

Politieke besluitvorming

Politieke adviseurs

Hebben politieke adviseurs nut? Een speltheoretische benadering werpt licht op deze vraag.

Ter inleiding van dit artikel enige fragmenten uit NOVA van 24 augustus jl:

Reporter: "Het is geen ambtenaar en geen politicus, en dat maakt hem nogal ongrijpbaar. Een gids in de Haagse jungle. Ze rukken op de politieke adviseurs..". Opmerkingen van Dick Houwaart, die lange tijd directeur Voorlichting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is geweest.

Eerst zijn antwoord op de vraag van de reporter of politieke adviseurs nodig zijn: "Nee, ik vind het volstrekt onzin. Elke minister heeft een fantastische staf ambtenaren om zich heen. Duur betaalde, hoge ambtenaren. Die mensen hebben fingerspitzengefühl voor politiek, anders zouden ze daar niet zitten...".

Vervolgens de reacties van Houwaart op de opmerking van de reporter dat wellicht verkeerde beslissingen van ministers zouden zijn voorkomen als er goede adviseurs waren geweest: "Maar misschien hebben de adviseurs van de minister, die dus regelmatig in dienst zijn van het ministerie..

de minister geadviseerd het zo te doen. En dan heeft zij de wind de andere kant op laten waaien. Dat gebeurt natuurlijk ook". En later: "Ambtenaren die adviseren: doe het nou linksom of rechtsom. En de minister doet precies het omgekeerde. Dat kan natuurlijk en dat mag de minister doen, maar waarom moet die al die mannekes inhuren die het allemaal beter zouden weten dan uitstekende ambtenaren die er al jaren zitten"¹.

Het bestaan van politieke adviseurs is geen Nederlands fenomeen. De *Volkskrant* bericht bij voorbeeld dat "Bundeskansler Kohl een zogenoemd keukenkabinet heeft van 25 politieke adviseurs"². In de Verenigde Staten wordt de president bijgestaan door de *Counsel of Economic Advisors*, waarin gewoonlijk economen zijn opgenomen met dezelfde politieke kleur als de president. De vraag rijst waarom politici naast ambtenaren behoefte hebben aan politieke adviseurs. Sedert enige tijd proberen wij aan de

hand van speltheoretische modellen deze vraag te beantwoorden. Tevens proberen wij een verklaring te vinden voor het feit dat politici veelal adviseurs aanstellen van hun eigen politieke kleur.

Een simpel spel

We modelleren de interactie tussen de minister en de politiek adviseur aan de hand van een simpel spel, waarin de minister een beslissing moet nemen over een bepaald project of een onderdeel van een project (de Betuwelijn, een vijfde landingsbaan of een extra lantaarnpaal op de nieuw aan te leggen A263). De minister heeft twee mogelijkheden: 1. zij besluit tot uitvoering van het project en 2. zij handhaaft de status quo. De minister besluit tot uitvoering van het project als het verwachte nut van het project, $U(x)$, hoger is dan het nutsniveau van de status quo, $U(s)$:

$$U(x) - U(s) > 0$$

De baten en/of de kosten van het project zijn omgeven met onzekerheid. Deze onzekerheid wordt weergegeven door een storingsterm ϵ . Daarnaast heeft de minister haar eigen politieke voorkeur met betrekking tot het project, p . Het verschil tussen het nut van het project en de status quo wordt weergegeven door de volgende vergelijking:

$$U_m = U(x) - U(s) = p + \epsilon \quad (1)$$

Als p groter is dan nul dan is de minister geneigd het project uit te voeren, en als p kleiner is dan nul dan heeft zij de neiging de status quo te handhaven. Verschillende individuen kunnen verschillende voorkeuren hebben, omdat de baten en kosten van het project niet gelijkmatig verdeeld zijn over burgers.

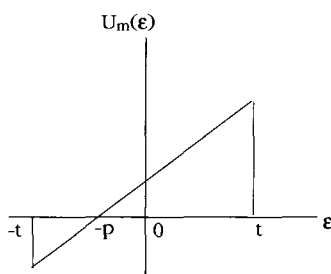
Zoals gezegd zijn de baten of kosten van het project afhankelijk van bepaalde factoren, waarover de minister onzeker is. De baten of kosten kunnen meevallen $\epsilon > 0$ of tegenvallen $\epsilon < 0$. Ter vereenvoudiging van de analyse, maar zonder dat het onze resultaten beïnvloedt, veronderstellen we dat de storingsterm uniform verdeeld is over het interval $[-t, t]$. De verwachte waarde van ϵ is dus nul.

1. Gebaseerd op de tekst van NOVA, die geleverd is door Euroclip reportservice.
2. Een adviseur van 'Paars' heet liever geen adviseur, *de Volkskrant*, 25-8-1995.

Wanneer de minister geen informatie verwerft omtrent ϵ , dan is haar beslissing afhankelijk van haar politieke voorkeur, omdat dan de verwachte waarde van ϵ nul is. Heeft zij een politieke voorkeur voor het project ($p > 0$), dan zal zij besluiten dat het project moet worden uitgevoerd. Indien $p < 0$, dan besluit zij de status quo te handhaven.

Omdat de netto baten van het project behept zijn met onzekerheid is er een kans dat de minister een verkeerde beslissing neemt. Figuur 1 toont het verschil tussen het nut van het project en de status quo, U_m , voor verschillende waarden van ϵ en een positieve waarde van p . Als U_m positief is, dan geldt dat het project het hoogste nut oplevert. Dit is dus het geval als $\epsilon > -p$. In dat geval zal de minister ach-

Figuur 1. Het verschil tussen het nut van het project en de status quo als functie van ϵ



teraf geen spijt hebben het project te hebben ontwikkeld. Echter, als $\epsilon < -p$, dan zal de minister spijt hebben van de beslissing het project uit te voeren. Vanzelfsprekend wil de minister de kans op een verkeerde beslissing minimaliseren. De kans op een ϵ kleiner dan $-p$ geeft de minister een prikkel om informatie in te winnen over de stochast ϵ . Hiertoe kan zij een adviseur inschakelen.

De adviseur

De beleidsadviseur in ons model adviseert de minister bij haar beslissing over het project. Adviseurs worden verondersteld volledig geïnformeerd te zijn over de stochastische term ϵ . Verder veronderstellen we dat de adviezen aan de minister worden gegeven aan de hand van aanbevelingen: de adviseur raadt de minister aan het project te ontwikkelen of af te zien van het project (in termen van Dick Houwaart: links om of rechts om).

Behalve dat adviseurs de waarde van ϵ kennen, zijn zij normale burgers die eigen voorkeuren hebben ten aanzien van het project waarover de minister moet beslissen. Het verschil tussen het nut dat de adviseur toekent aan het project en de status quo wordt weergegeven door:

$$U_a = a + \epsilon, \quad (2)$$

waarin a de politieke voorkeur van de adviseur weergeeft.

Evenals de minister maximeert de adviseur zijn nut. Vergelijking 2 toont dat als $a + \epsilon > 0$, de adviseur er baat bij heeft dat het project ontwikkeld wordt en als $a + \epsilon < 0$, dan wil de adviseur dat de minister afziet van het project. Wanneer we veronderstellen dat er ten minste een kleine kans bestaat dat de minister de aanbeveling van de adviseur volgt, dan is de optimale strategie van de adviseur een positief advies over het project uit te brengen als $a + \epsilon > 0$ en een negatief advies uit te brengen als $a + \epsilon < 0$.

Zoals gezegd heeft de minister behoefte aan informatie over ϵ ten einde een verkeerde beslissing te vermijden. Uit de strategie van de adviseur volgt dat de adviseur wiens voorkeur a gelijk is aan die van de minister, precies die informatie levert die de minister nodig heeft. Immers, een positief advies van deze adviseur toont dat $\epsilon > -p$, zodat de minister zeker weet dat zij beter af is als het project wordt uitgevoerd. Analooftoont een negatief advies dat $\epsilon < -p$, hetgeen de minister overtuigt dat het project niet moet worden uitgevoerd. Het is duidelijk dat de minister het advies van deze adviseur altijd zal opvolgen.

Nederland

Dick Houwaart constateerde in *Nova* dat ministers de adviezen van hun ambtenaren niet altijd opvolgen. Ook de adviezen van commissies lijken vaak in bureauladen te verdwijnen. De communicatie tussen beleidsmakers en experts lijkt derhalve gebrekkig. Een reden hiervoor kan zijn dat er in Nederland consensus over bestaat dat adviseurs en ambtenaren onafhankelijk behoren te zijn. De commotie rondom de politieke adviseurs illustreerde dit. Met behulp van ons model kan eenvoudig worden getoond dat ministers, die zelf een voorkeur hebben voor of tegen het project, de aanbevelingen van onafhankelijke adviseurs vaak in de wind

zullen slaan. Stel bij voorbeeld dat een onafhankelijke adviseur ($a=0$) een negatief advies uitbrengt. De verwachte waarde van ϵ is dan gelijk aan $-0,5t$. Een minister met een voorkeur $p > 0,5t$ zal het negatieve advies niet opvolgen, omdat $p + E(\epsilon) > 0$.

Slotopmerkingen

Wanneer politieke adviseurs dienen als middel om de minister voor verkeerde beslissingen te behoeden dan kan zij zich het best laten adviseren door iemand met dezelfde politieke kleur. Deze adviseur verschaft precies die informatie waaraan de minister behoefte heeft. Onafhankelijke adviseurs kunnen leiden tot typisch Nederlandse bureauladen vol met deskundige, maar ongebruikte, rapporten.

Twee kanttekeningen zijn echter op zijn plaats. Ten eerste, in dit artikel hebben wij verondersteld dat alle adviseurs even competent zijn. Het is duidelijk dat het nut van een politiek adviseur voor de minister minimaal is als hij niet over meer informatie beschikt dan de minister zelf. Het is twijfelachtig of één politiek adviseur op vele gebieden expert kan zijn. Wij menen daarom niet dat de fantastische staf ambtenaren van de minister op straat moet worden gezet. Wel denken wij te begrijpen waarom de minister bij sommige beslissingen behoefte heeft aan een politiek adviseur van haar eigen kleur.

Ten tweede is de functie van politiek adviseur in ons model beperkt tot het verschaffen van informatie ten einde de minister te behoeden voor verkeerde beslissingen. Informatie kan echter ook een ander doel dienen, namelijk het overtuigen van anderen dat bepaalde beslissingen moeten worden genomen. Dit speelt met name wanneer een minister het parlement dient te overtuigen van haar voornemens. In het uitgebreide artikel, dat wij spoedig hopen af te ronden, wordt met name aandacht besteed aan dit aspect van informatie.

Wilko Letterie
Otto Swank

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene economie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

