

Beladen extern organisatieadvies

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten

De Open Universiteit was in de beginjaren, de jaren tachtig, niet alleen ambitieus maar ook een groot succes. De stroom aan cursusproducties kwam op gang en het aantal studenten overtrof alle verwachtingen. De berichtgeving over de OU in de pers was daarom zeer positief. De OU kende ook hoogleraren, uiteraard. Wie hoogleraar werd, moest qua onderzoeksproductie en onderwijservaring dan ook stevig aan de maat zijn en passen bij de ambities. Jasper von Grumbkow en ik hadden al diverse boeken en artikelen gepubliceerd en werden dus vrij snel na de start van de OU aangesteld.

Jasper is ongeveer even lang hoogleraar aan de Open Universiteit als ik. We zijn benoemd in 1987 en dus meer dan twintig jaar hoogleraar. Hij was en is organisatiepsycholoog en ik was en ben hoogleraar bestuurskunde. We troffen elkaar vaak bij Diësvieringen, bij vergaderingen van hoogleraren, bij een hooglerarendiner, we zochten elkaar af en toe op en ontmoetten elkaar ook in de privésfeer.

We zijn in de jaren tachtig benoemd toen de Kroonbenoeming van hoogleraren net verleden tijd was. Dat is symbolisch. We gingen een periode in – de jaren negentig - waarin de hoogleraren aanvankelijk nog wel afzonderlijk beraad hadden. Rolonduidelijkheid en verplattung in organisaties hadden nog niet erg toegeslagen. Het was in die jaren negentig dat we de ontwikkelingen in de instelling van commentaar voorzagen; discreet natuurlijk. Een van die ontwikkelingen betrof de introductie van managementmethoden en de externe adviesbureaus die deze veelal aanprezen, introduceerden en begeleidden. Was die toepassing altijd verstandig? Daarover gaat dit artikel. Een poging om eens nader te bezien of managementmethoden ook in de OU-context pasten en of externe adviseurs daar goed oog voor hadden.

De kern

De leiding van de Open Universiteit heeft niet altijd een gouden hand gehad in de toepassing van ‘managementmodellen’ en het succesvol binnenhalen van externe organisatieadviseurs die methoden bepleitten. Waarom? De methoden waarvan de externe adviseurs zich bedienden en die ze wilden toepassen, zoals bijvoorbeeld *Activity Based Costing*, waren op zich niet van kwaliteit ontbloot maar toepassing in de context van een universiteit als de Open Universiteit was ongewenst of de volledige toepassing van een methode ‘stagneerde’ om andere reden. De methoden, ik stel ze hier gelijk aan *managementmodellen* (cf Ten Have e.a., 1999; Martens, e.a., 2002), waren over het algemeen wel toepasbaar in bepaalde typen private bedrijven of onderdelen daarvan – door Mintzberg in een van zijn overzichtswerken ‘configuraties’ genoemd -, maar niet voor honderd procent in een context waarin universitaire professionals met vrijheid van handelen creatief proberen te werken of zelfs moeten werken. Of ze waren wel toepasbaar maar zijn niet goed bestuurlijk tot een einde geleid. De eerste les is dus: wie bestuurder is, moet zich altijd afvragen of een methode uit het managementmodellenboek geschikt is voor het doel dat het bestuur heeft en of die methode – eventueel na ‘bewerking’- toepasbaar is met het oog op het doel en de kenmerken van de organisatie, de processen en de medewerkers die er werken. De les is dus niet dat de methoden fout zijn. Als een methode of aanpak wordt toegepast, moet dit gebeuren met

inachtneming van de beperkingen van die methode en met het oog op het vermijden van valkuilen.

De tweede les is dat de externe adviseurs blijkbaar gretig waren om een opdracht te krijgen en ze de contextgeschiktheid van een managementaanpak blijkbaar niet altijd relevant vonden. Ze voerden een niet steeds adequate dialoog met de opdrachtgever over de opdracht of - omgekeerd - de opdrachtgever met de opdrachtnemer. Daardoor werden bepaalde methoden niet met voldoende gevoel voor de kenmerken van universitair werk toegepast. Deze laatste zwakte komt vaker voor (Block, 2001; Twijnstra e.a., 2002).

Ik licht in deze bijdrage licht enkele toonbeelden van (in)effectieve toepassing van een managementmodel kort toe. Het gaat om: Activity Based Costing; Business Process Redesign; Management van processen vlg. Hardjono & Bakker; de Swot-aanpak voor faculteiten; de Haarvatenanalyse (een diagnose-instrument); de mogelijkheid van Bedrijfsopleidingen. Bij een aantal toepassingen, dus niet bij alle, is niet alleen sprake geweest van te weinig oog voor de context maar ook de grondfout gemaakt om de universiteit (OU) op te vatten als een privaat bedrijf waar je alle managementmodellen in de volle breedte van de organisatie zo maar op los kunt laten. En van een tekort schietende reflectie op de opdracht en de keuze van de methode (vergelijk Van Delden e.a., 1987; De Vries en Van Dam, 1998). Ik wijs ook op goed bestuur.¹ De toepassing van de haarvatenanalyse was origineel maar de uitkomsten zijn tot een handvol mensen beperkt gebleven. Van doorwerking van deze analyse kan in 2010 een tiental door ons geraadpleegde personen zich echter niets meer herinneren.

Jaren tachtig: op weg naar meer bedrijfsmatig denken

Alvorens uit te komen bij de managementmethoden ga ik kort in op de '*sensitizing concepts*' van de jaren negentig.

In de jaren negentig kwam in de universitaire wereld allerlei nieuwlichterij opzetten. Daarvan is hier een ontwikkeling vermeldenswaard. De Universiteit Twente (UT) werd in het kielzog van het door de private sector geïnspireerde managementdenken ('*new public management*') en opkomend neoliberalisme een '*ondernemende universiteit*'. De UT afficheerde zich zo in personeelsadvertenties en in andere uitingen. Onderzoek om zichzelf wille, daar kon je je in de '*ondernemende universiteit*' niet echt op beroepen. Er moest geld binnenstromen, te verwerven uit opdrachtonderzoek of PAO-onderwijs tegen commercieel tarief. Onderzoek moest als het even kon een functie hebben voor de ontwikkeling van samenleving en economie. De UT stond model voor een bredere ontwikkeling (Grit, 2000).

De jaren negentig waren ook de jaren dat Colleges van Bestuur (CvB's) zich niet meer slechts bemoeiden met budgettaire afspraken met de minister van OCW en gebouwen en andere infrastructuurzaken zoals ICT, maar zich ook in gingen laten met het financieel rendement van studierichtingen en andere aspecten, zoals het ondernemerschap in en van de universiteit. Wat dat rendement normatief en feitelijk was, werd nooit helder- het was niet meer dan een '*sociale constructie*' van een paar mensen die van mening waren dat iets niet genoeg rendeerde. Maar dat maakte niet uit voor bestuurders die soms meer verordonneerden dan overtuigden. Een beweging naar de markt, daar ging het om. Het werd de tijd dat je daarover niet veel vragen meer mocht stellen, in welke universiteit dan ook, want de stap naar de markt was het overheersend concept. Deed je dat wel dan begreep je weinig van de noodzakelijke '*draai*' die de universiteit moest maken. De staat maakte naar universiteiten een terugtrekkende beweging, universiteiten moesten zelf '*meer uit de markt gaan halen*' (Frissen e.a., 1986; Marginson, 1997; Smith & Webster, 1997; Grit, 2000). Als een College van

Bestuur dan vond dat een studierichting overbodig werd, dan werd dat besluit geëffectueerd. Niet een twee drie maar sluipend. Een fatsoenlijke beleidsnota die een opheffing aan de OU onderbouwde, heb ik nooit gelezen en een onfatsoenlijke trouwens ook niet. 'Wild west' kreeg blijkbaar kansen. Facultaire hoogleraren-directeur werden subtiel gesommeerd tot opheffing over te gaan. 'Geloof jij nog in studierichtingen, Arno?', zei OU-collegevoorzitter Datema ooit tegen mij toen ik interim-hoogleraar-directeur was van de faculteit Economie, Bedrijfskunde en Bestuurskunde. Opheffing van een studierichting heb ik nooit geïnitieerd maar ik zag het later wel gebeuren. Opheffing ging stap voor stap, zodat het bijna niet opviel. Een vertrekkend medewerker niet meer vervangen, de volgende die vertrok ook niet meer. En zo voorts. Een keer een specialisme laten wegvallen uit een tekening van het onderwijsprogramma. Dat er dan na protest weer intekenen omdat het een misverstand was maar de volgende keer ontbrak een tak van een studierichting werkelijk. Zo breek je met een dominoaanpak verzet. En op een gegeven moment kan ook een medezeggenschapsraad niets meer doen. Het zij zo. CvB's zijn eindverantwoordelijk voor een universiteit.

Deze introducerende schets dient er slechts toe duidelijk te maken dat er stappen op weg werden gezet om de weg vrij te maken voor de komst van externe adviseurs die moesten helpen om de universiteit een andere richting in te duwen. Want dit artikel gaat over de geïntroduceerde managementmethoden en de soms fatale remedies van externe adviseurs op dit vlak binnen de OU.

De ABC-aanpak: kostprijsberekening gebaseerd op activiteiten

Ik kom bij de eerste methode. Het is in de jaren negentig dat Cees Datema het voor elkaar kreeg om een adviesbureau Arthur Andersen binnen te halen om vanuit *Activity Based Costing* (ABC) eens de OU door te lichten. Op het eerste gezicht niet zo'n verkeerde gedachte. Vaak is het wel verstandig om eens anders tegen het bestaande aan te kijken.

ABC is een bedrijfseconomische methode van kostprijsberekening waarbij kosten worden toegerekend aan kostendragers of objecten, zoals producten, of klanten, op grond van activiteiten waardoor ze veroorzaakt worden. Bij toepassing van deze methode wordt ervan uitgegaan dat niet producten kosten veroorzaken maar activiteiten. Van elke activiteit wordt bij voorkeur nagegaan wat die kost. Vrijstellingen verlenen kost zoveel, een keer naar de bibliotheek kost gemiddeld zus en zoveel. Vervolgens worden kosten gerelateerd aan activiteiten die samenhangen. Zo kun je dus van een bepaalde onderwijsketen nagaan wat de kosten zijn. En vaststelbaar wordt wat kostenveroorzakers in gang zetten. Zo wordt het mogelijk de kosten van marketingacties in kaart te brengen of een traject van bezwaarschriften tegen uitslagen van tentamens.

De meerwaarde van ABC ten opzichte van andere methoden is dat het mogelijk wordt indirecte kosten veel meer transparant te maken en toerekenbaar. En van activiteiten wordt zichtbaar wat ze kosten terwijl dat daarvoor misschien niet zo was. Een ABC-analyse kan daarmee zichtbaar maken welke activiteitenreeks wel erg veel kost. Zo gezien, is ABC een stap op weg naar ABM: *Activity-Based Management*. Managers die zo werken, gaan letten op doelmatigheid en op manieren om zo effectief mogelijk te opereren. Als er veel knooppunten zitten in een dossier van een student die bezwaar maakt tegen een uitslag, kan het zijn dat zo een traject teveel geld kost en soberder organisatie behoeft. Met een dergelijke optiek is weinig mis.

De ABC-methode is op de Open Universiteit toegepast. Maar is die aanpak toepasbaar op *alle* gedrag van *alle* professionals die een cursus ontwikkelen en op ondersteuners? Niet goed

want een auteur moet misschien naar de bibliotheek om een boek te zoeken of een reeks samenhangende boeken. Volgens de ABC-methode is dit al snel verspilling en wordt gedacht aan goedkopere assistenten die wel een boek kunnen gaan halen. Dat iemand misschien eens met een ervaringssoog door tien tijdschriften moet bladeren en moet kijken naar wat hij of zij nodig heeft, is niet voorzien. De ABC-methode houdt ook geen rekening met creativiteit en een opdracht tot innovatie. Ze scheert alle activiteiten over een kam en gaat te makkelijk uit van een constante verhouding tussen input en output. Dat de ene cursus lastiger te ontwikkelen is dan de andere, daarvoor bestaat geen ruimte. ABC-analisten hebben vaak geen of weinig benul van de producten of processen waar het om gaat. Het zijn slechts rekenmeesters (zie verder Roozen, 1999; Van Meerveld en Van Olst, 1999).

Om een lang verhaal kort te maken: de ABC-methode is vanuit bepaalde doelstellingen in private contexten wel zinvol maar niet in een setting van een universiteit als de OU, althans niet in de *hele* universiteit. Nobelprijswinnaars zouden nooit tot hun successen zijn gekomen als een ABManager bij hen in de buurt had gewerkt. ABC kwam op de OU en ging dus, hoewel de toepassing in beginsel voor een deel van de OU wel nuttig was en is, namelijk het facilitair deel. Maar zo ging het niet. De ABC-methode is niet geworteld in het servicegerichte deel van de OU waar ze in potentie het meest nuttig was. ABC-analyses marcheerden ook de faculteiten binnen 'want als de ene club doorgelicht wordt de andere ook'. Van het resultaat is nooit meer iets vernomen. De ABC-uitkomsten hebben geen zichtbare en onzichtbare doorwerking gehad, hoogstens hebben ze hier en daar enige bewustwording in de vorm van kostenbesef opgeleverd.

BPR: herontwerp van bedrijfsprocessen

De tweede casus betreft '*Business Process Redesign*' of kortweg BPR. BPR gaat ervan uit dat het zin kan hebben om een bedrijfsproces opnieuw te ontwerpen (Champy, 1995; Ten Have e.a., 1999). Doel van een radicaal herontwerp is om concrete prestatieverbeteringen te bereiken in termen van doelmatigheid of doelbereiking. Wie tot BPR overgaat, hanteert vaak de '*groene weidebenadering*', dat wil zeggen dat je even doet alsof je vanuit het niets kunt beginnen (werken 'from scratch'). Door deze aanpak raak je los van bestaande manieren van doen, van conventies. Oude aannamen komen ter discussie. BPR is potentieel interessant om te komen tot vermindering van het aantal indirecte werknemers of vermindering van het aantal knooppunten in lange trajecten. Kunnen BPR-projecten een succes zijn of falen? Literatuurstudie leert dat falen ten eerste mogelijk is als gekozen wordt voor een halfslachtige aanpak waarbij alle belangen samenkomen, zonder dat iemand een knoop doorhakt om tot werkelijk herontwerp te komen. Als BPR aan '*vested interests*' de kans biedt om zich te verschansen in schuttersputjes komt van verandering niets of weinig terecht. Ergo, conservatieve krachten voeren bij BPR makkelijk de boventoon tenzij hiermee vooraf al rekening wordt gehouden. Ten tweede, het blijkt vaak moeilijk om een alternatief op het bestaande proces te formuleren en te doordenken. Want wie kan lange trajecten overzien en herontwerpen?

Wat is op de OU aan BPR gedaan? In de loop van 1998 is een '*redesign*'-project uitgevoerd onder de titel '*Herontwerp Diplomering en Vrijstellingen*'. Het project is uitgevoerd met behulp van de Business Process Management-aanpak zoals ontwikkeld door de Amerikaanse Rummler-Brache Group (RBG). De uitvoering is gedaan door twee OU-interne facilitators, getraind en gecertificeerd door de Europese vertegenwoordiger van de RBG voor deze methode, de Zwitserse ICME-group. Het hanteren van *uitvergroete* processchema's om daarin exact stoornpunten en veranderingen aan te geven, is onderdeel van deze methode. Dat leidde op de OU een keer tot een schema van wel om en nabij tien meter lang. De (her)ontwerpfase

is afgerond met een rapport van januari 1999, getiteld 'Aanbevelingen Herontwerp Vrijstellingen en Diplomerings'. Dat proces heeft gevolgen gehad. Ik noem er op basis van informatie van informanten drie:

- op basis van de aanbevelingen zijn verbeteringen aangebracht in het vrijstellingsproces, met name in de procesflow en het weghalen van een aantal stoornissen, van onlogische processtappen;
- uit het herontwerptraject is het Studieresultatensysteem SRS voortgekomen, dat later ook is gebruikt bij de zgn. Omboekingsoperatie en dat nog altijd door studenten wordt gebruikt voor het bepalen van hun studiepadi;
- op basis van de aanbevelingen is het diplomeringsproces opnieuw ingericht; in dat proces wordt SRS gebruikt.

Hieruit is op te maken dat de perceptie dat er binnen de OU niets is gedaan met de BPR-methode en -resultaten onjuist is. Maar een totale herziening of drastische vereenvoudiging van het vrijstellingsproces is toen uitgebleven. Dat kwam omdat OU-president Cees Datema geen overeenstemming kon bereiken met het toenmalige onderwijsmanagement (van hoogleraren-directeur) over het kader van het vrijstellingsbeleid dat voor de herziening voorwaardelijk was. Een belangrijke randvoorwaarde voor herziening lag dus buiten het eigenlijke proces zelf in de beleidskaders. Eigen aan de RBG-methode is dat ook wordt gekeken naar problemen en oplossingen buiten het procesniveau.

Heeft er nog een afweging plaatsgevonden om BPR ook breder toe te passen? Destijds is aan het managementteam van Datema gevraagd om een prioriteit aan te geven in wat zou moeten worden opgepakt. De BPR-lijstjes van betrokkenen verschilden echter zeer. Een en ander is toen opgeschort en later ingehaald door andere gebeurtenissen.

Conclusie: BPR is de afgelopen twee decennia binnen de OU toegepast. Waar toepassing plaatsvond, is sprake van een gedeeltelijk succes, zoals aangegeven. Indirect heeft BPR later nog ook nog wel sporen achter gelaten, namelijk bij de reorganisatie van ondersteunende diensten en de komst van het OSC. Bepaalde processen die mogelijk voor redesign in aanmerking kwamen, zijn niet geïntegreerd.

Management van processen

Het denken in termen van 'process (re)design' is – zoals gesteld - nadien niet uitgedoofd. Na 2000 heeft het procesdenken nog wortel geschoten doordat met de komst van het Onderwijs Service Centrum (OSC) binnen de OU nieuwe procesbeschrijvingen zijn opgesteld. Voor dit traject is gebruik gemaakt van diensten van een extern adviesbureau. Hierbij speelde de aanpak van Hardjono en Bakker een rol. Deze beide personen zijn bekend vanwege hun boek 'Management van processen'. Het boek roept op tot het zogenaamde cyclische denken, waarbij organisaties zich steeds afvragen of de bestaande werkwijzen en processen nog wel geschikt zijn om ook een volgend product of proces te produceren. Het boek behandelt hoe processen kunnen worden geïdentificeerd met behulp van de Business Balanced Scorecard, Statistical Process Control (SPC), prestatie-indicatoren, procesmanagementsystemen, zoals ISO 9001, en via proceseigenaarschap en autonome taakgroepen. De auteurs presenteren een procesmanagementmodel dat handvatten geeft voor het opzetten van een procesmanagementsysteem conform het INK-/EFQM-filosofie. Verder wordt aandacht besteed aan doorlichting en verbetering van processen en hulpmiddelen, zoals de 'seven tools', value engineering en programma's zoals Six Sigma, en wordt nader ingegaan op Business Process Redesign.

In 2004 is het Onderwijs Service Centrum (OSC) binnen de OU ontstaan als samenvoeging van de aandacht voor studentenzaken bij de faculteiten en van de Ondersteunende Diensten. Het reorganisatieproces dat heeft geleid tot het 'ontstaan' van het OSC, had onder andere als belangrijke activiteit het analyseren en verbeteren van processen die belegd zouden moeten worden bij het OSC. Procesanalyse en herontwerp (BPR) is toen gebruikt en heeft geleid tot een nieuwe ontwerp van processen. Hierbij zijn betrokkenen bijgestaan door het bureau van R. Bakker, een leidend bureau op het terrein van procesmanagement: BPM-consult (Boosting Business Processen; zie ook www.bpmconsult.com). Uiteindelijk is op basis hiervan een dienstencatalogus ontwikkeld en alle processen zijn beschreven. Nadien zijn verschillende activiteiten op het terrein van procesherontwerp verricht en processen met deze methode aangepast en verbeterd.

In 2009 is de leiding van het OSC begonnen met een verdere professionaliseringslag. Een tweetal functionarissen van het OSC zijn - weer met hulp van het bureau van Bakker- opgeleid tot procesfacilitator en hebben zich verder gespecialiseerd op dit terrein. Op dit moment loopt het CBT-project: invoering van online toetsing binnen het IPO-programma: betreffende mensen zijn bezig alle tentameneringsprocessen te herzien en opnieuw te ontwerpen met behulp van BPR - achtige methoden.

Met Swotten valt te spotten

Een vierde casus betreft het onderwerp 'strategisch management'. De president van de OU, Datema wilde in de jaren negentig dat faculteiten - die geheel in de traditie van bedrijfsmatig werk een tijd lang 'productgroepen' genoemd werden -, meer strategisch gingen opereren in termen van 'goede' *product- marktcombinaties*. Er moest meer geld uit de markt gehaald worden, vandaar. Daartoe trok hij een extern adviesbureau aan.

Strategisch management heeft betrekking of de formulering van kansen en bedreigingen in toekomstig handelen, op sterkten en zwakten in het bestaande functioneren en op het komen tot opties waarbij bij voorbeeld kansen met sterkten in verband worden gebracht. Als het goed is, leidt een keuze van kansen en sterkten die aansluit op de identiteit van een organisatie tot veelbelovende producten die te typeren zijn als '*product champions*'. Deze aanpak wordt wel een SWOT-aanpak genoemd. Dit is een van de vele methoden die beschikbaar zijn voor strategisch management (Mintzberg e.a., 1998).

De productgroepen van de Open Universiteit moesten dus op zoek naar wie hun concurrenten waren en in kaart gaan brengen hoe de eigen sterkten en zwakten zich verhielden tot de concurrentie. Tja, wat waren de concurrenten van Cultuurwetenschappen of van Rechtswetenschappen? Bedrijfs- en bestuurswetenschappen was toen ook een productgroep. De LOI als concurrent zien, was natuurlijk volstrekt uit den boze. Dat was een club die zich niet richtte op het academisch niveau.

Er werd door het externe adviesbureau een groot instructieboek uitgereikt, er volgden besprekingen. Weigeren om mee te doen kon de leiding van een productgroep niet. Maar er kwamen geen duidelijke profielen te voorschijn. Een afstandsuniversiteit die toen hoofdzakelijk staatsinstelling was en de enige universiteit voor afstandsonderwijs heeft geen concurrenten. Dus, wat te maken van een concurrentieanalyse? In die termen werd niet gedacht.

Veel medewerkers waren bij deze operatie niet betrokken. De leiding van de productgroepen liet ze gewoon doorwerken en viel hen er niet mee lastig. Verstandig. Uiteindelijk bloedde dit initiatief dood. Zo snel als het bureau gekomen was, verdween het ook weer. Er werd voor

zover bekend door het adviesbureau geen eindnotitie of -rapport achtergelaten. Wat had het bureau gepresteerd? Voor het geld was een klapper met instructies geleverd. Ook dit bureau verdween weer snel achter de coulissen, evenals het bureau dat met de ABC-aanpak aan de gang was gegaan..

Cultuuranalyse

Ik kom bij een vijfde casus. Er is ten tijde van het OU-bestuur door Cees Datema ook een opdracht verstrekt om een *haarvatenanalyse* te laten verrichten. De beide externe adviseurs (In 't Veld en Verhey) hebben door middel van vijftien dieptegesprekken de organisatie- en academische cultuur van de instelling in kaart gebracht. Het ging om een *cultuurdiagnose* om te zien of de OU meer marktgericht zou kunnen opereren. Deze analyse leverde een rapport op dat in zeer beperkte kring verspreid is. Met de analyse is aan de opdracht voldaan. Over deze analyse vallen op zich weinig kritische noten te kraken. Het betrof een open opdracht met de beperking dat de cultuuranalyse hoofdzakelijk gebaseerd was op zeginformatie van niet meer dan een steekproef van vijftien personen uit de OU en niet op gedrag van personeel en werkwijzen. Van een poging tot invoering van een managementmodel was geen sprake. Van deze analyse weer anno 2010 niemand uit de ambtelijke top van de OU zich nog iets te herinneren.

Bedrijfsopleidingen

Ten tijde van het regime-Datema is er nog een zesde case te noemen, namelijk voor een onderzoek naar de opportuniteit van bedrijfsopleidingen. Doel daarvan was te zoeken naar mogelijkheden om de '*earning capacity*' van de OU op te voeren door de introductie van opleidingen die los stonden van de erkende studierichtingen op het gebied van academisch onderwijs die leiden tot een universitair diploma ('bul'). Dit onderzoek resulteerde in een rapport maar de inhoud is weggedreven uit de herinnering van betrokken hoogleraren-directeur op het terrein van bedrijfs- en bestuurskunde en economie. In dit traject was niet specifiek sprake van het intern doorlichten van de OU of een deel daarvan, zoals aan de orde was in het BPR-, ABC- of SWOT-traject. In feite was dit meer een onderzoeks- dan een adviestraject. Van toepassing van een managementmodel was geen sprake. Of dit onderzoekstraject doorwerking had, viel niet te achterhalen. Bedrijfsopleidingen zijn er overigens wel gekomen.

Welk bestuur?

De vervolgvraag na deze exercities luidt vanzelfsprekend: zijn er universitaire bestuurders geweest die een meer of minder gelukkige hand hebben gehad in de toepassing van methoden of managementmodellen en het aantrekken van externe adviseurs? Ja, daar is wezenlijk verschil tussen. Onder het bestuurlijk regime van CvB-voorzitters als Werner Buck en Bauke de Haan - wier bestuur voorafging aan dat van Cees Datema - en van Thijs Wöltgens en Theo Bovens - die aantraden na het vertrek van Datema - zijn op het vlak van inhuren van externe adviseurs weinig zichtbare fouten gemaakt. Ze hielden externe adviseurs over het algemeen buiten de deur. Buck en De Haan waren nog niet aangeraakt door '*new public management*' of 'de markt'. De Open Universiteit beschikte nog over ruim voldoende financiële middelen. Er was toen nog geen noodzaak om (staat-markt) hybriditeit van de organisatie vorm te geven en dus zowel te voldoen aan eisen die de rijksoverheid aan de Open Universiteit stelt als middelen in de vorm van eigen inkomsten 'uit de markt' te halen en de organisatie daarop in te richten.

Na het college onder leiding van De Haan kwam OU-president Cees Datema. Datema was van alle bestuurders het meest een veranderaar. Toen hij nog niet bij de OU binnen was, werd

al van heinde en verre geroepen dat hij een veranderaar was. 'Datema neemt veel op de schop', zeiden collega's van andere universiteiten. Dat bleek een juiste voorspelling. Hij is bij de OU bekend geworden vanwege onder meer de uitspraak: 'het liefst zou ik de helft van de medewerkers vervangen door anderen met een andere 'mindset'. Hij veranderde de naam van de Open Universiteit in Open Universiteit Nederland en ook de huisstijl ging op de schop. Hij liet inderdaad externe adviseurs binnen komen bij de OU die de genoemde ABC-methode moesten toepassen, de BPR –methode, een methode van strategisch management (SWOT), en de 'haarvaten'-aanpak. Hij wilde de cultuur van de organisatie veranderen en de OU meer verankeren in het universitair bestel. Na een advies van de voormalige VU-bestuurder Brinkman en van anderen (een 'midterm review') kwam hij uiteindelijk tot de verbintenis van de OU met een aantal andere universiteiten en hogescholen: 'de digitale universiteit'. De digitale universiteit, waarvan de komst gelegitimeerd werd door het rapport van een begeleidingscommissie bestaande uit de leden In 't Veld, Koopmans en Al, is na enkele jaren een stille dood gestorven, onder meer omdat de rijksmiddelen voor deze digitale universiteit niet structureel waren en andere partnerorganisaties niet bereid waren deze structuur met eigen middelen in de lucht te houden. Thijs Wöltgens, opvolger van Datema als CvB-voorzitter van de OU, zag er niet veel in.

De OU-organisatie werd diverse malen als gevolg van snel door de eenmansleiding van Datema (het CvB werd toen in hoogleraarskring betiteld als de 'Collega van Bestuur') over adviseurs genomen besluiten overdonderd. De externe adviseurs stonden in de ABC-case en de Strategisch management-case voor de deur voordat de medewerkers er erg in hadden. Van meedenken over de opzet en benutting van binnen de OU aanwezige organisatiekundige en managementexpertise was geen sprake. De leiding van de OU heeft toen de expertise in de eigen instelling onvoldoende weten te benutten. Destijds is ook gezegd dat de reflectie op opdrachten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wat tekort schoot. Daarover hebben Jasper von Grumbkow en ik in de jaren negentig veel gesproken, tussen de bedrijven door. Zonder overigens het tij te kunnen keren, meenden we dat het niet slecht was wanneer topbestuurders minder zekerheden zouden voorwenden en meer aan reflectie zouden doen of een cursus zouden benutten. De OU had toen al een mooie cursus daarover, met een handboek onder de titel 'Interventies bij organisatieverandering' (eerste druk 1994).

Na het vertrek van Datema trad er onder leiding van CvB-voorzitters als Wöltgens en Bovens een periode van balans zoeken op de OU in. Van externe adviseurs werd niet veel vernomen. Ze zijn er wel geweest maar kregen kleinere en nauwer omschreven opdrachten en hielden meer rekening met de eigen doelstelling en kenmerken van de OU. Een positieve zaak.

Afscheid van de managementmodellen?

Iemand schreef me na het voorgaande gelezen te hebben, met name over ABC, SWOT en BPR, het volgende.

'Ik begin steeds meer een scepticus te worden ten aanzien van dit soort managementmodellen. Het probleem is dat voorbeelden van 'good practice' die op deze modellen zijn gebaseerd schaars zijn. Ook in het bedrijfsleven. Dat heeft er mede mee te maken dat dit soort modellen vanuit de veronderstelling vertrekken dat besluitvorming een vorm van 'optimizing' is op basis van rationele criteria. In de managementwetenschappen wordt echter steeds vaker en luider beweerd dat de stijl die mensen het meest ligt die van intuïtie en improvisatie is. Dat blijkt uit studies van managers en bestuurders die écht succesvol zijn. Het is de wetenschap, en vooral de economie, die met haar optimaliseringsmodellen veel managers en bestuurders heeft

vervreemd van intuïtie en dergelijke en surrogaten als de genoemde modellen aanprijst’.

Wat mijn antwoord daarop is? We moeten niet spreken van managementmodellen omdat die terminologie de indruk wekt van ‘een aanpak uit de la trekken’. De meeste aanpakken zijn beter te omschrijven als (rudimentaire) denkconcepten die je goed kunt toepassen maar je kunt de toepassing ook suboptimaal laten zijn. BPR is als denkconcept hanteerbaar. Die aanpak is toepasbaar mits een besluitvormer weet in welke context BPR toepasbaar is (een architectenbureau is wat anders dan een worstproducerende fabriek, universiteit of gemeentelijke organisatie). Je moet het werk van herontwerp organiseren en er qua sturing bovenop zitten, je moet de defensieve krachten kennen (wie willen waarom alles bij het oude houden?) en vooral moet je mensen hebben die capabel zijn om ‘*das Andere zu denken*’ (hoe te komen tot een herontwerp?). Het ene bedrijfsproces moet immers plaats maken voor een ander. Dan zit je in verandermanagement.

Conclusie

De managementmodellen ABC, BPR en een SWOT-aanpak zijn in potentie geschikt voor toepassing in de juiste context, en toegepast met maatgevoel en met een gericht doel. Bij de OU is toepassing hiervan begeleid door externe adviesbureaus. Deze toepassing is niet zonder meer succesvol geweest. Om die reden luist de titel van dit essay: Beladen extern organisatieadvies. Toepassing van ABC, BPR en SWOT was binnen de OU geen succes omdat er te eenvoudig van uit is gegaan dat deze methoden zonder meer op een hele universiteit toepasbaar zijn, de universiteit te zeer gezien is als een organisatie die als privaat bedrijf functioneert en verder niet gelet is op de eigenstandige aard van bepaalde processen. Er is te weinig aandacht geweest voor condities voor toepassing van deze modellen, of beter gezegd ‘concepten’, en voor beperkingen en valkuilen.

Daar staat tegenover dat een procesaanpak wel degelijk hier en daar binnen de OU gewenste gevolgen heeft gehad. Over de toepassing van de haarvatenanalyse ben ik in beginsel positief maar over de doorwerking is niets meer aangetroffen.

Dit resultaat roept de vraag op of de entreegesprekken tussen de opdrachtgever (OU-bestuur ten tijde van Datema) en opdrachtnemer over de opdracht aan externe adviesbureaus in deze gevallen adequaat zijn geweest (verg. Derksen, Korsten en Bertrand, 1988). Ik heb daar ernstige bedenkingen bij. Of de adviesbureaus hebben hun aanpak doorgedrukt en de opdrachtgever bood geen weerwerk, of de opdrachtgever heeft de bureaus geselecteerd op hun kwaliteiten ten aanzien van (naar later bleek inadequate toepassing van de) de aanpak, of de opdrachtgever heeft geen goed beeld van de mogelijkheden en beperkingen van de concepten gehad of combinaties hiervan.

Ik neem aan dat de bureaus hun methode niet hebben doorgedrukt. Er moeten dus zwakten gegolden hebben aan opdrachtgeverskant, met name een gebrek aan kennis van de methoden (of concepten).

Bestuurders kunnen voor de juiste toepassing van concepten of het achterwege laten daarvan binnen een universiteit de hulp inroepen van binnen een universiteit aanwezige deskundigen die wijzen op contextrelevantie, condities en valkuilen en op de irrelevante toepassing in bepaalde delen van de organisatie of bij bepaalde processen. Dat is bij toepassing van ABC, BPR en SWOT binnen de OU destijds niet voldoende gebeurd want de deskundigen op het vlak van bedrijfseconomie, bedrijfskunde en bestuurskunde zijn niet geconsulteerd. Ergo, de interne kwaliteiten van het personeel zijn door het bestuur van de eigen organisatie

onderschat. Een staaltje van zwak HRM-beleid want wie kijkt naar ‘human resources’ heeft oog voor de verborgen krachten van mensen!

Literatuur

- Block, P., *Feilloos adviseren*, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Bos, R. ten, *Modes in management*, Boom, Amsterdam, 2000.
- Bruijn, H. de, *Managers en professionals*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Champy, J., *Reengineering van managementprocessen*, Scriptum, Schiedam, 1995.
- Commissie-In 't Veld, *Rapport van de begeleidingscommissie toekomst OUNL*, Heerlen, 5 mei 2000.
- Delden, A. Th. e.a., *Naar een ondernemende universiteit*, Veen, Utrecht, 1987.
- Derksen, W., A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.), *De praktijk van onderzoek*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988.
- Frissen, P., P. van Hoewijk en J.F.M.J. van Hout (red.), *De universiteit: een adequate onderwijsorganisatie?*, Aula, Het Spectrum, Utrecht, 1986.
- Gerrichhauzen, J., A. Kampermann en F. Kluytmans (red.), *Interventies bij organisatieverandering*, Kluwer/OU, 1994.
- Grit, K., Economisering van non-profitorganisaties, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 1, pp. 29-52.
- Hardjono, T.W. en R.J.M. Bakker, *Management van processen*, Kluwer/INK, Deventer, 2001.
- Have, S. ten, e.a., *Het managementmodellenboek – Zestig ideeën toegankelijk gemaakt*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Hee, K. van, en W. van der Aalst, *Workflow management*, Academic Service, Schoonhoven, 1997.
- Karsten, L. en K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en I.Th.M. Snellen, Openbare aanbesteding en uitbesteding, in: Derksen, W., A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.), *De praktijk van onderzoek*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988, pp. 473-491.
- Marginson, S., *Markets in Education*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1997.
- Martens, M., e.a., *Publiek management- 65 modellen*, Berenschot, Utrecht, 2002.
- Meerveld, J. van, en W. van Olst, Knelpunten bij introductie van ABC/ABM, in: *Tijdschrift voor Financieel Management*, november/december 1999, pp. 18-25.
- Mintzberg, H. e.a., *Strategy Safari*, The Free Press, New York, 1998.
- Poll, J.E., *Herontwerp van bedrijfsprocessen*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Roozen, F.A., Activity Based Costing: een kritische beschouwing, in: *Management Control & Accounting*, 1999, nr. 6.
- Smith, A. & F. Webster (eds.), *The Postmodern University?*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Twijnstra, A., D. Keuning en L. de Caluwé, *Organisatieadvieswerk*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Verkuylen, Ch., *De maakbare universiteit – Voorbereiding en opbouw van de Open Universiteit*, OU, Heerlen, 1994.
- Vries, J. de, en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management*, Samsom, Alphen, 1998.
- Wolf, H. de, *Beeld van een instelling in de voorhoede van de onderwijsvernieuwing*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 1999.

De auteur

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit (faculteit Managementwetenschappen) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (faculteit Rechtsgeleerdheid)

ⁱ Ten behoeve van dit artikel werden de volgende personen kort geraadpleegd: Bert Zwaneveld; Frank de Langen; Steven Schoevaart; Frits Kluytmans; Albert Kampermann; John Gerrichhauzen; Huub Breukers; Peter Varwijk; Harry Ummels; Herman van den Bosch; Wim Jochoms; Wim Westera; Kathleen Schlusmans, Nico Baakman; Fred Heemstra.