

De ontwikkeling van de consultancy-branch in de Nederlandse Antillen

Miguel Goede

– Universiteit van de Nederlandse Antillen –

De consultancy-branch op Curaçao maakt moeilijke tijden door. Was deze industrie begin jaren tachtig een miljoenenbusiness waar velen een baan hadden, nu is het een relatief kleine branch. Hoe is deze groei en ontwikkeling te verklaren? Hoe zijn de opkomst en ontwikkeling van de consultancy-branch in de Nederlandse Antillen te beschrijven en te verklaren? Welke factoren hebben hierbij een rol gespeeld?

Consultancy is een professie en een methode (Kubr 2002). Onder 'consultancy' wordt in dit artikel verstaan: het bieden van professionele ondersteuning aan organisaties, met name op het niveau van de directie en/of aandeelhouder op het gebied van strategieontwikkeling, het ontwikkelen van plannen op het gebied van personeel, informatie, organisatie en financiën (inclusief opleidingen) en de begeleiding van implementatie (inclusief interim-management). Tot de consultancy worden niet gerekend de traditionele diensten van de accountant, advocaat en architect. Met andere woorden: er wordt uitgegaan van de consultancy als professie en niet als methode.

De opkomst van de branch houdt verband met de financiële problemen van de overheid, die zich in het midden van de jaren tachtig gaan manifesteren als de lokale vertaling van de economische wereldcrisis. De overheid moet het beleid en de organisatie gaan aanpassen aan de structureel gewijzigde omstandigheden. Als gevolg hiervan komt onder andere een verzelfstandigingsgolf op gang. Er wordt van uitgegaan dat de ontwikkeling is onder te verdelen in vier fasen (Daft 2003):

- 1 *start-up and survival*
- 2 *success*
- 3 *take-off*
- 4 *resource maturity*

Fase 1: *Start-up and survival* (1986- 1989)

De branch ontstaat in 1986 met de komst van het Nederlandse adviesbureau Berenschot, dat door de toenmalige Nederlandse minister van Antilliaanse Zaken Jan de Koning werd geïntroduceerd bij de overheid van de Nederlandse Antillen. De opdracht was om de overheid te adviseren hoe de openbare financiën aan te passen en de economie te incentivieren. De opdracht werd door Nederland gefinancierd. Berenschot stimuleerde het ontstaan van een lokaal bureau, Van de Velden en Partners (later IMD). Het Nederlandse bureau stelt de rapporten *Eklibrio* ('evenwicht') en *Adelanto*

(‘vooruitgang’). Tot implementatie komt het echter niet, omdat het kabinet-Martina IV komt te struikelen over de implementatie van het zogenaamde volumebeleid (het ontslaan van 20% van de ambtenaren).

Fase 2: Success (1990-1995)

De daaropvolgende regering implementeerde een vrijwillige ontslagronde in plaats van het volumebeleid. De minister van Economische Zaken gaat ‘adelanto’ omzetten in *progreso* (een ander woord voor ‘vooruitgang’). De essentie wordt privatisering en verzelfstandiging. Tot implementatie komt het echter niet in deze periode – pas na 1995 komt verzelfstandiging opgang.

In deze fase gaat de consultancy groeien. De business wordt ontdekt en door de hoge geïmporteerde tarieven trek het vele aanbieders aan. Er zijn drie sporen waar te nemen. Op de eerste plaats stichten de reeds jaren op het eiland aanwezige accountantskantoren consultancy-afdelingen. Deze worden in eerste instantie geleid en bemenst door Nederlanders. Het zijn de gouden tijden die hebben geleid tot wildgroei en poging tot indammen ervan. Deze (toen nog) Big Six gingen hoofdzakelijk fungeren als acquisitiekantoor. Nadat de opdracht was binnengehaald, werden de deskundigen overgevlagen. De kracht van de grote bureaus is ook de zwakte. Ze beschikken namelijk over (in andere markten) ontwikkelde methoden en gaan deze ook lokaal toepassen. Het oogt aantrekkelijk, maar in de praktijk blijkt het weinig effectief te zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de ‘change-modellen’, die uitgaan van een hoogopgeleide democratische samenleving – in een samenleving waar 40% van de burgers de lagere school niet heeft afgerond. Een tweede voorbeeld is privatisering van overheidstaken in een micro-economie.

Door het volumebeleid komt een aantal ambtenaren op de arbeidsmarkt terecht, die hun kans wagen op de consultancymarkt. Zij maakten gebruik van hun afvloeiingsregeling en hun netwerk binnen de overheid om opdrachten binnen te halen. Een groot aantal van deze bureaus bestaat anno 2004 niet meer. Ze hebben het moeten afleggen in de strijd tegen de grote jongens en in de verslechterende markt.

Een derde spoor wordt gevormd door de kleinere (Nederlandse) bureaus die ook hun graantje willen meepikken op de Antilliaanse markt. Nog een andere tendens die de kop opsteekt, is dat er bureaus ontstaan van ambtenaren die – aangetrokken door de hoge tarieven – nevenactiviteiten gaan vervullen.

Twee opdrachten hebben het imago van de branche definitief besmet en mede daardoor de das omgedaan. Na reorganisatie van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Geneeskundige & Gezondheidsdienst-opdracht was consultancy nooit meer hetzelfde. De SVB-opdracht was een van de eerste miljoenenopdrachten die aan een consultancybureau werden verstrekt. De gunningsprocedure was niet transparant en de opdracht was onduidelijk. De GGD werd via onduidelijke procedures van een managementteam voorzien, met aan het hoofd een interim-manager. Deze wildgroei maakte de ontwikkeling van een consultancybeleid onvermijdelijk. De markt bleek niet in staat om zichzelf te reguleren. De overheid wenste met name de tarieven en de gunningsprocedure te reguleren. Ook werd de roep om de branche te ‘antillianiseren’ steeds luider. Om deze antillianisering te bereiken werden topambtenaren door de grote consultancy-bureaus bij de overheid weggelokt. Zij brachten hun netwerk, dossierkennis en kennis van de politiek mee. Hierdoor neutraliseerden de grote bureaus de kleine bureaus van afgevoelde ambtenaren.

Deze periode werd ondersteund door technologische innovaties als de fax en de verdere ontwikkeling van de personal computer. De communicatietechnologie ging steeds meer mogelijkheden bieden.

Fase 3: Take-off (1996-1999)

Als reactie op het consultancy-beleid ging de branche zich organiseren en werd de Federatie Management Consultants (FMC) opgericht. Er werden kwaliteitseisen geformuleerd om toegelaten te worden. Er werden leveringsvoorwaarden geformuleerd en er werden tariefafspraken gemaakt. De grote bureaus poogden een keurmerk te creëren. De op het eiland aanwezige Big Six probeerden op deze wijze de kleine bureaus op achterstand te zetten. Het aantal aanbieders blijft echter toenemen.

De overheid gaat proberen om de inkoop van adviesdiensten verder te beheersen door interne adviesdiensten op te zetten. De verzelfstandigde Stichting Overheidsaccountants (SOAB) gaat een consultancy-afdeling uitbouwen. Bij de centrale overheid ontstaat – in navolging van de Sectie Organisatie & Informatie bij het eilandgebied Curaçao – de organisatie Bureau Organisatie & Innovatie (BOI). Ook wordt het bureau BBI (Beleids- en Beheersinstrumentarium) opgezet. Zij gaan, door Nederland gefinancierd, programma's uitvoeren om de besturing van overheidsorganisaties bij het Land en op alle eilanden van de Nederlandse Antillen te verbeteren.

Het antillianiseringsbeleid heeft de markt nog verder vertroebeld. De verwevenheid tussen bureaus en de overheid is te groot geworden, waardoor er niet langer sprake is van *fair play*. Politici lijken in de praktijk voorkeuren te hebben voor sommige adviseurs van specifieke bureaus. Door donaties aan politieke partijen ontstaat soms de schijn dat opdrachten te koop zijn. Patronage gaat dus een rol spelen: opdrachten worden gegund aan politieke vrienden die bij de bureaus werkzaam zijn. Deze bureaus sponsoren op hun beurt de politieke partijen. Ook valt er een ambivalente houding ten aanzien van lokale consultants te constateren (Marcha & Verweel 2003).

Door de hoge tarieven ontstaat bij de overheid de behoefte om eigen interne adviseurs op te leiden. In 2001 start een groep van ongeveer dertig ambtenaren een opleiding aan de Curises, een orgaan van de Universiteit van de Nederlandse Antillen. In 2003 studeert de eerste lichting af. De overheid weet vervolgens niet direct wat het met deze groep aan moet en het is nu even afwachten. Het wordt duidelijk dat consultants niet *from scratch* opgeleid kunnen worden, maar dat talent en passende ervaring noodzakelijk zijn. Ook is duidelijk dat de status van externe, onafhankelijke buitenstaanders wordt onderschat.

De strategie van de FMC mislukte omdat de belangen van de individuele kantoren te groot waren en men daarom geen afspraken kon maken of deze afspraken niet kon nakomen. De markt was verzadigd en de hoge tarieven waren niet meer te handhaven. Als antwoord hierop poogden de bureaus te internationaliseren. Met name de Surinaamse en Arubaanse markt zijn in theorie mogelijkheden.

Aan het eind van de jaren negentig breekt het internet door. De consultancy, met name de Big Six gaan adviseren op het gebied van e-business. In deze fase gaan ook steeds meer consultants zich richten op het onderwijs. Ook begeven steeds meer ex-politici en ex-bestuurders zich in de consultancy. Consultants op het gebied van media en communicatie gaan zich met succes meer profileren binnen de overheid en semi-overheid.

De technologie heeft een belangrijke rol gespeeld. Op de eerste plaats moet vermeld worden de verdere ontwikkeling van het notebook en het steeds gebruikersvriendelijker worden van software,

de mobiele telefoon en niet te vergeten de *beamer*. Met name de komst van het internet was revolutionair. Het internet heeft in feite de branche gedemocratiseerd, hoewel het er aanvankelijk er niet naar uitzag. Aanvankelijk was de technologie in het voordeel van de grote internationale bureaus, die de investeringen konden plegen en de technologie konden kopiëren van de moeder- of zusterorganisatie. Naarmate het internet groeide en makkelijker toegankelijk werd en er meer inhoud gratis verkrijgbaar werd, sloeg de balans over naar de kleine bureaus. Deze konden daardoor met weinig investeringen de kwaliteit van de grote bureaus evenaren. Opvallend is dat consultants niet op significante wijze gebruikmaken van multimedia. Dit is mogelijk het gevolg van de relatief hoge kosten en de noodzakelijk technische vaardigheden die hiervoor moeten worden beheerst.

Fase 4: Maturity (1999-2003)

Het jaar 1999 luidt de laatste fase van de consultancy-branche in. Het is het jaar waarin er wereldwijd veel geld verdiend wordt door bedrijven te adviseren en begeleiden bij de voorbereiding op de millenniumbug (Y2K). In alle bedrijven moeten voorbereidingen worden getroffen. Met name de ICT-tak van sport en projectmanagement groeien sterk.

In de Nederlandse Antillen speelt ook mee dat, onder druk van Nederland en het Internationaal Monetair Fonds, de overheid weer op relatief grote schaal gaat verzelfstandigen en dat er in december 1999 en begin 2000 in totaal één derde van de ambtenaren wordt wegbezuinigd. Verder hebben internationale ontwikkelingen en trends hun impact: '11 september' (2001), de introductie van de Euro in januari 2002 en de strijd tegen het internationale terrorisme.

Hierna begint de crisis in de consultancy. Alle bedrijven hebben zo fors geïnvesteerd om de Y2K te overleven dat men nu terughoudend is ten aanzien van nieuwe ICT-projecten. De overheid heeft geen geld om consultants in te huren om de overgebleven kernoverheid opnieuw in te richten. Bovendien heeft de overheid niet het inzicht dat inrichting van de kernoverheden noodzakelijk is. In deze fase gaat het eilandgebied Curaçao aan de slag met ISO-certificering, maar het zijn met name buitenlandse bureaus als Lloyd's Register en Veritas die hier aan de slag kunnen – ook mede doordat ditmaal het ambtelijk apparaat goed wordt ingezet en ISO aanslaat. Het is wrang om vast te stellen dat ook dit programma niet verder wordt doorgetrokken.

De grote bureaus komen in de problemen. Wereldwijd hebben de Big Five-accountingbureaus hun consultingdivisies afgestoten of verkocht. Dit wordt ook lokaal doorgevoerd. Door een combinatie van factoren dalen de tarieven drastisch, waardoor het voor de grotere bureaus niet langer aantrekkelijk is om zich uitsluitend op deze markt te blijven begeven. Het gevolg is dat een significant deel van de adviseurs de professie verlaat of naar het buitenland vertrekt (met name Nederland).

Conclusies

Door gebrek aan een gemeenschappelijke visie bij alle belanghebbenden, inclusief de bureaus zelf, is de kans om een kennisindustrie op Curaçao op te zetten die geëxporteerd kon worden naar de regio om zeep geholpen. De overheid als grootste opdrachtgever is bepalend geweest voor de ontwikkeling van de branche. De Nederlandse overheid als financier was medebepalend. Politieke patronage heeft een negatieve invloed gehad op de ontwikkeling van de branche. De ICT-technologie heeft de opkomst mogelijk gemaakt van kleine bureaus die op prijs en kwaliteit kunnen concurreren met grote bedrijven.

Bij de huidige situatie van de branche is niemand gebaat – de klanten niet en de bureaus niet. De enige partijen die er baat bij hebben, zijn zij die een *quick buck* willen verdienen. De huidige

situatie van de sector is ook een *kans*. Het is de sanering van de branche, waarna de sector een nieuwe start kan maken. Op dit moment zijn er nog voldoende elementen aanwezig die een uitgangspositie bieden voor een exportgerichte consultancy-industrie. Of het zover zal komen, is de vraag. Het zal onder andere afhangen van de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie over deze zaak en van de politiek, die consultants in de regio kan introduceren – net als Jan de Koning zo veel jaren geleden.

Geraadpleegde literatuur

R.L. Daft, *Management*, 6th ed., 2003.

M. Kubr, *Management consulting; a guide to the profession*, 4th ed., Geneva, 2002.

V. Marcha & P. Verweel, *De cultuur van angst: paradoxale ketenen van angst en zwijgen op Curacao*, Amsterdam, 2003.

Over de auteur

Drs. Miguel Goede is verbonden aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen en is voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde Nederlandse Antillen en Aruba.

E-mail

m.goede@una.an



© 2004, All rights reserved. Published by

Management Consultant Magazine

www.managementconsultant.nl