

Managementadvisering

A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

A Inleiding

1 Inleiding

B Algemeen overzicht

2 Externen inhuren

3 Kenmerken van externe consultancy

4 Een consultancybureau oprichten: de opdrachtnemer kant

5 Beroep doen op externe adviseurs door overheden: de opdrachtgever kant

6 Adviesbranche in beweging

7 Sectorverkenning: milieuadviesbureaus en hun adviezen

8 De theorie van Schein over procesadvisering

9 De toegevoegde waarde van managementadvies voor een organisatie: Argyris

10 (In)effectiviteit van managementadviezen

11 Ineffectiviteit van onderzoek begrijpen

12 Verklaring van een ineffectief managementadvies

13 Vingeroefeningen met een verklaring

14 Consequenties voor vaardigheden

15 Kwaliteit van adviesbureaus

16 Kwaliteit van consultancy door de rijksoverheid: De Caluwé en Stoppelenburg

C Uitwerking

17 Adviesstijlen

18 Analyse van benutting van een advies

19 Adviseren over cultuurverandering

20 Slechte opdracht, slecht advies

21 Een dilemma op het gebied van advisering

22 Zo moet de adviseur het doen

23 De vergankelijkheid van managementconcepten

D Balans

24 Balans

A Inleiding

1 Inleiding

We kennen in Nederland een aantal machten. De wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht vormen de eerste drie machten, die officieel de *trias politica* vormen. In de loop van de tijd zijn er nieuwe machten ontstaan. De ambtenaren vormen een vierde macht, de belangengroepen een vijfde macht en de adviseurs in adviesorganen en daarbuiten een zesde macht. Over deze zesde macht gaat het hier.

Het woord 'macht' duidt op omvang en gewicht, en op doorwerking van ideeën. Over de omvang bestaat geen misverstand. Nederland heeft een hoge dichtheid van externe consultants (= externe adviseurs) in vergelijking met andere Europese landen. *'Den Haag' is voor externe adviseurs wat Slochteren was voor de oliewinning.*

Consultants als verzamelcategorie

Consultancy beschouwen we als het verzamelwoord voor externe organisatieadviseurs, externe beleidsadviseurs, communicatieadviseurs, juridische adviseurs, financiële en andere adviseurs. In werkelijkheid is het palet nog veel geschakeerder. Er zijn zo veel consultants omdat (bijna) overal waar vraag naar is, wel een aanbod ontstaat. Consultancy is handel. Consultancy bestaat dus, maar van een *beschermd beroep* is geen sprake. Iedereen kan zich consultant of extern adviseur noemen. Veel personen die zich consultant noemen, staan ingeschreven in een register van een Kamer van Koophandel.

Kern: een opdracht

Blijkbaar bestaat er een grote markt voor externe consultants (= adviseurs). De behoefte is sterk en divers en bijgevolg is het veld van adviseurs heterogeen. Een vraag staat bij elke adviseur centraal. Een adviseur krijgt *een opdracht* en wil die goed vervullen. De adviseur wil waar voor 'zijn' geld leveren aan de klant; *de klant is de opdrachtgever*. Maar wordt een advies ook gebruikt, in de zin van kennisname, lezen, reflectie. Belandt een extern advies niet (te) vaak in de la? Als een advies niet in de la belandt, is er dan misschien sprake van doorwerking: hoe effectief is extern managementadvies? Bestaat misbruik van de adviseur? Is een extern advies naderhand niet een advies bij een verkeerde opdracht geweest?

Kritisch onderdeel: de probleemstelling

Bij de entree - onderhandelingen gaat wel eens wat mis doordat de opdrachtgever zijn vraag, zijn probleem, vaag of onduidelijk formuleert en de opdrachtnemende adviseur de vraagstelling klakkeloos accepteert, te gretig is of bijvoorbeeld niet doorvraagt (Mas & Bak, 1987). De opdracht zelf is vermoedelijk nogal eens een probleem. Dat weten goede adviseurs natuurlijk wel maar toch verhindert dat niet dat adviezen niet steeds *'satisficing'* zijn. Daarbij is natuurlijk aan de orde: wie bepaalt dat?

Duidelijk zal zijn dat advisering niet altijd in een gunstig daglicht staat. In een boekje *'Meer management wijsheden'* neemt Jagersma (2000) de volgende spreuk op: *'Er zijn deelverhalen, halve waarheden, leugens en rapporten van management consultants'*. Het is hier niet de bedoeling om consultancy in een kwaad daglicht te stellen.

Deze tekst gaat over wat externe consultancy (= extern managementadvies) is, in hoeverre externe consultancy zich onderscheidt van andere vormen van externe inhuur, welke ontwikkelingen inwerken op consultancy, aan welke regels externe consultancy volgens Schein moet voldoen, waarom veel extern managementadvies ineffectief is volgens Argyris, wat inwerkt op (in)effectiviteit van extern advies en hoe opdrachtgevers en opdrachtnemers meer vaardig te maken om te komen tot frequenter effectief advies. Als de vaardigheid groeit, is de adviesbranche meer tevreden want vermoedelijk zullen 'betere' opdrachten worden geformuleerd en daalt het vertrouwen in adviseurs niet. Opdrachtgevers zullen vaker tevreden zijn. We plegen hier een eerste voorlopige verkenning van enkele ontwikkelingen om vervolgens het concept (in) effectiviteit aan een eerste verkenning te onderwerpen.

Auteurs

Extern advies is niet alleen iets om te doen of te laten, maar ook een object van studie. Interantonaal is het werk van Schein en Argyris bekend. In Nederland waren het Hellema en Marsman die promoveerden op de studie 'De organisatie-adviseur – Opkomst en groei van een nieuw vak in Nederland, 1920-1960'. Paul van Haaren (2000) schreef een boek onder de titel 'Doeltreffende adviesrelaties'. Van de hand van Rob van Es (2000) verscheen 'Ethiek in adviesprocessen'. Wie een tijdschrift wil lezen waar regelmatig over het adviesvak gepubliceerd wordt, moet M&O raadplegen. Dit had in de jaargang een dik themanummer over adviseren.

Onderwerpen

- Externen inhuren: de consultant is een van hen maar in hoeverre onderscheidt die zich?
- Kenmerken van externe consultancy: welke?
- Een consultancybureau oprichten: de opdrachtnemerkant
- Beroep doen op externe adviseurs door overheden: de opdrachtgeverkant
- Adviesbranche in beweging: welke ontwikkelingen?
- Milieuadviesbureaus en hun adviezen nader verkend: integriteitsvraagstukken
- Welke regels moet de adviseur in acht nemen: de theorie van Schein over procesadvisering
- Veel advisering is ineffectief. Wat is de toegevoegde waarde van managementadvies voor een organisatie? Argyris geeft aan hoe te komen tot effectiever managementadvisering.
- (In)effectiviteit van managementadviezen: hoe dat te zien?
- Ineffectiviteit van onderzoek begrijpen
- Verklaring van een ineffectief managementadvies
- Vingeroefeningen met een verklaring
 - (1): onvoldoende oog voor organisatiekenmerken
 - (2): overleggen over de probleemstelling
 - (3): de werkelijkheid gaat door
 - (4): de leidinggevende besluit en implementeert niet adequaat
 - (5): het ontbreekt aan gezaghebbende besluitvorming
- Consequenties van ervaringen met gebrekkige advisering voor vaardigheden
- Wat is de kwaliteit van adviesbureaus? Welke indicatoren voor kwaliteit te nemen?
- Wat is de kwaliteit van consultancy volgens De Caluwé en Stoppelenburg?

B Algemeen overzicht

Deze tekst gaat over externe managementadvisering bij (semi)overheidsorganisaties en het verstatelijkte particulier initiatief, in casu middenveldorganisaties, zoals in de sector gezondheidszorg, onderwijs, omroepen, huisvesting. We spreken ook over externe advisering

en externe consultancy maar verstaan daaronder hier hetzelfde. Het gaat ons met name om advisering op het vlak van organisatie- en (externe) beleidsvraagstukken, niet om specifieke ingenieursvraagstukken op het gebied van grond, bouw, lucht, water, energie, technologie.

2 Externen inhuren

Arbeidsorganisaties kunnen tijdelijk met 'externen' te maken hebben. Daartoe behoren niet alleen externe adviseurs maar ook:

- *Uitzendkrachten*, gehuurd van een uitzendbureau. Meestal worden deze krachten geacht in te springen. Ze verrichten tijdelijk reguliere arbeid.
- *Interimmanagers*, ingehuurd van een bureau voor interimmanagement. Het kan ook gaan om een vervroegd uitgetreden functionaris, op wie tijdelijk een beroep wordt gedaan. Bij interimmanagers gaat het vaak om tijdelijke inhuur van een leidinggevende, die tevens geacht wordt mee te denken over gewenste organisatieveranderingen of ze dient te implementeren.
- *Onderzoekers*, die opdrachtresearch verrichten. Hierbij gaat het om een heterogene categorie van bureaus die een opdracht vervullen, waarbij zowel dataverzameling als analyse aan de orde is, dat resulteert in een rapport met aanbevelingen. Het verschil met een adviesopdracht voor consultants kan gradueel zijn.
- *Werving- en selectiebureaus*. Denk aan executive searchbureaus die voor een opdrachtgever de werving en (voor)selectie verzorgen van bepaalde functionarissen.
- *Informateurs*. Hierbij gaat het om een tijdelijke functie, gericht op een bepaalde groep in een bepaald type organisatie. Een informateur leidt het proces van coalitievorming om te komen tot een bestuur, bijvoorbeeld van een gemeente.
- *Bemiddelaars*. Recent treden juridische mediators aan om geschillen te temperen en voor een oplossing te zorgen die het strikt juridische overstijgt.
- *Procesbegeleiders*. Hierbij gaat het om tijdelijke hulp om de voortgang van een actie te faciliteren (ondersteunen) of te (bege)leiden. Het kan hierbij gaan om projectmanagementtaken, waarbij de procesbegeleider geen rapport oplevert.
- *Consultants*. Het kan gaan om specialistisch advies op het gebied van recht, bouwzaken, grondzaken, milieu, verkeer en vervoer, enz. dat uitmondt in een zichtbaar resultaat: een rapport (advies). Maar er is ook een indeling mogelijk naar managementfuncties. Denk aan consultants op het terrein van strategisch beleid of extern management; organisatieinrichting en -management; financieel management; marketing, communicatie en public relations; logistiek; informatie- en communicatietechnologie; facilitaire zaken, huisvesting en energie.
- *Overige*. Een organisatie kan bijvoorbeeld een congresbureau inhuren om een conferentie op te zetten of een veiligheidsbureau. Zo zijn er nog meer specialistische diensten of producten te verkrijgen.

Hier gaat het ons om externe consultants. Externe consultants zijn geen uitzendkrachten, geen onderzoekers, geen interimmanagers, geen bemiddelaars, geen (in)formateurs, geen procesbegeleiders. Bij het laatste zijn kanttekeningen te plaatsen. We komen er daarom op terug.

Vraag:

Zijn er gedragsregels voor het inhuren van externen?

Is er een noodzaak voor het hanteren van gedragsregels?

Bij de antwoording draaien we de volgorde om.

Gedragsregels voor inhuur van externe adviseurs: waarover?

Waarop zouden gedragsregels voor het inhuren van externen betrekking moeten hebben?

Op het voorkomen van excessen. Dat bleek uit een conferentie over de relatie tussen opdrachtgever, adviseurs en medewerkers in 2001 (BB, 280901: 17). In feite zijn er argumenten te over die minder ver gaan dan het spreken over excessen. Een opdrachtgever zal willen voorkomen dat de opdrachtnemer de opdracht niet goed begrijpt, zal willen dat de 'goede' adviseur geselecteerd wordt, zal willen vermijden dat een advies vaag is of dat er een overschrijding van budget optreedt, of dat het advies veel te laat komt. Kortom, een opdrachtgever zal een opdracht niet als een bananenschil willen beschouwen waarover een bestuurder uitglijdt. Enkele beheersingsmogelijkheden om dat te voorkomen, dienen zich aan.

Noodzaak voor gedragsregels voor het inhuren van externe adviseurs

Annet Bertram is directeur-generaal bij het ministerie van VROM. Voor het inhuren van externe adviezen heeft ze jaarlijks een bedrag ter beschikking: hoeveel? 52 Miljoen gulden. Voor de 'nota Wonen' werden negen adviesbureaus annex onderzoeksbureaus ingeschakeld en tien adviseurs ingehuurd, meldt BB (280901: 17). En daarnaast was sprake van samenwerking met andere overheden die ook weer adviezen kregen van adviseurs. Gaat er dan wel eens iets mis? Ja. Volgens Bertram gaf een consultancy bureau aan VROM een advies maar voorzag het de 'andere kant' van een geheel ander advies. Blijkbaar is er een ethisch (integriteits) probleem mogelijk dat in dit geval werd 'opgelost' door inschakeling van een derde bureau.

Zijn ook andere negatieve ervaringen te vermelden? Het is mogelijk dat een extern adviseur niet aan de opdracht voldoet. Wie toetst dat en welke criteria gelden dan? Was de opdracht duidelijk gespecificeerd naar een product en was duidelijk afgesproken waaraan het moest voldoen? Een adviseur inschakelen betekent het gebruiken van een vertrouwensgoed. Een waterdichte afspraak zal in veel gevallen dus uitgesloten zijn.

Een ander probleem is dat de externe adviseur een te beknopt advies geeft, waardoor een vervolgoopdracht nodig is. Een adviseur kan wel erg op een vervolg uit zijn.

Uit een rapport van de rekenkamercommissie van Zwijndrecht onder voorzitterschap van de bestuurskundige Van Twist bleek dat bij externe opdrachten aan adviseurs nogal eens het budget oevrschreden wordt. Heeft in deze gevallen het gemeentebestuur de regie voldoende in handen gehouden?

Vraagpunten voor de omgang tussen opdrachtgever en extern adviseur

1. Betrek bij de opdracht voor de selectie van externe adviseurs mensen met benul van de inhoud van de opdracht maar bewust ook partijen met gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen en met ervaring met 'verkeerde' adviesprocessen. Denk daarbij aan een ervaren bestuurskundige.
2. *Voorkom* dat een opdracht automatisch gaat naar een bureau dat al veel opdrachten verwierf. Dat wekt de schijn van bevoordeling.
3. *Zorg voor een adequate opdracht.* Slechte opdracht, slecht advies. Als de opdracht niet helder is, moet de extern adviseur namelijk eerst pogen de opdracht helder te krijgen en

gaat dus tijd verloren met iets dat tot het huiswerk van de opdrachtgever behoort. Wellicht is bij nader inzien de adviseur ook niet de meest geschikte om de opdracht uit te voeren.

4. Stel vast of er een *noodzaak* is voor externe opdrachtverlening. Bekijk of er geen interne adviseur is die de opdracht kan uitvoeren.
5. Ga na of de opdracht *politiek gevoelig* is en of de verantwoordelijke bestuurder de inhoud van de opdracht en de procedure moet kennen. Overleg.
6. Zijn er *politieke randvoorwaarden* voor de opdracht in de vorm van uitspraken van een college of raad of ander gremium, die van invloed zijn op de opdracht en/of werkwijze en/of uitkomst?
7. *Expliciteer de offerte- en selectieprocedure*. Wie is intern de persoon die de gehele gang van zaken coördineert? Wie selecteert op basis van offertes? Wordt de opstelling van een offerte vergoed? Wat moet in een offerte behandeld worden: probleemstelling, werkwijze, inzet van welk personeel, terugkoppelingen, aanwezigheid van een referentengroep die tussentijd als begeleidingsgroep functioneert (taak, samenstelling, voorzitter, budget), soort product, hoeveelheid producten, openbaarheid, tijdpad, budget. Wat zijn de criteria voor beoordeling van offertes?
8. *Bekendmaking inschrijving*. Hoe wordt bekend gemaakt dat er een opdracht te verwerven is: via kennissen of een advertentie in een dagblad?
9. *Afschrijvingsmoment*. De beoordelingsprocedure bij de keuze van de adviseurs kan impliceren dat op basis van een selectie uit offertes een gesprek plaatsvindt met een kandidaat en een uitwerking van de offerte aan de orde is. Worden anderen bericht dat ze buiten de boot vallen en welk argument wordt dan gegeven?
10. *Integriteit*. Zijn er regels nodig over vertrouwelijkheid. Worden afspraken met een externe adviseur gemaakt over het niet tegelijk offeren bij een concurrent of betrokkene?
11. Is het nodig *een begeleidingscommissie* te formeren? Wie wordt lid met welke taak? Ga ervan uit dat er tijdens een opdracht meestal onverwachte dingen gebeuren.
12. *Productspecificatie*. Wat wordt wanneer verwacht? Aan welke criteria moet een advies voldoen? Wordt tevoren aan een opdrachtgever bekend gemaakt waaraan een advies moet voldoen?
13. *Sanctie*. Heeft de opdrachtgever een sanctie bij het niet voldoen aan de opdracht? Wie beoordeelt dit?
14. *Tijdens de rit aandacht aan het proces besteden*. Een opdrachtgever zal tijdens de opdrachtvervulling de vinger actief aan de pols moeten houden. Een opdrachtnemer kan trouwens zelf ook behoefte hebben aan terugkoppeling resp. commitment. Het is maar half werk als vooraf veel aandacht aan een opdracht wordt besteed, maar een opdrachtgever vervolgens de opdracht laat lopen.
15. Hou er rekening mee dat een opdrachtgever niet altijd *de echte vraag* helder formuleert. Een vraag of opdracht is soms het resultaat van een compromis of van een schijnbeweging.
16. Hou er rekening mee dat een opdrachtnemer *beperkingen* heeft.

Gouden tips voor selectie en omgang met externe adviseurs: ter discussie

Tijdens een conferentie werden de volgens tips voor het omgaan met externe adviseurs binnen de overheid geformuleerd. Ze zijn geschikt voor discussie.

- Kies uw adviseur bewust.
- Wees duidelijk en concreet.

- Zorg dat je zelf ook goede adviseurs in dienst hebt, alleen dan kun je goede adviseurs inschakelen.
- Zorg voor een goede koppeling tussen eigen medewerkers en externe adviseurs.
- Medewerkers en opdrachtgevers moeten het eens zijn over de opdracht(formulering).
- Maak als adviseur ook uw beperkingen kenbaar.
- Durf als opdrachtgever te twijfelen.
- Zoek naar de werkelijke vraag achter de vraag die in eerste instantie wordt gesteld.
- Zorg dat het leuk is om de klus gezamenlijk tot een goed eind te brengen.

Bron: BB, 280901: 17).

Literatuur over inhuren van consultants

- Block, P., Feilloos adviseren – Een praktische gids voor adviesvaardigheden, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Gedragsregels nodig voor inhuren van adviseurs, in: BB, 28 september 2001: 17.
- Haaren, P. van, Doeltreffende adviesrelaties, Samsom, Alphen, 2000.
- Hellema, P. & J. Marsman, De organisatie-adviseur, Boom, Meppel, 1997.
- Kempen, P. & J. Keizer, Werkboek advieskunde – De stagepraktijk als uitdaging, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.
- Nathans, H., Adviseren als tweede beroep, Kluwer, Deventer, 1994.
- Wickham, Ph., Management consulting, Pitman, Londen, 1999.
- Wichard, G., Interimmanagement: profiel van een professie in wording, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Wichard, G. & C. Reezigt, Interimmanagement als organisatiekundig instrument, in: M&O, 1991, nr. 5, pp. 356-369.

3 Kenmerken van externe consultancy

Externe consultancy staat voor het advieswerk verricht door adviseurs (hier gelijk aan consultants) die niet bij een overheid werkzaam zijn.

Welke soorten externe consultancy komen voor?

De Caluwé en Stoppelenburg (BB, 291102) rapporteren de volgende soorten advieswerk in opdracht van de Nederlandse rijksoverheid, dat ze aantreffen op basis van een inventarisatie van 60 adviesprojecten. 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 Stoppelenburg 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 waarbij de 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.

Verderop zal blijken dat we dit advieswerk iets inengen door de eis te stellen dat er sprake moet zijn van *een product* van de adviseur. Dat is voornamelijk een didactische keuze. De praktijk is duidelijk: er komt ook advieswerk voor waarbij een adviseur een verbinder is van werk dat hoofdzakelijk door anderen geschiedt.

Bij externe managementadvisering door consultants gaat het hier om het leveren van een zichtbaar product of dienst op het vlak van beleid of interne management, globaal of meer precies gespecificeerd in een aan tijd of prestatie gebonden contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarin de opdracht is opgenomen.

Kenmerken van externe consultancy op een rij

- Consultancy is in onze opvatting een *tijdelijke* relatie, dus een niet duurzaam verband.
- Hoe wordt het tijdelijke geregeld? Een consultancyrelatie met een opdrachtgever blijkt uit de aanwezigheid van *een contract*, waarin de taak en de financiële afspraken en andere afspraken tussen opdrachtgever en -nemer zijn vastgelegd.
- Externe advisering is gericht op *managementtaken*. Externe advisering is dus *handelingsgericht*. Om dat te benadrukken, wordt ook wel gesproken van managementadvisering.
- Advisering betreft *hooggeschoold* werk, vaak op academisch niveau (Vracking & Cozijnsen, 1993).
- Er rolt vrijwel altijd een resultaat in de vorm van een *document* uit. Vaak mondt een extern advisering uit in een rapport, een voorstel, een actieplan, een marsroute, een procedure, een scenario. Dat betekent dat er een resultaat, dus een prestatie, *zichtbaar* wordt. Vaak zal de aanwezigheid van een consultant blijken uit een rapport voor de opdrachtgever. Wil de opdrachtgever het proces van externe advisering richting geven met een adequate opdracht, en bestaat daarover onzekerheid, dan wordt een opdracht wel in stukjes geknipt en gefaseerd. *Tussenprodukten* worden dan aan evaluatie onderworpen.

- De *opdrachtgever* bepaalt wat met het resultaat gebeurt, welk handelingsvervolg aan een adviestraject wordt gegeven.

Taal en vertrouwen

Consultancy is een vertrouwenszaak. Adviseurs proberen klanten te overtuigen van de mogelijkheden die zij bezitten om een oplossing te vinden voor een concreet probleem, die gebaseerd is op goede ervaringen en goede principes. In advisering speelt taal dus een belangrijke rol. De adviseur moet in een taal een (verder) *vertrouwen* opbouwen bij de klant dat de aangedragen oplossing zich verbindt met de waarden van de opdrachtgever (zie Maister, Green & Galford, 2000). Wat adviseurs in werkelijkheid doen, is - anders gesteld - algemene denk- en handelwijzen toepassen in concrete situaties. Men spreekt van *sjablonen*. Hert is dus niet zonder reden dat bij Berenschot werkzame adviseurs een boek uitgeven met 'modellen'. De Man zegt het zo: De adviseur creëert een koppeling tussen het algemene sjabloon en de specifieke context. Veelal zijn sjablonen afkomstig uit de praktijk: ze vormen een interpretatie van de *best practice* op een bepaald gebied.

Adviseur kunnen opdrachten hebben maar ze moeten ook werk houden. Hierover doen tal van grapjes de ronde, zoals: een adviseur geeft als advies om een nieuwe opdracht te verstrekken. Carucci & Tetenbaum (2000) spreken over '*The value-creating consultant –How to build and sustain lasting client relationships*'.

Adviseurs als kennisnetwerken

Adviseurs vormen kennisnetwerken. Dat zijn gemeenschappen met een eigen taal, stelt De Man (1995) terecht. In elke gemeenschap is sprake van kennisproductie, waardoor deze taal levend wordt gehouden. In deze productie, die we zien in de vorm van managementliteratuur, is overigens sprake van modes. Denk aan TQM (*total quality management*), BPR (*business process redesign*), enzovoorts (Karsten en Van Veen, 1998).

Uiteraard is dit verder uit te diepen. We verwijzen naar een beschouwing van Van Eekelen en De Caluwé (1996) over de vraag '*Wat doen adviseurs eigenlijk?*' in het tijdschrift M&O. De auteurs gingen in op de vraag of wat binnen de interne opleiding voor adviseurs van een Nederlands adviesbureau wordt onderwezen overeenkomt met de dagelijkse praktijk van de adviseurs. Welke activiteiten voert een adviseur feitelijk uit?

Organisaties van consultants

Consultants zijn lang niet allemaal georganiseerd maar er bestaan wel enkele organisaties, zoals de Raad van Organisatie-Adviesbureaus (ROA), de Orde van organisatie-adviesdeskundigen en – adviseurs (Ooa) en Zelfstandige Organisatie-Adviseurs (ZOA). *Management consultant* is het vaktijdschrift dat de leden van deze verenigingen uit hoofde van hun lidmaatschap. Juridische, financiële en op communicatie gerichte adviesbureaus zijn vaak niet bij deze organisaties aangesloten maar we rekenen ze wel tot de management consultants. In een rubriek in dit blad worden klachten uit de beroepspraktijk van organisatieadviseurs getoetst aan de gedragscode van de Ooa en de ROA. In 2000 werd een uitspraak over een klachtzaak gepubliceerd waarin de Commissie van toezicht als tuchtmaatregel een waarschuwing oplegde.

Onderscheid met opdrachtresearch

We zien verschillen tussen externe managementadvisering door bureaus als TwijnstraGudde, Berenschot, IME Consult, McKinsey, Arthur Andersen, en opdrachtresearch, zoals we die kennen van onderzoeksbureaus als het Nijmeegse ITS of het Tilburgse IVA.

- Een consultant onderscheidt zich van een opdrachtresearcher doordat de laatste onderzoek verricht en dat moet verantwoorden, wat aandacht inhoudt voor betrouwbaarheid en geldigheid van onderzoeksresultaten. De onderzoeker die opdrachtresearch verricht, is kennisgericht en beslissingsgericht, zelden veranderingsgericht. Een consultant is meestal meer of zelfs uitsluitend op beslissingen binnen of door een organisatie gericht (managementadvisering!), en meestal ook op veranderingen. De reflectie op het consultancywerk in de literatuur maakt dat ook duidelijk. Veel beschouwingen handelen blijkens het nalopen van key words over verandering, veranderingsaanpak, strategische wijziging, turnaround, innovatie, een andere wijze van ..., leren. De verantwoording van bevindingen in een consultancyrapport is doorgaans als gevolg van het doel veel zwakker, en soms afwezig. Dat kan van invloed zijn op de effectiviteit van een managementadvies.

We kwamen ooit een rapport tegen van een groot bureau (TwijnstraGudde) dat gebaseerd was op een tiental gesprekken binnen de Open Universiteit. Het rapport bevatte naast waardevolle informatie ook niet-representatieve percepties en interpretaties. Daardoor werd het een rapport waarover de opdrachtgevende bestuurder tevreden was maar diverse managers niet geheel. Was het rapport een alibi voor bepaalde veranderingen, die betrekkelijk los stonden van het advies?

- Of een produkt van een adviseur openbaar zal zijn, wordt meestal in een contract geregeld. Bij toegepast onderzoek is een rapport meestal openbaar, tenzij ... Een rapport dat verslag doet van een opdrachtonderzoek is omgeven met eisen van zorgvuldigheid en is onderhevig aan quality review van recensenten. Producten of diensten van consultants worden daarentegen niet gerecenseerd. Adviseurs zijn immers gericht op actie en niet expliciet op kennis. Meestal is een rapport van een consultant niet openbaar voor de buitenwacht of voor de organisatieleden. Doordat er geen openbare review van consultancyproducten kan plaatsvinden, wordt de kwaliteit van bureaus een punt van discussie. Sommige consultants gaan daarom af en toe een openbaar product maken: een artikel schrijven of een boekje.
- Een opdrachtresearchproject en een adviesproject kunnen beide in onafhankelijkheid worden uitgevoerd, maar toch bestaat er vaak een onderscheid. Bij entree - onderhandelingen over opdrachtonderzoek wordt vaak bedongen dat het verslag openbaar is nadat het in bezit is van de opdrachtgever en dat de onderzoeker onafhankelijk is. Adviseurs zijn meestal niet onafhankelijk. Adviseurs krijgen vaak informeel of zelfs in het contract goede raad mee over het gewenste resultaat, waarbij de adviseur veel vrijheid heeft over de weg waarlangs het doel bereikt moet worden.

Onderscheid met procesbegeleiding

Consultancy onderscheidt zich in de hier gekozen omschrijving van procesbegeleiding doordat een consultancybureau een zichtbaar product of zichtbare dienst levert. Bij procesbegeleiding gaat het zelden om een product van de begeleider maar slechts om een dienst, gericht op het begeleiden van de totstandkoming van een product *door anderen*. We laten hier procesbegeleiding terzijde, die geen product van de begeleider oplevert.

Verbindingen tussen consultancy en procesaanpak

Tegenwoordig komen tussentypen en verbindingen voor. Bepaalde adviseurs benadrukken het belang van zowel het product - en resultaatgericht denken (een zichtbare nota, procedure, ...) als de procesaanpak. Ze onderkennen dat het niet genoeg is dat een opdrachtgever tevreden is over een verhaal dat een voorstel bevat, of een procedure of een actieplan. De voorwaarden moet ook geschapen worden voor actie. Sommigen zien de procesaanpak niet als een vervolg op het maken van plannen, procedures of andere voornemens maar zien procesbegeleiding als integraal onderdeel van advisering. De redenering is hier: de externe consultant moet met de mensen bereiken dat ze het zelf doen, zelf tot de gewenste verandering komen (Storm, 2000; De Bruijn e.a., 1999). Onlangs werd Berenschot Proces Management opgericht om het belang van procesmanagement in het openbaar bestuur te benadrukken.

Onderscheid met interimmanagement

Management advisering is tijdelijk werk, en dat geldt ook voor interimmanagement (Wichard, 1994). Een interimmanager wordt ingehuurd om tijdelijk een functie te vervullen, meestal een leidinggevende, en tevens om aan een verandering mee te werken in de vorm van denken en doen. Adviseurs en interim – managers dienen politieke rationaliteit te bezitten. Ze zijn meestal niet onafhankelijk door de opdracht, die meestal ook nog eens vertrouwelijk is of veel vertrouwelijke elementen bevat. Toch moet er onderscheid worden gemaakt. Dat gebeurt ook bij bepaalde bureaus.

Een interimmanager treedt op in een regulier lopend organisatie terwijl een adviseur vaak een specifieke opdracht heeft en een bepaald produkt of bepaalde dienst levert. Een interimmanager moet bijgevolg managementvaardigheden bezitten, terwijl een adviseur ze moet kennen en de relevantie moet inschatten in relatie tot het adviesproject. Een adviseur moet adviseursvaardigheden bezitten. Menig adviseur is bijgevolg niet geschikt als interimmanager maar menig interimmanager is niet zonder meer geschikt als adviseur.

Aan adviseurswerk wordt wel de connotatie professioneel verbonden, hoewel hierover discussie bestaat, maar van interim – management is door Wichard (1994) opgemerkt dat van vakmatige professionaliteit onder interim- managers als geheel geen sprake is. Interim-managers werken intuïtief en weinig gestructureerd. De politieke rationaliteit overheerst in hun werk sterk, sterker wellicht dan bij adviseurs. Interim – managers baseren zich vaak meer op branchekennis, persoonlijke ervaring en zelfvertrouwen dan op wetenschappelijke kennis. Toch meent Wichard dat interim – management een professie moet worden (ook De Man, 1995: 259).

Keuze tussen interne en externe adviseur

De behoefte aan extern advies kan heel uiteenlopend zijn. Een reden kan zijn dat er behoefte is aan een specialistisch advies. Soms wordt de opdracht uitbesteed aan een adviesbureau omdat de capaciteit niet aanwezig is om de klus te klaren of als er sprake is van een tijdelijk piek in de werkzaamheden, waardoor het beter is om een opdracht uit te zetten in plaats van het aannemen van tijdelijk personeel. Zo zijn er veel meer motieven.

Interne advisering komt naast externe voor. Interne advisering is minder geschikt als de volgende overwegingen gelden (Van de Bunt en Van Haaften, 1982; Twijnstra en Keuning, 1988; Dubbeldam, 1992):

- de opdracht heeft te maken met het eigen functioneren van een adviseur of dienst waarin de adviseur werkt;
- de opdracht heeft te maken met de niveaus boven die van de interne adviseur. Opdrachten die betrekking hebben op een departementale top worden bij voorkeur in externe handen gegeven;
- bij organisatiepolitieke conflicten worden externe consultants nog wel eens ingezet als *'hired guns'*;
- een externe legitimering van een beleid is nodig;
- interne expertise schiet tekort;
- de interne adviseur kan door de opdracht in de val van *dubbele rollen* trappen, bijvoorbeeld die van adviseur en controller;
- de interne adviseur(s) zou(den) onvoldoende status en gezag voor de opdracht hebben;
- de interne adviseur(s) voor de opdracht zou (den) te veel partijen en uiteenlopende belangen moeten dienen;
- als onafhankelijkheid om welke reden dan ook sterk benadrukt wordt;
- als bedrijfsblindheid voor de interne adviseur dreigt;
- als de interne medewerking aan de opdracht voor de interne adviseur te gering is of dreigt te zijn;
- een duidelijke contractering gewenst is.

Werving

Veel externe advisering, is een proces dat begint met werving van een bureau door een opdrachtgever. De oriëntatie op een adviseur kan onder meer geschieden op grond van vroegere contacten tussen opdrachtgever en adviseur, op basis van hearsay of een kwaliteitsimago van een adviesbureau een adviseur, op grond van een aanbestedingsprocedure met inschrijving. Een opdrachtgever met een voornemen om een adviesbureau in te schakelen, zorgt voor een post in de begroting voor advieswerkzaamheden, kiest een aanbestedingsprocedure, maakt een selectie van relevante bureaus, nodigt hen uit tot het doen van een voorstel, bekijkt offertes, en op basis van overleg over doel, verwachtingen en werkwijze gaat een adviesbureau aan de slag. Niet altijd gaat het zo, maar in menig geval wel.

Recent worden opdrachten voor onderzoek en advies meer openbaar aanbesteed. De ervaringen daarmee zijn niet altijd positief omdat soms een organisatie gekozen wordt die toch al beoogd was, de suggestie van 'gelijke kansen' sterk overtrokken is, en de inschrijvers geen vergoeding krijgen voor het uitbrengen van een zeer uitgebreide offerte. De openbare aanbesteding beantwoordt niet aan de doelstelling (Korsten en Snellen, 1988).

Literatuur over kenmerken van consultancy

- Berenschot, Het managementmodellenboek, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Block, P., Feilloos adviseren – Een praktische gids voor adviesvaardigheden, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Burg, L. van der, Veranderen van organisaties: een kwestie van vraag en aanleg, in: M&O, 1994, nr. 1, pp. 41-55.
- Carucci, R.A. & T.J. Tetenbaum, The Value- Creating consultant – How to build and sustain lasting client relationships, Amacom, New York, 2000.
- Es, R. van, Ethiek in adviesprocessen, Samsom, Alphen, 2000.
- Haaren, P. van, Doeltreffende adviesrelaties, Samsom, Alphen, 2000.
- Hellema, P. & J. Marsman, De organisatie-adviseur, Boom, Meppel, 1997.
- Jagersma, P.K., Consultancy monitor: Het Nederlandse organisatiewezen – De state of the art anno 1997, Special, M&O, 1997, nr. 1.
- Kempen, P. & J. Keizer, Werkboek advieskunde – De stagepraktijk als uitdaging, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.
- Maister, D.H., C. Green & R. Galford, The trusted advisor, The Free Press, New York, 2000.
- Nathans, H., Adviseren als tweede beroep, Kluwer, Deventer, 1994.
- Sadler, Ph. (ed.), Management consultancy – A handbook for best practice, Kogan, Londen, 2001 (2e druk).
- Wickham, Ph., Management consulting, Pitman, Londen, 1999.

4 Een consultancybureau oprichten: de opdrachtnemer kant

Het opzetten van een adviesbureau is op het eerste gezicht eenvoudig. Er zijn geen vestigingsvoorwaarden om te vervullen. Iedereen kan zich consultant noemen. Men hoeft zich zelfs niet in te schrijven bij de kamer van Koophandel, tenzij men een zelfstandige onderneming begint. Van de andere kant, zo eenvoudig is het niet. Want er moeten opdrachten verworven worden en er moeten opdrachten binnen blijven komen. In de literatuur en dagbladen is veel te doen over draaideurconstructies. Dan gaat het om ambtenaren die bij een overheid vertrekken, opdrachten meekrijgen of niet meekrijgen maar verwerven. Dat is een ethisch probleem volgens sommigen. Het is ongewenst.

Er bestaat enige literatuur over het opzetten van een adviesbureau (Weiss, 2000; Biech, 2000). Enkele tips.

- Een extern adviseur moet een ondernemingsplan gemaakt hebben. Kennis van de markt en van de concurrenten is van belang.
- Een extern adviseur bedient zich van taal om een opdrachtgever te begeleiden. Door taal en andere uitingen moet vertrouwen ontstaan. Starters moeten vertrouwen kweken bij klanten.
- Een extern adviseur moet een focus hebben. Een adviseur kan niet van alle markten thuis zijn.
- Geen opdracht zonder offerte. Besteed dus aandacht aan het opstellen van offerte. Wat kan de opdrachtgever tegen welke prijs aan product of dienst verwachten.
- Een slechte opdracht leidt tot een slecht advies. Besteed dus veel aandacht aan de opdracht.
- Een adviseur moet een schriftelijke en mondelinge bureaupresentatie kunnen geven. Deze staat ten dienste van het versterken van vertrouwen.

- Een adviseur moet over een aantal kwaliteiten op persoonlijk vlak beschikken, zoals over sociale en communicatieve vaardigheden, en kwaliteiten op het vlak van onderhandelen en toepassen van tijdsmanagement.

Literatuur over starters

- Biech, E., Handboek voor consultants – Over het opzetten van een professionele adviespraktijk, Academic Service, Schonhoven, 2000.
- Block, P., Feilloos adviseren – Een praktische gids voor adviesvaardigheden, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Burg, L. van der, Veranderen van organisaties: een kwestie van vraag en aanleg, in: M&O, 1994, nr. 1, pp. 41-55.
- Carucci, R.A. & T.J. Tetenbaum, The Value- Creating consultant – How to build and sustain lasting client relationships, Amacom, New York, 2000.
- Es, R. van, Ethiek in adviesprocessen, Samsom, Alphen, 2000.
- Haaren, P. van, Doeltreffende adviesrelaties, Samsom, Alphen, 2000.
- Hellema, P. & J. Marsman, De organisatie-adviseur, Boom, Meppel, 1997.
- Kempen, P. & J. Keizer, Werkboek advieskunde – De stagepraktijk als uitdaging, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.
- Maister, D.H., C. Green & R. Galford, The trusted advisor, The Free Press, New York, 2000.
- Nathans, H., Adviseren als tweede beroep, Kluwer, Deventer, 1994.
- Weiss, A., Getting started in consulting, John Wiley, New York, 2000.
- Wickham, Ph., Management consulting, Pitman, Londen, 1999.

5 Beroep doen op externe adviseurs door overheden: de opdrachtgeverkant

Is het inschakelen van een externe consultant een vorm van gemakzucht? Is het inschakelen een ontkenning van de interne expertise in het eigen apparaat, zo toegejuicht in het denken over personeel als vat vol energie, het HRM-denken dus? Hoe dit ook zij, externe consultants worden door gemeenten en andere overheden vaak ingeschakeld. De motieven zijn uiteenlopend. Externe adviseurs worden ingeschakeld als sprake is van *heel veel belangen*. Het is volgens insiders ook wel een manier om *zaken uit te stellen*. En een manier omdat datgene dat een bestuur al van plan is of waartoe het neigt, nog eens van wat andere kanten te laten bekijken zodat het beleid *meer legitimiteit* krijgt en *het draagvlak* groter wordt. Externe adviseurs kunnen een rol vervullen om een kwestie *politiek acceptabel* te maken, zo zei een voormalig gemeentesecretaris van Dordrecht. Je laat een externe iets presenteren. Daardoor bereik je wat je wilt en krijg je minder kritiek. Zo ongeveer uitte een voormalig gemeentesecretaris zich (Schoorl & Van Zijl, 1999)

Dordrecht: bussenproject

Dordrecht was in de jaren negentig het domein van betrekkelijk jonge, ongecompliceerde wethouders, die aan de wetenschap hadden geproefd en studieus bezig waren. Cock Sas (PvdA) en Gerard Schouw (D66, de latere partijvoorzitter). Schouw promoveerde toentertijd op een studie over De wethouder. Het was echter ook de tijd dat zich een frappante casus voltrok in Dordrecht. ‘Negen bureaus deden 21 keer onderzoek naar een duur project dat binnen twee jaar ter ziele was’ (Schoorl en Van Zijl, 1999). Het ging om een busproject. Het gemeentebestuur kreeg het verwijt liever te luisteren naar de grote adviesbureaus dan naar de mensen op de bus zelf.

Dordrecht zou een modern bussensysteem krijgen. Het idee ontstond in 1993 terwijl het project in 1997 van start ging. Het ministerie van Verkeer & Waterstaat gaf 1,3 miljoen gulden aan subsidie. De Europese Unie droeg via een technologiefonds om en nabij 2,5 miljoen gulden bij. Maar in 1998 was het project ten einde, het was een *fiasco* geworden. Zestig chauffeurs raakten hun baan kwijt. En de schade werd toen geschat op 24 miljoen gulden.

De slogan voor het project werd *'bussenvervoer op maat'* zoals Schoorl en Van Zijl in hun casusbeschrijving aangeven. Er kwamen drie soorten bussen in Dordrecht. Allereerst was sprake van een *Expressebus*. Die moest in de spits het forensenverkeer service bieden en vervoeren. Dan was er de *Servicebus* voor ouderen en gehandicapten. En dan was er de bus voor funshoppers: de milieuvriendelijke *Citybus*. Samengevat, het driebussenproject.

Het project begon met extern advies. Schoorl en Van Zijl spreken van een bureau voor de prognoses en voor de herzonering, een adviseur moest kijken naar de vermogenspositie van Stadsvervoer, een accountantsbureau om dat weer te controleren, en daarna nog een contra-expertise. Een bureau ging na wat de positie van Stadsvervoer was ten opzichte van andere vergelijkbare vervoersbedrijven. Drie bureaus maakten studie van een eventuele fusie van Stadsvervoer met een busmaatschappij. Wie effecten wil meten moet op meerdere momenten meten. Een bureau deed een eerste nameting, en een andere bureau stelde een evaluatierapport op. Enzovoorts.

- Bij het driebussenproject waren grote bureaus betrokken zoals KPMG; Moret, Ernst & Young; VB Deloitte en Touche; MUConsult; K+V; AGV; McKinsey. In totaal negen bureaus waren samen goed voor 21 onderzoeken. Dat wees aldus Schoorl en Van Zijl navraag bij de bureaus uit want de gemeente-ambtenaren wisten het niet meer.
- Waarom inschakeling van externe adviseurs? Volgens toenmalig wethouder en ex-medewerker van het ministerie van Financiën Cock Sas was dat vanwege *'beperkte beleidsmatige kwaliteit'*.
- Speelde de gemeenteraad een rol in de opdrachtverlening in Dordrecht aan externe adviseurs? In het geheel niet.
- *Wat was de kwaliteit van de externe adviezen?* Veel onderzoeken van de externe bureaus kenmerkten zich door *een te optimistische blik*, aldus een van de onderzoekers zelf (Schoorl & Van Zijl, 1999). Dat kwam omdat de externe bureaus zich niet op feiten konden concentreren maar inschattingen moesten maken. Zekerheid bestaat dan niet. Er was een klimaat ontstaan waarin dat optimisme kon gedijen en dan haal je uit rapporten wat je kunt gebruiken, wat bij je visie past. De directeur van Stadsvervoer liet zich positief uit over het plan, hij geloofde erin. Veel plaatselijke winkeliers waren ook pro driebussensysteem. Begrijpelijk: meer omzet. De milieugroepen vonden ook wat van hun gading. De Citybus verwierf hun goedkeuring. Ook het gemeentebestuur was niet pessimistisch. Er gebeurde iets in Dordrecht wat elders niet voorkwam. Wees dan maar eens tegen. De rapporten hadden een doel. De Citybus *moest slagen*, zo melden Schoorl en Van Zijl. Er lag zelfs een ondernemingsplan voor de binnenstad aan ten grondslag. Daar kwam bij dat de binnenstad van Dordrecht niet goed floreerde. Het bussenproject, met name de Citybus, moet een bijdrage leveren aan het doorbreken van de verpaupering. Kortom, het driebussensysteem was een wensdroom. Het gemeentebestuur wilde iets goed realiseren, zoals Schoorl en Van Zijl hetzeggen.

- Er was rond het driebussenproject *weinig ontvankelijkheid voor contra-informatie*. Merkwaardig want die contra-informatie was er op zeker moment wel. Er reden lege bussen door de stad, aldus een zegsman. Het college van B&W zag niet aankomen dat het project mislukte. Het *mocht* eenvoudig niet mislukken.
- Was het kritisch vermogen om de rapport goed te lezen dan te gering, dat optimisme kon gedijen? Ja. Wie de rapporten wilde beoordelen, moest over veel kennis van zaken beschikken. Gemeenteraadsleden zijn echter geen specialisten in openbaar vervoer en die konden dus geen tegengas geven en zo geen tegenwicht vormen.
- Waarom het driebussensysteem uiteindelijk is mislukt? De gemeentesecretaris H. Bekkers meent dat dat kwam door *,te weinig extern advies'* (Schoorl en Van Zijl, 1999).

De casus Dordrecht leert het volgende:

- Extern advies roept in de casus Dordrecht ander extern advies op als sprake is van grote onzekerheid over prognoses en het gemeentebestuur een project wil laten slagen.
- De Bijlmerkwesie werd ooit beschreven in termen van groupthink (Mentzel, 1989). Er was ook in Dordrecht sprake van symptomen van *groupthink* (Janis) want het bestuur werd naar de mond gepraat, contra-informatie is genegeerd en kritische geesten zijn geïsoleerd. Deze symptomen riepen overoptimisme op in de vorm van *,zich rijk rekenen'* en boden hiertegen geen tegenwicht. Een fiasco was het gevolg.
- Er zijn geen natuurlijke tegenwichten als een project technisch en anderszins complex is. De gemeenteraad kan die rol niet vervullen. En ambtenaren kunnen die rol niet vervullen want door de inschakeling van externe bureaus werd het beeld opgeroepen, en expliciet toegegeven, dat de technische expertise niet aanwezig is.
- Het gevolg van interactie tussen een gemeentebestuur dat landelijk hoopte te scoren en wat moest doen aan de binnenstad, steun in de samenleving voor het driebussenproject, en volgzaam adviesbureaus leidden tot een zich versterkend proces: een zichzelf waarmakende voorspelling. Het project moest en zou er komen en men wilde het succes afdwingen. Overoptimisme had een fiasco tot gevolg. Kritische tegenkrachten waren er onvoldoende. Die had men moeten organiseren maar dat zou weer strijdig zijn geweest met het inhuren van externe adviesbureaus. Die worden immers juist in huis gehaald om draagvlak te vergroten, niet om het af te breken.

Literatuur over overoptimisme als groepsdenken

- Bovens, M. & P. t Hart, Understanding policy fiascoes, Transaction, New Brunswick, 1996.
- Gemeente Dordrecht, Vernieuwend besturen, dec. 1995.
- Gemeente Zwijndrecht, Rapport over de inzet van externe bureaus, rapport van de Rekenkamercommissie Zwijndrecht, 2001.
- Mentzel, M., Bijlmermeer als grensverleggend ideaal, Delft University Press, Delft, 1989.
- Otten, M., Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Schoorl, J. & F. van Zijl, Een mannetje van buiten, in: Volkskrant, 19 juni 1999.

Breed onderzoek naar inschakeling van adviseurs

Hoe vaak worden externe adviseurs eigenlijk en varieert de inschakeling met de grootte van de gemeente en de omvang van het ambtelijk apparaat: hoe minder inwoners, hoe kleiner het ambtenarenapparaat is en hoe groter het aantal inschakelde adviseurs? Een onderzoek

van SGBO onder ruim 500 gemeenten, leidde ertoe van meer dan de helft inzicht werd verkregen in hoe het er in de eigen gemeente in 1999 aan toeging bij het inschakelen van externe consultants. De vragen werden beantwoord door de gemeentesecretarissen.

Omvang uitbestede adviezen

Bij elkaar besteden de gemeenten die deelnamen aan het onderzoek uitgaande van het prijspeil van 1999 ruim 300 miljoen gulden aan het uitzetten van externe adviesopdrachten. Dit op een totaalbedrag van jaarlijks 17 miljard dat omgaat in het Gemeentefonds, een belangrijke inkomstenbron van gemeenten.

Inschakeling naar type adviseur versus interimmanager

Er wordt door gemeenten vaak een beroep gedaan op externe adviseurs. Het valt op dat zowel zeer kleine als grote gemeenten externe adviseurs inschakelen. Inschakeling van externe adviseurs in gemeenten geschiedt in 1999 veel meer voor organisatie- en beleidsadviseurs dan door het aantrekken van interimmanagers.

Tabel a: Is door een gemeente een beroep gedaan op externen vlg. gemeentesecretarissen (medio 1999)

| Gemeentegrootte | Interimmanagement | Organisatie-advies | Beleidsadvies |
|--------------------------|-------------------|--------------------|---------------|
| 0- 10.000 inw. | 22% | 58% | 80% |
| 10- 20.000 inw. | 38% | 75% | 78% |
| 20- 50.000 inw. | 65% | 85% | 84% |
| 50- 100.000 inw. | 94% | 94% | 80% |
| 100.000 en > | 48% | 76% | 80% |
| Bron: Volkskrant, 190699 | | | |

Concurrerende offertes?

Een onderzoek van SGBO onder ruim 500 gemeenten wees uit dat gemeenten er geen gewoonte van maken om concurrerende offertes aan te vragen bij het nemen van een beslissing over het inschakelen van externe adviseurs. Gemeenten gaan vaak met bekende externe adviseurs in zee. Dat heeft voor de opdrachtgever het voordeel dat men weet wat men aan een bureau heeft maar het heeft het nadeel dat de onafhankelijkheid in het geding kan raken.

Wie beslist over opdrachtverlening?

De gemeenteraad komt er in gemeenten boven 20.000 inwoners meestal niet aan te pas, als het gaat om beslissingen over het inzetten van externe adviseurs. Het is een zaak van B&W en ambtenaren. Hoe groter de gemeente, qua inwonertal, hoe gering de kans dat een gemeenteraad iets op het vlak van beslissen met opdrachtverlening aan externe adviseurs van doen heeft.

Tabel b: Opvatting of gemeenteraad beslist over inzetten externe adviseurs vlg. gemeentesecretarissen (1999)

| Antwoord naar gemeentegrootte | Beslist uiteindelijk de gemeenteraad over het inzetten van externe adviseurs: soms of niet? |
|-------------------------------|---|
| 0- 10.000 inw. | 39% |
| 10- 20.000 inw. | 64% |
| 20- 50.000 inw. | 78% |
| 50- 100.000 inw. | 81% |

| | |
|------------------|-----|
| 100.000 en meer | 88% |
| Gemiddeld | 64% |
| Bron: VK, 190699 | |

Invloed op politieke besluiten

Op de vraag aan gemeentesecretarissen of diensten van externe adviseurs regelmatig of vaak worden gebruikt om politieke besluiten te beïnvloeden, antwoordde de meerderheid in gemeenten uit alle grootteklassen ontkennend. Volgens 16 procent van alle gemeentesecretarissen beïnvloeden externe adviseurs wel regelmatig of vaak politieke besluiten.

Tabel c: Opvatting over de vraag of diensten van externe adviseurs regelmatig of vaak worden gebruikt om politieke besluiten te beïnvloeden, vlg. gemeentesecretarissen (1999)

| Antwoord naar gemeentegrootte | Worden de diensten van een externe adviseur gebruikt om politieke besluiten te beïnvloeden? Antw: regelmatig of vaak |
|-------------------------------|--|
| 0- 10.000 inw. | 14% |
| 10- 20.000 inw. | 15% |
| 20- 50.000 inw. | 20% |
| 50- 100.000 inw. | 19% |
| 100.000 en meer | 13% |
| Gemiddeld | 16% |
| Bron: VK, 190699 | |

Het gevaar dat de invloed van externe adviseurs op politieke besluiten, die in een minderheid van gevallen inderdaad voorkomt, het primaat van politiek en bestuur in gemeenten aantast geloofde slechts 16 procent van alle gemeentesecretarissen.

Tabel d: Opvatting over de vraag of het gevaar bestaat dat het optreden van externe adviseurs het primaat van politiek en bestuur kan aantasten, vlg. gemeentesecretarissen (1999)

| Antwoord naar gemeentegrootte | Bestaat het gevaar dat het optreden van externe adviseurs het primaat van politiek en bestuur kan aantasten? Antw. ja |
|-------------------------------|---|
| 0- 10.000 inw. | 14% |
| 10- 20.000 inw. | 15% |
| 20- 50.000 inw. | 20% |
| 50- 100.000 inw. | 19% |
| 100.000 en meer | 13% |
| Gemiddeld | 16% |
| Bron: VK, 190699 | |

Onafhankelijkheid van externe adviseurs

Is de onafhankelijkheidsthese in het algemeen vol te houden? Wij menen van niet. Adviseurs komen vaak niet met nieuwe frames, met nieuwe perspectieven of denkkaders. Ze geven een second opinion voor denkrichtingen waarvoor al een zekere preferentie bestaat. Externe adviseurs inventariseren bestaande plannen, ordenen gegevens en inzichten, voegen enkele nieuwe elementen toe (interviews, toetsing, enz.) en drukken er een keurmerk op, zodat makkelijker goedkeuring ontstaat voor datgene wat al langer bekend was. Het draagvlak wordt zo vergroot. Externe adviseurs lukt het soms datgene te doen wat bestuurders en

ambtenaren al zouden moeten doen: dynamiek op gang brengen of een dossier vlot trekken. Dat hoeft niet verderfelijk te zijn maar onafhankelijkheid is wat anders.

Conclusie

Er wordt door gemeenten vaak een beroep gedaan op externe adviseurs. Dat gebeurt veel meer voor organisatie- en beleidsadvies dan voor het aantrekken van interim-managers, althans volgens het meetmoment 1999. Externe adviezen werken wel degelijk door op politieke besluiten, maar dat geldt slechts volgens 19 procent van de gemeentesecretarissen. Dat sprake zou zijn van aantasting van het primaat van de lokale politiek en bestuur gelooft slechts een kleine minderheid.

Dat extern advies van consultants altijd onafhankelijk is, is een sprookje waarin weinig gemeentesecretarissen geloven.

Literatuur

- SGBO, Advies: koop verstandig in. Tips voor gemeenten bij het inhuren van externe expertise, Den Haag, 2000.
- Schoorl, J. & F. van Zijl, Een mannetje van buiten, in: Volkskrant, 19 juni 1999.

6 Adviesbranche in beweging

Als in een beroepsveld veel vraag bestaat, doen er zich meestal ook allerlei ontwikkelingen voor. Bijvoorbeeld in de vraag naar adviesproducten, in de prijsstelling voor advies, in de beroepsethiek van adviseurs, in het loopbaanbeleid voor en van veelgevraagde consultants.

Adviseur in opspraak

Adviseurs lieten en laten de ontwikkelingen in hun vak niet geheel op hun beloop. Ze organiseerden zich, ze formuleerden gedragscodes. Een groot aantal bureaus maakt deel uit van een organisatie, een vereniging die kwaliteitszorg bevordert (Honigh & Hunink, 1992). ISO - certificering garandeert lang niet alles. Incidenteel ontstaan discutabele kwesties, zoals over de vermenging van advies en interim-management.

Tabel: Externe adviseurs in euro's

| provincie | Bedrag ingehuurd bureaus x mln. euro in 2001 | gemeente | Bedrag ingehuurd bureaus x mln. euro in 2001 |
|------------------|---|-----------|---|
| Limburg | 13.6 (waarvan 24.6 uitbesteed) | Amsterdam | 107.2 |
| Utrecht | 5.6 (waarvan 2.14 uitbest.) | Den Haag | 10.8 |
| Overijssel | 5.0 (2002) | Apeldoorn | 8.9 |
| Noord-Holland | 4.3 (2000) | Groningen | 7.0 |
| Zeeland | 1.0 | Eindhoven | 3.4 (waarvan uitbesteed 1.2) |
| Flevoland | 0.37 | Nijmegen | 1.1 |
| Zuid-Holland | Onbekend | Rotterdam | In onderzoek |
| Groningen | Onbekend | Utrecht | Onbekend |
| Friesland | Onbekend | Tilburg | Onbekend |
| Drenthe | Onbekend | Breda | Onbekend |
| Gelderland | Onbekend | | |
| Noord-Brabant | Onbekend | | |
| Bron: BB, 291102 | | | |

Zorgvuldige inschakeling vereist

Een onderzoek naar interim - management bij de overheid toonde dat het vaak aan zorgvuldigheid schort bij het inschakelen van interim - managers. De opdrachtgever is te gretig met het inschakelen van een interim - manager. Interim - managers laten er ook geen gras over groeien. Te snelle overeenkomsten zijn dan vaak het gevolg. Dat leidt tot te globale taakstellingen en onvoldoende selectie van de kandidaat in relatie tot de specifieke situatie. De kennis van interim - managers ten aanzien van overheidsorganisaties is vaak te gering. Dat hangt samen met de waardering die overheidsfunctionarissen in de selectie in de jaren negentig aan de dag legden voor managers met ervaring in het bedrijfsleven. Te vaak werd die managers geselecteerd die onvoldoende benul hadden van de eigen kenmerken van de overheid. De overheid heeft nadrukkelijk eigen kenmerken, stelt adviseur Hans Berg (1998). Ook wordt er wel aan de onafhankelijkheid van interim - managers getwijfeld, aldus De Man (1995) in een samenvatting van het onderzoek.

Integriteit en kwaliteit in discussie

Twijfel over de integriteit en kwaliteit van bureaus is recent niet van de lucht. Er komen ook andere bezwaren en kanttekeningen naar voren. *Adviseurs doen precies wat de opdrachtgever wil*, zei een ex-Kamerlid onlangs met enig *dédain*. Dat zal in de praktijk wellicht wat genuanceerder liggen. Een financieel adviesbureau moet weer onderscheiden worden van een juridisch - milieuadviesbureau, een organisatieadviesbureau, een beleidsadviesbureau of communicatieadviesbureau. De opdrachten aan die bureaus verschillen vaak.

En dan is er ook nog de maatschappelijk discussie. Iedereen weet wel een advies te noemen, dat met graagte op een feestje met hoon en spot behandeld wordt. De effectiviteit van managementadvies ligt onder vuur. Er komen teveel adviezen voor die in de la eindigen, amper intern in een organisatie van de opdrachtgever bekeken worden en niet doorwerken. Een slechte opdracht leidt tot een slecht advies. Maar dat verklaart niet alles.

Differentiatie

Ontwikkelingen raken de hele sector maar er is ook differentiatie. Het advieswezen staat in bepaalde *sectoren* meer onder druk dan in een andere. Adviezen van milieuadviesbureaus die de kwaliteit van bodem moesten meten, zijn sterk gekritiseerd in een rapport hierover. Om over adviezen op het vlak van vuurwerkopslag maar niet te spreken.

Behoeftte aan advisering niet te remmen

Toch blijft het advieswezen groeien. Blijkbaar kunnen organisaties niet goed buiten extern advies. Projectorganisaties als De Maaswerken, opgericht door het ministerie van Verkeer & waterstaat en LNV alsmede twee provinciebesturen (Limburg en Brabant) vragen tal van adviezen, zoals over communicatie, over risico's. Adviezen worden zeker gevraagd als er een parlementaire enquête op de loer ligt. Denk maar aan de Betuwelijn, die *'doodgeadviseerd'* is. De Herculesramp in Eindhoven: meer dan tien adviezen, achteraf. Adviezen dienen soms voor een bestuurder om politiek niet in gevaar te komen of om een daad gesteld te hebben ('mij kan niets verweten worden'). Een advies kan dus veel andere functies hebben dan alleen maar een advies over een onderwerp zelf. Een recent verschijnsel is dat er een *second opinion* gevraagd wordt aan een adviseur om een adviesrapport te beoordelen.

Prepareren in opleidingen

Bijna alle overheid en non-profits als universiteiten, ziekenhuizen en Riagg's vragen af en toe advies. Daarom bestaan er opleidingen die trainen in adviesvaardigheden. Dekanen van bestuurskunde- en bedrijfskundeopleidingen achten het gewenst dat studenten gevoel krijgen voor interne en externe advisering. Ze leren dat advisering een vertrouwensgoed is (De Man, 1995), en dat het gaat om maatwerk (naar opdrachtcontext, vraagstelling, tijdpad, budget). Ze leren over het opstellen van offertes, over entreeonderhandelingen, over beknopte rapportages, over timing, over implementatie, en wat al niet.

Nut en noodzaak van managementadvies?

Gemeenten, provincies, departementen, waterschappen, ze vragen zo vaak extern advies dat het *overzicht* verdwijnt. Ook al is een advisering een kwestie van vertrouwen, er rees hier en daar twijfel over *nut en noodzaak*. Zijn de adviezen eigenlijk wel gewenst en als ze gevraagd worden: werkt een advies door?; beantwoordt de opdracht aan *de verwachtingen*?; heeft het advies het *gewenst effect*? Een lastige materie juist vanwege het kenmerkende van advisering, namelijk dat advisering een kwestie van vertrouwen is en een proces met veel terugkoppeling, waardoor een opdrachtgever allerlei mogelijkheden heeft tot bijstelling.

Literatuur over consultancy

- Block, P., Feilloos adviseren – Een praktische gids voor adviesvaardigheden, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Burg, L. van der, Veranderen van organisaties: een kwestie van vraag en aanleg, in: M&O, 1994, nr. 1, pp. 41-55.
- Es, R. van, Ethiek in adviesprocessen, Samsom, Alphen, 2000.
- Haaren, P. van, Doeltreffende adviesrelaties, Samsom, Alphen, 2000.
- Hellema, P. & J. Marsman, De organisatie-adviseur, Boom, Meppel, 1997.
- Kempen, P. & J. Keizer, Werkboek advieskunde – De stagepraktijk als uitdaging, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.
- Nathans, H., Adviseren als tweede beroep, Kluwer, Deventer, 1994.
- Sadler, Ph. (ed.), Management consultancy – A handbook for best practice, Kogan, Londen, 2001 (2e druk).
- Wickham, Ph., Management consulting, Pitman, Londen, 1999.

7 Sectorverkenning: milieuadviesbureaus en hun adviezen

Hoe onafhankelijk zijn bureaus? Zijn hun adviezen te koop? Zo ja, hoe komt dat en wat is eraan te doen? Helpt certificering van bureaus?

Adviezen te koop

Opdrachtgevers kunnen door hen gewenste onderzoeksresultaten bij milieuadviesbureaus kopen, ook bij bureaus met een goede reputatie. Een keurmerk blijkt geen garantie.

Kwaliteitszorg is sterk gericht op technische procedures (ISO). Gemeenten en provincies nemen de conclusies van frauduleuze neppapporten vaak kritiekloos over.

Dat blijkt uit het in opdracht van het Openbaar Ministerie verrichte onderzoek 'Wie betaalt, bepaalt' van de Rotterdamse politie. Het onderzoek is een vervolg op het onderzoek 'Schijn bedriegt' van de Rotterdamse politie uit 1997. In dat onderzoek uit 1997 werd de

hergebruikersmarkt van afval nader doorgelicht. De twijfelachtige rol van de milieuadviesbureaus kwam toen voor het eerst naar voren.

Wat laat het onderzoek uit 1999 zien?

Adviesbureaus worden in hun streven naar onafhankelijkheid en integriteit geconfronteerd met dilemma's. Adviesbureaus laten economische belangen, zoals *het behouden van een klant*, zwaarder wegen dan milieuhygiënische belangen. Milieuadviesbureaus, ingenieursbureaus, afvalmakelaars, afvalhandelaren en laboratoria laten zich gebruiken door opdrachtgevers. Het zelfregulerend vermogen in de branche blijkt onder de maat.

Waarom? Uit het onderzoek komt naar voren dat de hele milieumarkt vervuild is.

1 De betrokkenen hebben geen toezicht op elkaars handelen.

2 De milieuregelgeving is complex en tegenstrijdig.

3 De overheid controleert alleen maar op papier.

4 De kans op milieucriminaliteit is ook groot omdat de controle bij de branche zelf ligt.

5 De kans op ontdekking van overtredingen is in de milieubranche, zeker in de afvalbranche, kleiner dan in andere sectoren van criminaliteit.

6 Daar komt nog iets anders bij. De overheid heeft meerdere petten op. Lagere overheden zijn vaak marktpartner bij bouw- en grondprojecten en ze profiteren van de mogelijkheden om meetgegevens te veranderen. De overheid die zelf marktpartij is laat controle aan anderen over. Dat stelt de onderzoekster M. van den Anker.

Vormen van criminaliteit en verwijtbaar handelen

M. van den Anker onderzocht twee jaar lang voor het kernteam 'zware milieucriminaliteit' van de regiopolitie Rotterdam - Rijnmond op welke wijze adviesbureaus betrokken zijn bij milieucriminaliteit. Zij constateert dat alle mogelijke milieucriminaliteit ook daadwerkelijk voorkomt. Welke?

- Valsheid in geschrifte is een vorm. Dat gebeurt sneller, naarmate de klantrelatie steviger is. Hoe dat in zijn werk gaat? Een opdrachtgever belt naar een milieulaboratorium en zegt: 'doe mij even een asbestverklaring' (NRC, 181099). Die wordt dan verstrekt zonder dat enige analyse plaatsvond.
- Een andere vorm is het nemen van monsters net zo lang tot er een schoon plekje gevonden is.
- Ook het omgekeerde komt voor. Een milieuadviesbureau constateert juist ernstige bodemvervuiling omdat het afval dan naar de stortplaats kan.

In een aantal gevallen van verwijtbaar handelen, hebben onderzochte bedrijven strafbaar gestelde normen overtreden door willens en wetens cijfers te verdraaien en veranderen. Justitie wist daarvan maar heeft in de meeste gevallen de daders laten lopen wegens een gebrek aan mankracht en capaciteit. Slechts in enkele gevallen is tot strafrechtelijke vervolging overgegaan. Dat is natuurlijk ook bekend in de branche. Van den Anker concludeert dat veel organisaties in de branche moreel verwijtbaar handelen.

Er wordt niet altijd om een gunstig advies gevraagd. Het komt voor dat een adviesbureau anticipeert op een gewenste uitkomst. Een bureau geeft bijvoorbeeld een vervalste maar gunstige analyse aan de opdrachtgever zonder dat die erom vroeg.

Hoe degelijk was het onderzoek van Van den Anker?

De Rotterdamse hoogleraar Hafkamp begeleidde het onderzoek en onderschrijft de resultaten (VK, 191099). Van den Anker deed literatuuronderzoek, bekeek dossiers en nam interviews met betrokkenen af. Dossiers lieten zien wat er mis ging maar betrokkenen ontkenden veelal. Adviesbureaus stelden onafhankelijk te zijn, goede codes te hebben en via kwaliteitszorg gecertificeerd te zijn. *Kwaliteitszorg* blijkt echter geen garantie voor niet - verwijtbaar handelen. Grote adviesbureaus hebben moeite binnen hun bedrijf alle onderzoekers en methodes op een lijn te krijgen, meent de milieukundige prof. Hafkamp (NRC, 191099). Het blijkt voor veel bedrijven moeilijk om alle procedures volgens de regels uit te voeren vanwege de krappe marges. De kwaliteitszorg focust bovendien op technische procedures. Van Eck, hoofd juridische zaken van de *Raad voor Accreditatie* geeft toe 'dat als bedrijven willen frauderen en dit goed doen, de raad dit niet te weten komt' (NRC, 1910990).

Is er verschil van opvatting over wat wel en niet te tolereren is en wat normoverschrijding is? Meten is niet neutraal. Een bepaald adviesbureau vindt dat vervuilde grond op een vervuilde plek vervuilde grond is. Een ander adviesbureau daarentegen stelt dat je de uitkomst *in een context* moet plaatsen. Een derde bureau meet zich een oordeel aan over de vraag of regelgeving deugdelijk is, verschaft zich zo 'ruimte', en bekijkt van daaruit of iets ernstig vervuild is.

De afvalketen is kwalitatief niet op orde

Een producent van afval betaalt aan een verwerkingsbedrijf voor het ophalen en verwerken van afval of grondverwijdering. Na die transactie acht de producent zich niet meer verantwoordelijk. Er is immers betaald. Daarna wordt er nauwelijks vervolgd. De bewijsvoering is lastig en de strafmaat gering. De overheid heeft voor controle amper de expertise. De controle is dan ook gering, veelal vindt die slechts 'op papier' plaats.

Is een zelfreinigend effect in de sector mogelijk?

Van den Anker wil de branche de ogen openen. Een zelfreinigend effect is hard nodig. De bedrijven in de afvalketen moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in hun doelstellingen inbouwen. Dat geldt ook voor de adviesbureaus. De verantwoordelijkheid moet dus niet afgeschoven worden. Een adviesbureau moet zich niet gedragen als cijferautomaat.

Ernst

Het rapport van Van den Anker bracht een schok te weeg. De Vereniging van milieukundigen (VVM) stelde dat er snel iets moet gebeuren om gesjoemel in de branche tegen te gaan, zodat het vertrouwen in milieuadviesbureaus hersteld kan worden (NRC, 191099).

Welke oplossingen?

1 Een eerste suggestie is het toestaan en bevorderen van een *second opinion* bij milieuonderzoek.

2 Een *bureau ongebruikelijke transacties voor verdachte handelingen* van milieuadviesbureaus, ingenieursbureaus, afvalmakelaars en afvalhandelaren? Dat is een mogelijkheid die Van den Anker noemt, een suggestie die door Wim Hafkamp, hoofd Studiecentrum voor milieukunde van de Erasmus Universiteit wordt ondersteund. De milieu-inspectie zou de meldingen moeten onderzoeken. Die instantie heeft als voordeel dat ze nooit eigenaar is van grond terwijl gemeenten en provincies dat wel zijn.

3 Voortdurende verfijning van milieuregels heeft de handhaving steeds moeilijker gemaakt. Van den Anker meent daarom dat er zo min mogelijk nieuwe regels moeten komen. Zij verwacht veel van *meer toezicht*. De overheid moet een strenger beleid voeren naar bedrijven die zich bezig houden met milieu. Een soort wet *Ketenaansprakelijkheid*, zoals in de bouw (VK, 191099). Daardoor wordt duidelijk wie in de hele keten van verwerking van afval verantwoordelijk is. Nu is dat onhelder geworden. Een opdrachtgever vergoedt de afvoer van afval maar gaat niet na of de transporteur zich aan de afspraken houdt. Na de transporteur komt de verwerker. Wat doet die? Enz.

4 De branche zou de *zelfregulering* serieuzer moeten nemen door middel van gedragsprotocollen (VK, 191099). Welke rol speelt de certificering wel of niet?

5 Volgens Hafkamp moet de milieuwetgeving worden aangepakt. Niet via deregulering maar door de zaak *opnieuw te regelen*. In het bouwwerk van wetten zitten namelijk gaten.

6 Is er sprake van beunhazerij? Een suggestie is een *zwarte lijst* maken met namen van onbetrouwbare adviesbureaus. Waarom is dit geen goed idee?

a De bedrijven staan niet goed geregistreerd. Omdat iedereen wel een bord 'milieuadviseur' op de muur kan prikken is er geen overzicht van hoeveel van dit soort adviesbedrijven er zijn. Na de vele milieuconvenanten groeide het aantal bedrijven begin jaren negentig snel met een hoogtepunt in 1992 en 1993 in de groei. Door marktverzadiging en een verminderde aandacht voor de milieuproblematiek is het aantal milieuadviesbedrijven iets teruggelopen. Veel adviesbureaus zijn een afsplitsing van al bestaande bureaus.

b Als men al de milieuadviesbureaus zou kennen, doemt een tweede vraag op. Volgens milieudeskundigen is het onderscheid tussen bonafide en malafide milieuadviesbureaus niet zo scherp te maken.

c Als gevolg van de grote concurrentie tussen de vele milieuadviesbureaus zou de verleiding om cijfers mooier te maken dan ze zijn bij alle bedrijven wel eens te groot zijn.

De scheiding tussen betrouwbare en onbetrouwbare bureaus is dus niet te maken, meent ook de hoogleraar Hafkamp (NRC, 191099).

Reactie van minister

Minister Pronk typeerde de uitkomst van het onderzoek als een slechte ontwikkeling. Het departement van VROM is druk doende de handhaving van milieuregels te versterken door het uitbreiden van de bevoegdheden van de inspecterende instanties te realiseren (per 1 januari 2000 vliegende brigades van de Milieu Inspectie- en Opsporings Dienst, de MIOD) en door milieuregels aan te scherpen.

Volgens De Organisatie van Nederlandse Raadgevende Ingenieursbureaus (ONRI), waarbij ongeveer honderd bureaus zijn aangesloten, worden de fouten niet bewust gemaakt maar zijn ze eerder te wijten aan complexe regelgeving en een verschil in interpretatie van onderzoek.

Reacties uit de sector

- U moet namens de grote adviesbureaus de sector verdedigen: wat zegt u? Wijs op de certificering van die bureaus en de binding aan de wet.

- In de branche zelf wordt met ongeloof gereageerd op het onderzoek. 'Er zijn zoveel richtlijnen en protocollen. Zelfs als we zouden willen sjoemelen, zou dat niet makkelijk zijn. Ons

vakgebied staat stijf van de regeltjes', meent een medewerker van ingenieursbureau Tauw Milieu (VK, 191099).

- Ingenieursbureau Grontmij. meent dat het onderzoek niet op hen kan slaan. 'Net al alle andere grote bureaus zijn we volop gecertificeerd. Maar voor sommige kleinere bureaus geldt dat inderdaad niet. De branche staat al jaren onder druk, en die certificaten kosten geld. Er kan de neiging gaan ontstaan om goedkoper te gaan werken, aldus G. te Rijdt, projectleider bodemsanering bij Grontmij. . Aan de onderkant van de markt heerst een prijzenslag. De markt voor milieuonderzoek is ook gekrompen en het moet goedkoper. Kleinere bureaus zetten daarom wel eens een stagiaire in.
- Bij grote saneringsprojecten zijn bureaus gebonden aan wetgeving over de hoeveelheid te nemen grondmonsters, op welke diepte en op welke manier. Het laboratorium dat de bodemonsters onderzoekt kan de uitslag wel beïnvloeden, want niet elk lab heeft evenveel mogelijkheden voor onderzoek. Wie dat weet kan daarmee rekening houden. Zo is in theorie de uitslag te beïnvloeden.

Literatuur

- Afvalbeleid bestuurskundig beschouwd, Themanummer Bestuurskunde, 1998, nr. 5.
- Anker, M. van den, Schijn bedriegt, Rotterdam, 1998.
- Anker, M. van den, Wie betaalt, bepaalt, Regiopolitie Rotterdam- Rijnmond, 1999.
- Vugt, G.W.M. van, en J.F. Boet, Zuiver handelen in een vuile context - Over (grensoverschrijdende) afvalstromen, milieucriminaliteit en integer handelen in het openbaar bestuur, Gouda Quint, Arnhem, 1994.

8 De theorie van Schein over procesadvisering

Edgar Schein is in 2090 emeritus-hoogleraar aan de Sloan School of Management van Massachusetts Institute of Technology (MIT). Hij publiceerde veel over organisatiepsychologie maar trad ook jarenlang op als adviseur. Schein is bekend met het werk van Argyris. Schein publiceerde in 1980 de derde druk van *Organizational psychology* en in 1985 het boek *Organizational culture and leadership*. Hier gaat het om zijn boek *Process consultation Revisited – Building the helping relationship*, dat in 1999 in het Nederlands verscheen als *Procesadvisering*.

De kern

Procesadvisering is de centrale filosofie die ten grondslag ligt aan het leren in en door organisaties en aan organisatieontwikkeling, en wel in die zin dat het merendeel van hetgeen de adviseur doet, berust op de centrale veronderstelling dat je een menselijk systeem alleen kunt leren zichzelf te helpen (Schein, 1999). De adviseur *weet nooit voldoende* over de cultuur van een organisatie en *de omstandigheden* waarin ze verkeert om specifieke aanbevelingen te kunnen doen over wat de leden van de organisatie moeten ondernemen om hun problemen op te lossen. Centraal in het boek van Edgar Schein staat wat de *begeleider, mentor, adviseur* moet weten, welke vaardigheden hij daarvoor moet ontwikkelen, welke attitudes hij nodig heeft om die effectieve hulpverleningsrelatie tot stand te brengen en in stand te houden en wat hij nodig heeft om deze begeleidingsfilosofie in de praktijk te brengen.

De nadruk ligt bij Schein op het adviesproces omdat de manier waarop in de interactie tussen personen en groepen dingen worden gedaan even belangrijk of nog wel belangrijker zijn dan wat er wordt gedaan.

Adviserings- en begeleidingsmodellen kunnen het beste van elkaar worden onderscheiden door analyse van hun onuitgesproken veronderstellingen over de cliënt, het karakter van de begeleiding, de rol van de adviseur en de aard van de uiteindelijke werkelijkheid waarbinnen zowel de cliënt als de adviseur functioneren.

Principe 1:

Advisering is begeleiding. Wanneer ik niet van plan ben hulp te bieden en mij daarvoor in te spannen is het duidelijk dat ik er waarschijnlijk niet in slaag een begeleidingsrelatie tot stand te brengen. Indien mogelijk moet elk contact op het verlenen van hulp gericht zijn.

Drie basismodellen

Model I: het informatieaankoop- of expertisemodel (selling and telling)

Dit model berust op de veronderstelling dat de cliënt van de adviseur een bepaalde hoeveelheid informatie of expertise koopt waarover hij zelf niet beschikt. Het succes van dit model valt of staat met het antwoord op de volgende vragen: -of de cliënt zijn eigen behoeften wel goed onderkent, -of hij die behoefte accuraat aan de adviseur kan overbrengen, -of hij het vermogen van de adviseur om de gewenste informatie of dienst te kunnen leveren, wel juist inschat, -of er wel een externe werkelijkheid bestaat die zich leent voor objectief onderzoek en of die kan worden gereduceerd tot voor de cliënt bruikbare kennis.

Principe 2: Ik kan geen hulp bieden zonder kennis van de werkelijkheden die bestaan in mijzelf en binnen het clientsysteem; daarom moet elk contact met wie dan ook in het cliëntsysteem voor zowel mijzelf als de cliënt diagnostische informatie opleveren over de hier-en-nu situatie van het cliëntsysteem en van de relatie tussen de cliënt en mij.

Het PA (ProcesAdvisering) alternatief in dit model is dat zowel de cliënt als de adviseur al meteen worden betrokken bij een gezamenlijke diagnosestelling. Het doorzoeken van de gezamenlijke onwetendheidsdomeinen kan moeizaam verlopen omdat we daarbij moeten afrekenen met alle vooropgezette ideeën en een deel van onze eigen perceptuele afweer moeten overwinnen. Het actieve woord blootleggen geeft derhalve een belangrijk beginsel van hulp bieden of begeleiden weer.

Principe 3: De enige manier om mijn eigen werkelijkheid te ontdekken is leren onderscheid maken tussen wat ik weet en wat ik meen te weten, en wat ik echt niet weet. Ik kan niet vaststellen hoe de huidige werkelijkheid er uitziet als ik geen contact krijg met wat ik niet over de situatie weet en ik niet zo verstandig ben om ernaar te vragen.

Model II: het arts - patiëntmodel

Een ander gebruikelijk generiek adviseringsmodel is het arts - patiëntmodel. Een of meer managers besluiten een adviseur in te schakelen om 'de boel eens te laten nakijken', om te

zien of ergens in de organisatie gebieden zijn waar het misschien niet goed loopt en die aandacht behoeven. Een manager ontwaart op die manier wel symptomen van een of andere kwaal, maar kan geen diagnose stellen die de oorzaak van de problemen aan het licht brengt.

De adviseur wordt erbij gehaald om uit te zoeken wat er in welk deel van de organisatie niet klopt. Van hem wordt vervolgens, net als van de arts, verwacht dat hij een bepaalde therapie aanbeveelt of een remedie voorschrijft.

In dit model gaat de cliënt ervan uit dat

- de adviseur op grond van professionele normen werkt;
- dat de verkoop van hetgeen hij te bieden heeft op verantwoorde wijze geschiedt;
- dat de adviseur beschikt over de diagnostische kennis om het programma alleen daar toe te passen waar dit zou helpen;
- en dat er inderdaad verbetering optreedt. Dit model is ondanks zijn populariteit doorspekt met moeilijkheden.

Iedereen heeft al eens ervaren hoe irrelevant adviezen of aanbevelingen van een begeleider kunnen zijn of hoe krenkend het kan zijn te moeten horen wat je te doen staat, al heb je zelf om het advies gevraagd (het verslag en aanbevelingen worden dankbaar in ontvangst genomen en verdwijnen vervolgens in de la; wij hebben blijkbaar niets van onze cliënt begrepen!).

De mate waarin het arts/patiëntmodel succes zal hebben, is afhankelijk van het antwoord op de volgende vragen:

- of de cliënt wel juist heeft aangegeven welke persoon, groep of afdeling in feite 'ziek' is of een bepaalde therapie nodig heeft;
- of de cliënt wel gemotiveerd (genoeg) is om de juiste informatie prijs te geven,
- of de patiënt de diagnose waarmee de arts op de proppen komt gelooft en aanvaardt, en akkoord gaat met hetgeen de 'dokter' voorschrijft;
- of de cliënt de gevolgen van een diagnose te laten stellen wel goed heeft begrepen en aanvaardt;
- of de patiënt wel in staat is de aanbevolen veranderingen tot stand te brengen.

Het PA Alternatief is hier niet alleen het gezamenlijk stellen van een juiste diagnose, maar bedoelt tevens de diagnostische en probleemoplossende vaardigheden van de adviseur over te brengen op de cliënt. Een van de essentiële veronderstellingen die aan PA ten grondslag liggen, is dat de cliënt moet leren zelf het probleem te herkennen, en wel door deelname aan het diagnostische proces en actieve betrokkenheid bij het bedenken van een remedie.

Principe 4: Precies zoals elke interactie diagnostische informatie aan het licht brengt, heeft elke interactie ook consequenties voor zowel de cliënt als mijzelf. Daarom moet ik achter alles wat ik doe staan en daarvan de gevolgen inschatten, om er zeker van te zijn dat deze passen bij mijn doelstelling om een relatie tot stand te brengen waarin begeleiding mogelijk wordt.

Model III: Het procesadviseringsmodel

Procesadvisering is het creëren van een relatie met de cliënt die het hem mogelijk maakt datgene wat zich in het proces in het interne en externe milieu van de cliënt voordoet, te

onderkennen, te begrijpen en ernaar te handelen; dit alles om verbetering te brengen in de situatie zoals deze door de cliënt is gedefinieerd.

De achterliggende uitgangspunten van dit model zijn als volgt samen te vatten:

- cliënten weten vaak niet waar het in werkelijkheid aan schort en heeft altijd hulp nodig bij een juiste diagnose;
- de cliënt weet niet welke soort hulp de adviseur hem kan bieden; hij moet geholpen worden te ontdekken welke soort hulp hij moet zoeken;
- cliënten willen dingen verbeteren, maar hebben hulp nodig om te kunnen achterhalen wat er moet worden verbeterd en hoe dat moet gebeuren;
- de meeste organisaties kunnen effectiever functioneren wanneer zij hun managers en medewerkers leren hun eigen sterke en zwakke kanten te diagnosticeren en te managen;
- alleen cliënten weten wat in hun organisatie uiteindelijk zal werken. Als de remedie niet samen met de leden van de organisatie wordt gedeeld, zal deze ondeugdelijk werken;
- als de cliënt niet leert zelf het probleem te onderkennen, wordt implementatie van de oplossing minder waarschijnlijk;
- uiteindelijke functie van PA is doorgifte van de vaardigheden in het diagnosticeren en constructief interveniëren, om de cliënt beter in staat te stellen zelf zijn organisatie te verbeteren (preventie!).

De eerste twee modellen hebben gemeen dat zij vergeleken kunnen worden met single-loop of adaptief leren, terwijl PA de cliënt betreft bij double-loop of generatief leren (probleemoplossing versus leervermogen).

Principe 5: Het is mijn taak een relatie tot stand te brengen waarin de cliënt hulp kan krijgen. Het is niet mijn taak het probleem van de cliënt op mijn eigen schouders te nemen, en evenmin om adviezen te geven en oplossingen aan te dragen voor situaties waarin ik zelf niet verkeer. De werkelijkheid is dat alleen de cliënt zal moeten leven met de consequenties van zowel het probleem als de oplossing: dus moet ik de last niet van zijn schouders nemen.

Psychodynamica en statusevenwicht

Een belangrijk aspect van de begeleidingsrelatie is het psychologisch contract tussen helper en geholpene. Zo zijn wederzijds vertrouwen, wederzijdse aanvaarding en wederzijds respect voor het goed functioneren van een begeleidingsrelatie allemaal noodzakelijk.

- a) Duidelijk inzicht krijgen in de psychologische krachten die werkzaam zijn wanneer de ene persoon de andere om 'hulp' vraagt.
- b) Een informatieproces op gang te brengen met als belangrijkste doel de zelfwaardering van de cliënt weer op niveau te brengen en zijn status te verhogen (probleem beter leren begrijpen).

Principe 6: Alle cliëntsystemen ontwikkelen een cultuur en trachten hun stabiliteit te handhaven door die cultuur in stand te houden. Alle individuele cliënten ontwikkelen een eigen persoonlijkheid en een eigen stijl. Als ik van tevoren niet weet hoe die culturele en persoonlijke werkelijkheden er uitzien, moet ik zien vast te stellen op welke terreinen de cliënt gemotiveerd is en bereid is tot verandering, en daarvan om te beginnen uitgaan.

Om een werkbaar psychologisch contract te kunnen sluiten, moeten beide partijen enig inzicht krijgen in de aanvankelijke stereotypen van de situatie en moeten zij een gesprek aangaan, dat de elementen van die stereotypen aan de oppervlakte kan brengen. Tegelijkertijd moeten zij elkaar heel veel vertrouwen schenken en steun bieden. Het dilemma dat zich voordoet bij het creëren van een werkbare begeleidingsrelatie is dat beide partijen moeten proberen te leren, en dat tegelijkertijd voor de cliënt een milieu moet worden geschapen waarin hij veilig zijn verhaal kan doen; dit omdat de cliënt in de beginfase kwetsbaarder en afhankelijker is dan de begeleider.

Door vanuit zichzelf een actief probleemoplosser te worden, herwint de cliënt zijn status en krijgt hij vertrouwen in zijn eigen vermogen tot op zekere hoogte wijs te worden in de situatie waarin hij verkeert.

Van belang zijn de psychologische processen die een rol spelen als iemand hulp zoekt. De adviseur dien derhalve steeds actief te informeren waarbij verschillende niveaus van informatieverwerking onderscheiden worden:

- neutraal informeren: waarbij men zich geheel en al concentreert op het verhaal van de cliënt
- diagnostisch informeren: waaraan gevoelens, diagnostische vragen en actiegerichte vragen te pas komen,
- confronterend informeren: waarbij de adviseur zijn eigen opvattingen over wat er mogelijk aan de hand is naar voren brengt.

Principe 7: Elke interventie kan op het ene moment werken en op een ander tijdstip mislukken. Daarom moet ik voortdurend een diagnose stellen en alert zijn op die momenten waarop de cliënt ontoankelijk lijkt te zijn.

Principe 8: Alle cliëntsystemen kennen gebieden met instabiliteit en openheid waar sprake is van motivatie tot verandering. Ik moet de bestaande motivaties en cultureel sterke kanten opsporen en daarop voortbouwen (met de stroom meezwemmen) en tegelijkertijd de kansen die zich voordoen aangrijpen om nieuwe inzichten en alternatieven aan te dragen. Met de stroom mee zwemmen moet worden gecompenseerd door bij de interventies enig risico te nemen.

Principe 9: Hoe zorgvuldig ik bovenstaande principes ook in acht neem, toch zal ik dingen zeggen en doen die bij de cliënt onverwachte en onwenselijke reacties oproepen. Ik moet daarvan leren en ten koste van alles gevoelens van afweer, schaamte of schuld vermijden. Ik zal van de werkelijkheid van de cliënt nooit genoeg kunnen weten om vergissingen te vermijden, maar elke misslag levert reacties op waardoor ik over de werkelijkheid van de cliënt heel veel te weten kan komen.

Wie is de cliënt?

Naarmate het adviseringsproces zich ontwikkelt, wordt het antwoord op de vraag wie de echte cliënt is, steeds gecompliceerder.

Principe 10: Ik verkeer vaak in een situatie waarin ik niet weet wat mij vervolgens te doen staat, welke soort interventie de juiste zou zijn. In zulke omstandigheden is het vaak juist, het probleem met de cliënt te bespreken en hem te betrekken bij de beslissing over de volgende stap.

Zo onderscheidt Schein zes basistypen cliënten (van contactcliënten die je bij de vraagstelling ontmoet, primaire cliënten die de eigenlijke probleemeigenaren zijn tot betrokken 'niet-

cliënten die er belang bij hebben de pogingen tot begeleiding te vertragen of te belemmeren) en zeven probleemniveaus (van individueel, interpersoonlijk tot interorganisationeel). Een adviseur moet beseffen dat cliënten al naargelang het niveau van het probleem dat aan de orde is, van categorie en probleemniveau kunnen veranderen.

Intrapsychische processen en interpersoonlijke dynamiek

Adviseurs moeten om in een situatie te kunnen hepen, interventies plegen. Geen interventie plegen is onmogelijk, want ook zwijgen is op zichzelf al een interventie. Willen de interventies bij de situatie passen en nuttig zijn dan moeten ze berusten op accurate observatie, gepaste emotionele reacties en wijze van redeneren die een weerspiegeling is van wat de cliënt waarneemt en van de wijze waarop de cliënt redeneert. Dit alles vereist zelfinzicht, waarvoor het ORBI model met name geschikt is.

Een tweede belangrijk aandachtspunt is dat begeleiders zich in het kader van *culturele* regels bewust moeten zijn van hun eigen *filters* en die van anderen, omdat ze bepalend zijn voor het verloop van de communicatie. De procesadviseur moet zich bewust worden van zijn eigen filters en trachten voor de cliënt een rolmodel te zijn waar het gaat om minimalisering van de perceptuele vervormingen die zich tijdens de communicatie kunnen voordoen.

Tot dusverre lag de nadruk in het boek op het tot stand brengen van een relatie en op diagnostische interventies (actieve informatieverwerving). In het tweede deel van het boek gaat het om de interventies die welbewust zijn ontworpen om het leerproces bij de cliënt te ondersteunen.

Bewuste feedback

Doelstellingen moeten helder zijn en door beide partijen worden onderschreven, de nadruk moet liggen op beschrijving en waardering, de feedback moet zo concreet en specifiek mogelijk zijn, zowel geveer als ontvanger moeten constructieve motieven hebben, kritiek mag niet uit de weg worden gegaan als ze specifiek en op gedrag is gericht, de geveer moet zijn eigen gevoelens en reacties laten blijken in plaats van terug te vallen op onpersoonlijke algemeenheden, en geveer en ontvanger moeten beiden psychologisch klaar zijn voor een feedbackgesprek.

Faciliterende procesinterventies in groepen

Problemen oplossen kan worden gezien als twee cycli: de ene bestaat voornamelijk uit discussie (opsporing en formulering problemen, aandragen van ideeën voor een oplossing, toetsing van ideeën of voorstellen door te proberen de consequenties te voorzien) en de tweede voornamelijk uit de uitvoering van activiteiten (planning, uitvoering en beoordeling).

Schema: Noodzakelijke fasen in de aanvankelijke formulering van het probleem vlg. Schein

| | | | | |
|---|---|---------------------------|--|------------------------------|
| gevoelens van frustratie en gespannenheid | ontdekking van bepaald voorvallen die specifieke gevoelens oproepen | analyse van de voorvallen | generalisatie van voorvallen over de aard van het probleem | formulering van het probleem |
|---|---|---------------------------|--|------------------------------|

Het accent ligt op de primaire taak van de groep en op de wijze waarop zij haar taak definieert. Binnen dat gebied kan men zich richten op de inhoud, het proces op de structuur die naar eigen waarneming met die taak in verband staat. Een tweede invalshoek vormen de interpersoonlijke aangelegenheden die gepaard gaan met alles wat met de taak te maken heeft: de wijze waarop de groep zichzelf definieert, hoe ze me haar grenzen omgaat, hoe ze zorgt voor werkbare interpersoonlijke verhoudingen die het functioneren als groep mogelijk maken en haar in staat stellen te groeien, zich verder te ontwikkelen en zichzelf in stand te houden.

Het is belangrijk het interpersoonlijke proces waar te nemen, omdat de resultaten die een groep bereikt het gevolg zijn van complexe interactie op taak- en interpersoonlijk niveau. Het is evenwel niet noodzakelijk op grond van die waarnemingen ook te interveniëren tenzij de groep expliciet heeft besloten zich met interpersoonlijke problemen bezig te houden. Een van de moeilijkste keuzes voor de adviseur betreft het tijdstip waarop hij in interpersoonlijke processen zou moeten interveniëren en of hij ze al dan niet slechts moet opmerken en het proces zijn gang moet laten gaan. In welke mate interfereert het interpersoonlijk proces feitelijk met de uitvoering van de taak?

Dialog

De dialoog kan beschouwd worden als ‘goede’ communicatie. Een gesprek waarin we elkaar hebben begrepen en op zinvolle wijze zienswijzen hebben uitgewisseld. Analyse van de aard van de dialoog op het niveau van groepen helpt klaarheid te scheppen in essentiële zaken die aan de communicatie ten grondslag liggen, maar die spelen in tweepersoonssituaties een even grote rol. Maar hoe een gesprek zo te managen dat het meer op een dialoog gaat lijken.

Hoe kan de adviseur zo interveniëren dat de communicatie met de cliënt erdoor wordt verbeterd?

Het eerste beginsel voor de adviseur is duidelijk: inzicht hebben in de verschillen en weten wanneer en hoe hij tot veronderstellingen komt, hoe zijn denkproces de wereld opsplijst in arbitraire taalkundige categorieën en in hoeverre zijn veronderstellingen over de aard van de werkelijkheid misschien afwijken van die van de cliënt.

De adviseur moet in zijn eigen communicatiegedrag laten blijken dat hij in staat is tot opschorting, tot controle van zijn veronderstellingen en dat hij de cliënt kan helpen zijn eigen veronderstellingen onder ogen te zien. Een van de beste interventies die de adviseur daarom kan plegen is zijn antwoord op enkel vragen bewust op te schorten.

Schema: On Dialogue, Culture and Organizational Learning (Schein)

| | |
|---|--|
| GESPREK | |
| OVERWEGING | |
| onvoldoende inzicht; verschil van mening; ‘fundamentele punt waarvoor wordt gekozen; persoonlijke beoordeling van mogelijkheden en strategie | |
| OPSCHORTING | DISCUSSIE |
| naar jezelf luisteren; verschillen aanvaarden; wederzijds vertrouwen opbouwen | standpunten bepleiten; concurreren; overtuigen |
| DIALOOG | DIALECTIEK |
| de confrontatie aangaan met de eigen vooronderstellingen en die van anderen; gevoelens aan de orde stellen; werken aan een gemeenschappelijke basis | tegenstellingen onderzoeken |

| | |
|---|---|
| <p>METALOOG denken en voelen als totale groep; werken aan nieuwe gemeenschappelijke normen en een nieuwe gemeenschappelijke cultuur</p> | <p>DEBAT oplossingen nastreven door middel van logica en door argumenten van anderen de grond in te boren</p> |
|---|---|

Literatuur: werk van Schein

- Schein, E., Process Consultation Revisited – Building the Helping Relationships, Addison-Wesley Publ. Comp., 1999.
- Schein, E., Procesadvisering, uitgeverij Nieuwerzijds, Amsterdam, 1999.
- Schein, E., Organizational psychology, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1980 (derde druk).
- Schein, E., Organizational culture and leadership, Jossey-Bass, San Francisco, 1992 (tweede druk).

9 De toegevoegde waarde van managementadvies voor een organisatie: Argyris

Chris Argyris is in 2000 hoogleraar aan Harvard University. Hij is bekend van zijn publicaties over de lerende organisatie, schreef het boek *Flawed advice and the management trap – How managers can know when they're getting good advice and when they're not*. Dit boek verscheen in 2000 in vertaling als *Managementadvies – toegevoegde waarde voor uw organisatie?*.

Argyris in *Managementadvies*: Het overgrote deel van managementadvies bij organisatieverandering werkt niet. Goedbedoeld en oprecht advies faalt of werkt averechts.

Er schuilen fundamentele tegenstrijdigheden in organisatieadvies. Eerlijkheid en openheid zijn geen afdoend middel tegen de rigiditeit van de bedrijfscultuur. Chris Argyris werkt verder uit wat Schein de culturele filters noemt.

In de 21^{ste} eeuw zullen organisaties anders worden geleid dan in de vorige eeuw, meent Argyris (2000). Het verschil zit in de approach ten aanzien van leiderschap, leren en commitment. Transformerende verandering is nodig, en kenmerkend daarvoor is dat die niet continu is, niet-alledaags, trapsgewijs en creatief, aldus Argyris. Hoe past managementadvies in dit denkbeeld?

Het merendeel van de managementadviezen is onuitvoerbaar, stelt Argyris. Zelfs als adviezen van externe consultants wel worden uitgevoerd zijn de gevolgen *niet de gewenste* gevolgen maar zijn de consequenties tegengesteld aan wat de adviseurs werkelijk bedoelden. De bedoelingen kunnen goed zijn, daar niet van, zegt hij. Maar veel adviezen zitten vol hiaten, meent Argyris, en tegenstrijdigheden. Hoe komt dat?

Adviseurs zullen niet expres adviezen vol hiaten en tegenstrijdigheden geven. Argyris meent dat de oorzaak voor ineffectieve managementadvisering ligt bij het aan advisering ten grondslag liggend *raamwerk*. Er moet iets mis zijn met het achterliggend denkmodel van adviseurs. Er moet iets zijn dat adviseurs niet bewust maakt van deze problemen.

Model I vlg. Argyris

Argyris heeft ontdekt dat er verschil is tussen de ideeën die mensen bewust gebruiken om ongebruikelijke en pijnlijke acties te bedenken en ontwikkelen en de aard van de feitelijke actie. Op grond hiervan komt hij tot twee denkkaders: de bedachte theorieën

(voorkeurstheorieën) en de gebruikstheorieën (theory in use). Voorkeurstheorieën zijn een afspiegeling van de idealen, de wensen en ideeën van adviseurs over effectief handelen. De gebruikstheorie is de theorie die adviseurs werkelijk gebruiken in de praktijk. Dat is de sleutel tot actie. Het is dus een geheel van echte uitgangspunten achter handelen.

Argyris en Schön rangschikken, in een eerdere publicatie, de meeste gebruikstheorieën onder *model I*, zoals ze dat noemen. De heersende waarden van dit Model I zijn (Argyris, 2000: 10):

- Zorg dat je zelf de zaak onder controle hebt
- Zorgt dat je wint en niet verliest
- Onderdruk negatieve gevoelens
- Zorg dat je zo rationeel mogelijk handelt.

Als gevolg hiervan genereren handelingen volgens Model I defensief gedrag, self-fulfilling prophecies, zelfisolerende processen en fouten die uit de hand lopen.

Effectief gedrag is gedrag voortgebracht door managementadvies dat geldig en uitvoerbaar is en dat leidt tot effectieve actie.

• *Drie toetsstenen voor geldigheid van managementadvies vlg. Argyris*

Er bestaan volgens Argyris (2000) drie toetsstenen voor de geldigheid van managementadvies:

- mits goed geïmplementeerd leidt een valide advies tot voorspelbare gevolgen;
- de effectiviteit ervan duurt voort, zolang er geen onvoorziene omstandigheden tussen komen;
- het advies kan worden toegepast en getoetst in de praktijk van alledag.

• *Vier toetsstenen voor uitvoerbaarheid van managementadvies vlg. Argyris*

Er zijn vier toetsstenen voor de uitvoerbaarheid van managementadvies, aldus Argyris:

- het advies moet een gedetailleerde omschrijving geven van het concrete gedrag dat nodig is om de beoogde resultaten te bereiken. Het advies moet doelstellingen en dus bedoelde resultaten specificeren. Het advies moet aangeven welke reeks handelingen nodig is om doelstellingen te realiseren, welke handelingen nodig zijn om fouten of mismatches op te sporen en welke acties nodig zijn om fouten of mismatches te corrigeren. Er moet dus een gebruikstheorie voor effectieve acties zijn;
- het advies moet opgesteld zijn in de vorm van modellen die causale beweringen bevatten;
- mensen moeten de concepten en vaardigheden kennen die nodig zijn om deze causale beweringen te implementeren, dan wel in staat zijn die te leren;
- de context waarin het advies moet worden geïmplementeerd mag de implementatie niet in de weg staan.

• *Organisaties veranderen: de foutenlijst van Kotter*

Argyris noemt Kotter. Kotter beschrijft acht fouten die regelmatig leiden tot het mislukken van pogingen om organisaties te veranderen. Deze fouten zijn:

1. Te veel ruimte bieden voor zelfingenomenheid
2. Er niet in slagen een stuurgroep te vormen die genoeg macht heeft
3. De kracht van een visie onderschatten
4. De visie onvoldoende communiceren

5. Obstakels voor een visie laten bestaan
6. Nalaten korte-termijnsuccessen te realiseren
7. Te snel victorie roepen
8. Nalaten de veranderingen diep in de bedrijfscultuur te verankeren.

• *Raadsel*

Veel deskundig advies heeft door de hiaten en inconsequenties die het bevat averechtse resultaten. Hoe komt het dan dat veel gebruikers dit advies als nuttig hebben ervaren? Er zijn hier fundamentele krachten in het spel: causale irrationaliteit en verdedigingsmechanismen. „Als we ons zus en zo gedragen zullen de bedoelde resultaten waarschijnlijk optreden’. Goede plannen banen de weg voor effectieve actie. Actie zonder al te veel averechtse bijverschijnselen is al doeltreffend.

Verdedigingsmechanismen daarentegen bestaan uit acties en beleid binnen een organisatie, die bedoeld zijn om individuen te beschermen tegen pijnlijke en bedreigende situaties.

Al dit soort mechanismen zijn gebaseerd op de logica die een sterke en diepgaande invloed heeft op individuen en organisaties. Deze logica is uit te drukken in vier regels:

- bedenk boodschappen die dubbelzinnig of inconsequent zijn
- doe net alsof deze boodschappen *niet* inconsequent zijn
- maak de dubbelzinnigheid en inconsequentheid van de boodschappen *onbespreekbaar*
- maak deze onbespreekbaarheid *onbespreekbaar*.

Kortom, dit is een kwestie van de kop in het zand steken. Model I is een foute gebruikstheorie. Vanuit dit model zal een leider controle willen houden over een vergadering, het winnen willen maximaliseren en het verliezen minimaliseren, negatieve gevoelens willen onderdrukken. De actiestrategie is er een van het bepleiten van een standpunt en de wil om gezichtsverlies te voorkomen. De consequenties laten zich raden: miscommunicatie, escalatie van fouten, isolement (Argyris, 2000: 67).

Schema: De gebruikstheorie van Model I als achterliggend kader voor managementadvisering vlg. Argyris (2000: 67)

| Heersende Variabelen | Actie Strategieën | Gevolgen |
|--|--|----------------------------|
| Behoud de controle over het doel van de vergadering of de ontmoeting | bepleit je standpunt om de controle te behouden, te winnen, enz. | Miscommunicatie |
| maximaliseer het winnen en minimaliseer het verliezen | Treed eenzijdig op om gezichtsverlies te voorkomen (van jezelf en van anderen) | Self-fulfilling prophecies |
| onderdruk negatieve gevoelens | | Zelfisolerende processen |
| wees rationeel | | Escalatie van fouten |

Model II vlg. Argyris

We komen zo bij Model II, achterliggend ten aanzien van managementadvisering. Hier gaat het volgens Argyris om de wil *geldige* informatie te krijgen, om *keuzevrijheid* te bevorderen op

basis van goede informatie, om *innerlijke betrokkenheid* bij de keuze. De actiestrategie is er een van het standpunt bepleiten en het combineren met onderzoek en *openlijke toetsing*. Het lijden van eenzijdig gezichtsverlies moet worden voorkomen. De gevolgen moeten liggen bij het voorkomen van fouten en bij zelfisolement maar juist bij effectieve probleemoplossing (Argyris, 2000: 68). Argyris bepleit betrokkenheid in het delen van het probleem en betrokkenheid bij het zoeken naar oplossingen. Hij heeft dus ook voor het delen van macht.

Het model-II - denken achter managementadvisering maakt volgens Argyris gebruik van actietheorieën waarin men verkeerde aannames herformuleert, ongerijmdheden rechtzet, tegenstrijdigheden oplost, vaardigheden concretiseert, ontoetsbare ideeën toetsbaar maakt, verspreide informatie samenvoegt tot patronen met betekenis en achtergehouden informatie deelt. Model II koppelt dus mondigheid en pleitbezorging aan een uitnodiging aan anderen de confrontatie aan te gaan met zowel hun eigen inzichten en gevoelens als die van anderen. Model II streeft ernaar inzichten te veranderen zodat ze gebaseerd zijn op informatie die zo geldig en volledig mogelijk is en standpunten te creëren die innerlijke betrokkenheid van de mensen mogelijk maken.

Schema: De gebruikstheorie van Model II als achterliggend kader voor managementadvisering vlg. Argyris (2000: 68)

| Heersende Variabelen | Actie Strategieën | Gevolgen |
|---|---|--|
| Geldige (te valideren) informatie | Bepleit je standpunt en combineer het met onderzoek en openlijke toetsing | Afname van zelfvervullende, zelfisolerende processen die leiden tot escalatie van fouten |
| Keuzevrijheid op basis van goede informatie | Minimaliseer eenzijdig voorkomen van gezichtsverlies | Effectieve probleemoplossing |
| Innerlijke betrokkenheid bij de keuze | | |

Verdere suggesties van Argyris

Argyris heeft zich de afgelopen tien jaar beziggehouden met het helpen van arbeidsorganisaties bij het maken van goede strategische keuzes. Zijn ervaring is dat *slechte strategische keuzen* over het algemeen het gevolg zijn van *gebrekkige keuzeprocessen*. Processen die de verschillende keuzes niet goed onderkennen, processen die niet tijdig tot consensus leiden of die geen werkelijke betrokkenheid creëren. Deze fouten zijn te elimineren door zorgvuldig te letten op de processen die de keuzes moeten structureren aan een strikte procedure te onderwerpen.

- *Hoogwaardige strategische keuze*

Een hoogwaardige strategische keuze bevat vlg. Argyris (2000) vier hoofdkenmerken: 'Echt', 'Gedegen', 'Uitvoerbaar', 'Meeslepend'.

- *Gebreken in strategische keuzeprocessen*

Gebreken zijn vlg. Argyris (2000) daarentegen:

- keuzen worden niet als zodanig geformuleerd
- er worden geen keuzen gemaakt
- er worden ogenschijnlijk keuzen gemaakt maar ze houden geen stand
- de gemaakte keuzen zijn niet gedegen

- er worden wel keuzen gemaakt, maar er wordt niet tijdig gehandeld.

• *Procesbenadering*

De procesbenadering voor het structureren van strategische keuzes luidt volgens Argyris (2000):

- formuleer de keuze
- houd brainstormsessies over de verschillende opties
- specificieer de voorwaarden voor het valideren van de opties
- stel de prioriteiten vast van de voorwaarden die de grootste barrière vormen voor de keuze
- ontwerp geldige tests voor de belangrijkste barrières.

Het doel van elk van de theorieën is *de voorkeurstheorie* in overeenstemming te brengen met *de gebruikstheorie*. Het aanleren van de invalshoek van de actietheorie is lastig. Mensen zijn zo bedreven in het produceren van defensieve redeneringen, zelfverwijzende logica en eenzijdige beheersing dat er een kloof bestaat tussen de voorkeurstheorie en de gebruikstheorie.

De uitdaging van meer geïntegreerd managementadvies ligt in het integreren van de voorwaarden van strategische keuze en effectief handelen in de omgang met mensen. Er zijn in ieder geval drie redenen waarom we optimistisch mogen zijn over het bereiken van effectieve integratie:

- *de theorieën gaan altijd over effectiviteit: het tot stand brengen van hoogwaardige keuzes.* De actietheorie in het bijzonder gaat over menselijke relaties die leiden tot effectief leiderschap innerlijke betrokkenheid en leren.
- *er wordt gebruik gemaakt van productieve redeneermechanismen.* De actietheorie is gebaseerd op nauwkeurige beschrijvingen van geldige gevolgtrekkingen en de robuuste toetsing van die beweringen
- *de actietheorie is gebaseerd op heersende waarden.* Deze waarden zijn in overeenstemming met model II. Het gaat om de geldige informatie, keuzes op basis van informatie en persoonlijke verantwoordelijkheid voor het alert bewaken van de geldigheid en effectiviteit van de acties op basis van hun respectievelijke invalshoeken.

Literatuur: werk van Argyris

- Argyris, Chr. & D. Schön, Organizational learning II, Addison-Wesley, Reading, 1996.
- Argyris, Chr. & D. Schön, Theory in practice, Jossey-Bass, San Francisco, 1974.
- Argyris, Chr., Knowledge for action, Jossey-Bass, San Francisco, 1993.
- Argyris, Chr., Managementadvies – Toegevoegde waarde voor uw organisatie?, Thema, Zaltbommel, 2000.
- Argyris, Chr., Overcoming organizational defenses, Allyn & Bacon, Nedham, 1990.
- Argyris, Chr., R. Putnam & D. Smith, Action science, Jossey-Bass, San Francisco, 1985.

10 (In)effectiviteit van managementadviezen

We zagen dat Argyris en Schein opvattingen hebben over wat managementadvies hoort te zijn en welk advies weinig succesvol is. hier volgen we een iets andere lijn. We maken een vergelijking tussen de (in)effectiviteit van toegepast onderzoek, zoals die uit utilization research blijkt, en externe managementadviezen.

Deze tekst gaat over (in)effectiviteit van managementadviezen en lessen daaruit voor verbetering van adviesvaardigheden aan zowel de kant van adviseurs als van opdrachtgevers. Analyse van casus kan duidelijk maken dat het anders kan en moet. De irritatie over verkeerde opdrachten en onbenutte adviesproducten groeit en groeit. Er is teveel verspilling door ineffectiviteit bij adviesopdrachten. Menige gemeente ging beleid maken voor de omgang met adviseurs. Gemeenten als Amsterdam en Bergen op Zoom hebben opdrachten in kaart gebracht. De rekeningcommissie van de Brabantse gemeente bleek interesse hiervoor te hebben. Het onderzoek leidde tot *nieuwe spelregels*, en een kritischer houding.

Literatuur

De Amerikaanse hoogleraar Chris Argyris, bekend van denkbepelden over 'de lerende organisatie', meldt in een boek dat het overgrote deel van managementadvies over organisatieveranderingen (er worden natuurlijk veel andere adviezen gegeven!) althans in de VS niet werkt. Een gewaagde stelling. Hij onderzoekt het waarom. Vaak is de organisatiecultuur diepgeworteld, zo diep dat de adviezen niet 'opgenomen' worden. Ook Edgar Schein, voor kenners bekend van baanbrekende boeken over organisatiecultuur, roept op tot bezinning.

Urgentie tot bezinning

Nadenken is gevraagd omdat steeds vaker overheden adviseurs vragen en rekeningcommissies kritischer worden. Lokale en provinciale rekenkamers komen eraan, zo blijkt uit het Voorontwerp van wet dualisering gemeentebestuur. De interne adviseurs kunnen leren van externe adviseurs. Zijn interne en externe adviseurs goed geprepareerd met adviesvaardigheden?

Effectiviteit als begrip

Maar wat is ineffectief managementadvies eigenlijk? Het begrip effectief managementadvies behoeft reflectie. In het voorgaande zijn hier aan daar al woorden gevallen als: beantwoorden aan verwachtingen; benutting.

- *Toegevoegde waarde, waardevol, betekenis, bruikbaar*

Een effectief management advies is voor ons een advies dat voor een opdrachtgevende organisatie *toegevoegde waarde* heeft. Een advies met toegevoegde waarde is een *waardevol* advies. Een waardevol advies heeft *betekenis* voor de opdrachtgever. Blijkbaar is een effectief advies een *bruikbaar* advies geweest of in andere woorden een advies dat op de een of andere manier en in enigerlei mate *doorwerking* in de organisatie van een opdrachtgever heeft gehad.

- *Satisfactie over gebruik*

Of een opdrachtgever helemaal tevreden is, is weer een andere verhaal. Immers, een opdrachtgever is geen monoliet. De opdrachtgevende organisatie kent meestal veel gezichten. Wellicht is een college van burgemeester en wethouders opdrachtgever geweest en ook naderhand tevreden maar zijn de leden van het ambtelijk managementteam het dan ook? En gebruiken de organisatieleden waarvoor het advies vooral bestemd is, het advies ook. Een adviestraject kent vaak ook draagvlakvorming en implementatie. Zo gezien, wordt naar effectieve advisering toegewerkt. Maar duidelijk is, de satisfactie van *een* opdrachtgever staat

niet geheel gelijk aan (volledige) advieffectiviteit. We gaan er overigens van uit dat een advies dat doorwerking had of heeft, geen ontevreden opdrachtgever kent.

- *Fasering in gebruik*

Bij de doorwerking van een advies is ook te kijken naar het faseverloop van de entree. Een bruikbaar advies is binnengekomen in een organisatie, het is wel of niet op een agenda gekomen, het is integraal of gedeeltelijk gelezen, er heeft op de inhoud enige beperkte of uitgebreide bezinning plaatsgevonden en eventueel is er ook gevolg aan gegeven. De kennisname en verwerking van een advies kan dus als een fasegewijs verlopend proces gezien.

Een fasegewijze kennisname die tot gebruik van een advies binnen een organisatie leidt, is een *benut* advies. Dat wil niet zeggen dat een advies integraal overgenomen is. Dat is wat anders. Een opdrachtgever kan tevreden zijn over een advies doordat de adviseur van drie alternatieven aanbevelingen route a suggereert maar de opdrachtgever toch voor b kiest. Dat brengt ons bij soorten benutting.

- *Soorten benutting of gebruik*

De literatuur over 'research utilization' biedt hier enige handreikingen. De 'utilization'-literatuur handelt over het gebruik van resultaten van sociaal-wetenschappelijk en ander onderzoek door een opdrachtgevende overheid of andere opdrachtgever. Daarin komt het volgende onderscheid naar voren:

1. Gebruik in directe of indirecte zin;
2. Gebruik in conceptuele of instrumentele zin;
3. Gebruik op de lange of korte termijn.

We lichten dat toe.

Ad 1 Een onderzoeksrapport dat direct gebruikt wordt, is een rapport dat rechtstreeks van opdrachtnemer op het bureau van de opdrachtgever belandt die er ook direct wat aan heeft en het verslag niet weer een route door de organisatie hoeft te laten maken. Indirect gebruik verwijst naar organisaties die zich op het terrein van het onderzoek bevinden en op het verslag gaan reflecteren. Onderzoekers en collega's vatten het verslag samen, wijden er een studiedag aan, er verschijnen besprekingen, er komen andere onderzoekers die een vervolg op het onderzoek melden, en sommige politici gebruiken het rapport om een beleidsvoornemen te ondersteunen. Het beeld van de kok is hier nuttig. Een kok doet ook wel eens verschillende ingrediënten bij elkaar en dan rolt er na verloop van tijd en gerecht uit. Elk ingrediënt zelf is het gerecht niet. Zo ook met indirecte benutting van onderzoek. Een enkel onderzoek leidt zelden direct tot benutting voor vraagstuk x. De informatie uit het onderzoek wordt gemengd met journalistieke informatie, met resultaten van partijprogramma's, met debatverslagen, enz.

Ad 2 Een tweede onderscheid dat van nut is om de benutting van onderzoeksresultaten te begrijpen, is het onderscheid in instrumenteel en conceptueel gebruik. Soms introduceert een onderzoek een andere kijk op een vraagstuk. Bijvoorbeeld de studies over ongelijke deelname van milieus aan het onderwijs leidt tot een concept als de middenschool. Dat concept wordt dan later benut, minder de cijfers over ongelijkheid zelf of specifieke gegevens en aanbevelingen over klassengrootte of houdingsverandering bij leraren. Instrumenteel gebruik is gebruik dat niet zozeer verwijst naar de overname van een concept maar naar een maatregel. Een juridisch

adviseur die na een onderzoek verwijst naar misinterpretaties van een wetsartikel en een alternatief artikel bepleit dat meer in overeenstemming is met de intentie van de wetgever, kan mogelijk rekenen op instrumentele benutting van dat resultaat. Zo kan het ook gaan met een advies. Maar adviezen zijn meestal meer instrumenteel gericht dan conceptueel. De opdrachtgever heeft met een adviesopdracht een concreet doel, bijvoorbeeld een voorstel doen voor een vorm van samenwerking tussen sociale diensten van verschillende gemeenten in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Ad 3 Een derde onderscheid is dat in gebruik op korte termijn en op langere termijn. Een onderzoek naar de rellen in een wijk in Den Bosch die een persoon het leven kostte, zal meestal op korte termijn gebruikt respectievelijk benut worden door een korpschef, een burgemeester, een Commissaris der Koningin. Dat geldt ook voor het rapport van de commissie - Oosting naar de vuurwerkcramp in Enschede. Maar soms blijft een rapport een tijd liggen. Het moment van benutting is blijkbaar niet gunstig geweest of het rapport vertoonde mankementen waardoor nader onderzoek nodig was. Soms komt een rapport daarom later pas op de agenda. We spreken in de 'utilization' - literatuur daarom van gebruik op korte en langere termijn. Zo kan het ook gaan met adviezen.

Voor opdrachtresearch blijkt te gelden dat de benutting van de resultaten van individuele onderzoekingen vaak indirect, op langere termijn plaatsvindt en menigmaal ook conceptueel is. het beeld dat sociaal-wetenschappelijke opdrachtresearch vooral direct, op korte termijn plaatsvindt en instrumenteel gebruik zeer dominant is, blijkt op empirische gronden niet juist (Korsten, 1983). Hoe zit dat nu met managementadvies?

We menen dat managementadvies in beginsel het volgende gebruik kan kennen:

- gebruik in directe of indirecte zin;
- gebruik in conceptuele of instrumentele zin;
- gebruik op de lange of korte termijn.

Meer dan sociaal-wetenschappelijk onderzoek zal evenwel de intentie van opdrachtgevers zijn op advies direct, instrumenteel en op korte termijn te benutten. Lukt dat ook? Hierbij moeten we voor ogen houden dat resultaten van management advisering menigmaal niet goed meetbaar zijn en ook niet eenvoudig toegerekend kunnen worden aan een adviseur (De Man, 1995: 254).

Literatuur over gebruik van managementadviezen

- Block, P., Feilloos adviseren – Een praktische gids voor adviesvaardigheden, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Es, R. van, Ethiek in adviesprocessen, Samsom, Alphen, 2000.
- Haaren, P. van, Doeltreffende adviesrelaties, Samsom, Alphen, 2000.
- Hellema, P. & J. Marsman, De organisatie-adviseur, Boom, Meppel, 1997.
- Kempen, P. & J. Keizer, Werkboek advieskunde – De stagepraktijk als uitdaging, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.
- Nathans, H., Adviseren als tweede beroep, Kluwer, Deventer, 1994.
- Vries, G.J. de, Beleidsdynamica als sociale constructie – Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering, Eburon, Delft, 2000.

11 Ineffectiviteit van onderzoek begrijpen

Waar is de ineffectiviteit te lokaliseren

In de literatuur treffen we een denkschema aan om factoren die inwerken op effectiviteit van een organisatieadviesproces te sorteren. Dat schema lenen we opnieuw uit de 'utilization research'- literatuur. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie niveaus van analyse. Het microniveau is het niveau van het begrijpen van een concreet adviesproject. Het mesoniveau is het tweede niveau, de tweede schil van de appel. Het gaat daarin om de structurele factoren. En dan is er nog het derde niveau, dat van de culturele factoren.

Caplan e.a. hebben aangetoond dat er drie clusters verklaringen bestaan voor geringe benutting of gebruik van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, waarvoor opdracht is verleend. Ten eerste zijn er de '*policy constraints theories*'. Gering gebruik van een onderzoek kan liggen aan de opdrachtgever en zijn werkwijzen. Het onderzoek verscheen op een moment dat de politieke discussie rond een item geluwd was, waardoor er geen opening bestond om vanuit het onderzoek met beleidsvoornemens te komen tot aanpassing van beleid. Of het onderzoek werd te laag in de organisatie ingebracht, waardoor via een lange route het onderzoeksverslag in steeds meer bewerkte vorm (samenvatting, samenvatting van de samenvatting) uiteindelijk beland bij een functionaris die zich ermee geen raad weet. Of het ligt niet aan het niveau van inbreng en de routing maar aan de kwaliteiten van de functionarissen die een rapport moeten lezen. Geologen of juristen 'doen' minder met een sociaal-wetenschappelijk onderzoek dan sociologen of psychologen.

Naast de '*policy constraint theories*' zijn de '*knowledge specific theories*' te stellen. Hierbij gaat het erom om de oorzaken voor gebrekkige benutting van onderzoek of advies te zoeken aan de kant van de onderzoeker. Kende de onderzoeker het veld van analyse wel goed, koos hij of zij de goede informatiebronnen (geen survey als andere bronnen beter zijn?), was de analyse zorgvuldig, werden eigenlijk wel aanbevelingen opgenomen, vloeiden de aanbevelingen ook echt voort uit de onderzoeksresultaten? Kwaliteit van het onderzoek en de reputatie van de onderzoeker kan uitmaken voor de benutting (Weiss, 1977). Zo zou het ook kunnen zijn met adviesprocessen.

Een derde clusters betreft de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (*relation theories*). Begrepen beiden elkaar wel tijdens de entree- onderhandelingen over probleemstelling, opzet, werkwijzen en budget?

Tot zover het eerste niveau. Wie wil weten welke factoren allemaal van belang zijn in de drie clusters kan onder meer een studie van Van de Vall (1980) over bruikbaarheid van beleidsonderzoek lezen. Studies wezen uit dat de drie clusters alle verklarende betekenis hebben. Het is dus niet zo dat als pakweg 100 onderzoekingen een bepaalde mate van benutting kennen, de oorzaken slechts in een of twee clusters zijn te lokaliseren. Het is niet zo dat slechts de reputatie van de onderzoeker verklaart, of de probleemstelling. Anders gesteld, er is ook per project gezien meestal meer aan de hand.

Schema 1: Factoren van invloed op benutting van extern onderzoek (vrij naar korsten, 1983)

| | Niveau 1: Micro/ concreet project | Niveau 2: Structurele factoren | Niveau 3: Culturele factoren |
|-----------------------------|--|--|--|
| Knowledge specific theorie | <ul style="list-style-type: none"> • zwakke reputatie onderzoeker • verkeerde keuze waarnemingsmethode • enz. | <ul style="list-style-type: none"> • weinig aandacht voor researchmanagement op het instituut • | <ul style="list-style-type: none"> • onderzoekers zijn niet getraind in opzetten en opleveren van bruikbaar onderzoek |
| Relations | <ul style="list-style-type: none"> • onvoldoende overleg over probleemstelling • ontbrekend begeleidingscommissie die meedenkt over implementatie advies • enz. | <ul style="list-style-type: none"> • geen eis in contracten dat rapport openbaar is waardoor externe druk ontbreekt | <ul style="list-style-type: none"> • verschillende taal spreker |
| Policy constraints theories | <ul style="list-style-type: none"> • onderzoek te laag ingebracht in organisatie • te laat • enz. | <ul style="list-style-type: none"> • er ontbreekt een procedure voor benutting onderzoek | <ul style="list-style-type: none"> • de opleiding van lezers spoort niet met de taal in het rapport |

We laten nu het tweede en derde niveau even voor wat het is, en verwijzen hiervoor naar Korsten (1983).

12 Verklaring van een ineffectief managementadvies

De volgende vraag is natuurlijk: is dit schema ook bruikbaar voor de analyse van factoren die de benutting van organisatieadvies, beleidsadvies en ander advies verklaart? Wij formuleren enkele hypothesen.

Hypothese 1: De onderbenutting van adviesproducten in concrete opdrachtsituaties wordt beïnvloed door een drietal clusters van factoren, te weten: factoren in de hoek van onderzoeker, de opdrachtgever en relaties tussen beide actoren.

Toelichting: Een groot aantal en wellicht bijna alle variabelen die ondergebruik of onderbenutting van sociaal-wetenschappelijk onderzoek verklaren, zijn ook van toepassing op ondergebruik of -benutting van extern advies. Dan ziet het schema er als volgt uit.

Schema 2: Factoren van invloed op effectiviteit van extern advies

| | Niveau 1: Micro/ concreet project | Niveau 2: Structurele factoren | Niveau 3: Culturele factoren |
|-----------------------------|--|--|---|
| Knowledge specific theorie | Cel 1 <ul style="list-style-type: none"> • zwakke reputatie adviseur • methodiek niet geëigend voor probleemstelling • enz. | Cel 4 <ul style="list-style-type: none"> • bijv. • | Cel 7 <ul style="list-style-type: none"> • bijv. • • |
| Relations | Cel 2 <ul style="list-style-type: none"> • onvoldoende overleg over probleemstelling • ontbrekend begeleidingscommissie die meedenkt over implementatie advies • enz. | Cel 5 <ul style="list-style-type: none"> • bijv. • • | Cel 8 <ul style="list-style-type: none"> • bijv. • • • |
| Policy constraints theories | Cel 3 | Cel 6 | Cel 9 |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • advisering te laag ingebracht in organisatie • te laat • enz. | <ul style="list-style-type: none"> • er ontbreekt een procedure voor benutting advies • enz. | <ul style="list-style-type: none"> • de opleiding aan opdrachtgeverkant spoort niet met de taal in advies • enz. |
|--|---|--|--|

Een opgave voor verder onderzoek is of dat zo is.

Hypothese 2: De onderbenutting van adviesproducten in concrete opdrachtsituaties is niet alleen afhankelijk van variabelen in de drie in het schema genoemde clusters in de cellen 1, 2 en 3 maar de factoren kunnen *sectorafhankelijk* zijn.

Toelichting: Dit houdt in dat nader onderzocht moet worden welke factoren welk effect hebben op onderbenutting van adviesproducten in de hoek van onder meer bestuursjuridische advisering, communicatieadvisering, advisering op het terrein van financieel management, op het terrein van organisatiecultuur, strategisch beleid, enz.

Hypothese 3: Als sprake is van onderbenutting van adviesproducten in concrete opdrachtsituaties op het vlak van strategisch beleid zal de verklaring vooral gezocht moeten worden in de eerste fase van interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemers, dat is de fase *entree - onderhandelingen* waarin de *probleemstelling* wordt bepaald (Maso & Bak, 1987).

Toelichting: Strategische beleidsontwikkeling is lastig omdat er een sterk verband is tussen de kerntaak en het publiek of niet-publiek karakter van een organisatie of een tussenvorm, zoals een taak -marktorganisatie. Wat zijn de mogelijkheden om een specifiek accent aan te brengen op een deels generieke taakstelling, dus een taakcomplex dat onvermijdelijk moet worden uitgevoerd? De probleemstelling is altijd van groot belang, zowel voor onderzoeks - als adviesprocessen en dus zeker ook bij strategische beleidsontwikkeling.

Hypothese 4: Als sprake is van onderbenutting van adviesproducten in concrete opdrachtsituaties waarbij sprake is van advisering op het vlak van *organisatieveranderingsprocessen* zal de verklaring vooral gezocht moeten worden in knelpunten in de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van begin tot het einde van het adviesproces.

Toelichting: Toch zijn er ook wel argumenten te formuleren, waarom een adviesproces afwijkend is van onderzoek. In adviesrelaties lijkt meer dan in onderzoek sprake van:

- *procesmatigheid:* adviseurs besteden zeker niet minder dan in een onderzoeksproces aandacht aan afstemming en terugkoppeling naar de opdrachtgever;
- adviesprocessen zijn vaak gericht op *verandering*;
- adviesprocessen zullen niet zelden de vorm hebben van *co-creatie* met medewerking en ondersteuning van de opdrachtgever (Wierdsma, 1999).

Dat impliceert dat het verklarend clusters 'relations' van bijzonder belang zou kunnen zijn.

Literatuur

- Vries, G.J. de, *Beleidsdynamica als sociale constructie – Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*, Eburon, Delft, 2000.

13 Vingeroefeningen met een verklaring

In het voorgaande hebben we een kader gegeven voor interpretatie van onderbenutting van managementadviesing: het schema met negen cellen. Hier geven we voorbeelden van factoren die het falen van management consultancytrajecten verklaren zoals die in de praktijk blijken. We hebben gesprekken met adviseurs gevoerd om deze te achterhalen. Het doel hiervan is gevoelig te maken voor het begrijpen van het schema. Daarom is het aantal factoren beperkt.

Verklarende factor (1): onvoldoende oog voor organisatiekenmerken

We geven eerst een verhaal over een adviesproject.

Het CvB van een universiteit liet zonder dat van stevige interne discussie sprake was over de opdracht, en dus over de probleemstelling, en liet zonder aanbesteding - waarbij sprake was van meerdere offertes van bureaus - een betrekkelijk klein adviesbureau meedenken over strategisch beleid. Een ervaren adviseur en een jonge consultant pakten het project op. Het onderwerp strategie behoorde tot de kernactiviteiten van het bureau. De consultants gingen goedgeluimd van start. Hadden ze succes? Het proces verzandde uiteindelijk. Waarom?

Een verklaring luidt: de adviseurs hadden niet goed genoeg in de gaten hoe de universiteit werkte en wat voor type organisatie het was. Wie het werk van Mintzberg over configuraties kent, weet dat een machinebureaucratie die OV - jaarkaarten moet verspreiden wat anders gestructureerd is en ander management kent dan een organisatie als een universiteit, een architectbureau, een ziekenhuis, een voetbalclub of een bisdom. Elke configuratie, elk type organisatie uit een zestal dat Mintzberg noemt, heeft zijn kenmerken, zijn strategische mogelijkheden en beperkingen door wetgeving e.d. Wie daar geen voldoende rekening mee houdt, loopt een groot risico dat het proces verzandt. Dat wordt versterkt als het gaat om hybride organisaties (taak - marktorganisaties). Dat gebeurde ook bij dat bureau. Het verdween net zo vlug als het gekomen is. Een mislukte operatie, die het vak van adviseur niet echt goed deed, en de eigengereide opdrachtgever in de ogen van veel, oplettend wetenschappelijk personeel evenmin.

Deugde de probleemstelling?

Dat item was aan de orde in het gegeven voorbeeld van strategisch beleid bij de universiteit. De voorzitter van het college van bestuur ging op de solotoer door op eigen houtje een opdracht te arrangeren. Dat was misschien niet het meest in het oog springend punt. Het adviesbureau meende dat een strategische SWOT - aanpak vanuit een privaat bedrijf eenvoudig naar elk onderwijsdirectoraat van een taak - marktorganisatie viel over te hevelen. De oproep tot medewerking van directoraten om huiswerkopdrachten te maken, werd wel gehonoreerd. Er zijn kansen en bedreigingen in kaart gebracht, concurrenten benoemd (externe analyse) en strategische opties verkend: kansrijke product - markt - combinaties (PMC's) die aansloten op de sterkte van het organisatiedeel. Maar het proces heeft niet tot veel reflectie in de organisatie geleid.

Zichtbare sporen heeft dit adviestraject niet achtergelaten. Dat lag niet aan de leidinggevenden binnen de universiteit of aan gebrekkig draagvlak. Een vraagstelling die met een methode aangepakt wordt die niet goed toepasbaar is in een bepaalde configuratie, kan niet tot goede antwoorden leiden of niet makkelijk.

De opdracht had nooit op een manier verstrekt moeten worden zoals gebeurde. Dat neemt niet weg dat een universiteit wel aan strategische beleidsvorming moet doen, zeker als er trendbreuken zijn in de omgeving van de universiteit (terugtrek van de staatsfinancier bijvoorbeeld, meer eigen- inkomstenverwerving). Strategische beleidsvorming bij een universiteit vereist een aanpak die spoort met de kenmerken van de universiteit als configuratie. Bij een universiteit bepalen de hoogleraren en medewerkers aan de basis de strategie, al doende. Bedoelde top down - strategie werkt nauwelijks.

De *zwakte* van het CvB was dat ze de universiteit als een bedrijf wilde opvatten en dus ook een SWOT - aanpak, die bruikbaar is in een private context, van toepassing achtte. Deze variabele bevindt zich in cel 3. De fout van de adviseurs was dat zij de aanpak hebben aanbevolen. De opdrachtgever wordt niet geacht het werk van Mintzberg te kennen. Dus we menen dat de adviseur hier de kernfout maakte. Derhalve plaatsen we de belangrijkste verklarende variabele in categorie 1 uit het schema. Door meer overleg met binnen de organisatie bij organisatiekundigen aanwezige expertise, cel 2, had de fout wellicht vermeden kunnen worden. Uit oogpunt van *human resources management* maakten de adviseurs een fout: zij benutten de interne expertise niet.

Uit deze casus zijn diverse lessen te trekken: een adviseur moet zich vergewissen dat methodieken van strategieontwikkeling bruikbaar zijn in de organisatiecontext. Om een metafoor te gebruiken: een hamer van een bepaalde grootte is niet geschikt om een punaise in de muur te krijgen en dat moet men dus ook niet proberen. Een hamer is slechts geschikt voor bepaalde handelingen. Men maakt een vergissing om een hamer geschikt te achten voor het in de muur krijgen van alle voorwerpen met een spitse punt, zoals een punaise of een naald.

Verklarende factor (2): overleggen over de probleemstelling

De adviseurs uit de universitaire casus hadden ook meer met de opdrachtgever om de tafel kunnen gaan zitten over de opdracht en de uitwerking. Als we weten dat bijvoorbeeld een van de *algemene* oorzaken voor ineffectieve advisering is dat opdrachtnemende adviseurs onkritisch een aangereikte probleemstelling slikken en daar hun advies op richten, dan moet de regel luiden: een slechte probleemstelling leidt tot een slecht advies. De opdrachtnemer en opdrachtgever moeten zich derhalve meer bekwamen in het voeren van overleg over een goede probleemstelling. Zie cel 2.

Verklarende factor (3): de werkelijkheid gaat door

Een andere factor van een onderbenutting van een adviseringsproduct betreft het verschijnsel dat de opdracht in een bepaalde contact en op een bepaald moment verstrekt is. Vanaf de opdrachtverlening blijft een organisatie echter doordraaien. Politieke bestuurders van een gemeente of Gedeputeerde Staten gaan verder met het voeren van extern en intern gericht beleid. Dat kan uitmaken hoe een adviesproject gedijt. Niet zelden komt het voor dat een nieuw beleid de condities voor advisering bemoeilijkt. We geven hier een fictief gemaakt voorbeeld die een factor oplevert die we in cel 3 kunnen plaatsen.

Stel een adviseur dient voor Gedeputeerde Staten een voorstel te doen voor handhavingsbeleid. GS vragen de adviseur mee te denken over de uitvoering van een aanpak waarbij stringente milieuregelgeving aan regelmatige controle wordt onderworpen. Na twee maanden breekt een affaire uit. In de pers komt naar voren dat het provinciebestuur

te lankmoedig is geweest door een firma toe te staan autobanden op te slaan, een vorm van gedogen. De firma blijkt regelmatig veel banden te verbranden zonder de vereiste vergunning. De gedeputeerde zou hiervan geweten hebben maar niet gehandeld hebben, beweert een broer van de directeur van de firma in een dagbladinterview, die af en toe bijspringt. Een fractie eist daarop het aftreden van gedeputeerde De Rijn. Provinciale Staten besluiten daarop na een spoeddebat om een commissie van onderzoek in te stellen. Schijnbaar krijgt het handhavingsadviesproject nu een lift maar eigenlijk ook niet. Gedeputeerde Staten benadrukken dat handhaving belangrijk is maar een nota zal PS niet bereiken voor het eindrapport van de commissie van onderzoek op tafel ligt. Conclusie: plotselinge omstandigheden van politieke aard kunnen een traject een lift geven, of vertragen, en/of de inhoud beïnvloeden.

Verklarende factor (4): de leidinggevende besluit en implementeert niet adequaat

Wat in adviesprojecten ook wel voorkomt, is dat een advies leidt tot een resultaat waarbij de centrale leidinggevende na een besluit het voortouw moet nemen. Dan blijkt dat deze het niet kan of niet doet, of niet consequent of volhardend doet. Dat is een vraagstuk dat adviseurs wel bezighoudt en waarmee ze moeten proberen om te gaan. Dit is een factor die op het eerste gezicht betrekking heeft op de interactie tussen adviseur en opdrachtgever maar vooral aan de opdrachtgevende kant te situeren is (policy constraint theories).

Verklarende factor (5): het ontbreekt aan gezaghebbende besluitvorming

Een andere factor ter verklaring van ineffectieve advisering komen we tegen bij een project van een grote ICT-adviseur. Deze opdrachtnemer had van een College van Bestuur van een universiteit de opdracht gekregen om een studentenvolgsysteem te bouwen. Voor honderduizenden gulden ging het bureau aan de slag met computerskundigen van de ondersteunende dienst en een werkgroep die eisen zou specificeren. Het studentenvolgsysteem is er evenwel nooit gekomen. Het project is stopgezet, vooral omdat er heel veel eisen opgestapeld werden, waaraan het volgsysteem moest voldoen maar niet kon voldoen. Zodanig veel eisen dat het systeem aan zwaarte ten onder dreigde te gaan en uiteindelijk zonk het project dan ook. Als er een gezaghebbend bestuurder de leiding had genomen en de eisen in de werkgroep had teruggedrongen tot een beperkt aantal was er vermoedelijk geen probleem geweest. Maar het CvB gaf vertrouwen aan de werkgroep. Een andere mogelijkheid was geweest om een bestaand systeem in te kopen (proven technology) en licht aan te passen.

Les: Tegen een begeleidingscommissie bij een project pleit weinig op tegen hoewel een opdrachtnemer altijd wil weten aan wie gerapporteerd wordt en wie beslist op het project. Maar laat nooit een werkgroep van belanghebbenden die hun wensen maximaliseren een projectteam begeleiden want dat leidt tot patstellingen. De interventie van de bestuurder waardoor het draagvlak voor het project zou verminderen maar de totstandkoming van een volgsysteem haalbaar was geworden, bleef uit. De opdrachtgever-bestuurder had te maken met meerdere vraagstukken de strategie van de organisatie betreffend, waardoor herschikking van zijn agenda, met een hogere prioriteit voor het volgsysteem, uitbleef. De opstelling van de bestuurder is te begrijpen maar daardoor ontstond wel cynisme over zoveel verspilling. De opdrachtgever had in dit geval beter moeten weten en handelen, en de opdrachtnemer eigenlijk ook.

Adviesbiografische analyse

Hiermee is een aantal voorbeelden gegeven van variabelen die we kunnen plaatsen in het schema. Het schema blijkt een nadeel te hebben. Het is statisch. In werkelijk tikt de klok in een adviestraject door en werken allerlei variabelen op elkaar in. Hoe hier greep op te krijgen? Een *adviesbiografische aanpak* kan juist dat op elkaar inwerken in kaart brengen. Deze aanpak is aanvullend op het schema. De aanpak houdt in dat een adviesproces in de tijd beschreven wordt, de cruciale fasen of knooppunten opgespoord worden, de onderbenutting of benutting in kaart gebracht wordt, en vervolgens de cruciale momenten en (f)actoren worden opgespoord die tot stagnatie of een andere verandering leiden.

14 Consequenties voor vaardigheden

Welke gevolgen heeft kennisname van variabelen die negatief of positief inwerken op benutting of gebruik van consultancyadviezen nu in termen van professionele vaardigheden aan de kant van een adviseur of opdrachtgever?

Een managementconsultant beschikt over een aantal adviesvaardigheden (zie Quinn e.a., 1994). Adviesvaardigheden staan niet gelijk aan het beschikken over managementvaardigheden want een management consultant is zelf geen manager. Een management consultant is geen interimmanager. Maar de adviseur moet wel veel oog hebben voor wat een manager kan en niet kan.

Schema 3: Lijst met vaardigheden voor Master of organization consultant

| | |
|---------------------------------------|--|
| Kennis van organisaties | <ul style="list-style-type: none">• configuraties van organisaties• externe analyse• verandermanagement• resultaatgericht managen |
| Problemdiagnostische vaardigheden | <ul style="list-style-type: none">• probleemanalyse• probleemafbakening• ombouw probleemstelling tot uitvoerbare adviesopdr |
| Interviewvaardigheden | <ul style="list-style-type: none">• voorbereiden interviews• opstellen vragenlijst• vragen, doorvragen, samenvatten gericht op het verkrijgen van concrete informatie• conclusies trekken• evalueren |
| Presentatievaardigheden | <ul style="list-style-type: none">• doelbepaling• opbouw inhoud• houding |
| Teambuilding | <ul style="list-style-type: none">• taak-/ rolverdeling• complementair werken vanuit een teamrol• reflectie op procesgang |
| Tijdsmanagement | <ul style="list-style-type: none">• tijdschrijven• omgaan met tijd als schaarse factor |
| Werkplanning | Inzicht in stappenplannen <ul style="list-style-type: none">• projectmanagementvaardigheden• opstellen van een werkplan• werken met een elektronisch logboek• organiseren van advieskundige werkzaamheden |
| Onderzoeks- en oplossingsvaardigheden | <ul style="list-style-type: none">• keuzen van onderzoeksmethoden• action learning |
| Implementatievaardigheden | <ul style="list-style-type: none">• creëren van draagvlak voor verandering• verantwoording van keuzen van interventiemethoden |

De in schema 3 gegeven lijst van adviesvaardigheden is een voorbeeld van een lijst met vaardigheden, die gelden voor een consultant die zich richt op interne organisatie- en managementvraagstukken. Een lijst van adviesvaardigheden voor een beleidsadviseur van de overheid ziet er iets anders uit. En ook een lijst van vaardigheden voor een communicatieadviseur of juridisch of financieel adviseur verschilt.

In de vorige paragraaf zijn meerdere factoren genoemd. Daaruit zijn vaardigheden af te leiden.

- De adviseur in de casus van de universitaire strategie moet een diagnose van de onderhavige organisatie kunnen maken in termen van het configuratietype (Mintzberg) waarvoor een strategische beleidsvormingsaanpak wordt opgezet. Een goede methodiek toegepast in een niet bijpassende organisatie leidt tot een on(der)benut advies.
- Adviseur en opdrachtgever moeten goed overleggen over opdracht en probleemstelling. Een slechte opdracht leidt tot een on(der)benut advies.
- De adviseur moet goed oog hebben over wat er gebeurt tijdens het adviestraject en invloed kan hebben op werkwijze en product van advisering zelf.
- Een adviseur moet veel aandacht besteden aan de overgangsmomenten naar besluitvorming en implementatie. Het gaat vooral om tijdstippen en omstandigheden waarbij een adviseur het stokje moet overdragen aan de staande organisatie en de leidinggevenden daarin.

Van vaardigheden naar dilemma's

Denken in termen van vaardigheden suggereert dat van volledige beheersing van adviestrajecten sprake is. Als alle betrokken actoren maar over de vaardigheden beschikken, zal succes verzekerd zijn. Dat is niet helemaal juist, denken wij. Sturen op succes in een adviestraject is omgaan met dilemma's. De ene adviseur zal een andere afweging kunnen maken dan een andere. Onderzoek onder adviseurs kan zicht geven op adviesstijlen.

Literatuur over adviesvaardigheden

- Block, P., Feilloos adviseren – Een praktische gids voor adviesvaardigheden, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Burg, L. van der, Veranderen van organisaties: een kwestie van vraag en aanleg, in: M&O, 1994, nr. 1, pp. 41-55.
- Es, R. van, Ethiek in adviesprocessen, Samsom, Alphen, 2000.
- Haaren, P. van, Doeltreffende adviesrelaties, Samsom, Alphen, 2000.
- Hellema, P. & J. Marsman, De organisatie-adviseur, Boom, Meppel, 1997.
- Kempen, P. & J. Keizer, Werkboek advieskunde – De stagepraktijk als uitdaging, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.
- Nathans, H., Adviseren als tweede beroep, Kluwer, Deventer, 1994.
- Wickham, Ph., Management consulting, Pitman, Londen, 1999.

15 Kwaliteit van adviesbureaus

Omroepen laten zich beoordelen door een visitatiecommissie. Dat geldt evenzeer voor gemeenten en grote steden. We kenden in Limburg de meting op basis van bestuurskracht door de commissie-Rutten die tussen 2000 en 2004 47 gemeenten beoordeelde. Het gaat hier om de organisatie een spiegel voor te houden opdat sprake is van een bevordering van

verbeteringen en dus van lerend vermogen. Stel ook een adviesbureau wil een visitatie. Dan is een beoordelingskader nodig. Die positie kiezen we hier niet. We gaan naar een vergelijkend gezichtspunt.

Vraag: U bent werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De leiding wil het volgende weten:

- a) wat de kwaliteit is van verschillende adviesbureaus op het gebied van 'organisatie & management'?
- b) met welke adviesbureaus ze op basis van kwaliteit in adviesprocessen beter in zee kan gaan dan met welke andere?

U moet een aantal adviesbureaus op kwaliteit van de prestaties beoordelen die werken voor de overheid. Hoe zou u te werk gaan? Wij geven hier een eigen opvatting en vergelijkend die verderop met een werkelijk toegepaste praktijk.

Vraag a

Stappen om de kwaliteit van adviesbureaus te beoordelen

1 Een van de eerste vragen die u moet beantwoorden, luidt: *Welke adviesbureaus neemt u mee?*

Er valt niet aan te ontkomen om adviesbureaus te nemen die in enige jaar meer dan zeg 20 projecten hebben uitgevoerd omdat anders het aantal waarnemingen, het aantal personen dat een oordeel uitspreekt over ene bureau waarvan men projecten kent, te beperkt zal zijn. De echte kleine bureaus val dus af en de bureaus die net gestart zijn. Dat is dus een grote beperking. Door wel te werken met de bureaus die boven een minimumaantal opdrachten uitkomen, valt in ons bestand: Twijnstra Gudde, Berenschot, McKinsey, B&A Groep, BMC, K+V, Cap Gemini Erns & Young, Boer & Croon.

2 De tweede vraag is: *wat rekenen we allemaal tot een adviesbureau?* Laten we hier aannemen adviseurs op het vlak van beleid, beleid & management, proces-/ projectorganisatie, organisatieadvies, HRM/ personeelsvraagstukken, communicatie, informatietechnologie. Dan vallen dus af specifiek juridische bureaus, ingenieursbureaus voor grond-, weg- en waterbouw, stedenbouwkundige bureaus, milieuspecifieke bureaus.

3 We zitten hier op het vlak van benchmarking. Dus zijn *criteria* nodig voor beoordeling. Beoordelen we de specialistische of sector kennis van het bureau? Beoordelen op prijs: duur of goedkoop bureau? Beoordeling op kwaliteit in het adviestraject?

4 Wie moet scoren? De opdrachtgevers? U kunt proberen het klantenbestand van al de adviesbureaus te achterhalen en de klanten, dus *de opdrachtgevers*, vragen voor te leggen. Ze kunnen dus de adviesbureaus gaan beoordelen op basis van de ervaringen die ze in een concreet eigen project of een reeks projecten uit een bepaalde periode hebben gehad met een of meer bureaus.

Uitwerking vraag a

De criteria

Welke zijn de hoofdcategorieën voor het beoordelen van adviesbureaus? Denkbaar is om vier criteria te kiezen.

Schema 1: Criteria voor beoordeling van een adviesbureau

| |
|-------------------------|
| Categorieën |
| Know how van het bureau |
| Prijs |
| Service |
| Resultaat |

De volgende vraag is natuurlijk wat te verstaan onder die hoofdcategorieën? We operationaliseren naar indicatoren.

Indicatoren

Schema 2: Criteria en indicatoren voor beoordeling van een adviesbureau

| Categorieën | Indicatoren |
|-------------------------|--|
| Know how van het bureau | Overheidsniveau-/sector-/branchekennis |
| | Vakkennis |
| | Creativiteit |
| | Visie |
| Prijs | Prijs-kwaliteitverhouding |
| | Helderheid facturering |
| | Eerlijkheid facturering |
| | Snelheid |
| Service | Communicatie |
| | Betrouwbaarheid |
| | Houding |
| resultaat | Oplossen acute problemen |
| | Integriteit |
| | Professionaliteit |
| | Accuratesse |
| | Toegevoegde waarde |
| | |

Vragen

Schema 3: Criteria voor beoordeling van een adviesbureau

| Categorieën | Indicatoren | Vragen |
|-------------------------|--|---|
| Know how van het bureau | 1 Overheidsniveau-/sector-/branchekennis | Hoe beoordeelt u de kennis van uw adviesbureau over uw overheidsniveau en sector/ branche/? |
| | 2 Vakkennis | Hoe beoordeelt u de vaktechnische kwaliteit van uw adviesbureau? |
| | 3 Creativiteit | Hoe beoordeelt u de creativiteit van uw adviesbureau? |
| | 5 Visie | Hoe beoordeelt u het visionaire vermogen dat uw adviesbureau tentoonspreidt? |
| Prijs | 5 Prijs-kwaliteitverhouding | Hoe beoordeelt u de prijs-kwaliteitverhouding die uw |

| | | |
|-----------|-----------------------------|--|
| | | adviesbureau levert? |
| | 6 Helderheid facturering | Hoe beoordeelt u de helderheid van de facturering van uw adviesbureau (Is de gestuurde rekening gespecificeerd, overzichtelijk en duidelijk)? |
| | 7 Eerlijkheid facturering | Hoe beoordeelt u de eerlijkheid van de facturering van uw adviesbureau (Brengt men niet teveel in rekening?) (Declareert men geen onkosten die niet gemaakt zijn?) |
| | 8 Snelheid | Hoe beoordeelt u de snelheid van werken van de adviseurs van uw adviesbureau? |
| Service | 9 Communicatie | Hoe beoordeelt u de communicatie met uw contactpersoon of – personen van uw adviesbureau? |
| | 10 Betrouwbaarheid | Hoe beoordeelt u de betrouwbaarheid van uw contactpersoon of – personen bij uw adviesbureau met betrekking tot het nakomen van gemaakte afspraken? |
| | 11 Houding | Hoe beoordeelt u de mate waarin u zich als klant gewaardeerd voelt door uw adviesbureau? |
| | 12 Oplossen acute problemen | Hoe beoordeelt u de mate waarop uw adviesbureau acute problemen voor u oplost? |
| resultaat | 13 Integriteit | Hoe beoordeelt u de mate waarin uw adviesbureau in staat is zijn eigen belang opzij te zetten om u op een goede en objectieve manier te kunnen adviseren? |
| | 14 Professionaliteit | Hoe beoordeelt u de de kwaliteit van het geleverde werk of advies van uw adviesbureau gerelateerd aan uw verwachtingen? |
| | 15 Accuratesse | Hoe beoordeelt u de accuratesse van het door uw adviesbureau geleverde werk? |
| | 16 Toegevoegde waarde | Hoe beoordeelt u de toegevoegde waarde van het advies van uw adviesbureau voor uw organisatie? |
| | | |

Scores

Volgens het blad Management Team zijn de scores over 2003 van het bureau Twijnstra Guddé als volgt. Het bureau staat in een rangorde van een twintigtal bureaus op plaats zeven. Het overall cijfer is 6.80 op een score van 0-10. De scores voor de vier categorieën lopen niet veel uiteen. Bij de individuele rapportcijfers zijn de cijfers het hoogste voor vak kennis (7.12), eerlijkheid van facturering (6.98), communicatie (6.95), betrouwbaarheid (7.04) en accuratesse (6.96). Twijnstra Guddé kreeg geen enkele cijfer onder 6.55. De algehele tevredenheid blijkt ook als de klanten rechtstreeks wordt gevraagd. Van de 57 klanten uit het onderzoek geven er 47 aan 'enigszins' tot 'zeer tevreden' te zijn.

Schema 4: Scores van een adviesbureau in 2003 vlg. editie 2003 van Management Team uit sector management en organisatie

| Categorieën | Indicatoren | Vragen | Twijnstra Guddé: rapportcijfer van klanten |
|-----------------|--|---|--|
| Know how bureau | 1 Overheidsniveau-/sector-/branchekennis | Hoe beoordeelt u de kennis van uw adviesbureau over uw overheidsniveau en sector/ branche/? | |
| | 2 Vak kennis | Hoe beoordeelt u de vaktechnische kwaliteit van uw adviesbureau? | |
| | 3 Creativiteit | Hoe beoordeelt u de creativiteit van uw adviesbureau? | |
| | 5 Visie | Hoe beoordeelt u het visionaire vermogen dat uw adviesbureau tentoonspreidt? | |

| | | | |
|-----------|-----------------------------|---|------|
| | | Algemeen oordeel know how | 6.79 |
| Prijs | 5 Prijs-kwaliteitverhouding | Hoe beoordeelt u de de prijs-kwaliteitverhouding die uw adviesbureau levert? | |
| | 6 Helderheid facturering | Hoe beoordeelt u de helderheid van de facturering van uw adviesbureau (Is de gestuurde rekening gespecificeerd, overzichtelijk en duidelijk?) | |
| | 7 Eerlijkheid facturering | Hoe beoordeelt u de de eerlijkheid van de facturering van uw adviesbureau (Brenge men niet teveel in rekening?) (Declareert men geen onkosten die niet gemaakt zijn?) | |
| | 8 Snelheid | Hoe beoordeelt u de snelheid van werken van de adviseurs van uw adviesbureau? | |
| | | Algemeen oordeel prijs | 6.75 |
| Service | 9 Communicatie | Hoe beoordeelt u de communicatie met uw contactpersoon of – personen van uw adviesbureau? | |
| | 10 Betrouwbaarheid | Hoe beoordeelt u de betrouwbaarheid van uw contactpersoon of – personen bij uw adviesbureau met betrekking tot het nakomen van gemaakte afspraken? | |
| | 11 Houding | Hoe beoordeelt u de mate waarin u zich als klant gewaardeerd voelt door uw adviesbureau? | |
| | 12 Oplossen acute problemen | Hoe beoordeelt u de mate waarop uw adviesbureau acute problemen voor u oplost? | |
| | | Algemeen oordeel service | 6.86 |
| resultaat | 13 Integriteit | Hoe beoordeelt u de mate waarin uw adviesbureau in staat is zijn eigen belang opzij te zetten om u op een goede en objectieve manier te kunnen adviseren? | |
| | 14 Professionaliteit | Hoe beoordeelt u de de kwaliteit van het geleverde werk of advies van uw adviesbureau gerelateerd aan uw verwachtingen? | |
| | 15 Accuratesse | Hoe beoordeelt u de accuratesse van het door uw adviesbureau geleverde werk? | |
| | 16 Toegevoegde waarde | Hoe beoordeelt u de toegevoegde waarde van het advies van uw adviesbureau voor uw organisatie? | |
| | | Algemeen oordeel resultaat | 6.78 |
| algemeen | | Plaats 7 | 6.80 |
| scores | rapportcijfers | | |

Scores

De vergelijking van de kwaliteit van adviesbureaus op basis van de kwaliteitscriteria van het blad Management Team leidt voor de sector 'organisatie en management' tot de volgende uitkomsten. De bureaus zijn te typeren door de hoogste scores uit de vier categorieën te nemen. Bij veel van de in het schema opgenomen bureaus blijken de scores op 'service' het hoogste.

Schema 5: Scores voor enkele adviesbureaus in de sector organisatie & management

| | Know how | Prijs | Service | Resultaat | Totaaloordeel |
|------------------|----------|-------|---------|-----------|---------------|
| BMC (plaats 3) | 7.39 | 6.79 | 7.29 | 7.05 | 7.16 |
| Mc Kinsey (pl 4) | 7.05 | 6.66 | 7.15 | 6.73 | 6.93 |
| GITP Management | 7.00 | 6.81 | 7.01 | 6.80 | 6.92 |

| | | | | | |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|
| consulting (pl 5) | | | | | |
| Deloitte Consulting (pl 6) | 6.95 | 6.52 | 6.93 | 6.85 | 6.84 |
| Twijnstra Gudde (pl 7) | 6.79 | 6.75 | 6.86 | 6.78 | 6.80 |
| Berenschot Groep (pl 8) | 6.91 | 6.66 | 6.93 | 6.47 | 6.76 |
| K+V adviesbureau 9pl 9) | 6.68 | 6.64 | 6.75 | 6.62 | 6.68 |
| Cap Gemini Ernst & Young (pl 14) | 6.56 | 6.56 | 6.71 | 6.37 | 6.56 |

Ander onderzoek

Onderzoek van De Caluwé en Stoppelenburg (2003) bevestigt dat de kwaliteit van organisatieadvies op rijksniveau als ruim voldoende wordt beoordeeld, maar dat de kwaliteit nog te verbeteren valt.

Vraag b

Vraag b luidde: met welke adviesbureaus ze op basis van kwaliteit in adviesprocessen beter in zee kan gaan dan met welke andere? U kunt adviseren dat er veel bureaus kwalitatief boven de streep zijn en dat de kwalitatieve verschillen op basis van de gebruikte criteria niet erg groot zijn. Een keuze op basis van het kwaliteitsprofiel van de bureaus volstaat voor een keuze dus niet. Het is verstandig vooral te (blijven) kijken naar de offertes, de projectvoorstellen, de medewerkers die ingezet kunnen worden, de reputatie van de adviseurs. In feite zijn alle genoemde criteria van belang maar moet de relevantie per project blijken.

Wat mist u in het voorgaande?

Sommige bureaus hebben een specifiek imago en zijn gespecialiseerd op bepaalde terreinen.

De beoordeling van bureaus kan ook nog op andere manieren plaatsvinden, door andere criteria toe te voegen of voorop te stellen. Of door concrete projecten te beoordelen of door opdrachtgevers van een bepaalde overheid centraal te stellen.

Tabel: Kwaliteitscriteria bij advieswerk

| nummer | Criterium |
|--------|---|
| 1 | Bereiken van de doelen |
| 2 | Betrokkenheid van de adviseur |
| 3 | Frequentie van communicatie tussen adviseur en cliënt |
| 4 | Oplossingsgerichtheid |
| 5 | Deskundigheid van de adviseur |
| 6 | Cliënt dichterbij beslissing brengen |
| 7 | Toegenomen kennis bij cliënt |
| 8 | Participatie van de cliënt |
| 9 | Kaderverruiming bij de cliënt |
| 10 | Geen overschrijdingen budget |
| 11 | Geen overschrijdingen in de tijd |

| | |
|------|--------------------------------------|
| 12 | Verbetering samenwerking |
| 13 | Ontwikkeling aanpak |
| 14 | Concrete aanwijzingen |
| 15 | Gelijkwaardigheid adviseur en cliënt |
| 16 | Toegenomen doeltreffendheid cliënt |
| 17 | Realisering vooraf gestelde doelen |
| 18 | Gebruik vereiste bronnen en middelen |
| 19 | Gebruik van specifieke methode |
| Bron | BB, 291102 |

Literatuur

- Management Team editie 2003, 100 grootste adviesbureaus van Nederland beoordeeld
- Caluwé, J. de, en A. Witteveen (red.), Organisatieadvies: wat is dat?, Scriptum/Samsom, 2001.
- Caluwé, J. de, en A. Stoppelenburg, Organisatie-advies bij de rijksoverheid, in : M&O, 2003, nr. 1, pp. 25 e.v.
- Schoenmakers, I., Mythe en misverstand, in: Binnenlands Bestuur, 29 nov. 2002.

16 Kwaliteit van consultancy door de rijksoverheid: De Caluwé en Stoppelenburg

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 Stoppelenburg, zelfstandig adviseur. Dat was nuttig onderzoek want zijn de beoordelingscriteria die aan advieswerk van consultants worden gesteld 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 onderzoeks-aanpak 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.

1. *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 Stoppelenburg heeft dit expertadvies alleen betrekking op besturings-, management-, veranderings- en implementatievraagstukken.
2. *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.

3. *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
4. *Expertadvies met processtappen*: De adviseur is hier een regisseur van een proces waarbij de 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.
5. *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 leidinggevenden. Leidinggevenden 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 oordelene. 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 opdrachtgevende 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 ogenschouw 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 over kwaliteit van consultancy

- 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.

C Uitwerking

17 Adviesstijlen

De klerk e.a. publiceerden een onderzoek waarin ze de bruikbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit van het Doen, Voelen en Denken (DoVoDe)-vragenlijst bepalen. Dit meetinstrument wordt in de organisatieadviespraktijk gebruikt om drie gedragsstijlen vast te stellen: een resultaatgerichte, praktisch georiënteerde gedragsstijl (Doen), een relatiegerichte gedragsstijl (Voelen) en een gedragsstijl die gericht is op inhoud en logica (Denken). De drie gedragsstijlen zijn gerelateerd aan de vijf persoonlijkheidsdimensies en twee specifieke sociale concepten (interpersoonlijke oriëntatie en sociale vergelijkingsoriëntatie. De vragenlijst blijkt te voldoen.

Literatuur

- Klerk, M. de, e.a, Doelen, voelen en denken: drie gedragsstijlen toegepast in de organisatieadviespraktijk, in: Gedrag & Organisatie, 2003, nr. 3, pp. 169-178.

18 Analyse van benutting van een advies

Wie wil nagaan of een advisering benut is in de vorm van kennisname, behandeling en reflectie op resultaat en advies, kan een biografisch aanpak volgen. Breng in kaart om welk project het ging en beschrijf het op een aantal punten. Een checklist is bijgevoegd als een voorbeeld.

Schema: Beschrijvingspunten per adviseringsproject

| Nr. | Onderwerp | antwoord |
|-----|--|----------|
| 1 | Rapporteur van dit verslag, adres, tel./fax/e-mail | |
| 2 | Opdrachtgever(s) project, jaar van uitvoering | |
| 3 | Opdrachtnemer(s) project | |
| 4 | Sector van de opdracht/ veld | |
| 5 | Budget | |
| 6 | Begeleidingscommissie: samenstelling globaal | |
| 7 | Probleemstelling adviesproject | |
| 8 | Gewenst product | |
| 9 | Werkwijze/ aanpak | |
| 10 | Adviesgeschiedenis in grote lijnen | |
| 11 | Daadwerkelijk product/ uitkomst | |
| 12 | Project wel/ niet voltooid | |
| 13 | Gebruik van advies: wel/ niet gelezen en door wie | |
| 14 | Gebruik: wel/ niet vergaderd over advies | |
| 15 | Gebruik (3): advies wel/ niet opgevolgd | |
| 16 | Gebruik (4): anderszins nl. | |
| 17 | Gebruik (5): anderszins nl. | |
| 18 | Kwalificatie gebruik vlg. opdrachtnemer: succes of falen | |
| 19 | Kwalificatie advies vlg. opdrachtgever (ook naam noemen) | |

| | | |
|----|--|--|
| 20 | Cruciale verklarende factoren voor succes of falen (1) | |
| 21 | Cruciale verklarende factoren voor succes of falen (2) | |
| 22 | Cruciale verklarende factoren voor succes of falen (3) | |
| 23 | Wat anders als opdrachtnemer project in dezelfde omstandigheden mocht overdoen | |

We hebben deze lijst toegepast op een project. Hieruit blijkt dat het geen faalcase was maar het rapport nadrukkelijk gebruikt is.

Voorbeeld van toepassing van de lijst in een adviesproject

| Nr. | Onderwerp | antwoord |
|-----|---|--|
| 1 | Rapporteur van dit verslag, adres, tel./fax/e-mail | Prof.dr. A. Korsten, OUNL, postbus 2960, 6401 DL Heerlen, tel. 045-5762383; fax 045-5762103; e-mail: arno.korsten@ou.nl |
| 2 | Opdrachtgever(s) project en jaar van uitvoering | Gemeente Stramproij, rond 1993 |
| 3 | Opdrachtnemer(s) project | CELS (Samenwerkingsverband UM/OUNL): prof.dr. A. Korsten en drs. E. Willems |
| 4 | Sector van de opdracht/ veld | Overheid; fusie van gemeenten |
| 5 | Budget: minder dan F 15.000; Tussen 15 en 50.000; 50.000,-; 50.000-1000.000; meer dan F 100.000 | Tussen F 15.000 en F 50.000,- |
| 6 | Begeleidingscie: samenstelling globaal | Ja; leden o.a. burgemeester, enkele ambtenaren |
| 7 | Probleemstelling adviesproject | Ga na welke waarde het fusiealternatief Stramproij - Weert versus Stramproij - Hunsel - Thorn heeft en geef op basis van een aantal criteria van bestuur en democratie advies |
| 8 | Gewenst product | Een rapport t.b.v. het gemeentebestuur van Stramproij |
| 9 | Werkwijze/ aanpak | Documentanalyse; gesprekken met burgemeesters van alle gemeenten; gesprekken met raadsleden van Stramproij; secundaire analyse van literatuur m.b.t. gemeentelijke herindeling |
| 10 | Adviesgeschiedenis in grote lijnen | Het project is in enkele maanden volgens plan afgerond. |
| 11 | Daadwerkelijk produkt/ uitkomst | Het rapport is opgeleverd. Veel aandacht is besteed om te komen tot een voor meerdere categorieën lezers leesbaar rapport. Er was afgesproken dat er een samenvatting zou worden gemaakt. |
| 12 | Project wel/ niet voltooid | Project geheel voltooid. |
| 13 | Gebruik van advies: wel/ niet gelezen en door wie | Het rapport is volledig gelezen en besproken door de begeleidingscommissie en de opdrachtgever |
| 14 | Gebruik: wel/ niet vergaderd over advies | Er is over het rapport door de opdrachtgever vergaderd. |
| 15 | Gebruik (3): advies wel/ niet opgevolgd | Het advies gaf twee fusiemogelijkheden waarbij in tegenstelling tot de verwachting bij de start samengaan met Weert er toch duidelijk positiever uitkwam dan aanvankelijk werd gedacht en informeel meegegeven. De gemeente Stramproij is daadwerkelijk gefuseerd met Weert. Een unieke uitkomst: een gemeente die zelf besluit zich op te heffen. |
| 16 | Gebruik (4): | Het rapport is ook bekeken door wel betrokken gemeenten maar zij |

| | | |
|----|---|---|
| | anderszins nl. | financierden het project niet. |
| 17 | Gebruik (5): anderszins nl. | |
| 18 | Kwalificatie gebruik vlg. opdrachtnemer: succes of falen | Het project is succesvol geweest |
| 19 | Kwalificatie advies vlg. opdrachtgever (ook naam noemen) | Opdrachtgever was tevreden, ook blijkt uit uitspraken van de begeleidingscommissie. |
| 20 | Cruciale verklarende factoren voor succes of falen (1) | Er is veel aandacht besteed aan de probleemstelling: waarom deze opdracht, waarom nu, waarom aan deze personen, waar liggen de gevoeligheden bij het onderwerp, is er bereidheid tot medewerking bij omliggende gemeenten |
| 21 | Cruciale verklarende factoren voor succes of falen (2) | In samenspraak met de begeleidingscommissie is het project uitgevoerd, zonder dat overigens de onafhankelijkheid van de adviseurs op de tocht kwam. De onafhankelijkheid was een belangrijk punt in de selectie. |
| 22 | Cruciale verklarende factoren voor succes of falen (3) | Concept-rapport is ter bespreking voorgelegd in de begeleidingscommissie. |
| 23 | Wat anders als op- drachtnemer project in dezelfde omstandig- heden mocht overdoen | Het project zou niet anders zijn gedaan. |
| 24 | Overige opmerkingen | Geen |

Literatuur over doorwerking

- Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger e.a., Doorwerking van strategische beleidsadvies, EUR/UVT, 2004.

19 Adviseren over cultuurverandering

Er zijn onderwerpen waar adviseurs heel bedachtzaam mee moeten omgaan en zeker niet blind in moeten gaan (verg. Schein). Denk aan het opzetten van een cultuurverandering.

Cultuurverandering blijkt moeilijk. Wie adviseert over cultuurverandering of over een onderwerp waarbij cultuurverandering een conditie is, moet weten wat cultuurverandering is.

Lees maar eens het navolgende.

Nieuw managementinstrument in een bestaande organisatiecultuur

Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat is eind jaren negentig van de vorige eeuw de *scenariostudie Enigma* uitgevoerd. Het betrof een scenariostudie naar *het verkeers- en vervoerssysteem* in de toekomstige Nederlandse samenleving. Dobbinga (2001) schreef een boek hierover: *'Weerbarstigheid van organisatiecultuur'*.

Die studie van Dobbinga werd natuurlijk met een oogmerk verricht en dat was om het verkeers- en vervoersbeleid toekomstvaster te maken. Een naderend verkeersinfarct moest worden voorkomen. Medewerkers moesten zich door de studie los gaan maken van het bestaande denken en doen. Ze moesten ontstroeven. Dobbinga ziet een scenariostudie als een managementinstrument. De promovendus probeert op basis van participierend-

observerend veldonderzoek in een gevalstudie, die ze ondernam in de periode september 1996 tot september 1998- de empirische bevindingen te generaliseren naar andere managementinstrumenten.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidde: *Welke betekenis wordt binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de scenarioaanpak gegeven en hoe kan dit verklaard worden vanuit de bestaande organisatiecultuur?*

De onderzoekster gaat deze vraagstelling te lijf met een scala van perspectieven, zoals de grounded theory van Glaser en Strauss (1967), het theatermodel van Goffman (1959; 1974), de veld- en kapitaalbegrippen van Bourdieu (1992), het machts-, controle- en disciplineringsperspectief van Foucault (1966; 1995) en het idee van het ontwikkelen van organisatieklonen bij Covaleski e.a. (1998). In M&O verscheen van de studie van Dobbinga een beknopte samenvatting die we hier volgen.

Geen substantieel gevolg

De auteur komt tot de vaststelling dat de scenario-aanpak, zoals die in het Enigmateteam werd toegepast, geen substantieel gevolg heeft gehad op het denken en doen van medewerkers uit de V&W-organisatie. Toch had Enigma betekenis. Twee betekenissen acht de onderzoekster prominent: een instrumentele betekenis en een symbolische. De instrumentele invalshoek benadrukt het werktuiglijke aspect van de benadering. Is door middel van dit instrument een doel te bereiken? Met het symbolisch perspectief gebeurt dit in overdrachtelijke zin (M&O, 2001: 68). Zij meent dat met beide opvattingen/ perspectieven twee wetenschappelijke perspectieven samenhangen: het rationeel-instrumentele en sociaal-geconstrueerde (of sociaal-constructivisme). Op grond hiervan komt ze tot de volgende conclusies.

Taaie cultuur

'Weerbarstigheid van bestaande organisatieculturen wordt bestendig, doordat zelfs niet op schrift vastgelegde denk- en werkwijzen, patronen en structuren zo taai en stijf zijn, dat ze zich niet eenvoudig laten ombuigen. Ze zitten zo diep geworteld in het denken van de betrokkenen, dat ze zich er zelfs met de beste wil van de wereld niet van kunnen losmaken' (M&O, 2001: 68).

Omvorming door mobiliteit

'Betrokkenen blijken dit wel te kunnen, wanneer ze van de ene naar de andere organisatie overstappen. Dat heeft ermee te maken, dat zij dan meestal semi-permanent in een andere sociaal-culturele omgeving terecht komen. Om zich daarin staande te houden, te overleven en het liefst vooruit te komen, zijn zij wel aan zichzelf verplicht zich de nieuwe spel- en leefregels eigen te maken. Anders komen ze binnen de kortst mogelijke keren buitenspel te staan' (M&O, 2001: 68).

Waarom houdingen niet veranderen

Uit het onderzoek van Dobbinga blijkt: 'Medewerkers die de in hen bekende omgeving blijven zitten, maken vrijwel geen omschakeling meer, omdat zij de *traditionele spelregels door en door kennen* en zij er *vanuit automatisme* op reageren. Dit leidt ertoe, dat bestaande organisatieculturen nauwelijks te veranderen zijn. Uiteraard zijn mensen die bij het project

Enigma betrokken waren, veranderd in hun denken en doen. Zij zijn immers twee jaar lang met het scenariodenken bezig geweest. Maar voor velen van hen is hun traditionele denk- en handelingspatroon nauwelijks veranderd' (M&O, 2001: 68)..

Aanbeveling: Periodiek terugkerend project

Uit het onderzoek blijkt: 'Als het een periodiek terugkerend project wordt, bestaat er een kans, dat het op de lange termijn het denken mede kan helpen veranderen. Maar in deze studie is gebleken dat vele betrokkenen zich bij van hun loopbaan binnen deze organisatie moeten *plooien naar de heersende norm*. Ze hebben *de spelregels* van de organisatie in die mate *geinternaliseerd*, dat ze zich moeilijk van traditionele denk- en handelingspatronen kunnen losmaken', aldus Elisabeth Dobbina in haar proefschrift '*Weerbarstigheid van organisatiecultuur*' (M&O, 2001: 68).

Literatuur

- Dobbina, E., *Weerbarstigheid van organisatiecultuur*, Eburon, Delft, 2001.
- Weegen, E. van, *cultuurontwikkeling in Stadskanaal*, in: *Openbaar Bestuur*, 2001, nr. 11, pp. 29-34.

20 Slechte opdracht, slecht advies

Vraag: Leidt een slechte opdracht ook tot een slecht advies?

Is die vraag van praktisch belang?

In dit stuk van A. Korsten dat op 7 dec. 2001 onder de kop 'slechte opdracht, slecht advies' verscheen in *Binnenlands Bestuur* worden beide vragen positief beantwoord. De argumentatie is als volgt.

Met de al een eeuw oude betaald voetbalclub MVV gaat het momenteel financieel en qua voetbalprestaties niet goed en daarom vraagt mening inwoner van Maastricht zich af of het oudje nog steun van de gemeente verdient. De club dreigt failliet te gaan door lage toeschouwersaantallen, te geringe sponsormiddelen en hoge lasten. De poging om met PSV een reddende, zuidelijke alliantie af te sluiten, mislukte. De KNVB dreigde vervolgens met het intrekken van het recht op competitiedeelname. Voor de clubleiding was dat het sein om weer eens bij de gemeente Maastricht aan te kloppen, nu voor een garantie van drie miljoen gulden. De raad aarzelde echter. De clubleiding werd uitgenodigd om meer inzicht te verschaffen in de financiële staat. De raad nam daar geen genoegen mee en besloot om eerst een accountantsbureau de club te laten doorlichten. Immers, als sprake is van een slechte financiële staat, wil ook het gemeentebestuur de vingers niet branden. Nadat de opdracht verstrekt was, bleek dit bureau echter onderdeel te zijn van een sponsorcollectief bij MVV. Dom. Een integriteitsrel was geboren. Er zijn in dit geval diverse fouten gemaakt.

Ambtenaren hebben in dit geval een ethische blinde vlek getoond door niet na te gaan of er banden waren tussen bureau en club. Blijkbaar was er geen handleiding voor bureauselectie bij de hand, waarin dit punt stond, want de rel ontstond toen de opdracht al was gegeven. Dat het bureau door sponsoring enig benul van voetbalorganisaties heeft, kan niet als rechtvaardiging van de keuze dienen. Accountants die een club sponsoren, zullen bovendien geen belang hebben bij een negatief rapport over de gesponsorde club.

Tegenover het perspectief van de gemeente staat dat van het kantoor. De kantoorleiding had de opdracht kunnen weigeren vanwege vermeende belangenverstremming of daarop kunnen attenderen. Dat gebeurde echter niet. Het ontbrak de leiding van het accountantskantoor aan een goede ethische antenne want ze behoedden de raad niet voor een onjuiste beslissing.

Meer ethische scherpte bij opdrachtverstrekkers is in het algemeen geen overbodigheid. In de omgang tussen adviesbureaus en gemeentebesturen is echter meer aan de hand. Slordigheden doen zich ook bij andere zaken voor. De opdracht wordt heel vaak niet duidelijk omschreven en als het product er ligt zijn geen toetsingscriteria beschikbaar. Dat geeft onbevredigende resultaten. Het risico is groot dat het rapport in de la verdwijnt. Voor slechte rapporten is dat minder erg maar als gemeentebesturen kiezen voor een vervolgoopdracht kan een adviesstapeling ontstaan die niet in het belang is van de belastingbetalende kiezer. De gemeente Dordrecht maakte zo enkele jaren terug naam. Dat is GroenLinks niet ontgaan. Dordrecht figureert dan ook in het onlangs verschenen rapport '*De staatsgreep van de zevende macht?*', waarin een pleidooi gehouden wordt voor gedragsregels in de omgang met adviesbureaus. Daarin is deze partij overigens niet origineel.

Gemeenten moeten *meer maatregelen* nemen om tot *zorgvuldiger opdrachtverlening* te komen en deden dat hier en daar al. De komende dualisering reikt de raad een instrument hiervoor aan: de lokale rekenkamer. Het recente rapport van de lokale rekenkamercommissie van Zwijndrecht over de inzet van externe bureaus kan als richtinggevend voorbeeld dienen. De commissie inventariseerde 159 externe projecten en onderzocht er 27 meer diepgaand. Dit boeiende rapport bevat tal van aanbevelingen, die ook in andere gemeenten navolging verdienen. Een aantal ligt op elementair vlak, zoals de wens om omwille van de overzichtelijkheid van de kosten van externe adviesbureau deze ongesplitst op een boekingsnummer te verantwoorden, en zoveel mogelijk een functionele post in de begroting als kostendrager te gebruiken. In elk geval van inschakeling van een extern bureau is werken met een bestuursopdracht geen overbodigheid. En, zegt de commissie: eerst het probleem beschrijven waarvoor een oplossing wordt gevraagd, en vervolgens in de opdracht meetbare prestaties en termijnen waarbinnen die prestaties worden verlangd tot uitdrukking brengen. Uit deze en andere ervaringen komt de vingerwijzing dat de meest elementaire regels van overzicht over adviesopdrachten, transparantie, afweging, voortgangscntrole en bevordering van 'effectief adviseren' te vaak geschonden worden. Moeilijk is het niet om het goed te doen maar het vraagt wel aandacht, tijd en benul. Voor goede opdrachtverlening is nodig dat vooral het voor de handliggende goed gebeurt. Er treden nu teveel slordigheden in de omgang met adviesbureaus aan het daglicht. Als de opdrachtverlening verbetert, is de kans op stuntelige integriteitsrellen geringer en wordt de kans op effectieve advisering groter.

21 Een dilemma op het gebied van advisering

Lees de volgende tekst. **Vraag:** Wat doet u met cameratoezicht in de gemeente Arnhem na kennisname van onderzoeksresultaten over de effecten van cameratoezicht op delicten en gevoelens van (on)veiligheid?

Veiligheid is een begrip op zichzelf dat tegenwoordig ook verbonden wordt met andere zaken, meent hij.

Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is het *gevoel van veiligheid* onder burgers al enkele jaren vrij stabiel. De *politie-monitoren* wijzen dat begin 2003 ook uit. De *geregistreerde criminaliteit* stijgt niet opmerkelijk en het onveiligheidsgevoel blijft een rechte horizontale lijn. Er zit wel stijging bij de geweldsdelicten, maar de vermogensdelicten zijn gedaald, aldus Van de Bunt.

Wel is het zo dat een groot aantal delicten *niet* wordt aangegeven, dat wat aangegeven wordt niet altijd wordt geregistreerd en dat van de geregistreerde zaken meer dan driekwart niet tot vervolging leidt, omdat geen spoor van de daders bekend is of er onvoldoende bewijs is, of het OM overbelast is of andere prioriteiten heeft. Van de vervolgingen leidt weer een beperkt deel tot veroordelingen. Er is dus een *lange keten* tussen delict en veroordeling, waarin veel uitval plaatsvindt. Het politiestelsel leidt tot prioriteiten, speerpunten en wat dies meer zij en daardoor krijgen sommige burgers een 'ongemakkelijk gevoel'. Van dit keteneffect weten veel burgers intussen uit eigen ervaring door de bejegening die ze van de politie ontvingen bij meldingen van delicten. Het verschijnsel is ook geobjectiveerd. De Nijmeegse hoogleraar Tak heeft in 2002 vastgesteld dat er meer ophelderingen zijn in het vergelijkbare Rijnland-Westfalen dan in Nederland. Doordat de politie teveel binnenkamers werkt of prioriteiten gericht heeft op andere zaken dan 'haven en goed' van gewone burgers beschermen en tegelijk in bepaalde wijken problemen optreden rond drugs, stijgt de angst voor criminele allochtonen. De Rotterdamse lokale overheid reageert met 'fouilleertacties'.

Volgens Van de Bunt komen in 2002 twee dingen samen: 'men is niet alleen bang voor criminaliteit maar ook voor immigratie. Onveiligheidsgevoelens worden gerelateerd aan immigratiebeleid. De gedachte dat Nederland vol is, vloeit samen met andere gedachten: als je ziek bent, wordt je niet meer geholpen, als je om drie uur in Rotterdam moet zijn, weet je niet of je voor vijven aankomt, als je een klap krijgt weet je niet of de gealarmeerde politie wel komt. Hij vervolgt: 'dit zal tot steeds meer onbehagen leiden. En die moet je niet bezweren met plechtige beloften die niet realistisch zijn. De belofte van het demissionaire kabinet-Balkenende dat binnen vijf jaar de criminaliteit met een kwart wordt teruggebracht, is een goed voorbeeld van gevaarlijk spel'.

In het openbaar bestuur vindt uit een oogpunt van 'optiek' wel machobeleid plaats: *prestatieafspraken* tussen minister van BZK en korpsbeheerders, en daarin bijvoorbeeld afspraken over het aantal processen-verbaal. Ook meer cameratoezicht.

De effecten van openbaar cameratoezicht

Enige tijd terug is in Arnhem onderzoek gedaan naar de effecten van het openbaar cameratoezicht. Daaruit bleek dat openbaar cameratoezicht niet tot terugdringing van criminaliteit had geleid. Integendeel, het aantal geregistreerde delicten binnen de scope van de camera's was *toegenomen*. Met een camera valt er natuurlijk meer te zien. Toch bereikten de camera's niet het beoogde doel: het afschrikken van het plegen van misdrijven. Dieven en anderen lieten zich blijkbaar niet hinderen door de camera's, misschien ook wel doordat men zichzelf onbespied waande of gewoon niet wist van de aanwezigheid van camera's. Maar er was wel een ander effect, namelijk dat burgers zich veiliger voelden. Dat betekent dat camera's een *placebo* zijn. Camera's helpen, want ze geven een bepaald gevoel, maar hebben *geen werking*; ze verminderen het aantal misdrijven niet. Het verschil tussen 'helpen' en 'werking' is dus zinnig.

De vraag is wat een gemeentebestuur doet als het primair beoogde doel *niet* bereikt wordt en een secundair beoogd effect *wel*. Ga je door? Je weet dat cameratoezicht niet werkt. Maar je weet ook dat mensen een veiliger gevoel krijgen ook al is het niet objectief veiliger. Wat doe je dan? Volgens de hoogleraar criminologie Van de Bunt zit je dan dicht tegen *manipulatie* aan. 'Want je zou de burger het hele verhaal moeten vertellen' (BB, '140203: 33).

Een maakbare samenleving? Ja, het is mogelijk burgers een veiligheidsgevoel te geven door steeds meer placebo's te scheppen: camera's. De placebo's 'helpen' bij een deel van de burgers, dat weer goed slaapt, maar ze werken niet in zoverre ze niet objectief de delicten verminderen.

Vraag: Wat doet u met cameratoezicht in de gemeente Arnhem na kennisname van onderzoeksresultaten over de effecten van cameratoezicht op delicten en gevoelens van (on)veiligheid?

22 Zo moet een adviseur het doen

Waar een extern adviseur op moet letten

Casus

Een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken belt. Hij heeft mijn naam – hoogleraar bestuurskunde aan de OU en bijzonder hoogleraar aan de UM - doorgekregen van een ander – werkzaam bij een adviescommissie van de regering - . Het leek hem daarom een goed idee mij te vragen of ik interesse heb in het uitvoeren van een onderzoek naar 'gevallen burgemeesters'. Hij heeft vernomen dat ik veel gepubliceerd heb, columnist was, gewerkt heb op het Nijmeegse, aan de universiteit gelieerde opdrachtresearchbureau ITS, en dus vertrouwd ben met opdrachtnemerschap, en zaken die daarbij komen kijken zoals het uitbrengen van ene offerte en de aanwezigheid van een begeleidingscommissie. Ik toon interesse, vraag nog eens door op het punt 'waarom ze bij het departement aan mij dachten', wanneer het onderzoek moet plaatsvinden en hoe ze dat onderzoek voor ogen zien. Ik vraag in het telefoongesprek een beetje door en wil zo een indruk krijgen van het beschikbare budget, wat de probleemstelling is zoals de opdrachtgever die zit, hoeveel tijdsdruk er op de ketel zit (en hoeveel rek) en wie nog meer gevraagd is of wordt.

De ambtenaar geeft een globale indruk van het plafond van het budget, zegt dat er nog twee 'partijen' gevraagd worden om een offerte uit te brengen en dat de aanbestedingsregels zijn dat er drie gevraagd moeten worden.

De indruk ontstaat niet dat ik kansloos ben maar als ik geen offerte wens uit te brengen dan doe ik niet mee, dat is zeker. Ik toon mij gepassioneerd voor het onderzoek, laat merken dat ik bereid ben een offerte in te dienen en dat ik het project ook erg graag wil hebben. Ik vraag even bedenktijd maar laat direct overduidelijk merken enthousiast te zijn en het te kunnen op basis van past performance. Ik heb eerder gemerkt dat een aanstekelijk enthousiasme bij gelijke kwaliteit van de teams straks wel eens de doorslag kan geven.

In het gesprek blijkt verder dat de voorkeur op het departement uitgaat naar iemand die distantie heeft ten opzichte van het onderwerp, aan een universiteit werkt en zo misschien

studenten wat werk kan laten doen maar zeker ook zelf een boeiend verhaal kan schrijven. Het moet een verhaal worden voor zowel gevallen burgemeesters als burgemeesters die nog in functie zijn en ook voor Kamerleden.

Ik vraag nog of ik een team kan vormen omdat ik het project gericht op gesprekken met veel gevallen burgemeesters en per casus een betrokken wethouder en een (oud) gemeentesecretaris vermoedelijk niet alleen zal doen.

De ambtenaar zegt verder nog dat hij bereid is verdere informatie desgewenst te verstrekken en nog enige documenten zal toezenden.

Wie de concurrenten zijn vertelt hij desgevraagd niet. Het wereldje is te klein meent hij.

Het is eind november 2005 en ik besluit een offerte in te dienen. Daarvoor heb ik grofweg twee weken de tijd. Ik besluit om een collega die bij dezelfde universiteit werkt als ik te vragen mee te doen aan het onderzoek. Die collega heeft een hoofdfunctie bij een groot adviesbureau en zal wellicht voor een deel van het werk nog een adviseur in kunnen schakelen. Ik besluit dat ik de algemeen projectleider zal zijn en hij de operationele projectleider. Ik ga aan de slag met de offerte en stuur een concept naar mijn maatje van het adviesbureau, waarmee ik goed overweg kan. We sturen enkele versies heen en weer. De vondst van mij om de factoren die van invloed zijn op de val van burgemeesters in te delen naar micro-, meso- en macrofactoren vindt hij wel goed. Maar hoe is het dan met de samenhang daartussen. Die samenhang moeten we goed onderzoeken en daarvoor hanteren we de term 'gebeurtenissenanalyse'; immers de samenhang blijkt uit de chronologie en het aanwijzen van kerngebeurtenissen daarbinnen.

Na bezinning bij BZK krijg ik te horen dat het onderzoek aan mij 'gegund' is. De twee concurrenten zijn verslagen. Het blijken achteraf twee teams te zijn met ook een hoogleraar in de gelederen. Steeds gaat het om combi's, team van personen die niet alleen uit een universiteit komen.

Wat leert deze casus?

1. Vraag direct alle documenten op over het project, de achtergronden daarvan. Ze kunnen van belang zijn om 'de sfeer' te proeven rond een project, wie de belangrijkste spelers zijn bij de opdrachtverlening, of je ze kent en ze je mogelijk welgezind zijn, waar de gevoeligheden liggen, wat niet verwacht wordt. *Entreebesprekingen* zijn heel belangrijk.

2. Het indienen van *een offerte* is onvermijdelijk. Ik heb er met mijn maat van het adviesbureau veel aandacht aan besteed, ook aan *de vormgeving*. Alles wat relevant is, moet erin staan. Een offerte schrijven is een kunst. Veel tijd hiervoor word je niet gegeven. Er vol tegenaan dus maar maak een offerte overzichtelijk en niet nodeloos lang.

3 Je moet doordenken op de door de opdrachtgever nog globaal geformuleerde vraagstelling. De offerte moet de vraagstelling zoals de opdrachtgever die voor ogen heeft 'teruggeven'. De opdrachtgever moet herkennen wat hij wil. De opdrachtgever beoordeelt immers de offertes en wil zien wie van de onderzoekers de opdracht 'goed begrepen' heeft.

Maar er moet ook meerwaarde zijn. Een offerte die blijft hangen in wat de opdrachtgever al formuleerde, zal te flets gevonden worden.

4. Bij opdrachtverlening is in dit geval niet alleen gekeken naar de kwaliteit van de offerte maar zeker ook naar *de kwaliteiten van de persoon*, de opdrachtnemer. Zijn *reputatie* is ook van belang. Maar ook dat hij zich zelf committeert. Dat is mij wel eerder gebleken. Toen ik in de jaren tachtig werkte op het ITS zei een opdrachtgever wel eens: 'Het ITS krijgt de opdracht maar ik wil wel XX van het ITS het onderzoek uitvoert, want ik ken XX en ik weet dat hij dat goed kan'. Vertrouwen is blijkbaar heel belangrijk bij opdrachtverlening.

5 Het budget in de offerte heeft *niet* de doorslag gegeven bij de opdrachtverlening. Alle offertes bleven binnen het totaalbedrag, dat de team indirect hadden 'ingeschat'. Wat was dan wel van belang buiten de inhoud van de offerte, het bedrag dat het onderzoek zou moeten kosten, de samenstelling en kwaliteit van het onderzoeksteam? De *passie* van de projectleider voor het project was een van de doorslaggevende factoren. Aldus de opdrachtgever.

Hoe is de opdracht uitgevoerd in het licht van de gegeven opdracht?

1. Naast de algemeen projectleider en de operationeel projectleider zijn vier personen ingeschakeld om het project te doen. Het aantal te onderzoeken cases is uitgebreid van 15 naar 28, op initiatief van de onderzoekers zelf.
2. Het onderzoek bleek een gevoelig project met veel gevoeligheden aan de kant van de gevallen burgemeesters. De keuze van ervaren leden van het onderzoeksteam die extern gerespecteerd waren, bleek mede in dat licht een goede. Ze waren getraind om hiervoor oog te hebben.
3. De opdrachtgever heeft de onderzoekers goed geholpen om het onderzoek te verrichten.
4. Het onderzoek heeft door de case-uitbreiding en de gevoeligheden langduriger dan gedacht en is uitgebreider geweest dan aanvankelijk voorzien was. Vanuit financieel perspectief was dat ongunstig.
5. De begeleidingscommissie functioneerde goed.
6. Het rapport dat verslag doet van het onderzoek is gunstig ontvangen.

Deze casus bedden we nu in een grotere analyse van externe advisering.

De praktijk van advisering

Van de leden van de managementteam van de dertig grootste gemeenten in Nederland is bekend wat ze vinden van enkele kwaliteitsaspecten van externe advisering in de afgelopen vijf jaar (2001-2006). Daar richten we ons verder op (Van Hout, 2006).

Bij elk extern organisatie- en beleidsadviseringsproces is sprake van een opdrachtgever en opdrachtnemer. Een opdrachtgever is te onderscheiden in een formele opdrachtgever en de feitelijk betrokken groep/sectie/dienst. Of een dienst formeel gerechtigd is zelf opdrachten te verlenen, eventueel tot een bepaald bedrag, heeft te maken met mandaatverstrekking.

Opdrachten

Je kunt als opdrachtgever een opdracht specificeren, deze opdracht ter inzage leggen en adviesbureaus op basis van openbare aanbesteding of andere vorm selecteren. Dan kun je

van opdrachtgeverszijde adviesbureaus uitnodigen voor een presentatie en/of een gesprek over hoe ze de opdracht zien. Vervolgens kun je al de offertes bezien en vergelijken op punten als:

- hebben ze de opdracht goed begrepen?;
- hoe willen ze het adviestraject instappen en aangaan?;
- blijkt dat de adviesbureaus hebben nagedacht over bepaalde valkuilen in het project en hebben ze daar ook oplossingen voor?;
- heeft men al eerder een dergelijk project gedaan?;
- welke personen gaan het project uitvoeren?;
- welk is het budget in de offerte?;
- kunnen de adviseurs op het gewenste moment starten?

Ook de reputatie en de faam van de adviseur en het adviesbureau speelt een rol. Advisering is uiteindelijk een vertrouwensgoed.

Gaat het om de adviseur of het adviesbureau?

Het blijkt dat in de gemeentelijke sfeer de persoon van de adviseur voor MT-leden veel belangrijker is dan het bureau waartoe hij of zij behoort. MT-leden wil een kundige adviseur (BB, 241106).

Het bureau

En als men met een bureau van doen heeft, doet het ertoe of ambtenaren positieve ervaringen hebben opgedaan met een bureau. Wat maakt adviesbureaus vervolgens tot goede adviesbureaus in de ogen van leden van gemeentelijke managementteams? Heel belangrijk is in de ogen van tweederde van de MT-leden of men een bureau kent en of men vertrouwen kan hebben in het door het adviesbureau te leveren resultaat. Kan men op dat punt op een bureau aan?

Slechts een op de drie gemeentelijke leidinggevendenden vindt de reputatie van een adviesbureau echt doorslaggevend.

Het gaat dus meer om de beleids- of organisatieadviseur dan om het bureau.

Wat moet de adviseur doen?

Over het algemeen zitten gemeenten er niet op te wachten dat adviseurs met concepten komen. Men wenst tastbare resultaten (BB, 241106). Dat betekent dat er in principe niet veel mogelijkheden zijn voor *provocatief adviseren*, zoals Matthieu Weggeman aanduidt in zijn boek met de gelijknamige titel. Hij spreekt in dit verband van Literair adviseren en Oosters organiseren.

De goede adviseur

Het is moeilijk om aan te geven wat een goede of ideale adviseur is, wat die moet kennen en waarover de goede adviseur moet beschikken. Toch kan men een voorzichtige poging doen.

Een goede adviseur moet in volgorde van belangrijkheid de volgende kwaliteiten hebben:

1. Aanpassings- en interpretatievermogen;
2. Persoonlijkheid zijn;
3. Een bepaalde kennis hebben (BB, 241106: 43).

Een goede adviseur beschikt over aanpassings- en interpretatievermogen:

- is open;
- kan een klus klaren;
- kan alternatieven bedenken;
- kan ze goed op schrift verwerken en kan dus goed schrijven;
- formuleert zo nodig inspirerende ideeën;
- weet waar politieke gevoeligheden liggen;
- begrijpt ambtelijk handelen;
- legt verbindingen;
- heeft oog voor de politiek-bestuurlijke omgeving (BB, 241106: 43).

Wat voor soort persoonlijkheid moet een goede adviseur dan zijn:

- Onafhankelijk;
- Integer;
- Doelmatig;
- Zorgvuldig;
- Rechtvaardig;
- Positief.

Kennis en kunde zijn dus nodig bij een adviseur maar welke? Te noemen zijn:

- Een vakman zijn;
- Een breed overzicht kunnen verwerven en behouden;
- Het vermogen hebben om verschillende beleidsterreinen aan elkaar te koppelen;
- In staat zijn verschillende standpunten waar te nemen.

Welke houding is van belang? Een goede adviseur is:

1. Begrijpelijk;
2. Kan luisteren;
3. Is toepassingsgericht;
4. Heeft kennis die voor de praktijk relevant is;
5. Is betrokken
6. Is respectvol;
7. Is een teamspeler;
8. Is coöperatief (Bron: BB/TSPB-onderzoek externe advisering, 24 nov. 2006)

Stellingen

Rond deze externe advisering zijn tal van stellingen te formuleren. We geven er enkele. Verderop wordt aangegeven welke juist of onjuist zijn.

Stelling 1: Het grootste deel van de externe advisering aan grote gemeenten heeft volgens MT-leden van de dertig grootste gemeenten betrekking op organisatieadvies en-veranderingstrajecten, en dus niet op beleidsinhoudelijke trajecten. Juist of onjuist?

Stelling 2: Externe adviseurs zitten niet in het hart van de publieke zaak omdat ze zich niet bezig houden met het primaire proces, aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Juist of onjuist?

Stelling 3: Opdrachtgevers weten graag wat ze aan een externe adviseur hebben, aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Vrijmoedige interpretaties van een opdracht worden niet op prijs gesteld. Juist of onjuist?

Stelling 4: Adviezen van externe adviseurs dienen slechts ter legitimering van bestaand beleid of voorgenomen beleid (sancties), aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Juist of onjuist?

Stelling 5: Bij de selectie van externe adviseurs is de reputatie van een adviseur minder belangrijk dan de reputatie van het bureau, waarvan de adviseur deel uitmaakt, aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Juist of onjuist?

Stelling 6: De goede adviseur moet een ‚vertrouwde‘ adviseur zijn, die meer kennis heeft op bepaalde terreinen en daarom gevraagd wordt maar de opdrachtgever niet moet overweldigen. Juist of onjuist?

Waar is het de opdrachtgever om te doen?

Figuur 1 toont dat het lokale opdrachtgevers bij het binnen halen van een externe adviseur niet zozeer te doen is om legitimering van beleid maar *ander beleidsinhoudelijk advies*. 60 Procent van alle adviesopdrachten is beleidsinhoudelijk van aard, stelt Van Hout (2006) op basis van informatie van managementteamleden van de dertig qua inwoneraantal grootste gemeenten in Nederland. Veel externe advisering raakt aan *primaire processen*. Een minderheid van adviezen heeft betrekking op organisatiestructuren of andere organisatieaspecten van ondersteunende aard of veranderingsprocessen zoals cultuurtrajecten.

Fig. 1: Doelen van externe advisering

| Waartoe dient externe advisering op het terrein van organisatie- en beleidsadvies? | |
|--|-----|
| Het vinden van een oplossing | 61% |
| Begeleiding van de organisatie | 61% |
| Motiveren en inspireren | 25% |
| Legitimering gevoerd beleid | 20% |
| Gezag uitoefenen | 4% |
| Overig | 4% |

De kernkwaliteit van de adviseur

De adviseur is *belangrijker dan het bureau* waarvan hij of zij deel uitmaakt, aldus het onderzoek van Eelco van Hout (2006). Maar wat is het dat van die adviseur belangrijk wordt geacht? Veel meer dan hun kennis is hun ervaring, aanpassingsvermogen en inschattingsvermogen van belang. Zoals Arthur Docters van Leeuwen het ooit zei: ‚ Externe adviseurs hebben het grote voordeel dat ze in wat meer organisaties hebben rondgekeken dan ikzelf. Daarom wil ik ze hebben‘. Wat is dat aanpassingsvermogen? Adviseurs moeten ook hun adviezen laten *aansluiten bij de politieke en ambtelijke praktijk*. Als dat zo is, dan zijn adviseurs niet bezig in de randen van de organisatie maar zitten ze in het hart van het openbaar bestuur.

Adviseurs moeten vaak concrete dingen doen, een *concrete problematiek* oplossen. Dat is belangrijker dan stimuleren, prikkelen, inspireren of reflecteren. Welke concrete problematiek? Een directiemodel invoeren, meedenken over een nieuwe aanpak op het gebied van planning & control, een bestuurskrachtmeting verrichten, de intergemeentelijke samenwerking inrichten op basis van een shared services concept.

Fig. 2: Focus in externe advisering

| | |
|---|-----|
| Waar ligt de focus van de externe advisering? | |
| Voldoen aan afspraken en verwachtingen | 69% |
| Creëren van duidelijke meerwaarde | 64% |
| Aandragen van pragmatische oplossing | 31% |
| Doorwerken van kennis in de organisatie | 28% |
| Ontstaan van verbeterde organisatiecultuur | 18% |
| Energie die lange termijn verandering teweeg brengt | 18% |

Externe adviseurs richten zich lokaal veel minder op de langere termijn en op de doorwerking van adviezen op de langere termijn.

Uit het onderzoek rijst het beeld op dat opdrachtverlening ‘een koel, zakelijk proces’ is (Van Hout, 2006: 33). Figuur 2 laat dat zien. Minder dan een op de drie MT-leden zegt dat doorwerking van kennis in een organisatie aandacht van de adviseur verdient. Adviseur hoeven ook niet of nauwelijks gericht te zijn op de organisatiecultuur.

Persoon of bureau: nogmaals

Het onderzoek van Van Hout (2006: 31) onder leden van managementteams van de dertig grootste steden toont aan dat ‘het complete adviesproces is gefocust op de persoon van de adviseur’. ‘De externe adviesbureaus spelen geen rol van betekenis. Leidinggevend in het lokaal bestuur waarderen de inzet van het bureau nauwelijks’. Van elke vier MT-leden die meededen aan het onderzoek zeggen drie personen de ondersteuning door het bureau niet of nauwelijks belangrijk te vinden. Ook de opstelling van het bureau in de fase van opdrachtverlening wordt niet of nauwelijks gewaardeerd. Externe advisering leunt zo gezien meer op personen dan op bureaus en hun competenties.

Fig. 3: De rol van het adviesbureau bij de keuze

| | | |
|--|-----|-------------------------------|
| Bij de keuze van de externe adviseur is de relevantie van de bijdrage van het adviesbureau van de adviseur op: | | |
| Competenties van adviesbureau | 64% | Niet of nauwelijks belangrijk |
| Opstelling adviesbureau | 64% | Niet of nauwelijks belangrijk |
| Ondersteuning adviseur | 74% | Niet of nauwelijks belangrijk |

Als de persoon zo belangrijk is, wat maakt een persoon als adviseur dan belangrijk?

Een extern adviseur moet toegevoegde waarde leveren, zeker in complexe trajecten van advies. Doorgaans wordt van belang geacht dat een externe adviseur betrouwbaar is en

vertrouwen geniet, rustig is, kundig is en relativerend. Het moet ook clicken tussen personen, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat wordt zelfs vaak doorslaggevend geacht. We zagen het belang ervan ook in de casus van de man die in het kader van onderzoek naar gevallen burgemeesters offerte uitbracht.

Een extern adviseur moet bij de tijd zijn. Er is in de managementwereld allerlei receptuur in ontwikkeling: activity based costing, bestuurskrachtmeting, intergemeentelijke samenwerking volgens het SETA-concept, ketenmanagement, business process redesign, cultuurtrajecten gericht op de FORSe ambtenaar, competentie management, verzelfstandiging, sturen op afstand, marktwerking organiseren

Fig. 4: Interactie tijdens de uitvoering van de opdracht

| | |
|---|-----|
| De cruciale kwaliteiten in het samenspel tussen opdrachtgever en adviseur zijn: | |
| Samenspel | 51% |
| Communicatie | 46% |
| Betrokkenheid | 23% |

Antwoord op stelling 1: Het grootste deel van de externe advisering aan grote gemeenten heeft volgens MT-leden van de dertig grootste gemeenten betrekking op organisatieadvies en- veranderingstrajecten, en dus niet op beleidsinhoudelijke trajecten. Juist of onjuist?

Antw: Onjuist. Zestig procent van de adviesopdrachten aan gemeentebesturen van de dertig grootste gemeenten blijkt beleidsinhoudelijk van aard. Organiseatieadvies en organisatieveranderingstrajecten vormen een minderheid (van Hout, 2006: 31).

Antwoord op stelling 2: Externe adviseurs zitten *niet* in het hart van de publieke zaak omdat ze zich niet bezig houden met het primaire proces, aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Juist of onjuist?

Antw: Onjuist. Ze zitten vaak wel in het hart van de publieke zaak en dragen bij aan de primaire processen, zoals orde, veiligheid, welzijn. Immers, 60% van de adviesopdrachten aan gemeentebesturen van de dertig grootste gemeenten blijkt beleidsinhoudelijk van aard (van Hout, 2006: 31).

Antwoord op stelling 3: Opdrachtgevers weten graag wat ze aan een externe adviseur hebben, aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Vrijmoedige interpretaties van een opdracht worden niet op prijs gesteld. Juist of onjuist?

Antw: Juist. De adviseur moet betrouwbaar zijn en dus de afgesproken opdracht uitvoeren en dus niet iets anders gaan doen tijdens de rit. Tenzij anders afgesproken.

Antwoord op stelling 4: Adviezen van externe adviseurs dienen slechts ter legitimering van bestaand beleid of voorgenomen beleid (sancties), aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Juist of onjuist?

Antw: Slechts 20% van de adviezen zijn volgens MT-leden van de dertig grootste steden in het land gericht op legitimering (van Hout, 2006: 31). Aldus dit onderzoek. In de praktijk wordt vaak beweerd dat het om hogere percentages zou gaan.

Antwoord op stelling 5: Bij de selectie van externe adviseurs is de reputatie van een adviseur minder belangrijk dan de reputatie van het bureau, waarvan de adviseur deel uitmaakt, aldus MT-leden van de dertig grootste gemeenten. Juist of onjuist?

Antw.: Vaak wordt gedacht dat het om de kwaliteit en naam van de organisatie-adviesbureaus gaat. Een groot bureau heeft inderdaad voordelen, zoals het voordeel a) dat het makkelijker een team kan samenstellen dat op een klus gezet wordt. En b) in geval van ziekte kan vervanging snel geregeld worden. Een groot bureau kan c) ook meer massa mobiliseren, meer tempo maken. Maar de stelling wordt in de praktijk gerelativeerd. Het hangt van het onderwerp af en de zwaarte van de problematiek. Uiteindelijk is een advies zo goed als de adviseurs die ermee bezig waren of ze nu horen tot een grote of kleinere organisatie. Niet zelden wenst een opdrachtgever ene opdracht te verlenen aan een bepaald persoon uit een bureau. Reputatie van de persoon is dus niet te relativiseren.

Antwoord op stelling 6: De goede adviseur moet een ‚vertrouwde‘ adviseur zijn, die meer kennis heeft op bepaalde terreinen en daarom gevraagd wordt maar de opdrachtgever niet moet overweldigen. Juist of onjuist?

Antw. De stelling is juist volgens Maister e.a. in *The Trusted Advisor*. Natuurlijk beschikt de adviseur over meer kennis op bepaalde terrein dan de opdrachtgever of de medewerkers daarvan. Daarom wordt de adviseur gevraagd. Maar schrik niet af en loop niet te pochen. Wees als adviseur bescheiden en discreet. Het eigen ego is ondergeschikt, aldus Maister. Deze tip is vooral nuttig voor de onervaren adviseur. Voor de professionele adviseur is het ongetwijfeld een open deur.

Vroeger en nu

Het volgende komt naar voren.

1) Ten opzichte van voorgaande jaren rijst uit het voorgaande het beeld op dat lokale opdrachtgevers meer dan vroeger weten wat ze verlangen van externe adviseurs. Meer dan vroeger brengen ze focus aan in de advisering. Dat betekent dat *het opdrachtgeverschap* zich ontwikkeld heeft. Wat verwacht wordt van een externe adviseur wordt geperst in behapbare brokken en is *meer dan vroeger overzichtelijk*.

2) In lijn met het voorgaande is het volgende. Abstracte of vage opdrachten verdwenen meer en meer uit beeld. Dat er nog wel eens wat mis kan gaan, bewees echter de provincie Limburg, die onderzoek liet doen naar de vraag of een gedeputeerde intimiderend was opgetreden naar een of meer medewerkers. Dat onderzoek werd onvoldoende begeleid, waardoor onderzoekers lange tijd hun gang gingen zonder dat vordering bleken. Het onderzoek is daarop afgebroken.

2) Rond opdrachtverlening aan externe adviseurs wordt lokaal *vaker op zeker gespeeld*. Risico's worden uitgebannen. Dat komt gedeeltelijk omdat lokale rekenkamers onderzoek zijn gaan doen naar opdrachtverlening aan adviseurs. Er is blijkbaar een zekere hang naar voorspelbaarheid.

Verraderlijk veranderlijk?

De hang naar voorspelbaarheid in opdrachtverlening door gemeenten aan externe adviseurs levert twee problemen op: de kennisparadox en de geringe voorspelbaarheid van uitkomsten.

- a) De kennisparadox houdt in adviseurs vaak worden ingehuurd omdat de overheid zelf ergens niet genoeg van weet of ervaring mee heeft. In plaats van adviseurs ruimte te geven, probeert men van opdrachtgeverszijde echter het adviestraject onder controle te houden of inhoudelijk vast te leggen. b) In de praktijk treedt echter vaak druk op die in andere richting gaat. Uitkomsten van externe adviestrajecten zijn nooit helemaal te voorspellen omdat ze zich voltrekken in verraderlijke en veranderlijke situaties. Er kan politieke dynamiek zijn rond een adviestraject. zo gezien treedt geen beheersing op maar is een adviestraject kwetsbaar.

De overbodige adviseur

Men kan proberen te verdedigen dat adviseurs niet moeten worden ingehuurd. Hoe zou men moeten proberen de verdediging van de stelling om geen adviseur te nemen op te bouwen.

- 1) De meeste managers lopen vast zodra ze iets moeten doen en daarom huren ze dan adviseurs in. Maar die adviseurs lopen eveneens vast. Niets doen, heeft menig adviseur tot in de puntjes geperfectioneerd, ook al omdat dit de beste manier is om zo lang mogelijk ingehuurd te worden. Vaak is gewoon aan de slag gaan in driekwart van alle gevallen, waar een adviseur bij gehaald wordt, het beste. Zie dus van een adviseur af en geef zelf gewoon leiding.
- 2) De adviseur heeft geen duidelijke meerwaarde. Ze kosten meer dan ze opleveren. Of ze vertragen. Of ze kennen de gevoeligheden niet, of de eigenheid van de organisatie.
- 3) Adviseurs schuilen teveel onder de parapluie van hun bekende modellen en aanpakken. Ik ken adviseurs die activity based costing toepasten in een setting die daarvoor niet geschikt is, zoals een R&D-omgeving.
- 4) Adviseurs zouden onafhankelijk moeten zijn maar ze zijn dat niet echt. Ze worden door opdrachtgevers expliciet of impliciet, ronduit of subtiel, gekneed in de fase van offerte uitbrengen. Eigenlijk worden het advocaten. Dan wordt de adviseur meegegeven dat hij zeker vrij moet kijken naar de organisatie of het beleid maar dat het niet slecht zou uitkomen als Soms wordt een onafhankelijk advies later ronduit geweigerd. De Delftse hoogleraar Guus Berkhout (akoesticus, geofysicus) werd rond 2000 gevraagd advies uit te brengen over het nieuwe geluidsnormenstelsel op Schiphol maar zijn advies werd door minister van v&W Tineke Netelenbos teruggeschoven. Opdrachtgevers die weten wat eruit moet komen, kunnen beter direct zelf beslissen, en zo nodig zelf een rapport laten opstellen.
- 5) Openheid en professionaliteit van de adviseur krijgen onvoldoende kansen. De adviseur wordt niet gevraagd om te framen en reframe. De opdrachtgevers willen binnen bestaande beleidspradigma's blijven. Fundamentele kwesties worden buiten de adviserign gehouden.
- 6) In offerteprocessen uitgeknepen adviseurs komen zelfs niet meer met een eindrapport of schriftelijk advies maar volstaan met een power pointpresentatie waarin ze teruggeven wat ze waargenomen hebben.

Zorg dat er helemaal geen adviseurs nodig zijn.

Literatuur over adviseren

- Berkhout, G., Het risico van ongewenste adviezen, in: NRC, 29 nov. 2003.
- Block, P., Feilloos adviseren, Academic Service, Schoonhoven, 2001.
- Bouwmans, H., BMC is de beste, in: BB, 24 nov. 2006, pp. 28-29.
- Caluwé, L. de, en A. Witteveen (red.), Organisatieadvies: wat is dat?, Scriptum, Schiedam, 2001.
- Haaren, P. van, Doeltreffende adviesrelaties, Samsom, Alphen, 2000.
- Hout, E. van, Gezamenlijk verantwoordelijk, in: Binnenlands Bestuur, 24 nov. 2006, pp. 35.
- Maiser, D., C. Green & R. Galford, The Trusted Advisor, The Free Press, New York, 2000.
- Oorschot, M. Van, en M. Hogerhuis, Hoe gooi ik een adviseur eruit?, Scriptum, Schiedam, 2003.
- Overdijk, C., De inhuurdip voorbij, in: BB, 24 nov. 2006, pp. 44-49.
- Twijnstra, A. en D. Keuning, Organisatieadvieswerk, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Twijnstra, A., D. Keuning en L. de Caluwé, Organisatieadvieswerk, Kluwer, Deventer, 2002.
- Weggeman, M., Provocatief adviseren, Scriptum, Schiedam, 2003.

23 De vergankelijkheid van managementconcepten

Consultants krijgen een opdracht, doen analyses en bedenken een remedie. Wat de remedie inhoudt, hangt natuurlijk wel samen met het probleem dat uit de diagnose rolt. Toch reteren allerlei vragen. Bestaan er echte remedies? Tegenwoordig is er ook veel voorzichtigheid over de vraag of je wel van remedies kunt spreken, want veel processen als gevolg van advisering bewerkstelligen toch niet de grote gewenste oplossing, zoals Bekke in zijn afscheidscollege over veranderingen in het openbaar bestuur aangeeft. Toch willen velen ons doen geloven dat een concept als dat van 'kwaliteitskringen' de moeite waard is en blijft.

Een andere relativering is dat er meerdere oplossingen bestaan. 'Interessante vragen kennen meer dan een antwoord', schrijft de NRC in advertenties. Er bestaan ook meerdere antwoorden van consultants op bepaalde vraagstellingen: een reorganisatie plegen of toch business process redesign? En de tijdgeest doet ook zijn werk. Bepaalde concepten komen op en andere worden minder populair of verdwijnen tijdelijk of definitief. Over dat laatste hebben we het hier.

Dissertatie over mode in managementconcepten

Heusinkveld promoveerde in maart 2004 op een proefschrift over de vergankelijkheid van organisatieconcepten. Projectorganisatie, integraal management, matrixstructuur, procesmanagement, kwaliteitscirkels, e-business: het is allemaal in te voeren en weer af te schaffen. Er blijken managementmodes te bestaan, die inhouden dat wat eerst als goed werd gepresenteerd na enige tijd wordt beschouwd als iets ouds, als een gepasseerd station, en wordt opgevolgd door iets anders of wordt gecombineerd met iets anders.

Wat bekijft aan concepten van consultants? Welk concept is onder welke omstandigheden voor wie effectief en doelmatig? Wat gaat op de schop?

Het gevestigde blijft toch nog lang

Net als in de kledingmode, het oude keert vaak terug in nieuwe gedaanten.

En, opnieuw als in de kledingbranche: het oude wordt niet direct opgeruimd ook al is het niet echt functioneel meer.

Opvallend is ook dat gevestigde organisatiestructuren vaak lang blijven bestaan, ook als de werkelijkheid verschoven is en er al een andere organisatiestructuur bestaat. Denk aan organigrammen. Er blijft dus ook wat hangen. Het oude verdwijnt niet zo maar, zoals we ook kleren in de kast laten hangen die we feitelijk niet of nauwelijks meer dragen maar die nog te goed zijn om ‚weg te doen‘ en die we dus wel tonen als iemand ons vraagt naar onze ‚garderobe‘.

Organisatie- en managementconcepten kunnen iets vluchtigs hebben, sommige blijken hardnekkig of keren terug, van andere blijft wat hangen. Een sediment van iets dat misschien niet meer was dan een goed idee.

Concepticide

Heusinkveld spreekt van ‚concepticide‘ als hij bedoelt dat bepaalde concepten uit de mode geraken en hi j wat regelmatig wisselt beschrijft als ‚transient continuity‘. Daarmee vertoont zijn proefschrift ook trekjes van de wereld van vluchtige concepten die hij beschrijft, stelt Paul Schnabel in een recensie. De modes zijn veelvuldig.

Heusinkveld wijst er vele malen in zijn dissertatie op dat dezelfde adviseurs niet moe worden zich na enige tijd met nieuwe inzichten te melden, en daarmee met een effectiever concept.

Vernieuwen moet?

Het is niet alleen zo dat in de wereld van consultants de inzichten verschuiven waardoor nieuw gaat staan voor goed of beter. Vernieuwing lijkt ook wel een waarde op zichzelf geworden van managers. Een manager die het waagt van *stabiliteit* en van *niet-veranderen* te spreken, wordt met argusogen bekeken, want de wereld is dynamisch en je moet toch mee? Wie niet verandert, maakt minder kans leuk gepusht te worden door de executive search-mensen. Een goede veranderaar, dan kan zo'n bureau wat mee. Zeggen ze.

Kritiek

Het proefschrift is interessant door de aandacht te vestigen op opvolging van modes. Eerder is dit ook al gedaan door Karsten en Ten Bos.

Wat doet het proefschrift niet?

1 Organisatieadviesbureaus merken dat concepten uit raken en nieuwe inraken. Dus gaan ze mee. In het proefschrift zien we *geen koppeling tussen bureaus en concepten*.

2 Het boek geeft geen informatie over de organisatorische en financiële meerwaarde van het invoeren van nieuwe organisatie- en managementconcepten in *concrete* gevallen.

Merkwaardig. In feite is teleurstelling in organisaties over bereikte resultaten in organisaties nogal eens aanleiding om op zoek te gaan naar concepten en modellen en dus weer iets nieuws te proberen maar deze organisaties hebben geen inzicht in de empirische fundering

van het oude en het nieuwe. Heusinkveld laat ons dus achter met de onbeantwoorde vraag of wat nieuw is ook beter is of alleen maar anders.

3 De mode-meatfoor is te kritiseren. Is de gereedschapskistmetafoor niet van toepassing?

De modemetafoor of de gereedschapskistmetafoor?

Berenschot probeerde een groot palet te schetsen in ‚het Managementmodellenboek’ en ‚Publiek management in 65 modellen’ (Martens e.a., 2002). Was dat verstandig? Ja, in feite zijn veel managementconcepten namelijk helemaal geen alternatief voor elkaar maar gaat het om complementen. Het denken in termen van ketenmanagement hoort wel tot de familie van business process (re)design en flowdenken omdat het gaat om stroomconcepten, maar is te onderscheiden van concepten over bijvoorbeeld cultuurverandering.

Veel concepten omvatten maar een aspect of onderdeel van het functioneren van een organisatie en allerlei concepten zijn geschikt voor een bepaalde organisatie en niet voor een andere. Neem ‚activity based costing’. Dat is een bedrijfseconomisch concept waarbij van stromen handelingen gerelateerd aan producten kan worden nagegaan wat ze kosten. Zo’n aanpak leidt door de impliciete kijken als vanzelf tot een bril met bepaalde glazen, namelijk het glas van de bezuiniging. Duidelijk is dat activity based costing een rare methode is om een research- en development sector te bekijken omdat daarin op het oog ondoelmatige activiteiten plaatsvinden maar waarvan een waarnemer moeilijk kan zeggen of dat zo is. Is het verkeerd want ondoelmatig als een potentiële Nobelprijswinnaer twee middagen in de week boeken leest?

Veel managementconcepten kun je dus ook bekijken als onderdelen uit een gereedschapskist. Wie dat doet, ontdekt dat er schroevendraaiers bestaan, sleutels en hamers maar ook dat er tussen schroevendraaiers weer grote verschillen bestaan. Zo gezien, is het dus heel eenzijdig om concepten allemaal op een hoop te gooien.

De concepten in overzichten

In het voorgaande zijn de concepten nog niet genoemd. Maar waaraan valt zoal te denken? We kunnen dan het beste direct te rade gaan bij wat consultants zelf als concepten of modellen beschouwen. Aan Berenschot-publicaties ontleen we enkele schema’s.

Schema 1: Overzicht van een aantal managementconcepten

| Managementconcept vlg. Berenschot (1999) | Ermee verbonden namen | Relevantie in publieke sector | kanttekening |
|--|-----------------------|-------------------------------|--------------|
| Activity based costing | Kaplan & Cooper | Soms | |
| Balanced scorecard | Kaplan & Norton | Soms | |
| Basisconfiguraties van Mintzberg | Mintzberg | Hoog | |
| De BCG-matrix | Henderson | | |
| Benchmarking | Verwey e.a. | Hoog | |
| Bestuursraadmodel | Bekke/ Noordegraaf | Hoog | |
| Bolweg-model | Bolweg | | |
| Business process redesign | Hammer & Champy | Soms | |
| Capability maturity model | Weber e.a. | | |
| Concurrentieanalyse | Porter | Nauwelijks | |
| Conflicthanteringsmodel | Mastenbroek | Hoog | |
| Congruentiemodel: missie en organisatie | Schouten e.a. | | |
| Crisismanagement | Rosenthal e.a. | Hoog | |
| Customer marketing | Curry | | |
| Deming cirkel | Walton & Deming | | |

| | | | |
|--|---------------------------|-------------|--|
| Het EFMQ/INK-model | | Enigszins | |
| Employability scan | Singerling & Mes | | |
| Inkoopmodel Kraljic | Kraljic | | |
| Interactieve beleidsvorming | Pröpper/ De Bruijn | Hoog | |
| Just- in – time | De Vaan | | |
| Kaizen | Imai | | |
| Kennismanagement | Weggeman | Hoog | |
| Kerncompetenties | Hamel/ Pralahad | Hoog | |
| Ketenmanagement | Van Duivenbode e.a. | Hoog | |
| Klantorderontkoppelpunt | Hoekstra & Romme | | |
| Klantwaardeprofielen | Treacy & Wiersema | | |
| Het loopingmodel voor interne communicatie | De Haan & Lintmeijer | | |
| Maba-analyse | Leeflang | | |
| Meervoudige sturing | Geut e.a. | Hoog | |
| Metaforen/beeldconfrontatie | Morgan/ Korsten/ v. Twist | Hoog | |
| Muddling through/incrementalisme | Lindblom | Hoog | |
| Nolan fasentheorie | Nolan | | |
| Organisatiecultuurdimensies | Sanders & Neuijen | | |
| Overhead value analysis | Huys | Enigszins | |
| P&O-behoeftenpiramide | Korte & Singerling | | |
| Het PBOI-concept | Adizes | | |
| Policy windows | Kingdon | Hoog | |
| Primaire trits | Van de Graaf | | |
| Procesmanagement | De Bruijn e.a. | Hoog | |
| Productiemodellen | Verwey | | |
| Programmamanagement | Wijnen/Van der Tak | Hoog | |
| Regiemodel | Kickert | Hoog | |
| Reinventing government | Osborne & Gaebler | Hoog | |
| Risicomanagement | | | |
| Risk reward analyse | De Vaan | | |
| Sociotechniek | De Sitter | | |
| Strategisch Alignment model | Henderson | | |
| Strategische dialoog | De Vaan e.a. | Hoog | |
| SWOT-analyse | Hunger & Wheelen | Enigszins | |
| Systeemdenken | Stacey | Enigszins | |
| Teamrollen van Belbin | Belbin | Hoog | |
| Value based management | Copeland | | |
| De veranderkwadranten | | Incidenteel | |
| Vier competenties van de lerende organisatie | Sprenger & Ten Have | Enigszins | |
| Vier fasenmodel | Hardjono | | |
| Werkplekconcepten | Koppejan/ Martens | | |
| Wikken- en wegenmodel | Otto & De Leeuw | | |
| Zeven krachtenmodel voor cultuurverandering | Kleinen, Swierenga | Enigszins | |
| Zeven S- model | Atho & Pascale | | |
| Zoeken naar synergie | Zuijderhoudt | | |
| <i>Cursief: enkele ontbrekende concepten in overzicht</i> <i>Berenschot</i> | | | |

Schema 2: Overzicht van een aantal managementconcepten in de publieke sector vlg. Berenschot (2002)

| | |
|----------------------------|---|
| | Modellen vlg. Berenschot (2002) |
| Omgevingsanalyse- partners | Conflictantering/ franchising/ onderhandelen/ opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie/ debat/ regievoering/ strategische draagvlakcreatie |
| Omgevingsanalyse- niveaus | Bureaupolitiek denken/ dualisering/ meervoudige sturing |
| Interne analyse vandaag | Baten-lastenstelsel/ benchmarking/ bestuursraadmodel/ bureaucratie/ diagnosemodel centraal-decentraal/ contractmanagement/ informatievoorziening/ kennismanagement/ kostprijsmethode/ liquiditeitsprognose/ overhead value analysis/ taaktijdanalyse/zelfsturende teams |

| | |
|--------------------------------------|---|
| Interne analyse morgen | Balanced scorecard/ competentiemanagement/ doelboom/ kerntakenanalyse/ kritieke leerervaring/ lerend vermogen ontwikkelen/ maestro coaching/ managementcontrol/ marktwerking/ werkdrukmeting/ zeven krachtenanalyse |
| Externe analyse vandaag | Crisiskubus/ Tilburgs model/ just in time/ projectmanagement/ overheidsloket 2000/ zwart gat- analyse |
| Externe analyse morgen | Beleidslevenscyclus/ businessplan opstellen/ INK-model/ monitoring van maatschappelijk onbehagen/ modulaire organisatiedoorlichting/ organisatiestructurering/ poldermodel/ programmamanagement/ riscomanagement/ scenario-analyse/ simulatie/ verandermanagement |
| Bron: Martens e.a., Berenschot 2002. | |

Groeperen van concepten op hoger abstractieniveau

Een analyse van Berenschot (Van Twist e.a., 2003) heeft duidelijk gemaakt dat er beelden van openbaar bestuur bestaan. Hiertoe rekenen ze:

- de netwerksamenleving,
- de risicosamenleving,
- de transactiesamenleving,
- de vluchtige samenleving,
- de pluriforme samenleving,
- de kennissamenleving,
- de veranderende samenleving.

Sommige van die beelden komen sterk naar voren, andere minder. Deze beelden zijn te koppelen aan instrumenten, modellen en concepten.

Neem de netwerksamenleving. De netwerksamenleving is een beeld van de samenleving dat inhoudt dat sprake is van afhankelijkheden tussen organisaties. Geen organisatie kan zijn wil opleggen aan andere organisaties. Hiërarchie bestaat niet. Dus moet gekeken worden naar de verbindingen tussen politici, ambtenaren, belangenorganisaties en andere(n). Interactief bestuur past hierbinnen. *Interactief bestuur* kent een interorganisationale component (procesmanagement) en een meer democratische als het gaat om de relatie van een organisatie met zijn omgeving. *Procesmanagement* is een manier om in openheid te komen tot gezamenlijke probleemdefinities *tussen* onderling afhankelijke organisaties en verrijking van het denken in termen van aanpak of oplossing. Denk aan de dialoog rond en over Schiphol.

Overzicht: Trends in de vorm van Top 5 - instrumenten in beelden van bestuur

| Top 5 | Beeld | | Beeld |
|-------|--|-----|-------------------------------------|
| Nr. | <i>Netwerksamenleving</i> | Nr. | <i>Risicosamenleving</i> |
| 1 | Ontkokering/ samenwerking | 1 | Toezicht en inspectie |
| 2 | Communicatieve sturing | 2 | Kwaliteitsmanagement |
| 3 | Ketenregie | 3 | Verantwoording en aansprakelijkheid |
| 4/5 | Open planprocessen /Int beleidsvorming | 4 | Risicobeheersing |
| | | 5 | Handhaving en einde aan gedogen |
| | <i>Tranactiesamenleving</i> | | <i>Vluchtige samenleving</i> |
| 1 | Sturen op prestaties | 1 | Flexibilisering arbeidsverhoudingen |
| 2 | Benchmarking | 2 | Personalisering van de politiek |
| 3 | Bedrijfsmatig werken | 3 | Mediatisering |
| 4 | Publiek-private samenwerking | 4 | Incidentalisme |
| 5 | Burger als klant | | |
| | <i>Pluriforme samenleving</i> | | <i>Kennissamenleving</i> |
| 1 | Multiculturalisering | 1 | Competentiemanagement |
| 2 | Europeanisering | 2 | Programmanagement |

| | | | |
|---|----------------------------|---|------------------|
| 3 | Globalisering | 3 | Kennismanagement |
| 4 | Individualisering | 4 | Levenslang leren |
| 5 | Vergrijzing en ontgroening | | |
| | | | |

Opkomst en daling van trends

In 2003 waren stijgende trends: personalisering van de politiek, horizontalisering, incidentalisme, vergrijzing en ontgroening.

Dominante trends: multiculturalisering, europeanisering, globalisering, juridisering
Informatisering.

Dalende trends: vergruizing van de overheid, liberalisering, commercialisering, toename arbeidskrachte.

De trend is passé: versoerign, verrechtsing, onthaasting, vervlakking.

Toelichting (Van Twist e.a., 2003: 186):

- De meest dominante trend was in 2003 dus: multiculturalisering.
- Trends die volgens de inzichten van 2003 in algemene zin dominant worden maar waarvan het belang voor de eigen organisatie wisselend wordt beoordeeld, zijn: europeanisering en globalisering.
- Een blijvend grote invloed op de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur heeft: informatisering.
- Ondanks pogingen om het juridisch beest te temmen en de ontwikkeling in de praktijk te bedwingen is juridiserign in de praktijk van 2003 nog steeds dominant.
- De personalisering in de politiek wordt steeds belangrijker. Een slecht optreden wordt afgestraft. Verkiezingen voor de Tweede Kamer gaat tussen een stuk of vijf lijsttrekkr, de media verslaan dit, Nederland gaat een burgemeester kiezen, wethouders worden beoordeeld door een raad die wettelijk gezien meer controle moet uitoefenen en val zeker niet minder dan vroeger.
- Mediatisering, incidentalisering en personalisering versterken elkaar. Politici hebben baat bij aandacht in de media voor de herkenbaarheid naar de achterbannen. Ze voeden media met meningen en media berichten wat weer aanleiding is voor vragen en debatten (zie ROB-advies).
- Incidenten zijn steeds meer bepalend voor de politieke en maatschappelijke agenda. De meeste Kamervragen worden gesteld naar aanleiding van berichtgeving in de krant of op radio of tv.
- Liberalisering is een dalende trend na affaires zoals de vertragingen bij de spoorwegen en de stroomuitval.

Literatuur over opkomst en verval van managementconcepten

- Bos, R, ten, Business process redesign- Het rad van Ixion, in: Bedrijfskunde, 1997, in: pp. 56-66.

- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000 (diss.).
- Have, S. ten, e.a., Het managementmodellenboek, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Heusinkveld, S., Surges and sediments – Organization concepts between transience and continuity, KUN, Nijmegen, 2004 (diss.).
- Karsten, L. en K. van Veen, Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Martens, M. e.a., Publiek management - 65 modellen, Berenschot, 2002.
- Schnabel, P., Managementmode, in: NRC, 20 maart 2004.
- Twist, M. van, e.a., Beelden van bestuur, Berenschot, 2003.

D Balans

24 Balans

Managementadviezen is de verzameling adviezen van externe consultants, zoals van organisatie- en beleidsadviseurs. Hier gaat het om managementadviezen aan (semi-) overheidsorganisaties.

Externe managementadviezen worden door opdrachtgevers verstrekt aan opdrachtnemers (consultants), meestal op contractbasis voor het leveren van een product (een rapport, een advies) of dienst (procesbegeleiding).

Adviezen geven kan iedereen. Er is geen diploma vereist of sprake van regulering van vestigingsplaatskeuze. Adviseren is daarom meer een ambt, en geen professie zeggen sommigen. Adviseurs kunnen zelfstandig opereren of deel uitmaken van adviesbureaus. Ervaren adviseurs heten senior- adviseurs. Als een adviseur in een grote organisatie mee risicodragend is kan hij of zij verkozen worden tot partner.

Advies als vertrouwensgoed

Advisering is een kwestie van afspraak. Maar hoe worden adviseurs dan gekend? Hoe een adviseur te vinden? Er bestaan natuurlijk overzichten in een gouden gids of van adviseurs aangesloten bij een organisatie. De beste grondslag voor een opdrachtverwerving is een eerdere succesvol afgeronde opdracht. Dan is de persoon of het bureau bekend. Dat scheelt niet alleen praatwerk maar is ook een kwestie van vertrouwen. Externe advisering is vooral door taal een kwestie van vertrouwen opbouwen en uitwerken. De taal is de taal horend bij Total Quality Management, of Business Process Redesign, of Strategisch Management, of

Adviseurs hebben dus het een en ander gemeenschappelijk, er is echter ook sprake van heterogeniteit naar sector waarin een bureau of individuele adviseur werkt, en naar discipline.

Kassa

Advisering is booming business geworden. Zoveel dat rekenkamers en rekenkamercommissies zijn gaan bijhouden tot hoeveel advies opdracht werd verleend en om welke budgetten het in gemeenten of provincies ging. Meestal hebben dergelijke inventarisaties niet tot toestanden geleid. Niet alles is echter koek en ei. Er bestaat zoiets als ethiek van adviseren en ook aaneengesloten bureaus zijn aan kwaliteitszorg gaan doen.

Externe adviseur geen allesweter

Is een adviseur een allesweter en – kunner op zijn terrein? Edgar Schein is van mening, in zijn boek *Procesadvisering*, dat een adviseur een begeleider is van de opdrachtgever. De adviseur

mist altijd bepaalde kennis en ervaring, die juist wel bij de organisatie van de opdrachtgever is opgeslagen en gegroeid. Veel zit tussen de oren van de organisatie die juist vroeg om inschakeling van de externe adviseur. De externe adviseur komt zichzelf dus altijd tegen. Hij of zij heeft de medewerking nodig van organisatieleden, ja zelfs het is de kunst om de organisatie zoveel mogelijk zelf tot keuzen te brengen.

Primaat van politiek uitgehold?

Dat advisering leidt tot aantasting van het primaat van de politiek of bestuur is amper gebleken. Adviseren is discreet werken maar ook geven gemeentesecretarissen niet aan dat de politiek buiten spel gezet wordt bij besluitvorming.

Effectief

Argyris stelt dat veel adviezen die doorwerking hebben, uiteindelijk niet effectief zijn zonder dat externe adviseurs zich dat bewust zijn. De reden daarvoor is het achterliggend denkkader. Daarvan zijn ze zich niet bewust. Argyris reconstrueert twee modellen: model I en model II. Model II is beter.

Projectanalyse

We kunnen ook een parallel trekken tussen benutting van resultaten van toegepast onderzoek en externe advisering. Immers, de verschillen hiertussen zijn wel aanwezig maar gradueel.

Een extern advies wordt gegeven, het leidt tot kennisname en reflectie, en wordt vervolgens overgenomen en uitgevoerd. Als dat de werkelijkheid zou zijn, dan zouden we kunnen spreken van een strak-sequentiële benutting en doorwerking van adviezen. Externe management adviesprocessen monden echter lang niet altijd uit in adviezen die voor de opdrachtgevende organisatie toegevoegde waarde hebben. Het resultaat van de outsourcing valt tegen doordat het gebruik van adviezen beperkt is of zelfs afwezig. De opdrachtgever ziet misschien achteraf dat het anders had moeten en legt zich erbij neer, maar de leidinggevendenden in de organisatie zullen menigmaal irritatie niet kunnen onderdrukken. Immers, externe inhuur wekt de sterke indruk dat de interne capaciteit kwantitatief en/ of kwalitatief niet voldoende is. Beter benutting van adviezen is daarom gewenst.

De redenering die in het voorgaande is ontvouwd, behelst de volgende denkstappen:

- nagegaan is wat externe consultancy inhoudt en waarvan het zich onderscheidt;
- consultancy resulteert o.i. in een zichtbare prestatie voor of bij de opdrachtgever, dat een bijdrage levert aan managementtaken;
- die prestatie, vaak een rapport of nota, kan effectief zijn;
- als die effectief is, is sprake van benutting of gebruik; een minimumcriterium voor gebruik is dat een rapport gelezen is en erop gereflecteerd is binnen een organisatie, bijvoorbeeld door er in een vergadering aandacht aan te besteden;
- effectiviteit van een advies staat hier niet gelijk aan doorwerking of opvolging van het advies;
- ineffectief advies impliceert een onderbenutting, een beperkt gebruik; onderbenutting of beperkt gebruik kan achteraf terecht zijn, maar dat is hier niet aan de orde;
- als een advies ineffectief is, is dat negatief, bijvoorbeeld omdat sprake is van verspilling;
- ineffectiviteit kent oorzaken; er zijn verklaringen op te stellen;
- er is een set mogelijke verklaringen gegeven;

- tevens is vermeld of die verklaringen een hypothetisch verband kunnen vertonen met adviesvelden, en met een bepaald type beleid (strategisch beleid of strategisch management);
- als de verklaringen liggen bij consultants dienen zij (advies)vaardigheden te verwerven om ineffectiviteitsdreiging te onderkennen en verhinderen;
- als de verklaringen liggen bij opdrachtgevers dienen zij (advies)vaardigheden te verwerven om ineffectiviteitsdreiging te onderkennen en verhinderen;
- als de verklaringen voor ineffectiviteit liggen bij en in de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, dienen beide actoren zich vaardigheden eigen te maken om om te gaan met ineffectiviteitsdreiging,
- het opsporen van verklaringen in een tijds- en dus dynamisch perspectief is mogelijk door een adviesbiografische aanpak,
- langs die weg kunnen dilemma's opgespoord worden.

Deze redenering veronderstelt dat opdrachten aan externe consultants altijd bedoeld zijn om later te benutten. Dat is evenwel een misvatting. Soms dient een opdracht om een onderwerp waarover heftig verschil van mening bestaat, te parkeren of in de ijskast te leggen, zoals dat heet. Externe consultancy opdrachten kunnen ook andere functies hebben, bijvoorbeeld om een voornemen al al bestaat politiek er makkelijker door te krijgen.

Literatuur

- Anker, M. van den, *Schijn bedriegt*, Rotterdam, 1998.
- Anker, M. van den, *Wie betaalt, bepaalt*, Regiopolitie Rotterdam- Rijnmond, 1999.
- Argyris, Chr., *Managementadvies – Toegevoegde waarde voor uw organisatie?*, Thema, Zaltbommel, 1999.
- Bennebroek, K.M., e.a., Beïnvloedingsgedrag van adviseurs in veranderingsprocessen, in: *M&O*, 1997, nr. 2.
- Berg, A., *De eigen aard van de overheid*, Sdu, Den Haag, 1998.
- Berg, A., Het inschakelen van interne en externe organisatie-adviseurs, in: *Financieel Overheidsmanagement*, 1991, nr. 3, pp. 15-19.
- Biech, E., *Handboek voor consultants – Over het opzetten van een professionele adviespraktijk*, Academic Service, Schoonhoven, 2000.
- Block, P., *Feilloos adviseren - Een praktische gids voor adviesvaardigheden*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Breunese, J., *Bestuurskundig onderzoek*, Driebergen, 1976.
- Bruijn, H. de, *Processen van verandering*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Bruijn, J. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 1999.
- Bunt, P. van de, & K. van Haaften, De interne organisatie-adviseur: mogelijkheden en beperkingen, in: *M&O*, 1982, pp. 360-371.
- Bunt, P. van de, *De organisatie-adviseur: begeleider of expert*, Samsom, Alphen, 1978.
- Burg, L. van der, Veranderen van organisaties: een kwestie van vraag en aanleg, in: *M&O*, 1994, nr. 1, pp. 41-55.
- Carucci, R.A. & T.J. Tetenbaum, *The Value- Creating consultant – How to build and sustain lasting client relationships*, Amacom, New York, 2000.
- Corcoran, J. & F. McLean, The selection of management consultants: how are governments dealing with this difficult decision? An exploratory study, in: *International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, 1998, nr. 1, pp. 37-55.
- Driehuis, M., *De lerende adviseur - Een onderzoek naar intercollegiaal consult in organisatie-advisering*, Eburon, Delft, 1997 (diss.).

- Dubbeldam, M., Samenwerken met (externe) adviseurs, in: *Openbaar Bestuur*, 1992, pp. 20-24.
- Edwards, A. & L. Schaap (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000.
- Eekelen, I.M. van, & L.I.A. de Caluwé, Wat doen adviseurs eigenlijk?, in: *M&O*, juni 1996, pp. 298-315.
- Emans, B.J.M. & A.M.A. Bouwmeester, Backstage beïnvloedingsgedrag van organisatie-adviseurs, in: *Gedrag en Organisatie*, 1997, nr. 6, pp. 345-357.
- Es, R. van, *Ethiek in adviesprocessen*, Samsom, Alphen, 2000.
- Gemeente Zwijndrecht, *Effectiviteit van externe bureaus*, rapport van de Lokale Rekenkamer, Zwijndrecht, 2001.
- Haaren, P. van, *Doeltreffende adviesrelaties*, Samsom, Alphen, 1999.
- Heer, J. de, M. Heite en J. Wels, *Bestuurlijk innoveren*, Sdu, Den Haag, 1998.
- Hellema, H.J.P. en J.H. Marsman, *De organisatie-adviseur- Ontstaan en groei van een nieuw vak in Nederland, 1920-1960*, VU, Amsterdam, 1997 (diss.).
- Honigh, M. & M. Hunink, Adviseurs met keurmerk: certificering van organisatie-adviesbureaus, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 6, pp. 281-290.
- Hordijk, F., Organisatie-advisering. Het zelfversterkend mechanisme revisited, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*, 1992, pp. 166-172.
- Hordijk, F., Organisatie-advisering: een zelfversterkend mechanisme?, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*, 1989, pp. 506-511.
- Hout, E.J.Th. van, en B. Foederer, De inzet van externen in het openbaar bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 1, pp. 24-49.
- Jagersma, P.K., Externe adviseurs helpen de overheid beter functioneren, in: *NRC*, 10 maart 1998.
- Jagersma, P.K., Consultancy monitor – Het Nederlandse organisatiewezen – De state of the art anno 1997, Special, *M&O*, 1997, nr. 1.
- Jasanoff, S., *The Fifth Branche – Science advisers as policymakers*, Harvard University Press, Londen, 1994.
- Kalders, P. & L. Schaap, Een haalbaar beleidsvoorstel doen, in: Edwards, A. en L. Schaap (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000, pp. 65-91.
- Karsten, L. & K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Kempen, P.M. & J.A. Keizer, *Advieskunde voor praktijkstages – Organisatieverandering als leerproces*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2000.
- Kolthoff, K., Externe adviseurs zijn groot gevaar voor de overheid, in: *NRC*, 3 maart 1998.
- Korsten, A.F.A. & I.Th.M. Snellen, Openbare aanbesteding en uitbesteding, in: W. Derksen, A. Korsten e.a. (red.), *De praktijk van onderzoek*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988, pp. 473-490.
- Korsten, A.F.A., *Wat is goed genoeg? – De benutting van resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in overheidsbeleid*, Amsterdam, 1983.
- Maister, D.H., C. Green & R. Galford, *The trusted advisor*, The Free Press, New York, 2000.
- Man, H. de, & M. Coun, *Organisatie en management*, Utrecht, 1995 (vier delen).
- Man, H. de, Organisatie-advies en interimmanagement ter discussie, in: *Bestuurskunde*, 1995, nr. 6, pp. 253-264.
- Maso, I. & P. Bak, Entreeonderhandelingen als indicator van de context en de benutting van onderzoek; een case study, in: M. van de Vall & F. Leeuw (red.), *Sociaal beleidsonderzoek*, Den Haag, 1987, pp. 101-113.
- Meltsner, A., *Rules for Rulers – The politics of advice*, Temple UP, Philadelphia, 1990.
- Mertens, F., *Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadviesing*, Zoetermeer, 1996 (oratie).
- Mitroff, I., *Smart thinking for Cracy Times – The Art of Solving the Right Problems*, Berrett-Koehler, New York, 1998.
- Nathans, H., *Adviseren als tweede beroep - Resultaat bereiken als adviseur*, Kluwer, Deventer, 1994.

- Nees, D. & L. Greiner, Seeing behind the look-alike management consultants, in: *Organizational Dynamics*, 1985, pp. 68-79.
- Nijhof, A.H.J., *Met zorg besluiten – Een studie naar morele afwegingen van leidinggevendend bij ingrijpende organisatieveranderingen*, Universiteit Twente, 2000.
- Otto, M.M. & A. de Leeuw, *Kijken, denken, doen*, Van Gorcum, Assen, 1989.
- Otto, M.M., *Adviseur in de overheid*, Van Gorcum, Assen, 1992 (oratie).
- Otto, M.M., *Strategisch veranderen in politiek bestuurde organisaties*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Peters, B.G. & A. Barker (eds.), *Advising West European Governments*, Edinburgh UP, Edinburgh, 1993.
- Quinn, R.T. e.a., *Handboek managementvaardigheden*, Academic Service, Schoonhoven, 1994.
- Roos, R., *De interim-manager*, Uitgeverij Nelissen, Baarn, 1992.
- Schein, E., *Procesadviesing*, Uitg. Nieuwerzijds, Amsterdam, 2000.
- Schuite, D. & E. Obdeijn, *PROSA Handboek voor processtructurering*, Lansa Publ., Leidschendam, 1994.
- SGB0, *Advies: koop verstandig in. Tips voor gemeenten bij het inhuren van externe expertise*, Den Haag, 2000.
- Soeters, J., A. Korsten en M. Honigh, *Organisatieadvies en overheid*, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 6, pp. 268-270.
- Soeters, J., *Gebruik en effect van advies*, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 6, pp. 294-301.
- Storm, P., *Het avontuur en de beproeving – Over projectmatig en procesmatig werken*, Heerlen, 2000.
- Strikwerda, J., *Organisatieadviesing: wetenschap en pragmatiek*, KUB, Tilburg, 1994 (diss.).
- Strikwerda, J., *De organisatie-adviseur: ideoloog of vakman?*, in: *M&O*, 1992, nr. 5, pp. 406-423.
- Swierenga, J. & A. Wierdsma, *Op weg naar een lerende organisatie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.
- Tijssen, I., *Kwaliteit noodt tot meer gebruik - Bruikbaarheid van sociaal - wetenschappelijke onderzoeksresultaten volgens arts-bestuurders*, KUN, 1988 (diss.).
- Twijnstra, A. & D. Keuning, *Organisatie-advieswerk*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- Vall, M. van de, *Sociaal beleidsonderzoek*, Samsom, Alphen, 1980.
- Verhallen, M., *En toch bleven de opdrachten komen*, in: *M&O*, 1992, pp. 120-132.
- Vrakking, W. & A. Cozijnsen, *De organisatie-adviseur*, Samsom, Alphen, 1993.
- Vries, G.J. de, *Beleidsdynamica als sociale constructie – Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadviesing*, Eburon, Delft, 2000.
- Weiss, C. (ed.), *Using social research in public policy making*, Lexington Books, Toronto, 1977.
- Wichard, G., *Interimmanagement: profiel van een professie in wording*, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Wichard, G. & C. Reezigt, *Interimmanagement als organisatiekundig instrument*, in: *M&O*, 1991, nr. 5, pp. 356-369.
- Wickham, Ph., *Management Consulting*, Pitman, Londen, 1999.
- Wierdsma, A., *Co-creatie van verandering*, Eburon, Delft, 1999.