



Universiteit
Leiden
The Netherlands

GEMEENTEN EN CONSULTANTS IN DE ENERGIETRANSITIE: EEN STUDIE NAAR VERKLARENDE FACTOREN VOOR EXTERNE INHUUR

Heselmans, Thijs

Citation

Heselmans, T. (2025). *GEMEENTEN EN CONSULTANTS IN DE ENERGIETRANSITIE: EEN STUDIE NAAR VERKLARENDE FACTOREN VOOR EXTERNE INHUUR*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261575>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



30 MEI, 2025

GEMEENTEN EN CONSULTANTS IN DE ENERGIETRANSITIE

EEN STUDIE NAAR VERKLARENDE FACTOREN VOOR EXTERNE
INHUUR

THIJS HESELMANS

S2952327

Management van de Publieke Sector (MSc) – Universiteit Leiden

Begeleider: Dr. M.C. Joosen

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afronding van de masteropleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden.

Het onderwerp van deze scriptie heeft mij vanuit twee invalshoeken geïnteresseerd. Allereerst werd ik getriggerd door een video van Tegenlicht (VPRO, 2025), waarin de groeiende afhankelijkheid van de overheid van externe consultants kritisch werd belicht. Deze video heeft mijn nieuwsgierigheid gewekt naar de dynamiek tussen overheden en adviesbureaus.

Daarnaast heb ik naast mijn studie zelf ervaring opgedaan binnen de wereld van consultancy door mijn activiteiten bij *De Kleine Consultant Leiden*, een non-profit studentenconsultancykantoor. Ik ervaar daar van dichtbij hoe adviesprocessen lopen en welke afwegingen organisaties maken bij het inschakelen van consultants. Deze combinatie van nieuwsgierigheid en praktische ervaring heeft mij doen besluiten om me in dit onderwerp te verdiepen.

Ik wil graag Dr. M.C. Joosen bedanken voor de goede en fijne begeleiding tijdens het gehele onderzoeksproces. Daarnaast wil ik alle wethouders, beleidsadviseurs en projectmanagers die bereid waren om deel te nemen aan dit onderzoek, bedanken voor hun openheid en medewerking. Zonder hun inzichten was deze scriptie niet tot stand gekomen.

Ik hoop dat deze scriptie een waardevolle bijdrage levert aan het inzicht in externe inhuur door gemeenten en dat het andere onderzoekers of beleidsmakers kan inspireren bij verder onderzoek of beleid.

Ik wens u veel leesplezier.

Thijs Heselmans

Leiden, 30 mei 2025

Samenvatting

De inzet van externe consultants door Nederlandse gemeenten is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dit onderzoek richt zich op de onderliggende verklaringen van deze inhuur, specifiek binnen het domein van de energietransitie. Op basis van bestaande literatuur zijn vier verklaringen geformuleerd: gebrek aan expertise, gebrek aan interne capaciteit, legitimatiestrategie en normatieve institutionele druk. Deze verklaringen zijn getoetst aan de praktijk door middel van een kwalitatieve meervoudige casestudy, bestaande uit veertien interviews met zestien respondenten (wethouders, beleidsadviseurs en projectmanagers) uit twaalf middelgrote Nederlandse gemeenten.

Uit de analyse blijkt dat gebrek aan expertise en interne capaciteit de belangrijkste drijfveren vormen voor de inhuur van consultants. Daarbij spelen de tijdelijke aard van opdrachten, krapte op de arbeidsmarkt en de wijze waarop gemeenten de continuïteit van financiële rijkssteun interpreteren een belangrijke rol. Inhuur als legitimatiestrategie blijkt in specifieke politiek gevoelige contexten een belangrijke verklaring te kunnen zijn, maar wordt beschouwd als een aanvullende en contextafhankelijke verklaring. Normatieve institutionele druk blijkt, in tegenstelling tot de theoretische verwachting, eerder een remmende dan een stimulerende factor voor externe inhuur. Tot slot laat het onderzoek zien dat verklaringen elkaar onderling kunnen versterken. Het onderzoek resulteert in een verfijnd theoretisch model waarin deze bevindingen zijn verwerkt en levert daarmee zowel een empirische als theoretische bijdrage aan het debat over externe inhuur binnen het openbaar bestuur.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Inhoudsopgave.....	3
1. Inleiding	5
<i>1.1. Afbakening onderzoek.....</i>	<i>5</i>
<i>1.2 Onderzoeksrelevantie</i>	<i>6</i>
<i>1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag</i>	<i>7</i>
<i>1.4 Onderzoeksopzet</i>	<i>8</i>
<i>1.5 Leeswijzer.....</i>	<i>8</i>
2. Consultancy in de publieke sector: wetenschappelijke literatuur.....	9
<i>2.1 Definitie.....</i>	<i>9</i>
<i>2.2 Wetenschappelijke context</i>	<i>9</i>
<i>2.3 Theoretisch Kader: vier verklaringen van de inhuur van consultants.....</i>	<i>10</i>
<i>2.3.1 Gebrek aan expertise</i>	<i>11</i>
<i>2.3.2 Gebrek aan interne capaciteit</i>	<i>12</i>
<i>2.3.3 Legitimatiestrategie.....</i>	<i>13</i>
<i>2.3.4 Normatieve institutionele druk</i>	<i>14</i>
<i>2.4 Verwachtingen</i>	<i>15</i>
3. Methodologie	17
<i>3.1 Onderzoeksopzet</i>	<i>17</i>
<i>3.2 Onderzoekseenheden.....</i>	<i>17</i>
<i>3.3 Operationalisering.....</i>	<i>18</i>
<i>3.4 Dataverzameling en onderzoeksverloop</i>	<i>21</i>
<i>3.5 Data-analyse</i>	<i>21</i>
<i>3.6 Validiteit en betrouwbaarheid</i>	<i>22</i>
<i>3.7 Beperkingen.....</i>	<i>22</i>
4. Analyse	24
<i>4.1 Afhankelijke variabele: de inzet van consultants in de praktijk van de energietransitie</i>	<i>24</i>
<i>4.2 Verklaring 1: Gebrek aan expertise</i>	<i>25</i>
<i>4.3 Verklaring 2: Gebrek aan interne capaciteit</i>	<i>27</i>
<i>4.4 Verklaring 3: Legitimatiestrategie</i>	<i>29</i>
<i>4.5 Verklaring 4: Normatieve institutionele druk.....</i>	<i>31</i>
<i>4.6 Interactie tussen verklaringen</i>	<i>32</i>

5. Discussie	34
6. Conclusie	37
<i>6.1 Bevindingen per verklaring.....</i>	<i>37</i>
<i>6.2 Beantwoording onderzoeksvraag.....</i>	<i>38</i>
<i>6.3 Beperkingen.....</i>	<i>38</i>
<i>6.4 Theoretische relevantie</i>	<i>39</i>
<i>6.5 Vervolgonderzoek.....</i>	<i>39</i>
Literatuurlijst	40

1. Inleiding

De externe inhuur van consultants en adviesbureaus door Nederlandse overheidsorganisaties is een groeiend fenomeen (van Uffelen & de Lange, 2024). Dit blijkt uit cijfers van TenderNed, het centrale aanbestedingsplatform van de overheid. In 2021 steeg het aantal consultancy-aanbestedingen met 17%, dit nam in 2022 toe met 36% (TenderNed, 2023). Gemeenten leverden hierin een belangrijke bijdrage en waren in 2022 verantwoordelijk voor 45% van alle overheidsgerelateerde consultancy-aanbestedingen. Dit terwijl TenderNed slechts een deel van de gemeentelijke inhuur van consultants laat zien. Op dit platform worden alleen de opdrachten die openbaar worden aanbesteed gepubliceerd, terwijl de meerderheid van de opdrachten onderhands aan advieskantoren wordt gegund (van Hest & Vugts, 2023).

De toenemende inzet van externe consultants door de overheid gaat gepaard met kritiek. Er zijn zorgen over negatieve effecten van deze groei, ook binnen de gemeentelijke praktijk. Zo is er kritiek op het feit dat externe inhuur van consultants gepaard gaat met hoge kosten en vaak geen duurzame oplossing biedt (WRR, 2024). Daarnaast leveren consultants tijdelijke expertise die vaak niet geborgd wordt binnen de overheidsorganisatie. Ingehuurde expertise kan er op langere termijn toe leiden dat gemeenten afhankelijk worden van adviesbureaus (WRR, 2024).

Deze zorgen zijn in lijn met bredere internationale kritiek op de consultancy-industrie in combinatie met de publieke sector. In de wetenschappelijke literatuur wordt binnen het concept *consultocratie* (Hood & Jackson, 1991; Saint-Martin, 2004; Ylönen & Kuusela, 2018) betoogd dat de toenemende afhankelijkheid van externe consultants zorgt voor een minder transparant en democratisch openbaar bestuur. Ook recenter werk van Mazzucato en Collington (2023) sluit hierop aan. Zij beargumenteren in hun boek *The Big Con* (2023) dat structurele uitbesteding tot verlies van interne kennis kan leiden, waardoor overheden steeds afhankelijker worden van externe partijen. Volgens de auteurs zorgt deze afhankelijkheid voor verminderd vermogen om zelfstandig beleid te ontwikkelen en uit te voeren (Bessems, 2023). Volgens Mazzucato en Collington kan de groei van de inhuur van consultants op de lange termijn zorgen voor hoge kosten, verminderde flexibiliteit en een algemene verzwakking van de overheid (Bessems, 2023).

1.1. Afbakening onderzoek

Gemeenten leveren een belangrijke bijdrage in de groei van externe inhuur en vormen

hiermee een relevante focus voor nader onderzoek rond dit thema. Gemeenten zijn als eerstelijns beleidsuitvoerders een cruciale actor binnen het Nederlands openbaar bestuur. Ze zijn verantwoordelijk voor een breed scala aan maatschappelijke opgaven, zoals sociaal beleid, woningbouw en de uitvoering van het klimaatakkoord (WRR, 2024).

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het klimaatakkoord is de energietransitie. Sinds de ondertekening van het klimaatakkoord in 2019 zijn gemeenten onder andere belast met de regierol in de warmtetransitie, de verduurzaming van de gebouwde omgeving en samenwerking op het gebied van duurzame energieopwekking (Klimaatakkoord, 2019).

Door deze nieuwe taken wordt er nieuwe technische, juridische en bestuurlijke kennis verwacht van gemeenten. Gemeenten hebben in onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (2019) aangegeven dat het beleid voor de energietransitie in veel gevallen belemmerd wordt door het gebrek aan deze kennis. Ook het gebrek aan financiële middelen en personeel zet de uitvoering van de energietransitie onder druk (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019).

Tegelijkertijd is zichtbaar dat gemeenten in deze context regelmatig externe consultants inzetten voor onder andere beleidsontwikkeling, projectmanagement en technische rapporten (van Hest & Vugts, 2023). De energietransitie is daardoor een geschikt beleidsdomein om bredere patronen en verklaringen voor externe inhuur door gemeenten empirisch te onderzoeken.

1.2 Onderzoeksrelevantie

De significante groei van inhuur van consultants door Nederlandse gemeenten en de kritiek die daarmee gepaard gaat, vormen een interessant vertrekpunt voor dit onderzoek. Waar veel discussie zich richt op de effecten van het inhuren van externe consultants, richt dit onderzoek zich juist op de onderliggende oorzaken hiervan.

Dit onderzoek kan worden beschouwd als een aanvulling op eerdere analyses van de WRR (2024) en onderzoek van van Hest en Vugts (2023). De WRR (2024) stelt dat gemeenten rondom de energietransitie tekortkomen aan specialistische kennis, capaciteit en ambtelijke competenties. Journalistiek onderzoek van van Hest en Vugts (2023) stelt dat dit de oorzaak is van de grote mate van externe inhuur van consultants in dit domein. Het onderzoek richt zich echter voornamelijk op de ondoorzichtigheid van het aanbestedingsproces en de afhankelijkheidsrelatie die ontstaat door de grote mate van externe inhuur. 11 van de 20

gemeenten die zij spraken gaven aan afhankelijk te zijn geworden van adviesbureaus (van Hest & Vugts, 2023).

De zorgen vanuit de bestuurlijke praktijk omtrent hoge kosten, kennisborging en afhankelijkheid van consultants vragen om een beter zicht op de oorzaken van de inhuur van consultants. Door inzicht te krijgen in de onderliggende mechanismen en afwegingen die gemeenten maken, draagt dit onderzoek mogelijk bij aan beter geïnformeerd beleid en een strategischere omgang met externe consultants in complexe beleidsopgaven zoals de energietransitie.

Daarnaast is de wetenschappelijke literatuur over de oorzaken achter de inhuur van consultants door de publieke sector schaars (Steiner, Kaiser & Reichmuth., 2018), evenals empirisch onderzoek naar de redenen achter het gebruik van consultants door decentrale overheden (Momani & Khirfan, 2013). Hoewel recente literatuur zich voornamelijk richt op de rol en invloed van consultants in de publieke sector, blijft onderzoek naar verklaringen waarom overheden consultants inhuren dus beperkt.

Dit onderzoek positioneert zich binnen het bredere bestuurskundige debat over de opkomst en latere kritiek op New Public Management (NPM). Deze hervormingsbeweging heeft sinds de jaren tachtig veel invloed gehad op het Nederlands en westers openbaar bestuur. De nadruk binnen deze beweging ligt op marktwerking, efficiëntie en resultaatgerichtheid binnen de publieke sector (Hood, 1991). De groei van de inhuur van consultants wordt in de literatuur deels toegeschreven aan deze NPM-principes (Galwa & Vogel, 2021). Waar veel studies zich focussen op de gevolgen de inhuur van consultants, richt dit onderzoek zich op de onderliggende oorzaken. Daarmee draagt het bij aan het begrip over hoe de NPM-ontwikkeling doorwerkt in de hedendaagse bestuurlijke praktijk.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag

Dit onderzoek is een empirisch onderzoek naar de redenen achter het gebruik van consultants door Nederlandse gemeenten, specifiek binnen de context van de energietransitie. Het doel is om meer inzicht te krijgen in de motieven en overwegingen die meespelen bij de keuze om externe consultants in te schakelen. De onderzoeksvraag luidt daarom als volgt:

Welke factoren verklaren de inzet van externe consultants door Nederlandse gemeenten rondom de energietransitie?

1.4 Onderzoeksopzet

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag is kwalitatief verklarend onderzoek verricht. Op basis van wetenschappelijke literatuur zijn mogelijke verklarende factoren voor de inhuur van externe consultants geïdentificeerd. Deze verklaringen zijn vervolgens getoetst aan de praktijk aan de hand van semigestructureerde interviews met wethouders, beleidsadviseurs en projectmanagers die betrokken zijn bij de energietransitie.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt relevante literatuur over de inzet van externe consultants in de publieke sector besproken. Op basis van deze literatuur worden vervolgens vier mogelijke verklarende factoren van de inzet van externe consultants door overheden gepresenteerd. Deze vormen de basis voor de verwachtingen van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 worden deze verklarende factoren geoperationaliseerd en verder toegelicht. In de daaropvolgende analyse worden de verwachtingen getoetst aan de hand van empirisch materiaal en vervolgens de resultaten besproken. Na een discussie over de resultaten volgt tot slot de conclusie met het antwoord op de onderzoeksvraag.

2. Consultancy in de publieke sector: wetenschappelijke literatuur

2.1 Definitie

Voor een heldere afbakening is een duidelijke definitie van consultancy in de publieke sector nodig. In dit onderzoek wordt de definitie van Steiner et al. (2018, p.479) gehanteerd. Door verschillende inzichten uit de wetenschappelijke literatuur te combineren, zijn zij tot de volgende definitie gekomen:

‘Economische en maatschappelijke experts, die in opdracht een ad-hoc en betaalde adviesdienst leveren aan het openbaar bestuur of politieke actoren, gericht op processen of structuren van het openbaar bestuur of op beleidsvraagstukken’

Deze definitie sluit goed aan bij de onderzoeksscope. Het beperkt zich tot externe, tijdelijke en betaalde adviesdiensten voor overheidsorganisaties. Hierdoor worden intern advies en de inhuur van tijdelijk personeel buiten beschouwing gelaten.

2.2 Wetenschappelijke context

De groeiende aanwezigheid van consultants in het publieke domein wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak in verband gebracht met de opkomst van New Public Management. De nadruk op efficiëntie, marktwerking en prestatiesturing vormde een gunstig klimaat voor de inhuur van consultants (Galwa & Vogel, 2021, p.404).

De groei ging gepaard met kritische analyses binnen de wetenschappelijke literatuur. Hood en Jackson (1991) introduceerden het fenomeen ‘consultocracy’, waarbij consultancybureaus invloed uitoefenen op een ondoorzichtige en anti-democratische manier. Saint-Martin (2004) uit dezelfde zorgen over de negatieve effecten van de groeiende rol van consultancy in de publieke sector.

Ylönen en Kuusela (2018) schetsen vier gevolgen van ‘consultocracy’ voor het openbaar bestuur: privatisering van publieke kennis, verlies van kennis binnen overheidsorganisaties, minder verantwoordingsplicht en verminderde focus op het nastreven van publieke waarden.

De wetenschappelijke literatuur belicht niet alleen de mogelijke negatieve effecten van consultants in de publieke sector. Steiner en Reichmuth (2015) merken op dat consultants voor effectievere en efficiëntere publieke diensten kunnen zorgen, door het introduceren van en implementeren van innovatieve ideeën. Canback (1998) geeft aan dat consultants in staat zijn om schaarse en waardevolle kennis op een flexibele manier binnen te brengen bij de overheid, wat de behoefte aan vaste werknemers vermindert. Meer recent stellen Sturdy,

Kirkpatrick en Vernosi (2025) dat inhuur van consultants door de overheid nooit zal verdwijnen en onderzoeken hoe de samenwerking tussen advieskantoren en de overheid het effectiefst kan worden ingericht. Zij pleiten voor een meer duurzame samenwerking waarbij maatschappelijke verantwoordelijkheid, kennisdeling en transparantie centraal staat.

2.3 Theoretisch Kader: vier verklaringen van de inhuur van consultants

De oorzaken van de inhuur van externe consultants door overheden zijn een relatief onderontwikkeld onderzoeksveld. Dit neemt niet weg dat er in de academische literatuur twee complementaire theoretische bijdragen zijn die relevante inzichten bieden in het verklaren van externe inhuur: die van Steiner et al. (2018) en Momani en Khirfan (2013).

Steiner et al. (2018) onderscheiden op basis van het rationele- en kritische paradigma, vijf concrete ‘triggers’ van het inhuren van externe consultants door de overheid: gebrek aan expertise, gebrek aan interne capaciteit, inzet vanwege de veronderstelde objectiviteit van consultants, het gebruik van consultants als zondebok en het volgen van trends. Deze benadering biedt waardevolle inzichten over veelvoorkomende situaties uit de praktijk, maar gaat beperkt in op onderliggende mechanismen.

Het kader van Momani en Khirfan (2013) biedt een passende aanvulling met haar vier verklaringsperspectieven: functionalisme, constructivisme, ideationele/emulatieve druk en externe belangen. Deze perspectieven bieden een theoretische verdieping op verschillende inhuurmotieven, zoals percepties van expertise of normatieve druk vanuit de institutionele omgeving. Dit kader biedt inzicht in de onderliggende mechanismen van de oorzaken van externe inhuur door de overheid.

Door beide benaderingen te combineren, aan te vullen met andere (recentere) literatuur en toe te spitsen op decentrale overheden, ontstaat er een completer en adequaat theoretisch kader om de inhuur van externe consultants door overheden te verklaren. Dit nieuwe kader bestaat uit vier verklaringen:

- Gebrek aan expertise
- Gebrek aan interne capaciteit
- Legitimatiestrategie
- Normatieve institutionele druk

De eerste twee verklaringen liggen dicht bij elkaar en kunnen beide verklaard worden vanuit het functionalistische (Momani & Khirfan, 2013) en rationele (Steiner et al., 2018)

perspectief. In deze benadering wordt externe inhuur beschouwd als een efficiënte en doelgerichte strategie om interne beperkingen te compenseren. Legitimatiestrategie sluit aan op het kritische paradigma van Steiner et al. (2018) dat wijst op het feit dat bestuurders of ambtenaren niet altijd rationeel handelen en een verborgen agenda kunnen hebben. De laatste verklaring heeft betrekking op omgevingsgedreven motieven en past binnen het ideationele en emulatieve perspectief van Momani en Khirfan (2013).

2.3.1 Gebrek aan expertise

Een veelvoorkomende verklaring voor de inhuur van externe consultants is een tekort aan inhoudelijke of specialistische expertise binnen een (overheids)organisatie. Wanneer overheden een discrepantie ondervinden tussen de benodigde en intern beschikbare kennis, ontstaat de noodzaak voor externe inhuur (Steiner et al., 2018). Vanuit het functionalistische perspectief beargumenteren Momani en Khirfan (2013) hetzelfde. Zij verwijzen daarbij naar onderzoek van Perl en White (2002) die stellen dat benodigde expertise binnen de publieke sector steeds vaker van buiten dit domein afkomstig is en dat deze steeds meer wordt voorzien door adviesbureaus.

Deze verklaring wordt breder ondersteund in de literatuur. Zo laat Martin (2002) zien dat wanneer kennis intern ontbreekt, deze vaak wordt opgevuld door consultants vanwege hun inhoudelijke en procesmatige kennis. Ook Marciano (2022) bevestigt dat een gebrek aan expertise een belangrijke drijfveer van externe inhuur kan zijn. Hij voegt toe dat overheden meer consultants gebruiken vanwege de toenemende complexiteit van beleidsproblemen. Daarnaast zorgt een afname van interne analytische capaciteit voor een grotere behoefte aan consultants voor beleidsvorming (Marciano, 2022).

Deze dynamiek is terug te vinden in andere bestuurlijke contexten. Onderzoek van Shopola, Mukonza en Manyaka (2024) bevestigt dat de inhuur van externe consultants deels te verklaren is door het ontbreken van interne expertise. In hun onderzoek naar Zuid-Afrikaanse gemeenten geven respondenten aan dat de afwezigheid van voldoende intern talent en vaardigheden hen afhankelijk maakt van externe consultants.

Daarnaast toont een rapport van de European Public Service Union (EPSU) (2022) aan dat de groei aan advieskantoren in Europa mede te verklaren is door de uitstroom van expertise bij overheden. Het rapport stelt dat bezuinigingen op het ambtelijk apparaat hebben geleid tot een verlies aan expertise binnen overheden. Hierdoor is de noodzaak voor aankoop van extern advies vergroot.

Ook in Nederlandse rapporten wordt benadrukt dat het verdwijnen van ambtenaren zorgt voor kennisverlies en een grotere noodzaak voor externe experts (WRR, 2023). Tevens komt externe inhuur vaak voor wanneer overheden te maken krijgen met nieuwe of niet vaak voorkomende beleidsproblemen die specifieke expertise vereisen (WRR, 2023). Er zijn ook aanwijzingen dat dit soort mechanismen spelen binnen lokale Nederlandse overheden. De WRR (2024) wijst op structurele tekorten aan specialistische kennis bij gemeenten, voornamelijk op technisch complexe beleidsterreinen.

2.3.2 Gebrek aan interne capaciteit

Gebrek aan interne capaciteit duidt op onvoldoende menskracht om beleidsuitdagingen tijdig en adequaat uit te voeren (Steiner et al., 2018). Inhuur van consultants wordt in dit licht als een rationele keuze beschouwd als antwoord op structurele of tijdelijke onderbezetting. Een gebrek aan interne capaciteit kan daarom ook benaderd worden vanuit het functionalistische perspectief van Momani en Khirfan (2013). De inhuur van consultants als doelgerichte oplossing om interne beperkingen op te vangen.

Steiner et al. (2018) stellen dat door druk van de publieke opinie, overheden streven naar meer efficiëntie en minder ambtenaren. Hierdoor worden bestaande capaciteiten vaker overschreden en groeit de vraag naar externe hulp. Marciano (2022) onderschrijft dit, en koppelt het aan New Public Management en latere hervormingen die ervoor gezorgd hebben dat de publieke sector kleiner en complexer is geworden, met als gevolg een grotere behoefte aan externe ondersteuning bij het beleidsvormingsproces.

Het eerdergenoemde rapport van de EPSU (2022) stelt dat de Europese groei van consultancy gedeeltelijk verklaard kan worden door de afname van de ambtelijke capaciteiten, als gevolg van bezuinigingen en personeelsverminderingen. Ook in het rapport *Deskundigheid als Koopwaar* (WRR, 2023) wordt capaciteitstekort eveneens genoemd als reden voor externe inhuur. Door bezuinigingen, (welbewuste) afschaling van capaciteit en een krappe arbeidsmarkt ontstaat er een beperkte interne capaciteit die niet kan voldoen aan de hoge leveringsdruk.

Collington en Christensen (2024) stellen dat klimaatconsultancy mede wordt veroorzaakt door een gebrek aan voldoende menskracht of organisatorisch vermogen binnen overheidsorganisaties. En uit onderzoek van Nilsen en Reite (2021) naar consultancygebruik onder Noorse gemeenten blijkt ook dat gebrek aan interne capaciteit een oorzaak kan zijn van het gebruik van consultants. Respondenten geven aan dat wanneer de werkdruk hoog is of er

sprake is van te weinig personeel, consultants een flexibele aanvulling op de interne capaciteit kunnen vormen.

2.3.3 Legitimatiestrategie

Inhuur van consultants kan ook gedreven zijn door de behoefte aan legitimiteit (Steiner et al., 2018; Momani & Khirfan, 2013; Jupe & Funnell, 2015). In deze context worden consultants doelbewust ingehuurd om draagvlak te creëren, weerstand te verminderen of beslissingen te rechtvaardigen.

De perceptie van consultants door overheden en de maatschappij speelt hierbij een belangrijke rol. Consultants staan bekend om het bieden van een deskundige, externe en onafhankelijke blik. Dit is een reden voor overheden om dit externe advies in te schakelen (Steiner et al., 2018). In de literatuur wordt benadrukt dat deze perceptie niet geheel neutraal is, maar actief wordt geconstrueerd door consultants zelf. Zo tonen Bouwmeester en van Werven (2011) dat consultants bewust investeren in hun imago door hun adviezen zo neutraal en rigoureus mogelijk te presenteren en open te zijn over hun methoden. Deze bevindingen worden ondersteund door recenter werk van Galwa en Vogel (2021), zij laten zien dat consultants binnen de publieke sector actief bezig zijn met het opbouwen en bewaken van hun reputatie.

Door de perceptie van consultants worden zij dus niet louter ingehuurd op basis van hun inhoudelijke bijdrage, maar ook door hun symbolische waarde. Volgens onderzoek van van Houten en Goldman (1981) worden consultants vaak niet primair ingehuurd voor hun technische expertise of probleemoplossend vermogen, maar juist om politieke legitimiteit te versterken. De inhuur van onafhankelijke experts moet zorgen voor meer geloofwaardigheid en vertrouwen in het handelen van de overheid. Deze inhuur kan daarmee invloed hebben op de publieke opinie of gebruikt worden om interne conflicten te beslechten. Van Houten en Goldman (1981) benadrukken dat het consultancyproces soms belangrijker is dan de daadwerkelijke inhoud van een consultancyrapport.

Saint-Martin (2004, p.198) onderschrijft dit: “consultants helpen om bureaucratische weerstand te overwinnen en steun te mobiliseren voor beleidsideeën die besluitvormers promoten en willen implementeren”. Ook Howlett en Migone (2013) gaan hierin mee. Zij stellen dat managers consultants inzetten tijdens interne bureaucratische conflicten. Steiner et al. (2018) voegen toe dat consultants kunnen dienen als ‘zondebokken’ bij impopulaire besluiten.

Het WRR (2023) wijst ook op de behoefte aan ‘vreemde ogen’ in de Nederlandse context. Vooral wanneer er sprake is van complexe kwesties of als er een oordeel moet worden geveld over controversieel bestuurlijk handelen.

In deze strategische inzet van consultants staat niet de feitelijke bijdrage, maar de betekenis en uitstraling van externe expertise centraal. De consultant vormt zo een middel waarmee overheden legitimiteit over hun beleid kunnen verkrijgen. Marciano (2022) omschrijft consultants in deze vorm als ‘symbolisch kapitaal’.

2.3.4 Normatieve institutionele druk

Externe inhuur wordt niet uitsluitend veroorzaakt door concrete tekorten of politieke beweegredenen. Ook ongeschreven institutionele normen en verwachtingen kunnen een rol spelen (Steiner et al., 2018; Momani & Khirfan, 2013).

Deze oorzaak van inhuur kan ontstaan wanneer overheden zich spiegelen aan andere overheden. Momani en Khirfan (2013) beschrijven dit als het emulatieve argument voor inhuur. Een succesvolle implementatie van bepaalde concepten binnen een overheidsorganisatie vergroot de kans van een advieskantoor op vergelijkbare opdrachten van soortgelijke organisaties (Saint-Martin, 2013; Steiner et al., 2018). Deze oorzaak hangt samen met het concept ‘institutioneel isomorfisme’, geïntroduceerd door DiMaggio en Powell (1983). Dit is het proces waarbij soortgelijke organisaties, zoals lokale overheden, steeds meer op elkaar gaan lijken.

De overtuiging dat inhuur van consultants bij goed en modern bestuur hoort, kan ook van invloed zijn op externe inhuur (Momani & Khirfan, 2013). Adviesbureaus spelen zelf een actieve rol in het normaliseren van hun eigen inhuur. Dit doen zij door normatieve verwachtingen, ‘nieuwe revolutionaire ideeën’ en ‘best practices’ te verspreiden (Saint-Martin, 2013; Steiner et al., 2018). Consultancy wordt op deze manier steeds meer gezien als een gangbaar onderdeel van beleidsvorming, ook als er geen inhoudelijke noodzaak voor is.

Onderscheid legitimatiestrategie en normatieve institutionele druk

Er is een zekere inhoudelijke overlap tussen de verklaringen legitimatiestrategie en normatieve institutionele druk. Toch zijn ze in dit kader bewust als afzonderlijke verklaringen gepresenteerd. Beide verklaringen sluiten aan op de symbolische functie van consultants. De inhuur versterkt in beide verklaringen de geloofwaardigheid en legitimiteit van het beleid. Het onderscheid zit hem echter in de intentie. Bij legitimatiestrategie is de inhuur een doelbewuste en strategische keuze om beleid te legitimeren. Bij normatieve institutionele

druk is de inhuur ingegeven door meer onbewuste geïnternaliseerde normen binnen de bestuurlijke praktijk. Door beide verklaringen afzonderlijk te analyseren bestaat er een breder inzicht in de motieven voor externe inhuur binnen gemeenten.

2.4 Verwachtingen

Op basis van de vier verklaringen uit de wetenschappelijke literatuur is het mogelijk om verwachtingen op te stellen. Deze verwachtingen worden in hoofdstuk 4 aan de praktijk getoetst:

Verwachting 1

Een gebrek aan expertise leidt tot de inhuur van externe consultants door overheden

Verwachting 2

Een tekort of afwezigheid van interne capaciteit binnen overheden leidt tot de inzet van externe consultants

Verwachting 3

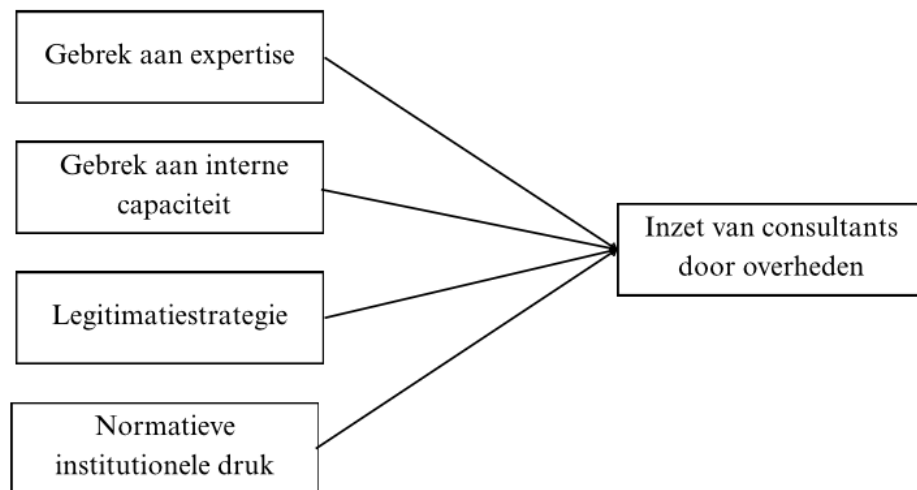
Overheden huren externe consultants in als middel om beleidskeuzes te legitimeren

Verwachting 4

Normatieve institutionele druk draagt bij aan het gebruik van externe consultants door overheden

Het theoretische model (Figuur 1) op de volgende pagina is een visualisatie van deze verwachte samenhang tussen de verklaringen (onafhankelijke variabelen) en de inzet van consultants door overheden (afhankelijke variabele). De pijl geeft de causale richting aan. Er wordt verwacht dat elk van de vier verklaringen bijdraagt aan de inzet van consultants.

Figuur 1
Theoretisch model



3. Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologische aanpak van het onderzoek naar externe inhuur van consultants door Nederlandse gemeenten rondom de energietransitie. Ook wordt uiteengezet hoe de theoretische variabelen zijn geoperationaliseerd en hoe de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zijn gewaarborgd.

3.1 Onderzoeksopzet

Om de inhuur van externe consultants door Nederlandse gemeenten rond de energietransitie te verklaren, is gekozen voor een kwalitatieve, meervoudige casestudybenadering op basis van semi-gestructureerde interviews. Dit onderzoek heeft als doel diepgaand inzicht te krijgen in onderliggende motieven en mechanismen die het inhuurgedrag van gemeenten beïnvloeden. Een ‘intensieve benadering’ in de vorm van een (meervoudige) casestudy is hiervoor passend (Swanborn, 2010, p.5). Deze opzet maakt het mogelijk om zowel variatie als terugkerende patronen tussen gemeenten te analyseren.

3.2 Onderzoekseenheden

Er is gekozen om middelgrote Nederlandse gemeenten (30.000 tot 80.000 inwoners) te onderzoeken, conform de definitie van het netwerk ‘M50’ (VNG, 2024). Binnen de beschikbare tijd was het niet haalbaar om ook kleine en grote gemeenten mee te nemen in de analyse. Deze gemeenten verschillen qua schaal, capaciteit en beleidscontext dusdanig veel van elkaar dat zij methodologisch moeilijk vergelijkbaar zijn. Door te focussen op één (tussenliggende) categorie is de onderlinge vergelijkbaarheid van de cases sterker. Middelgrote gemeenten zijn in dit opzicht geschikt omdat zij een duidelijk afgebakende groep vormen met voldoende variatie om verschillen te kunnen analyseren, zonder dat dit ten koste gaat van de vergelijkbaarheid. In totaal zijn er 142 middelgrote gemeenten in Nederland (Digimonitor, z.d.).

In dit onderzoek zijn twaalf gemeenten vertegenwoordigd met in totaal zestien respondenten. Dit aantal biedt de mogelijkheid om voldoende inzicht te krijgen in verschillen en overeenkomsten in het gebruik van externe consultants en de oorzaken daarvan. Voor het onderzoek zijn relevante beleidsadviseurs en projectmanagers/coördinatoren van alle middelgrote gemeenten benaderd via LinkedIn. Daarnaast is een mail verstuurd naar alle bestuurssecretariaten gemaild om contact te leggen met relevante wethouders. Deze zijn vervolgens gevraagd om eventuele andere relevante personen aan te dragen.

De geïnterviewde respondenten was een, op basis van functie, diverse groep. Er zijn zes wethouders, vijf beleidsadviseurs en vijf projectmanagers/coördinatoren geïnterviewd¹. De respondenten zijn allen nauw betrokken bij de energietransitie binnen hun gemeenten. Deze keuze is gemaakt om een rijker en meer genuanceerd beeld te krijgen van de oorzaken van de inhuur van externe consultants vanuit verschillende perspectieven binnen gemeenten. Waar beleidsadviseurs en projectmanagers meer zicht hebben op de praktische en inhoudelijke uitvoering van het beleid, hebben wethouders een uniek perspectief op politieke en strategische facetten van het vraagstuk.

3.3 Operationalisering

Om de vier in de theorie geïdentificeerde verklaringen en het effect ervan op inhuur van externe consultants te onderzoeken, zijn de variabelen geoperationaliseerd. Hieronder wordt de betekenis van iedere variabele kort toegelicht, in tabel 1 worden deze geoperationaliseerd.

Afhankelijke variabele: Inzet van externe consultants

De afhankelijke variabele verwijst naar de aanwezigheid, vorm en intensiteit van de inzet van consultants door gemeente rondom de energietransitie. Er is gekozen om deze variabele kwalitatief te benaderen. Tijdens de interviews is de inzet van consultants dus niet gekwantificeerd, maar voornamelijk onderzocht aan de hand van concrete voorbeelden en de aard van de werkzaamheden waarvoor consultants worden ingezet.

Verklaring 1: Gebrek aan expertise

Verwijst naar het ontbreken van inhoudelijke of specialistische kennis binnen de gemeenten als oorzaak voor de inhuur van externe consultants.

Verklaring 2: Gebrek aan interne capaciteit

Verwijst naar het tekort aan voldoende personeel of organisatorisch vermogen om beleidsvraagstukken uit te voeren als oorzaak van de inhuur van externe consultants.

Verklaring 3: Legitimatiestrategie

Verwijst naar de inzet van externe consultants om beleidskeuzes te ondersteunen, verdedigen of legitimeren richting de politiek, interne organisatie, media of burgers. Het gaat hier om het symbolische kapitaal van consultants.

Verklaring 4: Normatieve institutionele druk

Verwijst naar de inhuur van externe consultants als gevolg van institutionele verwachtingen

¹ In bijlage 1 staat weergegeven welke respondenten aan welk interview hebben deelgenomen

en normen. Dit kan voortkomen uit imitatie van andere gemeenten, het idee dat de inhuur van consultants hoort bij ‘goed’ bestuur of het volgen van ‘best practices’.

Bijbehorende indicatoren en voorbeeldvragen zijn opgenomen in de onderstaande tabel:

Tabel 1

Operationalisering variabelen

Variabele	Indicatoren (verwijzingen van respondenten naar)	Voorbeeldvragen
Inzet van externe consultants (Afhankelijke variabele)	- Aanwezigheid van de inhuur van consultants rondom de energietransitie (ja/nee) - Aard van de inhuur (bv. Advies, uitvoering of procesbegeleiding) - Mate van externe inhuur	- In hoeverre maakt uw gemeente gebruik van externe consultants? - Voor wat voor soort opdrachten huurt uw gemeente consultants in? - Kunt u een concreet voorbeeld noemen waarin de keuze is gemaakt om een externe consultant in te huren?
Gebrek aan expertise	- Geen interne kennis beschikbaar voor specifieke vraagstukken - Complexiteit van de energietransitie - Inzet vanwege inhoudelijke	- Vindt u dat gemeenten in het algemeen genoeg specialistische kennis in huis hebben voor dit soort opgaven? - Zou dit ook met intern personeel

	deskundigheid van de consultant	opgepakt kunnen worden, als er capaciteit voor was geweest?
Gebrek aan interne capaciteit	- Structurele of tijdelijke onderbezetting - Ervaren werkdruk binnen het team - Onvermogen om deadlines te halen door beperkte capaciteit - Gebrek aan financiële middelen	- Was er voldoende tijd en menskracht beschikbaar om het intern op te pakken? - In hoeverre was het een kwestie van werkdruk of bezetting?
Legitimatiestrategie	- Extern bureau heeft een bepaald 'gewicht' of 'status' - Inzet voor extern of intern draagvlak - Onafhankelijkheid en 'vreemde ogen'	- Merkt u dat externe rapporten meer gezag krijgen dan interne stukken? - Wordt extern advies weleens gebruikt om beleid te ondersteunen richting raad, pers of inwoners
Normatieve institutionele druk	- Inhuur hoort bij 'goed' bestuur - Inhuur is de standaard - Gemeente volgt voorbeelden van andere gemeenten	- Wordt er actief gekeken naar wat andere gemeenten of regio's doen? - Heeft u het idee dat externe inhuur hoort

		bij hoe ‘modern’ bestuur eruitziet?
--	--	--

3.4 Dataverzameling en onderzoeksverloop

Semi-gestructureerde interviews zijn de primaire databron van dit onderzoek. Ter ondersteuning van de analyse is aanvullend gebruikgemaakt van één bron die de CDOKE-regeling toelicht. Deze bron is gebruikt om de context van overheidsbeleid rondom dit thema beter te kunnen duiden.

De interviews zijn gehouden aan de hand van een interviewleidraad². Een belangrijk uitgangspunt tijdens die interviews was het hebben van een open en verkennende houding. Voordat ik, als interviewer, de vier verklaringen wilde toetsen, heb ik veel ruimte gegeven voor eigen ervaringen, ideeën en voorbeelden van de respondenten. Zo werd altijd eerst de open vraag: *Wat zijn volgens u de belangrijkste redenen/oorzaken om externe consultants in te schakelen?* Hierdoor is geprobeerd de sturing vanuit het theoretisch kader aanvankelijk zoveel mogelijk te beperken. Uiteindelijk is er tijdens elk interview wel voor gezorgd dat alle relevante thema's zijn besproken. De methoden van semigestructureerde zorgden ervoor dat er genoeg structuur was om de vergelijkbaarheid tussen interviews te waarborgen, terwijl er wel voldoende flexibiliteit was om in te spelen op verschillen tussen respondenten en bijbehorende contexten.

Gemeenten waren over het algemeen welwillend om mee te werken aan dit onderzoek. In totaal zijn er veertien verschillende interviews afgenomen, met zestien verschillende respondenten. Deze interviews hebben plaatsgevonden tussen 17 april en 9 mei 2025. Allemaal online via Microsoft Teams, wegens tijdsoverwegingen. Ondanks fysieke gesprekken wellicht meer inzicht zouden geven in non-verbale signalen, is er geen aanleiding om aan te nemen dat het de gesprekken heeft beïnvloed.

3.5 Data-analyse

De interviews zijn getranscribeerd met behulp van Notebook LM, een betrouwbare en tijdbesparende AI-tool. Ondanks enkele beperkingen van de tool, zoals het niet wegfilteren van ‘uhm’ en soms onduidelijkheid over de sprekerstoewijzing, heb ik hier tijdens de analyse

² Zie bijlage 2

rekening mee gehouden. Bij zeldzame twijfel heb ik de audio-opnames als naslagwerk gebruikt.

De transcripties zijn geanalyseerd ATLAS.ti, een software ontwikkeld voor kwalitatieve gegevensanalyse. Na het coderen van de interviews aan de hand van 22 verschillende codes heeft deze tool mij in staat gesteld om de interviews systematisch te analyseren. De codering is vanuit de theoretische verklaring begonnen en aangevuld met thema's die inductief uit de data naar voren kwamen.

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door een sterke aansluiting tussen het theoretisch kader, de operationalisering en de interviewleidraad te hanteren. Door de interviews te beginnen met een open vizier heb ik ervoor gezorgd dat er ruimte was voor eventuele oorzaken die niet in de literatuur terugkomen.

Daarnaast is er bewust gekozen respondenten met verschillende functies te betrekken in dit onderzoek, om zo de diepgang en nuance van dit onderzoek te versterken. Na twaalf interviews trad verzadiging op, wat duidt op thematische uitputting en versterkt de validiteit. Desondanks zijn er daarna nog interviews afgenomen om te controleren of er nog aanvullende of afwijkende bevindingen gedaan zouden worden.

Een eventueel knelpunt van de validiteit van dit onderzoek is de mogelijkheid dat sommige respondenten hun antwoorden enigszins sociaal wenselijk of politiek neutraal formuleren. Door de resultaten te anonimiseren en de vertrouwelijkheid van dit onderzoek te benadrukken, is geprobeerd dit risico te beperken.

De consistentie van dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de betrouwbaarheid. Hierin speelde het gebruik van een vast interviewleidraad, waardoor altijd alle thema's zijn besproken een belangrijke rol. Daarnaast zijn alle interviews door dezelfde onderzoeker afgenomen en systematisch geanalyseerd. Alle resultaten zijn volledig terug te lezen in de transcriptie van alle interviews. Deze is alleen voor de begeleider van dit onderzoek beschikbaar.

3.7 Beperkingen

Het oorspronkelijke idee voor de opzet van dit onderzoek was een vergelijking van een positieve casus -een gemeente die substantieel gebruikmaakt van externe consultants rondom de energietransitie- te vergelijken met een negatieve casus, waarin dit gebruik afwezig was.

Door sterk verschillende casussen te vergelijken was het wellicht mogelijk om sterker kunnen verklaren welke factoren bepalend zijn. Tijdens de zoektocht naar respondenten is het echter niet gelukt om een negatieve casus te vinden. Waarschijnlijk omdat die er simpelweg niet zijn. Het bevestigt dat de inhuur van consultants rondom de energietransitie een veelvoorkomend en relevant fenomeen is om te onderzoeken.

Om de haalbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen is dit onderzoek uitsluitend gericht op middelgrote Nederlandse gemeenten. Deze afbakening zorgt voor een verminderde generaliseerbaarheid naar kleine en grote gemeenten. Deze gemeenten kunnen sterk verschillen in organisatorische kenmerken en politieke context. De resultaten van dit onderzoek kunnen hierdoor niet zonder nuance worden toegepast op deze gemeenten.

Daarnaast kan selectiebias een rol spelen. Voor dit onderzoek zijn alle middelgrote gemeenten in Nederland benaderd. De gemeenten in dit onderzoek hebben zich allemaal zelf bereid getoond om mee te werken. Het is mogelijk dat gemeenten die hebben gereageerd zelf actiever en bewuster bezig zijn met dit thema.

4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd. Op basis van veertien interviews met zestien respondenten uit twaalf middelgrote gemeente worden de verklaring van de inhuur van consultants door overheden rondom de energietransitie geanalyseerd. Eerst wordt de afhankelijke variabele beschreven. Vervolgens is de analyse is opgebouwd rond de vier verklaringen die zijn geïdentificeerd in de theorie. Per verklaring wordt besproken in hoeverre deze herkend wordt in de praktijk, welke onderliggende mechanismen daarbij een rol spelen en of de theoretische verwachting wordt bevestigd.

4.1 Afhankelijke variabele: de inzet van consultants in de praktijk van de energietransitie

Elke gemeente in dit onderzoek huurt consultants in rondom de energietransitie. Uit de interviews blijkt wel een verschillende mate van de inhuur van consultants tussen gemeenten. Naar inschatting van de respondenten zelf varieert deze mate van ‘Veel’ (PM1³), ‘best veel’ (BA1³) tot ‘het valt wel mee’ (WH2³). De variatie laat zien dat de inhuur van consultants geen uniforme praktijk is, maar per gemeente verschillend wordt ingevuld.

Een rode draad in de interviews is dat het uitgangspunt van de meeste gemeenten is om werk waar mogelijk niet uit te besteden (WH1; BA3; WH6). Voordat er externe consultants worden ingeschakeld, wordt er eerst gekeken of werkzaamheden intern kunnen worden opgepakt: “...in principe is het uitgangspunt eerst zelf en dan pas uitbesteden.”, aldus wethouder 5.

Soorten opdrachten

Consultants worden ingezet voor uiteenlopende typen werkzaamheden, vaak voor het uitvoeren van onderzoek en analyses. Voorbeelden hiervan zijn haalbaarheidsstudies naar de toepassing van warmtenetten (PM2), het doen van economische analyses naar rendabiliteit van warmtenetten (PM1) of het zoeken naar een geschikte locatie voor windturbines (BA2). Vaak gaat het om opdrachten waar bepaalde specialistische kennis voor nodig is, veelal op technisch gebied. Ook worden bijvoorbeeld specifieke vraagstukken op ecologisch of juridisch gebied uitbesteed (BA1; PM3; WH5). Consultants worden soms betrokken bij het beleidsvormingsproces. Gemeenten gaven dan aan zelf regie te hebben in de beleidsvorming, met een ondersteunende rol van consultants (WH3; PM3; BA2).

³ PM = Projectmanager/coördinator, BA = Beleidsadviseur, WH = Wethouder

Hieronder worden de vier theoretische verklaringen van de inhuur van consultants getoetst aan de praktijk van de uitvoering van de energietransitie door Nederlandse gemeenten.

4.2 Verklaring 1: Gebrek aan expertise

Uit de wetenschappelijke literatuur bleek dat een gebrek aan specialistische of inhoudelijke kennis een belangrijke verklaring is voor externe inhuur door de overheid (Steiner et al., 2018; Momani & Khirfan, 2013). Deze paragraaf onderzoekt of en hoe deze verwachting terugkomt in de praktijk.

In elk interview werd aangegeven dat een gebrek aan expertise een belangrijke verklarende factor is. Vaak werd dit genoemd als één van de belangrijkste redenen voor het inzetten van consultants. Deze verklarende factor heeft meerdere aspecten die aan de hand van quotes uit de interviews uiteengezet zullen worden. De eerste twee aspecten sluiten direct aan bij inzichten uit de literatuur. De overige bevindingen zijn voortgekomen uit de empirie en vormen een aanvulling op het theoretisch kader.

Specifieke kennis niet voorhanden

Veel gemeenten geven aan dat zij bepaalde inhoudelijke expertise rondom de energietransitie niet in huis hebben. Respondenten vertelden dat ambtenaren vaak een brede en generalistische rol hebben, waardoor inhoudelijke diepgang op sommige vraagstukken ontbreekt (BA4; PM3). Wanneer dat nodig is, vormt de inhuur van consultants een logische en noodzakelijke optie. Het gaat vooral om technische of specifieke juridische kennis die ontbreekt binnen de gemeentelijke organisatie: *“Wij zijn allemaal mensen die beleidsstukken kunnen schrijven... maar als je mij vraagt welke warmtenet ik waar moet leggen. Ja, ik heb geen idee.”* (BA 2).

Complexiteit en nieuwheid van de energietransitie

De energietransitie is een relatief nieuw en complex beleidsterrein waarin weinig ervaring en kennis is opgedaan. Dit is volgens de respondenten ook een oorzaak van de inhuur van consultants (WH3). *“Het zijn nieuwe skills die mensen moeten hebben. En daar ontkom je niet aan om mensen voor in te huren”* (WH 4).

Uit de interviews blijkt dat gemeenten deze kennis en vaardigheden bewust intern aan het opbouwen zijn. Wanneer er consultants worden ingehuurd wordt er bewust meegekeken om die kennis in de organisatie te borgen (BA1; BA 5). Zo gaf wethouder 3 aan voor de eerste warmtevisie wel consultants te hebben ingehuurd om mee te schrijven, maar bij de herziening

was dit niet meer nodig. Andere interviews bevestigen dit: *“wat we vroeger zouden uitbesteden, doen we nu zelf”* (WH 5).

Schaalgrootte gemeenten

Sommige middelgrote gemeenten geven aan te klein te zijn om bepaalde expertise structureel in huis te halen. Een andere middelgrote gemeente typeerde zichzelf juist als een centrumgemeente waar een *“specialistische taak ook gewoon een fulltime job kan zijn”*. (WH 2). Binnen het label ‘middelgrote gemeenten’ bestaan er dus verschillende perspectieven op de mate waarin het haalbaar is om specialistische kennis binnen de eigen organisatie op te bouwen. Hiermee bouwen gemeenten in verschillende mate hun expertise op, wat invloed heeft op de inhuur van consultants.

Tijdelijkheid opdrachten

De benodigde expertise is vaak tijdelijk of eenmalig nodig. Dit is een belangrijke reden om externe consultants in te zetten. Het is voor gemeenten dan niet efficiënt om de expertise op vaste basis in de organisatie op te nemen. Een voorbeeld hiervan is de afweging of de opdracht voor het opzetten van een warmtebedrijf uitbesteed moet worden. De projectmanager legt de keuze voor een externe consultant uit: *“dat is eigenlijk eenmalig. Die kennis hoef je niet in huis te hebben”* (PM 1).

Arbeidsmarkt als belemmering

Binnen de verklarende factor ‘gebrek aan expertise’ speelt de arbeidsmarkt volgens de respondenten ook een rol. Verschillende respondenten gaven aan dat het lastig is om geschikte mensen te vinden voor een vaste functie: *“op dit moment is het moeilijk voor iedereen om mensen te krijgen”* (WH 1). Wethouder 1 gaf aan dat zijn gemeente veel zelfstandige adviseurs zou willen aannemen, maar dat die zelf niet open staan voor een vast dienstverband bij een gemeente. *“Het hangt af van de markt of er voldoende mensen te vinden zijn met voldoende kennis die je vast kunt innemen.”*, aldus een andere wethouder (4). De krapte op de arbeidsmarkt en persoonlijke voorkeuren van professionals zorgen ervoor dat het voor gemeenten lastig is om zelf de interne expertise op te bouwen.

De analyse van deze verklaring laat zien dat het gebrek aan expertise een belangrijke reden is voor de inzet van consultants. De theoretische verwachting wordt hiermee bevestigd. Binnen deze verklaring gaat het zowel om structurele kennisgebreken, als om tijdelijke en specialistische vragen waarvoor het vaak onwenselijk is dat deze intern belegd dienen te zijn.

Uit de interviews blijkt dat er steeds meer interne kennis wordt opgebouwd, hierbij blijken de schaalgrootte en de arbeidsmarkt een beperkende rol te spelen.

4.3 Verklaring 2: Gebrek aan interne capaciteit

De tweede theoretische verwachting is dat een tekort of afwezigheid van interne capaciteit binnen overheden leidt tot de inzet van consultants.

Naast het gebrek aan expertise bevestigden alle respondenten dat een gebrek aan capaciteit een belangrijke oorzaak is van de inhuur van consultants rondom de energietransitie. Vaak werden deze factoren samen als de belangrijkste reden voor de inhuur genoemd. Ook gebrek aan interne capaciteit kent meerdere onderliggende mechanismen. De eerstvolgende twee zijn direct te koppelen aan de theorie. De daaropvolgende aspecten zijn in de interviews naar voren gekomen en vormen een aanvulling op de theorie.

‘Handjestekort’

Een veelgenoemde reden voor de inhuur van consultants is dat gemeenten niet genoeg ambtelijke capaciteit hebben om alle werkzaamheden rondom de energietransitie zelf uit te voeren. Het komt vaker voor dat gemeenten de kennis voor een opdracht wel in huis hebben, maar geen ‘handjes’ beschikbaar hebben om deze taak uit te voeren. Beleidsadviseur 1 noemt hiervan een voorbeeld: *“we hebben wel juristen in dienst, maar die hebben geen tijd voor dit soort detailvragen. Dus daar huren we dan best best vaak en ook redelijk gemakkelijk een consultant voor in”*. De inhuur van consultants wordt dan als een pragmatische oplossing gezien: *“het is handig als je eventjes een klus hebt die gedaan moet worden waar je zelf de tijd niet voor hebt of de mensen niet voor hebt”* (PM 5).

Werkdruk en deadlines

Acute pieken in werkdruk en spoedprojecten zijn ook een factor bij de inhuur van consultants: *“Dan hebben wij in onze eigen inkoop en aanbestedingsteam onvoldoende capaciteit, (...) want er zijn zoveel aanbestedingen die draaien dat zij kunnen ons niet ondersteunen. En toch hebben wij heel veel spoed (...) dan huren wij in”* (PM 2).

Een respondent geeft het volgende als antwoord op de vraag wat de voornaamste redenen zijn van inhuur van consultants: *“Tijd te kort, werkdruk en te weinig structureel geld”* (BA 5). Dat laatste punt, de rol van financiering, wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

Financiële steun Rijk

Tijdens de interviews kwam de regeling ‘capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en

energiebeleid' (CDOKE) regelmatig terug. Gemeenten ontvangen via deze regeling middelen om het klimaat- en energiebeleid uit te voeren, onder meer voor het aannemen van personeel of inhuren van externe deskundigen. (RVO, 2023). De regeling loopt tot en met 2025. Een vervolgregeling voor 2026-2030 is aangekondigd (RVO, 2023).

Respondenten verschillen in hoe zij deze steun interpreteren. Sommige gemeenten zijn terughoudend om op basis van tijdelijke regelingen vaste contracten aan te bieden, uit angst voor het wegvallen van voldoende budget: *“je wil niet dat als het geld wegvalt je wel met mensen blijft zitten die die je moet doorbetalen”* (WH 2). Een andere gemeente erkent dat het risico op eventuele veranderingen in budgetten meespeelt in de afweging om mensen vast in dienst te nemen (PM 3). Projectmanager 5 geeft aan dat het budget een grote uitdaging is in het aannemen van vaste medewerkers. Na de vraag of de CDOKE-gelden daar voldoende voor zijn is dit het antwoord: *“nee, kijk, want dat houdt op een gegeven moment ook op, hè. Dat is dus wel een meerjarige subsidie, maar op een gegeven moment houdt hij op”*.

Tegelijkertijd beschouwen andere gemeenten de meerjarige subsidie wel als voldoende zekerheid om hun vaste formatie uit te breiden (PM 1; BA 2; WH 4; WH 6). Beleidsadviseur 2 gaf aan dat haar team door de CDOKE gelden is gegroeid van drie naar zeventien fte. Wethouder 4 verwacht ook ná 2030 structurele steun: *“De overheid kan het niet maken om helemaal geen geld meer te geven”*.

De uiteenlopende interpretatie van de structurele aard van deze financiering beïnvloedt in hoeverre gemeenten interne capaciteit opbouwen. Wat weer als een belangrijke verklarende factor van de inhuur van consultants wordt beschouwd door de respondenten.

De empirie bevestigt de theoretische verwachting dat een gebrek aan interne capaciteit een oorzaak is van de inhuur van consultants. Gemeenten grijpen naar consultants wanneer hun taken niet uitgevoerd kunnen worden met hun vaste formatie. De mate van opbouw van hun interne capaciteit verschilt door verschillende perspectieven op het structurele karakter van de steun van de Rijksoverheid.

Overlap met ‘gebrek aan expertise’

Uit de interviews blijkt dat de scheidslijn tussen de verklaringen ‘gebrek aan interne capaciteit’ en ‘gebrek aan expertise’ in de praktijk niet zwart-wit is. Regelmatig noemen respondenten beide factoren in één adem (BA 3). Meerdere onderliggende mechanismen blijken van invloed op beide verklaringen. De krappe arbeidsmarkt, waarin veel professionals de voorkeur geven aan flexibiliteit en een vast dienstverband bij een gemeente minder

aantrekkelijk vinden, belemmert niet alleen het aantrekken van specifieke expertise, maar maakt ook het opbouwen van een brede en stabiele vaste formatie lastiger. Daarnaast speelt de projectmatigheid en onplanbaarheid van de energietransitie in beide verklaringen een vergelijkbare rol. De onzekerheid over wanneer en hoe lang gemeenten capaciteit en kennis nodig hebben vormt, een belemmerende rol in de opbouw van beide.

4.4 Verklaring 3: Legitimatiestrategie

Inhuur kan ook voortkomen aan de behoefte aan legitimiteit (Steiner et al., 2018; Momani & Khirfan, 2013; Jupe & Funnell, 2015). De verwachting is dat gemeenten consultants inhuren om hun beleid te legitimeren.

Op basis van de interviews blijkt de verklaring ‘legitimatiestrategie’ relevant, maar verdient het nuanceren. Waar bij de vorige twee verklaringen de respondenten eensgezind waren over de relevantie ervan en deze zelf vaak zonder er naar te vragen benoemden, is dat bij deze verklaring anders. Legitimatie speelt een rol bij de inzet van consultants, maar dit geldt niet voor alle gemeenten of thema’s binnen de energietransitie. Hieronder wordt toegelicht hoe consultants beleid legitimeren en de nuance verder toegelicht aan de hand van verschillende interviewfragmenten.

Status en gewicht

Een manier waarop consultants bijdrage aan de legitimatie van is door middel van het gezag en de status van het desbetreffende adviesbureau. Beleidsadviseur 1 geeft aan: *“Maakt nogal uit of ik zeg als beleidsambtenaar dat we een warmtebedrijf moeten oprichten of dat een consultancybureau met een goede reputatie dat zegt”*. Hij voegt toe dat het gewicht van zo’n advies soms van belang kan zijn richting een gemeenteraad of een college van B&W.

Wethouder 2 merkte op dat rapporten van een advieskantoor met status meer gewicht dragen: *“...zeker als het een bureau van naam is, nou ja, dan weet je dat ook de uitkomsten van zo’n onderzoek wat sneller worden geaccepteerd”*. Tegelijkertijd gaven meerdere respondenten aan dat ze dit fenomeen kennen, maar niet per se terugzien rondom de energietransitie (WH 4; WH 6).

Impopulaire beslissingen

In twee interviews met de beleidsadviseur (2), de wethouder (5) en de projectmanager (4) van dezelfde gemeente kwam sterk naar voren dat consultants doelbewust ingezet zijn voor legitimering op een gevoelig vraagstuk: het vinden van een geschikte locatie voor windturbines. De gemeente heeft gekozen om dit vraagstuk uit te besteden zodat ze niet de

boodschapper waren van de zoekgebieden in hun gemeente. Deze quote illustreert dit treffend: *“Dus als een inwoner tegen ons zegt van: “Joh, hé, waarom moet die windturbine binnen mijn achtertuin?” Dan zeggen we gewoon dit zijn de onderzoeken die gedaan zijn en adviesbureau X vindt dit”* (BA 2).

Het is een goed voorbeeld van hoe legitimatie een belangrijke rol kan spelen in de afweging om consultants in te huren. Het laat duidelijk zien dat door een externe partij de politiek gevoelige boodschap te laten brengen, de gemeenten zijn verantwoordelijkheid buiten zichzelf probeert te leggen. De theoretische stelling dat consultants kunnen dienen als ‘zondebokken’ (Steiner et al., 2018) is hier dus zichtbaar in de praktijk. Dit is maar één casus maar het laat zien wel dat zelfs wanneer er kennis en capaciteit beschikbaar is, de behoefte aan legitimatie alsnog kan leiden tot de inhuur van consultants (BA 2).

Onafhankelijke blik

Een andere mechanisme binnen de legitimatiestrategie is de behoefte aan een externe en onafhankelijke blik. Dit motief werd door verschillende respondenten benoemd (PM3; WH2). Een objectieve blik kan helpen om een advies overtuigender over te brengen richting de raad: *“...soms kan het ook handig zijn, zeker ook als je richting een gemeenteraad moet om aan te geven: “Ja, kijk, dit bureau zegt het, dus het is niet alleen “Wij van WC eend” zeggen het”* (WH 2).

Vertrouwen in eigen mensen

Tegelijkertijd blijkt uit meerdere interviews een tegenovergesteld perspectief. Meerdere respondenten benadrukken dat intern advies vaak evenveel gewicht heeft als extern advies, mits er wordt vertrouwd op de interne expertise (WH1); WH6). Een wethouder verwoordde dit als volgt: *“Ik weeg het advies van een intern iemand net zo zwaar als het advies van een extern iemand. Want ik ga ervanuit dat als ik intern advies vraag, dan vraag ik dat ook gewoon aan een deskundige”* (WH 1).

Steeds kritischer op consultants

Daarnaast blijkt uit de interviews dat de reputatie van consultants zich ontwikkelt. Er ontstaat een toenemende kritische houding ten opzichte van advieskantoren. Er wordt aangegeven dat de autoriteit die consultants in het verleden hadden, onder druk is komen te staan (WH5; WH1). Projectmanager 4 geeft aan dat er het vertrouwen in ambtenaren is toegenomen, terwijl het imago van adviesbureaus is afgezwakt: *“doordat de consultancybureaus de*

tarieven de hemel in prijsden en zichzelf ook, maar dat dat steeds vaker ook aan het licht kwam dat dat niet zo heel erg vakkundig is”.

De verwachting uit de literatuur wordt gedeeltelijk bevestigd. Uit de interviews blijkt dat legitimatie in sommige contexten, zoals gevoelige thema's, een reden kan zijn voor de inhuur van consultants. Deze verklaring is maar één keer benoemd als het enige motief en verdient voldoende nuancering omdat het door sommige respondenten actief wordt verworpen. De legitimatiestrategie moet daarom worden gezien als een aanvullend en contextafhankelijk motief voor de inzet van externe consultatns.

4.5 Verklaring 4: Normatieve institutionele druk

Uit de literatuur bleek dat de inhuur van consultants niet alleen verklaard kan worden door functionele of politieke motieven. Institutionele normen en verwachtingen vormen ook een verklaring voor de inhuur. De theoretische verwachting is dat gemeenten consultants inhuren omdat andere gemeenten het ook doen en het hoort bij 'goed' bestuur.

Samen inhuren en afkijken

Bijna alle respondenten gaven aan naar andere gemeenten te kijken als het gaat om de uitvoering van de energietransitie, en de inzet van consultants rondom. *“Je hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden”*, aldus projectmanager 1. Een beleidsadviseur (1) uit een andere gemeente stelt het volgende: *“als één gemeente goede ervaring heeft met een onderzoek dat hij bij een consultant heeft neergelegd, dan gaat de buurgemeente datzelfde bedrijf benaderen”*. In die zin blijken gemeenten elkaar dus te spiegelen.

Gemeentelijke samenwerking speelt sowieso een grote rol binnen de energietransitie, met onder andere de zogeheten Regionale Energie Strategieën (RES) (Klimaatakkoord, 2019). Gemeenten nemen niet alleen elkaars werkwijzen over, maar huren ook samen in (WH2; BA2 ; WH4). Wethouder 1 (interview 1) illustreert dit als volgt: *“Omdat je dan dat thema met elkaar moet behandelen.....ja, dan kijk je gewoon naar elkaar en zeg je: "Joh, zullen we dat samendoen?" En dan huren we ook samen externe consultancy”*.

De norm

Tegelijkertijd werken de meeste gemeenten aan de hand van de volgende stelregel: *“Als we het zelf kunnen, doen we het zelf”*, doelend op het gebruik van consultants (BA 3). De norm is dus niet om consultants in te huren omdat het bij goed of modern bestuur hoort, het tegenovergestelde is eerder het geval. Gemeenten streven er juist naar om zo min mogelijk gebruik te maken van consultants. Wethouder 6 vat dit kernachtig samen: *“Het hoort er wel*

bij, maar ons uitgangspunt is om alles zelf te doen wat we kunnen". Deze norm bestaat onder anderen uit de wens om intern kennis op te bouwen, de toegenomen kritische houding ten opzichte van consultants (zoals ook bleek in de vorige verklaring) en kostenbewustzijn: *"Wij hebben ook een beetje de plicht om een beetje zuinig om te gaan met de belastingcenten van onze inwoners"* (WH3).

Gemeenten stemmen de inzet van consultants dus regelmatig met elkaar af: ze wisselen ervaringen uit en huren soms gezamenlijk consultants in. Dit lijkt echter vooral ingegeven door pragmatische overwegingen zoals het leren van elkaars fouten en het spreiden van kosten. De theoretische verwachting dat gemeenten consultants inhuren omdat dit de institutionele norm zou zijn en bij 'goed' en 'modern' bestuur zou horen, wordt daarmee niet bevestigd. Het tegenovergestelde blijkt waar. De inhuur van consultants wordt waar mogelijk doelbewust beperkt.

4.6 Interactie tussen verklaringen

Uit de interviews blijkt dat de verklaringen niet volledig los van elkaar geanalyseerd kunnen worden. Sommige verklaringen hebben invloed op elkaar. Het laat zien dat de inhuur van consultants vaak niet het gevolg is van één oorzaak, maar van een samenloop van meerdere factoren. In deze paragraaf worden twee interacties besproken die in de interviews naar voren kwamen.

Gebrek aan interne capaciteit versterkt gebrek aan expertise

Uit de interviews blijkt dat gebrek aan interne capaciteit een belangrijke oorzaak is van de inhuur van consultants. Wanneer er sprake is van handen en tijd te kort, kiezen gemeenten ervoor om taken uit te besteden aan consultants. Daarnaast geven respondenten aan dat werkzaamheden zelf doen belangrijk is voor het opdoen van kennis en ervaring. Zoals een beleidsadviseur stelde: *"Je doet het liefst zoveel mogelijk zelf, want dan behoud je natuurlijk ook je eigen kennis en begin je ook ervaring op te doen"* (BA 3).

Wanneer gemeenten hun werk uitbesteden missen zij de kans om hun interne expertise te kunnen opbouwen. Op deze manier belemmert het oplossen van het gebrek aan interne capaciteit op de korte termijn, de ontwikkeling van eigen kennis en ervaring. Hierdoor versterkt het gebrek aan interne capaciteit uiteindelijk het gebrek aan expertise op de lange termijn.

Gebrek aan capaciteit en expertise versterkt legitimatiestrategie

Een andere vorm van interactie tussen de verklaringen is de versterkende werking van een

gebrek aan expertise en -capaciteit de kans op de inhuur van consultants als legitimatiestrategie. Uit de interviews blijkt dat consultants in sommige gevallen ingehuurd worden doordat de status van een advieskantoor meer gewicht kan geven aan een rapport.

Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat dit minder snel het geval zal zijn wanneer de gemeenteraad en het college van B&W genoeg vertrouwd op de kwaliteit van hun eigen interne organisatie. Wethouder 6 illustreert dit zo: *“Ik heb niet het gevoel bij het college dat zij anders naar een rapport kijken als het door een consultant is geschreven (....) het is wel een beetje afhankelijk op welk thema het zit, maar op dit thema niet. Omdat het college heel goed weet dat wij zelf hele goede mensen in huis hebben”*.

Dit betekent dus dat de inhuur als gevolg van de behoefte aan legitimatie mede versterkt kan worden door een gebrek aan interne capaciteit en expertise. Wanneer intern vertrouwen ontbreekt, wordt de behoefte aan een consultant als of autoriteit vergroot.

5. Discussie

In dit hoofdstuk wordt er gereflecteerd op de theoretische waarde van de vier verklaringen van inhuur van consultants door overheden in de context van dit onderzoek. Op basis van de bevindingen uit de analyse wordt besproken in hoeverre het theoretische model uit figuur 1 standhoudt en waar verfijning nodig is. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een herziene versie van het eerdere theoretische model.

Gebrek aan expertise

De verklaring gebrek aan expertise wordt overtuigend ondersteund. Uit de analyse blijkt dat deze verklaring verder verfijnd kan worden. Zo is de benodigde expertise vaak tijdelijk, specialistisch of onregelmatig nodig. Daarnaast blijkt de arbeidsmarkt een belemmerende factor te spelen in de opbouw van voldoende expertise. Deze contextuele factor verdient een opname in het verklaringsmodel als beïnvloedende variabele.

Gebrek aan interne capaciteit

Ook deze verklaring wordt breed ondersteund in de empirie. Een belangrijke verfijning komt voort uit de verschillende interpretaties van de CDOKE-regeling. Gemeenten die deze regeling als tijdelijk beschouwen, zijn terughoudender in het opbouwen van hun vaste formatie dan gemeenten die deze steun als structureel ervaren. De verklaring kan daarom worden verfijnd met de waargenomen zekerheid over structurele financiering als contextuele factor die de opbouw van capaciteit beïnvloedt. Daarnaast speelt de arbeidsmarkt ook hier een rol bij het aantrekken en behouden van voldoende interne capaciteit.

Legitimatiestrategie

De inzet van consultants als middel voor beleidslegitimatie is in sommige gevallen bevestigd, maar blijft sterk contextafhankelijk. Vooral in gevoelige dossiers blijkt deze verklaring zeer relevant te kunnen zijn. Tegelijkertijd wordt dit motief ook actief verworpen. Het is daarmee geen universele reden voor de inhuur van consultants, maar verdient een verfijning. De verklaring is vooral van toepassing bij gevoelige thema's en wanneer het vertrouwen in de interne organisatie beperkt is.

Normatieve institutionele druk

Hoewel de literatuur suggereert dat normatieve institutionele druk leidt tot meer externe inhuur, blijkt uit dit onderzoek een tegengestelde norm. Gemeenten hanteren juist de norm dat consultants alleen worden ingehuurd als het noodzakelijk is. De verklaring van normatieve institutionele druk werkt in deze context daarmee eerder remmend dan

stimulerend op consultancygebruik. Deze bevinding vraagt om een herinterpretatie van deze verklaring. De heersende norm binnen een bestuurlijke context kan externe inhuur zowel stimuleren als beperken.

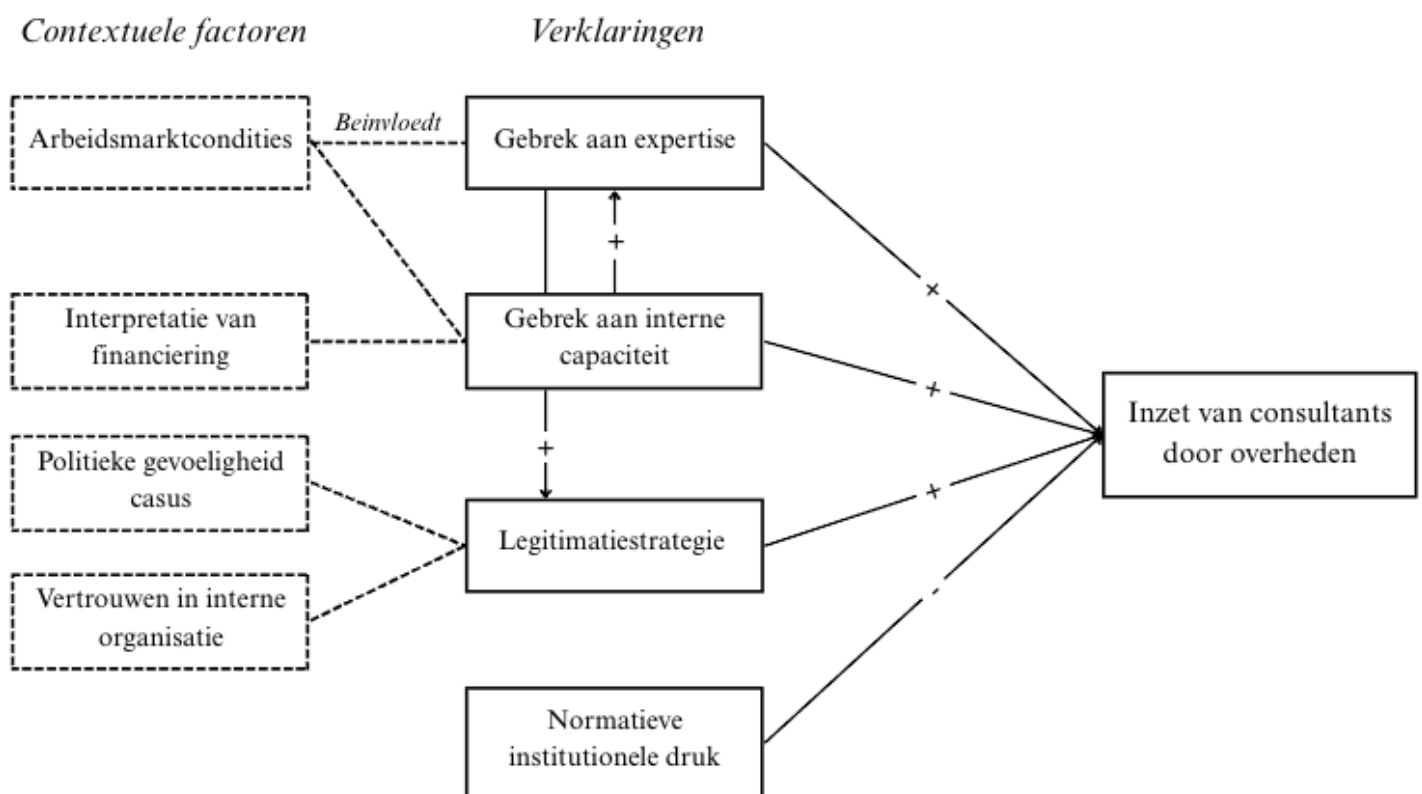
Interactie tussen determinanten

Een aanvullende bevinding uit de analyse is dat verklaringen elkaar versterken. Een gebrek aan capaciteit belemmert de opbouw van expertise, doordat de vaste formatie beperkt leert van het uitbesteden van werk. Daarnaast vergroot een tekort aan capaciteit en expertise de kans op inhuur vanuit legitimatie-behoefte, omdat vertrouwen in eigen mensen ontbreekt. Het laat zien dat het verklaringsmodel niet als optelsom van afzonderlijke verklaringen moet worden gezien, maar als een geheel waarin onderliggende factoren elkaar kunnen versterken.

Herzien model

Dit hoofdstuk laat zien dat het oorspronkelijke theoretische model grotendeels standhoudt, maar op meerdere punten verfijning kan gebruiken. Op basis van de empirie blijkt dat zowel contextuele factoren (zoals de arbeidsmarkt en interpretaties van financiering) als onderlinge interacties tussen verklaringen van invloed zijn op de inhuur van consultants. Daarnaast blijkt dat normatieve institutionele druk in de context van dit onderzoek eerder een remmend dan stimulerend effect te hebben. Figuur 2 op de volgende pagina biedt een herziene versie van het theoretische model, waarin deze verfijningen zijn verwerkt.

Figuur 2
Herzien theoretisch model



6. Conclusie

In deze scriptie stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke factoren verklaren de inzet van externe consultants door Nederlandse gemeenten rondom de energietransitie?

In de literatuur zijn er vier verklarende factoren van de inhuur van consultants door overheden geïdentificeerd: gebrek aan expertise, gebrek aan interne capaciteit, legitimatiestrategie en normatieve institutionele druk. Aan de hand van veertien interviews met beleidsadviseurs, wethouders en projectmanagers uit twaalf middelgrote gemeenten is onderzocht in hoeverre deze verklaringen herkenbaar zijn in de gemeentelijke praktijk rondom de energietransitie. Deze interviews maakten het mogelijk om de theoretische verwachtingen te toetsen en om onderliggende mechanismen te analyseren.

6.1 Bevindingen per verklaring

Gebrek aan expertise

Deze verklaring is een belangrijke drijfveer voor inhuur. Het vernieuwende en complexe karakter van de energietransitie vereist technische en juridische kennis die gemeente vaak niet zelf in huis hebben. Het opbouwen van deze kennis wordt belemmerd door de vaak tijdelijke en projectmatige aard van opdrachten en de krappe arbeidsmarkt op dit gebied. De theoretische verwachting dat een gebrek aan expertise leidt tot externe inhuur wordt bevestigd.

Gebrek aan interne capaciteit

Ook deze verklaring wordt duidelijk bevestigd in mijn onderzoek. Gemeenten ervaren structurele onderbezetting en tijdelijke pieken in werkdruk. Dit maakt het voor gemeenten lastig om beleidsopgaven binnen de energietransitie zelfstandig uit te voeren. De manier waarop gemeenten de continuïteit van de steun van het Rijk inschat, beïnvloedt de mate waarin gemeenten investeren in hun interne capaciteit, en daarmee dus ook de mate van inhuur van consultants.

Legitimatiestrategie

De verwachting dat overheden consultants inhuren om beleid te legitimeren wordt in dit onderzoek gedeeltelijk bevestigd. Meerdere gemeenten erkennen dat een rapport van een advieskantoor meer gewicht meebrengt dan een intern advies. Ook speelt de behoefte aan een onafhankelijke blik, die een consultant kan bieden, een rol binnen de inhuur. Vooral bij het brengen van een gevoelige boodschap blijkt deze verklaring bepalend te kunnen zijn.

Tegelijkertijd wordt deze verklaring ook actief verworpen. Deze verklaring kan worden beschouwd als een aanvullend en contextafhankelijk motief, en speelt vooral een rol bij gevoelige beleidskwesties.

Normatieve institutionele druk

De verwachting dat normatieve institutionele druk leidt tot de inhuur van consultants wordt in dit onderzoek niet bevestigd. Gemeenten stemmen consultancygebruik doorgaans wel af met elkaar. Deze afstemming komt echter niet voort uit een normatief besef dat consultancy hoort bij goed of modern bestuur. Integendeel, veel gemeenten gaven expliciet aan het uitgangspunt van zo min mogelijk externe inhuur te hanteren

Interactie tussen verklaringen

Uit de analyse blijkt dat de verklaringen niet volledig los van elkaar benaderd kunnen worden. Gebrek aan capaciteit belemmert kennisopbouw, wat het gebrek aan expertise in stand houdt. Samen vergroten ze de kans op legitimatiegedreven inhuur. Verklaringen zijn dus onderling verbonden.

6.2 Beantwoording onderzoeksvraag

De inzet van externe consultants door Nederlandse gemeenten rondom de energietransitie wordt in de eerste plaats verklaard door functionele factoren: gebrek aan expertise en -interne capaciteit. Daarnaast kan strategische inhuur ter legitimatie van beleid in politiek gevoelige contexten een grote rol spelen. Verder kan dit worden beschouwd als een aanvullend en contextafhankelijk motief. Normatieve institutionele druk blijkt eerder remmend dan stimulerend te werken voor de inhuur van consultants. Tot slot laat het onderzoek zien dat factoren elkaar kunnen versterken. De inhuur van consultants ontstaat vaak als gevolg van een samenloop van meerdere onderling verweven factoren.

6.3 Beperkingen

Naast de eerdergenoemde methodologische beperkingen, zoals beperkte generaliseerbaarheid naar grote en kleine gemeenten en de mogelijkheid van selectiebias, kent dit onderzoek ook enkele andere beperkingen. Zo is dit onderzoek gebaseerd op vier verklaringen. Andere mogelijke verklaringen, zoals de rol van politieke voorkeuren, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is de energietransitie complex, technisch en relatief nieuw. In andere beleidsdomeinen zouden andere verklaringen zwaarder kunnen wegen of zich anders manifesteren. Verder richt dit onderzoek zich uitsluitend op het gemeentelijke perspectief.

6.4 Theoretische relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan het debat over New Public Management door te laten zien dat consultancygebruik niet enkel wordt beïnvloed door marktdenken of efficiënte-overwegingen. Hoewel NPM-principes soms een rol spelen, blijkt in de praktijk dat gemeenten juist terughoudend omgaan met externe inhuur. Normen als ‘alleen inhuren als het echt nodig is’ beperken de invloed van NPM.

Daarnaast draagt deze studie bij aan de literatuur door in de literatuur geïdentificeerde verklaringen te toetsen aan de werkelijkheid. De bevindingen leiden tot een empirisch onderbouwde waardering van deze verklaringen en een nieuw verfijnd theoretisch model waarin ook contextuele factoren en interacties tussen verklaringen zijn meegenomen.

6.5 Vervolgonderzoek

Onderzoek in de toekomst zou dit nieuwe theoretische model kunnen testen, ook in andere beleidsdomeinen en contexten. Het meenemen van alle gemeenteschalen in Nederland zouden de bevindingen kunnen versterken. Daarnaast zou kwantitatief onderzoek beter inzicht geven in hoe zwaar de verschillende verklaringen wegen, iets wat in dit kwalitatieve onderzoek beperkt aan bod komt.

Literatuurlijst

- Bessems, K. (9 juni 2023 vrijdag). Een bikkelhard boek over de rol van consultancy in de publieke sector: 'De overheid infantiliseert'. *De Volkskrant.nl*. <https://advance.lexis.com/api/document?collection=news&id=urn%3acontentItem%3a68DY-1T41-JBHV-K2KJ-00000-00&context=1519360&identityprofileid=N377GW56940>
- Bouwmeester, O., & van Werven, R. (2011). Consultants as legitimizers: exploring their rhetoric. *Journal of Organizational Change Management*, 24(4), 427–441. <https://doi.org/10.1108/09534811111144601>
- Canback, S. (1998). The logic of management consulting, part 1. *Journal of Management Consulting*, 10(2), 3-11. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1276066>
- Christensen, R. C., & Collington, R. (2024). New development: Climate consulting and the transformation of climate governance. *Public Money & Management*, 44(4), 276–278. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2353672>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Galwa, J., & Vogel, R. (2021). In search of legitimacy: Conflicting logics and identities of management consultants in public administration. *Public Management Review*, 25(2), 404–428. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1974713>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument*. Dartmouth.

- 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>
- Jupe, R., & Funnell, W. (2015). Neoliberalism, consultants and the privatisation of public policy formulation: The case of Britain's rail industry. *Critical Perspectives on Accounting*, 29, 65–85. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.02.001>
- Klimaatakkoord. (2019, 28 juni). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Rijksoverheid. <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>
- Marciano, R. (2022). Beyond consultocracy and servants of power: Explaining the role of consultants in policy formulation. *Governance*, 37(1), 39–58. <https://doi.org/10.1111/gove.12743>
- Martin, J. F. (2002). Policy consulting and public policy. *Australian Journal of Public Administration*, 59(1), 24–35. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.00137>
- Mazzucato, M., & Collington, R. (2023). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies*. Penguin Press.
- Momani, B., & Khirfan, L. (2013). Explaining the use of planning consultants in Ontario cities. *Canadian Public Administration*, 56(3), 391–413. <https://doi.org/10.1111/capa.12027>
- Nilsen, J. B., & Reite, M. E. B. (2021). *Consultants in the public sector-do we need them?* (Master's thesis, University of South-Eastern Norway).
- OpenAI. (2025). *ChatGPT (GPT-4o versie)* [Large Language Model]. <https://chat.openai.com/>

- Perl, A., & White, D. J. (2002). The changing role of consultants in Canadian policy analysis. *Policy & Society*, 21(1), 49–73. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(02\)70003-9](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(02)70003-9)
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Den Haag: PBL.
van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-gemeentelijke-bestuurskracht-en-de-energietransitie-3577.pdf>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2023, 27 februari). *Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE)*
<https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/cdoke>
- Saint-Martin, D. (2004). *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199269068.001.0001>
- Saint-Martin, D. (2013). Making government more business-like: Management consultants as agents of isomorphism in modern political economies. In J. Mikler (Ed.), *The handbook of global companies* (pp. 173–192). Wiley.
- Shopola, A. M., Mukonza, R., & Manyaka, R. K. (2024). Consultocracy in South African public service: A case of repositioned public administration curricula. *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*, 12(1), a747. <https://doi.org/10.4102/apsdpr.v12i1.747>
- Steiner, R., & Reichmuth, L. (2015). Saints or seducers? The role of management consultants in public sector organizations
- Steiner, R., Kaiser, C., & Reichmuth, L. (2018). Consulting for the public sector in Europe. In A. Massey (Ed.), *A research agenda for public administration* (pp. 475–495). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_25

- Sturdy, A., Kirkpatrick, I., & Veronesi, G. (2025). Rethinking the governance of external consultancy in the public sector. *Management Consulting Journal*, 8(1), 17–20. <https://doi.org/10.2478/mcj-2025-0003>
- TenderNed. (2023, juni 1). *Flinke toename inhuur consultancy overheid*. Geraadpleegd op 26 april 2025, van <https://www.tenderned.nl/cms/nl/nieuws/flinke-toename-inhuur-consultancy-overheid>
- Swanborn, P. (2010). *Case study research: What, why and how?* London: Sage.
- Van Hest, R., & Vugts, Y. (2023, 12 september). *Experts: adviesbureaus nemen taak ambtenaren over bij energietransitie*. NOS Nieuwsuur. <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13953/artikel/2490249-experts-adviesbureaus-nemen-taak-ambtenaren-over-bij-energietransitie>
- Van Houten, D. R., & Goldman, P. (1981). Contract consulting's hidden agenda: The quest for legitimacy in government. *The Pacific Sociological Review*, 24(4), 461–493. <https://doi.org/10.2307/1388778>
- Van Uffelen, X., & De Lange, P. (2024, 6 juni). *Consultancybureaus verdienen steeds meer aan Nederlandse overheid, Deloitte voorop*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/consultancybureaus-verdienen-steeds-meer-aan-nederlandse-overheid-deloitte-voorop~b7e45f69/>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024, 4 september). *Netwerken van onze leden*. <https://vng.nl/artikelen/netwerken-van-onze-leden>
- VPRO Tegenlicht. (2025, 9 februari). *Hoe de consultant-industrie de overheid dom maakt | VPRO Tegenlicht* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qNNgDq3zMLU>
- Wegmann, V., & Sankey, K. (2022). *Hollowed out: The growing impact of consultancy in public administration*. European Public Service Union

(EPSU). Geraadpleegd op 27 mei 2025,

van https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU%20Report%20Outsourcing%20state_EN.pdf

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Deskundigheid als koopwaar: Ervaringen met inhuur van expertise door overheden* (WRR Working Paper nr. 56). <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2023/12/07/deskundigheid-als-koopwaar>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2024, 10 oktober). *Deskundigheid onder druk. Inzichten uit de gemeentelijke praktijk* (Working Paper nr. 63). Den Haag: WRR. <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/working-papers/2024/10/10/deskundigheid-onder-druk/Working%2Bpaper%2Bnr%2B63%2BDeskundigheid%2Bonder%2Bdruk.%2BINzichten%2Buit%2Bde%2Bgemeentelijke%2Bpraktijk.pdf>
- Ylönen, M., & Kuusela, H. (2019). Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(2), 241–258. <https://doi.org/10.1111/gove.12369>
- 200 OK. (z.d.). *Gemeentegrootte*. Digimonitor. Geraadpleegd op 28 mei 2025, van <https://www.digimonitor.nl/gemeenten/gemeentegrootte/index.php>

Transparantie AI-gebruik

Bij het schrijven van deze scriptie is in beperkte mate gebruikgemaakt van de generatieve AI-tool ChatGPT (OpenAI, 2025) ter ondersteuning van het schrijfproces. Ik heb AI gebruikt voor het verbeteren van formuleringen, het schrappen van vele woorden en het netjes en correct maken van mijn literatuurlijst. Alle inhoudelijke keuzes, onderzoek en analyses heb ik zelf gemaakt. De AI-tool is uitsluitend toegepast als schrijfhulpmiddel om efficiënt te werken.

Bijlage 1

Overzicht interviews

INTERVIEW	GEMEENTE	RESPONDENT(EN)
1	A	Wethouder 1
2	B	Projectmanager 1
3	C	Projectmanager 2
4	D	Wethouder 2
5	E	Wethouder 3
6	F	Beleidsadviseur 1
7	A	Projectmanager 3
8	G	Beleidsadviseur 2
9	H	Beleidsadviseur 3
10	I	Beleidsadviseur 4
11	J	Wethouder 4
12	G	Wethouder 5 + Projectmanager 4
13	K	Wethouder 6 + Beleidsadviseur 5
14	L	Projectmanager 5

Bijlage 2

Interviewleidraad

Introductie en context	- Kunt u kort iets vertellen over uw rol en betrokkenheid bij de energietransitie binnen uw gemeente? - In hoeverre maakt uw gemeente gebruik van externe consultants rondom de energietransitie, en wat voor soort opdrachten zijn dit? - Kunt u een voorbeeld geven van een traject binnen de energietransitie waar externe consultants bij betrokken zijn geweest?
Open vragen	- Hoe wordt binnen uw gemeente gekeken naar het inhuren van externe consultants? - <u>Wat zijn volgens u de belangrijkste redenen/oorzaken om externe partijen in te schakelen? (verschilt dit per soort opdracht?)</u> - Hoe verloopt het proces voordat er een externe consultant wordt ingeschakeld?
Ervaringen	- Kunt u een concreet voorbeeld noemen waarin de keuze is gemaakt om een externe consultant in te huren? - Hoe werd die keuze destijds onderbouwd of besproken binnen de organisatie? - Zijn er ook gevallen waarin juist bewust géén externe hulp is ingeschakeld?
Gebrek aan expertise	- Wat voor kennis was toen nodig, en was die beschikbaar binnen de organisatie? - Vindt u dat gemeenten in het algemeen genoeg specialistische kennis in huis hebben voor dit soort opgaven? - Zou dit ook met intern personeel opgepakt kunnen worden, als er tijd/training was geweest?
Gebrek aan interne capaciteit	- Was er voldoende tijd en menskracht beschikbaar om het intern op te pakken? - In hoeverre was het een kwestie van werkdruk of bezetting? - Merkt u dat de werkdruk binnen de gemeente invloed heeft op de keuzes rondom externe inhuur?

Legitimatiestrategie	- Maakte het uit dat het advies van een externe partij kwam? - Heeft het ooit geholpen dat een extern bureau iets onderbouwde dat intern al bekend was? - Wordt extern advies weleens gebruikt om beleid te ondersteunen richting raad, pers of inwoners? - Merkt u dat externe rapporten meer gezag krijgen dan interne stukken?
Normatieve institutionele druk	- Wordt er actief gekeken naar wat andere gemeenten of regio's doen? - Heeft u het idee dat externe inhuur hoort bij hoe 'modern' bestuur eruitziet? - Wordt er bij nieuwe projecten automatisch overwogen om externe partijen in te schakelen?
Afronding	- Is er nog iets dat u belangrijk vindt om toe te voegen over dit onderwerp?