Balanceren tussen inkapseling en afstoting

Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid

Mark van Twist

Rik Peeters

Martijn van der Steen

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Prof. dr. Mark van Twist is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast bijzonder hoogleraar Publiek private samenwerking bij de Faculteit Managementwetenschappen van de Universiteit Nijmegen en directeur business development bij Berenschot Procesmanagement. Nevenfuncties zijn onder meer voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB), lid van de Raad voor het landelijk gebied (RLG) en buitengewoon lid van het college van de Algemene Rekenkamer (ARK).

Drs. Martijn van der Steen is bestuurskundige en historicus en is als onderzoeker en programmamanager werkzaam bij de NSOB.

Drs. Rik Peeters is bestuurskundige en politicoloog en is als onderzoeker en leermanager werkzaam bij de NSOB.

Balanceren tussen inkapseling en afstoting

Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid

Mark van Twist

Rik Peeters

Martijn van der Steen

2007

ISBN: 978-90-75297-02-7

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Samenvatting

De strategische functie blijkt één van de meest gereorganiseerde onderdelen van de rijksoverheid te zijn. Empirisch onderzoek naar de invulling van de strategische functie op dertien departementen laat zien dat de organisatorische positionering zeer uiteenloopt en dat strategie-eenheden op de diverse departementen een sterk verschillende professionele aanpak kiezen. Hierin is niet direct een patroon te herkennen. Wat echter opvalt is dat de organisatorische positionering en professionele invulling van het strategisch werk op de departementen met grote regelmaat aan verandering onderhevig zijn. Nadere analyse van de drijfveren voor deze verandering legt spanningen bloot waarmee het strategisch werk in de context van de overheidsorganisatie gepaard gaat en maakt duidelijk hoe strategen daar variërende en veranderende handelingsrepertoires in toepassen. Strategievorming bij de rijksoverheid blijkt tegelijkertijd een 'gewenst' maar ook een 'omstreden' proces. Niet zozeer een bepaalde organisatorische positionering of een ultieme keuze voor een professionele richting lijkt het succes van de strategische functie op de departementen te bepalen, maar het vermogen van de strateeg om in een spanningsvolle context beweeglijk te opereren en op professionele wijze te handelen. De spanningen zijn niet 'weg te organiseren', maar zijn een essentieel onderdeel van het werk van de overheidsstrateeg. Verdere professionalisering van het 'ambacht' van de strateeg lijkt daarom – méér dan aanhoudende organisatieverandering – kansrijk voor de verdere 'ontwikkeling' van de strategische functie.

1 Inleiding

Wie op zoek gaat naar de strategie van een organisatie komt al snel uit bij visiedocumenten en toekomstplannen of bij omgevingsverkenningen en trendanalyses. En wie daarbij zicht wil krijgen op de achterliggende overwegingen kijkt al gauw naar de top van de organisatie, naar degenen die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en formeel de belangrijke beslissingen nemen. Een dergelijke benadering is echter te beperkt als het er om gaat inzicht te krijgen in de praktijk die schuilgaat achter de strategische functie van een organisatie. Dan 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 plekken in de organisatie aan onderzoek onderworpen worden.
In dit artikel presenteren wij de resultaten van een studie naar de strategische functie bij de departementen van het rijk. De vraag die in dat kader centraal stond was: wie zijn eigenlijk de 'strategen' in dit type organisatie en wat voor activiteiten verrichten zij? Daarnaast is geprobeerd te achterhalen waar strategen in hun dagelijkse werkpraktijk mee te maken hebben en tegen welke dilemma's ze aanlopen. In dit essay geven we een analyse van wat dit betekent voor de strategische functie in de context van de (rijks) overheid. Voordat we in het vervolg van dit essay onze resultaten presenteren willen we echter eerst de begrippen 'strategie' en 'strateeg' kort problematiseren aan de hand van het conceptuele kader dat de 'strategie als praktijk' benadering biedt.

2 Strategie als praktijk, de praktijk in context

Wat is strategie? Wie is strateeg?

Een kwestie die in eerste instantie vooral praktisch lijkt, maar bij onderzoek naar de strategische functie van een organisatie bij nader inzien een conceptueel dilemma blijkt te zijn, 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 c.s. (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. 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*.

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 c.s., 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 c.s., 2007). Het werkwoord 'strategizing' (of in lelijk Nederlands 'strategiseren') verwijst naar 'het doen van strategie' (Johnson c.s., 2003). Het refereert aan de mensen die plannen, aan de mensen

die middelen toedelen, en aan de mensen die processen managen. 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 en geanalyseerd wat zij in hun dagelijkse werk doen (vgl. Jarzabkowski c.s., 2007): de vindplaats van strategie komt daarmee centraal te staan, niet een vooraf bepaalde abstracte notie van wat strategie is of zou moeten zijn.

Strategische praktijk in publieke context

De omgeving is uiteraard van groot belang voor strategische praktijken. De meeste literatuur over strategie kenmerkt zich door een bedrijfskundige benadering en stelt het werken in ondernemingen centraal. Het is duidelijk dat deze benaderingen niet zonder meer toepasbaar zijn als het gaat om de invulling van de strategische functie bij de rijksoverheid. Zo zijn de departementen politiek bestuurde organisaties met een systeem van publieke verantwoording, waar alle organisatorische routines en patronen uiteindelijk in het licht van electorale cycli worden geplaatst. Daar komt bij dat bewindspersonen zich niet alleen laten leiden door argumenten

die gegeven het kader van 'de' strategie passend zijn, maar dat deze argumenten worden afgewogen binnen een bredere politieke rationaliteit. Ook zaken als risicomijdend gedrag, symboliek, retoriek, ideologische invloeden en media spelen een grote rol in het bepalen van de richting van het politieke debat en daarmee van de ambtelijke organisatie. Een en ander heeft tot gevolg dat overheidsorganisaties zelden zijn ingericht op effectiviteit of efficiëntie alleen (Ringeling, 1993). Reden te meer om de strategische functie bij de rijksoverheid te beschouwen vanuit een 'strategie als praktijk' benadering, in plaats van een meer abstract en door prescriptieve noties gekleurd perspectief.

Ambities voor strategie, opgave voor strategen

Ondanks de complicerende context wordt ook binnen de rijksoverheid het belang van strategie en strategisch vermogen onderkend. Een gevoeld gemis aan strategisch inzicht heeft geleid tot meer aandacht voor de invulling van de 'strategische functie' van het Rijk, in de vorm van een onderzoekscommissie onder leiding van voormalig directeur-generaal en lid van de Raad van State Hans Borstlap, in 2002. De aanbevelingen van Borstlap zijn door Hans Leeflang als kwartiermaker strategie nader uitgewerkt. In beide trajecten (Borstlap, 2002; Leeflang, 2003) zijn vier 'ambities' voor strategie uitgewerkt, die een uitweg pogen te bieden uit het vermeende 'tekort' in de huidige prestaties van de rijksoverheid. Samen vormen deze vier ambities de opgave voor strategen, die – zoals later zal blijken – tot spanningsvolle praktijken leidt.

De vier ambities zijn als volgt: Ten eerste moet versterking van de strategische functie van het rijk bijdragen aan de *toekomstbestendigheid* van overheidsbeleid. Beleid zou teveel worden beheerst door de politieke 'waan van de dag', waar meer aandacht voor de 'langere termijn' nodig is. Ten tweede is versterking van de strategische functie op de departementen een manier om *kennis* en onderzoek beter te benutten bij de totstandkoming van beleid. Strategie zou beleid een meer 'doordacht' en minder opportunistisch karakter

moeten geven. De derde 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. Ten vierde is aandacht voor strategie een middel om 'verkokering' te doorbreken en tot meer *samenhang in beleid* te komen. 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.

'Tekorten' in overheidsoptreden…	**… 'ambities' met betrekking tot de strategische functie**
Te veel focus op korte termijn; Niet voorbij electorale cyclus of begroting kijken	Aandacht voor lange termijn: *toekomstbestendig beleid*
Te weinig gebruik van bestaand wetenschappelijk inzicht bij beleidsvorming; onvoldoende koppeling van kennis en beleidsontwikkeling.	Toepassing kennis in beleid en agenderen van onderzoek op basis van ervaring in beleid: *kennis in/en beleid*
Onvoldoende aandacht voor visie en behoefte van 'de buitenwereld' en onvoldoende vermogen om buitenwereld op adequate wijze te betrekken bij interne processen.	Buitenwereld binnenbrengen: *externe oriëntatie*
Teveel focus op belangen en zienswijze van 'koker', in plaats van integraal perspectief voor doorgaans integrale 'problemen' en uitdagingen.	Verkokering doorbreken: *samenhang in beleid*

Figuur 1: Ambities met betrekking tot de strategische functie

Ambivalente strategie

De context 'waarin' en de opgave 'waartoe' de ontwikkeling en realisatie van strategie in de departementen plaatsvinden zijn ambivalent: de context kenmerkt zich door dubbelzinnige belangen die voortkomen uit de ambivalentie van politiek bestuur en van de bureaucratische structuur van de ambtelijke organisatie. Enerzijds zijn efficiëntie en daadkracht speerpunten van zowel ambtenaren als politici, maar anderzijds laat de politieke rationaliteit zich zelden door functionele argumenten alleen leiden. Eveneens dubbelzinnig is de ambitie en 'opgave' die in de rapporten van Borstlap en Leeflang voor strategen is geformuleerd: van strategen wordt gevraagd om door de organisatieroutines heen te breken en een tegenwicht te bieden voor de ingesleten patronen en principes in de organisatie. Deze ambities brengen strategen in confrontatie met de organisatieprocessen en routines waar ze tegelijkertijd ook onderdeel van uitmaken. Dat aandacht voor de langere termijn ontbreekt is geen kwestie van onwil of onbenulligheid van ambtenaren, maar duidt op het bestaan van organisatiemechanismen die de korte termijn overwaarderen. Op die manier zijn voor elk van de geconstateerde tekorten organisatiemechanismen te noemen die het bestaan ervan verklaren (zie b.v. Weick, 1969, 1996, 2001; March, 1988; March & Olsen, 1989; Scott, 1995 en Yanow, 1996). Strategen staan voor de opgave om deze organisatiemechanismen 'te doorbreken' of 'te beïnvloeden', terwijl het tegelijkertijd de kernprocessen van de organisatie zijn en de strategen daar zelf ook deel van uit maken. Strategen werken dus vanuit dezelfde organisatiecontext als die ze proberen te beïnvloeden. Departementen 'handelen' niet verkokerd, ze *zijn* verkokerd. Departementen denken niet voor niets in periodes van vier jaar, de politieke cyclus is nu eenmaal vier jaar en formeel *bestaat* er voorbij de bestaande politieke praktijk géén politieke prioriteit. De opgave voor strategen is dus ingewikkeld en spanningsvol: strategievorming is een ambivalente praktijk die logischerwijs is omgeven met dilemma's.

Uit het voorgaande komen voor het onderzoek naar de praktijk van strategie en de invulling van de strategische functie bij de rijksoverheid drie interessante onderzoeksvragen voort, die wij hier proberen te beantwoorden:

1. Hoe is de spanningsvolle praktijk van strategievorming organisatorisch belegd bij de dertien departementen?
2. Hoe gaan strategen in hun werk om met de spanningen en dilemma's die verbonden zijn met strategie bij de rijksoverheid?
3. Wat is de professionele aanpak die zij daarbij kiezen?

3 Strategie in beweging

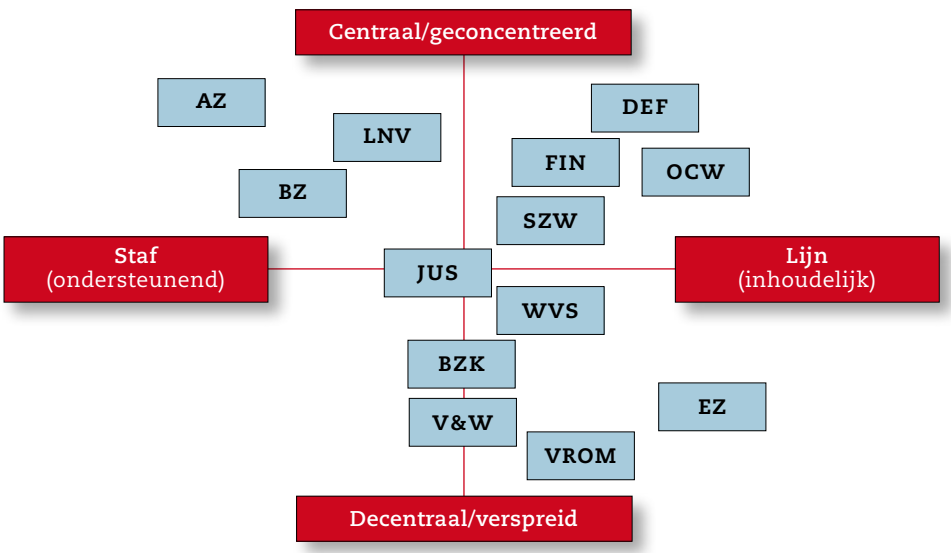
Opzet van het onderzoek

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 eenheid het hier betrof. Waar nodig is aanvullende informatie verzameld door gericht mensen te benaderen die binnen de rijksoverheid als strateeg werkzaam zijn. Verder zijn gegevens benut uit eerder onderzoek in 2005 en 2006 (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. Daarnaast is steeds gesproken over de dilemma's die de strategen in hun werk ervaren en de oplossingsstrategieën die zij daarbij hanteren. De bevindingen van dit onderzoek zijn getoetst in een bijeenkomst met de voorzitter van het Rijksbrede Strategieberaad en in een opleiding voor bij de rijksoverheid werkzame strategen.

Organisatorische positionering

Een eerste ordening van de bevindingen heeft plaatsgevonden naar de *organisatorische positionering* van de strategische capaciteit, in termen van 'lijn' of 'staf' en 'centraal' of 'decentraal'. Centraal betekent 'dichtbij' de politieke top. Decentraal betekent in de context van dit onderzoek meerdere, verspreide strategische eenheden meer gepositioneerd aan de randen van de organisatie. 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 lijn-eenheid. 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:



Figuur 2: Positionering van de strategische functie op 1-1-2007, zie hiernaast

Aard van het strategisch werk

Een tweede ordening heeft plaatsgevonden door te kijken naar de aard van het werk dat de onderzochte strategen doen: (1) richten zij zich primair op de inhoud van de strategie of op het proces van strategievorming en -realisatie en (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' ontwik-

kelde boodschap (al dan niet sterk politiek gekleurd) aan de buitenwereld of aan 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. 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:

1. *Verkenner:* Verkenners 'scannen' de horizon van de organisatie door het maken van toekomstverkenningen en scenario studies. Ze zoeken de inhoudelijke randen van het domein op en proberen de blik van het departement 'op te rekken'. Ze combineren een lange termijn perspectief 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,

De afkortingen in de figuur representeren de volgende ministeries en bijbehorende strategische functies:
AZ: Ministerie van Algemene Zaken – centrale staf binnen het Kabinet der Minister-president (KMP)
BZ: Ministerie van Buitenlandse Zaken – directie Strategische Beleidsplanning (SPL)
BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Bureau Strategische Kennisontwikkeling (SKO), en een aantal decentrale strategische afdelingen
DEF: Ministerie van Defensie – centrale afdeling binnen de directie Algemene Beleidszaken
EZ: Ministerie van Economische Zaken – decentrale directies in directoraten-generaal in combinatie met een centrale coördinerende afdeling (Bestuursraad)
FIN: Ministerie van Financiën – centrale beleidsdirectie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP)
JUS: Ministerie van Justitie – directie Algemene Justitiële Strategie (DAJS)
LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – centrale stafafdeling binnen bureau Bestuursraad
OCW: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – centrale directie Algemeen Strategische en Economische Advisering (ASEA)
SZW: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – directie Algemene Sociaal-economische Aangelegenheden (ASEA)
V&W: Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Directie Algemeen Beleidsadvies (DAB) in het bureau van de secretaris-generaal, en decentrale kennisafdelingen
VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu – decentrale strategische afdelingen binnen directoraten-generaal, en een centrale coördinerende staf
VWS: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – directie Macro-economische Vraagstukken en Arbeidsvoorwaarden (MEVA)

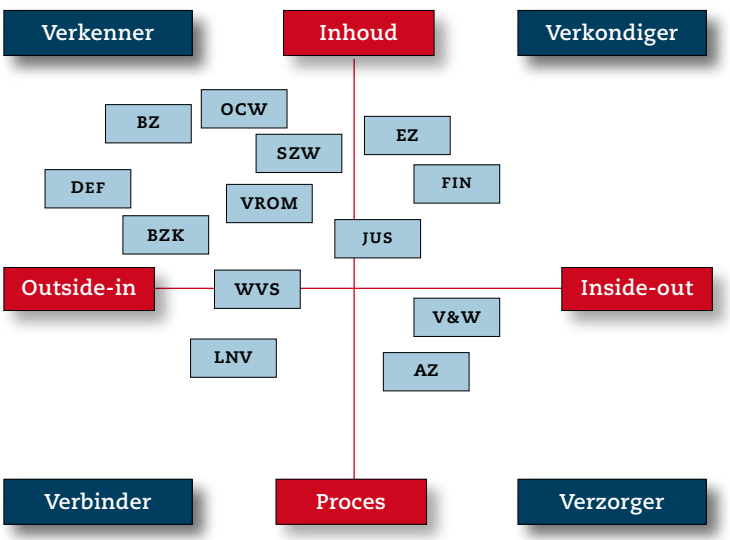
bedrijfsleven en andere relevante 'stakeholders' ter versterking van de externe oriëntatie van de organisatie. Ze richten zich op het organiseren en mogelijk maken van de processen waarmee kennis, kunde en ervaringen vanuit de buitenwereld voor de organisatie productief gemaakt kunnen worden.

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 als volgt te typeren:

Hoewel er soms sprake is van overlap in functionaliteiten (zoals bij voorbeeld het geval is tussen 'verkondiger' en 'verkenner' bij het Ministerie van Justitie), hebben de meeste strategische directies en afdelingen zich toch wel gespecialiseerd in één rol.



Figuur 3: Strategische functionaliteiten op 1-1-2007 (afkortingen, zie pag 13)

Permanente dynamiek in positionering en functie

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 recent 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 organisatie-overstijgend 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 kan 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 één van de interviews vertelde een strateeg ons dat zijn directie na het 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 Strategie in spanning: dilemma's voor strategen

Voor de verklaring van de pendulebeweging maken we gebruik van de informatie die de geïnterviewde strategen ons over de dilemma's in hun werk gaven. Deze dilemma's maken een vast deel uit van werken aan strategie bij de rijksoverheid, zo maakten de strategen ons steeds duidelijk. Ze zijn volgens ons de 'motor' achter de beweging van de pendule. We groeperen en bespreken ze hier als volgt:

1. Dilemma's rond *tijd*
2. Dilemma's rond het gebruik van *kennis* in beleid
3. Dilemma's in de verhouding tussen de *buitenwereld* en de eigen werkprocessen
4. Dilemma's in het werken in en rondom *bestaande organisatiestromen*.

Tijd

Terugkerende thema's in onze interviews met strategen waren de verschillen in 'tijdhorizon' en de 'mismatch' in de werkroutines van strategen en de 'reguliere' beleidsmakers die de strategen ondersteunen en adviseren. Zo merkten de geïnterviewden op dat er een spanning bestaat tussen het langere termijn perspectief dat zij hanteren en de noodzaak voor beleidsmakers om beleid te formuleren dat 'nu' – op de korte termijn – 'klopt'. Het perspectief van meerdere jaren, of zelfs decennia, is voor beleidsmakers in de praktijk van secundair belang, tenminste als aandacht voor de lange termijn betekent dat het beleid als geheel later, té laat, klaar is. *Tijdsdruk* belemmert beleidsmakers in het in de tijd 'verder vooruit kijken'. Waar strategen denken over de tijdshorizon die bij een onderwerp past, denken beleidsmakers vooral over tijd als iets dat

ze te kort komen. Verlengen van de tijdshorizon staat daarom vaak op gespannen voet met het 'tijdig' leveren van een tenminste op de korte termijn voldoende doortimmerd voorstel. Ook de beleidsambtenaren die wij interviewden erkenden dit probleem en zij gaven aan hier 'zorgen' over te hebben. Ze gaven aan dat ze zich in hun dagelijkse praktijk gedwongen voelen om vooral met het heden en de korte termijn bezig te zijn, terwijl zij zelf voelen dat er talrijke relevante, mogelijk vitale, lange termijn effecten zijn waarmee onvoldoende rekening is gehouden. De lange termijn oriëntatie van strategen kan dan 'vervelend' zijn. In de woorden van een geïnterviewde beleidsambtenaar: "strategen maken de complexiteit groter op momenten in het beleidsproces waar wij, omdat het soms niet anders meer kan, de complexiteit proberen te reduceren, door bepaalde keuzes te maken en die zo goed als mogelijk te onderbouwen." En: "strategen blijven vragen stellen, waarbij het voor 'ons' soms nodig is om de minister van redelijke onderbouwde antwoorden te voorzien."

De geïnterviewde strategen vertelden ons ook dat ze kampen met een 'operationeel probleem' van de allocatie van hun tijd. Het gaat dan om 'selectie' (wat te doen, welke projecten wel of niet ondersteunen?), 'diepgang' (hoe diep moet een analyse zijn, welke balans tussen grondig en 'op tijd'?) en 'capaciteit' (te weinig personeel om de volledige agenda af te werken). Eén strateeg vertelde ons bijvoorbeeld dat hij een tijd lang had geprobeerd om 'vroeg' in projecten mee te draaien, om zodoende van invloed te kunnen zijn bij de formulering van het probleem en het uitzetten van de grote lijn van de oplossingsrichting. Als je er op dat moment niet bij bent, zo vertelde hij ons, dan zijn posities ingenomen en is het moeilijk om nog bij te sturen. Tegelijkertijd leverde hem dat een nieuw probleem op: "er worden zoveel projecten opgestart, maar er zijn er maar een paar die ook echt de eindstreep halen. Veel projecten waar ik in de opstartfase veel tijd heb gestoken zijn halverwege al geëindigd." Beleidsmakers waren het met deze observatie eens: strategen kunnen aan het begin van een project meerwaarde

hebben, omdat ze meedenken en het perspectief verbreden. Als ze pas later bij een project betrokken raken, dan is het moment voor verbreding vaak al geweest en zorgen strategen voor irritatie: 'dat hadden ze dan eerder moeten zeggen'. De betrokkenheid van strategen in de beginfase impliceert volgens beleidsambtenaren ook een zekere loyaliteit aan het project. Dit maakt het voor strategen weer moeilijk om in latere fasen, bijvoorbeeld rond besluitvorming, nog heel kritisch te adviseren over het project.

Het gebruik van kennis in beleid

Veel geïnterviewde beleidsambtenaren gaven in de interviews aan dat zij problemen ondervinden bij het gebruik van kennis bij het maken van beleid. Er is kennis beschikbaar, maar er is zoveel (onderzoeks)informatie beschikbaar dat de beleidsambtenaren de 'state of the art' op hun terrein moeilijk bij kunnen houden. Bovendien is veel van de beschikbare (wetenschappelijke) kennis weliswaar 'interessant' maar ook weinig praktijkgericht en daarom moeilijk bruikbaar in beleidsprocessen. Door deze problemen in de 'matching' van kennis en beleid, en door de hoge druk tot productie waaronder beleidsambtenaren staan, wordt beleid gemaakt dat volgens een geïnterviewde beleidsambtenaar "op niets is gebaseerd". De beleidstheorie die geformuleerd wordt blijft onbewezen en wordt niet getoetst: het is dan eerder een normatieve uitspraak over hoe de werkelijkheid zou moeten zijn dan een vermoeden van hoe de werkelijkheid is of zal werken. Strategen zouden in dit dilemma volgens de beleidsambtenaren een rol moeten spelen: bijvoorbeeld door te zorgen voor handzame overzichten van de kern van nieuwe wetenschappelijke publicaties en door beleidsgerichte 'vertalingen' van wetenschappelijke inzichten te maken. Of door bijeenkomsten te organiseren waarin wetenschappers en beleidsambtenaren elkaar kunnen ontmoeten en ideëen uitwisselen. Strategen slagen er vaak niet goed in om in deze behoefte te voldoen. Volgens beleidsmakers zijn de 'vertalingen' te lang, te diep en te weinig op de praktijk toegespitst. Daarnaast produceren strategen zelf ook

vaak weer nieuwe 'verdiepende studies'. Strategen staan volgens sommige geïnterviewden dichter bij de wetenschap dan bij de beleidspraktijk. "Ze vergeten", zo vertelde een beleidsambtenaar, "dat wij behoefte hebben aan een redelijk antwoord en niet op zoek zijn naar academische zekerheid." Strategen geven op hun beurt aan dat de aansluiting tussen kennis en beleid ook moeilijk is, omdat beleid nogal wat problemen weg definieert: kennis is dan al snel te abstract of te gecompliceerd, maar dat ligt niet per se aan de kennis of de strateeg die kennis inbrengt. Beleidsambtenaren moeten er ook voor open kunnen staan.

Het betrekken van de buitenwereld

Strategen spelen een belangrijke rol in het betrekken van actoren uit de omgeving, de 'buitenwereld', of het beleidsveld. Ze organiseren bijvoorbeeld bijeenkomsten of langlopende interactieve processen waarin de buitenwereld nadrukkelijk participeert in de gedachtevorming of beleidsprocessen van het departement. De bijeenkomsten met experts 'van buiten' zijn volgens beleidsambtenaren niet altijd even succesvol: "Ze [strategen] organiseren dan een prachtige bijeenkomst, met alle inhoudelijke deskundigen uit wetenschap en het veld om de tafel. Iedereen was helemaal betrokken en enthousiast, maar vervolgens moeten wij [beleidsambtenaren] aan de slag met de bevindingen die er uit komen. En die passen vaak helemaal niet in wat we al doen of mogen en vaak botst het ook met wat de minister wil. Of het gaat over dingen die we net veranderd hebben en dan kunnen we er niets mee. Ik wil best integraal werken en problemen integraal benaderen, maar vaak kan het praktisch gewoon niet." Interessant is ook dat strategen zelfs soms 'klagen' over dit type werk. Eén strateeg verklaarde bijvoorbeeld dat hij na een jaar lang organiseren en faciliteren van bijeenkomsten ook wel zelf weer inhoudelijk bezig wilde zijn: "we zijn geen evenementenbureau."

Werken in en rondom bestaande organisatiestromen

Een belangrijke kwestie is hoe strategen aansluiting kunnen vinden bij de werkprocessen in de organisatie. Hoe kunnen ze bijvoorbeeld hun inhoudelijke expertise verbinden aan processen van beleidsvorming en ook daadwerkelijk iets gedaan krijgen? Sommige strategen gaven aan dat ze bij voorkeur werken vanuit enkele integrale thema's, die van toepassing zijn op alle dossiers in het departement. Via de lijn van een integraal thema kunnen de strategen dan iets inbrengen in alle lopende beleidsprocessen van de organisatie. Anderen kiezen voor een benadering waarbij de strategen juist meewerken en meedenken vanuit de bestaande beleidsdossiers en vanuit een bepaald dossier bewust een breder perspectief zoeken. Beide benaderingen zijn echter niet zaligmakend. Het belangrijkste nadeel van de integrale benadering met 'eigen' (al dan niet zelf gekozen) thema's is dat er gebrekkige aansluiting is bij de lopende dossiers en de verkokerde beleidspraktijk. Het integrale perspectief past nergens écht goed op en strategen worden daardoor al snel als 'lastig' voor de voortgang in het beleidsproces ervaren. Het meewerken met bestaande dossiers kent dat probleem niet, maar heeft als nadeel dat de integrale blik snel verloren gaat, zoals ook al bij de problemen rond de korte en lange termijn is aangegeven. Strategen gaan mee in een bestaand handelingsperspectief en een bestaand repertoire van mogelijke oplossingen en lopen daarmee het risico om nog maar heel beperkt van invloed te kunnen zijn. Ze lopen bovendien het risico om te worden 'meegezogen' in de waan van de dag rond een bepaald dossier, waar het juist hun taak is om de waan van de dag te overstijgen en te doorbreken.

Gerelateerd aan dit probleem is de vraag of strategen een 'eigen' agenda met activiteiten en onderwerpen zouden moeten hebben. Sommige strategen stellen een 'eigen werkprogramma' op en werken dit over de jaren af, met zelfstandige publicaties en activiteiten als resultaten. Vervolgens is het aan de beleidsmakers om

hier gebruik van te maken. Hierdoor blijft de strateeg 'autonoom', met het risico dat er teveel afstand ontstaat tussen wat de strategen doen en wat de beleidsmakers nodig hebben en gebruiken. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat strategen een project afronden terwijl de 'lijn' in het departement heel anders is of de urgentie naar heel andersoortige vragen uitgaat. Andere afdelingen kiezen er voor om als 'opdrachtnemer' te werken en te reageren op vragen vanuit de organisatie, bijvoorbeeld vanuit de top van de organisatie of vanuit concrete beleidsprojecten.

Ook de rol van de politiek maakt het strategisch werk spannings-vol. Sommige strategen kiezen een positie 'dichtbij' de politiek en betrekken de politieke principaal bij de projecten. Dit bevordert 'dekking' en politiek draagvlak voor wat de strategen doen. Tegelijkertijd werkt het ook bijzonder belemmerend, omdat veel van wat strategen doen politiek zeer beladen en omstreden is. Strategen die zich verbinden met politieke ambities kunnen zo een verlengstuk van de politiek worden, waardoor politiek niet opportune problemen of het lange termijn perspectief uit het zicht verdwijnen. Zo gaf één van de geïnterviewden een voorbeeld van een minister die in de Tweede Kamer een strategische studie verscheurde om 'de betekenis te duiden van het stuk'. Anderen hebben voorbeelden van ministers die studies verbieden onder het argument dat niemand anders dan zijzelf over de toekomst denken. Eén strateeg vertrouwde ons toe door de minister berispt te zijn over een al te voortvarende strategische studie, met de woorden: "strategie dat ben ik". De reden hiervoor is dat de politieke principaal verantwoordelijk is voor al het handelen – en dus ook het denken – dat onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt en dus politieke betekenis heeft, bijvoorbeeld in parlementair debat. Een 'strategische studie' naar de toekomst van de hypotheekrenteaftrek is dus niet alleen een 'ambtelijke verkenning', maar óók een 'politiek signaal'. Sommige ministers losten dit volgens de geïnterviewden overigens creatief op door te 'eisen' dat het strategisch denken op zo'n manier plaats-

vond dat zij er formeel zelf nooit iets van af hoefden te weten. Of, zoals een strateeg het verwoordde: "De minister geeft ons 'procesdekking' zo lang hij maar niet inhoudelijk op de hoogte is." Mocht er dan gedoe over ontstaan dan kan de minister altijd claimen 'niet op de hoogte zijn geweest'.

Een laatste probleem dat samenhangt met het zoeken naar een effectief aangrijpingspunt voor het strategisch werk is de positie ten aanzien van de begroting. De begroting is de 'aorta' van de organisatie, één van de belangrijkste richtinggevende processen in de organisatie. Een positie 'dichtbij' de begroting, bijvoorbeeld in een rol als inhoudelijk adviseur over de beleidsbegroting, geeft de strateeg invloed: er is inbreng op een belangrijk proces in de organisatie. Tegelijkertijd is de begroting ook in tegenspraak met veel van wat de strategen beogen te doen: het gaat om de (relatief) korte termijn van één jaar, maximaal een regeerperiode. Daarnaast gaat het in de begroting om de presentatie, verdediging en argumentatie van de *gekozen* beleidslijn, niet om het kritisch en vanuit een breed perspectief doordenken van die lijn en van denkbare alternatieven voor die lijn. Dat is dan een gepasseerd station. De begroting is eerder een plaats voor 'antwoorden' dan voor 'vragen' en dat belemmert de mogelijkheden van strategen om een breder perspectief in te brengen. Daar komt bij dat de 'nieuwe', nog onzekere, onduidelijke of 'emergente' onderwerpen in de regel nog geen onderdeel van de begroting uitmaken. Ze zijn nog niet belangrijk of zichtbaar genoeg voor aandacht in de begroting, maar in potentie zijn ze wel van belang. Strategen die dicht rond de begroting gepositioneerd zijn hebben beperkte mogelijkheden om hier op in te gaan, omdat ze in de begroting geen duidelijke plaats (kunnen) hebben. Zodoende beperken strategen hun eigen blikveld, wat betekent dat ze voor de toekomst belangrijke zaken zullen 'missen'.

In het volgende deel gaan wij nader op de betekenis van deze dilemma's voor de praktijk in.

5 Tussen inkapseling en afstoting: gespannen strategie

Het strategisch werk wordt gekenmerkt door een spanningsvolle praktijk waarin 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 rolvervulling onder druk zetten.

Verkenner: een lange termijn perspectief en het opzoeken van de grenzen van het 'mainstream' denken botst met de logica van de regeerperioden, de lopende beleidstrajecten (onder tijdsdruk), de dynamiek van de begrotingscyclus, en 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 altijd interessant 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' is een belangrijke meerwaarde en 'kans' van strategen. Tege-

lijkertijd 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 beleidsvorming 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 is 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.

Toegevoegde waarde van strategen

Nastreven van de strategische ambities die zijn geformuleerd in de eerder genoemde trajecten van Borstlap en Leeflang botst in de praktijk met diep ingesleten organisatiestromen waarin het werk wordt geordend. 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 lange termijn perspectief 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 betekent dat verbinders alleen nog interessante bijeenkomsten organiseren zonder verbinding met lopende beleidsprocessen.
Verkondiger: verkondigers raken ingekapseld als ze niet langer het strategische gehalte van beleidsvoorstellen bewaken, maar alleen 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.

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

Figuur 4: Disfunctionaliteit door inkapseling en afstoting

6 Conclusie en aanbevelingen: professionalisering van praktijken en practitioners

De strategische functie van de departementen is vrijwel steeds in beweging: zowel in organisatorische als professionele zin is voortdurende verandering gaande in de invulling van het strategisch werk. Dat is, zo betogen wij, niet 'vreemd' en niet per se een teken van disfunctioneren. Het is inherent aan de aard van het strategisch werk in een politiek bestuurde organisatie. De door onder andere Borstlap en Leeflang geformuleerde 'ambities' voor strategie bij de rijksoverheid vormen het hart van dit *strategisch dilemma*. De meerwaarde en de opdracht van de strategen ligt in het doorbreken van de dominante en ingesleten patronen van de departementale organisatie. Strategen proberen horizontale verbindingen te brengen in verticaal stromende beleidsprocessen. Ze proberen vooruit te kijken in processen waarin tijd 'tekort' is en budgettaire en planningscycli het ritme bepalen. Ze proberen de grenzen van problemen en oplossingen te betrekken in een proces waarin de 'mainstream' doorgaans voorrang krijgt. Strategen proberen de institutionele of intellectuele stroom in een organisatie, bijvoorbeeld in beleidsprocessen, te verleggen terwijl die stroom met volle kracht door de bestaande en diep ingesleten bedding raast. Dit worstelen kan gemakkelijk leiden tot afstoting of inkapseling. De functionaliteit gaat dan verloren en verandering is nodig om deze te herstellen. De frequentie van verandering van de strategische functie bij de rijksoverheid kan begrepen worden als een resultaat van twee soorten reacties op de benoemde spanning.

Strategen, zo hebben wij in het onderzoek gezien, nemen *zelf* nogal eens het initiatief tot verandering, bijvoorbeeld verandering van rol of invalshoek. Na een periode van sterk inhoudelijk georiënteerd onderzoek kiezen ze er bijvoorbeeld bewust voor om de buiten-

wereld meer op te zoeken. In het slechte geval omdat ze daar zelf 'zin in hebben', in betere gevallen omdat ze menen dat ze daarmee de strategische functie 'functioneel' kunnen houden en inkapseling of afstoting voorkomen.
In een tweede optie ligt het initiatief tot verandering bij de *organisatie*. De strategische functie 'volgt' nogal eens de organisatie of reorganisatie van de topstructuur van het departement. Als deze verandert, wordt de strategische functie ook vaak aangepast. Er is dan een behoefte aan een andere rolvervulling van de strateeg.
Als variant hierop blijft de top zelf onveranderd, maar wordt vanuit de top wel om een andere rolinvulling gevraagd van de strategische functie, bijvoorbeeld omdat dat beter past bij de ontwikkeling van de organisatie van dat moment, bij de politieke prioriteiten of bij de aard van de beleidsproblemen die spelen. Er kan bijvoorbeeld meer behoefte ontstaan aan het binnen brengen van inzichten uit de buitenwereld, in plaats van het 'verkopen' van intern ontwikkelde inzichten aan 'het veld'.
In beide varianten moet organisatieverandering begrepen worden als een vorm van beweeglijkheid binnen het spanningsveld waarbinnen de 'rijksstrateeg' opereert. Wij menen dat het de kern van het werk van de strateeg is om in dit spanningsveld actief te opereren, waarbij zowel een professioneel vaardig balanceren tussen inkapseling en afstoting *binnen* een rol, als het tijdig wisselen *van* rol of organisatorische positie tot de professionaliteit behoort. Het verder ontwikkelen van die professionaliteit, onder andere door reflectie op wat strategen doen en de context waarbinnen dat gebeurt, leidt in dat geval tot een meer functionele strategische functie waarin de nog altijd actuele 'ambities' beter invulling krijgen.

Referenties

Andrews, Kenneth, *The Concept of Corporate Strategy*, Irwin, Homewood 1971

Ansoff, Igor, *Corporate Strategy*, McGrawHill, New York 1965

Ansoff, Igor & Edward McDonnell, *Implanting strategic management*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990, 2e edition.

Aristoteles, *Ethica Nicomachea*. Damon, Budel, 2005

Balogun, J., A. Huff & P. Johnson, "Three Responses to the Methodological Challenges of Studying Strategising", in: *Journal of Management Studies*, 40/1, 2003.

Barry, D. & M. Elmes, "Strategy retold: Toward a narrative view of strategic discourse", in: *Academy of Management Review*, 1997, 22/2: 429-452.

Borstlap, Hans c.s., *Kracht zonder macht*, 2002

Bourdieu, Pierre, *Homo academicus*, Polity Press, Cambridge 1988.

Bourdieu, Pierre, *The Logic of Practice*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1990.

Brown, J.S. & P. Duguid, "Organizational learning and communities-of practice: toward a unified view of working, learning and innovation", in: *Organization Science*, 1991, 2: 40-57.

Brown, J. S. & P. Duguid, "Knowledge and organization: a social practice perspective", in: *Organization Science*, 2001, 12/2: 198-213.

Burrell, G., & G. Morgan. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. London: Heinemann, 1979.

Certeau, Michel de, *The Practice of Everyday Life*, University of California Press, Berkeley 1988.

Chia, R., *Organizational analysis as deconstructive practice*, Walter de Gruyter, Berlijn, 1996

Cook, S. & J. Brown, "Bridging epistemologies: The generative dance between organizational knowledge and organizational knowing", in: *Organization Science*, 1999, 10: 381-400.

Dewey, John, *Experience and Education*, Touchstone, New York 1938.

Eden, C. & F. Ackerman, *Making Strategy. The Journey of Strategic Management*. Sage Publications, London etc. 1998

Fischer, F. *Politics, values, and public policy. The problem of methodology.* Westview, Boulder (Col.), 1980

Flyvbjerg, Bent, *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press, Cambridge 2001

Giddens, A., *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984.

Hart, P. 't c.s., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Uitgeverij Boom, Amsterdam 2002

Hendry, J., "Strategic decision-making, discourse, and strategy as social practice", in: *Journal of Management Studies*, 2000, 37, 955-977.

Hung, S.-C. & R. Whittington, "Strategy and institutions: A pluralistic account of strategies in the taiwanese computing industry", in: *Organization Studies*, 1997, 18: 551-575.

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*, Sage, London 2005.

Jarzabkowski, Paula, Julia Balogun & David Seidl, “Strategizing: the challenges of a practice perspective”, in: *Human Relations*, vol. 60, no. 1 2007, pp. 5-27.

Johnson, G. & A. S. Huff, “Everyday innovation/everyday strategy”, in: G. Hamel, C. K. Prahalad, H. Thomas and D. O’Neal, *Strategic Flexibility: Managing in a Turbulent Environment*. 1998, 13-27.

Johnson, Gerry, Ann Langley, Leif Melin & Richard Whittington, *Strategy as Practice. Research directions and resources*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

Johnson, G., L. Melin, & R. Whittington, “Micro strategy and strategizing: Towards an activity-based view?”, in: *Journal of Management Studies*, 2003, 40/1.

Knights, D. & G. Morgan, “Corporate strategy, organizations and the subject: A critique”, in: *Organization Studies*, 1991, 12/2: 251-73.

Langley, A., “In Search of Rationality: The Purposes Behind the Use of Formal Analysis in Organizations”, in: *Administrative Science Quarterly*, 1989, 34: 598-631.

Langley, A., “Patterns in the Use of Formal Analysis in Strategic Decisions”, in: *Organization Studies*, 1990, 11.: 17-45.

Leeflang, Hans, *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken*. December 2003.

Mangham, I. & A. Pye, *The Doing of Managing*, Oxford, Blackwell 1991.

March, J.G (red.), *Decisions and organizations*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

March, J.G. en J.P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Universitetsforlaget, Bergen 1976.

March, J.G. en J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989.

March, J.G en H.A. Simon, *Organizations*, Blackwell, Cambride, 1958.

March, J.G., M. Schulz and X. Zhou, *The dynamics of rules: change in written organizational codes*, Stanford: Stanford University Press, 2000.

Ministerie van Justitie, *Richting Geven. Naar het ontwikkelen van beleid vanuit meerjarig perspectief*, Den Haag 2006

Mintzberg, Henry, *The Nature of Managerial Work*, Harper and Row, New York 1973.

Mintzberg, Henry, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Free Press, New York 1994.

Mintzberg, Henry, “The Design School: reconsidering the basic premises of strategic management”, *Strategic Management Journal*, 11, pp. 171-195.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel, *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*. Scriptum Management 2005

Mintzberg, Henry, James Brian Quinn & Sumantra Ghosal, *The Strategy Process. European Edition*. Prentice Hall, London (etc.) 1995

Noordegraaf, M., *Attention! Work and behaviour of public managers amidst ambiguity*, Eburon, Delft, 2000

Oakes, L. S., B. Townley & D. J. Cooper, "Business planning as pedagogy: Language and control in a changing institutional field", in: *Administrative Science Quarterly*, 1998, 43: 257-292.

Orlikowski, W., "Using technology and constituting structure: A practice lens for studying technology in organizations", in: *Organization Science*, 2000, 12: 404-428.

Pye, A., "Strategy through Dialogue and Doing: A Case of 'Mornington Crescent'?", in: *Management Learning*, 1995, 26(4): 445-463.

Porter, Michael, *Competitive Strategy*, Free Press, New York 1980

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

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

Schatzki T., K. Knorr-Cetina & E. von Savigny, *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Routledge, London 2000.

Scott, W.R., *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage, 1995.

Selznick, P., *Leadership in administration*, Berkeley, 1984 [1957].

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

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

Weick, K.E., *The social psychology of organizing*, Sage, London, 1969

Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*, Sage, Thousand Oaks, 1995

Weick, K.E., *Making sense of the organization*, Blackwell, Oxford, 2001

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 & Ron Meyer, *Strategy Synthesis. Resolving strategy paradoxes to create competitive advantage*. Thomson Business Press, 1995.

Yanow, *How does a policy mean: interpreting policy and organizational actions*, Washington D.C., Georgetown University Press, 1996.

http://www.s-as-p.org/