

# Waarom leidt de rol van consultants in de politiek in Frankrijk wel tot discussie maar hier niet?

Analyse Maandag 22 maart – Vrij Nederland

Tekst [Loïc Michels](#)

De Franse overheid maakt steeds meer gebruik van consultants, met grote consternatie tot gevolg. Nederland geeft er nog veel meer geld aan uit – waarom blijft zo'n zelfde discussie hier dan uit?

'Het is een klik,' zegt de anonieme ambtenaar. 'Het zijn allemaal hetzelfde soort mensen, met geld en gladde praatjes. Het zijn allemaal *beautiful people*, met een ijzingwekkend zelfvertrouwen,' zo citeert nieuwssite Politico de anonieme ambtenaar in een onderzoek van afgelopen februari. 'En ze komen allemaal van dezelfde scholen...'

De Franse consultancysector is sinds 2016 hard [gegroeid](#), en volgens het onderzoek van Politico is het gebruik dat de overheid van consultants maakt even hard meegelopen. De publieke sector is inmiddels goed voor zo'n tien procent van de winst in de consultancy, ofwel 637 miljoen euro. In de pandemie is de trend in een stroomversnelling gekomen. Zo heeft het Franse ministerie van Gezondheid sinds maart 2020 28 corona-gerelateerde consultancycontracten getekend voor een gezamenlijke waarde van ruim 11 miljoen euro. 'Een op de twee werknemers hier heeft een burn-out,' zegt een ambtenaar van het ministerie die eveneens anoniem wenst te blijven. 'Met een crisis, een lockdown, en dan ook nog een vaccin om te managen... Het is duidelijk dat we hulp van buiten nodig hebben.'

## Vriendjespolitiek

Frankrijk is bepaald niet het enige land dat gebruik maakt van consultancybureaus, maar de opmars van de consultants veroorzaakt er wel meer reuring dan in andere landen. Véronique Louwagie, parlementslid voor de rechts-conservatieve partij Les Républicains, luidt de noodklok, en ook Franse media berichten over de activiteiten van adviesbureaus.

[Ze](#) deelden bijvoorbeeld gretig het nieuws over een veroordeling in de VS van bureau McKinsey, dat de Franse overheid met een miljoenencontract [helpt](#) met de coronavaccinaties. Afgelopen april onthulden media dat bureau Bain and Company op 'pro-bono'-basis hielp met het opstarten van grootschalige covid-testlocaties.

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Niet lang daarna besloten een aantal Gele Hesjes verhaal te gaan [halen](#) bij het Parijse kantoor van het bureau. Ze vroegen waarom ‘een Amerikaans privébedrijf’ de overheid hielp, volgens hen een teken van ‘hoogverraad, [...] verstrengeling van oligarchenbelangen met de regering van Macron.’

De verdenking van vriendjespolitiek in de regering komt niet uit de lucht vallen. Er bestaan korte lijntjes tussen de regering Macron en de consultancywereld. Vooral het grote adviesbureau McKinsey kruist regelmatig het pad van Macron. Al vanaf 2007, zoals [Le Monde](#) bericht, zijn de twee verknoopt. Voormalige adviseurs van McKinsey speelden een grote rol in zijn verkiezingscampagne en bekleden nog steeds prominente posities. Ze zijn overal terug te vinden: in de Franse politiek wordt het steeds gangbaarder voor politici om over te springen naar een adviesbureau – en andersom.

En zoals ook de anonieme ambtenaar tegenover Politico opmerkte, de twee werelden komen vaak uit hetzelfde milieu. Symbool hiervoor staat het prestigieuze École Nationale d'Administration, ofwel l'ENA, wiens *énarques* overal in de top zijn terug te vinden – zoals ook Macron zelf. Ook parlamentslid Louwagie ziet de bezwaren: ‘Op een gegeven moment kunnen we ons afvragen hoe het zit met alle verschillende belangen, en dat is niet erg gezond voor het vertrouwen van de Fransen in de staat.’

## Zesde macht

Volgens cijfers van de Europese brancheorganisatie FEACO maakt de Franse overheid inmiddels meer gebruik van consultancy-expertise dan buurlanden zoals Italië, maar de grootgebruikers in Europa heeft Frankrijk nog lang niet ingehaald. In Duitsland heeft de overheid procentueel eenzelfde aandeel in de omzet van adviesbureaus, maar niet in absolute zin. Daar betaalt de overheid al snel 3,1 miljard aan consultancy, en ook aan Nederland kunnen de Franse adviseurs zich nog niet meten. Het bedrag dat de Nederlandse overheid in 2019 aan consultancy besteedde, werd [geschat](#) op zo'n 1,66 miljard euro – veel meer dan de 600 miljoen die in Frankrijk consternatie veroorzaakt.

In Nederland heeft de bemoeienis van consultants nooit tot ernstig debat geleid, zegt journalist en voormalig Eerste Kamerlid voor GroenLinks Jos van der Lans. In 2001 schreef hij een nota onder de titel *Staatsgreep van de zesde macht?*, waarin hij de groeiende rol van externe adviseurs bij de overheid aankaartte. Zijn bedoeling was om het debat aan te zwengelen, maar het ontbrak aan animo. ‘Je leest nog wel eens een krantenberichtje, maar voor de rest is het angstvallig stil gebleven.’ Ondanks het feit dat de ministeries in 2019 de zogeheten Roemernorm overschreden, een richtlijn die stelt dat ze maximaal tien procent van hun personeelskosten aan externe bureaus mogen besteden.

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

## Neutraler

‘Nederland was al voor de Tweede Wereldoorlog internationale koploper in het gebruik van adviesbureaus,’ zegt Paul Frissen, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Vanwege de Nederlandse noodzaak tot polderen zoekt de overheid naar manieren om gevoelige dossiers te depolitiseren. ‘Het advies van een extern bureau lijkt dan natuurlijk neutraler.’

Hoewel de adviessector in Nederland dus altijd al sterk was, nam de bemoeienis van consultants met de overheid in de jaren negentig een nog hogere vlucht. De grote managementadviesbureaus surften mee op een nieuwe kijk op overheidsvoering.

In 2001 constateerde journalist Jos van der Lans dat de overheidsuitgaven aan adviesbureaus in het voorgaande decennium was verzesvoudigd. Dit was volgens hem te wijten aan de opkomst van het zogeheten ‘New Public Management’: een stijl van overheidsvoering die was overgewaaid uit Angelsaksische landen, en sterk verbonden was met de neoliberale golf.

Volgens deze managementstijl gaat het om het resultaat, hoe je dat bereikt is minder belangrijk. In plaats van beleid maken, neemt de overheid producten af. Ambtenaren werden voortaan uitgezocht op hun vaardigheid in aanbesteding, niet op hun inhoudelijke expertise – wat ook hielp om overal in de overheid inzetbaar te zijn, en makkelijk carrière te maken. ‘Vervolgens liepen de ambtenaren met vakkennis langzaam maar zeker weg, en de overheidsexpertise verschaalde.’

Van der Lans ziet daar ook de grondslag voor een afnemende autoriteit van de overheid: zonder kennis geen sturing. Paul Frissen ziet echter een andere oorzaak: een toegenomen mediadruk betekent dat voor topambtenaren het steeds belangrijker is om ‘de minister uit de wind te houden.’ Uit angst voor het autoriteitsverlies zoeken ze juist naar manieren om verantwoordelijkheid te kunnen ontkennen. Met als gevolg: ze besteden de inhoud nog vaker uit.

## Polder- en pacificatietraditie

‘De overheid is in de jaren negentig niet kleiner geworden,’ zegt Paul Frissen, ‘maar kreeg een bedrijfsmatige invulling.’

Nederland heeft dus altijd al aansluiting gezocht bij de adviessector. Die polder- en pacificatietraditie staat haaks op de overheidsstijl in Frankrijk, die Frissen ronduit ‘Etatistisch’ noemt (van het Frans *état*, staat): de overheid stuurt de samenleving. In Frankrijk was er veel minder noodzaak voor een compromis. ‘Het land is extreem gecentraliseerd en publieke taken worden traditioneel door sterke staatsbedrijven uitgevoerd – alles liep via Parijs.’

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De alomtegenwoordige overheid is zo deel gaan uitmaken van het Franse zelfbeeld. Politico citeert overheidsonderzoeker en voormalig consultant Fabien Gélédan, die stelt dat ‘wie aan de Franse overheid komt, haast aan de Franse identiteit zelf komt.’ Voeg daar een stuk ingebakken anti-Amerikaans sentiment aan toe, en Frissen is niet verbaasd over de Franse weerzin jegens de nieuwe rol van grote adviesbureaus zoals McKinsey.

## Wiens brood men eet

Als het aan Jos van der Lans ligt, kan er ook in Nederland wel wat meer debat komen rond de inzet van adviesbureaus. Hij ziet hoe de coronacrisis ook hier de gevolgen van een aanbestedingsoverheid op scherp zet. De overheid is overgeleverd aan het ‘Outbreak Management Team’, zonder dat ze over de capaciteiten beschikt om de conclusies van het team kritisch te evalueren. ‘De ambtenaren weten gewoon te weinig om daar een discussie over te voeren. Het gezag en de autoriteit van de ambtenaar is verdampt.’

Daarnaast trekt Van der Lans ook de neutraliteit van menig adviesbureau in twijfel. Hij wijst op de afhankelijkheidsrelatie tussen bureau en opdrachtgever. Zo kunnen ambtenaren en politici advies van een extern bureau presenteren als een onafhankelijke rechtvaardiging van hun beleid, terwijl de kans groot is dat het bureau de opdrachtgever naar de mond praat. ‘Een geval van wiens brood men eet, wiens woord men spreekt.’

Hoogleraar Frissen nuanceert de relevantie van dat spreekwoord. Volgens hem kan je niet generaliseren, aangezien elk adviesbureau anders opereert. ‘Sommige bureaus bouwen juist een reputatie op het feit dat je een ongezouten advies krijgt, ook als dat tegen de belangen van de opdrachtgever ingaat.’

Hij deelt een scepsis tegenover adviesbureaus, maar vertrouwt de overheid evenmin. Het is niet zo slecht dat een instituut met het geweldsmonopolie niet te veel macht krijgt, zegt hij. ‘En het beeld dat er bij adviesbureaus alleen maar schurken rondlopen, klopt natuurlijk niet.’

Op één vlak is de overheid in Frankrijk meer vermengd met de adviessector dan de Nederlandse, zegt Frissen. De Franse traditie van sterke overheidsbedrijven en elitescholen met een onskent-ons-cultuur bevordert de makkelijke overstap van de zelfverzekerde *beautiful people* van overheid naar consultancy en omgekeerd. In Nederland komt de *beautiful* minister van Financiën weliswaar van McKinsey, maar zo’n overstap is hier toch veel minder gebruikelijk dan in Frankrijk.