

Vormgeven aan de strategische functie bij de overheid

PERMANENTE DYNAMIEK IN POSITIONERING EN WERKWIJZE

Niet alleen in het bedrijfsleven maar ook bij de overheid is er aandacht voor de ontwikkeling van strategisch vermogen en de daarmee verbonden vormgeving van de strategische functie. Onderzoek naar die strategische functie bij de overheid laat zien dat de organisatorische inbedding en de professionele invulling daar nogal veranderlijk zijn. Inhoud geven aan strategie bij de overheid is blijkbaar tegelijk een ‘gewenst’ én ‘omstreden’ proces.

Inleiding

De belangstelling voor strategie is in de overheidsdienst de laatste jaren duidelijk toegenomen. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de ontwikkeling van ‘strategische visies’, de instelling van zogenoemde ‘strategiedirecties’ en de aanstelling van ambtenaren met als functie ‘strateeg’. Er heerst de laatste jaren binnen overheidsorganisaties een brede erkenning van het belang van strategie en van de versterking van het strategisch vermogen. Een belangrijk ankerpunt in deze toenevende aandacht, waarop veel van de actuele pogingen tot verbetering en versterking zijn te herleiden, is de rapportage van een onderzoekscommissie onder leiding van voormalig directeur-generaal en lid van de Raad van State Hans Borstlap, in 2002. In een daaropvolgend werkplan heeft Hans Leeftang in 2003 als ‘kwartiermaker strategie’ de aanbevelingen van Borstlap nader uitgewerkt. In beide trajecten¹ zijn vier ‘ambities’ voor strategie uitgewerkt, die elk een uitweg proberen te bieden gegeven een vermeend ‘tekort’ in de huidige prestaties van de overheid, en dan de rijksoverheid in het bijzonder. Samen vormen deze vier ambities de opgave voor strategen, die – zoals we hierna nog verder toelichten – in praktijken vol ambivalenties resulteert.

Ten eerste moet versterking van de strategische functie bij de overheid bijdragen aan de *toekomstbestendigheid* van overheidsbeleid. Dat zou te veel worden beheerst door de politieke ‘waan van de dag’, waar meer aandacht voor de ‘langere termijn’ nodig is. Ten tweede wordt versterking van de strategische functie een manier geacht om *kennis* en onderzoek beter te benutten bij de totstandkoming van beleid. Strategie zou beleid een meer ‘doordacht’ en minder opportu-



Mark van Twist, Martin van der Steen en Rik Peeters

Prof. dr. M.J.W. van Twist, drs. M.A. van der Steen en drs. R. Peeters zijn alle werkzaam bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)

nistisch karakter moeten geven. Ten derde is aandacht voor strategie nog een middel om ‘verkokering’ te doorbreken en tot meer *samenhang in beleid* te komen. De vierde en laatste ambitie betreft een versteviging van de *externe oriëntatie*, om daarmee het toenemende ongenoegen van burgers met het functioneren van het openbaar bestuur tegen te gaan. Invulling geven aan de strategische functie is in dat licht een manier om beleidsvorming en middelenallocatie vanuit een meer ‘integraal’ perspectief te laten plaatsvinden, waarbij voorbij de verticale kokers van de klassieke bureaucratie wordt gedacht.

Tabel 1.
Ambities verbonden met
aandacht voor strategie
bij de overheid

'Tekorten' in overheidsoptreden...	Strategische ambities
Kortetermijnfocus Niet voorbij electorale cyclus of begroting kijken	Versterking langetermijnonoriëntatie: <i>toekomstbestendig beleid</i>
Gebrekkige kennisbenutting Uiteenlopende oriëntatie van praktijk en wetenschap	Aansluiting tussen kennis en beleid: <i>kennisgebaseerd beleid</i>
Verkokerde organisatie Eigen verantwoordelijkheid en belang staan voorop	Ontwikkelen integraal perspectief: <i>samenhangend beleid</i>
Gerichtheid naar binnen Omgeving onvoldoende betrokken bij werkprocessen	Binnenbrengen van de buitenwereld: <i>extern georiënteerd beleid</i>

De ambitie voor strategie en strategen is zodoende ‘vierledig’: de kortetermijnonoriëntatie te doorbreken, de koppeling tussen kennis en beleid te versterken, de interne verkokering te doorbreken en de buitenwereld beter te betrekken. De ambitie is daarmee weliswaar helder, maar ambivalenties die diep besloten liggen in de organisatie van de overheid, maken de realisatie daarvan bij nader inzien nog niet zo vanzelfsprekend. Deze ambivalentie die in de ambitie van strategie in de publieke context zit ingebakken, vormt de aanleiding voor een onderzoek naar de praktische invulling van de nagestreefde versterking van de strategische capaciteit.

EEN ONDERZOEKSSTRATEGIE VOOR STRATEGIEONDERZOEK

In een dergelijk onderzoek zijn verschillende ‘strategieën’ mogelijk. Wie op zoek gaat naar de strategie van een organisatie kan zich richten op de visiedocumenten en toekomstplannen of op omgevingsverkenningen en trendanalyses. En dikwijls richt de blik zich dan ook op de top van de organisatie, op degenen die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en formeel de ‘belangrijke beslissingen’ nemen. Het nadeel van een dergelijke benadering is dat de nadruk ligt op de eindproducten van strategievorming – ‘de strategie’ – en op de formele beslissers. Dat belemmert het zicht op de praktijk die schuilgaat achter de strategische functie van een organisatie: de processen waarin strategie tot stand komt, wat daarbinnen gebeurt, welke afwegingen er gemaakt worden en – belangrijker – door *wie* dat gebeurt. In ieder geval in de overheidscontext zijn niet de ‘formele beslissers’ de personen die het strategisch handwerk uitvoeren, maar zijn het andere professio-

nals, op andere niveaus die het merendeel van het werk doen. Inzicht in de praktijk van dat werk is op zich al interessant, maar het kan mogelijk ook leiden tot beter begrip van de uitkomsten ervan, zoals inzicht in de motieven voor bepaalde keuzes. Hiertoe moet er, in aanvulling op schriftelijke producten, bredere aandacht zijn voor het 'strategisch handwerk' en dient niet alleen te worden gekeken naar de bovenkant van de hiërarchie, maar moeten nadrukkelijk ook andere praktijken en plekken in de organisatie aan onderzoek onderworpen worden. Het gaat dan dus niet om onderzoek naar wat de strategie van overheidsorganisaties 'is' of welke strategie deze organisaties 'hebben', maar om wat de door de organisatie aangestelde strategen 'doen'.

EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR DE PRAKTIJK VAN STRATEGIEVORMING

In dit artikel presenteren wij de resultaten van een studie naar de strategische functie bij de departementen van de Nederlandse rijksoverheid. De zoektocht die in onze studie centraal stond, was deze: erachter te willen komen wie eigenlijk de 'strategen' in dit type organisatie zijn en helder te krijgen wat voor activiteiten zij verrichten. Door middel van empirisch onderzoek hebben wij proberen te achterhalen waar strategen bij de overheid in hun dagelijkse werkpraktijk mee te maken hebben en tegen welke dilemma's ze aanlopen. Meer concreet hebben we dat uitgevoerd door een antwoord te zoeken op twee empirisch onderzoekbare vragen:

1. Hoe is de strategische functie organisatorisch belegd bij de dertien departementen die samen onze rijksoverheid vormen?
2. Wat is (in samenhang hiermee) de werkwijze die strategen kiezen bij het invullen van hun professie binnen de rijksoverheid en hoe gaan ze om met de spanningen en dilemma's die inherent met hun werk verbonden zijn?

We geven in dit artikel een overzicht van onze resultaten en een analyse van wat dit alles betekent voor de strategische functie in de context van de (rijks)overheid.

1. Strategie als praktijk, de praktijk in context

Een kwestie die in eerste instantie vooral praktisch lijkt, maar die bij nader inzien voor het uitvoeren van empirisch onderzoek naar de strategische functie een lastig conceptueel dilemma blijkt op te leveren, is de vraag *wat* strategie eigenlijk *is* en *wie* nu eigenlijk de strategen *zijn*. In de literatuur wordt daar verschillend over gedacht. Zo onderscheiden Mintzberg, Ahlstrand en Lampel (2005) maar liefst tien benaderingen van strategie. Hierbij variëren de opvattingen van strategie als een analytisch en inhoudelijk product van gedachtevorming, waarin op rationele doordachte wijze middelen aan doelen zijn gekoppeld, tot aan strategie als een interactief en gedeeld proces van strategievorming met alle onenigheden, verschillen van inzicht en waardegeladen beslissingen van dien. Wat al deze benaderingen kenmerkt is dat ze nogal abstract zijn, in die zin dat de vraag wie nu eigenlijk de strateeg is of de strategen zijn, onbeantwoord blijft. Het ontbreekt

aan een actor- of agency-perspectief. Het gaat steeds over strategie als zodanig en waarom dat belangrijk is. Of het gaat over methoden die leiden tot 'goede strategie'. Het blijkt vrijwel nooit over *strategen* te gaan – over de mensen die in de praktijk strategie bedrijven. Dat vertroebelt naar ons idee de blik op waar het écht om gaat: de mensen die vanuit hun rol of functie verantwoordelijk zijn gemaakt voor strategievorming en strategierealisatie. Wat doen zij? Hoe doen ze dat en waarom? Het gaat dan om de 'praktijk' van het strategisch werk en hoe strategen de prescriptieve theorie in praktijken van strategisch denken en doen vertalen, bijvoorbeeld door zo goed en zo kwaad als het kan 'SWOT-analyses' uit te voeren of een 'interactief proces' te organiseren waarbinnen overeenstemming over de te volgen koers bereikt moet worden. Dit soort vragen vereist een andere, meer op praktijken georiënteerde benadering: een '*strategie als praktijk*'-benadering. We proberen hiermee niet het belang van strategie te relativiseren, noch te idealiseren, maar geven aandacht aan een nog onderbelicht element ervan: dat wat er gebeurt als mensen aan het 'strategiseren' gaan en de kennis en instrumenten die ze tot hun beschikking hebben, daadwerkelijk gaan toepassen in processen van wat zij 'strategievorming' noemen.

STRATEGIE ALS PRAKTIJK

In de gangbare theoretische benaderingen wordt strategie opgevat als iets dat organisaties *hebben* (Ansoff, 1965; Andrews, 1971; Porter, 1980; De Wit en Meyer, 2005). Daar tegenover staat de '*strategy-as-practice*'-benadering, een relatief nieuwe 'stroming' die zich plaatst in de traditie van het Amerikaanse pragmatisme van denkers als Dewey (1938) en (later) Rorty (1979), en van de '*practice turn*' in de sociale wetenschappen van de afgelopen 25 jaar, ingezet door onder andere Giddens (1984) en Bourdieu (1990). Het onderzoeken van menselijk handelen binnen de grotere sociale verbanden en structuren waarin het plaatsvindt, is lange tijd aan het domein van strategieonderzoek voorbijgegaan, maar recentelijk pleit een groeiend aantal auteurs ervoor om strategie niet op te vatten als iets dat een organisatie heeft, maar als iets dat *mensen doen* (Pye, 1995; Hendry, 2000; Whittington, 1996, 2001; Jarzabkowski, Balogun en Seidl, 2007).

De centrale focus van onderzoek binnen de 'strategie als praktijk'-benadering is gericht op handelende actoren, die niet alleen beïnvloed worden door hun organisatorische, sociale en institutionele context, maar die zelf ook deze contexten (proberen te) beïnvloeden om veranderingen te bewerkstelligen. Handelende actoren construeren en 'produceren' de verbinding tussen enerzijds de abstracte conceptuele werkelijkheid van de analyse van de omgeving en anderzijds de sociale interactie waarbinnen dit plaatsvindt. Actoren vormen zo ook de verbinding tussen macro en micro, tussen de wereld van 'de organisatie' en de werkelijkheid van de groep die 'de strategie maakt'. Strategie wordt gezien als een activiteit (Johnson et al., 2007). Het werkwoord '*strategise*' (of in lelijk Nederlands 'strategiseren') verwijst naar 'het doen van strategie' (Johnson, Melin en Whittington, 2003). Het refereert aan de mensen die plannen, aan de mensen die middelen toedelen, aan de mensen die processen managen, en aan de mensen die combinaties of misschien zelfs al deze zaken doen.

De studie van strategie betekent dan een studie van de personen die strategie *doen* en de *manier waarop* zij dat doen. In lijn met Mintzbergs (1973) bekende onderzoek naar managers (tegenover de abstracte notie van management) wordt de relevante onderzoeksvraag rond strategie dan: *'what do strategists do?'* 'Strategiseren' is geen mythische aangelegenheid, maar 'gewoon' een dagelijkse sociale praktijk op allerlei niveaus van de organisatie – ook al hebben het woord 'strategie' en de vele variaties daarop voor velen een bijna magische klank. Ons onderzoek naar de strategische functie bij de rijksoverheid volgt in opzet de 'strategie als praktijk'-benadering. Het gaat ons om de vraag 'wat strategen doen'. In ons onderzoek zijn we daarom niet uitgegaan van een specifieke opvatting over wat strategie *is*, maar hebben we in plaats daarvan gekeken naar de directies, afdelingen en ambtenaren die volgens anderen – bijvoorbeeld gegeven hun functieomschrijving, het organisatieplaatje of de opvatting van hun leidinggevenden – als 'strategisch' worden aangemerkt. We hebben geanalyseerd wat zij in hun dagelijkse werk doen (vgl. Jarzabkowski, Balogun en Seidl, 2007): de *vindplaats* van strategie komt daarmee centraal te staan, niet een vooraf bepaalde abstracte notie van wat strategie is of zou moeten zijn. Dat betekent ook dat het onderzoek niet vertrekt vanuit een vooraf benoemde set concepten en 'variabelen', maar is begonnen vanuit een 'open' en interpretatieve manier. In de volgende paragraaf gaan wij nader op deze onderzoeksopzet in.

2. Strategie in beweging

OPZET VAN HET ONDERZOEK

In het kader van ons empirisch onderzoek is begin 2007 voor alle dertien departementen op basis van deskresearch in kaart gebracht waar de strategische eenheden zich in de departementen bevonden en wat voor soort afdeling het hier betrof. Hiermee hebben wij de 'vindplaatsen' van strategie in kaart gebracht, langs een formeel-organisatorische lijn: we 'vonden' die plaatsen waar vanuit het organisatiemodel 'strategie' een plaats heeft. Waar nodig is aanvullende informatie verzameld door gericht mensen te benaderen die binnen de rijksoverheid als strateeg werkzaam zijn: zij hebben de door ons gevonden vindplaatsen bevestigd, aangevuld en ons van nadere en soms bijzonder relevante aanvullende informatie over de vindplaatsen voorzien. Daarnaast zijn gegevens benut uit eerder onderzoek in 2005 (Ministerie van Justitie, 2006). Via interviews op tien departementen is toen met 'strategen' – dat wil zeggen met personen die als zodanig benoemd zijn binnen de organisatie – gesproken over hun werkzaamheden in de organisatie en over hun 'producten'. Hierbij kwam ook de positionering van de afdeling binnen de organisatie en binnen het beleidsproces aan de orde. Daarbij is steeds gesproken over de dilemma's die de strategen in hun werk ervaren en de oplossingsstrategieën die zij daarbij hanteren. Zo ontstond een beeld – tijdens het onderzoeksproces door de onderzoekers in twee conceptuele schema's en een typologie ondergebracht – van de 'positie' waar de strategen zich in de organisatie bevinden en de 'invalshoek' die zij bij hun werk kiezen. Daarnaast ontstond

een beeld van dilemma's en spanningen die in de verschillende organisaties bij het 'strategiseren' aan de orde zijn, welke door ons als onderzoekers in enkele categorieën zijn gevat. Deze bevindingen zijn tijdens het onderzoek getoetst in een bijeenkomst met de voorzitter van het Rijksbrede Strategieeraad en in een opleiding voor bij de rijksoverheid werkzame strategen. Daarbij kwamen de bevindingen aan de orde en vervolgens ook de categorisering en conceptualisering die de onderzoekers op basis van de bevindingen hebben gemaakt. Twee vragen waren daarbij steeds leidend: zijn de bevindingen herkenbaar en 'helpen' de aangebrachte ordeningen en de typologie om inzicht te krijgen in wat de bevindingen betekenen? Slagen de onderzoekers erin om over de praktijk van strategie een voor 'strategen' zowel herkenbaar als betekenisvol verhaal te construeren? Het antwoord in de bijeenkomsten was overwegend positief, waarbij opmerkingen en aanvullingen in het onderzoek zijn verwerkt.

ORGANISATORISCHE POSITIONERING

De eerste ordening van de bevindingen heeft plaatsgevonden naar de *organisatorische positionering* van de strategische capaciteit. Hiertoe hebben wij gebruikgemaakt van twee klassieke dimensies in organisatieontwerp, te weten het onderscheid tussen 'lijn' of 'staf' en 'centraal' of 'decentraal'. Centraal betekent in de publieke context 'dichtbij' de politieke top. Decentraal betekent in de context van dit onderzoek meerdere, verspreide strategische eenheden meer gepositioneerd aan de randen van de organisatie (dus verder van de politieke top af en dichter tegen de specialismen van concrete beleidsissues). Dit leidt tot een overzicht van de positionering van de strategische eenheden op de organisatiekaart. De organisatorische positionering van de strategische eenheden of afdelingen is divers: in sommige departementen, zoals bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, is de strategische afdeling primair ingericht als een stafeenheid, terwijl in andere departementen, zoals bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, is gekozen voor een lijneenheid. In sommige gevallen, zoals bij het ministerie van Defensie, is sprake van een centrale afdeling of eenheid, terwijl in andere gevallen, onder meer bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, de afdeling juist decentraal, bijvoorbeeld in een directoraat-generaal is ondergebracht. In schema zijn alle departementen als volgt te positioneren:

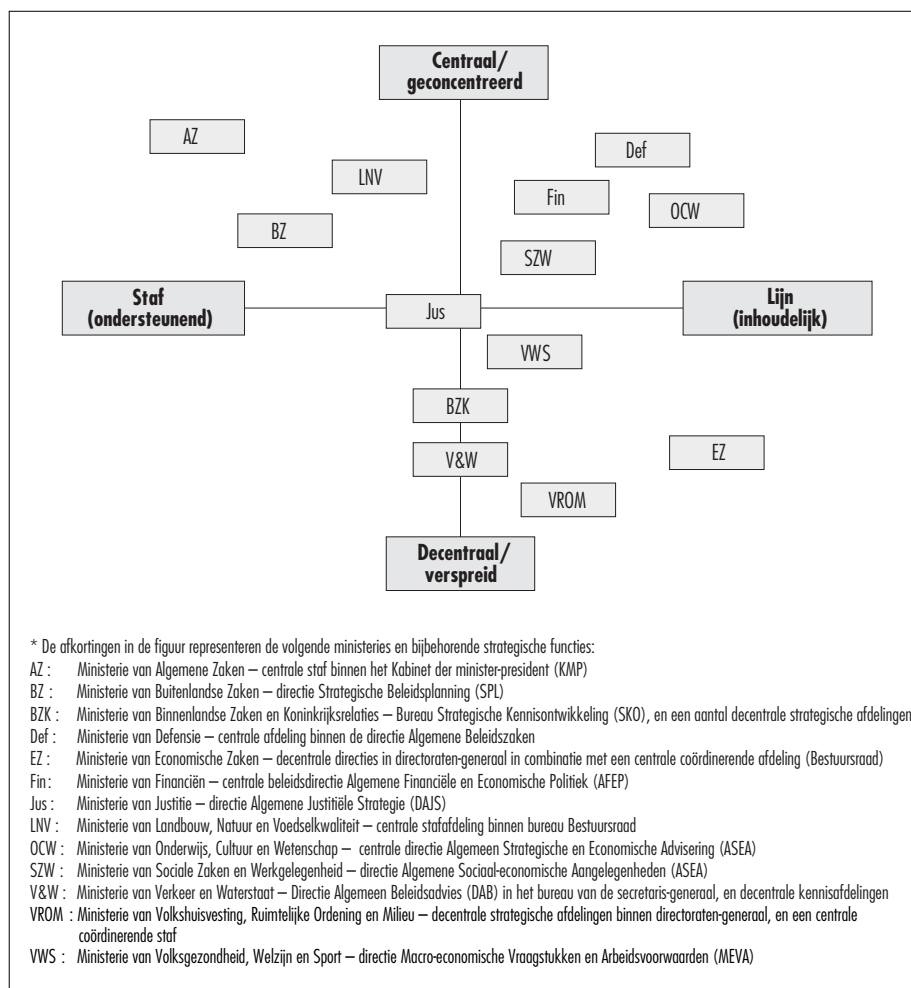
AARD VAN HET STRATEGISCH WERK

Een tweede ordening heeft plaatsgevonden door te kijken naar de *aard van het werk* dat de onderzochte strategen doen. We hebben hier geprobeerd de diversiteit van de focus in het werk te ordenen op basis van de twee mogelijke invullingen van het strategiebegrip:

1. Richten strategen zich primair op de inhoud van de strategie of op het proces van strategievorming -en realisatie?
2. Is de oriëntatie vooral van binnen naar buiten de organisatie of van buiten naar binnen? Van binnen naar buiten betreft in ons kader het 'verkopen' van

een 'binnen' ontwikkelde boodschap (al dan niet sterk politiek gekleurd) naar de buitenwereld of naar de rest van de organisatie. Van buiten naar binnen betekent het naar binnen halen van inzichten, belangen en gevoelens van 'buiten' – denk aan 'het veld', belanghebbenden en deskundigen – om 'binnen' tot betere ideevorming te komen.

Figuur 1. Positionering van de strategische functie op 1-1-2007*



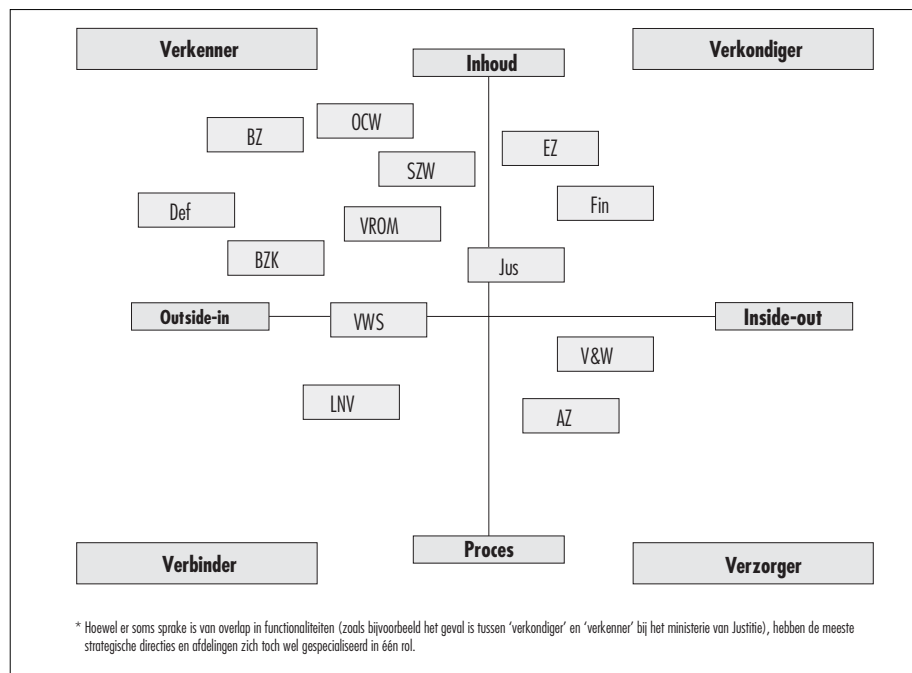
VIER TYPEN STRATEGEN

We onderscheiden op basis van deze twee categorieën vier mogelijke 'typen' strategen of strategische functionaliteiten, waarin we de vier ambities van strategievorming bij de rijksoverheid terugvinden. De typologie is 'van ons' en komt tot stand door de twee ordeningen met elkaar te combineren. Hoewel hiermee zestien combinaties mogelijk zijn, vonden we de volgende vier in onze bevindingen terug. Omwille van de duiding hebben we geprobeerd om elk van de door ons gevonden combinaties een 'label' te geven waarin de kern van het type zoveel als mogelijk wordt gevat:

1. *Verkenner*: Verkenners ‘scannen’ de horizon van het ministerie door het maken van toekomstverkenningen en scenariostudies. Ze zoeken de inhoudelijke randen van het domein op en proberen de blik van het ministerie ‘op te rekken’. Ze combineren een langetermijnperspectief op de inhoud met het betrekken van kennis van experts en studies uit de buitenwereld bij de eigen organisatie.
2. *Verbinder*: Verbinders creëren netwerken tussen de organisatie en de buitenwereld door het onderhouden van contacten met burgers, bedrijfsleven en andere relevante ‘stakeholders’ ter versterking van de externe oriëntatie van de organisatie. Ze richten zich op het organiseren en mogelijk maken van de processen waarmee kennis, kunde en ervaringen vanuit de buitenwereld voor de organisatie productief gemaakt kunnen worden.
3. *Verkondiger*: Verkondigers hebben een sterke politieke oriëntatie en bewaken de strategische doelstellingen van de organisatie door het integraal adviseren en bedienen van de politieke top op voorgenomen beleid of potentiële politieke valkuilen. Ze zijn gericht op de inhoud en proberen te ondersteunen in het ‘verkopen’ en ‘laten landen’ van de inhoudelijke boodschappen die intern zijn ontwikkeld.
4. *Verzorger*: Verzorgers creëren draagvlak voor strategieontwikkeling in de beleidsorganisatie en dragen zodoende via de ontwikkeling van de reguliere organisatieonderdelen bij aan het strategische gehalte van beleid. Ze verbeteren de interne processen, waardoor de intern geproduceerde boodschap in kwaliteit toeneemt.

De onderzochte departementen zijn op basis van onze gegevens van begin 2007 te typeren zoals weergegeven in figuur 2.

Figuur 2.
Strategische functionaliteiten op 1-1-2007*



3. Bevindingen

Een opvallende bevinding in het onderzoek is de dynamiek in de positionering en functie van de meeste onderzochte strategische eenheden. Vrijwel alle strategen die we spraken, vertelden dat hun directie, afdeling of cluster recentelijk gereorganiseerd was, in de nabije toekomst zou worden gereorganiseerd of pas recentelijk was geformeerd. Strategische functies veranderen zowel wat betreft hun organisatorische positionering als hun functie of rol binnen de organisatie – om verschillende redenen, met verschillende doelen en in verschillende richtingen. Reorganisaties zijn binnen alle organisaties een bekend fenomeen. Wat echter opvallend is bij de reorganisaties van strategische functies is dat ze doorgaans tamelijk ingrijpend en ‘fundamenteel’ zijn, en niet slechts een verdere verfijning binnen bestaande kaders of paden. Er is bovendien geen eenduidige lijn of organisatieoverstijgend patroon te ontdekken. Er wordt in het ene departement gedacht over centralisering van verspreide strategische afdelingen, terwijl tegelijkertijd in een ander departement de discussie speelt over decentralisatie van de centrale strategische functie. En wat betreft hun functie bewegen sommige strategische functies zich van een inhoudelijk naar een meer procesgeoriënteerd perspectief. Of juist andersom. Zo speelde ten tijde van het onderzoek (voorjaar 2007) binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken de vraag of de directie Strategische beleidsplanning (SPL) zou moeten worden ‘opgeknipt’ in decentrale eenheden om zo de kloof te dichten met het dagelijkse beleidswerk in het departement. Keerzijde van deze overweging is uiteraard dat SPL veel van haar algemene expertise verliest – iets wat in de bestaande setting juist wordt gewaardeerd. Een ander voorbeeld betreft het ministerie van VROM, waar plannen bestonden (voorjaar 2007) om de decentrale afdelingen te reorganiseren tot één centrale directie, zodat de integraliteit en samenhang van beleid beter bewaakt kunnen worden. De voor de hand liggende vraag is uiteraard of een dergelijke centrale directie niet over een aantal jaar hetzelfde verwijt ten deel valt als SPL nu.

Interessant is dat het initiatief voor de veranderingen lang niet altijd van buiten de strategische eenheden komt, bijvoorbeeld vanuit de top. Strategen reorganiseren ook regelmatig op eigen initiatief. Ze kiezen dan bewust voor een andere focus in hun werk, door bijvoorbeeld van een procesoriëntatie naar een inhoudelijk perspectief te veranderen. In een van de interviews vertelde een strateeg ons dat zijn directie na twee jaar organiseren van interessante bijeenkomsten nu zelf ook weer inhoudelijk bezig wilde zijn. Tegelijkertijd vinden er uiteraard ook reorganisaties plaats geïnitieerd door de top. Zo vertelde een strateeg ons dat tot nu toe bij de komst van elke nieuwe secretaris-generaal zijn strategische directie werd gereorganiseerd, omdat de betreffende secretaris-generaal een andere opvatting had over de gewenste focus.

De dominante beweging in de dynamiek van de onderzochte strategische functies is die van een *pendule*. Er is sprake van een continue beweging, waarbij directies en afdelingen van een inhoudelijk naar een procesgeoriënteerd perspectief bewegen en weer terug, of van een centrale positie naar een decentrale en weer terug. De drijfveren achter deze pendulebeweging zijn divers, maar wijzen wel in de

richting van een problematische verhouding tussen de ambities van strategievorming enerzijds en het verankeren van een strategische functie in de bureaucratische overheidsorganisatie anderzijds. In het navolgende verkennen we de dieper liggende dilemma's achter strategievorming bij de rijksoverheid om de pendulebeweging te kunnen verklaren en duiden.

4. Analyse: tussen inkapseling en afstoting

Het strategisch werk wordt gekenmerkt door een spanningsvolle praktijk waarin de strategen moeten balanceren tussen verschillende uitgangspunten. De strategische praktijk is te kenmerken als een praktijk van dilemma's waarbij de context van het ministerie, de aard van het ambtelijk werk in een politieke context en de voor strategie bij de rijksoverheid geformuleerde ambities een ambivalente mix vormen waarbinnen strategen hun weg moeten vinden. Voor elk van de vier door ons beschreven rollen van strategen geldt dat er spanningen zijn ingesloten die de rolvulling onder druk zetten.

- *Verkenner*: een langetermijnperspectief en het opzoeken van de grenzen van het mainstreamdenken botsten met de logica van de regeerperioden, de lopende beleidstrajecten (onder tijdsdruk), de dynamiek van de begrotingscyclus, en de op de korte termijn gerichte politieke prioriteiten en incidenten. Het verkennen van de grenzen is altijd interessant, maar er zijn voor beleidsmakers om krachtige organisatieredenen 'grenzen' aan de rekbaarheid van hun denken en doen.
- *Verbinder*: het versterken van de externe oriëntatie botst met de logica van bestaande beleidspraktijken, politieke prioriteiten en lijnverantwoordelijkheden. Het is bijna vanzelfsprekend relevant voor beleidsmakers om de buitenwereld in interactieve processen 'binnen' te brengen, maar de bruikbaarheid is problematisch. De inzichten zijn bijvoorbeeld moeilijk te verenigen met politieke prioriteiten en plannen, vereisen fundamentele veranderingen waar slechts marginale aanpassing mogelijk is, of leveren wél een breed spectrum aan suggesties maar geen gedeeld idee op.
- *Verkondiger*: het uitdragen van de strategische doelen van de organisatie, en het daarover meedenken, adviseren en zorgen dat 'het goed landt' zijn een belangrijke meerwaarde en 'kans' van strategen. Tegelijkertijd kan dat botsen met de meer op de langere termijn gerichte doelstellingen van de organisatie en kan het op gespannen voet staan met de ambitie om het veld juist bij de belevingsvorming te betrekken. De strateeg kan bovendien de beleidsdirecties 'voor de voeten lopen'.
- *Verzorger*: het versterken van het strategisch vermogen van beleidsdirecties en het coördineren van beleidsvoorstellen zijn uiteraard een belangrijke meerwaarde voor de organisatie. Het is echter geen vanzelfsprekendheid, anders was het 'vanzelf' wel van de grond gekomen. De integrale aanpak is kwetsbaar, omdat deze strijdig is met de verticale stroom in de organisatie.

Figuur 3.
Disfunctionaliteit door
inkapseling en afstoting

Disfunctionaliteit door inkapseling	Functionaliteit	Disfunctionaliteit door afstoting
	←—————→	
Vehikel voor legitimatie ingeslagen weg	Verkenner	Esoterische geleerde
Tactische verdediger van gemaakte keuzen	Verbinder	Evenementenbureau
Poortwachter van het politieke primaat	Verkondiger	Saboteur van het politieke primaat
Slimme beleidsconcurrent	Verzorger	Trekker aan een dood paard

TOEGEVOEGDE WAARDE VAN STRATEGEN

Strategievorming is functioneel als de bestaande organisatiestromen ‘verlegd’ en ‘beïnvloed’ worden, maar het kenmerk van een sterke stroom is dat er een risico is om meegevoerd of op de oever teruggeslagen te worden. Strategievorming, zo menen wij, gaat daarom over het balanceren tussen *inkapseling* en *afstoting* door de organisatiestromen die de strateeg probeert te beïnvloeden. Inkapseling vindt plaats als een strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij volledig is opgenomen in de bestaande stroom en er geen ruimte meer is om de stroom af te buigen. De strateeg is onderdeel van de stroom geworden en is een pleitbezorger van het proces dat hij of zij oorspronkelijk probeerde af te buigen. Van afstoting is sprake als een strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij of zij volledig buiten de institutionele stroom van de organisatie staat en daarmee geen invloed meer heeft op de richting van de stroom.

Voor elk van de door ons onderscheiden functionaliteiten hebben inkapseling en afstoting een ander gezicht:

- *Verkenner*: als verkenners ingekapseld raken, versterken ze niet het langetermijnperspectief van de organisatie, maar verworden ze tot een vehikel voor het legitimeren van de reeds ingeslagen weg. In het geval van afstoting is de verkenner enkel nog een zweverige geleerde en producent van ‘kwalitatief hoogstaand papier’ zonder enige toegevoegde waarde of aansluiting op de beleidspraktijk.
- *Verbinder*: de inkapseling van verbinders leidt ertoe dat ze niet langer de externe oriëntatie versterken, maar een tactisch instrument vormen bij het legitimeren en uitdragen van eerder gemaakte en vaststaande keuzes. Afstoting bete-

kent dat verbinders enkel nog interessante bijeenkomsten organiseren zonder verbinding met lopende beleidsprocessen.

- *Verkondiger*: verkondigers raken ingekapseld als ze niet langer het strategische gehalte van beleidsvoorstellen bewaken, maar enkel nog poortwachter of *hired gun* zijn van door de politiek geformuleerde prioriteiten. Afstoting vindt plaats zodra verkondigers hun kritische geluid te ver doorvoeren en ze worden gezien als een saboteur van het politieke primaat.
- *Verzorger*: inkapseling van verzorgers betekent dat ze verworden tot een slimme beleidsconcurrent die het werk van beleidsmedewerkers 'dubbelt'. In het geval van afstoting zijn verzorgers enkel bezig met het doen van het werk dat blijft liggen, waar weinig anderen in de organisatie aandacht voor hebben of waarde aan hechten.

5. Conclusie en aanbevelingen

De strategische functie van de departementen is voortdurend in beweging: zowel in organisatorische als professionele zin is voortdurende verandering gaande in de invulling van het strategisch werk. Dat is naar ons idee niet 'vreemd' en niet per se een teken van 'disfunctioneren'. Dat heeft te maken met drie soorten bevindingen.

Ten eerste zijn de ambities van strategie in de publieke context ambivalent. Strategie probeert diepgewortelde en in veel gevallen ook zeer functionele patronen te doorbreken of daar ten minste een tegenwicht tegen te bieden. Dat betekent automatisch dat er spanning optreedt: het opwekken van spanning is in zekere zin zelfs het werk van strategen. Daar waar reguliere processen in organisaties erop zijn gericht om ambivalentie en spanning te reduceren en werkbaar te maken, is juist de kern van het strategisch werk om de ambivalentie voor lief te nemen en spanning op te wekken. Daar hoort niet alleen lof bij, maar soms ook gewoon 'irritatie' over wat de strategen doen. Het betekent dat processen soms niet versnellen, maar juist door interventies van strategen bewust vertragen, of 'stappen teruggezet worden' in een proces dat net goed op gang kwam. Of het leidt tot relativering en bijstelling van de doelen die voor duidelijkheid en richting zorgden, en tot een hernieuwde introductie van verwarring en onzekerheid over de benodigde koers van de organisatie. Strategie in de publieke context is in die zin per definitie een spanningsvolle en ambivalente praktijk, waarop de gebruikelijke indicatoren voor succes en tevredenheid (bijvoorbeeld 'orde', 'positief oordeel van betrokkenen', 'efficiencywinst', 'versnelling van processen') niet per se van toepassing zijn. Frustratie over interventies van strategen kan een belangrijke indicator zijn van een belangrijke en positieve wending in een proces. Bij strategiepraktijken hoort spanning.

Een tweede bevinding is dat de functionaliteit van strategievorming in de context van de rijksoverheid maar al te snel verloren kan gaan door ofwel 'inkapseling' of 'afstoting'. Voor elk van de benoemde rollen geldt dat ze als gevolg van de reguliere organisatiedynamiek snel kunnen overgaan in disfunctionele varianten van de rol. Ofwel doordat de strategen te veel los komen te staan van de reguliere

organisatiestroom, ofwel doordat ze er te veel in opgaan. Strategen balanceren als het ware tussen deze beide mogelijkheden in een poging om hun spanningsvolle verhouding tot de organisatie productief te houden. Het lijkt erop dat dit de strategische rol van een zekere houdbaarheidsdatum voorziet. Het lijkt moeilijk te zijn om een bepaalde rol lange tijd productief en functioneel invulling te blijven geven: 'afglijden' naar een disfunctionele variant ligt voortdurend op de loer. Het is ten derde bovendien de vraag of dat wenselijk is. Gezien de context waarbinnen strategen functioneren en hun bijzondere opdracht, kan het bijzonder productief zijn om tijdig van rol te wisselen. Organisatiebegrippen als consistentie, continuïteit en voorspelbaarheid hebben voor strategen een andere lading. Het is maar net met welke rolinvulling een organisatie op een bepaald moment het meest gebaat is. Na een periode van focus op de langeretermijn- en/of de ontwikkelingen in de buitenwereld kan het wel eens nodig zijn om de kortere termijn en de eigen ideevorming in het departement extra aandacht te geven. Ook dat zijn voor een publieke, politieke organisatie relevante dimensies. Herijking van de focus is voor strategen eveneens een onderdeel van het werk. Ze zetten zichzelf in op de manier waarop dat de organisatie het best vooruithelpt. We hebben in ons onderzoek gezien dat het initiatief daartoe soms bij strategen zelf ligt en dat de beweging soms vanuit de organisatie komt, doorgaans vanuit de top.

De kern van de strategische functie bij de rijksoverheid is om in dit spanningsveld effectief te opereren, en dat omvat zowel een professioneel vaardig balanceren tussen inkapseling en afstoting *binnen* een rol, als ook het tijdig wisselen *van* een rol of organisatorische positie. De opdracht voor de komende tijd is om die professionaliteit verder te ontwikkelen. Dat betekent in eerste instantie een individuele reflectie op wat een strateeg 'zelf' doet: de strateeg als *reflective practitioner*. Het betekent ten tweede het periodiek aangaan van het onderlinge gesprek tussen strategen, en mogelijk ook hun *counterparts* in de organisatie, waarin zij zich afvragen of ze nog de goede dingen doen en of dat nog steeds 'goed' gebeurt. Zijn de inspanningen nog steeds productief voor de organisatie? Het betekent ten derde dat strategen 'elkaar' als beroepsgroep opzoeken en met strategen uit verschillende organisaties en domeinen tot uitwisseling komen over wat hun vak is en hoe het vak nader invulling gegeven kan worden. Juist omdat de spanning en ambivalentie zo bij het strategisch werk horen, is het zaak voor strategen om hun professionalisering en leervermogen primair te richten op het productief houden van de spanning. Alleen langs die lijn kunnen de ambities die samenhangen met de strategische functie bij de overheid, betekenisvol en duurzaam inhoud krijgen. De ontwikkeling van strategische capaciteit is hiermee niet zozeer een organisatievraagstuk, dat bijvoorbeeld vraagt om adequaat 'ontwerp', maar een professionaliseringsvraagstuk, dat eerder vraagt om reflexiviteit, interactie en leervermogen.

Noot

1. Zie: Hans Borstlap et al. – *Kracht zonder macht*, 2002 en Hans Leeftang – *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken*, december 2003.

Literatuur

- Andrews, Kenneth – *The Concept of Corporate Strategy*. – Irwin : Homewood, 1971
- Ansoff, Igor – *Corporate Strategy*. – New York : McGrawHill, 1965
- Ansoff, Igor, en Edward McDonnell – *Implanting strategic management*. – Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1990, 2e edition
- Borstlap, Hans et al. – *Kracht zonder macht*. – 2002
- Bourdieu, Pierre – *Homo academicus*. – Cambridge : Polity Press, 1988
- Bourdieu, Pierre – *The Logic of Practice*. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 1990
- Cook, S., en J. Brown – Bridging epistemologies : The generative dance between organizational knowledge and organizational knowing. – In: *Organization Science* (1999) 10, p. 381-400
- Dewey, John – *Experience and Education* – New York : Touchstone, 1938
- Giddens, A. – *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. – Cambridge : Polity Press, 1984
- Hart, P. 't, et al. – *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. – Amsterdam : Uitgeverij Boom, 2002
- Hendry, J. – Strategic decision-making, discourse, and strategy as social practice. – In: *Journal of Management Studies* (2000) 37, p. 955-977
- Jarzabkowski, P. – Strategy as Practice : Recursiveness, Adaptation and Strategic Practices-in-use. – Aston Business School Working Paper, RP0212, 2002
- Jarzabkowski, Paula – *Strategy as practice : an activity-based view*. – Londen : Sage, 2005
- Jarzabkowski, Paula, Julia Balogun, en David Seidl – Strategizing : the challenges of a practice perspective. – In: *Human Relations* 60 (2007) 1, p. 5-27
- Johnson, G., en A. S. Huff – Everyday innovation/everyday strategy. – In: G. Hamel, C.K. Prahalad, H. Thomas en D. O'Neal - *Strategic Flexibility : Managing in a Turbulent Environment* (1998) p. 13-27
- Johnson, Gerry, Ann Langley, Leif Melin, en Richard Whittington – *Strategy as Practice. Research directions and resources*. – Cambridge : Cambridge University Press, 2007
- Johnson, G., L. Melin, en R. Whittington – Micro strategy and strategizing : Towards an activity-based view? – In: *Journal of Management Studies* 40 (2003) 1
- Leeftang, Hans – *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken*. – december 2003
- Ministerie van Justitie - *Richting Geven. Naar het ontwikkelen van beleid vanuit meerjarig perspectief*. – Den Haag 2006
- Mintzberg, Henry – *The Nature of Managerial Work*. – New York : Harper and Row, 1973
- Mintzberg, Henry – *The Rise and Fall of Strategic Planning*. – New York : Free Press, 1994
- Mintzberg, Henry – The Design School : reconsidering the basic premises of strategic management. – In: *Strategic Management Journal* (1990) 11, p. 171-195
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand, en Joseph Lampel – *Op strategie-safari. Een*

rondleiding door de wildernis van strategisch management. – Scriptum Management 2005

Mintzberg, Henry, James Brian Quinn, en Sumantra Ghosal – *The Strategy Process. European Edition.* – Londen etc. : Prentice Hall, 1995

Pye, A. – Strategy through Dialogue and Doing : A Case of ‘Mornington Crescent’? – In: *Management Learning* 26 (1995) 4, p. 445-463

Porter, Michael – *Competitive Strategy.* – New York : Free Press, 1980

Ringeling, Arthur – *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector.* - Den Haag : VUGA, 1993

Rorty, Richard – *Philosophy and the Mirror of Nature.* – Oxford : Blackwell, 1980

Sociaal en Cultureel Planbureau – *De sociale staat van Nederland* (jaarlijks rapport). – Den Haag : SCP

Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 2007. – Sdu Uitgevers, 2007

Twist, M.J.W. van, R. Peeters en M. van der Steen – *Balanceren tussen inkapseling en afstoting : een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid.* – Den Haag : NSOB, 2007

Whittington, R. – Strategy as practice. – In: *Long Range Planning*, 1996, 29 : 731-735

Whittington, R. – *Learning to strategise : Problems of practice.* – SKOPE Research Paper, 20, University of Oxford, 2001

Whittington, R. – Strategy Practice and Strategy Process : Family Differences and the Sociological Eye. – In: *Organization Studies* (2007) 10

Wit, Bob de, en Ron Meyer – *Strategy Synthesis. Resolving strategy paradoxes to create competitive advantage.* - Thomson Business Press, 1995

Website

Strategy as Practice online – <http://www.s-as-p.org/>