

Consultocratie in de polder?!

*Een onderzoek naar de houding van rijksambtenaren
over de inzet van consultants*



Guido Welling

663139

Erasmus universiteit Rotterdam

18 juli 2024

Dr. Ingmar van Meerkerk

Master Governance en Management van Complexe Systemen (GMCS)

11.998 woorden (Exclusief voorblad, inhoudsopgave, voorwoord, samenvatting,
literatuurlijst en bijlagen)

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
VOORWOORD	5
AFKORTINGEN	6
I. INLEIDING	7
I.I AANLEIDING	7
I.II PROBLEEMSTELLING EN DOELSTELLING	8
I.III WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	9
I.IV MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	9
I.V LEESWIJZER	10
II. THEORETISCH KADER	11
II.I DE OPKOMST VAN CONSULTANCY	11
II.II CONSULTANTS EN ‘CONSULTING SERVICES’	11
II.III ADVIES EN HET INROEPEN VAN CONSULTANTS	12
<i>Opstelling van ministeries/ambtenaren</i>	12
<i>Hulpvraag van ministeries/ambtenaren</i>	12
<i>Ondersteuning aan politieke leiding</i>	13
II.IV BESTUURSKUNDIGE PARADIGMA’S EN PERSPECTIEVEN OP CONSULTANTS	13
<i>Traditional Public Administration en het kritisch perspectief</i>	13
<i>New Public Management en het functioneel perspectief</i>	15
<i>New Public Governance en het netwerk-perspectief</i>	16
II.V AFSLUITEND	18
III. METHODEN	20
III.I Q-METHODOLOGIE	20
III.II HET <i>GRID</i>	20
III.III Q-SORTING	21
III.IV PILOTING EN PRE-TESTING	24
III.V P-SET: DE RESPONDENTEN	24
III.VI BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	25
IV. RESULTATEN EN ANALYSE	26
IV.I ANALYSE	26
PROFIEL 1: OPTIMIST – CONSULTANTS ALS STRATEGISCHE OPROEPKRACHT	29
<i>Profielschets 1</i>	29
<i>Aansluiting bij bestuurskundig paradigma’s</i>	30
PROFIEL 2: CRITICASTER – CONSULTANTS ZIJN EEN RISICO VOOR DE RIJKSOVERHEID	32
<i>Profielschets 2</i>	32
<i>Aansluiting bij bestuurskundig paradigma’s</i>	33
PROFIEL 3: CRITICASTER – CONSULTANTS EN RIJKSAMBTEAREN ZIJN NIET WEZENLIJK VERSCHILLEND	34
<i>Profielschets 3</i>	34
<i>Aansluiting bij bestuurskundig paradigma’s</i>	35
PROFIEL 4: OPTIMIST – SAMENWERKEN MET CONSULTANTS ALS PARTNERS	36
<i>Profielschets 4</i>	36
<i>Aansluiting bij bestuurskundig paradigma’s</i>	37
IV.VI OVERIGE RESPONDENTEN	38
IV.VII CONSENSUS TUSSEN DE PROFIELEN	38
IV.VIII VERSCHILLEN PROFIEL 1 EN 4	38
IV.IX VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN PROFIEL 2 EN 3	39
IV.X AANVULLENDE REFLECTIES	40
V. CONCLUSIE EN DISCUSSIE	41
<i>Profiel 1: Optimist – Consultants als strategische oproepkracht</i>	41
<i>Profiel 2: Criticaster – Consultants zijn een risico voor de rijksoverheid</i>	41
<i>Profiel 3: Criticaster – Consultants en rijksambtenaren zijn niet wezenlijk verschillend</i>	42

<i>Profiel 4: Optimist – Samenwerken met consultants als partner</i>	42
V.I CONCLUSIE	42
V.II DISCUSSIE	43
<i>Reflectie op methode en onderzoeksanpak</i>	43
<i>Reflectie op resultaten en bevindingen</i>	43
LITERATUURLIJST	44
VI. BIJLAGE 1 – VERANTWOORDING PER STATEMENT	49
VII. BIJLAGE 2 – UITWERKING ANALYSE Q-METHODOLOGIE	50
DATAVERZAMELING	50
ANALYSE	50
FACTOR EXTRACTION	50
FACTOR ROTATION	50
VIII. BIJLAGE 3 – Q-SORTERINGEN	52
IX. BIJLAGE 4 – NIET-GEROTEERDE FACTOR MATRIX	53
X. BIJLAGE 5 – GEROTEERDE FACTOR MIX MET GEFLAGDE SORTS	54
XI. BIJLAGE 6 – RELATIEVE RANKING VAN STATEMENTS PROFIEL 1 EN 4	55
XII. BIJLAGE 7 – RELATIEVE RANKING VAN STATEMENTS PROFIEL 2 EN 3	56

Samenvatting

Consultants zijn meer en meer werkzaam bij de rijksoverheid. Het perspectief van rijksambtenaren is echter nauwelijks meegenomen in onderzoek naar de invloed van consultants. Het is niet duidelijk of er bepaalde houdingen van rijksambtenaren bestaan om consultants wel of niet in te huren, met een blik op de werking van de rijksoverheid. Dit onderzoek poogt de lacune in de wetenschap over de inzet van consultants door rijksambtenaren, te dichten. In deze masterscriptie is de volgende vraag onderzocht; welke houdingen hebben ambtenaren ten opzichte van de inzet van consultants en hoe verschillen deze houdingen over het functioneren van de rijksoverheid?

Door middel van Q-methodologie zijn de houdingen van rijksambtenaren onderzocht. Uit de literatuur volgden drie bestuurskundige stromingen welke gelinkt zijn aan stromingen op de inzet van consultants. Het traditional public administration (TPA) sluit aan op de kritische stroming, het new public management (NPM) op de functionele stroming, en het new public governance (NPG) op de genuanceerde stroming. De stromingen zijn gevat in 27 statements. 37 respondenten hebben deelgenomen in dit onderzoek door de statements te ranken, waarvan er met zes respondenten ook een interview is afgenomen.

Vier onafhankelijke profielen kunnen worden onderscheiden op basis van de resultaten. In totaal verklaren de profielen 52% van de variantie (profiel 1, 18%; profiel 2, 16%; profiel 3, 13%; en profiel 4, 5%). De profielen zijn grofweg te onderscheiden in twee hoofdprofielen met ieder twee subprofielen. Het ene hoofdprofiel is optimistisch over de inzet van consultants door de rijksoverheid. Het andere hoofdprofiel is daarentegen criticaster. Profiel 1, dat valt onder het optimistische hoofdprofiel, ziet consultants met denkkraft als een strategische oproepkracht. Dit profiel vindt dat consultants de rijksoverheid niet verzwakken en juist kunnen bijdragen aan de werking van de rijksoverheid. Het inzetten van consultants is volgens dit profiel een strategische keuze van de rijksoverheid. Profiel 2, dat valt onder de criticasters, ziet consultants als een risico voor de rijksoverheid. Het profiel hangt samen met het TPA. Consultants zien, volgens dit profiel consultants als schadelijk voor de deskundigheid en uitvoeringskracht van de rijksoverheid. Volgens dit profiel zou de rijksoverheid minder gebruik moeten maken van consultants. Profiel 3, dat valt onder de criticasters, licht in het verlengde van profiel 2. Het ideaaltype ambtenaar onder dit profiel vindt dat de rijksoverheid de verkeerde prioriteiten stelt waardoor de afhankelijkheid van consultants ontstaat. Dit profiel heeft in tegenstelling tot profiel 2 meer vertrouwen in de capaciteiten van rijksambtenaren, aangezien rijksambtenaren en consultants niet wezenlijk anders zijn. Profiel 4, dat valt onder het optimistische hoofdprofiel, sluit aan op profiel 1 maar legt de nadruk meer op het NPG. De samenwerking is voor dit profiel leidend. Op deze manier kan een win-win situatie ontstaan. Consultants worden door dit profiel niet gezien als bedreiging of oorzaak van kennisverlies, maar de rijksoverheid kan juist profiteren van de kennis en vaardigheden van consultants zonder afhankelijk te worden.

Concluderend, en ter beantwoording van de hoofdvraag, er bestaan vier profielen van rijksambtenaren over de inzet van consultants. Twee profielen die optimistisch zijn over de inzet van consultants en twee profielen die kritisch zijn ten aanzien van de inzet van consultants. De kracht van dit onderzoek zit in het beschrijvende karakter van de profielen, welke zijn ingekleurd met quotes van rijksambtenaren. Een beperking is dat voor profiel 3, waar geen van de geïnterviewde respondenten op laden, er geen kwalitatieve data is verzameld. Vervolgonderzoek zou de profielen kunnen toetsen en kunnen kijken naar het samenwerken van ambtenaren die een verschillende kijk hebben op de inzet van consultants. Aan de rijksoverheid wordt geadviseerd om een “consultant”-strategie op te stellen hoe om te gaan met de inzet van consultants.

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘Consultocratie in de polder?!’, mijn afsluiting van de master Governance en Management van Complexe Systemen aan de Erasmus universiteit Rotterdam.

De werking van het openbaar bestuur en de politiek heeft mij altijd gefascineerd. Na deze master en mijn master Staats- en bestuursrecht is mijn passie voor de democratische rechtsstaat verder gegroeid. Het idee voor deze masterscriptie ontstond door mijn stage bij een consultancybureau. Dit consultancy-/adviesbureau stond en staat vaak overheden bij. Tijdens mijn stage heb ik geleerd om meer van buiten naar de rijksoverheid te kunnen kijken. Zo heb ik de nuttige en, in mijn ogen, minder nuttige kanten gezien van de inzet van consultants. De vraag die het bij mij opriep was hoe de rijksoverheid hier zelf naar kijkt. Na het lezen van het boek ‘The Big Con’ van Mazzucato en Collington, waarin ik onderdelen van de kritieken herkende, kwam deze vraag steeds bij mij terug. Ik miste het perspectief van de rijksoverheid zelf en ik bleef benieuwd hoe rijksambtenaren de verhouding van consultants zelf ervaren en hoe zij de werking van de rijksoverheid zien.

Voor deze masterscriptie heb ik Q methodologie gebruikt dat voor mij compleet onbekend was. Deze methode heeft mij echt verrast en ik moet zeggen dat ik er veel van heb geleerd. Tijdens het onderzoeksproces heeft de podcast ‘Stuurloos’ en het gelijknamige boek mij afleiding geboden.

Aangezien het onderwerp mij raakt heb ik het gehele onderzoeksproces motivatie gehad om door te gaan en heb ik genoten van de interviews. Bovenal wil ik mijn respondenten bedanken voor hun medewerking in dit onderzoek. Ook wil ik mijn scriptiebegeleider dr. Ingmar van Meerkerk bedanken voor de begeleiding en zijn kritische blik. Daarnaast wil ik ook mijn collega’s bedanken die zeer geïnteresseerd waren in mijn onderzoek. Als laatste wil ik mijn vriend David, en mijn ouders bedanken voor hun steun en motiverende woorden. Mijn studententijd heb ik vakkundig wat verlengd, maar nu is het einde van mijn studententijd toch echt in zicht. Ik kan niet wachten om aan de slag te gaan bij mijn public affairskantoor, maar met een nog grotere passie voor de rijksoverheid en de democratische rechtsstaat.

Afkortingen

TPA Traditional Public Administration

NPG New Public Governance

NPM New Public Management

I. Inleiding

I.I Aanleiding

‘De “consultancy-industrie” verzwakt bedrijven en overheden, en holt hen uit’. Zo luidde de titel van het boek ‘The Big Con’ van Mazzucato en Collington (2023). Het boek leidde tot opschudding maar al eerder kwam het boek ‘When McKinsey comes to town’ van Bogdanich en Forsythe (2022) uit waar problemen aan het licht kwamen na de inzet van consultants van consultancybureau McKinsey, bij bedrijven en overheden. Mazzucato en Collington baseren hun conclusies op onderzoek naar projecten in diverse landen en schrijven met name over ‘de grote drie’ en ‘de grote vier’; naast McKinsey, Bain en Boston Consultancy Group, en Deloitte, Ernst & Young, KPMG en PwC. De benoemde projecten tonen dat de inzet van consultants overheden afhankelijk maken en dat consultants louter zijn gericht op verdienmodellen in plaats van het nastreven van de behoeften van de opdrachtgevers. De inzet van consultants zou daarnaast adviesbureaus te machtig maken (Mazzucato & Collington, 2023). Ook constateren zij dat de inzet van consultants vragen oproept over de democratische legitimiteit. Het werk van consultants zou namelijk zorgen voor een depolitisering van het politieke debat (Beveridge, 2012).

Ook in Nederland ondersteunen consultancy- en adviesbureaus overheden meer en meer. Zo gaf Nederland 2,7 miljard euro uit aan het inhuren van consultants en bij het aanbesteden van adviesprojecten aan consultants (Bessems, 2023; Frijters & Hoogenraad, 2023). Uit de cijfers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna; BZK) blijkt dat het ministeries niet lukt om te voldoen aan de “Roemer”-norm (De Kluis, 2016). De Roemernorm is een maximumpercentage dat stelt dat maximaal 10% van de personeelskosten van een ministerie mag worden besteed aan de inhuur van externen (idem). Arbeidskrapte en personeelstekorten worden als voornaamste redenen genoemd voor het inhuren van externen (De Kluis, 2016).

Ondanks de stevige stellingname laat het working paper van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zien dat “de inhuur van deskundigheid door Nederlandse overheden aanmerkelijk meer ‘grijstinten’ kent dan in *The Big Con* worden onderkend” (’t Hart et al., 2023, p. 7). Zij beschrijven in het working paper dat er “wezenlijke tekortkomingen” zijn, zoals de “interne borging van deskundigheid na het vertrek van ingehuurd consultants” (’t Hart et al., 2023, p. 7). Een veel beschreven risico is dat de overheid geen inhoudelijke expertise meer zou hebben (zie o.a. vergelijking p. 140; 205-222 Derksen, 2023). Echter, de WRR kon niet vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van “infantilisering” van overheden” (’t Hart et al.,

2023, p. 38-41), zoals in Mazzucato en Collington (2023) wordt beweerd. De WRR heeft voor dit working paper gesproken met veertien consultants en vijf topambtenaren. Het perspectief van beleidsambtenaren, middel-management ambtenaren en uitvoerende ambtenaren is daardoor niet betrokken. Uit Frijters en Hoogenraad (2023) blijkt dat extern advies, volgens de ministeries wordt gezien als ‘keurmerk’. Volgens het artikel vinden sommige ambtenaren het; ‘zonde van het geld’ en het voelt als ‘een motie van wantrouwen’ (idem). De stellingname uit het artikel is een individuele mening, maar het is niet bekend hoe dit sentiment gedragen is in ministeries en bij een significante groep ambtenaren. In de kritische literatuur worden klanten, waaronder overheden, beschreven als “*retarded victims*” waar het perspectief van de klanten niet is betrokken (Armbrüster, 2006).

Systematisch inzicht in het perspectief van rijksambtenaren op de inzet van consultants ontbreekt in de (bestuurskundige) literatuur. Scharen ambtenaren zich achter de stellingname van Mazzucato en Collington (2023), achter de stellingname van ’t Hart et al. (2023) of bestaan er nog andere houdingen? Samenvattend, in dit onderzoek zal worden onderzocht wat de houding is van ambtenaren op de inzet van consultants.

I.II Probleemstelling en doelstelling

Ondanks dat voor- en tegenstanders zich roeren over de inzet van consultants door de rijksoverheid, is er weinig onderzoek gedaan hoe rijksambtenaren hier zelf naar kijken. ’t Hart et al. (2023) hebben de houdingen van topambtenaren betrokken in hun onderzoek, maar dit laat geen eenduidig en overtuigend beeld zien. Het doel van dit onderzoek is om de houdingen van rijksambtenaren te beschrijven en mogelijke verschillen tussen de houdingen en profielen van ambtenaren te onderzoeken aan de hand van bestuurskundige paradigma’s over de rol van de rijksoverheid. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

- Welke houdingen van rijksambtenaren bestaan er en hoe zijn deze te begrijpen vanuit de verschillende sturingsparadigma’s op de rol van de rijksoverheid?

De volgende ondersteunende deelvragen zullen worden gebruikt:

- Welke (geclusterde) houdingen bestaan er over de inzet van consultants?
- Hoe zijn deze houdingen te duiden aan de hand van de sturingsparadigma’s (NPM, NPG en TPA) binnen de bestuurskunde over de rol van de rijksoverheid?

De beschrijvende hoofdvraag moet mede in het licht met de onderzoeksmethode worden gezien; Q-methodologie. Q-methodologie biedt de mogelijkheid om verschillende perspectieven van ambtenaren en hun intersubjectiviteit over de inzet van consultants systematisch te meten (Brown, 1980).

I.III Wetenschappelijke relevantie

Hoewel de invloed en waarde van consultants in de literatuur vaker is onderzocht (Althaus et al., 2021; Armbrüster, 2006; O’Flynn & Sturgess, 2019; Van den Berg et al., 2019b) is de houding van rijksambtenaren op de inzet van consultants nauwelijks onderzocht. Douglas en Overmans (2024) hebben wel de *biases* van individuele rijksambtenaren onderzocht bij de inhuur van consultants. In dit onderzoek is aan de hand van Q-methodologie de houding van rijksambtenaren op de inzet van consultants onderzocht aan de hand van bestuurskundige paradigma’s. Ambtenaren en overheden worden, bij het invoeren van consultants, afgeschilderd als toeschouwers of ‘*retarded victims*’ (Armbrüster, 2006), maar hun eigen inbreng is daarin niet concreet. Deze lacune vraagt om nader onderzoek. Van den Berg et al. (2019b) ziet ook dat er meer data nodig is over consultants om een scherper beeld te krijgen van de mate van ‘consultocracy’ in Nederland. Dit onderzoek kan de lacune naar de opvattingen van rijksambtenaren opvullen.

I.IV Maatschappelijke relevantie

De inzet van consultants door de rijksoverheid is onderwerp van politiek, aldus Van den Berg et al. (2019c, p. 148), waar er zorgen bestaan over de ineffectieve besteding van publiek geld. Vijf jaar later blijken deze zorgen inderdaad in de politiek te leven. In het hoofdlijnenakkoord is namelijk opgenomen dat “de groei van het aantal ambtenaren en de inzet van consultants bij kerndepartementen (...) meer dan (wordt) teruggedraaid” (Kabinetsformatie, 2024).

Individuele departementen en ambtenaren hebben relatief veel autonomie op de inzet van inhuur van externen Van den Berg et al. (2019c, p. 137). De houding van ambtenaren op consultants is van belang voor de inzet van consultants. Met als gevolg dat de houding van ambtenaren maatschappelijk relevant is. Conclusies uit dit onderzoek kunnen leiden tot aanbevelingen voor topambtenaren en ministeries. Aanbevelingen kunnen gaan over de mogelijke condities waarin ambtenaren de inzet van consultants accepteren.

Ook kan dit onderzoek bijdragen aan het maatschappelijke debat over de relatie tussen advieskantoren en overheden. Mede door dit onderzoek zou het maatschappelijk debat met een extra perspectief kunnen worden verrijkt.

I.V Leeswijzer

In deze masterthese zal in het theoretisch kader (hoofdstuk II) worden gesproken over de verschillende perspectieven van ambtenaren. Vervolgens wordt de onderzoeksmethode toegelicht (hoofdstuk III). Verder zullen de resultaten worden gepresenteerd en zullen deze worden geanalyseerd (hoofdstuk IV). In het laatste hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de conclusies, de beschreven profielen, de discussie, en worden er aanbevelingen gedaan (hoofdstuk V).

II. Theoretisch kader

Consultants, adviesbureaus en *consultancy* zijn in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig beschreven (o.a. Van den Berg et al., 2019a). In dit theoretisch kader wordt een korte ontstaansgeschiedenis gegeven van *consultancy*. Aansluitend wordt een definitie gegeven van het begrip ‘consultants’. Vervolgens wordt gekeken naar de redenen voor de inzet van consultants. Daaropvolgend wordt ingezoomd op drie stromingen waarin het wetenschappelijk debat over de inzet van consultants is te verdelen. Deze stromingen vloeien voort uit bestuurskundige perspectieven op de rol van de (rijks)overheid. Afsluitend wordt op de stromingen en bestuurskundige perspectieven gereflecteerd.

II.I De opkomst van *consultancy*

Graham (2011) ziet de opkomst van consultants met name in de jaren '90. Sindsdien zijn zij ook in Nederland niet meer weg te denken. Met name in de jaren '80 en '90 hebben zij een vlucht genomen door de New Public Managementstijl (Van den Berg et al., 2019c). Door het New Public Management is de omvang van de capaciteit aan intern beleidsadviseurs afgenomen, zo stelt Van den Berg et al. (2019c). De gedachte dat voornamelijk sinds het ‘neoliberale tijdperk’ er een sterke opleving plaats heeft gevonden in *consultancy*, is daarentegen door Kipping (2021) genuanceerd. De inzet van consultants in de publieke sector bestond namelijk al daarvoor. Kipping (2021) stelt daarnaast dat de opkomst van *consultancy* is verlopen aan de hand van verschillende ‘generaties’. Met de verschillende generaties ontstonden er ook verschillende perspectieven over (de inzet van) consultants (Fouweather, 2017).

II.II Consultants en ‘*consulting services*’

Het begrip ‘consultants’ vraagt om verduidelijking omdat vele adviseurs zich zo noemen. Uit de literatuur wordt duidelijk dat een scherpe definitie van consultants niet is te geven. Zo geeft Fouweather (2017, p. 7) aan dat het *up to debate* is wat consultants precies zijn.

Om consultants te onderscheiden en te classificeren maakt Van den Berg et al. (2019a) gebruik van *policy advisory systems* (beleidsadviessystemen). Er zijn vier *communities* van *policy advisors* te onderscheiden waar consultants staan beschreven onder de *private sector insiders*. Consultants zijn degenen die op min of meer tijdelijke basis werk uitvoeren om de bestaande interne kennis en personele capaciteit te vergroten, inclusief het maken van beleid (Van den Berg et al., 2019a). Van den Berg et al. (2019a) linkt daarmee consultants aan policy-making. Alvesson en Johansson (2001) onderscheiden consultants aan de hand van vier typen,

zoals ‘*esoteric experts*’ of ‘*traders in trouble*’. Om het begrip consultants af te bakenen hanteren zij de volgende definitie; consultants zijn degenen die consulting services uitvoeren. Consulting services zijn; “objectief advies en assistentie m.b.t. strategie, structuur, management of operaties van een organisatie bij het nastreven van haar doelen en doelstellingen” (Kirkpatrick et al., 2019; Kirkpatrick et al., 2023). Deze definitie wordt ook gehanteerd in dit onderzoek.

II.III Advies en het invoeren van consultants

Dat consultants worden ingezet in de publieke sector is bekend. Nederland heeft, na de Verenigde Staten, de hoogste dichtheid aan beleid- en managementconsultants in de wereld (Rosenthal et al., 1996, p. 111). De redenen voor deze inhuur zijn in de literatuur ook beschreven. O’Flynn en Sturgess (2019) zien dat de inzet van consultants contextafhankelijk is. De literatuur kan grofweg worden ingedeeld in de volgende drie redenen:

Opstelling van ministeries/ambtenaren

In de basis bestaat er de houding om de blik te richten op de private sector. Dit volgt uit wat Althaus et al. (2021) beschrijven als de uitloper van New Public Management waardoor er meer waarde wordt gehecht aan het werk van de private sector ten opzichte van de publieke sector. Een andere factor is de perceptie dat ‘public service quality’, ofwel de kwaliteit van de publieke sector minder wordt (Althaus et al., 2021). Dit zou verklaren dat sommige ministeries en ambtenaren positiever kijken naar consultants van buiten, dan naar rijksambtenaren.

Hulpvraag van ministeries/ambtenaren

Een tweede cluster aan oorzaken over het inschakelen van consultants gaat over de concrete hulpvraag van ministeries en ambtenaren. Voor de Nederlandse situatie ziet ’t Hart et al. (2023) bijvoorbeeld dat consultants worden ingeroepen als er sprake is van; een capaciteitstekort bij het uitvoeren van basistaken, er een versnelde opschaling nodig is of dat er behoefte is aan onpartijdigheid en gespecialiseerde of nieuwe kennis. Althaus et al. (2021) formuleert het anders maar ondersteunt de achterliggende idee. Overheden zouden consultants inschakelen omdat er te weinig tijd of kennis is om een antwoord te formuleren op complexe issues omdat de complexiteit van de overheid is vergroot (Althaus et al., 2021). Daarnaast ziet Althaus et al. (2021) dat er sprake is van een uitbereiding van het aantal spelers van extern advies doordat er meer kennis en complexiteit is. ’t Hart et al. (2023) komt nog met een afwijkende reden om consultants in te huren. De inkoop van nieuwe technologie/systemen/spullen vraagt om

consultants in te huren om dit te implementeren. Van den Berg et al. (2019c) slaat een andere weg in en ziet andere oorzaken. Zo zouden consultants juist worden ingeroepen om ideeën te helpen ontwikkelen, evaluaties uit te voeren naar programma's en agentschappen, en externe feedback te geven op prestaties van de overheid.

Ondersteuning aan politieke leiding

Tot slot, het derde, en laatste cluster aan redenen om consultants in te zetten; de ondersteuning aan de politieke leiding van een ministerie. Zo beschrijven Van den Berg et al. (2019c) en Althaus et al. (2021) dat consultants worden ingeschakeld om respectievelijk acties of politieke keuzes van de politieke leiding te legitimeren. Van den Berg et al. (2019c) komt nog met twee extra redenen. Zo zouden overheden consultants inschakelen om na schandalen werk te verzetten om dergelijke schandalen “op te ruimen”. Tot slot stelt Van den Berg et al. (2019c) dat consultants speelruimte kunnen creëren voor politici als de politieke leiding voor ‘moeilijke uitdagingen’ staat.

II.IV Bestuurskundige paradigma's en perspectieven op consultants

De perspectieven op de inzet van consultants zijn onlosmakelijk verbonden met bestuurskundige paradigma's op de rol van de rijksoverheid. De bestuurskunde kent een drietal paradigma's welke verschillen in perspectief op de rijksoverheid; Traditional Public Administration (TPA), New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG). In de volgende paragrafen worden deze paradigma's toegelicht. De perspectieven op (de inzet van) consultants vloeien en bouwen voort op deze bestuurskundige paradigma's. In de volgende paragrafen wordt de koppeling gemaakt tussen TPA en het kritisch perspectief, tussen het NPM en het functioneel perspectief, en tussen het NPG en het netwerk-perspectief op consultants.

Traditional Public Administration en het kritisch perspectief

Weber wordt gezien als een fundamentele denker van de bestuurskunde. Weber (2015) beschrijft de ‘bureaucratie’, dat eigenlijk staat voor het eerste bestuurskundige paradigma. De bureaucratie moet voldoen aan negen principes (Weber, 2015). De principes gaan o.a. van het volgende uit; politiek en bestuur moeten worden gescheiden, een hiërarchische structuur dat centrale sturing mogelijk maakt, een horizontale gespecialiseerde afdelingen, beleid dat is gemaakt op rationale besluitvorming, en ambtenaren die zijn ingehuurd op basis van kennis en kunde (Torfing et al., 2020a). Deze benadering ziet ambtenaren als kundige uitvoerders. Van den Berg et al. (2019c) doelt op deze stroming en beschrijft het begrip ‘*autarkic state*’ waar hij

bedoelt dat de taken van de overheid volledig worden uitgevoerd door ambtenaren. Dit bestuurskundige paradigma is benoemd als de stroming; Traditional Public Administration (TPA) (o.a. in Bryson et al. (2014).

De kritische stroming is kritisch ten aanzien van de “expliciete en impliciete aannames over het nut van consultants, hun expertise, en of de potentiële voordelen opwegen tegen de samenhangende nadelen” (Althaus et al., 2021). De kritische stroming bouwt voort op TPA door te wijzen op de risico’s van consultants uit de markt en wijst op de kracht van de eigen organisatie. Een overheid die te veel hangt aan consultants en externen zou verworpen tot een ‘*consultocracy*’, ofwel consultocratie (Hood, 1991; Ylönen & Kuusela, 2019). Ylönen en Kuusela (2019) beschrijven een consultocratie als een overheid waar deskundige kennis wordt uitbesteed aan consultants en consultants op den duur het werk van ambtenaren en zelfs politici vervangt. Een consultocratie is een schrikbeeld voor het TPA want zij zijn terughoudend met de inzet van externen omdat zij hangen aan het politieke primaat, de politieke controle en zij vinden deskundige ambtenaren als de uitvoerders van beleid legitiem. Het TPA en de kritische stroming zijn beide kritisch ten aanzien van (de inzet van) consultants, omdat zij risico’s zien als overheden gebruik maken van consultants.

Een eerste (cluster aan) risico(‘s) dat beschreven wordt is de vraag over de effectiviteit en toegevoegde waarde van consultants. Dat consultants waarde toevoegen wordt zelfs door Hurl (2017) in twijfel getrokken, omdat ze de expertise zouden ontbreken en de voorgeschiedenis niet kennen. Ook Craig en Brooks (2006) trekken de claim van toegevoegde waarde van management consulting bij publieke services in twijfel.

Een tweede (cluster aan) risico(‘s) gaat over de legitimiteit en *accountability* bij de inzet van consultants. Ylönen en Kuusela (2019) stellen dat consultants een dominante positie in het beleidsproces hebben verworven en dat zij technische oplossingen aandragen voor politieke problemen waardoor er kan worden getwijfeld aan de democratische legitimiteit. Verder zijn de apolitieke oplossingen een risico, waarbij consultants minder goed zijn in het betrekken van de maatschappelijke context (Ylönen & Kuusela, 2019). Ook Gabriel en Paulus (2015) vinden dat de inzet van consultants op gespannen voet staat met democratische principes, omdat beslissingen door hen impliciet worden gemaakt.

Een derde (cluster aan) risico(‘s) gaat over de afhankelijkheid van consultants die op termijn zou ontstaat. Ylönen en Kuusela (2019) beschrijven dat de specialistische adviescapaciteit binnen een organisatie op termijn verloren kan raken doordat beleidsadviezen en beleidsanalyses herhaaldelijk worden uitbesteedt. Dit raakt aan een kernpunt van TPA omdat de deskundigheid van ambtenaren wordt aangetast. Tactische kennis kan, door de langdurige

inzet van consultants in een organisatie, niet van de ene naar de andere persoon worden overgedragen, zo stelt Sennett (2007). De erosie van tactische kennis kan het gevolg, maar ook de oorzaak zijn van consultocratie aldus Ylönen en Kuusela (2019). Het beroep op consultants draagt bij aan de versterking van de afhankelijkheden dat mede het gevolg is van het “monopoliseren en privatiseren van publieke kennis” door consultants (Ylönen & Kuusela, 2019).

New Public Management en het functioneel perspectief

In de jaren '70 en '80 kwam een andere bestuurskundig paradigma op; het New Public Management (NPM), met name in de Angelsaksische wereld (Torfing et al., 2020c). Het NPM, benoemd door Hood (1991), gaat uit van het importeren van tools, instrumenten en technologieën uit de private sector in de publieke sector (Torfing et al., 2020c). Het NPM gaat om de vernieuwing van de overheid, en heeft oog voor bedrijfsmatig werken, het decentraliseren van verantwoordelijkheden (contractmanagement) en meer resultaatgericht werken (Hood, 1991). In de kern komt het paradigma neer op; een focus op efficiëntie en effectiviteit, het gebruiken van prestatie management, en concurrentie (Christensen & Lægheid 2016; Hood, 1991). Hood (1991) benoemt een aantal componenten van NPM zoals; de nadruk op resultaten boven procedures, meer competitie in de publieke sector, en een opsplitsing van taken in de publieke sector. De gedachte achter deze opsplitsing van taken is dat deze taken kunnen worden uitbesteed aan de vrije markt. De neoklassieke economie zou de bron zijn van het NPM waarin de vrije markt ruimte moet krijgen en de rol van de overheid beperkt zou moeten zijn, zo stelt Torfing et al. (2020c).

De ‘principaal-agent’-relatie staat in dit paradigma centraal. De rijksoverheid zou in deze relatie opereren als principaal waar de private partijen agents zijn. De gedachte is dat deze private partijen handelen uit eigen belang. In dat geval is het nodig dat duidelijk contract management nodig is om private partijen, de agents, te houden aan de gemaakte afspraken (Shaoul, 2005). Het NPM kijkt in tegenstelling tot het TPA ook anders naar het sturingsmechanisme dat de overheid gebruikt. Het TPA ziet dat taken moeten worden uitgevoerd door een professionele bureaucratie, waar de overheid de taken uitvoert. Het NPM gaat uit van het sturingsmechanisme dat de rijksoverheid zou moeten “sturen” in plaats van zelf te “roeien”, zoals benoemd door Osborne en Gaebler (1993). De rijksoverheid zou de markt moeten gebruiken om taken uit te voeren in plaats van deze taken zelf uit te voeren, zoals het TPA-paradigma beschrijft. De inzet van consultants, als private partijen, voor taken van de overheid sluit aan op dit paradigma, en wordt aangemoedigd door het NPM.

Het functioneel perspectief bouwt voort op deze gedachte van het inzetten op consultants voor taken van de rijksoverheid. Het functionele perspectief onderschrijft dat consultants waarde toevoegen aan de publieke sector en dus door de rijksoverheid zouden moeten worden gebruikt. Het perspectief ziet de consultants als externe helpers die specifieke kennis komen brengen, een probleem kunnen onderzoeken of die samen met de klant gaat onderzoeken en de klant ondersteund (Graham, 2011). Het functioneel perspectief wordt onderschreven onder andere door verscheidene consultants. Green et al. (2001), zelf consultants, beschrijven in hun boek hoe de relatie met cliënten kan worden verbeterd, hoe vertrouwen moet worden gebouwd en welke ‘type’ klanten er bestaan.

Er zou volgens dit perspectief nog meer onbenutte waarde gehaald kunnen worden uit het werk van consultants, zo beschrijven o.a. Philips et al. (2015). Belangrijk is dat de overheid taken uitbesteedt aan de consultants omdat zij efficiënter en effectiever taken kunnen uitvoeren.

Samenvattend, het functionele perspectief bouwt voort op het NPM en verwelkomt de inzet van consultants in de publieke sector en bij de rijksoverheid. Consultants leveren volgens het functionele perspectief toegevoegde waarde en de rijksoverheid zou er goed aan doen om consultants in te huren. De waarde zit er niet enkel in dat consultants het werk effectiever en efficiënter zouden doen, maar ook dat de rijksoverheid zich zou moeten beperken tot het ‘sturen’ in plaats van het ‘roeien’. Door te focussen op het sturen wordt de rijksoverheid flexibeler, aldus dit perspectief.

New Public Governance en het netwerk-perspectief

Een derde bestuurskundig paradigma is het New Public Governance (NPG) (Torfing et al., 2020). NPG zet in op samenwerkingen tussen publieke en private actoren, in netwerken en partnerschappen, aldus Torfing et al. (2020b). Het paradigma legt nadruk op *metagovernance*, waarmee wordt bedoeld dat er invloed wordt uitgeoefend op processen en uitkomsten op interactief bestuur zonder dat dit voortkomt uit hiërarchische verbanden (Torfing et al., 2020b). In tegenstelling tot het NPM, dat inzet op de ‘kracht van de markt’, beschrijft het NPG juist de kracht van de samenwerking tussen publieke en private partijen. Dus waar het NPM kijkt naar publiek-private samenwerkingen (PPP’s) als contractuele constructies om efficiëntie en effectiviteit te bereiken, en om kosten van de rijksoverheid te reduceren, wil NPG de nadruk leggen op de relaties en de afhankelijkheden tussen de actoren. Daarentegen ligt bij het NPM de focus minder op contracten, en meer op wederzijds vertrouwen en *relational governance* (Warsen et al., 2020).

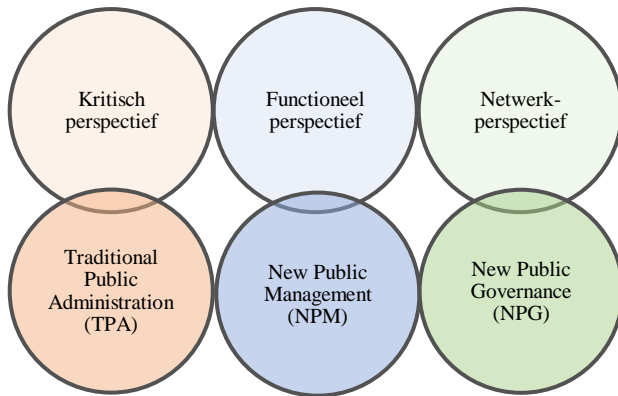
Op deze manier wil het paradigma het probleemoplossend vermogen uit de samenleving gebruiken en toepassen in de publieke sector (Torfing et al., 2020b). Het NPG is niet enkel positief over de markt en wijst op relaties en samenwerking. Uiteindelijk moet de samenwerking leiden tot een win-win situatie waarbij publieke doelen worden gedefinieerd en geïmplementeerd door middel van een proces van interactie en onderhandeling (Klijn & Koppenjan, 2015).

Naast een kritisch en functioneel perspectief kan op basis van collaborative governance een derde perspectief worden geconstrueerd. Zo is Graham (2011) van mening dat er naast een kritisch en functioneel perspectief er een genuanceerde aanpak op consultants moet komen, om zo een “effectieve samenwerking” op te kunnen zetten. Het “netwerk”-perspectief schetst situaties en contexten waarin consultants nuttig kunnen zijn en een bijdrage kunnen leveren, maar wijst daarnaast ook de inzet van consultants af in bepaalde contexten. Althaus et al. (2021) gebruikt zowel kritische en functionele perspectieven, en kijkt dus genuanceerder naar de inzet van consultants. Althaus et al. (2021), waarin het netwerkperspectief terug lijkt te komen, onderkent dat de inzet van consultants in bepaalde omstandigheden positieve uitkomsten kan hebben, maar erkent ook de mogelijke risico's van de inzet van consultants. Enkel onder de “juiste omstandigheden”, stellen zij, kan het beleidsadvies worden verbeterd en kan de bureaucratische capaciteit worden versterkt. Interessant is dat zij concluderen dat alleen consultants van “hoge kwaliteit” en die “op de juiste manier zijn ingezet”, de publieke sector kunnen helpen met beleidsverbeteringen en -capaciteit, zo stelt Althaus et al. (2021, p. 886).

Het netwerkperspectief verwacht ook dat klanten (lees: overheden) kritisch kijken of zij zelf in staat zijn om ‘consulting interventions’ toe te (laten) passen. Alleen als zij dit kunnen dan is het mogelijk om er extra waarde uit te halen (Graham, 2011). De nadruk van dit perspectief is veel meer gelegen in (de voorwaarden van) de samenwerking, zoals ook Graham (2011) beschreef. 't Hart et al. (2023) gaan in op de voorwaarden van de samenwerking. In twee situaties kan het nuttig en effectief zijn om een beroep te doen op consultants; als er moet worden “doorgewerkt” of als er bepaalde specialistische kennis nodig is ('t Hart et al., 2023, p. 14). Consultants kunnen volgens hen dan helpen als smalle schil rond de rijksoverheid. Het wordt duidelijk dat zij ook een genuanceerder beeld schetsen en in bepaalde gevallen de waarde van consultants erkennen. Zo beschrijven Warsen et al. (2020) de contracten van Rijkswaterstaat met private partijen waar er naast uitgebreide contracten aandacht moet zijn voor het opbouwen van vertrouwensvolle relaties met private partijen.

II.V Afsluitend

De drie verschillende perspectieven en de bestuurskundige paradigma's zijn in schematisch weergegeven. In Tabel 1 staan de bestuurskundige stromingen met hun focus, kijk op de overheid en kernideeën beschreven.



Figuur 1

Schematische weergave bestuurskundige stromingen en perspectieven ten aanzien van consultants

Tabel 1*Perspectieven op consultants*

	Kritisch perspectief	Functioneel perspectief	Netwerk-perspectief
Bestuurskundig paradigma	Traditional public administration (TPA)	New public management (NPM)	New public governance (NPG)
Focus	Het bereiken van politieke doelen en publieke waarde.	Het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van het leveren van ‘services’	Verbetering van de coördinatie en samenwerking tussen organisaties.
Relatie met private partijen	Het primaat van de politiek en politieke controverses waarborgen.	Contractuele principaal-agentrelatie.	Partnerschap met intensieve interacties gericht op vertrouwensrelaties.
Kijk op de rijksoverheid	De rijksoverheid zou taken en opdrachten (zo veel mogelijk) zelf moeten uitvoeren om politieke controle te kunnen verzekeren.	De rijksoverheid zou voor taken en opdrachten moeten kijken naar de private sector en moeten uitbesteden op basis van efficiëntie en effectiviteit.	De rijksoverheid zou met private partijen tot en goede samenwerking moeten komen op basis van vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid.

* Tabel gebaseerd op tabel uit Warsen et al. (2020, p. 5)

III. Methoden

De houding van ambtenaren op de inzet van consultants staat centraal in dit onderzoek en wordt onderzocht door middel van Q-methodologie. Het wetenschappelijk beschrijven van patronen in de intersubjectiviteit van personen over een onderwerp wordt vaker onderzocht door middel van Q-methodologie (zie o.a. Brown, 1980; Nederhand et al., 2019). In dit hoofdstuk wordt Q-methodologie verduidelijkt. Vervolgens worden het *grid* en de statements toegelicht. Daarna wordt toegelicht hoe het onderzoek is uitgevoerd en hoe de statements zijn getest. Tot slot wordt nader ingezoomd op de validiteit en betrouwbaarheid, voor zover daar nog niet op in is gegaan.

III.I Q-methodologie

De Q-methodologie is een ‘mixed-methods’-benadering (Exel & Graaf, 2005) dat o.a. gebruikt wordt in de bestuurskunde om perspectieven systematisch te bestuderen. In een Q-methodologische studie worden statements over een onderwerp voorgelegd aan de respondent(en). Deze respondenten worden vervolgens gevraagd om deze statements te ranken vanuit hun optiek (Exel & Graaf, 2005). Door de relativiteit tussen de opinies en statements kunnen samenhangende ‘clusters’ worden onderzocht. Uit de statements en opinies van individuele (top)ambtenaren kunnen patronen en structuren worden gedestilleerd. De mogelijke clusters geven de percepties van een populatie, in dit geval rijksambtenaren, weer.

III.II Het *grid*

Een verzameling van opvattingen op een bepaald onderwerp wordt ‘concoors’ genoemd in de Q-methodologie. Uit de hiervoor beschreven literatuur wordt een beeld geschetst van mogelijke houdingen van ambtenaren ten opzichte van consultants. De houdingen komen overheen met het kritisch, functioneel en netwerk-perspectief. Op basis van deze perspectieven, de bestuurskundige paradigma’s en de subthema’s is een *grid* opgesteld. De statements in het *grid* zijn ontstaan uit wetenschappelijke artikelen of zijn gevormd naar het bestuurskundig paradigma, en zijn onderverdeeld in drie subthema’s; legitimiteit, toegevoegde waarde en langetermijneffecten/afhankelijkheidsrelaties. In Tabel 2 staan de verschillende stromingen met de daaraan gelinkte statements welke kenmerkend zijn voor deze stroming. Om de opinies te onderzoeken wordt gebruikt gemaakt van een vaste set aan statements (zogenaamde Q-set). Respondenten en geïnterviewden beoordelen de q-set op basis van hun houding ten aanzien van

consultants. De statements worden daarnaast door hen op volgorde gelegd (zogenaamde Q-sortering). De ingevulde Q-set beschrijft daarmee hun houding.

Tabel 2
Drie perspectieven en de daaraan gelinkte statements

	Perspectief	Statements	N
A	Kritische perspectief	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 en 9	9 statements
B	Functionele perspectief	10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 en 18	9 statements
C	Netwerkperspectief	19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 en 27	9 statements

III.III Q-sorting

Voor dit onderzoek zijn in totaal 27 statements geformuleerd (zie Tabel 4). Bij Q-methodologie zijn 40 statements per studie gebruikelijk maar er is een bandbreedte tussen de 25-250 statements, aldus Churruca et al. (2021). De statements zijn opgesteld op basis van de wetenschappelijke literatuur of sluiten daar op aan (zie Bijlage 1 – **Verantwoording per statement**

- **Statement 1:** De inzet van consultants is vanuit democratisch oogpunt discutabel
- **Statement 2:** De inzet van consultants belemmert politieke controle door politici op de uitvoering door ambtenaren.
- **Statement 3:** Consultants presenteren oplossingen als apolitiek.
 - o Gebaseerd op (Ylönen & Kuusela, 2019)
- **Statement 4:** Consultants werken niet in het publieke belang
 - o Gebaseerd op (Graham, 2011, p. 209)
- **Statement 5:** Consultants houden de schijn op waarde toe te voegen aan de overheid.
- **Statement 6:** Een beroep op consultants is een teken van onvermogen van de rijksoverheid.
- **Statement 7:** Consultants hollen de capaciteit van de rijksoverheid uit
 - o Gebaseerd op (Howlett & Migone, 2013)
- **Statement 8:** De rijksoverheid is te afhankelijk geworden van consultants
 - o Gebaseerd op (Graham, 2011, p. 209)
- **Statement 9:** De inhuur van consultants zorgt voor afnemende kennis en kunde binnen het ambtelijk apparaat.
- **Statement 10:** Consultants nemen de maatschappelijke context mee in hun adviezen.
- **Statement 11:** Consultants zorgen ervoor dat innovatieve managementpraktijken en technologieën worden overgebracht naar de rijksoverheid.
- **Statement 12:** Consultants zijn externe adviseurs die ik kan vertrouwen
 - o Gebaseerd op (Graham, 2011, p. 212)
- **Statement 13:** Consultants brengen essentiële expertise en ervaring uit de private sector mee die nuttig zijn voor de rijksoverheid.
- **Statement 14:** Consultants zijn creatiever dan rijksambtenaren van ministeries
 - o Gebaseerd op (Linovski, 2016)
- **Statement 15:** Consultants zijn innovatiever dan rijksambtenaren van ministeries
 - o Gebaseerd op (Linovski, 2016)

- **Statement 16:** Naar mijn idee zou de rijksoverheid meer gebruik moeten maken van consultants.
- **Statement 17:** Naar mijn idee voert de rijksoverheid taken uit die beter bij de ‘markt’ kunnen worden belegd.
- **Statement 18:** Op de lange termijn bestaan er geen risico’s voor de rijksoverheid bij de inzet van consultants.
- **Statement 19:** Samenwerken met consultants is legitiem, mits er wordt gewerkt op basis van wederzijds vertrouwen.
- **Statement 20:** De inzet van consultants is goed te verantwoorden zolang de integriteit goed is gewaarborgd.
- **Statement 21:** Voor een constructieve samenwerking tussen rijksambtenaren en consultants is het belangrijk dat er langdurige relaties worden opgebouwd om vertrouwen te creëren.
- **Statement 22:** De toegevoegde waarde van consultants zit in de kruisbestuiving van kennis en kunde met ambtenaren van de rijksoverheid.
- **Statement 23:** Sommige kennis en adviezen die consultants ontwikkelen kan de rijksoverheid niet zelf ontwikkelen.
 - o Gebaseerd op (Ylönen & Kuusela, 2019)
- **Statement 24:** Consultants helpen bij het doorbreken van silodenken.
- **Statement 25:** Als de rijksoverheid duidelijke richtlijnen opstelt met betrekking tot de condities waaronder consultants kunnen worden ingezet, bestaan er geen grote lange termijn risico’s.
- **Statement 26:** Bij een goede borging van kennis en kunde bij de rijksoverheid hoeft de overheid de inzet van consultants niet te verminderen.
- **Statement 27:** Zolang rijksambtenaren en consultants een goede samenwerking opbouwen zijn de lange termijn risico’s beperkt.

Bijlage 2 –). De statements zijn naast de drie stromingen ook verdeeld in de drie subthema’s; legitimiteit, toegevoegde waarde en afhankelijkheidsrelaties/ lange termijnrisico’s. Respondenten is gevraagd om de statements in een forced-choice format te plaatsen (Tabel 3).

Respondenten hebben eerst een voorselectie gemaakt door drie stapels te maken met ‘minst mee eens’, ‘gemiddeld’ en ‘meest mee eens’. Na deze voorselectie hebben de respondenten de stapels met statements in het format geplaatst. De statements zijn in willekeurige volgorde aan de respondenten gepresenteerd. De statements zijn geordend op een verdeling van “minst mee eens” (-4) tot en met “meest mee eens” (+4). Door de plaatsing van de statements in het format wordt duidelijk wat de mening over (de inzet van) consultants. De verdeling waar gebruik van is gemaakt is toepasselijk voor Q-onderzoek met een kleiner aantal respondenten dan of gelijk aan N = 40 (Brown, 1980).

Statements rond het cluster ‘legitimiteit’ richten zich op de verantwoording, het vertrouwen in en de integriteit van consultants. Statements rond het cluster ‘Toegevoegde waarde’ gaan over de waarde die consultants wel of niet toevoegen. Het laatste cluster; ‘afhankelijkheidsrelaties’ gaat over hoe de relatie tussen de rijksoverheid en consultants eruit ziet en welke risico’s of voordelen er kunnen optreden, maar gaat ook over de overdacht van kennis en kunde van consultants op rijksambtenaren.

Voor de respondenten zijn de perspectieven niet zichtbaar en zijn de statements random gesorteerd. Aan respondenten wordt vervolgens gevraagd waarom ze de statements waar ze het meest mee eens of minst mee eens zijn te motiveren, en daarmee dus controleren.

Tabel 3

Q sort 'forced'-format

				1A				
			2B	3C	4D			
	5E	6F	7G	8H	9I	10J	11K	
	12L	13M	14N	15O	16P	17Q	18R	
19S	20T	21U	22V	23W	24X	25Y	26Z	27A
Oneens								Eens
-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4

Tabel 4

Grid met statements per perspectief met subthema's; legitimiteit, toegevoegde waarde en lange termijnrisico's

	Traditional public administration - Kritische stroming	New public management - Functionele stroming	New public governance - Genuanceerde stroming
Legitimiteit (verantwoording, vertrouwen en integriteit)	1. De inzet van consultants is vanuit democratisch oogpunt discutabel	10. Consultants nemen de maatschappelijke context mee in hun adviezen.	19. Samenwerken met consultants is legitiem, mits er wordt gewerkt op basis van wederzijds vertrouwen
	2. De inzet van consultants belemmert politieke controle door politici op de uitvoering door ambtenaren.	11. Consultants zorgen ervoor dat innovatieve managementpraktijken en technologieën worden overgebracht naar de rijksoverheid.	20. De inzet van consultants is goed te verantwoorden zolang de integriteit goed is gewaarborgd.
	3. Consultants presenteren oplossingen als apolitiek.	12. Consultants zijn externe adviseurs die ik kan vertrouwen.	21. Voor een constructieve samenwerking tussen rijksambtenaren en consultants is het belangrijk dat er langdurige relaties worden opgebouwd om vertrouwen te creëren.
	4. Consultants werken niet in het publieke belang.	13. Consultants brengen essentiële expertise en ervaring uit de private sector mee die nuttig zijn voor de rijksoverheid.	22. De toegevoegde waarde van consultants zit in de kruisbestuiving van kennis en kunde met ambtenaren van de rijksoverheid.
Toegevoegde waarde (Nut en noodzaak)	5. Consultants houden de schijn op waarde toe te voegen aan de overheid.	14. Consultants zijn creatiever dan rijksambtenaren van ministeries.	23. Sommige kennis en adviezen die consultants ontwikkelen kan de rijksoverheid niet zelf ontwikkelen.
	6. Een beroep op consultants is een teken van onvermogen van de rijksoverheid.	15. Consultants zijn innovatiever dan rijksambtenaren van ministeries.	24. Consultants helpen bij het doorbreken van silodenken
	7. Consultants hollen de capaciteit van de rijksoverheid uit.	16. Naar mijn idee zou de rijksoverheid meer gebruik moeten maken van consultants.	25. Als de rijksoverheid duidelijke richtlijnen opstelt met betrekking tot de condities waaronder consultants kunnen worden ingezet, bestaan er geen grote lange termijn risico's.
Lange termijnrisico's	8. De rijksoverheid is te afhankelijk geworden van consultants.	17. Naar mijn idee voert de rijksoverheid taken uit die beter bij de 'markt' kunnen worden belegd.	26. Bij een goede borging van kennis en kunde bij de rijksoverheid hoeft de overheid de inzet van consultants niet te verminderen.
	9. De inhuur van consultants zorgt voor afnemende kennis en kunde binnen het ambtelijk apparaat.	18. Op de lange termijn bestaan er geen risico's voor de rijksoverheid bij de inzet van consultants	27. Zolang rijksambtenaren en consultants een goede samenwerking opbouwen zijn de lange termijn risico's beperkt.

III.IV Piloting en pre-testing

De lijst met statements is voorgelegd aan public affairs consultants. Twee van hen hebben het Q-sort format ingevuld en hen is gevraagd of de statements duidelijk zijn en of zij nog andere feedback hadden. Naar aanleiding van dit gesprek is er gereflecteerd op de lijst met statements en zijn enkele statements aangepast.

III.V P-set: de respondenten

Na het opstellen van de statements en de pretesting is het onderzoek uitgezet bij respondenten. Bij Q-methodologie wordt veelal uitgegaan van een P-sample van 40-60 respondenten (Watts & Stenner, 2012). Brown (1980) geeft aan dat er voor een goede representatie van de perspectieven van een populatie niet meer dan 40 respondenten nodig zijn. In dit onderzoek is een bredere groep benaderd dan 40 respondenten. Uiteindelijk is gekomen tot een respons van 37 respondenten. Deze deelnemers zijn geselecteerd op basis van *theoretical sampling* (Jedlloo & van Staa, 2009). Op basis van de literatuur worden bewust bepaalde personen uitgekozen aan wie is gevraagd om online het onderzoek in te vullen.

In de p-set zijn rijkstrainees, oud-directeuren-generaal, teamcoördinatoren en beleidsambtenaren opgenomen. In Tabel 5 is het aantal ambtenaren per ministerie te zien die hebben deelgenomen. Door ambtenaren van verschillende ministeries te betrekken is verzekerd dat de perspectieven van een zo'n breed mogelijke groep rijksambtenaren zijn vertegenwoordigd. De perspectieven van rijksambtenaren zou daarom moeten aansluiten op de perspectieven van niet-betrokken andere rijksambtenaren. Gelet op de betrouwbaarheid van het onderzoek zijn enkel rijksambtenaren van ministeries gevraagd naar hun houdingen, waarbij ambtenaren van andere overheden en zelfstandig bestuursorganen zijn uitgezonderd.

De ambtenaren zijn gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek en na toestemming is hen gevraagd om de statements te ordenen via een uitnodiging voor een online Q-sort programma. Bij zes (top)ambtenaren is vervolgens een kort interview (30-60 min.) afgenomen. In dit onderzoek is het online q-sort programma Qmethodsoftware gebruikt.

Tabel 5
Aantal respondenten per ministerie

Ministeries	Aantal respondenten (N = 37)
Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	0
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	4
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)	1
Ministerie van Defensie (DEF)	6
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	5
Ministerie van Financiën (FIN)	3
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)	8
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	2
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	2
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	3
Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V)	1
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	2

III.VI Betrouwbaarheid en validiteit

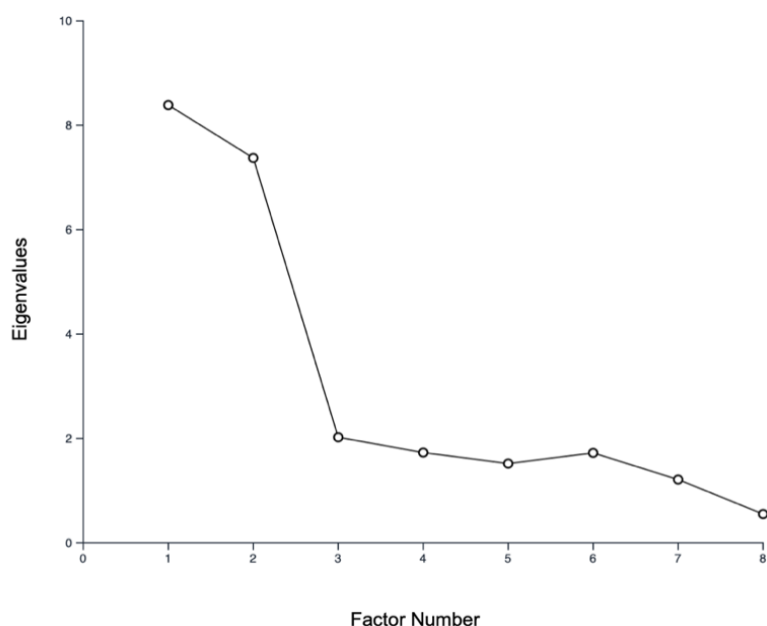
Uit Brown (1980) volgt dat de externe validiteit van Q-sorts is geborgd door een brede groep ambtenaren te betrekken. Aangezien er geen externe criteria bestaan voor het evalueren van de gezichtspunten kan dit niet worden gecontroleerd. De interne validiteit van het onderzoek is geborgd door toetsingen van de profielen die uiteindelijk zijn opgesteld. Over de betrouwbaarheid van Q methodologie bestaat discussie, maar zoals in Exel en Graaf (2005) naar voren komt is dat de Q methodologie ervoor moet zorgen dat de verschillende perspectieven voor het voetlicht komen. Uit Akhtar-Danesh et al. (2008) volgt dat ook de betrouwbaarheid van het sorteren goed is gebleken. Voor de betrouwbaarheid van de resultaten is de dubbele controle gebruikt. Zo is na het invullen van het forced-format het volledig ingevulde format getoond aan respondenten en is hen de mogelijkheid geboden om de ordening van statements aan te passen. Deze ‘double-check’-methode wordt gebruikt om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen. Pas na een dubbele check bevestigen de respondenten de keuzes. Een dergelijke ‘double check’-functie in het Q-sortouch programma is gebruikelijk (zie o.a. Nederhand & Edelenbos, 2023; Warsen et al., 2020). De interviews bieden aanvullende informatie over de motivatie en duiding, en geldt als een check op de q-sort met als gevolg dat de betrouwbaarheid van de bevindingen wordt verhoogd.

IV. Resultaten en analyse

In totaal zijn er vier profielen geëxtraheerd die in dit hoofdstuk worden geanalyseerd. In het eerste deel wordt beschreven hoe de analyse is uitgevoerd, waarvan de meer gedetailleerde uitwerking is te vinden in Bijlage 2 – **Uitwerking analyse Q-methodologie**. In het tweede deel volgen de vier profielen, waarna de verschillen en overeenkomsten worden geanalyseerd. Tot slot wordt gekeken naar de respondenten die niet laden op de profielen.

IV.I Analyse

De analyse is uitgevoerd op de Q-sorteringen van in totaal 37 respondenten, waarvan met zes respondenten een interview is afgenomen. De sorteringen van de statements van de 37 respondenten staan vermeld in Bijlage 3 – **Q-sorteringen**. Deze sorteringen zijn geanalyseerd door middel van ‘Ken-Q analysis’, een online webapplicatie (Banasick, 2023). Het doel van de analyse is om respondenten te clusteren in groepen welke een soortgelijke houding hebben ten aanzien van de inzet van consultants. Op de data is centroid factor analysis toegepast op 8 factoren (Zie Bijlage 4 – Niet-geroteerde factor matrix), dit sluit aan bij andere studies (Hanson & O’Dwyer, 2019; Nederhand & Edelenbos, 2023; Nederhand et al., 2019). Van deze 8 factoren laden er vijf factoren met minimaal een Eigenvalue boven de 1 (zie Figuur 2), en met minimaal twee respondenten die significant laden op de factor. Doordat op de vijfde factor slechts twee respondenten significant laden, deze factor sterk correleerde met de andere factoren en theoretisch niet goed te duiden is, is gekozen om vier factoren mee te voor verdere analyse.



Figuur 2
Screen plot

Vier factoren zijn meegenomen naar de verdere analyse waarop varimax rotation is toegepast. Door middel van auto-flag zijn respondenten geselecteerd die significant laden op een factor. De vier factoren, ook wel profielen genoemd, staan voor onafhankelijke clusters van respondenten die in meer of mindere mate een perspectief of houding delen. De onafhankelijke clusters staan dus voor een bepaald perspectief. Profielen staan voor een gelijksoortige houding ten aanzien van in dit geval de inzet van consultants.

30 respondenten zijn significant geassocieerd met een van de vier profielen ($p < 0.05$), zoals te zien is in Tabel 6 Factor karakteristieken. Op profiel 1 laden er twaalf respondenten significant. Op profiel 2 laden zeven respondenten significant, op profiel 3 laden eveneens zeven respondenten significant en op profiel 4 laden er vier respondenten significant. Opgeteld zijn er 30 respondenten die significant laden op een profiel waardoor zeven respondenten niet significant laden op een profiel. In Tabel 6 is te zien dat de composite reliability (CR) van alle factoren boven de minimale waarde van 0,8 zitten, namelijk 0,94-0,98. Dit geeft een hoge betrouwbaarheid aan.

Tabel 6
Factor karakteristieken

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
Significant geladen respondenten	12	7	7	4
Gemiddelde relatieve coëfficiënt	0,8	0,8	0,8	0,8
Composite Reliability (CR)	0,98	0,966	0,966	0,941
Standaardfout van de factor op basis van de Z-scores	0,141	0,184	0,184	0,243

De statistische analyse kijkt naar de samenhang van de profielen, dat wordt aangeduid met de correlatiecoëfficiënt. In Tabel 7 staat de correlatiecoëfficiënt. De waarden van deze coëfficiënt liggen tussen -1 en +1. Als de relatiecoëfficiënt 0 is dan is er een gebrek aan verband. Hoe hoger de waarde hoe sterker het verband tussen de profielen. De correlatie tussen de factoren 2, 3 en 4 is gemiddeld. Factoren 2 en 3 hebben een gemiddelde samenhang desondanks beschrijven ze een onderscheidend profiel waardoor ze zijn meegenomen. De correlatie van factor 1 met factor 2, 3 en 4 afzonderlijk is zwak of zeer zwak. Ondanks de gemiddelde samenhang tussen enkele factoren kunnen vier profielen worden onderscheiden die interessant zijn om uit te diepen.

Tabel 7
Correlatiecoëfficiënt

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
Factor 1	1	-0,0308	0,2928	0,0921
Factor 2	-0,0308	1	0,4934	-0,4713
Factor 3	0,2928	0,4934	1	-0,2123
Factor 4	0,0921	-0,4713	-0,2123	1

In de volgende paragrafen worden de vier profielen geïnterpreteerd. Bij ieder profiel is een kenmerkende q-sortering als figuur toegevoegd waarbij statements die horen bij een subthema onder een bestuurskundig paradigma gekleurd zijn. Tabel 8 laat zien welke statements horen bij TPA, NPM en NPG. De subthema's onder de bestuurskundige paradigma's zijn gekleurd om de verschillen in de profielen te verduidelijken.

Tabel 8
Statements per kleur geordend

Subthema	Stellingen TPA	Stellingen NPM	Stellingen NPG
<i>Legitimiteit</i>	1, 2 en 3	10, 11 en 12	19, 20 en 21
<i>Toegevoegde waarde</i>	4, 5 en 6	13, 14 en 15	22, 23 en 24
<i>Lange termijn risico's</i>	7, 8 en 9	16, 17 en 18	25, 26 en 27

Profiel 1: Optimist – Consultants als strategische oproepkracht

Profiel 1 verklaart 18% van de roterende variantie. Op dit profiel laden 12 respondenten significant, waarvan 3 respondenten met wie een interview is afgenomen. In Tabel 9 staan de definiërende statements die significant laden op dit profiel bijgevoegd. Dit profiel valt onder het hoofdprofiel van de optimisten, naar de inzet van consultants.

Profielschets 1

De ideale ambtenaar uit profielschets 1 vindt dat consultants bepaalde kwaliteiten hebben. Zo hebben consultants bijvoorbeeld specifieke kennis (13: 3). Deze specifieke kennis hoeft een rijksoverheid niet zelf in huis te hebben. Het is namelijk niet erg dat de rijksoverheid niet alles in huis heeft want er zijn nou eenmaal onderdelen waar het te verantwoorden is dat er geen FTE aan wordt besteed. “Specifieke kennis moet je niet zelf willen vergaren, want je kan simpelweg niet op alle terreinen meester zijn”, aldus een oud-directeur-generaal. Een andere oud-directeur-generaal herkent dit; “voor kennis die zeer specifiek is, daar vraag je consultants voor”. Nog duidelijker stelt de beleidsmedewerker het; “sommige expertise is zo niche, dan zou je dit de rest van het jaar niet gebruiken. Je wil niet dat een ambtenaar het hele jaar uit zijn neus zit te eten om één keer per jaar iets snuggers te zeggen”.

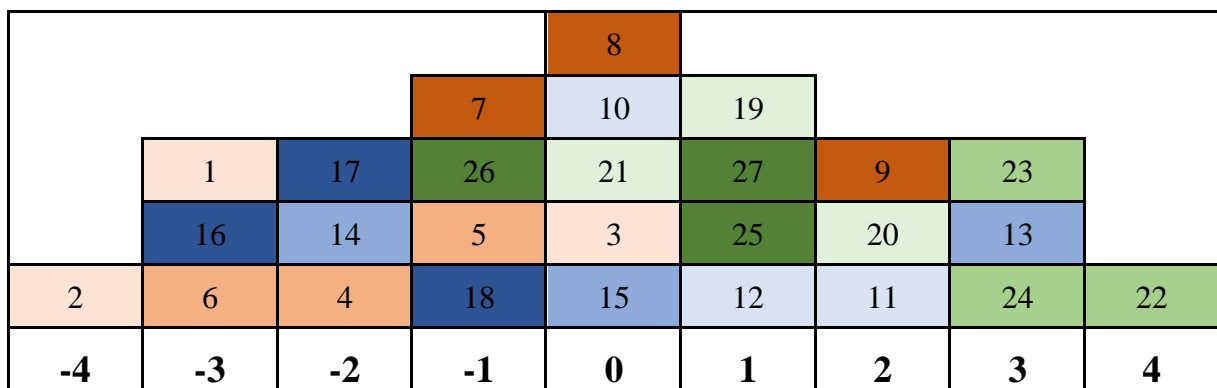
Een andere kwaliteit, volgens dit ideaaltipe ambtenaar, is dat consultants silodenken kunnen doorbreken. Een beleidsmedewerker verklaart; “Zij (consultants) kijken toch makkelijker uit een andere hoek naar bepaalde problemen. Wij hebben vaak ambtenaren die dan meteen roepen; “kan niet”, maar dan zeg ik dat dan doen we nou al tien jaar, moeten we het niet een keer proberen”. Het ideaaltipe vindt dit een kwaliteit die de overheid kan helpen. “Dat is de blik van buiten, die ook verbanden met andere clubs ziet. Of betrokkenheid van andere departementen vraagt”, aldus een oud-directeur-generaal.

De ideale ambtenaar uit deze profielschets vindt dat de rijksoverheid kritisch moet kijken of het wel nodig is om ambtenaren op bepaalde projecten te zetten of dat een klein vraagstuk bij de consultants kan worden uitgezet. De afweging tussen consultants en ambtenaren wordt gemaakt aan de hand van factoren zoals tijd, geld en beleidsdossier.

Als er een keuze wordt gemaakt om projecten door consultants uit te laten voeren dan zien zij dat niet als zwaktebot van de rijksoverheid (6: -3) maar als een weloverwogen besluit. “Nee ik vind het (de inhuur van consultants) juist een teken van vermogen, dat je inziet, dit kunnen we niet zelf en daar hebben we externe expertise voor nodig. Als je het zelf gaat proberen dan heb je pas onvermogen”, aldus een beleidsmedewerker.

Het ideaaltype ambtenaar kan dan ook niks met het verwijt dat het inhuren van consultants niet legitiem zou zijn omdat politici hun controlerende taak minder goed zouden kunnen uitoefenen (2: -4; 3: -3). “Ik zou niet weten waarom dat belemmerd zou zijn”, aldus een oud-directeur-generaal. Een beleidsambtenaar maakt het simpel als het gaat om politieke controle; “Alles is terug te vinden op de begroting. (...) Het staat in de stukken”.

Het zelfbeeld van dit ideaaltype ambtenaar is dat de rijksoverheid meester is over de situatie en dat zij kan sturen en bepalen hoe consultants worden ingehuurd. Consultants en ambtenaren verschillen als persoon weinig, de een is niet per se creatiever dan de ander (14: -2).



Figuur 3

Factor scores voor profiel 1. De plaats van een statementnummer in de q-sort is het gemiddelde van dit profiel.

Aansluiting bij bestuurskundig paradigma's

In

Figuur 3 is duidelijk dat met name de statements verbonden met het NPG (de groene statements (toegelicht in Tabel 9)) positief (+1 - +4) worden beoordeeld. Het subthema ‘toegevoegde waarde’ van het NPG wordt het positiefst beoordeeld. Naast het NPG komen ook statements van het NPM terug in dit profiel, al worden de statements over lange termijnrisico's afgewezen.

Tabel 9

Onderscheidende significante statements van profiel 1, met de verklaarde variantie. Het ideaaltype ambtenaar is het met de positief gesorteerde statements eens en is het met de negatief gesorteerde statements oneens.

Positief gesorteerde statements	
Sort value	Statement
3*	#24. Consultants helpen bij het doorbreken van silodenken.
3*	#13. Consultants brengen essentiële expertise en ervaring uit de private sector mee die nuttig zijn voor de rijksoverheid
3*	#23. Sommige kennis en adviezen die consultants ontwikkelen kan de rijksoverheid niet zelf ontwikkelen.
2*	#11. Consultants zorgen ervoor dat innovatieve managementpraktijken en technologieën worden overgebracht naar de rijksoverheid.
Negatief gesorteerde statements	
Sort value	Statement
-4*	#2. De inzet van consultants belemmert politieke controle door politici op de uitvoering door ambtenaren.
-3*	#1 De inzet van consultants is vanuit democratisch oogpunt discutabel
-3*	#6 Een beroep op consultants is een teken van onvermogen van de rijksoverheid
-2*	#14. Consultants zijn creatiever dan rijksambtenaren van ministeries.

Aantal significante ladingen: 12 Verklaarde variantie: 18%
*** Onderscheidend statement met $P < 0.01$**

Profiel 2: Criticaster – Consultants zijn een risico voor de rijksoverheid

Profiel 2 verklaart 16% van de roterende variantie. Bij elkaar laden er 7 respondenten significant op dit profiel, waarvan er met geen van de respondenten een interview is afgenomen, waardoor er geen aanvullende quotes zijn toegevoegd. Profiel 2 is een subprofiel van het hoofdprofiel van de criticasters ten aanzien van de inzet van consultants. In Tabel 10 zijn de definiërende statements die significant laden op dit profiel bijgevoegd.

Profielschets 2

De ideale ambtenaar uit profielschets 2 vindt dat de rijksoverheid er niet goed aan doet om consultants in te zetten. Dit ideaaltype maakt zich zorgen over deskundigheid en uitvoeringskracht van de rijksoverheid op de lange termijn. Consultants hebben een negatieve invloed op de rijksoverheid, waarbij de rijksoverheid zich afhankelijk maakt van consultants. Consultants worden door dit type dan ook niet vertrouwd.

Het ideaaltype ambtenaar wijst het indekken van de overheid, bijvoorbeeld door richtlijnen op te stellen, van de hand (25: -3) want richtlijnen kunnen de risico's niet beperken. Het enkel borgen van de kennis, welke door consultants is opgedaan tijdens het project, is volgens hen niet genoeg. Voor de rijksoverheid zijn de risico's niet beperkt en daar moet binnen de rijksoverheid meer oog voor zijn. Consultants werken namelijk in de ogen van het ideaaltype ambtenaar niet in het publieke belang (4: 3). Zij handelen volgens hun eigen agenda, die gericht is op geld verdienen.

Bij het aangaan van samenwerking komt de rijksoverheid slechter uit de relatie op de langere termijn. Er bestaan altijd risico's waar de rijksoverheid ten opzichte van consultants aan het kortste eind trekt (27: -3). Bij iedere vorm van samenwerking zijn er degenen die profiteren en degenen die verliezen, en steevast komen consultants en de consultancykantoren hier het beste uit.

De ideaaltype ambtenaar, van dit profiel, is van mening dat de rijksoverheid bepaalde kennis en adviezen niet zelf kan ontwikkelen (23: 2). Deze kennis en kunde bezitten consultants wel. Desondanks vindt dit ideaaltype dat de inzet van consultants moet worden verminderd (26: -3). Het is hoe dan ook niet legitiem om consultants in te schakelen voor bepaalde projecten of taken. Dit profiel wijst de inzet van consultants van de hand, ongeacht dat er sprake is van integriteitscodes en -regels (20: -2) of dat er wordt gewerkt op basis van vertrouwen (19: -1).

				22				
			19	11	13			
	27	16	21	14	1	23	4	
	25	20	17	3	5	2	8	
18	26	12	10	15	24	6	7	9
-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4

Figuur 4

Factor scores voor profiel 2. De plaats van een statementnummer in de q-sort is het gemiddelde van dit profiel.

Aansluiting bij bestuurskundig paradigma's

Dit profiel sluit sterk aan bij het bestuurskundige paradigma TPA, zo valt af te lezen uit Figuur 4. Op statement #3 na zijn de statements onder dit paradigma positief beoordeeld. Verder wordt duidelijk dat de respondenten op de lange termijn risico's zien, gelet op statements; 25, 26 en 27. De bestuurskundige paradigma's van het NPG en NPM worden afgewezen.

Tabel 10

Onderscheidende significante statements van profiel 2, met de verklaarde variantie. Het ideaaltypische ambtenaar is het met de positief gesorteerde statements eens en is het met de negatief gesorteerde statements oneens.

Positief gesorteerde statements	
Sort value	Statement
3*	#4. Consultants werken niet in het publieke belang.
2*	#23. Sommige kennis en adviezen die consultants ontwikkelen kan de rijksoverheid niet zelf ontwikkelen
Negatief gesorteerde statements	
Sort value	Statement
-3*	#27. Zolang rijksambtenaren en consultants een goede samenwerking opbouwen zijn de lange termijn risico's beperkt.
-3*	#25. Als de rijksoverheid duidelijke richtlijnen opstelt met betrekking tot de condities waaronder consultants kunnen worden ingezet, bestaan er geen grote lange termijn risico's.
-3*	#26. Bij een goede borging van kennis en kunde bij de rijksoverheid hoeft de overheid de inzet van consultants niet te verminderen.
-2*	#20. De inzet van consultants is goed te verantwoorden zolang de integriteit goed is gewaarborgd.
-1*	#19. Samenwerken met consultants is legitiem, mits er wordt gewerkt op basis van wederzijds vertrouwen.

Aantal significante ladingen: 7 Verklaarde variantie: 16%

*** Onderscheidend statement met P < 0.01**

Profiel 3: Criticaster – Consultants en rijksambtenaren zijn niet wezenlijk verschillend

Profiel 3 verklaart 13% van de roterende variantie. Bij elkaar laden er 7 respondenten significant op dit profiel, waarvan er met één respondent ook een interview is afgenomen waarvan relevante quotes van zijn toegevoegd. Profiel 3 is een subprofiel van het hoofdprofiel van de criticasters ten aanzien van de inzet van consultants. Daarnaast staan de definiërende statements voor dit profiel in Tabel 11.

Profiel 3

De ideale ambtenaar uit profielschets 3 is het grotendeels eens met het ideaaltipe van profiel 2. Zo vindt de ideaaltipe ambtenaar van profiel 3 dat de rijksoverheid te veel gebruik maakt van consultants. Een respondent verklaart; “Ik vind dat we een robuuste overheid nodig hebben die kennis in huis heeft, dus alles uitbesteden aan de markt vind ik gevaarlijk”. Consultants zijn degenen die ervoor zorgen dat de rijksoverheid minder kennis en kunde heeft. Een financieel controller wijdt uit over de mogelijke uitholling van de rijksoverheid; “Dat hebben consultants zelf niet gedaan, maar ze dragen er nu wel aan bij. Het op grote schaal gebruiken van consultancy is het gevolg van de uitholling van de overheid. Het aantal rijksambtenaren fluctueert door de jaren heen. Bij de kabinetten Balkende was het vrij stabiel, bij Rutte I en II is er fors op de rijksoverheid bezuinigd, maar de ambities zijn niet bijgesteld. Sinds die jaren zie je veel meer externe inhuur. Ik zie de industrie nu wel als de neoliberale uitholling van de rijksoverheid.”

De ideaaltipe ambtenaar is van mening dat de rijksoverheid ook de adviezen van consultants kan ontwikkelen. Als dit nu niet kan komt dit omdat er bewust geen ambtenaren op worden gezet. Het is dan niet zo dat de rijksambtenaren niet in staat zou zijn om deze kennis op te doen, ze hebben er nog geen tijd voor of geen behoefte aan. Paradoxaal genoeg heeft dit ideaaltipe wel vertrouwen in consultants, maar weten ze dat ze niet in het publieke belang werken.

Een belangrijk verschil met profiel 2 is dat het ideaaltipe ambtenaar van profiel 3 meer vertrouwen heeft in medeambtenaren. Het ideaaltipe vindt dat consultants niet beter zijn dan ambtenaren (14: -4; 15: -3). Ook vindt deze ambtenaar dat er hoe dan ook risico's op de lange termijn bestaan voor de rijksoverheid als zij consultants inhuurt, al is dit niet zo erg als de ambtenaar van profiel 2.

Profiel 3 sluit aan bij profiel 2. Beide profielen zien dat consultants de rijksoverheid uithollen en dat een beroep op consultants een teken van onvermogen is, maar profiel 3 heeft

een rotsvast vertrouwen in de kennis en kunde van ambtenaren. Als de rijksoverheid verkeerde prioriteiten legt dan raakt de rijksoverheid afhankelijk. Als de overheid bijvoorbeeld bepaalde kennis en kunde niet in huis heeft komt dat omdat zij daarvoor bewust heeft gekozen om een bepaald onderwerp niet als belangrijk te adresseren anders had ze er wel ambtenaren op gezet.

				21				
			25	22	12			
	15	18	24	19	5	4	20	
	16	27	23	2	10	6	7	
14	17	1	11	26	13	3	9	8
-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4

Figuur 5

Factor scores voor profiel 3. De plaats van een statementnummer in de q-sort is het gemiddelde van dit profiel.

Aansluiting bij bestuurskundig paradigma's

Profiel 3 sluit goed aan bij het TPA, zo volgt uit Figuur 5. De meerderheid van de statements onder dit bestuurskundig paradigma worden positief beoordeeld. Wat opvalt is dat zij de statements voor het NPM het meest afwijzen. Voornamelijk de statements onder de subthema's toegevoegde waarde en lange termijn risico's worden afgewezen.

Tabel 11

Onderscheidende significante statements van profiel 3, met de verklaarde variantie. Het ideaaltype ambtenaar is het met de positief gesorteerde statements eens en is het met de negatief gesorteerde statements oneens.

Negatief gesorteerde statements	
Sort value	Statement
-4*	#14. Consultants zijn creatiever dan rijksambtenaren van ministeries.
-3*	#15. Consultants zijn innovatiever dan rijksambtenaren van ministeries.
-2*	#27. Zolang rijksambtenaren en consultants een goede samenwerking opbouwen zijn de lange termijn risico's beperkt.
-1*	#23. Sommige kennis en adviezen die consultants ontwikkelen kan de rijksoverheid niet zelf ontwikkelen.
-1*	#25. Als de rijksoverheid duidelijke richtlijnen opstelt met betrekking tot de condities waaronder consultants kunnen worden ingezet, bestaan er geen grote lange termijn risico's.

Aantal significante ladingen: 7 Verklaarde variantie: 13%

* Onderscheidend statement met $P < 0.01$

Profiel 4: Optimist – Samenwerken met consultants als partners

Profiel 4 verklaart 5% van de roterende variantie. Bij elkaar laden er 4 respondenten significant op dit profiel, waarvan er met twee respondenten ook een interview is afgenomen waarvan relevante quotes van zijn toegevoegd. In Tabel 12 staan de definiërende statements voor dit profiel opgenomen.

Profielschets 4

De ideale ambtenaar uit deze profielschets vindt consultants een goede hulp voor de overheid. Consultants versterken de overheid omdat zij relevante kennis opdoen die ook nuttig is voor de rijksoverheid. De rijksoverheid en consultants zouden een goede samenwerking moeten opbouwen (27: 4). De samenwerking met consultants is voor dit ideaaltype ambtenaar de crux. Deze ambtenaar ziet dat consultants en de rijksoverheid in hetzelfde schuitje zitten. Het belangrijkste is de samenwerking waardoor een win-win situatie ontstaat. De inzet van consultants leidt er niet tot dat de overheid minder kennis en kunde heeft (9: -3), maar de samenwerking zorgt ervoor dat beide ervan profiteren.

Dit ideaaltype ambtenaar vindt niet dat consultants de overheid uithollen (7: -3). Consultants kunnen de rijksoverheid juist helpen, al zijn integriteitsregels dan wel belangrijk. Integriteit, samenwerking en vertrouwen zijn belangrijke voorwaarden om de samenwerking op te bouwen. Een afdelingshoofd noemt het als volgt; “een contract is maar papier. Het gaat mij om de persoon”. Als aan de voorwaarden is voldaan dan is het inzetten van consultants goed te verantwoorden (20: 3).

Meer nog dan de ideaaltype ambtenaar van profiel 1 vindt dit ideaaltype ambtenaar dat consultants kwaliteiten en vaardigheden hebben die de rijksoverheid goed kan gebruiken. Juist door consultants te gebruiken kan de rijksoverheid hier ook van profiteren. Deze ambtenaar kan niks met het idee dat de rijksoverheid zich voor het karretje laat spannen van consultancykantoren en consultants. De rijksoverheid is gelijkwaardig aan consultants en is niet afhankelijk van hen (8: -4). Deze ambtenaar denkt niet dat de rijksoverheid bepaalde kennis niet zelf kan ontwikkelen (23: -2). Zo vertelt een beleidsmedewerker; “Het aantal FTE dat hier rondloopt zou genoeg capaciteit moeten zijn, maar dan moet je er wel mensen op zetten. Als je dat niet doet is het een ander verhaal. (...) Zolang die keuze niet is gemaakt heb je consultants nodig”. Of volgens een afdelingshoofd dat ontkent dat de rijksoverheid bepaalde kennis niet kan ontwikkelen; “Dat kan ik wel, maar ik kies ervoor om dat (kennis te ontwikkelen op een onderwerp) niet te doen”.

				1				
			12	6	5			
	7	17	18	11	2	15	22	
	9	3	13	24	19	26	21	
8	23	10	16	4	14	25	20	27
-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4

Figuur 6

Factor scores voor profiel 4. De plaats van een statementnummer in de q-sort is het gemiddelde van dit profiel.

Aansluiting bij bestuurskundig paradigma's

Profiel 4 sluit relatief goed aan op het NPG, zo volgt uit Figuur 6. Zeven van de negen statements van het NPG worden positief beoordeeld. Enkel het bezit van de kwaliteit van silodenken en dat de rijksoverheid zelf niet bepaalde kennis en kunde op kan doen zijn respectievelijk neutraal en negatief beoordeeld. Het sterkst wordt het subthema 'lange termijnrisico's' van TPA afgewezen. De statements onder het subthema 'lange termijn risico's' van het NPG wordt zeer positief beoordeeld, waarin de samenwerking centraal staat.

Tabel 12

Onderscheidende significante statements van profiel 4, met de verklaarde variantie. Het ideaaltype ambtenaar is het met de positief gesorteerde statements eens en is het met de negatief gesorteerde statements oneens.

Positief gesorteerde statements	
Sort value	Statement
4*	#27. Zolang rijksambtenaren en consultants een goede samenwerking opbouwen zijn de lange termijn risico's beperkt.
3*	#20. De inzet van consultants is goed te verantwoorden zolang de integriteit goed is gewaarborgd.
3*	#21 Consultants helpen bij het doorbreken van silodenken
Negatief gesorteerde statements	
Sort value	Statement
-4*	#8. De rijksoverheid is te afhankelijk geworden van consultants.
-3*	#7. Consultants hollen de capaciteit van de rijksoverheid uit.
-3*	#9. De inhuur van consultants zorgt voor afnemende kennis en kunde binnen het ambtelijk apparaat.
-2*	#23. Sommige kennis en adviezen die consultants ontwikkelen kan de rijksoverheid niet zelf ontwikkelen.

Aantal significante ladingen: 4 Verklaarde variantie: 5%

* Onderscheidend statement met P < 0.01

IV.VI Overige respondenten

De zeven respondenten die niet significant laden op een factor hebben, laden niet op een van de vier profielen, maar laden vaak op twee factoren. In Bijlage 5 – **Geroteerde factor mix met geflagde sorts** is te zien hoe deze respondenten op de profielen laden. Zo laden drie respondenten sterk laden op profiel 2 en 3, dit wijst erop dat zij toch kunnen worden geschaard onder het hoofdprofiel criticaster dat aansluit bij het TPA. Daartegenover staan respondenten die op geen enkel profiel sterk laden of die laden op twee totaal tegenovergestelde profielen als profiel 1 en 2, of 1, 2 en 3, of 1 en 4. Enkel een respondent die laadt op profiel 1 en 4 is te verklaren aan de hand van het onderliggende bestuurskundige paradigma van NPG. Deze respondent zou aansluiten bij het hoofdprofiel van de optimisten.

IV.VII Consensus tussen de profielen

Uit de analyse blijkt dat de vier profielen geen consensus hebben aangezien geen enkel statement significant laadt op alle profielen of enigszins gelijkmatig wordt beoordeeld. De vier profielen vertonen dus geen consensus. Grof gezegd sluiten twee profielen min of meer aan op het NPG, en twee profielen op het TPA. Om de verschillen te verduidelijken worden profiel 1 en 4, en profiel 2 en 3, hieronder gepreciseerd.

IV.VIII Verschillen profiel 1 en 4

Profiel 1 en 4 hangen samen met het NPG en kunnen worden beschreven als het hoofdprofiel; optimisten. Zij vinden elkaar in het uitgangspunt dat consultants een nuttige toevoeging zijn voor de rijksoverheid. Volgens hen kan er goed met consultants worden samengewerkt. Kortom, dat consultants meerwaarde leveren. Zij zijn alleen niet per se voor het inzetten van consultants. Beide profielen vinden elkaar bijvoorbeeld in statement 17. Zo vinden beide profielen niet dat er momenteel taken moeten worden overgeheveld naar ‘de markt’.

V. Desondanks zijn er verschillen tussen de profielen. In Bijlage 6 – Relatieve ranking van statements profiel 1 en 4

Statement #	Profiel 1	Profiel 4	Vershil
23	1,266	-1,282	2,548
13	1,493	-0,72	2,213
9	0,812	-1,3	2,112
8	0,497	-1,432	1,929
24	1,527	0,105	1,422
12	0,503	-0,771	1,274
10	0,28	-0,842	1,122

7	-0,525	-1,404	0,879
11	0,874	0,044	0,83
3	-0,232	-0,941	0,709
22	1,672	1,368	0,304
19	0,698	0,482	0,216
18	-0,639	-0,739	0,1
17	-1,046	-0,998	-0,048
25	0,564	1,121	-0,557
16	-1,54	-0,674	-0,866
4	-0,691	0,208	-0,899
20	0,818	1,754	-0,936
5	-0,635	0,362	-0,997
15	-0,269	0,741	-1,01
27	0,593	1,756	-1,163
1	-1,522	-0,35	-1,172
21	-0,063	1,354	-1,417
6	-1,442	0,004	-1,446
14	-0,737	0,739	-1,476
26	-0,596	1,005	-1,601
2	-1,659	0,412	-2,071

Bijlage 7 – Relatieve ranking van statement zijn de verschillen tussen de profielen 1 en 4 duidelijk zichtbaar. Zo schets profiel 1 dat de rijksoverheid bepaalde kennis en adviezen niet zelf kan ontwikkelen en vindt profiel 4 dat de rijksoverheid dit wel kan. Respondenten van profiel 4 geven dat dit komt doordat de rijksoverheid geen prioriteit zet op bepaalde taken, als ze dit wel zouden doen dan zouden ze bepaalde kennis wel kunnen ontwikkelen.

Een opvallend punt is dat profiel 1 vindt dat consultants nuttige expertise uit de private sector mee kunnen brengen. Profiel 4 wijst deze ‘expertise’ van de hand, omdat de overheid hier niet bij gebaat is. Verder vindt profiel 1 dat de afnemende kennis en kunde van de rijksoverheid, op de lange termijn, komt door consultants. Profiel 4 is het daar niet mee eens.

Een afdelingshoofd, die laadt op profiel 4, stelt; “Ik zie wel afnemende kennis en kunde bij het ambtelijke apparaat, maar ik zie niet dat dit komt door consultants. Het is een trend. De meeste ambtenaren die werken aan brandjes, aan problemen, dat leidt af van de inhoud”. Profiel 1 heeft op deze elementen meer met het NPM dan profiel 4.

Een belangrijk ander punt is dat respondenten onder profiel 4 vinden dat consultants creatiever zijn dan rijksambtenaren. Respondenten onder profiel 1 zijn positiever over rijksambtenaren en zijn het daarmee oneens.

Verder zijn twee verschillen op twee punten nog interessant. Zo vindt profiel 4 dat de inzet van consultants niet verminderd hoeft te worden als de kennis en kunde goed is geborgd. Daar tegenover staat profiel 1 dat vindt dat de inzet van consultants wel verminderd moet worden. Op dit punt sluit profiel 4 meer aan op het NPM omdat profiel 1 dit onderdeel harder afwijst. De politieke controle en de inzet van consultants is eveneens anders verwoord. Profiel 1 spreekt zich sterk uit tegen het idee dat de inzet van consultants de politieke controle zou belemmeren, waar profiel 4 dit wel erkend. Samenvattend, in profiel 4 meer nadruk ligt op samenwerking en integriteit, waar in profiel 1 daarnaast ook de strategische inzet centraal staat.

IV.IX Verschillen en overeenkomsten profiel 2 en 3

Beide subprofielen vallen onder het hoofdprofiel van de criticasters en sluiten aan op het TPA. Ze zijn beide kritisch ten aanzien van de inzet van consultants. De rijksoverheid is te afhankelijk en zou volgens deze profielen moeten minderen. Een statement dat door beide profielen gelijk is gerankt is statement 5. Beide profielen zijn neutraal over het statement dat consultants de schijn ophouden waarde toe te voegen aan de rijksoverheid.

Ondanks de gelijke uitgangspunten bestaan er verschillen tussen de profielen. In Bijlage 7 – **Relatieve ranking van statements profiel 2 en 3** zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de profielen 2 en 3 zichtbaar. Zo vindt profiel 3 dat consultants geen ander slag mensen zijn. Ze vinden consultants niet innovatiever of creatiever dan rijksambtenaren. Profiel 2 ziet is hier neutraal over.

Ook hier is er een twistpunt over het idee dat de rijksoverheid bepaalde kennis en kunde niet kan ontwikkelen welke door consultants welke kunnen worden ontwikkeld. Profiel 3 is het hier niet mee eens. Zij vinden dat de rijksoverheid dit ook wel kan ontwikkelen. Profiel 2 is wel van mening dat de rijksoverheid bepaalde kennis niet kan ontwikkelen.

Belangrijk verschil is ook de mate van inzet van consultants. Profiel 3 is van mening dat integriteit en samenwerking belangrijke indicatoren zijn voor de inzet van consultants. Als dit is gewaarborgd, zo vindt profiel 3, dan hoeft de inzet niet worden verminderd. Profiel 2 is het

daar niet mee eens. Ook al is integriteit, of kennis en kunde, goed geborgd, dan nog moet de inzet van consultants worden verminderd, aldus profiel 2. Daarentegen vindt profiel 3 dat bij een goede borging van kennis en kunde de inzet van consultants niet hoeft te worden verminderd.

Een laatste opvallend verschil gaat om het vertrouwen van rijksambtenaren in consultants. Profiel 3 heeft vertrouwen in externe consultants. Daar tegenover staat profiel 2 waar er wantrouwen heerst tegenover externe consultants.

IV.X Aanvullende reflecties

Tijdens het zestal interviews is uitgeweid over de rol van de rijksoverheid, de risico's en mogelijke verbeterpunten welke een relatie hebben met de inzet van consultants.

Zo deelt een respondent dat het eenvoudig is om een "light opdracht" (een adviesopdracht onder de 15.000 euro) zelf uit te zetten; "Wat ik een perverse prikkel vind. Een hele slechte maatregel die direct afgeschaft moet worden. Als je als departement je toegezegde geld uit de begroting niet op krijgt vloeit het terug naar het ministerie van Financiën. Dat wil niemand dus iedereen gooit dan het geld over de balk. Anders word je ook gekort het volgende jaar". Uit deze observatie kan worden gesteld dat de inhuur van consultants aan het einde van het jaar piekt omdat er financiële ruimte is. Deze observatie is inherente kritiek op de begrotingscyclus en dat deze cyclus niet ten goede komt aan de rijksoverheid. Verder klinkt het alsof de uitgezette opdrachten aan het eind van de begrotingscyclus geen belangrijke bijdrage leveren aan het functioneren van de rijksoverheid. In deze kritiek klinkt het TPA door aangezien consultants onnodig worden ingehuurd, al moet worden gesteld dat deze kritiek breder leeft bij de respondenten die significant laden op andere stromingen.

Een andere reflectiepunt is de Roemernorm, die in de inleiding als is genoemd. Een respondent benadrukt het belang dat deze norm wordt nageleefd; "We hebben ooit afgesproken dat we aan de Roemernorm gaan voldoen, en daar zitten we nu boven". Een andere respondent ziet de ernst van de Roemernorm minder; "De maximale inhuur van consultants (de Roemernorm), daar hielden we ons niet aan. Het is een instrument vanuit de Kamer om te controleren, maar de Kamer overvroeg ons. (...) We dachten, we verantwoorden ons later wel". Het normeren van de inzet van consultants sluit aan op het TPA, omdat deze stroming de inzet van consultants wil verlagen. Het ondermijnen van deze norm past meer bij het NPM en NPG.

VI. Conclusie en discussie

De inzet van consultants door de rijksoverheid is een politiek-bestuurlijke vraag en gaat impliciet over de visie op de rijksoverheid. Dit Q-methodologisch onderzoek heeft gepoogd de lacune naar de houdingen van rijksambtenaren over de inzet van consultants te onderzoeken, aan de hand van de volgende hoofdvraag; “Welke houdingen van rijksambtenaren bestaan er en hoe zijn deze te begrijpen vanuit de verschillende sturingsparadigma’s op de rol van de rijksoverheid?”.

Aan de hand van de drie bestuurskundige paradigma’s die gelieerd zijn aan drie perspectieven op (de inzet van) consultants zijn statements opgesteld. Het gaat om Traditional Public Administration (TPA) gelieerd aan de kritische stroming; het New Public Management (NPM) met daaraan de functionele stroming; en het New Public Governance (NPG) welke gelieerd is aan de genuanceerde stroming. De 27 statements zijn ingedeeld in drie subthema’s; legitimiteit, toegevoegde waarde, en lange termijn risico’s. In totaal hebben 37 respondenten, die werken bij ministeries, de statements gerankt, waarvan met zes respondenten een interview is afgenomen.

Ter beantwoording van de hoofdvraag blijkt dat er vier houdingen bestaan, zo volgt uit de analyse. De vier profielen kunnen grofweg worden ingedeeld in twee hoofdperspectieven; de criticasters (profiel 2 en 3) en de optimisten (profiel 1 en 4). De criticasters sluiten het meest aan bij het TPA en de optimisten sluiten het meest aan bij het NPG. In de volgende paragrafen worden de vier profielen verder toegelicht.

Profiel 1: Optimist – Consultants als strategische oproepkracht

Profiel 1 hangt samen met het NPG en in mindere mate met het NPM. Dit profiel verklaart 18% van de variantie. Het ideaaltype ambtenaar van dit profiel ziet consultants het liefst ingezet worden voor specifieke kennis of voor specifieke vaardigheden. Consultants verzwakken de rijksoverheid niet en kunnen juist bijdragen. Dit ideaaltype ambtenaar vindt niet dat consultants de rijksoverheid uithollen. De inzet is een bewuste en strategische keuze, dat als een teken van bekwaamheid en strategisch inzicht wordt gezien. Tot slot wordt politieke controle niet belemmerd door de inzet van consultants. De rijksoverheid behoudt namelijk de regie over de situatie.

Profiel 2: Criticaster – Consultants zijn een risico voor de rijksoverheid

Profiel hangt samen met het TPA en dit profiel verklaart 16% van de variantie. Het ideaaltype ambtenaar van dit profiel ziet de inzet van consultants als schadelijk voor de deskundigheid en

uitvoeringskracht voor de rijksoverheid op de lange termijn. Deze ambtenaar is wantrouwig tegenover consultants en zou het liefst zien dat de rijksoverheid minder gebruik maakt van consultants. Desondanks erkent deze ambtenaar bepaalde kwaliteiten van consultants.

Profiel 3: Criticaster – Consultants en rijksambtenaren zijn niet wezenlijk verschillend

Profiel 3 hangt samen met het TPA en dit profiel verklaart 13% van de variantie. Het ideaaltype ambtenaar van dit profiel benadrukt de noodzaak van een robuuste overheid met interne kennis en deelt de kritiek op de afhankelijkheid van consultants met profiel 2. Profiel 3 heeft daarentegen meer vertrouwen in de capaciteiten van ambtenaren. Het ideaaltype van dit profiel is van mening dat de rijksoverheid de verkeerde prioriteiten stelt, waardoor afhankelijkheid van consultants ontstaat.

Profiel 4: Optimist – Samenwerken met consultants als partner

Profiel 4 hangt samen met het NPG en dit profiel verklaart 5% van de variantie. Het ideaaltype ambtenaar van dit profiel beschouwt consultants als waardevolle partners die nuttige kennis en expertise aan de rijksoverheid toevoegen. Deze ambtenaar hecht veel belang aan samenwerking, integriteit en vertrouwen, waardoor een win-win situatie ontstaat. Consultants worden niet gezien als bedreiging of oorzaak van kennisverlies binnen de overheid, maar als gelijkwaardige partners. Door de kwaliteiten en vaardigheden van consultants te benutten, kan de rijksoverheid profiteren zonder afhankelijk te zijn.

V.I Conclusie

Op de vraag; ‘Welke houdingen hebben ambtenaren ten opzichte van de inzet van consultants en hoe verschillen deze houdingen over het functioneren van de rijksoverheid?’ kan geantwoord worden dat op basis van dit onderzoek er vier consistente en duidelijk te onderscheiden houdingen bestaan ten aanzien van de inzet van consultants, die sterk aansluiten bij twee bestuurskundige paradigma’s; het TPA en het NPG. Het NPM komt opvallend weinig terug, waar enkel bij profiel 1 het NPM gedeeltelijk terugkomt. Verschillen die er bestaan tussen de profielen komen voort uit de visie van ambtenaren op de rol van de rijksoverheid en de verhouding tussen de rijksoverheid en consultants.

V.II Discussie

Dit onderzoek heeft de houdingen van rijksambtenaren over de inzet van consultants onderzocht. In de hoofdstuk wordt eerst gereflecteerd op de methode. Vervolgens wordt gereflecteerd op de resultaten en bevindingen, en worden aanbevelingen gedaan.

Reflectie op methode en onderzoeksaanpak

Het gebruiken van Q-methodologie is zeer gangbaar bij het onderzoeken van houdingen (Nederhand & Edelenbos, 2023; Nederhand et al., 2019). Een kracht van deze methode is de combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve data. Inzichten kunnen worden gehaald uit een relatief eenvoudige dataverzameling met een relatief kleine groep respondenten. Dit beschrijvende onderzoek brengt de houdingen in kaart op basis van de 9 statements per bestuurskundig paradigma. Een beperking is dat de 9 statements niet het gehele paradigma nauwkeurig kunnen weerspiegelen.

Reflectie op resultaten en bevindingen

De kracht van dit onderzoek zit in het beschrijven van de verschillende houdingen van rijksambtenaren op de inzet van consultants. Door de relatief korte tijd voor de dataverzameling was het niet mogelijk om met iedere respondent een interview af te nemen. Idealiter zou dit wel zijn gebeurd. Zo zijn er in profiel 2 geen respondenten geladen waardoor de kwalitatieve inkleuring daar minder sterk is. De vier profielen verklaren 52% van de variantie, een wezenlijk deel kan dus niet worden verklaard. De profielen zijn dus niet uitputtend. Daarnaast is een beperking dat zeven respondenten niet geschaard kunnen worden onder één profiel, maar een deel valt wel onder het hoofdprofiel optimisten of criticasters. Het theoretisch kader hangt samen met de profielen. De drie sturingsparadigma's komen terug, met name TPA en NPG en in mindere mate het NPM.

Vervolgonderzoek zou de onderzochte profielen kunnen toetsen. Hoe komen de profielen terug bij grotere groep rijksambtenaren bij een enkel ministerie? Besteden rijksambtenaren, met een cricaster-profiel, daadwerkelijk minder aan consultants? Een aanbeveling voor de praktijk, voor bewindspersonen en topambtenaren, is het opzetten van een “consultant”-strategie dat aangeeft hoe de rijksoverheid omgaat (de inzet van) consultants. Richtlijnen helpen bij de afweging bij het inzetten van consultants. Een dergelijke strategie kan ervoor zorgen dat rijksambtenaren met verschillende profielen zich kunnen vinden in een besluit over mogelijke inzet van consultants. Een consultant-strategie zal uit kunnen gaan van bevindingen in dit onderzoek, zoals, enkel inhuren van specifieke kennis of het waarborgen van integriteit bij consultants.

Literatuurlijst

- Akhtar-Danesh, N., Baumann, A., & Cordingley, L. (2008). Q-methodology in nursing research: a promising method for the study of subjectivity. *Western Journal of Nursing Research*, 30(6), 759–773.
- Althaus, C., Carson, L., & Smith, K. (2021). Rethinking the commissioning of consultants for enhancing government policy capacity. *Policy Sciences*, 54(4), 867–889. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09441-3>
- Alvesson, M., & Johansson, A. W. (2001). *Professionalism and politics in management consultancy work*. Wiley-Blackwell.
- Armbrüster, T. (2006). Management Consultancy viewed from economic and sociological perspectives. In *The Economics and Sociology of Management Consulting* (pp. 1–38). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511488467>
- Banasick, S. (2023). *Ken-Q Analysis (Version 2.0.1)*. <https://shawnbanasick.github.io/ken-q-analysis/>
- Bessemers, K. (2023, June 9). Een bikkelhard boek over de rol van consultancy in de publieke sector: ‘De overheid infantiliseert.’ *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/een-bikkelhard-boek-over-de-rol-van-consultancy-in-de-publieke-sector-de-overheid-infantiliseert~b7e45f69/>
- Beveridge, R. (2012). Consultants, depoliticization and arena-shifting in the policy process: privatizing water in Berlin. *Policy Sciences*, 45, 47–68.
- Bogdanich, W., & Forsythe, M. (2022). *When McKinsey comes to town: The hidden influence of the world's most powerful consulting firm*. Anchor.
- Brown, S. R. (1980). Political subjectivity: Applications of Q methodology in political science. In *(No Title)*. Yale University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2016). *The Ashgate research companion to new public management*. Routledge.
- Churruca, K., Ludlow, K., Wu, W., Gibbons, K., Nguyen, H. M., Ellis, L. A., & Braithwaite, J. (2021). A scoping review of Q-methodology in healthcare research. *BMC Medical Research Methodology*, 21(1), 125. <https://doi.org/10.1186/s12874-021-01309-7>
- Craig, D., & Brooks, R. (2006). *Plundering the public sector: how new labour are letting consultants run off with £ 70 billion of our money*. Constable London.

- De Kluis, E. (2016, June 27). Geen 'Roemernorm' voor gemeenten. *Binnenlands Bestuur*.
- Douglas, S., & Overmans, T. (2024). Buyer beware! How cognitive biases can influence the hiring of consultants by public servants. *Public Money & Management*, 1–6.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2351120>
- Exel, J., & Graaf, G. (2005). *Q Methodology: A Sneak Preview*.
https://www.researchgate.net/publication/228574836_Q_Methodology_A_Sneak_Preview
- Fouweather, I. (2017). The Management consultant; The Hermes of our time. In G. Manville, O. Matthias, & J. Campbell (Eds.), *Management Consultancy Insights and Real Consultancy Projects* (pp. 5–19). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315593425>
- Frijters, S., & Hoogenraad, L. (2023, May 17). Rijksoverheid betaalde in 2022 recordbedrag van 2,7 miljard euro voor inhuur extern personeel. *De Volkskrant*.
<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/rijksoverheid-betaalde-in-2022-recordbedrag-van-2-7-miljard-euro-voor-inhuur-extern-personeel~b5b089a1/#:~:text=Nooit%20eerder%20betaalde%20het%20Rijk,ze%20hun%20eigen%20norm%20ruimschoots.>
- Gabriel, R., & Paulus, T. (2015). Committees and Controversy. *Educational Policy*, 29(7), 984–1011. <https://doi.org/10.1177/0895904814531650>
- Graham, P. (2011). Consultants in Government: A Necessary Evil? In *Working for the State: Employment Relations in the Public Services* (pp. 209–223). Springer.
- Green, C. H., Galford, R. M., & Maister, D. H. (2001). *The trusted advisor*. Simon and Schuster.
- Hanson, K., & O'Dwyer, E. (2019). Patriotism and Nationalism, Left and Right: A Q-Methodology Study of American National Identity. *Political Psychology*, 40(4), 777–795. <https://doi.org/10.1111/pops.12561>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Howlett, M., & Migone, A. (2013). Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems. *Policy and Society*, 32(3), 241–254. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.005>
- Hurl, C. (2017). (Dis)Assembling policy pipelines: unpacking the work of management consultants at public meetings. *Geographica Helvetica*, 72(2), 183–195.
<https://doi.org/10.5194/gh-72-183-2017>

- Jedeloo, S., & van Staa, A. (2009). Q-Methodologie, een werkelijke mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek [Q-Methodology, a True Mix of Qualitative and Quantitative Research]? *Kwalon*, 14, 5–15.
- Kabinetformatie. (2024). *Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB*.
<https://www.kabinetformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>
- Kipping, M. (2021). America First: How Consultants Got into the Public Sector. *Professional Service Firms and Politics in a Global Era: Public Policy, Private Expertise*, 29–52.
- Kirkpatrick, I., Sturdy, A. J., Alvarado, N. R., Blanco-Oliver, A., & Veronesi, G. (2019). The impact of management consultants on public service efficiency. *Policy & Politics*, 47(1), 77–95. <https://doi.org/10.1332/030557318X15167881150799>
- Kirkpatrick, I., Sturdy, A. J., Reguera Alvarado, N., & Veronesi, G. (2023). Beyond hollowing out: Public sector managers and the use of external management consultants. *Public Administration Review*, 83(3), 537–551. <https://doi.org/10.1111/puar.13612>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Linovski, O. (2016). Politics of Expertise. *Journal of Planning Education and Research*, 36(4), 451–464. <https://doi.org/10.1177/0739456X15620656>
- Mazzucato, M. ;, & Collington, R. (2023). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies*. Penguin Allen Lane.
- Nederhand, J., & Edelenbos, J. (2023). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. *Public Administration Review*, 83(3), 522–536.
<https://doi.org/10.1111/puar.13556>
- Nederhand, J., Klijn, E.-H., van der Steen, M., & van Twist, M. (2019). The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer? *Policy Sciences*, 52(2), 233–253. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>
- O’Flynn, J., & Sturgess, G. L. (2019). 2030 and beyond: getting the work of government done. In *An ANZSOG research paper for the Australian Public Service Review Panel* (pp. 12–14).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: The Five Strategies for Reinventing Government*. Penguin Publishing Group.
https://books.google.nl/books?id=7qyp_EcJuZoC

- Philips, J. J., Trotter, W., & Pulliam Phillips, P. (2015). The Role and Importance of Internal and External Consulting. In *Maximizing the Value of Consulting* (pp. 1–36). Wiley.
<https://doi.org/10.1002/9781119154846.ch1>
- Rosenthal, U., Ringeling, A. B., Bovens, M. A. P., Hart, P. T., & van Twist, M. J. W. (1996). Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek. *Public Administration: Policy, Organization and Politics*. Alphen a/d Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink, 111.
- Sennett, R. (2007). *The culture of the new capitalism*. Yale University Press.
- Shaoul, J. (2005). 10. The Private Finance Initiative or the public funding of private profit? *The Challenge of Public–Private Partnerships*, 190.
- 't Hart, P., Bokhorst, M., Engbersen, G., Van Duinen, M., De Jonge, A., & Tiemeijer, W. (2023). *Deskundigheid als koopwaar: Ervaringen met inhuur van expertise door overheden*. <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2023/12/07/deskundigheid-als-koopwaar#:~:text=Het%20Working%20Paper%20Deskundigheid%20als,geen%20sprak%20van%20ongezonde%20verafhankelijkking>.
- Torfiing, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020a). Introduction. In *Public Governance Paradigms* (pp. 1–23). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781788971225.00007>
- Torfiing, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020b). New Public Governance. In *Public Governance Paradigms* (pp. 125–150). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781788971225.00014>
- Torfiing, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020c). New Public Management. In *Public Governance Paradigms* (pp. 54–73). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781788971225.00010>
- Van den Berg, C., Howlett, M., Migone, A., Howard, M., Perner, F., & Gunter, H. M. (2019a). 1. Policy Consultancy in Comparative Perspective. In C. van den Berg, M. Howlett, A. Migone, M. Howard, F. Perner, & H. M. Gunter (Eds.), *Policy Consultancy in Comparative Perspective: Patterns, Nuances and Implications of the Contractor State* (pp. 1–19). Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/9781108634724.001>
- Van den Berg, C., Howlett, M., Migone, A., Howard, M., Perner, F., & Gunter, H. M. (2019b). 8. Conclusion: Policy Consulting in Comparative Perspective. In C. van den Berg, M. Howlett, A. Migone, M. Howard, F. Perner, & H. M. Gunter (Eds.), *Policy Consultancy in Comparative Perspective: Patterns, Nuances and Implications of the Contractor State*

(pp. 221–240). Cambridge University Press. [https://doi.org/DOI:
10.1017/9781108634724.008](https://doi.org/DOI:10.1017/9781108634724.008)

Van den Berg, C., Howlett, M., Migone, A., Howard, M., Perner, F., & Gunter, H.M. (2019c). 5. From Corporatist to Contractor State? Policy Consulting in the Netherlands. In C. van den Berg, M. Howlett, A. Migone, M. Howard, F. Perner, & H. M. Gunter (Eds.), *Policy Consultancy in Comparative Perspective: Patterns, Nuances and Implications of the Contractor State* (pp. 131–152). Cambridge University Press. [https://doi.org/DOI:
10.1017/9781108634724.005](https://doi.org/DOI:10.1017/9781108634724.005)

Warsen, R., Greve, C., Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M., & Siemiatycki, M. (2020). How do professionals perceive the governance of public–private partnerships? Evidence from Canada, the Netherlands and Denmark. *Public Administration*, 98(1), 124–139. <https://doi.org/10.1111/padm.12626>

Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q Methodological Research: Theory, Method and Interpretation*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446251911>

Weber, M. (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*. Palgrave Macmillan.

Ylönen, M., & Kuusela, H. (2019). Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(2), 241–258.

VII. Bijlage 1 – Verantwoording per statement

- **Statement 1:** De inzet van consultants is vanuit democratisch oogpunt discutabel
- **Statement 2:** De inzet van consultants belemmert politieke controle door politici op de uitvoering door ambtenaren.
- **Statement 3:** Consultants presenteren oplossingen als apolitiek.
 - o Gebaseerd op (Ylönen & Kuusela, 2019)
- **Statement 4:** Consultants werken niet in het publieke belang
 - o Gebaseerd op (Graham, 2011, p. 209)
- **Statement 5:** Consultants houden de schijn op waarde toe te voegen aan de overheid.
- **Statement 6:** Een beroep op consultants is een teken van onvermogen van de rijksoverheid.
- **Statement 7:** Consultants hollen de capaciteit van de rijksoverheid uit
 - o Gebaseerd op (Howlett & Migone, 2013)
- **Statement 8:** De rijksoverheid is te afhankelijk geworden van consultants
 - o Gebaseerd op (Graham, 2011, p. 209)
- **Statement 9:** De inhuur van consultants zorgt voor afnemende kennis en kunde binnen het ambtelijk apparaat.
- **Statement 10:** Consultants nemen de maatschappelijke context mee in hun adviezen.
- **Statement 11:** Consultants zorgen ervoor dat innovatieve managementpraktijken en technologieën worden overgebracht naar de rijksoverheid.
- **Statement 12:** Consultants zijn externe adviseurs die ik kan vertrouwen
 - o Gebaseerd op (Graham, 2011, p. 212)
- **Statement 13:** Consultants brengen essentiële expertise en ervaring uit de private sector mee die nuttig zijn voor de rijksoverheid.
- **Statement 14:** Consultants zijn creatiever dan rijksambtenaren van ministeries
 - o Gebaseerd op (Linovski, 2016)
- **Statement 15:** Consultants zijn innovatiever dan rijksambtenaren van ministeries
 - o Gebaseerd op (Linovski, 2016)
- **Statement 16:** Naar mijn idee zou de rijksoverheid meer gebruik moeten maken van consultants.
- **Statement 17:** Naar mijn idee voert de rijksoverheid taken uit die beter bij de ‘markt’ kunnen worden belegd.
- **Statement 18:** Op de lange termijn bestaan er geen risico’s voor de rijksoverheid bij de inzet van consultants.
- **Statement 19:** Samenwerken met consultants is legitiem, mits er wordt gewerkt op basis van wederzijds vertrouwen.
- **Statement 20:** De inzet van consultants is goed te verantwoorden zolang de integriteit goed is gewaarborgd.
- **Statement 21:** Voor een constructieve samenwerking tussen rijksambtenaren en consultants is het belangrijk dat er langdurige relaties worden opgebouwd om vertrouwen te creëren.
- **Statement 22:** De toegevoegde waarde van consultants zit in de kruisbestuiving van kennis en kunde met ambtenaren van de rijksoverheid.
- **Statement 23:** Sommige kennis en adviezen die consultants ontwikkelen kan de rijksoverheid niet zelf ontwikkelen.
 - o Gebaseerd op (Ylönen & Kuusela, 2019)
- **Statement 24:** Consultants helpen bij het doorbreken van silodenken.
- **Statement 25:** Als de rijksoverheid duidelijke richtlijnen opstelt met betrekking tot de condities waaronder consultants kunnen worden ingezet, bestaan er geen grote lange termijn risico’s.
- **Statement 26:** Bij een goede borging van kennis en kunde bij de rijksoverheid hoeft de overheid de inzet van consultants niet te verminderen.
- **Statement 27:** Zolang rijksambtenaren en consultants een goede samenwerking opbouwen zijn de lange termijn risico’s beperkt.

VIII. Bijlage 2 – Uitwerking analyse Q-methodologie

Dataverzameling

Door middel van Qmethodsoftware is het onderzoek uitgezet en verspreid onder een groep ambtenaren. In totaal hebben 31 respondenten de online tool via Qmethodsoftware ingevuld. Daarnaast zijn er met zes ambtenaren interviews afgenomen (met een oud-directeur-generaal, een oud plaatsvervangend secretaris-generaal en een afdelingshoofd, een beleidsmedewerker een financial controller) waarbij de uitgeprinte statements fysiek op een Q-sort forced format zijn gelegd door de respondenten (35-75 min.). De ingevulde format zijn vervolgens handmatig ingevoerd in het Qmethodsoftware. In totaal hebben 37 respondenten de statements beoordeeld.

Analyse

De data van de 37 respondenten zijn geanalyseerd aan de hand van ‘Ken-Q analysis’, een online webapplicatie (Banasick, 2023). Via het online programma volgen er zes stappen; ‘data input’, ‘correlaties’, ‘factor extraction’, ‘factor rotation’, ‘factor loading table’, en ‘analysis output’. Onder de verschillende stappen kunnen verschillende functies worden ingeschakeld. Bij de data input en correlaties liggen geen functies voor waardoor de eerste twee stappen worden overgeslagen en waardoor hierna wordt gekeken naar de stap factor extraction gekeken.

Factor extraction

De online data kan er voor worden gekozen om 1 tot en met 8 factoren worden geëxtraheerd. In dit onderzoek is gekozen om centroid factor analysis of centroïde factor analyse toe te passen, dit sluit aan bij andere studies (Hanson & O’Dwyer, 2019; Nederhand et al., 2019; Nederhand & Edelenbos, 2023).

Na het extraheren van 8 factoren door de analyse, wordt gekeken naar twee voorwaarden. Voorwaarde één is dat de Eigenvalue hoger is dan één. Voorwaarde twee is dat meer dan twee respondenten significant laden op de factor. Gebruikelijk is om bij voorwaarde twee een grens van twee aan te houden, maar gelet op de interpreteerbaarheid en de correlatie tussen de factoren is gekozen om de grens te leggen vanaf 3 respondenten die significant laden op een factor.

Factor rotation

Na de 8 geëxtraheerde factoren valt de Eigenvalue af te lezen in Figuur 2. De Eigenvalue van 7 van de 8 factoren is hoger dan 1. Vervolgens moet aan de tweede voorwaarde worden voldaan. Aangezien zeven factoren een Eigenvalue hebben hoger dan 1 zijn er hierna 7 afzonderlijke analyses uitgevoerd met varimax rotatie. Varimax rotatie zorgt ervoor dat de uiting van de

onderliggende matrix wordt vergroot waardoor de som van de variantie wordt vergroot (Watts & Stenner, 2012). Eerst zijn zeven factoren geroteerd, daarna zes, vervolgens vijf, etc. Bij iedere analyse is gekeken hoeveel respondenten significant laden op de factoren in de ‘factor loading table’ door middel van het ‘automatisch vlaggen’ van respondenten die significant laden op de factor. Indien er bij de analyse met 7 factoren, twee of minder respondenten significant laden op een factor is een nieuwe analyse uitgevoerd met 6 factoren. Indien er bij de analyse met 6 factoren nog factoren bij zijn waar er twee of minder respondenten significant laden is er een analyse met 5 factoren uitgevoerd. Het uitvoeren van meerdere analyses op factoren sluit aan op andere studies die Q-methodologie gebruiken (Hanson & O’Dwyer, 2019; Nederhand et al., 2019; Nederhand & Edelenbos, 2023).

De factoranalyse met de twee voorwaarden heeft uiteindelijk geleid tot 4 factoren waar er per factor drie of meer respondenten significant laden op een factor. In Bijlage 5 – staat per factor opgesomd hoeveel respondenten significant laden op een factor. Daarbij is duidelijk dat alle 6 respondenten met wie een interview is afgenomen, onder één van de vier factoren vallen.

IX. Bijlage 3 – Q-sorteringen

Respondent	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12	S13	S14	S15	S16	S17	S18	S19	S20	S21	S22	S23	S24	S25	S26	S27	Mean	Standard Deviation
1	-3	-1	0	-3	-3	0	-1	0	2	1	2	3	4	-2	-4	-1	-2	-2	1	0	0	2	3	1	-1	3	1	0	2,13
2	-2	-2	-1	0	0	-3	0	1	3	2	1	1	3	-1	-2	0	-4	-1	1	2	-3	2	3	4	-1	-3	0	0	2,13
3	0	-1	1	3	0	1	0	4	3	0	-1	2	-1	3	2	-3	-4	-3	1	0	-2	-2	2	1	-2	-1	-3	0	2,13
4	-2	-4	-2	-1	-3	-1	0	0	0	1	2	3	1	3	2	-3	-2	-3	0	1	1	4	2	3	0	-1	-1	0	2,13
5	-1	1	0	-3	3	-1	-2	3	4	2	0	1	3	-2	-2	-3	-4	-1	2	2	1	1	-3	0	-1	0	0	0	2,13
6	0	0	4	1	1	0	3	2	3	3	-1	2	-1	-1	-1	-4	-2	-3	1	1	-3	0	2	0	-2	-3	-2	0	2,13
7	3	1	0	4	2	3	3	2	2	-1	0	-1	0	-1	0	-1	-2	-4	-2	-3	0	1	1	1	-3	-2	-3	0	2,13
8	4	2	0	0	-1	2	1	2	3	0	-3	0	1	-3	0	-4	1	-2	1	-1	-3	-1	3	3	-2	-2	-1	0	2,13
9	1	2	1	1	-1	3	2	3	4	0	1	0	0	-4	-3	-2	-3	-3	0	2	-1	0	3	-2	-2	-1	-1	0	2,13
10	0	-3	-2	-3	-1	-1	0	1	-1	1	4	2	3	-3	1	0	0	-4	2	2	-1	3	0	3	1	-2	-2	0	2,13
11	1	0	2	-1	-1	-1	4	3	3	1	0	1	0	-4	-2	-1	3	0	1	-3	-2	0	2	2	-3	-2	-3	0	2,13
12	4	3	2	1	2	3	1	2	3	0	-2	-3	-1	-2	0	-4	-3	-2	0	0	0	1	1	-1	-1	-1	-3	0	2,13
13	-2	-1	1	3	0	1	1	2	3	0	-3	0	-1	-3	-4	-2	2	0	0	1	-1	-2	2	-1	4	3	-3	0	2,13
14	-2	2	1	3	2	2	3	3	4	0	0	-1	0	1	1	-3	0	-2	-1	-2	-1	1	0	-3	-4	-3	0	2,13	
15	-1	-1	3	-4	-2	-3	-3	-3	-2	2	1	3	0	-1	0	-1	-2	0	1	2	0	1	1	2	4	0	3	0	2,13
16	-3	-4	1	-1	-1	-3	-1	1	3	1	-1	2	2	-2	-2	-2	3	0	0	0	2	4	3	-3	0	0	1	0	2,13
17	-3	-3	1	-2	-1	-4	-3	-1	-2	2	3	2	3	0	0	0	-2	1	0	2	-1	4	-1	0	3	1	1	0	2,13
18	0	2	0	0	2	3	3	3	4	-1	-3	1	0	-4	-2	-3	1	-2	-1	2	1	0	-3	-1	-1	-2	1	0	2,13
19	-2	-4	1	-1	0	0	2	4	2	0	1	0	3	-1	1	-3	-1	-2	3	1	-3	0	-1	3	-2	2	-3	0	2,13
20	-3	-2	-1	2	-1	0	4	3	-1	3	-2	1	2	-3	-2	-4	-3	-1	3	1	1	1	2	0	0	0	0	0	2,13
21	-1	0	0	-1	-1	-2	-2	1	-3	0	1	-3	0	2	3	-4	-2	-1	2	1	0	3	-3	1	3	2	4	0	2,13
22	-3	-3	0	-1	-1	-3	-1	1	2	0	2	0	3	-2	0	-4	-2	-1	1	1	0	3	3	4	2	-2	1	0	2,13
23	-3	-3	0	-2	-1	-3	-2	3	4	1	0	0	1	-2	-1	-4	0	-1	2	3	-1	3	2	1	0	1	2	0	2,13
24	-3	1	1	0	1	3	3	4	3	-1	0	-1	-1	0	1	-4	-2	-3	0	2	0	2	-2	-1	-2	2	-3	0	2,13
25	-1	-1	3	2	1	1	3	4	2	0	0	0	0	-3	-4	-3	-3	-2	0	1	1	2	-2	-1	-1	3	-2	0	2,13
26	0	2	1	1	-2	1	4	3	3	0	2	-3	1	0	0	-3	-1	-4	-1	-1	-1	0	2	3	-2	-2	-3	0	2,13
27	-3	-4	-1	0	0	-3	0	1	-1	-1	3	0	1	-2	-1	-2	-2	2	2	1	1	4	-3	3	0	2	3	0	2,13
28	0	-3	0	4	2	-4	3	1	1	-1	-2	-1	2	1	-1	-2	0	-2	-3	0	-3	3	1	0	2	-1	3	0	2,13
29	0	1	0	-3	-2	-3	-1	-2	-4	-1	-3	3	2	1	0	-2	-1	0	3	1	0	2	4	2	-1	1	3	0	2,13
30	0	0	3	3	2	2	-3	-3	3	-3	1	-1	-4	-1	1	0	-2	-2	1	0	0	4	1	2	-1	-2	-1	0	2,13
31	-3	-2	-3	-2	0	2	1	0	0	-1	-1	0	2	-1	0	-3	-2	-1	2	3	3	1	1	3	1	-4	4	0	2,13
32	2	1	-3	2	1	-2	3	4	3	1	-1	0	3	0	-3	-3	2	-4	0	-1	-1	1	-2	0	-1	-2	0	0	2,13
33	-3	-3	1	2	0	-3	-2	1	0	-1	1	0	4	-1	-1	-2	-4	-1	3	1	2	0	2	-2	3	0	3	0	2,13
34	-3	2	-1	1	1	-4	2	-3	1	-1	-1	0	-2	0	-1	-3	2	-2	3	4	3	3	-2	1	0	0	0	0	2,13
35	-3	-1	2	0	-1	-4	2	3	1	3	0	0	3	4	1	-1	1	2	0	-2	-3	-3	0	-2	1	-1	-2	0	2,13
36	-1	3	1	0	0	-2	0	3	4	2	1	2	2	-3	-3	-3	-4	-2	1	1	-1	-1	-2	3	0	-1	0	0	2,13
37	4	-1	-1	1	-2	2	2	2	-3	0	1	-1	0	-2	3	-2	-3	1	1	0	-4	0	0	-3	3	3	-1	0	2,13

X. Bijlage 4 – Niet-geroteerde factor matrix

Respondent	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7	Factor 8
1	0,5367	-0,3647	0,0635	0,3596	0,2431	0,0491	-0,1511	0,04
2	0,717	-0,2416	0,3614	-0,0085	0,1105	0,1223	-0,0696	0,0072
3	0,4645	0,4552	0,1704	-0,1143	0,2558	-0,2631	0,1994	0,0172
4	0,4778	-0,4202	0,3889	-0,4024	0,1927	-0,143	0,0657	0,0618
5	0,6266	-0,0354	-0,3176	0,1078	0,0931	0,0983	-0,347	0,1008
6	0,7058	0,4588	0,1759	0,1657	0,0512	0,0004	0,1826	0,0352
7	0,2516	0,7475	0,0886	-0,3687	0,1445	0,0999	0,0151	0,1505
8	0,4084	0,5225	0,2133	0,067	0,0703	0,3964	0,2064	0,0819
9	0,5664	0,5152	-0,1536	0,2346	0,2699	0,1851	0,0621	0,0572
10	0,441	-0,326	0,2626	-0,1084	0,2777	0,089	-0,2616	0,0232
11	0,4045	0,4458	0,4128	0,299	-0,1031	0,1749	-0,1663	0,146
12	0,3206	0,7049	-0,264	-0,0027	0,3072	0,1478	0,2792	0,1196
13	0,246	0,2783	-0,1666	0,441	-0,1665	-0,2122	0,1764	0,1478
14	0,3999	0,7297	0,176	-0,2495	-0,1543	-0,0158	0,0089	0,1999
15	0,0657	-0,7352	0,009	0,2492	0,3666	0,1437	0,131	0,1009
16	0,4473	-0,3569	0,0341	0,3203	-0,4149	-0,0602	0,142	0,2066
17	0,1539	-0,8202	0,0614	0,0653	0,1765	-0,2355	-0,1733	0,1848
18	0,4016	0,4438	-0,4257	0,0385	-0,2229	0,3122	-0,0308	0,2388
19	0,6814	0,0809	0,0943	-0,0057	0,1223	-0,3215	-0,3026	0,0506
20	0,7016	-0,0315	-0,0969	0,1741	0,0267	-0,184	0,1309	0,0144
21	0,0695	-0,4731	-0,2471	-0,2788	0,2197	-0,2486	0,0576	0,0889
22	0,7762	-0,5027	0,1835	-0,1399	0,0345	0,0174	0,1147	0,051
23	0,7738	-0,3916	-0,0306	0,1311	-0,1172	-0,0653	0,0566	0,0779
24	0,5315	0,4411	-0,357	-0,2046	0,0375	-0,2472	-0,0825	0,1452
25	0,6131	0,319	-0,4652	0,1247	0,0381	-0,2328	-0,1459	0,1538
26	0,5582	0,5504	0,2724	-0,28	0,0895	0,0416	-0,0472	0,0825
27	0,3127	-0,623	-0,2309	-0,131	0,0067	-0,1241	-0,2837	0,1971
28	0,3635	-0,0246	0,084	-0,0941	-0,2821	-0,2009	0,2173	0,0933
29	0,082	-0,5709	0,1533	0,0889	0,1797	0,1795	0,3033	0,0498
30	0,1078	0,09	-0,0523	-0,4185	0,1149	0,2072	0,2821	0,0337
31	0,425	-0,413	-0,1283	-0,2426	0,0089	0,2491	0,1444	0,0811
32	0,513	0,2957	0,0561	-0,0124	-0,3553	0,069	-0,1219	0,1592
33	0,4284	-0,5015	-0,1658	0,0712	0,0568	-0,2427	0,2328	0,086
34	0,2706	-0,2135	-0,2731	-0,2091	-0,3121	0,1428	0,0299	0,1753
35	0,0831	0,0099	0,444	0,1945	-0,1803	-0,5481	-0,1303	0,1824
36	0,7343	0,0929	-0,0741	0,1656	0,1118	0,2287	-0,3127	0,0584
37	-0,0184	0,1303	-0,0531	0,0196	0,3581	-0,4156	0,0656	-0,1781
Eigenvalues	8,3864	7,3739	2,0234	1,7304	1,5199	1,7239	1,2136	0,5523
Verklaarde variantie	23	20	5	5	4	5	3	1

XI. Bijlage 5 – Geroteerde factor mix met geflagde sorts

Nm	Q sort	Factor Group	Factor 1	F1	Factor 2	F2	Factor 3	F3	Factor 4	F4
22	22	F1-1	0,9379	Flagged	0,0892		0,0962		0,1079	
2	2	F1-2	0,7821	Flagged	0,2247		0,1086		-0,1711	
23	23	F1-3	0,7816	Flagged	-0,035		0,3941		0,0525	
4	4	F1-4	0,7542	Flagged	0,2188		-0,2993		0,1079	
17	17	F1-5	0,6221	Flagged	-0,5259		-0,1624		0,1205	
10	10	F1-6	0,6087	Flagged	0,0802		-0,0639		-0,0216	
1	1	F1-7	0,6042	Flagged	-0,2086		0,3379		-0,1782	
33	33	F1-8	0,5587	Flagged	-0,2564		0,2179		0,2058	
27	27	F1-9	0,543	Flagged	-0,2983		0,049		0,4126	
31	31	F1-10	0,5384	Flagged	-0,0202		0,0559		0,3648	
16	16	F1-11	0,5281	Flagged	-0,2265		0,2874		-0,1357	
19	19	F1-12	0,478		0,3617		0,3412		-0,0648	
29	29	F1-13	0,4457	Flagged	-0,3697		-0,1677		-0,0238	
28	28	F1-14	0,3134		0,2029		0,0944		0,0187	
37	37	F1-15	-0,1102		0,0586		0,0699		-0,0081	
14	14	F2-1	-0,0755		0,8491	Flagged	0,2058		-0,1294	
7	7	F2-2	-0,2124		0,8408	Flagged	0,1173		0,003	
26	26	F2-3	0,1807		0,8306	Flagged	0,1674		-0,1288	
15	15	F2-4	0,476		-0,6139	Flagged	-0,0585		0,0125	
3	3	F2-5	0,1255		0,6115	Flagged	0,2333		-0,1452	
6	6	F2-6	0,2795		0,5654		0,511		-0,3287	
12	12	F2-7	-0,274		0,5516		0,5381		0,0227	
8	8	F2-8	0,0433		0,551	Flagged	0,2933		-0,3136	
24	24	F2-9	0,0259		0,5359		0,5222		0,293	
32	32	F2-10	0,2139		0,4358	Flagged	0,3315		-0,0909	
30	30	F2-11	0,0401		0,3139		-0,1038		0,2945	
25	25	F3-1	0,1004		0,2811		0,7659	Flagged	0,184	
9	9	F3-2	0,036		0,4236		0,6774	Flagged	-0,1589	
18	18	F3-3	-0,1105		0,3381		0,6191	Flagged	0,1766	
5	5	F3-4	0,3716		0,0886		0,5731	Flagged	0,1788	
36	36	F3-5	0,4439		0,2559		0,5609	Flagged	-0,0605	
13	13	F3-6	-0,0743		0,0158		0,5465	Flagged	-0,2362	
20	20	F3-7	0,4874		0,1456		0,5232	Flagged	-0,0201	
11	11	F4-1	0,131		0,4265		0,2753		-0,5893	Flagged
21	21	F4-2	0,2812		-0,2191		-0,108		0,4781	Flagged
35	35	F4-3	0,1777		0,0563		-0,1048		-0,443	Flagged
34	34	F4-4	0,2576		-0,0006		0,1319		0,3916	Flagged

* Vetgedrukte sorts zijn respondenten bij wie een interview is afgenomen

XII. Bijlage 6 – Relatieve ranking van statements profiel 1 en 4

Statement #	Profiel 1	Profiel 4	Vershil
23	1,266	-1,282	2,548
13	1,493	-0,72	2,213
9	0,812	-1,3	2,112
8	0,497	-1,432	1,929
24	1,527	0,105	1,422
12	0,503	-0,771	1,274
10	0,28	-0,842	1,122
7	-0,525	-1,404	0,879
11	0,874	0,044	0,83
3	-0,232	-0,941	0,709
22	1,672	1,368	0,304
19	0,698	0,482	0,216
18	-0,639	-0,739	0,1
17	-1,046	-0,998	-0,048
25	0,564	1,121	-0,557
16	-1,54	-0,674	-0,866
4	-0,691	0,208	-0,899
20	0,818	1,754	-0,936
5	-0,635	0,362	-0,997
15	-0,269	0,741	-1,01
27	0,593	1,756	-1,163
1	-1,522	-0,35	-1,172
21	-0,063	1,354	-1,417
6	-1,442	0,004	-1,446
14	-0,737	0,739	-1,476
26	-0,596	1,005	-1,601
2	-1,659	0,412	-2,071

XIII. Bijlage 7 – Relatieve ranking van statements profiel 2 en 3

Statement #	Profiel 2	Profiel 3	Vershil
14	0,082	-2,001	2,083
15	0,162	-1,885	2,047
23	0,647	-0,358	1,005
4	1,494	0,532	0,962
17	-0,406	-1,343	0,937
24	0,588	-0,317	0,905
1	0,371	-0,516	0,887
7	1,618	1,122	0,496
16	-1,28	-1,767	0,487
2	0,787	0,323	0,464
6	1,043	0,595	0,448
11	0,023	-0,407	0,43
5	0,392	0,383	0,009
9	1,667	1,811	-0,144
13	0,196	0,418	-0,222
8	1,603	1,973	-0,37
22	-0,161	0,25	-0,411
3	0,102	0,661	-0,559
18	-1,672	-1,092	-0,58
10	-0,206	0,388	-0,594
21	-0,506	0,136	-0,642
19	-0,511	0,317	-0,828
27	-1,552	-0,542	-1,01
12	-0,715	0,363	-1,078
25	-1,488	-0,266	-1,222
26	-1,288	0,329	-1,617
20	-0,989	0,894	-1,883