

Kwaliteit van organisatieadvieswerk

door Léon de Caluwé & Annemieke Stoppelenburg



Moe van de mythes en verhalen die over organisatieadvies en opdrachtgeverschap van de rijksoverheid de ronde doen, besloten het College Secretarissen Generaal en tien grote en middelgrote adviesbureaus in 2002 dat het tijd werd voor een wetenschappelijk onderzoek naar de kwaliteit van Organisatieadvies bij de Rijksoverheid. Dit onderzoek is door ons uitgevoerd en uitgebreid gerapporteerd (De Caluwé & Stoppelenburg, 2002).

In deze bijdrage beschrijven wij eerst het onderzoek in vogelvlucht. Daarna gaan we nader in op de belangrijkste worstelingen tijdens dit onderzoek en beschrijven we de belangrijkste opbrengsten ervan. Ten slotte reflecteren we op wat er sindsdien is gebeurd en de consequenties daarvan.

Het onderzoek in vogelvlucht In het onderzoek stond een drietal vragen centraal:

- 1 Wat doen organisatieadviseurs en hoe kan dat in kaart worden gebracht?
- 2 Wat zijn de verwachtingen en criteria ten aanzien van kwaliteit die opdrachtgevers en adviseurs hanteren?
- 3 Wat levert het allemaal op: wat is de effectiviteit?

Prof. dr. Léon de Caluwé is hoogleraar advieskunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en senior partner bij Twynstra Gudde te Amersfoort. E-mail: lca@tg.nl
Drs. Annemieke Stoppelenburg is werkzaam als zelfstandig organisatieadviseur. E-mail: annemieke.stoppelenburg@knoware.nl

Binnen elk van de dertien betrokken ministeries is een a-selectie steekproef van vijf adviesopdrachten getrokken uit eerder door elk departement opgestelde lijsten. In totaal zijn 138 dossiers bestudeerd om te komen tot een selectie van 56 adviesopdrachten die voldeden aan de door ons gehanteerde definitie van advieswerk (zie later).

Tussen februari 2001 en maart 2002 zijn deze 56 adviesopdrachten door het Center for Research on Consultancy van de Vrije Universiteit Amsterdam nader onderzocht door middel van dossieronderzoek en gestructureerde interviews met opdrachtgevers, betrokkenen en de adviseurs van de betreffende opdrachten. Er zijn in totaal 161 interviews gehouden.

Voor meer gedetailleerde informatie over de inhoudelijke bevindingen verwijzen we u graag naar de website www.feweb.vu.nl onder het kopje CRC (Center for Research on Consultancy) of het artikel dat is verschenen in het tijdschrift *M&O* (De Caluwé & Stoppelenburg 2003).

De worstelingen tijdens het onderzoek Toen we de opdracht voor het onderzoek kregen waren er slechts weinig publicaties over en voorbeelden van onderzoek naar organisatieadvieswerk, en al helemaal niet naar de effectiviteit of de kwaliteit ervan. Veel van het gerapporteerde onderzoek betrof casestudy's van een enkele adviesopdracht of telefonisch enquêteonderzoek naar trends in de organisatieadviesbranche.

We hebben voor het opstellen van het onderzoekskader gebruikgemaakt van de literatuur die er over organisatieadvieswerk en de effectiviteit ervan beschikbaar was, maar er daarnaast ook heel nadrukkelijk voor gekozen om inductief de theorie vanuit het onderzoek te laten ontstaan.

De twee meest in het oog springende worstelingen tijdens het onderzoek waren het definiëren en traceren van wat 'echt' advieswerk is en het meten van de kwaliteit ervan. Op beide worstelingen willen we in de volgende paragrafen nader ingaan.

Definiëren van advieswerk Bij lange na niet alles wat binnen ministeries wordt 'geboekt' onder de term organisatieadvies behoort daar ons inziens toe. Onder deze titel wordt door sommigen zakelijke dienstverlening verstaan, door anderen alle uitbesteed werk en door weer anderen: alles wat buitenstaanders doen. Om die reden was het dus nodig om helder te definiëren wat ons object van onderzoek zou moeten zijn. Het zou immers geen onderzoek naar de kwaliteit van de zakelijke dienstverlening of uitbesteed werk zijn maar naar echt organisatieadvies.

We hebben daarom de volgende definitie van organisatieadvieswerk gehanteerd:

- besturings- en/of managementvraagstukken, veranderkundige vragen, implementatievragen;
- waarbij (bij de start) (nog) geen besluit is genomen door de opdrachtgever over oplossingsrichtingen en keuzes daaruit (immers als dat precies omliggend is, is het meer een uitbesteding);
- waarbij het gaat om bijdragen van de adviseur aan uitkomst en proces.

Meten van kwaliteit Als je aan opdrachtgevers vragen stelt over de kwaliteit van organisatieadvies, dan kun je verrassende antwoorden krijgen. De één kan zeggen: 'De adviseurs hebben precies gedaan wat ik van ze heb gevraagd en daar ben ik niet tevreden mee, want ik had méér eigen inbreng verwacht.' De ander kan zeggen: 'De adviseurs hebben te veel eigen inbreng gehad en daarmee zijn ze hun boekje te buiten gegaan'. Deze zinsneden verwijzen naar het feit dat kwaliteit alleen beoordeeld kan worden aan de hand van de (vrij subjectieve) verwachtingen van de opdrachtgever. Wat de één belangrijk vindt, hoeft de ander nog niet belangrijk te vinden.

Daarnaast is er sprake van soorten kwaliteit. De één let meer op de inhoud en uitkomst van het adviesproces, de ander let meer op doorlooptijd en kosten, weer een ander is erg gevoelig voor het proces: houden de adviseurs me frequent op de hoogte, bijvoorbeeld.

Wat de één belangrijk vindt, hoeft de ander nog niet belangrijk te vinden

En tenslotte is er sprake van diepte van effecten. Zo kan een opdrachtgever zeggen: 'Het rapport krijgt geen schoonheidsprijs, maar qua proces zijn wij door de adviseurs goed op weg geholpen', of 'Gaandeweg hebben wij geleerd anders naar dit vraagstuk te kijken en dat is de belangrijkste meerwaarde'.

We hebben besloten deze drie elementen van kwaliteit in het onderzoek te betrekken. Daarom hebben wij op basis van literatuur en gezond verstand negentien criteria voor effectiviteit opgesteld in drie clusters: formele criteria, inhoudelijke criteria en procescriteria. Zie Box 1 voor een overzicht.

Vervolgens hebben wij in de interviews de volgende vragen gesteld: Welke criteria vindt u in het algemeen belangrijk? Welke criteria vindt u specifiek van toepassing op deze casus/opdracht? En voor de geselecteerde criteria hebben wij het oordeel gevraagd over de kwaliteit van de uitvoering van de adviesopdracht in de vorm van een rapportcijfer.

Verder hebben wij gevraagd naar de diepte van de effecten, zoals: Is er geleverd wat is afgesproken? Zijn er leereffecten opgetreden? Was er effect op de implementatie van het advies? Heeft de uitvoering van de adviesopdracht impact gehad op de organisatie?

Formele criteria

- A1 De mate waarin de doelen worden bereikt
- A2 De mate waarin een oplossing is gevonden voor het probleem
- A3 De mate waarin deskundigheid van de kant van de adviseur is ingebracht
- A4 De mate waarin vooraf gestelde taken worden uitgevoerd
- A5 De mate waarin het cliëntstelsel participeert in de opdracht
- A6 De mate waarin vereiste bronnen en middelen worden gebruikt
- A7 De mate waarin een gegeven tijdpad is gevolgd
- A8 De mate waarin een gegeven budget is gevolgd

Inhoudelijke criteria

- B1 De mate waarin er door het cliëntstelsel is geleerd
- B2 De mate waarin het cliëntstelsel dicht bij een beslispunt is gebracht; de mate waarin belangen dicht bij elkaar zijn gebracht
- B3 De mate waarin samenwerking/sfeer/wij-gevoel is verbeterd; de mate waarin er een betere communicatie is
- B4 De mate waarin het cliëntstelsel doeltreffender/efficiënter/planmatiger is gaan werken
- B5 De mate waarin er in het cliëntstelsel beweging/energie/creativiteit/kaderverruiming tot stand is gebracht

Procescriteria

- C1 De mate waarin een specifieke methode is gebruikt
- C2 De mate waarin gaandeweg de aanpak wordt ontwikkeld
- C3 De mate waarin adviseur en cliëntstelsel gelijkwaardig zijn
- C4 De mate waarin de adviseur het cliëntstelsel concrete aanwijzingen geeft over wat moet gebeuren
- C5 De mate van frequente communicatie tussen adviseur en cliëntstelsel
- C6 De mate van betrokkenheid van adviseur en cliëntstelsel bij het advieswerk

Box 1. Overzicht effectiviteitscriteria

De opbrengsten van het onderzoek In deze paragraaf volgen we met de resultaten ten aanzien van het operationaliseren van organisatieadvies, ten aanzien van kwaliteitsmeting en ten aanzien van potentieel voor het verbeteren van de kwaliteit.

Categorisering werk Eerder spraken we al over de ambitie in het onderzoek om vanuit de empirie te komen tot een categorisering van soorten werk van organisatieadviseurs. Vijf experts hebben alle opdrachten van het onderzoek bekeken en bediscussieerd en zijn zo tot een indeling in vijf soorten advieswerk gekomen.

De volgende categorieën zijn vastgesteld.

- 1 **Expertadvies.** De adviseur fungeert als inhoudsdeskundige en wordt voornamelijk om die reden gevraagd. De adviseur is verantwoordelijk voor de inhoud en kwaliteit van het advies. Het kan gaan om een algemeen advies of om een bepaald aspect (inkoop, HRM).
- 2 **Beleidsadvies.** Is een vorm van expertadvies. Maar specifiek hieraan is dat het gaat om een kerntaak van een departement. De beleidsinhoudelijke kwaliteiten van het advies en de adviseur zijn belangrijk en vaak is de adviseur een specialist op dat terrein. De adviseur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de inhoud en een zorgvuldige procedure.

- 3 *Evaluatie*. Is ook een vorm van expertadvies, maar nu ligt de nadruk sterk op een 'second opinion', op legitimering, op het vellen van een oordeel. De adviseur fungeert als autoriteit, dient de specifieke casus en de praktijk goed te kennen en fungeert soms als arbiter. De kwaliteit en inhoud van het advies en de procedure zijn uitsluitend voor rekening van de adviseur.
- 4 *Expertadvies met processtap(open)*. Deze categorie ligt tussen de eerdergenoemde categorieën en categorie vijf in. Het uiteindelijke advies is voor rekening van de adviseur, maar hij regisseert een proces, waarbij (mensen uit) het cliëntstelsel gemobiliseerd worden om inhoudelijk bijdragen te leveren. Dat kan in de vorm van consultaties, het creëren van draagvlak, door conferenties en workshops, enzovoorts. De uitkomst wordt mede door deze inhoudelijke bijdragen bepaald. Hoewel de adviseur tenslotte verantwoordelijk is voor het eindadvies, zal hij zich laten beïnvloeden door wat er in het proces aan bijdragen naar voren komt.
- 5 *Begeleiding*. In deze categorie is het cliëntstelsel verantwoordelijk voor inhoud en uitkomst. De adviseur wordt gevraagd om bij te dragen, door middel van ondersteunende (deel)bijdragen, het leiden van bijeenkomsten, begeleiding van groepen, de regie van het proces, begeleiding van de uitvoering, het toepassen van methoden en dergelijke. De adviseur kan zelfs (maar dan als een soort secretaris) notities of een rapport maken.

Uit de omschrijvingen wordt duidelijk dat afhankelijk van het soort advieswerk dat uitgevoerd wordt de rolverdeling en verwachtingen rondom opbrengsten van de opdracht anders zullen zijn. Het hanteren van een heldere typering bij aanvang van de opdracht levert een bijdrage aan een hogere kwaliteit van de adviesopdracht.

Criteria kwaliteitsmeting De negentien criteria bleken erg goed werkbaar. Wij hebben ze op aparte kaartjes gezet en er een sorteeroefening van gemaakt, waarbij het 'wikken en wegen' van de gesprekspartner (een opdrachtgever, een betrokkene bij de adviesopdracht en een adviseur) goed tot zijn recht kwam. De criteria die het allerbelangrijkst werden gevonden, zijn criteria die te maken

Opdrachtgevers vinden dat adviseurs helder moeten zijn over wat ze (gaan) doen en welke rol ze nemen

hebben met de uitkomst van het adviesproces (doelen en oplossing) en met de relatie tussen de opdrachtgever en de adviseur (betrokkenheid en frequente communicatie). De criteria die het allerlaagst scoren, hebben te maken met de werkwijze in het adviesproces (taken, bronnen en middelen en methode). De antwoorden van de opdrachtgevers en adviseurs stemden in hoge mate overeen. De adviseurs echter waarderen de kwaliteit van het advieswerk gemiddeld hoger dan de opdrachtgever: 7,6 tegen 6,8.

De totaalindruk van het organisatieadvieswerk was gemiddeld een 7. Ons inziens niet echt een uiting dat het met de kwaliteit van het advieswerk zo slecht gesteld is.

Verbetering kwaliteit Het onderzoek heeft een aantal punten opgeleverd waarop de kwaliteit van het organisatieadvieswerk verbeterd kan worden. Opdrachtgevers vinden dat adviseurs helder moeten zijn over wat ze (gaan) doen en welke rol ze nemen. Ze mogen daar ook grenzen in aangeven. Dat wordt op prijs gesteld. Ze vinden dat ze beter moeten letten op de expertise en ervaring van de adviseur.

Opdrachtgevers vinden over zichzelf dat het opdrachtgeverschap niet altijd professioneel is ingevuld, dat de opdracht beter geformuleerd had kunnen worden en dat de aansturing beter had gekund.

Adviseurs vinden dat opdrachten soms onduidelijk zijn, dat zij last hebben van interne 'strijd' en dat heldere, betrokken en sterke opdrachtgevers belangrijk zijn. Adviseurs vinden over zichzelf, dat ze onhelderheid over rollen en bijdragen laten voortbestaan, dat de rol ondoordacht is en dat ze te weinig hebben gecommuniceerd.

We hebben als onderzoekers daarnaast nog drie concrete aanbevelingen gegeven, te weten:

- 1 aandacht voor goede en tijdige communicatie tussen opdrachtgevers en adviseurs over verwachtingen en wederzijdse betrokkenheid;
- 2 aandacht voor die selectie- en aanbestedingsmethoden waarin intensieve communicatie over wensen, verwachtingen, criteria, aanpak en rollen haast onmogelijk is door een anonieme werkwijze en beperkt (persoonlijk) contact in de offertefase, zoals bij Europese aanbestedingen;
- 3 het verdergaand professionaliseren van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap bij adviesopdrachten in een overheidsomgeving.

Het vervolg Na het doen van een zo grootschalig onderzoek als dit, over een onderwerp waarover zoveel verhalen de ronde doen, ben je als onderzoeker altijd zeer benieuwd naar de reacties. In de direct betrokken kringen van departementen en adviesbureaus is het onderzoek met waardering ontvangen. We zijn regelmatig uitgenodigd om presentaties over het onderzoek te verzorgen en de discussie te leiden over waar voor de betreffende organisatie verbetering kan worden gevonden. In de vakpers (de tijdschriften *Bestuurskunde*, *Binnenlands Bestuur* en *Management Consultancy*) is er door middel van artikelen, interviews en beschouwingen veel aandacht aan besteed. De landelijke dagbladpers heeft er geen woord over geschreven. Dit is voor ons nog steeds een puzzel: zijn de resultaten te weinig schokkend en te weinig voer voor nieuwe verhalen, is goed nieuws geen nieuws?

We willen stilstaan bij de signalen die we beluisteren over organisatieadvieswerk, adviseurs en opdrachtgevers. Hoe krijgen de resultaten van het onderzoek hier een plaats in?

Tendensen waar te nemen bij opdrachtgevers De bezuiniging op 'externe diensten' is de afgelopen jaren met kracht ingezet. Opdrachtgevers in het openbaar bestuur besteden minder uit, kijken kritischer en menig adviesbureau voelt dat aan den lijve. Ook nu weer geeft het kabinet aan 200 miljoen euro te willen bezuinigen op externe adviseurs. De overheid moet kritischer worden of het wel altijd nodig is een adviseur in te huren. Wellicht is het slimmer het werk zelf uit te voeren, zodat de kennis in huis blijft, er zelf van geleerd wordt en de communicatie makkelijker kan worden georganiseerd. Als de kennis of ervaring niet in huis is, of als de buitenstaander van toegevoegde waarde is dan wordt pas overgegaan tot inhuur. De motieven om tot inhuur over te gaan worden dus transparanter.

Steeds vaker worden ook de effectiviteit en de kwaliteit van het gedane werk in beschouwing genomen.

Naar aanleiding van de bouwfraude lijkt de komst van integriteitstoetsen nabij. Vooralsnog eerst voor aannemers, milieuopdrachten en ICT-projecten. Maar de gedachten gaan ook uit naar het uitbreiden naar andere delen van uitbesteed werk (zie het *FD* van 13 februari 2004.).

Ook de Europese aanbestedingen nemen een grote vlucht

Wij ontmoeten veelvuldig opdrachtgevers die zeggen de checklist van criteria (zie box 1) uit het onderzoek te gebruiken. Met name bij het inhuren van consultants gebruiken ze de checklist bij de start van de opdracht om over zoveel mogelijk zaken heldere en duidelijke afspraken te maken.

Veel departementen zijn overgestapt naar raamcontracten, waarbij met minder bureaus zaken wordt gedaan en er eerst sprake is van voorselectie. Ook de Europese aanbestedingen nemen een grote vlucht. Deze procedures voor raamcontracten en Europese aanbestedingen hebben veelal een bovenmatig 'papierig' karakter en bieden weinig ruimte voor de resultaten van ons onderzoek. Er wordt vaak gevraagd naar allerlei gegevens en feiten, die vervolgens worden verwerkt in anonieme selecties. Er is weinig aandacht voor het zo essentiële persoonlijke contact tussen probleemhebber en adviseur in de selectie- of intakefasen.

De resultaten van ons onderzoek zijn door het Beraad van Secretarissen Generaal ingebracht in het project PIA (Project Inkoop en Aanbesteding) dat met name voor dit soort vraagstukken een passend en professioneel antwoord wil vinden.

Tendensen waar te nemen bij consultants De recessie zet de markten onder druk. Er zijn veel ontslagen gevallen bij adviesbureaus. De markten van werving en selectie, assessments, opleidingen en congressen zijn ingestort. Het aantal opdrachten bij de overheden is sterk verminderd. Dit heeft geleid tot herbezinning. Veel bureaus hebben hernieuwd vastgesteld wat voor soort adviesbureau ze willen

zijn, voor welke opdrachtgevers en met welke kwaliteit. We zien hierin terug dat bureaus stilstaan bij het soort advieswerk – meer expertadvies of juist meer begeleiding – en ook worden de negentien effectiviteitscriteria gebruikt om te komen tot een eigen typering van de gewenste kwaliteit en professionaliteit.

Het *leverage*-model is uit de accountancy overgewaaid naar de adviesbureaus. Het gaat er grofweg vanuit dat een partner of vennoot een bepaald aantal medioren en junioren aan het werk houdt. Dat leidde ertoe dat vooral veel 'uren moesten worden weggezet'. Dat model lijkt aan zijn einde. Veel bureaus oriënteren zich op een 'all-senior' model. Dit sluit zeker aan bij de trend dat opdrachtgevers kritischer zijn in het werk dat zij uitbesteden. Het is nu toch vooral het complexere of specialistischer advieswerk waarvoor de hulp van externen wordt ingeroepen.

Kortom de tendensen illustreren dat de eisen aan het advieswerk de komende jaren alleen maar verscherpt zullen worden. Via haar inkoopbeleid, via professioneler opdrachtgeverschap, en vanuit de aandacht voor een adequate rol van adviseurs in de publieke sector zal ook de advieswereld scherp moeten blijven. Professionalisering van de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie: zowel de overheid als de adviseurs hebben daar baat bij. Ervaren opdrachtgevers weten zich goed te redden in het selectie- en aanbestedingsbos. Nu de adviseurs nog.

Literatuur

- Caluwe, L. de & A. Stoppelenburg (2002). *Kwaliteit van Organisatieadvies bij de Rijksoverheid*. Amsterdam, Vrije Universiteit.
- Caluwe, L. de & A. Stoppelenburg (2003). *Organisatieadvies bij de rijksoverheid. Kwaliteit onderzocht. M&O*, 57e jaargang, nummer 1, (januari/februari), pp. 25-52.