

## **Kwaliteit van consultancy**

A.F.A. Korsten, 301102

Wat voor soort advieswerk doen consultants in 2001-2002 voor de rijksoverheid, wat zijn de verwachtingen van opdrachtgevers en opdrachtnemers en hoe effectief is het advieswerk - gericht op de rijksoverheid - eigenlijk? Dat waren vragen die aan de basis lagen van een onderzoek van het *Centre for Research on Consultancy* van de Vrije Universiteit van Amsterdam. Het project werd uitgevoerd door Léon de Caluwé, hoogleraar advieskunde aan de VU en als senior-adviseur verbonden aan Twijnstra Gudde, en Annemieke Stoppenburg, zelfstandig adviseur. Dat was nuttig onderzoek want de beoordelingscriteria die aan advieswerk van consultants worden gesteld zijn niet of nauwelijks omschreven, volgens De Caluwé. We geven hier een samenvatting van resultaten gebaseerd op een verslag in Binnenlands Bestuur van 29 november 2002.

### ***Adviesopdrachten in categorieën***

De beide onderzoekers hebben hun onderzoeksaanpak gericht op 60 adviesopdrachten. Wat voor soort opdrachten waren dit? Ze onderscheiden de volgende categorieën: expertadvies, beleidsadvies, evaluatie, expertadvies met processtappen en begeleiding. We lichten dit toe.

- a. *Expertadvies*: De adviseur is bij expertadvies een inhoudsdeskundige. Deze adviseur is zowel verantwoordelijk voor de inhoud als de kwaliteit van het advies. Volgens De Caluwé en Stoppenburg heeft dit expertadvies alleen betrekking op besturings-, management-, veranderings- en implementatievraagstukken.
- b. *Beleidsadvies*: Hierbij gaat het om het geven van een advies ten aanzien van een (strategische) kerntaak van een departement. Dat kan natuurlijk niet zonder kennis van zaken op inhoudelijk gebied. Denk aan een advies in het kader van een nota voor de ruimtelijke ordening van Nederland. De B&A Groep is een voorbeeld van een adviesbureau dat veel beleidsadvies geeft.
- c. *Evaluatie*: De adviseur is hier een autoriteit op het gebied van beleidsevaluatie of organisatie-evaluatie. De autoriteit moet een oordeel vellen over beleid of een visitatie uitvoeren of een 'second opinion' afgeven. Het is ook mogelijk dat de evaluator een reeds genomen beslissing moet legitimeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een adviesbureau dat de evaluatie van het grotestedenbeleid, waarbij na een zelfevaluatie door een grotestadsbestuur site visits per stad worden gemaakt
- d. *Expertadvies met processtappen*: De adviseur is hier een regisseur van een proces waarbi jde overheidsmedewerkers worden gemobiliseerd om inhoudelijke bijdragen te leveren. De adviseur is volgens beide onderzoekers uiteindelijk verantwoordelijk maar hij kan slecht werk leveren door inbreng van betrokkenen uit een organisatie. Deze adviseur heeft benul van projectmanagement.
- e. *Begeleiding*: Hierbij is de adviseur iemand die de opdrachtgever bijstaat. De opdrachtgever is zelf verantwoordelijk voor de inhoud en uitkomsten van het advieswerk. De adviseur gaat uit hoofde van de opdrachtgever bijeenkomsten leiden, groepen ondersteunen, enzovoorts. Hierbij is te denken aan een voorzitter van een College van Bestuur van een universiteit die zijn (hybride) universiteit in strategisch opzicht meer marktgericht wil maken.

Van 56 projecten op rijksniveau was bekend welke budgetten ermee gemoeid waren. De meeste projecten beschikken 'over een budget dat tot 34.000 euro reikt of zich tussen de 68.000 en 90.000 euro beweegt'.

### ***Hoe frequent komen deze categorieën advieswerk voor?***

Van de 60 onderzochte adviesopdrachten betrof een kwart expertadvies, een kwart expertadvies met processtappen en een kwart begeleiding. Evaluaties komen slechts in dertien procent van de gevallen voor en ook het beleidsadvies wordt minder gevraagd.

Misschien maakt een bureau voor beleidsadvies en evaluatie nu en in de toekomst meer kans op een opdracht bij decentrale overheden omdat de Wet dualisering gemeentebestuur verplicht tot een jaarlijkse dialoog over evaluatie tussen de gemeenteraad en B&W. Dat geldt ook voor het provinciebestuur. De bedoeling van de wetgever is dat er immers meer evaluaties plaatsvinden.

### ***Algemeen oordeel over kwaliteit van consultancyprojecten: rapportcijfer***

De opdrachtgevers van de rijksoverheid geven gemiddeld per project een 6.8 als rapportcijfer. Andere betrokkenen geven hetzelfde cijfer.

De opdrachtnemers verschillen in hun oordeel gemiddeld van opdrachtgevers. Ze kennen zichzelf een 7.6 als rapportcijfer toe. Dit is vergelijkbaar met de beoordeling van het werk van leidinggevend. Leidinggevend zijn over het algemeen positiever over hun werk dan ondergeschikte medewerkers.

De waarderingen voor verschillende adviesopdrachten van de rijksoverheid lopen sterk uiteen. Voor een opdracht werd het cijfer 1.5 toegekend, terwijl de best gewaardeerde opdracht met het cijfer 9.5 ging strijken. Helemaal realistisch is het laatste cijfer misschien niet want het kwam van een consultant zelf. Opdrachtgevers zijn overigens in staat tot het geven van zeer positieve oordelen. Het hoogste cijfer van een opdrachtgever in het onderzoek van De Caluwé c.s was een 8.5.

### ***Oordeel over het procesverloop van consultancyprojecten op rijksniveau***

Van de opdrachtgevend beoordelaars uit het onderzoek blijkt 75 procent tevreden over het procesverloop van de consultancy-opdrachten. Het werk dat geleverd wordt, is werk conform de afspraken. Opdrachtgevers en opdrachtnemers verschillen hierover niet of nauwelijks van mening.

### ***Succesfactoren van consultancy-projecten op rijksniveau***

Opdrachtgevers letten bij de beoordeling van consultancyprojecten niet op alle denkbare aspecten maar hebben meer oog voor bepaalde zaken dan voor andere. Als een opdrachtgever *goede ervaringen* heeft met een opdrachtnemer is dat een van de belangrijkste redenen om er opnieuw mee in zee te gaan. Past performance, dus. Daarbij laat een opdrachtgever zich leiden door bepaalde voordelen die uit eerdere contacten voortvloeien. Een adviesbureau kent de organisatie al van vorige opdrachten en heeft dus een *kennisvoordeel* op andere bureaus. Je zou dit ook een *doelmatigheidsvoordeel* kunnen noemen aan de kant van de opdrachtgever. Belangrijker is misschien dat een adviesproject een *vertrouwensgoed* is. Als er al betrekkingen bestonden tussen een opdrachtgever en bureau XX en een vorig project is door bureau XX blijkbaar afgerond, dan kun je blijkbaar staat maken op zo'n bureau XX, vindt een opdrachtgever. Daarbij is te verdisconteren dat een opdrachtgever in werkelijkheid uit meerdere opdrachtgevers bestaat. Het is meestal niet de minister of de secretaris-generaal die een opdracht geeft. De opdracht kan uit allerlei hoeken van een departement komen. Opdrachtgever krijgen indirect echter wel zicht op een eerdere contractrelatie, namelijk door bureaupresentaties en omdat opdrachtgevers, wetend dat deze factor, een rol speelt, erop zullen inspelen. Ze zullen gewag maken van een eerdere opdracht.

Ook andere factoren zijn van belang als succesfactor bij advieswerk op rijksniveau. Opdrachtgevers letten vooral op het bereiken van *doelen* die ze zichzelf stelden, op de betrokkenheid van de consultant (adviseren is ook overleggen), de communicatie en de oplossingsgerichtheid van de consultants. Gezien het voorgaande is duidelijk dat er een goede *afstemming* moet bestaan tussen opdrachtgever en adviseur. Die afstemming is direct in het begin al van belang. Opdrachten met een *duidelijke vraagstelling* worden doorgaans het beste beoordeeld. Dat onderstreept het belang van *goede entreebesprekingen* over wat het eigenlijke probleem is en wat deelproblemen zijn. En als de probleemstelling duidelijk moet zijn en dat proces in het begin moet plaatsvinden, is de implicatie dat een adviestraject veel interactie vraagt en dus tijd kost. Wat je er in het begin aan tijd instopt, daar heb je later voordeel van. Communiceren heeft overigens niet altijd een kwestie van ‘veel’ en van ‘frequent’ te zijn.

Figuur: Kwaliteitscriteria bij advieswerk vlg. De Caluwé en Stoppelenburg

| nummer | Kwaliteitscriteria bij advieswerk                |
|--------|--------------------------------------------------|
| 1      | Het bereiken van de doelen                       |
| 2      | Betrokkenheid van de adviseur                    |
| 3      | Frequente communicatie tussen adviseur en cliënt |
| 4      | Oplossingsgerichtheid                            |
| 5      | Deskundigheid van de adviseur                    |
| 6      | Cliënt dichter bij beslissing brengen            |
| 7      | Toegenomen kennis cliënt                         |
| 8      | Participatie van de cliënt                       |
| 9      | Kaderverruiming bij de cliënt                    |
| 10     | Geen overschrijdingen budget                     |
| 11     | Geen overschrijdingen tijd                       |
| 12     | Verbetering samenwerking                         |
| 13     | Ontwikkeling aanpak                              |
| 14     | Concrete aanwijzingen                            |
| 15     | Gelijkwaardigheid adviseur en cliënt             |
| 16     | Toegenomen doeltreffendheid cliënt               |
| 17     | Realisering vooraf gestelde taken                |
| 18     | Gebruik vereiste bronnen en middelen             |
| 19     | Gebruik specifieke methode                       |
|        | Bron: BB, 291102                                 |

### ***Faalfactoren van consultancy-projecten op rijksniveau***

Faalfactoren blijken het spiegelbeeld te zijn van succesfactoren. Wat zijn dan faalfactoren?

De opdrachtgever moet weten wat deze precies wil, waarom, waarom nu, en welke belangen en gevoeligheden een rol spelen. De opdrachtnemer moet duidelijk kunnen maken waarom deze het project wenst uit te voeren, hoe deze het probleem ziet. Zo gezien, lijkt het eenvoudig: ga aan tafel zitten, zo nodig meerdere keren. Zo eenvoudig is het echter in de praktijk niet. Stel een project betreft het opzetten van een beleid een opvangbeleid voor strafbare en gestrafte bolletjesslikkers van drugs, dan raakt dit het ministerie van Justitie (strafbaarheid) en van VROM omdat sprake is van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Misschien is de uitvoering van het adviestraject al een compromis tussen departementale diensten en verstrekt Justitie de opdracht maar betaald VROM driekwart van het budget. Dat is het formuleren van een traject vanuit Justitie een gevoelige zaak omdat VROM als grote financier een stevig deuntje meezingt.

Bij slecht gewaardeerde projecten bereikt de opdrachtgever *het doel niet*, was de *communicatie* tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor verbetering vatbaar geweest en

had *meer tijd* geïnvesteerd moeten zijn in *de probleemstelling* en eventueel ook in de *oplossingsrichting*. We geven een korte toelichting op de factor communicatie.

Wie als opdrachtnemer en -gever gedurende een consultancyproject slecht communiceert, loopt een groot risico om gedurende een project in problemen te komen. Maar is er dan zo veel reden voor communicatie? Blijkbaar wel. Bij slecht gewaardeerde consultancyprojecten is vaak sprake van hetzij tegengestelde hetzij onuitgesproken verwachtingen tussen opdrachtgever en adviseurs. De opdrachtgever laat misschien het achterste van zijn tong niet zien, bijvoorbeeld, en de opdrachtnemer voelt dit niet aan of vraagt onvoldoende hierover door, wellicht om toch vooral het project niet mis te lopen. Of misschien laat de opdrachtgever wel zien waarop het staat maar is de opdrachtnemer te gretig in het etaleren van een aanpak die elders succesvol was maar waarvan niet duidelijk is, of die in de nieuwe context ook geschikt is. De opdrachtgever laat dan de opdrachtnemer zijn gang gaan. Ook dat is niet goed gebleken. De aanpak van een consultant moet besproken worden ook de opdrachtgever kan dus niet vrijblijvend terugtreden onder het motto 'dat is de deskundigheid van de adviseurs'.

### ***Advieswerk niet over een kam scheren***

Bij de beschouwing van succes- en faalfactoren moet sterk in oenschouw genomen worden dat adviestrajecten zeer uiteenlopend zijn. Advieswerk is niet over een kam te scheren. Er is bij consultancy steeds sprake van een unieke mix van thema, tijd, plaats, opdrachtgever en opdrachtnemer, belanghebbenden. Dat versterkt de noodzaak van goede communicatie. Een aanpak van een gelijk probleem kan dus naar tijd en naar plaats verschillen.

### ***Aanbevelingen***

Op grond van de studie van De Caluwé en Stoppelenburg is het mogelijk enkele aanbevelingen/ adviezen te formuleren. We baseren ons op een interview met de onderzoekers maar geven een vrijmoedige inkleuring en aanvulling.

- De onderzoekers pleiten voor verdere professionalisering van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Naast onervaren krachten zou een geroutineerde coach gezet moeten worden.
- Een opdrachtgever dient zich eerst af te vragen of een adviesopdracht evident gewenst is en welke spelregels hierover intern in een organisatie bestaan. Zijn aanbestedingsmethoden van toepassing? Welke te kiezen?
- Wie een openbare aanbesteding doet en verwacht dat grote en kleine bureaus meedoen en een offerte uitbrengen moet de redelijkheid in acht nemen. Het verlangen dat tal van adviesbureaus komen met een inhoudelijk voorstel zonder hiervoor een vergoeding te geven, bewerkstelligt wellicht op termijn de ondergang van die bureaus die bij herhaling een project niet krijgen of roept een prijsopdrijvend effect over zich af. Bovendien is de vraag of goede communicatie kan plaatsvinden tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemers.
- Een opdrachtgever en opdrachtnemer moet veel tijd investeren in de beginfase van de opdrachtformulering en uitwerking.

### ***Stelling:***

1 Uit het onderzoek van De Caluwé en Stoppelenburg naar de kwaliteit van 60 adviesprojecten op rijksniveau is op te maken dat advieswerk nooit deugt.

Antwoord: Deze stelling is onjuist omdat veel projecten door opdrachtgevers wel met een voldoende worden beoordeeld.

2 Uit het onderzoek van De Caluwé en Stoppelenburg naar de kwaliteit van 60 adviesprojecten op rijksniveau is op te maken dat consultants bij de rijksoverheid teveel invloed hebben. Antwoord: Volgens De Caluwé bestaan hiervoor geen aanwijzingen. Het is een uit de lucht gegrepen stelling.

3 Advieswerk komt er volgens het onderzoek van De Caluwé en Stoppelenburg op neer dat een consultancybureau vaak een eigen model 'pusht' en zo eenheidsworst produceert. Antwoord: voor deze stelling zijn in dat onderzoek geen aanwijzingen verkregen. Consultancy-activiteiten blijken juist uiteenlopend. Op het oog zelfde problemen blijken feitelijk naar tijd, plaats en context te verschillen.

### ***Literatuur***

- Schoemakers, I., Mythe en misverstand, in: Binnenlands Bestuur, 29 november 2002, pp. 47-48.

- Caluwé, L. de, en A. Witteveen (red.), Organisatie-advies: wat is dat?, Scriptum/Samsom, Schiedam, 2001.