

DE STAATSGREEP VAN DE ZESDE MACHT?

Voorbereidende notitie voor de gelijknamige conferentie op 3 november 2000

Inhoud:

Deel I

Analyse

De ergernissen van De Graaf
Verfijnd systeem van politieke patronage
Van politicus tot adviseur
De metafoor van de lege staat
De draaideurambtenaren
Oververhitte ambtenaren en veeleisende politici
Gevraagd: klokkenluidende adviseurs
Weinig kritische overheid

Deel II

Nieuwe spelregels

1. Transparantie van bestuur
2. Democratische controle
3. Kwaliteit van beleid/bestuur
4. Primaat van de politiek

Toen Arthur Docters van Leeuwen in 1995 (chk) aantrad als voorzitter van het Openbaar Ministerie en als procureur-generaal bij het gerechtshof in Den Haag telde hij op zijn nieuwe kantoor tot zijn niet geringe verbazing maar liefst 57 externe adviseurs die op enigerlei wijze bij zijn werkzaamheden waren betrokken. Afkomstig van de introverte Binnenlandse Veiligheidsdienst kon hij zijn ogen nauwelijks geloven en hij verzuchtte: 'Begint een en ander niet een beetje te lijken op het ziekbed van een middeleeuws vorst waar hij een groot risico liep gesmoord te worden door een op hem aandringende haag kamerheren, hovelingen en lijfartsen?'

Iedereen die langer dan een dag rondloopt op een departement of met een stadhuis kan zo ongeveer dezelfde ervaring opdoen. Alleen noemen de kamerheren, hovelingen en lijfartsen zich tegenwoordig consultants, interim-managers, organisatie-adviseurs, beleidsonderzoekers of wat dies meer zij. Ze helpen - tegen een bepaald niet onaardige betaling - met hun dienstverlening de overheid. Op alle mogelijke manieren, en op alle mogelijke fronten.

Of ze hun werk echt goed, valt moeilijk uit te maken. Feit is dat er steeds regelmatig met een zeker dedain over deze beroepsgroep wordt gesproken. Steeds vaker doemt het beeld op van vlotte pratens die op gewiekste wijze met snelle adviezen hun zakken weten te vullen. Veel adviezen komen in de ogen van de buitenstaanders toch neer op een vorm van professioneel luchtverplaatsen. De grootste afnemers van hun rapporten lijken de bureaulades te zijn van onze vaderlandse bureaucratie.

Ongetwijfeld is dat een sterk overdreven voorstelling van zaken. Maar met een in frequentie toenemende regelmaat dringen er geluiden tot de buitenwereld door die te denken geven. Zoals het verhaal uit de gemeente Dordrecht, waar negen bureaus 21 keer onderzoek deden naar een nieuw openbaar vervoer project, dat binnen twee jaar met een miljoenverlies draaide en inmiddels al weer ter ziele is. Of uit de gemeente Emmen, waar interventies van organisatie-adviseurs er midden jaren negentig toe leidden dat het hele ambtelijk-bestuurlijke apparaat zo ongeveer lam gelegd. Of uit het departement van Justitie, waar een extern bureau de regie overneemt van de voorbereiding van de Vreemdelingenwet.

Hoewel het imago van de externe adviseur dus bepaald niet optimaal te noemen is en de negatieve berichten steeds veelvuldiger worden, lijkt er binnen de meeste overheidsorganen nog nauwelijks een bezinningsproces op gang te komen over hoe er met 'externe bureaus' moet worden omgegaan. Integendeel, er bestaat over het algemeen nog niet de minste aarzeling om een beroep op externe bureaus te doen. Vrijwel alle grote organisatieadviesbureaus wijzen er in hun jaarverslagen op dat de overheidsmarkt voor het organisatie- en beleidsadvieswerk groeiende is.

De cijfers - voor zover beschikbaar - bevestigen dat beeld. Tussen 1996 en 1999 groeide de uitgaven van de rijsoverheid met 20 procent tot zo'n 660 miljoen gulden. Begin jaren negentig was dit nog geen honderd miljoen. Waarschijnlijk is dezelfde tendens zichtbaar bij de lokale overheden. Op basis van onderzoek uit 1998 is een voorzichtige schatting dat in onze vaderlandse stadhuizen jaarlijks een half miljard gulden aan externe adviseurs wordt betaald.

Let op, het is een schatting. Want eigenlijk weet niemand precies om hoeveel geld het gaat. In antwoord op vragen van de Tweedekamerfractie van GroenLinks moest de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Peper, toegeven dat het eigenlijk onmogelijk is om precies te zeggen hoeveel geld de rijksoverheid aan externen uitgeeft. Ieder departement boekt deze uitgaven namelijk op zijn eigen manier. Ze staan verdekt geboekt onder apparaatskosten of projectkosten, maar vrijwel nergens als een natrekbare en controleerbare post onder bijvoorbeeld personeelskosten. Boekhoudkundig spelen de externe adviseurs op een voortreffelijke wijze verstoppertje.

Wouter van Kouwen, fractievoorzitter van de gemeenteraadsfractie van GroenLinks in Houten, kan er over mee praten. Begin 1999 vroeg hij aan het gemeentebestuur inzage in de kosten die gemoeid waren met het inhuren van externe adviesbureaus. Het gemeentebestuur slaagde er niet in om binnen de daarvoor afgesproken termijn met een antwoord te komen. En eigenlijk vonden ze het ook maar een zeurvraag. Na herhaald aandringen van 'lastpost' Van Kouwen leverde het college na bijna een jaar een overzicht waarin melding was van een bedrag van 1,7 miljoen. Toen Van Kouwen daar niet tevreden over was, moest hij - nota bene een gekozen vertegenwoordiger - zelfs een beroep doen op de Wet Openbaarheid Bestuur om de echte cijfers boven water te krijgen. In werkelijkheid gaf de gemeente Houten meer dan tien miljoen gulden uit aan 'externen'.

De ergernissen van De Graaf

De affaire-Houten is tekenend voor de nonchalance waarmee binnen het openbaar bestuur met het fenomeen 'externen' wordt omgegaan. Het wordt een beetje weggemoffeld, het gaat de buitenwacht niet aan, het zijn interne zaken en geen politieke zaken. Openhartigheid is in deze een bestuurlijke eigenschap die maar zelden wordt aangetroffen. Het lijkt erop alsof men er een beetje voor schaamt. Een massaal beroep op externe adviseurs kan toch moeilijk als een bewijs gelden voor een goed functionerende ambtelijke dienst. Het zal bij de buitenwacht - waar de adviseurs toch al geen goede naam hebben - eerder overkomen als een zwakbodem. Vandaar dat er liever angstvallig over gezwegen wordt en er weinig animo is om de boeken op dit punt wat doorzichtiger en controleerbaarder te maken.

Dat is bepaald geen gezonde situatie. Zeker niet als er tegelijkertijd verhalen en anekdotes naar buiten komen over adviesbureaus die de voorbereiding van hele wetten voor hun rekening nemen, zoals bijvoorbeeld bij de Vreemdelingenwet is gebeurd. Of als grote bureaus, zoals KPMG, in hun jaarverslagen zelf trots melden dat 'één ministerie voor een unieke aanpak met onze consultants heeft gekozen. De flexibiliteit van de organisatie is aanzienlijk versterkt door een gedeelte van het werk expliciet te reserveren voor consultants van KPMG. Deze consultants worden ingezet om een aantal speerpunten van beleid voor de komende jaren te ontwikkelen en uit te werken in nauwe samenwerking met de reguliere staf.' Of als het bureau Boer & Croon (omzet 200 miljoen) in zijn PR-materiaal trots meldt dat 'Met mensen als Ed van Thijn in de gelederen krijgt Boer & Croon indirect invloed op de verdere ontwikkeling van Nederland.'

Het zijn dat soort ontwikkelingen die critici er toe brengen om te spreken van de toenemende invloed van een soort 'buitenring rond de overheid', die steeds meer greep en invloed krijgen op het overheidsapparaat. De publicist en cultuurcriticus Paul Kuypers meldde al in 1997 in *de Volkskrant* dat deze buitenring steeds breder werd. Echt problematisch vond hij 'de verzelfstandigde bestuurders (...) Zij zitten op het snijvlak van management en bestuur, en schuiven almaar heen en weer. Dan weer zijn ze bestuurder, dan weer interimmanager, dan weer adviseur en in alle hoedanigheden onttrekken ze zich aan publieke controle van hun werk.' (Vkr, 19 april 1997)

Zo nu en dan maakt men ook in de politiek zich zorgen. In een vorige kabinetsperiode hebben de kamerleden Van der Ploeg (PvdA) en De Graaf (D66) wel eens vragen gesteld, zonder dat daar een bevredigend antwoord op kwam. Het heeft er in ieder geval toe geleid dat De Graaf, toen hij voor D66 in de zomer van 1998 aan de onderhandelingstafel zat voor een nieuw regeerakkoord, het thema op zijn lijstje in te brengen punten had staan. Toen hij het aan de orde stelde keken zijn gesprekspartners hem vreemd aan.

Jacques Wallage, onderhandelaar voor de PvdA, herinnerde zich onlangs in *Vrij Nederland* dat de overige aanwezigen 'verbaasd' reageerden op De Graafs voorstel om de adviseurs terug te dringen. 'Niemand wist wat die adviseurs kosten.' Als het aan premier Kok had gelegen, hadden de adviseurs ook nooit het regeerakkoord gehaald, zo herinnert De Graaf het zich in dezelfde reportage: 'Bij Kok bestond geen laaiend enthousiasme, maar ik heb erop aangedrongen omdat ik me heb geërgerd aan het weglekken van kennis en ervaring bij de overheid, aan de exodus van hoge ambtenaren die je de volgende dag voor veel geld weer als adviseur moet binnenhalen.' (VN, 8 april 2000)

De Graaf dreef zijn zin door en zo stond er ineens in het regeerakkoord dat het kabinet jaarlijks vijf procent zou gaan bezuinigen op de kosten van de externe adviseurs. Het is de kortste alinea uit het regeerakkoord; het is ook de alinea waar niemand wat mee heeft gedaan. Niemand wilde er moeilijk over doen toen de tekst werd geschreven, maar toen de tekst uitgevoerd moest worden meldde zich ook geen probleemeigenaar in het kabinet. In politiek opzicht kwam het probleem dus niet verder dan de ergernissen van De Graaf.

Dat bleek toen de GroenLinkse kamerleden Vendrik en Hermann daar in september 1999 kamervragen over stelden. Er bleek sinds het regeerakkoord uit 1998 niets veranderd. De uitgaven aan externe adviseurs stegen nog steeds, maar het fijne daarvan kon niemand vertellen. Voor hun fractievoorzitter Paul Rosenmöller was dat reden genoeg om er tijdens zijn Machiavelli-lezing in november 1999 nader op in te gaan. In die lezing gaat Rosenmöller op zoek naar de vraag wat politiek leiderschap is en hij stuit daarbij op iets wat hij als een toenemende sta-in-de-weg ziet om de politieke democratie nieuw leven in te blazen: de groeiende afhankelijk van de overheid van externe adviseurs.

Hij munt daarvoor een nieuw begrip: 'de zesde macht'. 'Naast de klassieke uitvoerende, controlerende en rechterlijke macht, kennen we de vierde en de vijfde macht, van de bureaucratie en de media. Daarnaast is echter in toenemende mate sprake van een zesde macht: de externe adviesbureaus. Departementen lijken hun kerntaak, beleidsontwikkeling, steeds meer uit te besteden. Dit gaat ten kosten van de samenhang van nieuw beleid. In plaats van beleidsdebatten intern uit te vechten en de uitkomst met verve naar kamer en samenleving te verdedigen, wordt te vaak de hete aardappel op het bord van de externe adviseur.'¹

Rosenmöller krijgt snel bijval van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Peper, die op zijn eigen lakonieke manier in *Vlugschrift* (nr. 172, 4 december 1999) laat weten dat de overheid inderdaad 'wat te veel klusjes uitbesteedt aan mensen van buiten'. Peper ziet de oplossing echter vooral in een betere marktconforme honorering van ambtenaren.

Sindsdien is het verder opvallend stil gebleven. Zo nu en dan verschijnt er een berichtje in de pers. Zoals in april in *Vrij Nederland* (8 april 2000), waarin twee redacteuren melding maken van het feit dat vier secretarissen-generaal in een gesprek met grote bureaus praten over 'geld, kwaliteit, en over het verlangen om de bureaus ook weer te zien vertrekken'. Uit

¹. Paul Rosenmöller, *De Leiderschapsverleiding Verleiding. Politiek leiderschap in een veranderende samenleving. Een relativering!* Machiavelli-lezing, 29 november 1999.

dat artikel blijkt ook dat er bij het ministerie van VWS sinds het voorjaar een tien-punten-lijst circuleert met criteria waaraan een contract met een extern bureau moet voldoen.

In het VN-artikel worden een paar van die criteria genoemd. Dat geeft weinig reden tot optimisme. Het zijn namelijk zulke ABC-tjes, dat het onbegrijpelijk is dat ze nog uitgelegd moeten worden. Zoals: 'Vraag altijd een specificatie op naam en uren van de ingeschakelde personen.' Of: 'Hanteer over het algemeen dezelfde strenge basisprincipes, die umhanteert in uw persoonlijke leven, bijvoorbeeld bij opdrachten aan een aannemer.' Wie dat leest, begrijpt dat de altijd maar weer rondzingende verhalen over eindeloos declarerende adviseurs, die om hun 'target' te halen alsmaar blijven rondhangen, wel eens een grotere kern van waarheid zouden kunnen bevatten dan je in je stoutste dromen durfde te vermoeden.

'We zijn vaak slordig in die dingen' zegt VWS-SG Roel Dekker in de *Vrij Nederland*-reportage een beetje vergoelijkend, 'alsof je een auto koopt zonder te weten of het een personenauto of een vrachtauto wordt'. Geen wonder, dat er vermoedelijk bij de overheid regelmatig personenauto's worden afgeleverd, terwijl er vrachtwagens in rekening worden gebracht.

Verfijnd systeem van politieke patronage

Opvallend is dat de discussie over de invloed van externe adviesbureaus op de overheid beperkt blijft tot incidenten, ergernissen en mediageroezemoes. Echt politiek wil de discussie maar niet worden; de pijlen die een enkele politicus richting regering stuurt om nu toch eens orde op zaken te stellen zijn niet meer dan speldenprikken in de huid van een mammoet. Het is in de ogen van de politiek verantwoordelijken een inferieur punt, een bijzaak. Natuurlijk, het moet wat beter geregeld worden, maar prioriteit heeft het niet. Het is ook geen breed gedragen politiek punt van aandacht gebleken tijdens de derde woensdag in mei, waar de Tweede Kamer voor het eerst de beleidsverantwoording van de verschillende departementen bespreek.

Maar is het echt zo onbeduidend en onbelangrijk? Of wordt er in het bestuur en de politiek geen punt van gemaakt omdat het verschijnsel welbeschouwd misschien wel veelzeggend is voor de wijze waarop de bestuurlijke macht in Nederland functioneert? De politicoloog Daalder neigt tot dat laatste standpunt. In zijn afscheidsrede 'Van oude en nieuwe regenten' trekt hij een lijn vanuit de wijze waarop de bestuurlijke macht al ten tijde van de Republiek zich organiseerde. Wat zich als nieuw verschijnsel aandient, blijkt wonderwel te passen in een lange bestuurlijke Nederlandse traditie.

Van oudsher kent Nederland een bestuurlijk-politiek systeem dat zich van de openbaarheid afkeert. De regenten zonderen zich daartoe af en kruipen om de tafel om de zaken onderling te regelen. Dat heeft alles te maken met de multireligieuze en multiculturele Nederlandse achtergrond. Juist waar Nederland traditioneel een land van minderheden is, moet er veel overlegd worden en dat kan het beste als de bestuurders de deuren sluiten en zich van het publieke afschermen. vanuit deze cultuur heeft zich een heel verfijnd systeem ontwikkeld van politieke 'patronage', waarbij functies, posities en macht op een gelijkmatige wijze over de verschillende machtselites werden verdeeld.

Dat is een oude traditie die door de opkomst van de volksdemocratie niet opzij is gezet. Integendeel, in Nederland zou je kunnen zeggen dat de democratie om die traditie heen is georganiseerd. De invloed van de kiezer op het bestuurlijke handelen in Nederland is in Nederland in vergelijking met andere landen eigenlijk zeer gering. Publieke functies worden vergeven door de Kroon of door de minister; gekozen organen spelen daarbij in het beste geval een tweede viool. Besturen, en het verdelen van bestuurlijke en ambtelijke posities, kenmerkt zich in het moderne Nederland nog altijd door een hoog onder-ons-gehalte.

Van oudsher wordt deze bestuurlijke wereld bemand door verschillende soorten functionarissen: regenten/bestuurders, bureaucraten/ambtenaren en politici. Daalder voegt daar een nieuwe categorie aan toe: 'de particuliere bestuurders en ondernemers, die maatschappelijke functies vervullen op basis van subsidies, opdrachten of contracten van de overheid.' Hij noemt deze categorie: 'de calculerende contractanten'.

Helemaal nieuw is dat overigens niet. 'De Nederlandse verzorgingsstaat ontwikkelde zich immers in de vorm van hecht verstrengelde organisaties van overheid en particulieren, met tal van invloedrijke adviesorganen als instrumenten van overleg en beleidsvorming. Daarbij is het al decennialang een belangrijke taak van bestuurders overheidssteun voor de eigen sector en de eigen instelling te verkrijgen en te behouden. Niet voor niets kennen wij immers tal van discussies over 'gesloten circuits', 'corporatisme' en 'neocorporatisme', 'ijzeren ringen' en 'ijzeren driehoeken', het belang van netwerken en zo meer.'

Maar, zo vervolgt Daalder, dit 'condominium van overheid en particuliere sectoren' is in de jaren tachtig onder druk komen te staan van 'de wens de collectieve lasten terug te dringen, de overheid slanker en efficiënter te maken en de markt waar mogelijk zijn heilzaam werk te laten doen'. 'Dat streven leidt tot veranderingen op ten minste een drietal terreinen: de privatisering van overheidsdiensten, reorganisaties van de adviessector, en het optreden van talrijke adviseurs-in-opdracht.'

Het gevolg is dat een deel van het oude gesloten bestuurlijke systeem werd overgeheveld naar de markt. Wat vroeger in adviescolleges, overlegorganen en ambtelijke netwerken werd uitgewisseld, bedacht en bekostigd, wordt nu onder nieuwe economische verhoudingen 'gekocht' op de markt. Met vergaande gevolgen, aldus Daalder, die we hier uitvoerig aan het woord laten:

'Er zijn tekenen dat de nieuwe adviesstructuren veel kostbaarder uitvallen dan eerder bestaande adviesorganen: waar ooit de kosten bestonden uit een bescheiden toelage voor een voorzitter en een zuinig vacatiegeld van de leden, wordt in de nieuwe wereld van economische toereiking geteld in dagdelen, zo niet in uren of minuten, tegen een hoog tarief.

Nog duidelijker is dat het geval bij het inhuren van adviseurs en adviesbureaus. Den Haag en ook de lagere overheden, kennen een snel groeiend leger van particuliere adviseurs en adviesbureaus - in stijgende mate mede bemand door voormalige hogere ambtenaren en politici - die op contractbasis deskundigheid aanbieden, ten aanzien van zowel beleidsvragen als reorganisaties. Wat vroeger algemeen en nu in sommige sectoren werd aangeleverd door mensen uit het eigen apparaat of permanente adviesorganen, komt thans, apolitiek maar hooggeprijsd, van buiten. **'Ambt' wordt 'markt', publieke plicht wijkt voor advies-op-rekening, het ambtelijk memo wordt vervangen door het extern onder een speciaal logo gepresenteerd rapport.** Werd er eerder vanuit gegaan dat departementen uit de aard van hun werk bij uitstek zelf duurzaam deskundig waren, nu wordt advies ad hoc aan de top 'ingestoken'. Contracterende adviseurs dragen geen andere verantwoordelijkheid dan die voor het uitbrengen van een advies, niet gelouterd door ervaringen in het verleden noch door de noodzaak dat de adviseurs zelf verantwoordelijkheden dragen. Tegelijkertijd kunnen dergelijke adviezen tot alibi worden tot gewenst beleid, waarbij niet uitgesloten is dat in de keuze van de adviseurs en de richting van het door hen uitgebrachte advies al op bestaande wensen wordt geanticipeerd. Soms ziet men zelfs de merkwaardige figuur dat externe adviseurs voor langere tijd normale overheidstaken overnemen als interim-mangers-op-markttarief, terwijl reguliere ambtenaren opzij worden geschoven tegen hoge kosten die versluierd blijven als ziekteverlof, wachtgeld of VUT-betalingen.

Het kan, zo u wilt, nog zwartgalliger. Het nieuwe klimaat van management en flinkheid, van efficiency en doelgericht beleid, leidt er soms toe dat ambtelijke normen van zorgvuldigheid, en van respect van procedures, ontwikkeld ter wille van overwegingen van rechtmatigheid, door beleidsmakers en hun adviseurs als hinderlijk ervaren en kortgesloten worden.²

Van politicus tot adviseur

Opmerkelijk is dat Daalder al in 1993 tot tot deze observaties kwam. Sindsdien is het verschuiven van `ambt' naar `markt' binnen het publieke domein van de overheid alleen maar sterker geworden. dat is een onmiskenbare verandering. Maar tegelijkertijd is één ding in vergelijking met vroeger hetzelfde gebleven, of misschien moeten we zeggen een bestuurlijk instinct is al die jaren onveranderd gebleven: de neiging om dat domein af te schermen en af te zonderen. Terwijl de markt het domein binnendrong, bleef de sfeer toch in hoge mate iets van `onder ons' houden.

Zo concluderen Rosenthal en De Vries in een onderzoek uit 1995 onder topambtenaren, dat `politieke partijen weliswaar aan ideologisch en emancipatorisch gezag hebben verloren, maar aan patronage-macht hebben gewonnen. De partijbinding doet langzaam maar zeker vooral dienst als zekerstelling en als garantie voor onderling vertrouwen.' (NRC, 4 november 1995)

35 Procent van de topambtenaren heeft, volgens dit onderzoek, één keer per week contact met adviesbureaus. De helft van alle topambtenaren ziet of spreekt tenminste elke week een of meer persoonlijke adviseurs. `Een aantal topambtenaren koestert het contact met vertrouwde, liefst ook sympathiserende adviseurs in hun omgeving.' Het lidmaatschap van dezelfde politieke partij is daarbij een goede indicatie of iemand te vertrouwen is. Zo ontstaat een nieuwe, maar op ouderwetse wijze afgesloten schemergebied, Paul Kuypers refereerde hierboven daar al aan, tussen het particuliere, het politieke en het publieke.

Dat maakt ex-politici ook zo aantrekkelijk voor de advieswereld. Was het vroeger gebruikelijk dat zij na bewezen diensten voor de publieke zaak ergens in het codominium wel een baantje kregen, tegenwoordig worden zij overstelpt met aanbiedingen uit het vermarkte deel van het oude conglomoraat. Steeds vaker worden ze zelfs weggekocht. Kort geleden nog stapte het PvdA-kamerlid Marjet van Zuijlen naar Delotte & Touch. En wat te denken van Marjan Sint, die na een politieke en ambtelijke carrière onlangs de overstap naar Beerenschot waagde. Volgens een recent artikel in *Management Consult* is vooral de Boer & Croon groep een soort vergaarbak voor voormalige politici en ambtenaren die zoeken naar een nieuwe invulling van hun professionele leven. `In dienst van dit kantoor mogen gewezen politici vaak de scherven van oud-collega's opruimen.'

Hoewel het meeste verkeer uit de politiek en ambtenarij richting adviesbureaus is, is er ook een omgekeerde beweging zichtbaar. Bij het verdelen van de functies doet de politiek ook steeds vaker een beroep op het netwerk van vertrouwde organisatie-adviesbureaus. Hans Wijers is er het meest bekende voorbeeld van, maar ook Rogier van Boxtel was ooit organisatieadviseur bij Anderson Elfers Felix. En ook de kersverse staatssecretaris Wouter Bos is een voormalig management consultant.

Hoezeer deze functionarissen op knooppunten van het bestuurlijke en politieke leven

². Zie: H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten, of: politiek als beroep*. Rede uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar in de wetenschap der politiek aan de Rijksuniversiteit te Leiden op 2 april 1993.

opereren, werd onlangs nog eens bewezen door Hans Anderson. Zijn bureau Anderson Elfers Felix is een graag geziene gast op menig ministerie. Maar menig partner van het bureau functioneert ook in het persoonlijke adressenboekje van prominente PvdA'ers. Anderson zelf is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het traject op justitie dat voorafging aan het formuleren van de nieuwe Vreemdelingenwet, waarbij de traditionele kanalen simpelweg gepasseerd werden. Toen de spanningen in het PvdA-bestuur onlangs hoog opliepen lag het ook voor de hand om zijn hulp in te roepen. Hoe bout is nu de veronderstelling, dat eigenlijk alleen al met die vraag het lot van voorzitter Van Hees was bezegeld. Zou Anderson een advies uitbrengen dat rechtsteeks zou ingaan tegen de top van de PvdA waar zijn grootste opdrachtgevers rondlopen? Het antwoord daarop zal wel nooit te controleren zijn.

Het is maar een van de voorbeelden die duidelijk maakt hoe ondoorzichtig het hele terrein geworden is. Er is een intensief grensverkeer op gang gekomen tussen het officiële publieke en politieke domein en de particuliere advieswereld, zeg maar, in de woorden van Daalder, tussen 'ambt' en 'markt'. Daarbij wordt voortgeborduurd op de oude, traditionele ondoorzichtigheid. Wat dat betreft is het - overigens nog zeer selectieve en bij lange na niet volledige - lijstje dat het blad *Management Consult* onlangs afdruckte illustratief genoeg om hier over te nemen.

Wie is wie?

Dat veel politici en ambtenaren consultants zijn waren of worden, is bekend. Maar wie zijn het? management Consultant maakte een lijst met de belangrijkste namen. Vermeld is de laatst bekende post in de advieswereld. In sommige gevallen zijn oud-politici op projectbasis inzetbaar door consultancies en staan zij niet op de loonlijst bij de vermelde bedrijven.

- Roel Bekker, secretaris-generaal van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport, voormalig adviseur VWS voor Twijstra Gudde
- Wouter Bos, staatssecretaris van het ministerie van Financien, voormalig management consultant
- Roger van Boxtel, minister Grote Steden Beleid, voormalig organisatieadviseur bij Anderson Elffers Felix
- Erik van Bruggen, voormalig voorman Niet Nix, freelance consultant.
- Walter Etty, voormalig PvdA-wethouder, werkzaam voor Anderson Elffers Felix
- Rob Florijn, gemeenteraadslid, voorzitter van de Organisatie van Organisatie Adviseurs en werkzaam bij Ernst & Young
- Jan Geluk, lid Tweede kamer VVD, freelance managementadviseur
- Peter Hofstra, lid Tweede kamer VVD, raadgevend ingenieur
- Ria Jaarsma, lid Eerste kamer PvdA, tot 2000 zelfstandig adviseur
- Bert Koenders, lid Tweede kamer PvdA, adviseur Conflict Preventie Network
- Jos van der Lans, Eerste kamerlid GroenLinks, lid bestuur Organisatiebureau 'De Beuk'
- Walter Lemstra, lid Eerste kamer CDA, oud sg VROM (chk), lid Raad van Commissarissen Rijnconsult
- Margriet Meindersma, lid Eerste kamer PvdA, beleidsadviseur
- Erik Nordholt, voormalig hoofdcommissaris Amsterdam, zelfstandig adviseur
- Leo Platvoet, lid Eerste Kamer GroenLinks, adviseur gemeente Amsterdam
- Jacob Reitsma, lid Tweede kamer CDA, adviseur LTO
- Gerard Schouw, D66 partijvoorzitter, ex-wethouder Dordrecht, zelfstandig consultant
- Johan Stekelenburg, lid Eerste Kamer PvdA, lid college van Adviseurs KPMG, lid Raad van Beroep Public Space Boer en Croon
- Jos Staatsen, ex-burgemeester Groningen, freelance adviseur via Boer en Croon
- Marnix van Rij, CDA-voorzitter en werkzaam bij Ernst & Young
- marianne Sint, voormalig PvdA-voorzitter, topambtenaar Binnenlandse Zaken, ex-gemeentesecretaris Amsterdam, werkzaam bij Berenschot
- Jan Terlouw, ex-Commissaris van de Koningin, lid Eerste kamer D66, commissaris bij adviesbureau Goudappel Coffeng te Deventer
- Ed van Thijn, ex-minister, ex-burgemeester Amsterdam, freelance adviseur via Boston Consulting en Boer en Croon
- Elske ter Veld, voormalig staatssecretaris SZW, eigenaar adviesbureau
- Marian ten Velde, ex-wethouder Deventer, werkzaam bij adviesbureau Goudappel Coffeng te Deventer

- Hans Wiegel, voormalig lid Eerste Kamer, lid Raad van Advies Deloitte & Touche
- Hans Wijers, ex-minister van EZ, directie Boston Consulting
- Pieter Winsenius, ex-minister VROM, werkt voor McKinsey
- Marjet van Zuijlen, ex-lid van de Tweede Kamer, Deloitte & Touche

De metafoor van de lege staat

Voor een belangrijk deel zijn deze ontwikkelingen onvermijdelijk. De politiek heeft ze sinds de jaren tachtig voor een groot deel over zichzelf afgeroepen. Toen bleek dat de overal-aanwezige staat niet alleen tamelijk duur was, maar ook in hoge mate bureaucratisch, log en inefficiënt. Het sein werd toen op groen gezet voor de operatie 'terugtrekkende overheid'. De overheid moest zich tot de 'kerntaken' beperken en vooral de gewoonte afdelen om alles zelf te doen. Dat leidde tot een lange reeks van privatiseringen en verzelfstandigingsoperaties, waardoor steeds meer taken buiten het directe beheer van de overheid werden geplaatst.

Maar ook binnen de overheden (zowel landelijk, als lokaal) zorgde die omslag voor een kentering. Niet alles wat op het bureau van de overblijvende ambtenaren terecht kwam, hoefde ze ook zelf te doen. Gezien de toenemende informatiestromen, de steeds grotere behoefte aan beleidsonderzoek en de beperkte personeelscapaciteit was dat ook ondoenlijk. Zo werd er steeds meer uitbesteed. Eerst mondjesmaat en bij hoge uitzondering, maar met het verstrijken van de jaren steeds vaker als routine. Op zowel landelijk als lokaal niveau sleet daarmee de gewoonte in de voorbereiding, het onderzoek, de procesbegeleiding en steeds vaker ook het projectmanagement over beleidsgevoelige thema's aan externe adviseurs uit te besteden.

Dat hoeft niet echt erg te zijn, zoals Walter Etty in een recente beschouwing in *Binnenlands Bestuur* (nr.21, 26 mei 2000) probeert duidelijk te maken. Naar zijn idee dropt de politiek veel te veel op het bordje van het ambtelijk apparaat. Elke ambtelijke organisatie maakt daardoor keuzes: wat doen we zelf en wat besteden we uit. Externen functioneren vooral in het grijze middengebied van beleid dat wel uitgevoerd met worden, maar niet extreem belangrijk is. 'De meeste externe adviezen worden gevraagd over deze middengroep: niet de spannendste, niet de meest kansrijke onderwerpen. Het departement moet nu eenmaal laten zien dat het er iets aan doet, dus zet het een externe op het onderwerp. De ambtenaren houden hun handen liever vrij voor de zaken die er meer toe doen. Uitbesteden van werk leidt dus tot veel rapporten, vaak gemaakt met vakmanschap en betrokkenheid, maar op de verdeling van machten heeft het weinig invloed', aldus Walter Etty.³

Anderen betwijfelen dat. Volgens hen holt de recente vloed van uitbesteden het wezen van de overheid aan. De overheid wordt uitgekleed. Volgens de bestuurskundigen Rosenthal en De Vries leiden deze ontwikkelingen tot 'de metafoor van de lege staat'. Zij zien een duidelijke analogie met de ontwikkeling van de lege onderneming, waarvoor het bedrijf van Nike sportschoenen model staat.

Zij schrijven: 'Nike kent een zeer klein centraal apparaat en werkt bijna alleen op basis van tijdelijke contracten. Voor de lege staat staan effectiviteit en efficiency voorop. De lege staat sluit contracten met derden en krijgt zo een grillig en vrijblijvend karakter. Het werk en met name de risicovolle kwesties van de lege staat worden uitbesteed. Vele taken worden overgenomen door organisaties en personen die gespecialiseerd zijn in organisatievraagstukken of beleidskwesties.' (NRC, 4 november 1995)

Het is het beeld van de afkalvende overheid. Bij degenen die zich zorgen maken over de opkomst van de zesde macht is niet zozeer het feit dat zaken worden uitbesteed punt van

³.

Walter Etty, 'Hurlingen', *Binnenlands Bestuur*, 26 mei 2000, pp. 27-31.

zorg, maar het verlies aan 'overheidskwaliteit' dat daarmee op gang wordt gebracht. Volgens GroenLinks-Tweedekamerlid Vendrik dreigt bij de overheid een soort intellectuele armoede. In een reactie op het antwoord van de regering op vragen over de kosten van externe adviezen liet hij in de *Staatscourant* (nr. 28, 9 februari 2000) weten dat de grote uitbestedingstrend er toe heeft geleid, 'dat er op de departementen zelf niet meer wordt nagedacht. Ministeries verworden steeds meer tot een lege beleidsmachinerie. Vroeger wisten ambtenaren zelf over het algemeen goed wat er gaande was, nu zijn ze in toenemende mate afhankelijk van externe deskundigen.' Paul Rosenmüller vatte het nog veel bondiger samen. Volgens de GroenLinkse leider is er sprake van 'een privatisering van het beleidsdenken'.

De draaideurambtenaren

Of die typering precies de werkelijkheid dekt, daar kan men over twisten. Feit is wel dat de overheid het - gezien de toenemende krapte op de arbeidsmarkt - steeds moeilijker heeft om kwalitatief goede ambtenaren binnen te halen. Wie goed is en over talenten beschikt, heeft allang niet meer de overheid bovenaan zijn wenslijstje van topbanen staan.

'Alleen al op mijn eigen departement', vertelt Ralph Pans, secretaris-generaal bij verkeer en Waterstaat in *Vrij Nederland* (8 april 2000), 'heb ik zestig vacatures in de financiële sector. Om nog maar te zwijgen van van juristen en computerspecialisten. We kunnen ze gewoon niet krijgen. Het lijkt een probleem van deze generatie. Mijn eigen dochter is juriste, maar ze piekert er niet over om voor de overheid te komen werken.'

En in hetzelfde artikel vertelt Ronald Gerritse, secretaris-generaal bij Sociale Zaken: 'Wij moeten roofoverval plegen op onze eigen mensen. De beste krachten werken zich een slag in de rondte. Dat maakt ons kwetsbaar. Op de vitale posten van de ministeries horen ambtenaren, geen commerciële adviseurs. Maar we kunnen ze steeds moeilijker krijgen: de juristen, de financiële experts, de pensioendeskundigen. We betalen minder salarissen bij het bedrijfsleven, hoewel we moordbanen te vergeven hebben. Maar we lijden kennelijk onder een slecht imago. Het werk bij de overheid wordt saai gevonden.'

Het is een duidelijk voorbeeld van de oude wijsheid dat het mes aan twee kanten snijdt. Wie jarenlang het heil van de markt predikt en de overheid als inefficiënt, log en bureaucratisch afschildert, hoeft zich natuurlijk niet te verbazen over het feit dat deze beeldvorming ook doorwerkt in de keuze die mensen op de arbeidsmarkt maken. Voor jonge generaties is de overheid de plaats geworden waar je niet terecht moet komen.

En niet alleen bij de jonge generatie. Ook menig ambtenaar heeft de overstap van 'ambt' naar 'markt' gemaakt. Niet toevallig begint een recent artikel in het blad *ManagementConsult* met het volgende gedachtenexperiment:

'Stel, u bent topambtenaar. Binnen uw departement heeft u een aardige carrière gemaakt, maar d'ere is er na die jaren toch wel een beetje uit. Bovendien ervaart u sinds een tijdje een nieuwe sensatie: u bent jaloers. Om u heen ziet u allerlei consultants rondlopen die min of meer hetzelfde werk doen als u, maar daar veel meer geld voor krijgen. Dan belt op een goede dag een headhunter. Op uw ministerie blijkt behoefte aan nog een adviseur. De opdrachtgever wil iemand die het ministerie op zijn duimpje kent en probeert u voor een fors salaris en een representatieve auto te strikken. U zegt vadertje Staat vaarwel en u treedt in dienst de adviesfirma. Amper twee maanden later zit u weer op uw oude stoel. Dit keer echter schrijft u dure uren en is uw ambtenarensalaris twee keer over de kop gegaan. Vergezocht? Nee, hoor. Tientallen, zo niet honderden ambtenaren kozen de afgelopen jaren voor deze even opmerkelijke als zeer lucratieve U-bocht. Sinds de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden krap tot zeer

krap is geworden, betalen consultancies steeds hogere bedragen voor een gepokt en gemazeld ambtenaar. Nog maar vier jaar geleden lagen overheidssalarissen volgens het CBS drie procent hoger dan de beloning in de commerciële adviesbranche. Een blik op de advertentiepagina's van Intermediair of NRC handelsblad leert dat een (hogere) baan bij een consultancy- of onderzoeksbureau tegenwoordig beter betaald dan een betrekking als ambtenaar.'

En het is niet alleen een kwestie van salaris, maar ook een kwestie van psychologie. Margo Andriessen van Boer & Croon: 'Voor ambtenaren is de overstap naar de advieswereld een acceptabele transfer. De bureaus zijn tegelijkertijd op zoek naar senioren. Ze willen gedegen gesprekspartners voor ministers en ambtelijke top. Ambtenaren die overstappen verdienen respect. Ze herwaarderen het ondernemerschap in plaats van hun tijd uit te zitten op het ministerie.' Paul Kuypers die het ooit bij Twijnstra Gudde zag gebeuren, voegt daaraan toe: 'De vrijheid van de adviseurs lukt. Je bent verlost van het luizige beeld van de luie ambtenaar in een duffe organisatie. Een carrière kan er anders uitzien dan wachten op je volgende periode. De honorering speelt uiteraard een rol. Als partner van een bureau verdien je gauw een paar ton. Voeg daarbij de emolumenten, de auto, de zaktelefoon, en ineens ben je iemand.' (VK, 19 april 1997)

Ze hebben inmiddels ook al een naam: draaideurambtenaren. Ex-ambtenaren die als extern adviseur op hun post terugkeren. In januari van dit jaar telde de gemeente Utrecht er vijf. Dat viel wel mee, zo reageerde de gemeente. Het is natuurlijk maar hoe je het bekijkt. Feit is dat het aanmerkelijke duurder is dan als ze gewoon in dienst waren gebleven. En soms neemt het absurde vormen aan en ontstaan er kleine monopolies van ex-ambtenaren, zoals in de markt van brandweeradvies, die geheel gedomineerd wordt door een Eindhovens bureau van ex-brandweermannen.

Bij de rijksoverheid schijnt een richtlijn te bestaan, dat voormalig ambtenaren gedurende twee jaar niet voor het departement waar ze afkomstig waren mogen werken, tenzij dat gebeurt als ambtenaar. Onduidelijk is echter of hier echt de hand aan wordt gehouden. Het heeft er in ieder geval alle schijn van dat nood hier heel gemakkelijk de 'wet' breekt, want de regeling is omkleed door uitzonderingsbepalen.

Oververhitte ambtenaren en veeleisende politici

De conclusie is duidelijk. In toenemende mate zijn de overheden, van hoog tot laag, in Nederland afhankelijk van externe bureaus. Het is een tendens die niet te stoppen lijkt en die je, om in termen van Walter Ety te spreken, ook helemaal niet moet willen stoppen, 'omdat onafhankelijke adviseurs een goede bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur'. Bovendien maken de zeer krappe arbeidsmarkt en de groeiende complexiteit van bestuur- en beleidsprocessen het ondenkbaar dat de overheid alles wat op haar bordje komt op eigen kracht en geheel zelfstandig zou kunnen behandelen.

De politiek draagt daar overigens ook heel sterk zelf aan bij. Er passeert in het parlement geen wet of de Kamer heeft besloten dat de invoering van de wet vergezeld moet gaan met een monitor, een evaluatie. Er is geen politieke discussie zonder evaluatierapport, er is geen besluit zonder dat dat door eens tapel deelonderzoeken en preadviezen is voorbereid. De werkelijkheid is niet alleen complexer geworden, de politiek gedraagt zich daar ook naar. Politici willen nu eenmaal alles weten. Dat leidt tot permanente overhitting van het ambtelijk apparaat en de onvermijdelijkheid tot het uitbesteden van allerlei vormen van beleidsonderzoek en beleidsevaluatie en in sommige gevallen ook beleidsvoorbereiding.

Een toenemend probleem is bovendien dat politici in toenemende mate hun ambtenaren

zijn gaan wantrouwen. De tijd dat ze er in ieder geval blind op vaarden is, na de reeks van parlementaire enquêtes in politiek Den Haag, allang voorbij. Volgens Roel in't Veld, voormalig staatsecretaris, voormalig secretaris-generaal en veelgevraagd eenmansadviseur bij de overheid, maakt dat de kwestie extra ingewikkeld. 'Het is een opvallend nieuw verschijnsel, van de laatste tien jaar, dat politici de ambtenaren wantrouwen. Politici willen zich immuniseren voor kritiek. Dat kan gezond zijn, maar het kan ook pathologische vormen aannemen. Als een ambtenaar iets zegt, vraagt de politicus meteen een contra-expertise bij een adviseur. En als die twee het niet eens zijn wordt er meestal nog een advies gevraagd. Er ontstaan torentjes van extern advies. Het gaat erom dat ministers in de Kamer kunnen zeggen: ik heb er alles aan gedaan. Het is de ultieme variant van de sorry-democratie.' En het verklaart, zo kun je er aan toevoegen, het feit dat steeds meer adviseurs hoge ambtenaren en bewindsleiden steeds regelmatig met een bezoekje vereren.

Daar komt nog bij dat er natuurlijk niets grilliger is dan de politiek. De besluitvorming over openbaar vervoer in Utrecht heeft niet alleen vele miljoenen aan voorbereidend onderzoek van adviesbureaus gekost omdat die bureaus zo graag zoveel verdienen, maar vooral ook omdat het gemeentebestuur in wisselende samenstelling telkens wat anders wilde. Dat is vervelend, maar in zekere zin ook een prijs die inherent is aan de democratie. De adviesbranche spint daar inderdaad garen bij.

Maar juist het feit dat overheden en adviesbranche in tenemende mate van elkaar afhankelijk zijn, maakt het noodzakelijk dat er heldere omgangsvormen zijn, goede spelregels en dat de inhoud van die afhankelijkheidsrelatie ook controleerbaar is. Juist op dat punt lijkt de traditionele beschermingslaag die als een deken over het openbaar bestuur is gelegd een hinderlijke sta-in-de-weg. Want wie de markt binnen het overheidsdomein toelaat, moet ook de daarbij passende openheid betrachten. Wie A zegt moet ook B zeggen.

Want welbeschouwd is het toch te gek voor woorden dat een raadslid in Houten naar de rechter moet stappen om het bestuur dat hij geacht wordt te controleren te verplichten om gegevens over het inhuren van externen naar buiten te brengen. Zoals het toch ook bizar is dat in Oosterhout, waar het college met behulp van een tiental externe bureaus een reorganisatieproces volstrekt uit de hand heeft laten lopen, de gemeenteraad een motie moet aannemen om het gemeentebestuur te dwingen de gang van zaken te laten onderzoeken (door een adviesbureau overigens).

Het is die sfeer van verkrampte onduidelijkheid, waarin verhalen over zakkenvullende adviesbureaus en ambtenaren die zich door snelle jongens knollen voor citroenen laten verkopen goed gedijen. Daar is maar één oplossing voor; zorg ervoor dat de betrekkingen tussen overheidsorganen en externe bureaus/adviseurs zich volledig in de openbaarheid afspelen, maak ze natrekbaar en controleerbaar.

Gevraagd: klokkenluidende adviseurs

Daar ligt niet alleen een taak voor de politiek en het bestuur, want het is te gemakkelijk om de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige omgang tussen overheidsorganen en externe adviesbureaus/adviseurs alleen bij de overheid, cq het bestuur te leggen. Hier ligt ook een taak voor de bureaus zelf. Het geeft toch te denken dat er in de gemeente Oosterhout zo'n vijftien bureaus langs zijn geweest om hun steentje aan de totale ontredde bij te dragen, zonder dat er een is geweest die bij de gemeenteraad de alarmklokken heeft geluid. Of in de gemeente Emmen, of de gemeente Zaanstad, waar vergelijkbare ravages zijn aangericht.

Hoe je het ook went of keert. Het is de branche zelf die in hoge mate verantwoordelijk is voor het beeld 'opdracht aannemen, klus klaren, rekening sturen, wegwezen'. Adviseurs spreken ook altijd van klussen, alsof het zaken zijn die je even opknapt. Zelden hoor je ze

over het weigeren van klussen en de keren dat externe adviseurs aan de bel hebben getrokken omdat ze menen dat ze gevraagd worden om iets recht te praten wat krom is zijn op de vingers van een hand te tellen. Het aantal klokkenluiders van de publieke zaak is in de adviesbranche zeer gering te noemen; wie dat doet is namelijk een dief van zijn eigen portemonnee.

Het is met externe adviseurs in veel gevallen hetzelfde als met medisch specialisten een jaar of tien geleden; ze kennen geen natuurlijke prikkel om zich te beperken. Integendeel, ze moeten hun 'target' halen en elk declarabel uur telt daarin mee. Dat is bepaald geen aangename uitgangspositie om de zinnigheid van de handelingen in de commerciële overwegingen te betrekken. Dat gebeurt dan ook zelden.

Dat maakt ook dat op de markt van het externe advies alles te koop lijkt. Tenminste dat vermoeden bestaat. Vorig jaar schrok de milieuwereld op van het rapport 'Wie betaalt, bepaalt' van de hand van Marianne van den Anker, waarin zonneklaar duidelijk werd dat bedrijven de door hen gewenst milieu-onderzoeken gewoon kopen bij milieuadviesbureaus. Dat kost weinig moeite en wie betrap wordt, wordt ook nog eens nauwelijks gestraft. En dan ging het bij deze milieu-onderzoeken nog om gegevens, waarvan de buitenwereld altijd had gedacht dat ze 'hard' zouden zijn. Dus als 'u vraagt, wij draaien' daar al aan de orde is, hoezeer zal dat dan ook het geval zijn in de wereld van beleidsadvies, waar de feiten traditiegetrouw al wat minder hard en wat meer ideologisch zijn.

Volgens Walter Etty ligt hier een veel groter probleem, dan de veronderstelde politieke invloed van de zesde macht. 'Grote bureaus moeten veel mensen aan het werk houden wat leidt tot werkhonger. Vennoten die zelf een omzet moeten halen acquireren bij het leven en deinzen er niet voor terug om de opdrachtgever naar de mond te praten.' Ook in het tijdschrift ManagementConsult wordt op dit gevaar gewezen: 'Vast staat dat vooral kleine bureautjes tegenover de grote en machtige overheid moeten beschikken over een sterke ruggengraat. Met één opdracht van een ministerie kan een kleine adviesfirma immers de omzet van een heel jaar veiligstellen. Wie krijgt dan geen last van slappe knieën?'

Natuurlijk gaan de meeste adviseurs er prat op dat ze 'onafhankelijk' zijn, niemand zal erkennen dat ze hun opdrachtgever naar de mond praten, maar vast staat dat ze hun eventuele kritiek in diplomatieke, tactische bewoordingen kiezen. Er wordt ook veel onderhandeld over adviezen, blijkt. Bas Eenhoorn, voormalig burgemeester en thans partijvoorzitter van de VVD (sic!) runt voor Ernst & Young, de afdeling lokaal bestuur. Bergen werk verzet die afdeling, zo verklaart Eenhoorn in *Vrij Nederland*, nog nooit is er een opdracht teruggegeven, omdat de opdrachtgever de conclusie niet accepteerde. 'Het is altijd een compromis.' Maar in zijn eindrapport wordt daar geen melding van gemaakt. Dat kan niet meldt Eenhoorn lachend. Hooguit: 'Concepten van dit rapport zijn besproken met de opdrachtgever. Maar raadsleden krijgen die eerdere versies nooit te zien, ook niet als ze erom vragen.' (VN, 8 april 2000)

Het zijn dus niet alleen de bestuurders zelf die de ondoorzichtigheid van de relatie tussen overheidsorganen en adviesbureaus in stand houden, de adviesbureaus zelf dragen hun steentje bij om hun relatie met hun opdrachtgever zo besloten mogelijk te laten zijn. Het moet, kortom, wel aangenaam blijven, want altijd speelt in het achterhoofd de mogelijkheid mee van eventuele vervolgoopdrachten. Er is altijd een 'morgen' in de advieswereld die de waarheid van 'vandaag' sterk kan doen relativiseren.

Tegen die achtergrond behoeft het dan ook geen verbazing dat de animo vanuit de adviesbranche om een bijdrage te leveren aan de discussie over de relatie tussen overheid en adviesbranche, een discussie die wordt samengevat door de term 'de zesde macht', zo gering blijkt. Er is geen bureau geweest dat die discussie serieus heeft en actief met voorstellen is gekomen om die relatie transparanter en controleerbaarder te maken. Integendeel, wie opmerkingen maakt over 'de zesde macht' stuit in deze kringen veelal op irritatie. (De

Sonneville opzoeken, citeren).

Weinig kritische overheid

Ondertussen kan niemand onder de conclusie uit dat de binnen de sfeer van de overheid de verhoudingen tussen 'het ambtelijke' en 'het commerciële' het laatste decennia ingrijpend zijn veranderd. Zelfs zo dat de rol van de commerciële buitenstaander binnen de beleidsproductie en beleidsuitvoering van de overheid allang niet meer weg te denken is. Dat is ook wat iedereen beaamt: de overheid zou haar taken allang niet meer kunnen uitvoeren als zij niet een broep kon doen op externe bureaus voor onderzoek- en advies.

Het probleem zit hem ook niet in de vraag 'of' de overheid een beroep moet doen op externe bureaus, maar vooral in de vraag 'hoe' dat gebeurt. Daar is eigenlijk tijdens de verschuiving van de laatste tien jaar verrassend weinig over afgesproken. Gemakzucht, vriendjespolitiek en allerlei moderne vormen van politieke patronage konden het daarbij makkelijk winnen van kwaliteit en controleerbaarheid. De oude besloten tradities van het bestuurlijk stelsel werden daarbij als dekmantel gebruikt.

Het gevolg is dat de adviseurs massaal hun entree konden maken in een weinig kritische omgeving. Vaak was het een kwestie van een telefoontje, echte aanbesteding was lange tijd niet gebruikelijk, en waar hij recent wel verplicht is gesteld is het veelal een farce, omdat de race allang gelopen is. Het is opmerkelijk, velen verwonderen zich daarover, dat zowel de rijksoverheid als de lokale overheden geen goede database hebben van adviesbedrijven die voor de overheden hebben gewerkt, inclusief de aard en beoordeling van de producten die ze hebben afgeleverd.

Daardoor kan het gebeuren dat bepaalde bureaus min of meer het monopolie hebben op specifieke problemen die overal spelen. Wie lokale vervoers- en verkeersproblemen/stromen onderzocht wil zien, komt bijvoorbeeld al heel snel uit bij het Deventerse bureau Goudappel Coffeng. Een prima bureau maar met behulp van de tekstverwerker venten ze wel overal hetzelfde produkt met lokale verbijzonderingen, zonder dat gemeenten zich daar tegen in de markt teweestellen. Het is een voorbeeld van hoezeer de VNG uitblinkt in de belangenbehartiging richting Den Haag, maar tekortschiet in echte fundamentele dienstverlening aan gemeenten.

Die onkritische houding maakt de overheden kwetsbaar. Wie zich afhankelijk maakt van derden zonder precies te weten wat hij wil en waar hij naar toe wil kan nog wel eens bedrogen uitkomen. En dat is ook precies wat er regelmatig gebeurt. De lokale rekenkamer van Roosendaal onderzocht onlangs 23 projecten waar externe bureaus bij betrokken waren. Daarbij ging het om twee zaken: de kwaliteit van het advies en de implementatie van het advies (gebeurt er wat mee).

In vier gevallen was er niets op aan te werken, en scoorde het op beide criteria goed. Over twee projecten viel nog niets te zeggen, want die waren nog in volle gang. In 17 gevallen deugde het project niet op een van de twee criteria, of het advies had geen kwaliteit of er gebeurde niets mee. Dat is dus weggegooid geld. Daarbij gaat het er niet eens zozeer om wie daar schuld aan heeft, het gaat erom dat een onduidelijke en onkritische cultuur en omgangsvormen leiden tot bestuurlijke onduidelijkheid en weinig-to-the-point-adviezen waar niemand wat mee opschiet. Sterker, die de ambtelijke werkcultuur systematisch ondermijnt en lamlegt. Dáár moet verandering in komen.

Kan de onduidelijke verhouding tussen overheid en externe adviseurs veranderen? Zeker kan dat. Alleen niet in een sfeer waarin het onderwerp van ondergeschikt belang wordt geacht en lacherig wordt afgedaan. Het zal ook niet lukken als het inhuren van externe adviesbureaus wordt gezien als vooral iets bestuurlijks, waar de buitenwacht niets mee te maken heeft. Dat is een houding die gezien de omvang van het verschijnsel niet langer te rechtvaardigen is.

Wat nodig is dat op alle niveaus van het openbaar bestuur er duidelijke spelregels tot stand komen over hoe de verhouding tussen 'het ambtelijke' en 'het commerciële' binnen het overheidsdomein geregeld gaat worden. Daarbij is de financiële kant van de zaak - het moet goedkoper, er wordt geld over de balk gesmeten - eigenlijk het minst interessant, zeker als eerste insteek. Dat is eigenlijk ook de fout die in het regeerakkoord wordt gemaakt; het is niet in de eerste plaats een kwestie van bezuinigen, het is een kwestie van die voorwaarden creëren die er toe bijdragen dat de bijdragen van externe adviseurs ook tot een verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur leiden.

Daarbij gaat het om vier uitgangspunten:

1. Transparantie van bestuur
2. Democratische controle
3. Kwaliteit van het beleid/bestuur
4. Primaat van de politiek

Ad 1 Transparantie van bestuur

Het belangrijkste dat moet gebeuren is dat de inzet en inhuren van externe adviesbureaus uit de beslotenheid van de ambtelijke cultuur worden gehaald. Dat is de beste remedie tegen spookverhalen en dat is ook de beste voorwaarde om kwaliteit te genereren. Wat openbaar is is namelijk voorwerp van publieke kritiek en wat onder de maat is valt onder de publieke schijnwerpers vanzelf door de mand.

Waar moet je bij de transparantie aan denken:

1. Elk overheidsorgaan dat een beroep doet op externe adviseurs zou periodiek (maandelijks of per kwartaal) moeten rapporteren over welke opdrachten aan wie zijn verstrekt, en welke opdrachten zijn afgerond en wat daar de resultaten van zijn. Daarbij kan direct duidelijk worden gemaakt welke budgetten en kosten daarbij betrokken zijn.
2. De producten/rapportages die externe adviseurs leveren dienen in principe openbaar te zijn. Het verdient aanbeveling om als regel ook de financiële kosten van het advies in de rapportage te verantwoorden. Natuurlijk zijn daar uitzonderingen op noodzakelijk, maar dan dienen de redenen daarvoor in ieder geval openbaar te zijn en voorwerp van politiek debat.
3. Het inhuren van adviseurs dient zich in principe te voltrekken via vormen van openbare aanbesteding of meerdere in principe openbare offertes. Contracten van externe adviesbureaus met overheidsorganen zijn openbaar, inclusief de kosten die met de dienstverlening gemoeid zijn.

Ad 2 Democratische controle

Transparantie en controle liggen uiteraard in elkaar verlengde. Naarmate iets doorzichtiger is, nemen de mogelijkheden immers toe om het ook te controleren. Maar bij controle gaat het om meer dan alleen de controle op een enkelvoudige uitbesteding, het gaat ook om grotere vragen als: wordt er niet teveel uitbesteed? wat is op termijn de effectiviteit van adviezen?

Deze democratische controle kan ondermeer worden verbeterd door aan de volgende maatregelen te denken:

4. Door in de financiële administratie van overheidsorganen een eenduidige en controleerbare post extern advies op te nemen (die uiteraard weer in deelrubrieken nader gerubriceerd kan worden), die het ten alle tijde mogelijk moet maken om een nauwkeurig inzicht te krijgen over welke kosten met het kopen van externe deskundigheid gemoeid zijn.
5. De Algemene Rekenkamer voor wat betreft de Rijksoverheid en lokale rekenkamers voor wat betreft de gemeenten zullen regelmatig moeten onderzoeken of de kosten die gemoeid zijn met het inkopen van externe deskundigheid wel effectief zijn. Wat dat betreft kunnen gemeenten een mooi voorbeeld nemen aan de gemeente Berg op Zoom, waar de gemeentelijke rekenkamer 23 externe adviesprojecten onderzocht en tot harde conclusies kwam over de kwaliteit en effectiviteit daarvan. Op rijksniveau zou de Algemene Rekenkamer deze rol ten opzichte van de departementen actief op zich moeten nemen.
6. In de jaarlijkse financiële verantwoording van de regering zou het beroep dat de rijksoverheid op externe bureaus een aparte titel moeten zijn waar de regering zich jaarlijks over verantwoord. Juist het feit dat een goede verhouding tussen interne kwaliteit en externe ondersteuning bepalend is voor de kwaliteit van het openbaar bestuur rechtvaardigt een gerichte verantwoording op dit punt. Het zou een goede traditie opgang brengen als de regering jaarlijks zou komen met een soort Advies-Effect-Rapportage voor de rijksoverheid.
7. In principe moet in alle regionen van het openbaar bestuur gelden dat waar geld wordt betaald aan derden er ook verantwoording moet worden afgelegd. Het moeilijkste is dat te controleren op die punten waar bestuurders in een informele sfeer overleggen met externe adviseurs/bekenden/vertrouwelingen. Zolang daar geen geld mee gemoeid is behoort dat tot het hoofdstuk persoonlijk-bestuurlijke netwerken, waar elke bestuurder van afhankelijk is. Maar de regel moet zijn, dat zo gauw daar geld mee gemoeid is er ook de plicht van verantwoording op moet rusten.

Ad 3 Kwaliteit van het bestuur

Opvallend is dat de overheid zich in nogal veel gevallen tamelijk onvoorbereid tot de externe adviesbranche wendt. Het zijn vaak meer noodkreten, dan heldere opdrachten. Ze hebben een probleem, maar weten niet precies wat ze willen, klagen veel adviseurs, die naar eigen zeggen veel tijd besteden aan 'het duidelijk krijgen wat de klant wil'.

Dat klinkt weinig efficiënt en legt een voedingsbodem voor adviezen die in een bureaulade eindigen. Wat dat betreft zal de erkenning dat externe adviseurs een blijvend aandeel zullen leveren aan het openbaar bestuur er ook te moeten leiden dat er een cultuuromslag ontstaat met betrekking tot het aansturen van deze externe adviseurs.

Te denken valt aan:

8. Elk overheidsorgaan of ambtelijke dienst moet over een lijst van toetsingscriteria beschikken die als richtlijn gelden voor het uitbesteden van werkzaamheden aan externe adviseurs. Die toetsingscriteria hebben ondermeer betrekking op de inhoud van de opdracht, de aard van het product, de afspraken over wie, wanneer, wat doet, etcetera. Deze lijst van

toetsingscriteria is openbaar.

Wat de kwaliteit van het openbaar bestuur absoluut niet ten goede komt is het feit dat elk overheidsorgaan dat een beroep wil doen op een extern bureau op zijn eigen houtje zijn weg naar de beste adviseur moet vinden. Hoewel overheidsorganen steeds meer afhankelijk zijn van externe bureaus, doen ze niets om de ervaringen van elkaar en uit het verleden in het eigen voordeel te gebruiken.

9. Er moeten één of meer centrale databases komen voor registratie van overheidsadvies. Zowel de VNG als de departementen moeten een databank gaan inrichten, waarin alles met betrekking tot overheidsadviesrelaties is te raadplegen. Welke bureaus/adviseurs hebben waar al aan een vergelijkbaar advies gewerkt? Kan daar op voortgeborduurd worden? Wat hebben adviesbureaus al eerder gepresteerd? Dat type vragen moeten overheidsorganen kunnen beantwoorden voordat zij een nieuwe relatie aangaan. Dat kan ook voorkomen dat hetzelfde product tien keer voor dezelfde prijs wordt verkocht. Het kan er ook toe resulteren dat gemeenten bijvoorbeeld met vergelijkbare problemen de handen ineenslaan en samen een relatie met een extern bureau aangaan.

Het toegenomen belang van externe bureaus bij het openbaar bestuur kan als keerzijde hebben dat de kwaliteit van het ambtelijke apparaat achteruitgaat. Steeds meer denkwerk wordt uitbesteed. Het uitbesteden van de voorbereiding van de Vreemdelingenwet is tegelijkertijd een motie van wantrouwen tegen de eigen ambtenarij en ondermijnt derhalve op termijn de kwaliteit van het openbaar bestuur.

10. Inhuren van externe adviesbureaus mag nooit ten koste gaan van de ambtelijke en politieke verantwoordelijkheden. Het kan dus nooit zijn dat externe adviseurs worden ingezet om ambtelijke diensten te passeren. Het hoort bij de aard van het openbaar bestuur dat de inbreng van externe bureaus nooit in de plaats kan komen van bestaande (en te controleren) verantwoordelijkheden en dus altijd dienstverlenend en ondersteuend zal moeten zijn ten opzichte van de ambtelijk-politieke hiërarchie.

11. In dit opzicht is het ook van groot belang dat ambtelijke overheidsorganisaties ook helderheid creëren over interim-managers. Op steeds meer plaatsen in het openbaar bestuur komt het voor dat interim-managers gedurende lange perioden (tenminste meer dan een half jaar) cruciale leidinggevende posities innemen. Vaak worden ze daartoe door de top van de ambtelijke organisaties, of soms zelfs door politiek verantwoordelijken toe uitgenodigd. Ze moeten orde op zaken stellen, maar ondertussen besluiten ze als 'dure passant' wel over zaken waar ze op termijn geen verantwoordelijkheid dragen. In feite belichamen ze een soort institutioneel wantrouwen van de top ten opzichte van de ambtelijke dienst. Het is zeer de vraag of die situatie die steeds vaker voorkomt de kwaliteit van het openbaar bestuur ten goede komt. Het kan niet de bedoeling zijn om managers neer te zetten die zonder dat zij zich aarden en zonder dat ze de intentie hebben een langer engagement met deze specifieke overheidstaak aan te gaan cruciale verantwoordelijkheden te geven, waarbij zij ook nog eens de consequenties van hun eigen besluiten niet mee zullen maken. Als dat de toon zet is dat desastreus voor een ambtelijke dienst en daarmee voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Juist als het gaat om dit soort processen zal de overheid meer op eigen kracht moeten vertrouwen, mensen meer uit de eigen gelederen meer kansen moeten geven, of anders eerder besluiten tot het echt werven van managers die dat duurzame engagement wel willen aangaan. Het zou derhalve zeer aan te bevelen zijn als ambtelijke diensten en overheidsorganen tot een

soort statuut van interim-management komen, die duidelijk maakt in welke omstandigheden er een beroep op kan worden gedaan en waarbij het idee van 'interim' nog eens met maximum-termijnen en omschrijving van taken en verantwoordelijkheden wordt onderstreept. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat hoge leidinggevende functies in het openbaar bestuur in principe altijd worden bekleed door mensen die ook in dienst zijn van de betreffende overheidsafdeling en dat daar slechts tijdelijk, louter overbruggende, uitzonderingen op mogelijk zijn.

12. Het fenomeen draaideurambtenaren zal zoveel mogelijk moeten worden beperkt. De ene dag de ambtenarenstatus opgeven, om niet lang daarna als adviseur of projectmanager tegen een veel hoger tarief weer op dezelfde stoel te gaan zitten is een verschijnsel dat de kwaliteit van het overheidapparaat van binnen uitholt. Het is bovendien een oneerlijke vorm van concurrentie, want zo'n externe adviseur surft op zijn oude contacten binnen en niet op zijn kwaliteiten. Er moet een duidelijke termijn komen waarvoor dat onmogelijk wordt gemaakt. Bij de rijksoverheid geldt, naar verluidt, een termijn van twee jaar. Er is veel voor te zeggen om die termijn tot drie jaar te verlengen en overal in het land als principe in te voeren. Dat schept ook duidelijkheid: wie als ambtenaar de 'markt' op wil, zal zich daar tenminste drie jaar moeten bewijzen voordat hij bij zijn oude broodheer zijn diensten kan gaan vertonen. En natuurlijk zullen daar soms uitzonderingen opgemaakt worden, maar dan nog lijkt de regel gerechtvaardigd dat de kosten die met de inzet van zo'n ex-werknemer gepaard gaan in principe de kosten uit de tijd dat hij of zij in loondienst is slecht marginaal zullen mogen overtreffen.

13. Hetzelfde geldt in zeker opzicht voor politieke bestuurders. Voor de zuiverheid van de politiek is het verstandig dat hier als vuistregel geldt dat zij tenminste drie jaar nadien geen extern advieswerk verrichten voor die ambtelijke diensten en overheidsorganen waar zij politiek verantwoordelijk voor zijn geweest.

ad 4. Primaat van de politiek

In zijn beschouwing in *Binnenlands Bestuur* schetst Walter Etty een ideale situatie in een kleine gemeente. 'Vaak zijn B. en W., al dan niet via een raadsbesluit, rechtstreeks opdrachtgever. De herstructurering van een wijk of een nieuwe impuls voor het ouderenbeleid krijgt zo de beloofde (contra)expertise. De adviseur zit met het politieke bestuur aan tafel. Dit gebeurt niet in de schemer, maar in de openbaarheid. In kleine gemeenten is de inschakeling van een externe immers geen ambtelijke routine, maar een bestuurlijk feit dat niet onopgemerkt blijft. De lokale pers zal veel aandacht besteden aan het rapport van de externe, of het nu gaat om een gemeentelijke herindeling of het functioneren van de organisatie. Hier is sprake van openheid en transparantie. De adviseur treedt op die manier als een onafhankelijke partij, die in een transparante machtscheiding een eigen bijdrage levert die leidt tot effectiever en democratisch beleid.' (BB, 26 mei 2000)

Nog even afgezien of het bij kleinere gemeenten zo gaat (waar je ernstig aan kunt twijfelen) zou tegen eend ergelijke rol van de externe adviseur als democratie-katalysator weinig bezwaar bestaan. In feite zorgt hij ervoor dat het democratisch proces zijn beloop krijgt. Maar helaas, zo moet Etty zelf erkennen, komt die situatie in grotere steden en bij de rijksoverheid veel minder voor. 'Bij de opdrachtformulering is de Tweede kamer bijna altijd uit beeld (en heeft zelf nauwelijks een uitbestedingsbudget). Externe (contra)expertise maakt vaak wel deel uit van de beleidsvoorbereiding, maar wordt niet systematisch aan bewindslieden en het parlement (of de gemeenteraad) voorgelegd. In grote steden blijken

wethouder en adviseur nogal eens twee handen op één beuk. Op de departementen dient het advies van de adviseur niet zelden als ondersteuning van het ambtelijke voorstel in plaats van tot versterking van de positie van het politieke bestuur.'

Het zou naïef zijn om de situatie van de kleine gemeente maatgevend te laten zijn voor het hele land, temeer daar de ideale situatie in kleine gemeenten vermoedelijk allang niet meer voorkomt. Maar essentieel is wel dat de inbreng van externe adviseurs in het juiste licht moet worden beoordeeld. Zij dienen niet de werthouder, of de ambtelijke dienst, maar in principe zouden zij datgene moeten doen wat Etty's adviseur in die kleine gemeente doet: de kwaliteit van het democratisch proces versterken.

14. De aanwending van externe adviseurs moet vooral gelegitimeerd worden van vanuit het primaat van de politiek, of beter: het democratische primaat. Openbaarheid en publieke verantwoording vormen daar belangrijke onderdelen van. Maar dat betekent ook de democratie een beslissende stem geven. Door programma's en vraagstellingen/opdrachtformuleringen ter beoordeling aan de gemeenteraad voor te leggen of een inhoudelijk programma van adviesaanvraag mee te nemen als onderdeel van de begrotingsbesprekingen in de Tweede Kamer. Adviseurs worden te vaak binnengehaald om het eigen gelijk van een fractie, een politicus, een topambtenaar te bevestigen, daarom stuiten zij ook zo vaak op wantrouwen. Te weinig worden zij gebruikt om het democratisch proces te versterken, terwijl op dat punt juist de nodige hulp welkom is.

www.josvdlans.nl

Voor de volledige en geredigeerde publicatie:

Titel: De staatsgreep van de zesde macht? Opkomst van externe adviseurs bij de overheid.
Auteurs: Jos van der Lans en Wouter van Kouwen
Uitgave: Wetenschappelijk Bureau GroenLinks
Datum: oktober 2001
ISBN: 90 7228 835 5
Pag.: 33
Prijs: uitverkocht, gratis down te laden via internet

Terugtrekkende overheid. Sturen op hoofdlijnen. Kerntaken. Privatisering. Uitbesteding. Het zijn centrale begrippen in bijna elke beleidsdiscussie van het afgelopen decennium. Achteraf gezien, is een krimpende overheid niet per se een 'voordeliger' overheid gebleken. Want tegenover het afstoten van taken en reductie van het aantal ambtenaren staat de intocht van de consultants, de externe adviseurs. Kennis die bij de overheid is weggevoerd, moet weer duur worden ingekocht. De uitgaven voor deze 'externen' zijn de afgelopen jaren explosief gestegen. Tenminste, dat is het vermoeden. Want een juist inzicht in de kosten is moeilijk te krijgen. Ook de rol van de externen is niet altijd duidelijk. Er is een schemergebied ontstaan waarin adviseurs, bestuurders en ambtenaren hun werk doen. Transparantie van bestuur en democratische controle zijn ver te zoeken. Hoe kan het werk van externe adviseurs tot verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur kan leiden? En: hoe kan het primaat

van de politiek worden hersteld? Dat zijn de centrale vragen waarop in *De staatsgreep van de zesde macht?* een antwoord wordt gegeven.

De tekst is te downloaden op:

<http://www.groenlinks.nl/publicaties/wetenschappelijk>

http://managementconsult.profpages.nl/man_bib/rap/groenlinks01.html