

# In gesprek over strategie

**Hoe het strategiseren in de praktijk  
van Justitie en Veiligheid vorm krijgt**

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Jorgen Schram  
Mark van Twist  
Martijn van der Steen  
Myrthe van Delden**



### **J.M. (Jorgen) Schram MSc**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zijn proefschrift in de bestuurskunde schrijft over burgeractivisme en hoe dat van invloed is op toezicht.

### **prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist**

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

### **prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen**

is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur van de NSOB denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij raadslid bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

### **T.A.M. (Myrthe) van Delden MSc**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Ze won in 2019 de scriptieprijs van de Erasmus Universiteit Rotterdam met een onderzoek naar de invloed van nudging op de aanpak van ondermijnende criminaliteit.



# Inhoudsopgave

---

- 1. Inleiding: een strategisch gesprek → 4**
  - 1.1 Strategietafels → 4
  - 1.2 Verwachtingen van strategie → 6
  - 1.3 Strategiseren bij Justitie en Veiligheid → 7
  
- 2. Strategie als onderwerp van gesprek:  
van zelfstandig naamwoord naar werkwoord → 10**
  - 2.1 Strategie in ontwikkeling → 10
  - 2.2 De praktijk van strategie centraal stellen → 13
  - 2.3 Vijf beelden van strategisch vermogen → 15
  
- 3. Strategiseren in de praktijk:  
beelden van strategisch vermogen bij Justitie en Veiligheid → 19**
  - 3.1 In gesprek over strategie → 19
  - 3.2 Meervoudigheid van strategie → 26
  - 3.3 Self as tool: strategen die (ook) zichzelf in het spel brengen → 29
  
- 4. Conclusie: investeren in strategiseren → 31**
  
- Referenties → 36**

# 1. Inleiding: een strategisch gesprek

## Nu nog een strategie...

Een WEBEX-sessie op een zonnige vrijdagmiddag, niet direct de meest ideale context voor een goed gesprek over strategie, zou je denken. Het tegendeel is echter waar. Ondanks de omstandigheden vindt inmiddels al ruim anderhalf uur een levendig gesprek plaats met bij tijd en wijle ook een stevige discussie. Onderwerp van gesprek is het jeugdbeschermingsstelsel en de vraag hoe een ecosysteembenadering hier mogelijk kan helpen.

Aan tafel zitten onder meer een wethouder van een grote gemeente, twee directeurs van Justitie en Veiligheid, een strategisch adviseur van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een portefeuillehouder Veiligheid in Sociaal Domein van Justitie en Veiligheid. Inmiddels zijn er al vele kwesties ter tafel gekomen, zoals stelselverantwoordelijkheid, capaciteitstekort, de spanning tussen beleid en uitvoering, de complexiteit van het speelveld, de meervoudigheid van de problematiek en de verkokerde aanpak. En ook over de mogelijke oplossingen zijn de eerste gedachten gevormd, zoals integraliteit, nauwere samenwerking, opgabegericht werken en meer aandacht voor rust, ruimte en reflectie in de aanpak. Over zowel de kwesties als mogelijke oplossingen is men het eigenlijk wel eens, zo wordt geconstateerd. De op het oog even onschuldige als simpele vraag hoe dit nu van de grond te krijgen, oftewel welke strategie hierbij past, blijkt echter toch wat lastiger te beantwoorden.

## 1.1 Strategietafels

Bovenstaande sfeertekening komt uit een sessie die ook wel een ‘strategie-tafel’ wordt genoemd. In sessies als deze staat een strategisch vraagstuk centraal dat wordt ingebracht door een directeur, afdelingshoofd of portefeuillehouder van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Tijdens deze strategietafels fungeren zij enerzijds als probleemeigenaar (het is hun vraagstuk) en anderzijds als uitnodigende partij (het is hun strategietafel). Zij bepalen welke strategische vraag op tafel ligt en wie er bij de tafel aanwezig zijn. Voorwaarde is wel dat het een vraagstuk betreft met een strategisch karakter, dat het weliswaar actueel en relevant is maar niet nu al hoog op de politieke agenda staat en dat het gesprek plaatsvindt in een klein gezelschap van direct bij het vraagstuk betrokken personen. Dat kunnen zowel personen

zijn uit de interne organisatie van Justitie en Veiligheid en extern van andere departementen, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, alsook personen uit het bedrijfsleven of de wetenschap.

De strategietafel heeft daarmee ook een *ander* karakter dan een willekeurig ander gesprek, zoals een vergadering, werkconferentie of een intervisiebijeenkomst. Centraal staat het duiden van en scherpte aanbrengen in de strategische dimensie van vraagstukken door aandacht te vragen voor strategische aspecten, zoals de lange termijn, domeinoverstijgende effecten, verbinding missie en visie van organisatie en aansluiting bij academische kennis en conceptuele inzichten. Hoewel deze aspecten niet uitputtend zijn, laat het wel zien dat het leidt tot andersoortige vragen over de voorliggende kwesties en thema's, met meer en bovenal expliciete(re) aandacht voor de vraag wat het vraagstuk *strategisch* maakt.

### **Opzet van een strategietafel**

Iedere strategietafel kent eenzelfde opzet. Na een korte kennismaking leidt de probleemeigenaar de strategietafel in door te schetsen wat het voorliggende vraagstuk is en hoe het ministerie van Justitie en Veiligheid daar in de praktijk mee te maken krijgt. De onderwerpen zijn zeer divers en variëren van Artificiële Intelligentie (AI) tot fraude en van georganiseerde ondermijnende criminaliteit tot cybersecurity. Hoewel de onderwerpen groot, veelomvattend en soms ook abstract zijn, blijkt in het gesprek vaak al snel dat ieder vraagstuk rond een specifieke casus heel concreet te maken is door de vragen die het oproept en ook de implicaties ervan in de praktijk. Of het nu gaat om de inzet van AI bij de beantwoording van Kamervragen, de stappen die dienen te worden gezet om het Landelijk Dekkend Stelsel (LDS) 'sluitend' te maken of de rolverdeling tussen gemeenten en Rijk bij het beschermen van kwetsbare doelgroepen.

Als de kwestie is geschetst wordt het gesprek aan tafel breder getrokken en delen betrokkenen hun eerste ideeën, inzichten en ervaringen ten aanzien van het vraagstuk. Dit maakt het mogelijk om het vraagstuk verder aan te scherpen en op zoek te gaan naar het strategische karakter ervan: wat is de daadwerkelijke vraag die hier op tafel ligt? Een op het oog simpele vraag die vaak echter nog niet zo makkelijk te beantwoorden is, zo blijkt ook uit de inleidende casus. De redenen daarvoor zijn zeer divers. Men heeft verschillende ervaringen, voelt een andere verantwoordelijkheid, heeft een ander perspectief of verstaat (vaak letterlijk) iets anders als het om hetzelfde vraagstuk gaat. Wat betrokkenen als het strategische karakter van een vraagstuk duiden kan daardoor verschillen. Dat is in de basis niet erg – en zelfs logisch en uitlegbaar – maar als het ertoe leidt dat men het niet →



eens is en soms ook niet wordt over waar de grootste strategische uitdaging ligt, dan kan het problematische vormen aannemen. Zo is het gebruik van verschillende begrippen voor bijvoorbeeld kwesties rond fraude of ondermijning niet erg, maar als dit leidt tot verwarring of zelfs het langs elkaar heen praten en bewegen kan het wel degelijke consequenties voor het vraagstuk hebben.

Na de bepaling van het strategische vraagstuk volgt een laatste stap, de koppeling ervan aan de praktijk van Justitie en Veiligheid: waar raakt deze vraag het departement? Deze toevoeging is belangrijk omdat het uiteindelijk niet enkel conceptuele vraagstukken zijn die abstracte strategische keuzes vergen, maar het gaat over het handelen van mensen in de praktijk: wie pakt wanneer, waar en op welke wijze een specifiek vraagstuk op? In welke samenwerkingsverbanden, onder welke voorwaarden en in wat voor politiek-bestuurlijke context? En welke interne en externe omstandigheden spelen daarbij een rol? Door deze toevoeging wordt het strategische vraagstuk niet alleen concreet maar wordt de focus ook gelegd op de mensen die aan tafel zitten en de rol die zij hebben of kunnen nemen om het strategische vraagstuk verder te brengen. In hoeverre is AI in te zetten om beleidsprocessen efficiënter te maken – en welke afwegingen maakt Justitie en Veiligheid daarbij? Hoe kunnen overheden interbestuurlijk samenwerken in het voorkomen dat kwetsbare groepen tussen wal en schap belanden – en welke capaciteit kan Justitie en Veiligheid hiervoor vrijmaken? Op welke wijze kunnen publieke en private partijen een bijdrage leveren aan het ‘cyberweerbaarder’ maken van Nederland – en welke rol heeft het ministerie hierin?

## 1.2 Verwachtingen van strategie

Wat als *strategie* of *strategisch* is aan te merken, is voor discussie vatbaar. Dit is niet uniek voor het domein van Justitie en Veiligheid maar speelt breder in het openbaar bestuur. De beelden over strategie zijn divers en variëren van heel positief tot heel negatief. Strategie gaat ten eerste altijd over ambitie: de wens om door handelen een bepaald doel te bereiken. Hans Borstlap (2002) en later Hans Leeflang (2003) onderscheiden een viertal ambities rond strategie en het werk van strategen. Strategen dienen aan toekomstbestendig beleid te bouwen, kennis in te brengen, de externe oriëntatie te vergroten en meer samenhang in beleid te realiseren. Ambitie gaat ook altijd gepaard met verwachtingen en als het aankomt op strategie zijn die verwachtingen vaak hoog. Men verwacht meer van afdelingen en functies die het woord strategie in zich dragen – vaak ook tot uitdrukking komend in de taken, verantwoordelijkheden en functieschaal. Ter illustratie: van een strategisch



beleidsmedewerker verwacht men meer dan van een ‘gewone’ beleidsmedewerker. De toevoeging van het woord strategisch duidt op bepaalde kwaliteiten en daarmee ook verwachtingen.

Die hooggespannen verwachtingen ten aanzien van strategie zitten soms ook in de weg. Terecht of onterecht, men verwacht van strategie meer. Dat kan ertoe leiden dat men van strategie wonderen lijkt te verlangen – ook als dat niet realistisch is. Daarmee ligt al gauw het gevaar op de loer dat de organisatiestrategie, de strategieafdeling of de individuele strateeg daar niet aan kan voldoen; wat vervolgens leidt tot teleurstellingen. Aan de andere kant is er ook altijd enige scepsis rond het strategiebegrip. Zo wordt een strategiesessie meer dan eens gelijkgesteld aan ‘een dagje vrijblijvend kletsen’ of een poging om onder de noemer ‘strategie’ wat gekunsteld samen creatief bezig te zijn.

Het valt dan ook niet mee om gesprekken over strategie goed te voeren; omdat het risico is dat het al snel of te vaag, vrijblijvend of idealistisch wordt (‘alsof we niets beters te doen hebben’); of juist te snel vervalt in dat wat je eigenlijk wilt voorkomen, namelijk te veel gericht op de waan van de dag, makkelijke oplossingen en de weg van de minste weerstand (‘alsof we dat niet al deden’). *In gesprek gaan over strategie* lijkt daarmee eenvoudiger dan dat het is en brengt voor de inbrengers wezenlijke risico’s met zich mee. Strategie wordt óf al snel als te abstract en conceptueel gezien, óf te vrijblijvend en leuk zonder impact. Daarmee is het in de praktijk ontwikkelen van strategie een spanningsvolle praktijk: het moet schuren en enig ongemak geven, maar óók met een duidelijk doel voor ogen dat het productief moet zijn en ergens toe moet leiden.

### 1.3 Strategiseren bij Justitie en Veiligheid

In dit essay gaan we op zoek naar hoe strategie binnen de context van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) vorm krijgt, en iets specifiek hoe strategie in de praktijk wordt bedreven door betrokken ambtenaren van JenV. In de literatuur noemt men dit ook wel ‘strategiseren’, oftewel het ‘doen van strategie’. Niet het zelfstandig naamwoord strategie, maar strategie als werkwoord. Om dit *strategiseren* te kunnen onderzoeken moeten we op zoek naar de mensen die strategie in de praktijk brengen. Dit vergt ook een andere manier van dataverzameling, omdat het gaat om de handelingen van mensen en de keuzes en afwegingen die zij daarbij maken. We hebben er daarom voor gekozen om *strategietafels* te organiseren waarbij we in diverse gezelschappen een gesprek over een thema organiseren waar via een concrete casus strategische kwesties en afwegingen expliciet worden gemaakt. In de periode

december 2020 – december 2021 hebben we in totaal vijf strategietafels georganiseerd: over AI, het jeugdbeschermingsstelsel, cybersecurity, fraude en ondermijnende criminaliteit.

De strategietafels zijn een andere vorm van onderzoek dan bijvoorbeeld interviews of een survey. Er is minder structuur aan de voorkant van het onderzoeksproces maar dat biedt juist weer meer ruimte voor wat ter tafel komt. Deze vorm kent dus ook geen uitgebreide vragenlijst, maar een vijftal gesprekstopics waarlangs we de strategietafels vormgeven. Wij voeren de strategische gesprekken aan de hand van de volgende vragen:

- *Wat is het strategische vraagstuk? Welke aspecten van de kwestie vallen daar wel en niet onder? En op basis waarvan wordt die afbakening van het vraagstuk bepaald?*
- *Wie zijn er betrokken bij het strategische vraagstuk? Wie zijn dat binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid? En wie zijn er van buiten het ministerie betrokken? Wie wordt er nu nog gemist maar zou wel betrokken moeten of kunnen zijn?*
- *Wanneer is dit vraagstuk een strategisch vraagstuk geworden? Wie bepaalt dit? En hoe komt een dergelijke beslissing tot stand, bijvoorbeeld wanneer er spanning ontstaat tussen strategische en niet strategische vraagstukken?*
- *Waar ligt de focus bij de aanpak van dit strategische vraagstuk? Hoe wordt de lens bepaald, bijvoorbeeld waar prioriteit aan wordt gegeven? En is dan de politiek-bestuurlijke of de ambtelijk-organisatorische lijn leidend?*
- *Hoe krijgt het strategiseren rond dit vraagstuk in de praktijk vorm? Welke activiteiten worden ontplooid om strategie werkend te maken? Wat wordt er nog gemist?*

We starten dit essay met een beknopte uiteenzetting van het onderscheid van strategie in de publieke sector ten opzichte van bijvoorbeeld het bedrijfsleven of de militaire context. Vervolgens laten we zien hoe er de afgelopen jaren toenemende aandacht is voor strategie als praktijk en welke verschillen dat met zich mee brengt in het denken over en invulling geven aan strategie in het *openbaar bestuur*. Tot slot zetten we een vijftal perspectieven op strategie uiteen, ook wel geduid als beelden van ‘strategisch vermogen’. Die beelden geven vervolgens taal aan de wijze waarop in de context van het openbaar bestuur – en dus ook Justitie en Veiligheid – strategie wordt bedreven en als zodanig is te herkennen in de praktijk. Aan de hand van de vijf bovengenoemde strategische vragen laten we zien hoe de beelden van strategisch vermogen in de praktijk zichtbaar worden en tot welke verschillen en overeenkomsten dit leidt. De inzichten uit de strategietafels gebruiken

we om dit concreet te maken voor de context van Justitie en Veiligheid. Bij wijze van de conclusie plaatsen we de ontwikkelingen binnen Justitie en Veiligheid in een breder perspectief: hoe kan men het strategiseren verder vormgeven in de praktijk en wat is daar dan voor nodig?

## 2. Strategie als onderwerp van gesprek: van zelfstandig naamwoord naar werkwoord

### Een strategie die werkt

De afgelopen jaren wordt Nederland steeds vaker opgeschrikt door cyberaanvallen. Zo was de Universiteit van Maastricht rond de kerst van 2019 een week lang onderwerp van nationaal gesprek omdat door ransomware systemen en gegevens waren geblokkeerd. Uiteindelijk besloot de universiteit om de hackers te betalen zodat men weer verder kon met het werk. Maar wie bel je eigenlijk als je als organisatie gehackt lijkt te zijn? Stel je huis staat in brand dan bel je 112 en wordt de brandweer gestuurd. Als je te maken krijgt met een cyberaanval staat eigenlijk je digitale huis in brand. In analogie: wie is dan eigenlijk de digitale brandweer? Hoe kan je hen bereiken? En wanneer komen ze in actie?

Het blijft even stil aan tafel alvorens een van de andere tafelgasten reageert en stelt dat die vraag misschien net buiten het gespreksonderwerp van de strategietafel valt. De vraaginbrenger krijgt echter bijval van een andere tafelgast, die er zelfs nog een schepje bovenop doet door te stellen dat eigenlijk *deze* kwestie centraal zou moeten staan aan tafel. Strategie is niet iets abstracts en theoretisch over wat wel en niet mag en onder welke voorwaarden. Strategie gaat over dat wat werkt, wat mensen doen. Op licht ironische toon sluit de tafelgast zijn standpunt af met de woorden dat 'een papieren plan nog nooit een ramp heeft voorkomen, het zijn de acties van betrokken bestuurders en het handelen van geëngageerde ambtenaren', om zijn standpunt nog maar eens kracht bij te zetten.

### 2.1 Strategie in ontwikkeling

Strategie is een begrip dat al eeuwenlang onderwerp van gesprek is. Van de agora van de oude Grieken, tot het hof van keizers in Chinese dynastieën en van de slagvelden waar Wereldoorlogen werden uitgevochten tot meer hedendaags de bestuurstafels aan het Haagse Binnenhof. Bestuur en strategie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bestuur draait immers om het realiseren van bepaalde doelen door middel van handelen. De idee bij of achter dit handelen is wat je zou kunnen noemen *strategie*: de wijze om van een huidige situatie naar een gewenste situatie te komen. Hoe die strategie

vervolgens vorm krijgt of met welk doel deze wordt ingezet, kan dan weer heel verschillend zijn en varieert per context.

In het voorbeeld van de strategietafel over cybersecurity ontstaat een discussie op een nog ander abstractieniveau, namelijk wat is nou eigenlijk strategie? Een meer fundamentele vraag. Daarbij lijkt er een onderscheid te worden gemaakt tussen strategie als iets *statisch* en als iets *dynamisch*. In de statische variant wordt strategie geduid als een product: een soort ‘handboek soldaat’ waar je naar terug kan grijpen. Het biedt houvast in een context waarin weinig zekerheden voor handen zijn. In de dynamische variant wordt strategie juist beschouwd als een praktijk die leeft, die continu in beweging is. Ook hier geldt dat het uitgangspunt een context vol onzekerheden is maar de zienswijze die hierbij hoort is dat juist daarom flexibiliteit en aanpassingsvermogen is gevraagd. Hoewel de praktijk veelal niet zo zwart-wit is en er uiteraard ook mengvormen bestaan, legt het wel twee meer fundamentele opvattingen over wat strategie is bloot. In beide gevallen wordt strategie gezien als een manier om in een context vol dynamiek koers te bepalen, maar de wijze waarop vervolgens die koers invulling krijgt is totaal verschillend.

Deze twee opvattingen over strategie worden in de literatuur onderscheiden als strategie als iets wat je hebt (‘strategy as plan’-benadering) en strategie als iets wat je doet (‘strategy as practice’-benadering). In het denken over strategie is de eerste opvatting over strategie als iets wat je hebt van oudsher dominant geweest. Bij de adaptatie van het strategiebegrip in de publieke sector zo rond de jaren ’80 van de vorige eeuw is die zienswijze overgenomen (Ansoff, 1965; Andrews, 1971; Porter, 1980; Bryson & Roering, 1987). Strategie wordt gezien als de uitkomst, waarin duidelijk kenbare stappen zijn bepaald en waarvan ook de totstandkoming ervan duidelijk en inzichtelijk is. De politiek-bestuurlijke leiding speelt hierbij een cruciale zo niet allesbepalende rol: zij zijn verantwoordelijk voor hoe de strategie vorm krijgt. Dat vormkrijgen kan letterlijk worden genomen in de zin van dat de strategie gevat wordt in visiedocumenten en strategische plannings. Henry Mintzberg, een Canadees managementwetenschapper, is een van de eerste auteurs die een bredere blik op strategie werpt. In een inmiddels vermaard artikel uit 1987 zet hij vijf perspectieven op strategie uiteen: ‘*strategy as plan, pattern, position, perspective and ploy*’. In ieder perspectief krijgt de vraag ‘wat strategie is’ een andere invulling. Bij ‘plan’ is strategie beoogd en vooruitkijkend, bij ‘pattern’ is strategie gerealiseerd en terugkijkend, bij ‘position’ is strategie puntbepaling ofwel plaatsing van de organisatie, bij ‘perspective’ is strategie idee van wat de organisatie is en bij ‘ploy’ is strategie een manoeuvre om concurrenten te slim af te zijn. Hoewel Mintzberg daarmee het strategiebegrip flink oprekt en verrijkt blijft het bij een vooral theoretische concept waar niet van kan worden afgeleid hoe het eraan toegaat in de praktijk.

Sinds begin deze eeuw klinkt er steeds meer kritiek op deze meer conceptuele benadering van strategie. Critici wijzen met name op de systemische en mechanische manier van strategie benaderen, waarbij zij zich afvragen in hoeverre de modelmatige benaderingen rechtdoen aan de weerbarstige praktijk. Daarnaast richt de kritiek zich op de kloof tussen hoe strategie in de bestuurskamer wordt beschouwd en hoe daar op de werkvloer daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven. Als alternatief voor de strategie als plan-benadering opperen diverse auteurs de strategie als praktijk-benadering ('strategy as practice', zie onder meer Jarzabkowski et al., 2007; Johnson et al., 2007). In deze benadering komt de nadruk veel meer te liggen op de alledaagse praktijken van strategie: hoe geven mensen hier in hun dagdagelijks werk invulling aan. Strategie is dan niet zozeer iets wat organisaties hebben, maar de kern ervan is dat het gaat om dat wat mensen doen, waarbij hun handelingen en activiteiten centraal staan.

**Tabel 1 - twee benaderingen van strategie in de literatuur**

	<b>STRATEGY AS PLAN-BENADERING (STRATEGIE ALS IETS WAT JE HEBT)</b>	<b>STRATEGY AS PRACTICE-BENADERING (STRATEGIE ALS IETS WAT JE DOET)</b>
<i>Perspectief</i>	Een goede strategie is rationeel-analytisch-samenhangend-robust	Een goede strategie is incrementeel-creatief-opportunistisch-veerkrachtig
<i>Definitie</i>	Strategie verwijst naar de belangrijkste drijfveren of richtingen die een organisatie, bewust en doelbewust, aanneemt bij het nastreven van primaire doelen.	Strategie is niet alleen wat bewust, systematisch en weloverwogen wordt gedaan. Mensen, organisaties en markten gedragen zich niet rationeel. Het gaat juist om de sociale interactie, persoonlijke ervaringen en individuele afwegingen.
<i>Werkwijze</i>	Strategisch denken moet systematisch en planmatig gebeuren, het is niet iets dat we af en toe of ceremonieel zouden moeten doen.	Strategisch denken gaat niet alleen over weloverwogen en bewuste beslissingen; het betekent ook dat er ruimte is voor verbeeldingskracht en inzicht, serendipiteit en geluk, evenals vastberadenheid.

	STRATEGY AS PLAN-BENADERING (STRATEGIE ALS IETS WAT JE HEBT)	STRATEGY AS PRACTICE-BENADERING (STRATEGIE ALS IETS WAT JE DOET)
Waardebepaling	Een goede strategie moet robuust zijn: berustend op een sterke consensus over missie, waarden en visie, en ondersteund door grondige, voortdurende analyse, moet het grote schokken kunnen weerstaan en obstakels overwinnen. Een goede strategische planning is daarbij van cruciaal belang.	Een goede strategie draait om veerkracht: het vermogen om bedreigingen om te zetten in kansen voordat ze een van beide worden. Wanneer er iets onverwachts gebeurt of aannames over waarschijnlijkheden, causale verbanden en menselijk gedrag niet kloppen, is het veerkracht waarop we terugvallen.

## 2.2 De praktijk van strategie centraal stellen

De benadering van strategie als praktijk past in een bredere omslag in het denken binnen de wetenschap waarop theorie en praktijk zich tot elkaar zouden (moeten) verhouden. In dat kader spreekt men ook wel over de ‘practice turn’. In feite representeert het vooral de behoefte aan een beweging terug naar een empirische basis in de werkelijkheid van alledag, die daarmee een herwaardering voor de rijke (maar in de managementwetenschappen lange tijd verwaarloosde) traditie van het *pragmatisme* wil uitdrukken. De wetenschappelijke fundamenten hiervoor liggen bij klassieke denkers als John Dewey, Charles Pierce en William James. Tegenover de wetenschappelijke ambitie waarheden te ontdekken die los staan van de specifieke situatie en context waarin ze hun gelding hebben, stellen pragmatisten de non-essentialistische en meer instrumentele invalshoek centraal dat ‘waar is wat werkt’. In plaats van het idee dat kennisverwerving draait om de ontwikkeling van steeds abstractere concepten en noties kiezen zij ervoor om ervaring met en deelnemen in sociale activiteiten en concrete praktijken als basis te zien voor leren en kennisontwikkeling. Waarheid is daarmee iets dat van binnenuit benaderd moet worden; dat alleen te begrijpen valt door deel te nemen in praktijken en dat altijd en voortdurend aandacht vereist voor het belang en betekenis van de specifieke situatie en sociale context waarin mensen op zeker moment met elkaar komen te verkeren.

Voor het denken over maar ook onderzoeken van strategie betekent dit dat het handelen van mensen en de onderlinge interactie centraal wordt gesteld: de aandacht gaat primair uit naar het proces en pas daarvan afgeleid naar het product. Niet het papieren plan of de abstracte notie die daarin vastligt staat op de voorgrond maar de totstandkoming en de uitvoering daarvan tijdens brainstormbijeenkomsten, boardroom meetings, gesprekken met adviseurs, ontmoetingen met klanten of alliantiepartners, kantinesessies

met het personeel, of vergaderingen van de ondernemingsraad. De praktijk-benadering van strategie ligt daarmee in het verlengde van het denken van sociologen als George Herbert Mead en Erving Goffman, waarbij de waarde die mensen ergens aan toekennen centraal staat. Deze stroming, ook wel symbolisch interactionisme genoemd, stelt dat mensen zich gedragen ten opzichte van de wereld in termen van de betekenis die zij hieraan toekennen. Vanuit die invalshoek geldt dat de waarde die aan een strategie kan worden toegekend wordt bepaald door de mensen die er in de praktijk mee aan de slag moeten: werkt de strategie in de praktijk uit zoals deze op papier is bedoeld?

Daarmee laat de strategie als praktijk-benadering nog een andere trendbreuk zien met eerder wetenschappelijk onderzoek naar strategie waarbij de nadruk juist lag op de institutionele context waarin organisaties functioneren. In die onderzoeken werd gezocht naar verklaringen voor dat functioneren, door bijvoorbeeld op zoek te gaan naar onderlinge afhankelijkheid als het gaat om hulpbronnen ('resource dependencies') en naar de vaste patronen waarlangs zich de processen in een organisatie voltrekken. Gekeken is naar de factoren die van invloed zijn op de organisatie. Denk aan veranderingen in de omgeving, al dan niet uiteengezet in deelaspecten zoals de economische ontwikkeling en de technologische vooruitgang of politieke machtsverschuivingen en sociaal-maatschappelijke bewegingen. Die aandacht voor institutionele factoren, structurele aspecten en vaste patronen kan inzichtelijk zijn, maar belemmert wel de blik op de alledaagse praktijken die erachter schuilgaan. Instituties, structuren en patronen zijn heel bepalend voor het functioneren van organisaties, maar het zijn ondertussen wel de mensen die daar in de praktijk van alledag invulling en inhoud aan geven – en die het belang en de betekenis van deze instituties, structuren en patronen door hun handelen niet alleen bevestigen en verstevigen maar ook veranderen en verder ontwikkelen. Mensen worden niet alleen door hun organisatorische, sociale en institutionele context beïnvloed maar geven die ook zelf vorm door hun handelen.

In dat licht wordt de strategie als praktijk-benadering nadrukkelijk neergezet als een 'activity based view of strategy' (Johnson et al., 2003): *'In order to understand human agency in the construction and enactment of strategy it is necessary to re-focus research on the actions and interactions of the strategy practitioners doing strategy'*. Dit heeft er onder meer toe geleid dat onderzoekers van de strategie als praktijk-benadering anders over strategie zijn gaan spreken. Zij proberen zoveel mogelijk in hun werk het zelfstandig naamwoord *strategie* te vervangen door het werkwoord *strategiseren* (in het Engels 'strategizing', zie onder meer Jarzabkowski et al., 2007; Johnson et al., 2007). Strategiseren wordt omschreven als 'the doing of strategy', oftewel het in de praktijk brengen van strategie. Daarmee wordt niet alleen de focus verlegt



van strategie als product, iets wat je erbij kan pakken, naar een handelingspraktijk van mensen maar het maakt strategie ook van iets passiefs tot iets actiefs. Strategie is daarmee niet iets wat gemaakt wordt en dan af of klaar is, maar continu in beweging is. Het is een levend proces dat ontwikkelt, verandert en vernieuwt en daarmee kansen biedt maar ook uitdagingen met zich mee brengt. Strategiseren is daarmee ook iets wat voortdurende aandacht, onderhoud en inzet vergt.

## 2.3 Vijf beelden van strategisch vermogen

Als we de lijn volgen dat strategie veeleer een praktijk is dan een concept, is het de vraag hoe die praktijk er dan eigenlijk uitziet: hoe brengen mensen strategie in de praktijk? Die vraag is niet eenvoudig en ook niet eenduidig te beantwoorden. Het vormgeven aan strategie kent in de praktijk vele vormen. De ideeën over wat een goede strategie is en hoe deze tot stand zou moeten worden gebracht, kunnen erg uiteenlopen. De een ziet het als én doet dat door het gestructureerd werken naar een vastgesteld punt, de ander als het bouwen aan een grote visie. Het omgaan met verschillende opvattingen over strategie vergt een zeker 'strategisch vermogen': het vermogen om op het niveau van de organisatie als de individu te herkennen wanneer welke strategische keuzes gemaakt moeten worden en welke consequenties dit heeft.

Hoe het vormgeven aan strategisch vermogen in de praktijk vorm krijgt kan sterk verschillen en komt voort uit een opvatting over op welke manier goed beleid en bestuur tot stand komt. Iedere opvatting over een goede strategie neemt daarbij andere waarden als vertrekpunt (zie onder meer Van Twist & Van der Steen, 2018; Schram et al., 2022). In dat kader zijn er (tenminste) vijf beelden van strategisch vermogen te onderscheiden die elk op een verschillende manier de kern van een goede strategie benoemen: 'planning en implementatie', 'visionair leiderschap', 'gedeelde betekenisgeving', 'politiek machtsspel' en 'vertoon van veerkracht'.

Een eerste beeld van strategisch vermogen is te duiden als dat van *planning en implementatie*. In dit perspectief dat sterk gericht is op ratio en analyse wordt strategie gezien als een plan of routekaart die doelbewust gevolgd wordt om goed te scoren op key performance indicators (KPI's). Deze kijk op strategisch vermogen sluit aan bij de stroming die men in de bestuurskunde beschrijft als New Public Management. Christopher Hood, een toonaangevende bestuurskundige, duidt dat in een artikel uit 1991 ook wel als een planmatige benadering van besturen waarbij transparantie, inzichtelijkheid en navolgbaarheid belangrijke aspecten zijn van strategievorming.

Een tweede beeld van strategisch vermogen is te duiden als dat van *visionair leiderschap*. In dit perspectief wordt strategie gedefinieerd als een visie die wordt verkondigd door leiders binnen de organisatie. Daarmee ligt de nadruk van strategie sterk op de personen die organisaties besturen. Zij dienen immers ervoor te zorgen dat de visie motivatie en passie genereert in de organisatie en de ideeën over strategie ook echt gaan leven, mensen erin gaan geloven en vervolgens dit ook zelf gaan uitdragen. Dit vraagt dus wel wat van de mensen die verantwoordelijk zijn voor de strategische visievorming. Het kunnen vertellen van verhalen en het overbrengen van ideeën zijn vaardigheden die een strateeg in dit licht nodig heeft. Deze benadering van strategie sluit aan bij wat men in de bestuurskunde ook wel duidt met de notie van publiek leiderschap ('t Hart & Tummers, 2019).

Een derde beeld van strategisch vermogen is te duiden als *gedeelde betekenisgeving*. In dit perspectief is strategie – in tegenstelling tot het vorig perspectief van visionair leiderschap – niet zozeer de verantwoordelijk van bestuurders maar veeleer van de gehele organisatie. De blik op strategie is daarmee veeleer bottom-up dan top-down te noemen. Strategievorming betekent in dit perspectief het gezamenlijk tot stand brengen van een proces op basis van gedeelde waarden en opvattingen in een organisatie. Daarmee sluit dit perspectief ook sterk aan bij wat we eerder het symbolisch interactionisme noemden waarbij collectieve betekenis wordt gegeven aan wat de organisatie of een netwerk is en de doelen daarvan zijn (Goffman, 1969; Rosen, 1985; Hajer, 2005). Strategie vergt hier van mensen communicatieve vaardigheden en aandacht voor betekenisgeving, ook wel in Nederland bekend als *sensemaking*. Men gaat met elkaar in gesprek om individueel betekenis te geven aan collectieve ervaringen en gebeurtenissen (zie onder meer ook Weick, 1995)

Een vierde beeld van strategisch vermogen kan worden geduid als *politiek machtsspel*. In dit perspectief wordt strategie opgevat in termen van macht en tegenmacht. De basis van dit denken is terug te leiden tot Machiavelli, maar ook auteurs als Sabatier en Kingdon passen in deze traditie. Strategie is dan ook niet los te zien van politiek en bestuur. Een succesvolle strateeg is omgevings sensitief, politiek vaardig en bestuurlijk daadkrachtig. De ene keer gaat het om medestanders vinden, coalities vormen en zo ideeën bewerkstelligen. De andere keer gaat het om het wegnemen van hindermacht of juist actief dwarsbomen van anderen. Daarbij komt het vaak ook aan op het kiezen van het juiste momentum (timing) en het organiseren van de juiste beeldvorming. Daarmee sluit dit perspectief op strategie ook aan bij het denken over framing, het actief beïnvloeden van de beeldvorming (zie onder meer Stone, 2002).

Een vijfde en laatste beeld van strategisch vermogen is te duiden als het *vertoon van veerkracht*. In dit perspectief draait strategie om het vermogen om bij onvoorziene omstandigheden snel en adequaat te kunnen schakelen. Deze opvatting van strategie is met name terug te vinden in de hoek van de zogeheten ‘future studies’ waar men spreekt over ‘resilience’ en ‘resilient organizations’ (zie onder meer Välikangas, 2010; Boin & van Eeten, 2013; Van der Steen, 2016). Organisaties die werken volgens dit principe kennen vaak een hoge mate van flexibiliteit. Niet in de zin dat ze helemaal geen strategie hebben of nergens op zijn voorbereid, maar wel hun organisatie zo hebben ingericht dat ze snel kunnen schakelen als de situatie daarom vraagt; het zijn als het ware ‘adaptieve organisaties’. Het accent van strategie ligt in dit perspectief dan ook veeleer op de toekomst en de ontwikkelingen die vaak nu nog als zwakke signalen zijn aan te merken en hoe zijn die te vertalen naar het hier en nu. Taleb (2007; 2012) spreekt in dat kader ook wel over zogeheten ‘zwarte zwanen’: zeldzame, onverwachte gebeurtenissen met grote impact.

**Tabel 2 - Kenmerken van verschillende strategieperspectieven**  
(zie ook Schram et al., 2022)

<b>PERSPECTIEF OP STRATEGIE</b>	<b>PLANNING &amp; IMPLEMEN- TATIE</b>	<b>VISIONAIR LEIDERSCHAP</b>	<b>GEDEELDE BETEKENIS- GEVING</b>	<b>POLITIEK MACHTSSPEL</b>	<b>VERTOON VAN VEERKRACHT</b>
<i>Focus</i>	Analyse	Leider	Participanten	Belangen	Omgeving
<i>Maatstaf</i>	Kwaliteit van analyse en aanpak	Inspiratie en richting	Betrokkenheid	Verzekeren van steun	Vermogen tot Improvisatie
<i>Activiteit</i>	Rationalisering	Overbrengen van passie	Delen van betekenis	Afwegen van belangen	Inspelen op onverwachte
<i>Discipline</i>	Economie, procesanalyse	Sociale psychologie	Culturele antropologie	Organisatie-politicologie	Ecologie, complexiteit

In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe de vijf beelden van strategisch vermogen die we uiteen hebben gezet (strategie als: planning en implementatie, visionair leiderschap, gedeelde betekenisgeving, politiek machtsspel en vertoon van veerkracht) invulling krijgen in de praktijk. De inzichten uit de strategietafels gebruiken we om te illustreren hoe dit, het strategiseren, in de context van Justitie en Veiligheid vorm krijgt. We zijn daarbij wel voorzichtig met het delen van details omdat het immers om gevoelige dossiers en informatie gaat. Daarnaast benadrukken we dat dit onze eigen interpretaties als onderzoekers zijn. In de eerste plaats omdat het een beschrijving is van de strategieën zoals wij die herkennen en niet per definitie zoals de betrokkenen die zelf duiden. Ook kan het per betrokkene aan de tafel

verschillen welk beeld van strategisch vermogen men waarde toekent in de zin van dat men hier een voorkeur voor of juist afkeur van heeft. Desalniettemin laat het naar ons idee mooi de rijkheid (en complexiteit) zien van hoe men over strategie niet alleen denkt en spreekt, maar ook in de praktijk brengt.

# 3. Strategiseren in de praktijk: beelden van strategisch vermogen bij Justitie en Veiligheid

## Dezelfde strategietafel, een ander gesprek

Aan de strategietafel vindt een verhitte discussie plaats. Waar de een meent dat het goed zou zijn om een groot, gedegen plan op te zetten pleit de ander juist voor een kleinschaligere, meer incrementele aanpak. Waar de ene betrokkene een belangrijke rol ziet weggelegd voor een sterke bestuurder die als boegbeeld kan fungeren, ziet de ander veel meer in een netwerkaanpak waar juist de gezamenlijkheid centraal staat. En ook over de vraag of de strategie politiek geladen moet worden verschilt men van mening: het kan doorzettingsmacht geven en helpen om budget, capaciteit en medestanders te genereren maar leidt mogelijk ook tot vertraging, politieke strijd en ongewenste media-aandacht. Een van de deelnemers probeert de verschillende invalshoeken bij elkaar te brengen door te stellen “Volgens mij is het een kwestie van persoonlijke voorkeur, laten we gezamenlijk kijken waar het vraagstuk op dit moment het meest bij gebaat is en laten we dat concreet maken”. Een van de andere deelnemers reageert enigszins vertwijfeld door zich hardop af te vragen: “Zitten we wel bij hetzelfde gesprek?” “Ik heb namelijk het idee dat er verschillende gesprekken tegelijkertijd gaande zijn”, zo vervolgt hij. “Een deel van de tafel lijkt al bezig met oplossingen, een ander deel is bezig met het benoemen van relevante actoren, terwijl ik mijzelf nog steeds afvraag of we de strategische vraag al voldoende afgebakend hebben”.

## 3.1 In gesprek over strategie

Een goed strategisch gesprek, het klinkt makkelijker dan dat het in de praktijk is. Ieder gesprek is immers anders en hoewel mensen aan hetzelfde gesprek deelnemen kunnen zij een totaal andere beleving hebben van hoe het gesprek zich voltrekt. Toch zijn er wel een aantal elementen te onderscheiden waar een goed strategisch gesprek aan voldoet. In de kern laat een strategisch gesprek zich typeren door het achtereenvolgens (1) zichtbaar maken van vraagstukken, kwesties en dilemma's die leven in de praktijk, (2) reflecties op de achterliggende redeneringen daarbij met aandacht voor de

eigen rol en positie, (3) doorgronden van de oorzaken door te relateren aan de bredere context en aan noties of concepten die aan de theorie zijn ontleend, (4) verkennen van opties en ruimte (zowel mogelijkheden als barrières) voor een eventuele nieuwe richting of ook ander gedrag en (5) uiteindelijk ook het maken van keuzes, mede ingegeven door nieuw strategisch repertoire dat iemand zich door reflectie in de groep en wederzijds leren eigen maakt. Hierna volgt (idealiter) implementatie van de strategie; door het ook daadwerkelijk te gaan doen in de praktijk.

Om deze elementen van een strategisch gesprek nader te beschouwen gebruiken we de vijf vragen over strategie waarlangs we de gesprekken aan de strategietafels hebben vormgegeven: *Wat* is het strategische vraagstuk? *Wie* zijn er betrokken bij dit strategische vraagstuk? *Wanneer* is dit vraagstuk een strategisch vraagstuk geworden? *Waar* ligt de focus bij de aanpak van dit strategische vraagstuk? En *hoe* krijgt het strategiseren rond dit vraagstuk in de praktijk vorm? Iedere vraag leiden we in aan de hand van een sfeertekening van een gesprek aan een strategietafel. Vervolgens tonen we hoe vanuit de vijf beelden van strategisch vermogen iedere vraag een andere invulling krijgt.

### 3.1.1 **Wat is het strategische vraagstuk?**

Wat dient de overheid te doen als criminelen via banken betaalverzoeken sturen? Hoe moeten we omgaan met matchfixing in het voetbal? En in hoeverre is Whatsapp-fraude anders dan andere vormen van fraude? Kortom: welke rol heeft de overheid eigenlijk in al die verschillende vormen van fraude? Bij fraude heeft iedereen wel een beeld. In het gesprek aan de strategietafel over fraude blijkt echter ook al snel dat achter dit ene woord een grote diversiteit aan fraudevormen schuilgaat. In het gesprek wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt naar *horizontale fraude* (tussen burgers onderling) en *verticale fraude* (tussen burgers en de overheid) – om er maar eens twee te noemen. Door in meer algemene termen over fraude te spreken blijkt men regelmatig ‘langs’ elkaar heen te praten. Fraude blijkt in die zin een zeker ‘containerbegrip’, net als ook ‘ondermijning’ dat is. Achter een woord gaan vele variaties schuil, met ieder andere verschijningsvormen, effecten en dus ook bestrijdingskwesities.

Tijdens deze strategietafel over fraude staat de vraag centraal wat de rol is van de overheid in de aanpak van fraude en wat er dan wel en niet binnen het domein van de verschillende organisaties valt. Een op het eerste oog overzichtelijk vraag. Om die vraag te kunnen beantwoorden heeft men echter wel eerst een gezamenlijk beeld nodig van wat eigenlijk het strategische vraagstuk is. Dit blijkt nog niet zo eenvoudig. Een van de betrokkenen stelt de vraag of fraude niet als high impact crime moet worden gelabeld. Het heeft tenslotte

vaak een enorme impact op slachtoffers. Een ander stelt de vraag of de aanpak nu vooral gaat over slachtofferpreventie of daderpreventie. Ook daar blijken verschillende betrokkenen verschillend over te denken. En weer een ander stelt dat het niet zo zeer de vraag is wat we onder fraude verstaan, dat is vooral een definitiekwestie, maar hoe we er strategisch mee omgaan. Fraude heeft net als ondermijning het kenmerk zich enorm snel aan te passen aan veranderende omstandigheden, fraudeurs springen in op plekken waar ze kansen zien en de overheid weinig aandacht heeft. Bepalen wat het strategisch vraagstuk is of een strategie vastleggen is daarom niet alleen lastig, maar wellicht ook niet wenselijk. Juist vanwege die continue vernieuwing en verandering is het nodig om ruimte te laten in de strategie.

De vraag *wat* het strategische vraagstuk is lijkt op het eerste oog een simpele vraag. Het voorbeeld van fraude laat zien dat dit echter nog niet zo eenvoudig is. Niet alleen is het een kwestie van wat betrokkenen als het vraagstuk definiëren maar ook hoe zij in meer algemene zin aankijken tegen het vraagstuk en wat zij in het verlengde daarvan een passende strategie achten. Vanuit ieder van de beelden van strategisch vermogen krijgt de vraag wat een passende strategie is een ander antwoord. Geredeneerd vanuit het perspectief van planning en implementatie gaat dat bijvoorbeeld over het ontwerpen en implementeren van ambities op basis van een integraal lange termijn plan, terwijl vanuit visionair leiderschap veeleer het inspireren en activeren van mensen op basis van een overtuigende visie centraal staat. Het perspectief van gedeelde betekenisgeving legt juist weer veel meer de nadruk op het ontwikkelen van afgestemde handelingspraktijken op basis van gemeenschappelijke taal en verhaal. Het politiek machtsspel kiest weer een andere invalshoek en stelt dat een goede strategie gericht is op het koppelen en uitruilen van belangen tussen stakeholders via een gedragen compromis. En vanuit het perspectief van veerkracht gaat het juist weer om het anticiperen en reageren op omstandigheden via een goed ontwikkeld improvisatievermogen.

### 3.1.2 **Wie zijn er betrokken bij het strategische vraagstuk?**

Artificiële Intelligentie (AI) is bij uitstek een ontwikkeling die voor menigeen tot de verbeelding spreekt – in zowel positieve alsook negatieve zin. Het gaat immers wel om een technologie die dingen niet alleen sneller of beter doet maar ook echt anders. De inzet van AI om bijvoorbeeld Kamervragen sneller te beantwoorden, omdat inmiddels tekstherkenning dermate goed werkt dat dit ook mogelijk is, kan bij velen op goedkeuring rekenen. Wanneer AI echter wordt ingezet om te bepalen wie voorrang moet krijgen bij bijvoorbeeld toekenning van asielaanvragen wordt het al een ander verhaal. Laat staan als de programmeurs van de algoritmes waar AI op werkt niet in Nederland werkzaam zijn maar in bijvoorbeeld China.

Het verder brengen van een thema als AI vraagt daarom in de basis om een zeker doordacht plan. Niet alleen of zozeer vanwege de ‘nieuwigheid’ van de technologie, maar vanwege de spanning die er politiek, bestuurlijk en maatschappelijk over is. Bestuurders zijn best bereid om hun nek hiervoor uit te steken en zien ook de noodzaak om hier ook binnen het openbaar bestuur mee aan de slag te gaan, maar alleen als men het gevoel heeft dat het verstandig gebeurt en ‘in control’ is. Men heeft graag een duidelijk beeld hoe het proces van AI binnen de context van JenV eruitziet, welke stappen worden doorlopen en houdt daarbij ook graag een vinger aan de pols – en dat is logisch. Tegelijkertijd is het lastig om vooraf precies te voorspellen hoe een technologie zoals AI zich ontwikkelt, maar is men het er ook over eens dat AI een ontwikkeling is met potentieel grote impact. Daarom is het belangrijk om dit niet alleen een ambtelijke exercitie te laten zijn maar ook tijdig en nauwgezet zowel de bewindspersonen als de Tweede Kamer mee te nemen in de wijze waarop men aan de slag is.

De vraag *wie* betrokken zijn bij het strategische vraagstuk is een wat dubbelzinnige vraag. Het maakt immers nogal uit aan wie je de vraag stelt en hoe breed of smal je ‘betrokken’ duidt, maar ook of het een vraag is naar de huidige of juiste gewenste situatie: welke partijen zou je eigenlijk bij dit vraagstuk willen betrekken? Als het gaat om AI binnen JenV kijk je dan alleen naar de specifieke afdeling die zich met dit thema bezighoudt? Of gaat het ook over de afdelingen die op bepaalde onderdelen aangesloten zijn, zoals rechtsbescherming en cybersecurity? Of gaat het misschien nog wel verder en betreft het ook afdelingen die er (indirect) de effecten van ondervinden? En hoe zit dat met partijen die van buiten het ministerie betrokken zijn? Of bewindspersonen? Tellen deze partijen daar dan ook in mee? De vraag *wie* betrokken zijn is ook een vraag naar de mensen die strategie in de praktijk brengen, het ‘strategiseren’ binnen JenV, waar houden zij zich mee bezig? Ook hier geldt dat dit vanuit ieder van de beelden van strategisch vermogen er anders uitziet: een expert met analytische vaardigheden, een visionair met verhalende kwaliteiten, een bruggenbouwer met communicatieve vaardigheden, een onderhandelaar met een goed politiek instinct of een improvisator die alert en wendbaar is.

### 3.1.3 **Wanneer is dit vraagstuk een strategisch vraagstuk geworden?**

Steeds meer van ons leven speelt zich digitaal af of heeft een digitale component. Of het nu gaat om banktransacties, het inzien van patiëntgegevens of het aanvragen van een verklaring omtrent gedrag. Veiligheidsvraagstukken hebben daarom ook steeds vaker een digitaal karakter. Het Landelijk Dekkend Stelsel (LDS) is een netwerk van cybersecurity samenwerkingsverbanden dat in 2018 is opgericht als ambitie van de →





Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) om informatie over cybersecurity breder, efficiënter en effectiever te delen tussen publieke en private partijen. Doel hiervan is de slagkracht van publieke en private partijen verder versterken. De Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) coördineert het LDS, het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) is een soort spin in het web van het stelsel, zij zijn informatiecontactpunt, monitort op nationaal niveau en reageert op incidenten. Ook kunnen de experts van het NCSC meldingen doen over een cyberaanval of kwetsbaarheid in een systeem. Via een computercrisisteam (Computer Emergency Response Team, CERT), ISAC of OKTT komt die informatie weer bij de organisaties in de betreffende sector terecht zodat er snel en adequaat gehandeld kan worden. In de zorgsector bestaat sinds 2017 de zogeheten 'Z-CERT', een expertisecentrum op het gebied van cybersecurity in de zorg. Z-CERT is opgericht op initiatief van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), De Nederlandse ggz (GGZ) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Z-CERT is een stichting en heeft geen winstoogmerk. In januari 2020 is Z-CERT aangewezen als computer emergency response team voor de gehele zorgsector (Wet beveiliging netwerk- en informatiediensten).

Aan de strategietafel geven betrokken partijen aan zeer positief te zijn over Z-CERT. Men heeft de wens om de komende jaren Z-CERT enerzijds te laten groeien (meer partijen aan te laten sluiten) en anderzijds als voorbeeld te laten dienen voor andere sectoren. Vervolgens ontstaat echter wel discussie over de vraag wat eigenlijk de sector is. Neem bijvoorbeeld een academisch ziekenhuis dat te maken krijgt met een ransomware-aanval, moeten ze dan een beroep doen op de Z-CERT (gericht op zorg als sector) of op de SURF-CERT (gericht op onderwijs als sector). Dat blijkt lastig te bepalen. Is het dan niet handiger om de fysieke locatie, de regio als uitgangspunt te nemen, stelt een van de betrokkenen voor. Nee dat lijkt hetzelfde probleem te geven. Het is een begrenzingsvraagstuk, zo geeft een ander aan. Maar wie bepaalt dit eigenlijk en op basis waarvan, zo vraagt een ander. Is dat de minister van JenV, de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid of is dat 'de sector' zelf?

De vraag *wanneer* een vraagstuk een strategisch vraagstuk is geworden is een even interessante als ingewikkelde vraag. Het is immers een vraag voor discussie vatbaar. Want wie bepaalt dit? En hoe komt een dergelijke beslissing tot stand, bijvoorbeeld wanneer er spanning ontstaat tussen strategische en niet strategische vraagstukken? Het is bovenal een vraag naar wat als een 'goede' strategie kan worden aangemerkt: wanneer is de strategie geslaagd? Ook hier geldt weer dat die vraag vanuit ieder van de vijf

perspectieven een ander antwoord krijgt: als de doelen helder zijn, als de visie van de leider in de organisatie is gedeeld, als men in de organisatie hetzelfde beeld heeft wat nodig is, als er coalities zijn gevormd waar de gewenste resultaten mee kunnen worden bereikt of als men in staat is adaptief in te spelen op onverwachte omstandigheden.

### 3.1.4 *Waar ligt de focus bij de aanpak van dit strategische vraagstuk?*

In de discussie over de aanpak van ondermijning worden regelmatig de aanpak van georganiseerde criminaliteit en economie tegenover elkaar geplaatst. Zo stelde de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb recent voor om alle containers met tropisch fruit die aankomen in de havens van Rotterdam en Antwerpen te laten controleren. Dit om de handel in cocaïne die de afgelopen jaren flink is gegroeid aan te pakken. Dit voorstel riep aardig wat kritiek op: deze maatregelen zouden ten koste gaan van de handel. Fruit moet snel door, anders gaat het rotten. En als Rotterdam en Antwerpen alle containers gaan controleren, gaat de handel wel via een andere haven. Dat is ook niet goed voor het land, zo wordt dan gesteld. De vraag is of er inderdaad sprake is van een tegenstelling tussen de belangen van economie en veiligheid. Veiligheid, de afwezigheid van georganiseerde criminaliteit in deze context is een zeer belangrijke pijler voor een goede en betrouwbare economie. Ook het investerings- en vestigingsklimaat is dan direct gebaat bij een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Tijdens de strategietafel ondermijning gaat het over deze al dan niet bestaande tegenstelling tussen economie en veiligheid. Waar schuurt het in de praktijk? En, hoe kunnen we gezamenlijk een strategie ontwikkelen waarbij we elkaar niet tegenwerken maar juist versterken?

In het gesprek aan tafel klinkt van verschillende kanten de behoefte aan een visie. Een visie kan helpen om mensen in beweging te krijgen, om ontwikkelingen op gang te brengen. Een visie kan focus aanbrengen in een zee van mogelijkheden, bijvoorbeeld als het gaat om de schijnbare tegenstelling tussen de belangen van economie en veiligheid. Het betreft hier zo'n groot onderwerp waar talloze mogelijkheden zijn voor volgende stappen dat richting geven helpt. Een strategie die richting geeft, prioritering aangeeft kan dan energie en enthousiasme binnen de organisatie genereren. Tegelijkertijd is men het er ook over eens dat zeker wanneer een vraagstuk snel kan veranderen, zoals bij ondermijning, een strategie vastleggen niet zo makkelijk is. Of zelfs niet wenselijk. Nu bepalen hoe de overheid met ondermijning om moet gaan, kan zo maar te kort schieten bij toekomstige vormen van ondermijning. Ruimte laten in de strategie is dan eigenlijk veel passender, zo redeneren de betrokkenen aan tafel. In plaats van nu bepalen en vastleggen is het gaandeweg vorm geven aan de strategie bij nader inzien wellicht passender.

Dat geeft ruimte om te anticiperen en te reageren op de omstandigheden. Wanneer een nieuwe vorm van ondermijning zich voordoet, verlamt dat niet maar is er juist ruimte hierop in te spelen.

De vraag *waar* de focus bij de aanpak van dit strategische vraagstuk op ligt gaat verder dan óf het een óf het ander. Ook het voorbeeld van ondermijning laat dit zien. Het is niet zozeer de keuze tussen een focus op veiligheid of economie, maar hoe de keuzes met elkaar zijn te verbinden. Hoe wordt de lens bepaald, bijvoorbeeld waar prioriteit aan wordt gegeven? En is dan de politiek-bestuurlijke of de ambtelijk-organisatorische lijn leidend? Vanuit ieder van de beelden van strategisch vermogen krijgt de vraag waar de focus op ligt in de strategie een ander antwoord: op de planning en controle van de vooraf vastgelegde ambities in de organisatie, op de energie en het enthousiasme die het genereert binnen de organisatie, op de gedeelde beelden in de organisatie over wat prioriteit heeft en wat niet, op de invloed die ervan uitgaat op het krachtenveld binnen en buiten de organisatie of op de veerkracht die de organisatie toont bij onvoorziene omstandigheden.

### 3.1.5 **Hoe krijgt het strategiseren rond dit vraagstuk in de praktijk vorm?**

In Nederland hebben we gemiddeld genomen een goed jeugdbeschermingsstelsel. Toch komt het met enige regelmaat voor dat jeugdigen tussen wal en schip vallen. Gelukkig leidt dit sinds de stelselherziening in 2015 zelden tot calamiteiten, maar het komt nog wel te vaak voor dat kinderen vanwege wachtlijsten moeten wachten op een volgende stap in het proces zonder dat er op dat moment hulp wordt geboden. Er zijn duidelijke afbakeningen gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is, echter sluit dit niet altijd even goed op elkaar aan. Vergelijk het met een aantal automonteurs die ieder een specifiek onderdeel in de auto plaatsen maar waarbij niemand is aangewezen om de totale auto te bekijken en te zorgen dat deze ook daadwerkelijk in gebruik genomen kan worden. Kortom de schakels van de keten kunnen ieder voor zich 'goed' zijn maar de keten zelf kan daarmee nog steeds gebreken vertonen.

Aan de strategietafel is men het opvallend genoeg al snel eens over zowel het probleem als de oplossing. Het probleem is dat men te veel vanuit de eigen 'koker' en het eigen blikveld werkt en te weinig bezig is met wat anderen doen en hoe het eigen werk daarop aansluit. Daar zijn overigens ook redenen voor aan te wijzen, zo kampt men met capaciteitstekorten, is er sprake van toenemende complexiteit en moet men werken onder grote politieke druk. Het gevaar ligt dan op de loer om problemen af te schuiven naar anderen. De oplossing is om de samenwerking tussen ketenpartners veel meer centraal

te stellen. Men zou het jeugdbeschermingsstelsel veel meer als een ecosysteem moeten benaderen waarin alles met elkaar samenhangt. Interventies op de ene plek hebben consequenties op de andere plek – in zowel positieve als negatieve zin. Na die conclusie vraagt een van de betrokkenen zich hardop af ‘als het zo simpel is, waarom is het er dan niet?’ Gaandeweg het gesprek blijkt met name de vervolgvraag ‘hoe het strategiseren vorm te geven’ een stuk lastiger te beantwoorden. Al snel verzandt men in ‘hoerawoorden’ en ‘applaustermen’ zoals ‘Een gezin, een regisseur, een plan’ en eigenlijk is in dit kader ook ‘ketensamenwerking’, ‘de opgave centraal’ en ‘integraal aanpakken’ te duiden. Niet alleen bestaan er verschillende opvattingen over welke aanpak het meest passend is maar ook over wie daar dan het voortouw in neemt bestaan verschillende gedachten.

De vraag *hoe* strategiseren in de praktijk vorm krijgt raakt het meest direct aan de activiteiten die strategen in de praktijk ontplooiën om het strategisch vermogen werkend te maken. Oftewel: hoe wordt de (gekozen) strategie middels handelen in de praktijk gebracht? Ook hiervoor geldt, net als bij de vorige vier vragen, dat wat men in de praktijk doet als strateeg er vanuit ieder beeld van strategisch vermogen anders uitziet. Vanuit planning en implementatie gaat dat om het ontwikkelen van goed onderbouwde analyses die helpen richting te geven. Vanuit visionair leiderschap bezien ligt de nadruk op het inspireren van mensen door middel van geformuleerde visies. Vanuit gedeelde betekenisgeving staat juist het voeren van gesprekken in de organisatie centraal, samen om tafel om te praten over kernwaarden, ontwikkelingen en acties. Vanuit politiek machtsspel draait het veeleer om het beïnvloeden van belangrijke stakeholders en het onderhandelen over doelen en middelen. Terwijl vanuit het perspectief van veerkracht gedacht men vooral bezig is met het verzamelen van signalen van veranderende omstandigheden.

### **3.2 Meervoudigheid van strategie**

Wanneer er tijdens de verschillende strategietafels wordt stilgestaan bij de vijf beelden van strategisch vermogen roept dat veel herkenning op. Soms vindt een bepaald perspectief direct weerklank (‘hier hadden we het net over’), soms vallen bij de reflectie de puzzelstukjes pas op hun plek (‘dit geeft woorden aan wat we net bespraken’). Maar ook andere reacties komen voor, zoals twijfel over welk perspectief het meest passend of herkenbaar is en ongemak omdat mensen juist verschillende perspectieven herkennen of andere waarden toekennen. Welke beelden van strategisch vermogen passen bij het vraagstuk blijkt dus erg uiteen te kunnen lopen; strategiseren is niet eenduidig.

In de praktijk is het vaak niet één beeld van strategisch vermogen of perspectief op strategie dat ‘werkt’ of ‘aanwezig’ is. Bij een nadere bestudering blijkt het vaak een combinatie van verschillende beelden te zijn, waarbij accenten bepalen welke beelden het meest nadruk krijgen. Zo wordt bij de tafel over de aanpak van fraude door de betrokkenen zowel gesproken over een visie die nodig is als een proces van gedeelde betekenisgeving. In een soortgelijk gesprek over hetzelfde thema maar in een andere samenstelling van personen zouden zomaar weer andere accenten gelegd kunnen worden, dan zou ook een aanpak met nadruk op coalitievorming vanuit het politiek machtspeel de revue kunnen passeren. Steeds is het daarbij behulpzaam om verschillende perspectieven eerst conceptueel te scheiden en daarmee het gesprek meer scherp te geven; om vervolgens ook te benadrukken dat meerdere perspectieven aan de orde zijn en dat de kunst is om tot goede en werkzame combinaties te komen.

**Tabel 3 - strategische vragen verbonden met beelden van strategisch vermogen**

<b>PERSPECTIEF</b>	<b>PLANNING EN IMPLEMENTATIE</b>	<b>VISIONAIR LEIDERSCHAP</b>	<b>GEDEELDE BETEKENISGEVING</b>	<b>POLITIEK MACHTSPEL</b>	<b>VERTOON VAN VEERKRACHT</b>
<i>Wat is een passende strategie:</i>	het ontwerpen en implementeren van ambities op basis van een <i>integraal lange termijn plan</i>	het inspireren en activeren van mensen op basis van een <i>overtuigende visie</i>	het ontwikkelen van afgestemde handelingspraktijken op basis van <i>gedeelde betekenisgeving</i>	het koppelen en uitruilen van belangen tussen stakeholders via een <i>gedragen compromis</i>	het anticiperen en reageren op omstandigheden via een goed ontwikkeld <i>improvisatievermogen</i>
<i>Wie brengen de strategie in de praktijk:</i>	een <i>expert</i> met analytische vaardigheden en expertise	een <i>visionair</i> met verhalende kwaliteiten en een sterke intuïtie	een <i>bruggebouwer</i> met communicatieve vaardigheden en verbindende capaciteiten	een <i>onderhandelaar</i> met een goed politiek instinct en onderhandelingsvaardigheden	een <i>improvisator</i> die alert en wendbaar is om de organisatie bij te sturen

<b>PERSPECTIEF</b>	<b>PLANNING EN IMPLEMEN- TATIE</b>	<b>VISIONAIR LEIDERSCHAP</b>	<b>GEDEELDE BETEKENIS- GEVING</b>	<b>POLITIEK MACHTSSPEL</b>	<b>VERTOON VAN VEERKRACHT</b>
<i>Wanneer is de strategie geslaagd:</i>	als de <i>doelen</i> helder zijn en de middelen toegewezen komen de resultaten er	als mijn <i>visie gedeeld</i> is en er geloof is om die te halen, dan lukt het	als we <i>hetzelfde beeld</i> hebben van wat nodig is dan komen we tot de goede resultaten	als we <i>coalities</i> hebben gevormd waar we de gewenste resultaten mee kunnen bereiken	als we <i>adaptief</i> de energie die er is omzetten in de goede resultaten
<i>Waar ligt de focus in de strategie:</i>	op de <i>planning en controle</i> van de vooraf vastgelegde ambities in de organisatie	op de <i>energie</i> en het enthousiasme die het genereert binnen de organisatie	op de <i>gedeelde beelden</i> in de organisatie over wat prioriteit heeft en wat niet	op de <i>invloed</i> die er vanuit gaat op het krachtenveld binnen en buiten de organisatie	op de <i>veerkracht</i> die de organisatie toont bij onvoorziene omstandigheden
<i>Hoe wordt strategie in de praktijk gebracht:</i>	door <i>goed onderbouwde analyses</i> die richting geven	door <i>visievoering</i> en op basis daarvan mensen te inspireren	door <i>gesprekken te voeren</i> in de organisatie over kernwaarden, ontwikkelingen en acties	door <i>belangrijke stakeholders te beïnvloeden</i> te onderhandelen over doelen en middelen	door <i>signalen te verzamelen</i> van veranderende omstandigheden en alert te blijven

Kortom: als de strategietafels iets duidelijk maken dan is het wel dat strategie niet één ding is, maar juist een concept is dat vol ambiguïteit zit. Voor die ambiguïteit kan je ruimte maken door te erkennen dat het niet allemaal nu vast moet staan. Bij strategie wordt vaak gedacht aan een ‘gestold’ product, een meerjarenplan waar het lastig is om vanaf te wijken. Ruimte laten voor het (nog) niet weten en stapje voor stapje kijken wat werkt, is vaak echter veel passender. Meervoudig kijken naar strategie – ook als het om hetzelfde vraagstuk gaat – blijkt goed mogelijk te zijn. Maar hoe doe je dat nou goed?

Dit neemt niet weg dat eenzelfde gesprek over strategie heel verschillend beleefd kan worden. Waar de een aan tafel meent dat het tijd is om de strategie op papier uit te stippelen gezien het vraagstuk en ook de oplossingsrichting helder moet zijn, kan een ander juist het idee hebben dat er ruimte gemaakt moet worden voor een meer flexibele aanpak omdat zowel de vraag als de oplossing nog helemaal niet duidelijk zijn. Soms is het een kwestie van *volgordelijkheid*, een verschil van opvatting over wat *eerst* nodig is. Strategie

is immers ook vaak een volgtijdelijk proces, eerst is er het ene beeld dan het andere. Soms is het een kwestie van *staging*, een verschil tussen de strategie die voor de schermen (*frontstage*) wordt gebezigd en achter de schermen (*backstage*) vorm krijgt. Wat men zegt hoeft men nog niet ook daadwerkelijk te doen. Soms is het een kwestie van *tijdsbeleving*, een verschil van opvatting over wat wanneer een passende strategie is. In de ene periode het ene en in de andere periode het andere. Soms is het ook (simpelweg) een *persoonlijke* kwestie, een verschil van voorkeur voor strategie. Wat de een als een krachtige strategie beschouwt kan de ander juist als zwakgebod zien.

### 3.3 Self as tool: strategen die (ook) zichzelf in het spel brengen

De wijze waarop strategen naar strategie kijken, erover denken en ook in de praktijk brengen kan niet los worden gezien van de persoon die zij zijn. Een theorie die dit helpt begrijpen is die van Donald Schön over ‘reflective practitioners’ (1983). Zonder geheel recht te doen aan zijn werk komt het in de basis erop neer dat professionals (lees strategen) in hun werk niet altijd rationeel en analytisch een kwestie aanvliegen waarbij ze zich baseren op hun expliciete en bewust opgebouwde kennis (‘explicit knowledge’). Veeleer vertrouwen zij op hun intuïtie en gaan ze uit van impliciete en onbewuste kennis (‘tacit knowledge’).

Op die manier zouden we ook naar de bovenstaande beschouwing moeten kijken. Mensen geven individueel betekenis aan collectieve acties en gebeurtenissen. Dat klinkt wellicht wat abstract, maar komt er in de basis op neer dat in alles wat we doen we ons ‘zelf’ meenemen. Eigen inzichten, eerder opgedane ervaringen, inspiratie van anderen en in de tijd eigen gemaakte manieren bepalen hoe we als mensen naar de wereld kijken. Een term waar dit ook wel mee wordt geïdentificeerd is ‘self as tool’, dat verwijst naar het *zelf* als belangrijke, en misschien wel belangrijkste ‘middel’ om tot verandering en beweging te komen (zie onder meer Cheung-Judge, 2001; Heydt & Sherman, 2005; Twist et al., 2017).

Dat ‘zelf’ kan zowel passief zijn, in wat mensen horen, zien en ervaren, als ook actief, in wat ze zeggen, hoe ze duiden en handelen. Mensen zijn daarmee als het ware zelf het instrument doordat ze praktijken niet alleen persoonlijk ervaren maar door hun persoon(lijkheid) ook maken. Dit is een belangrijk inzicht, omdat het ook betekent dat strategen zelf hun meest belangrijke strategische instrument zijn. Dit heeft echter ook de consequentie dat het onmogelijk is om individuele strategen (of strategisch denkers) los te zien van de organisatie – en andersom. Je kan mensen niet vragen om bij de

invulling van een strategisch vraagstuk zichzelf ‘even uit te schakelen’ en enkel te redeneren vanuit of als de organisatie waartoe zij behoren.

Dit betekent dat strategen zich bewust dienen te zijn van hun eigen mentale modellen en vooroordelen: ze moeten de lens herkennen waarmee zij naar de praktijk kijken en systematisch reflecteren op de impact hiervan op hun verbeelding van de werkelijkheid. Drie aandachtspunten kunnen daarbij helpen. Ten eerste: begrijp wat je persoonlijke strategiestijl is en hoe je in meer algemene zin naar strategie kijkt. Ten tweede: herken je eigen filosofie van strategievorming en hoe dit prioriteiten en persoonlijke vooroordelen bepaalt. Ten derde: verklaar conflicten tussen mensen met bepaalde strategische voorkeuren en hoe je hier persoonlijk toe verhoudt.

Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat geen enkel beeld van strategisch vermogen of perspectief op strategie beter is dan andere. Sommige lenzen en perspectieven zijn echter voor sommige mensen natuurlijker dan voor andere mensen; dit zijn persoonlijke stijlvoorkeuren. Ook werken sommige lenzen en perspectieven in bepaalde situaties beter dan in andere situaties. Om hier goed mee om te gaan moeten strategen ‘zelfreflectie’ toepassen: welke vooroordelen heb ik, wanneer is welke aanpak passend is en hoe maak ik hier goed een afweging in.

Dit brengt ons terug bij Donald Schön die stelt dat echte professionals reflecteren op het vraagstuk terwijl ze ermee aan de slag zijn. Zij zijn in staat hun bestaande inzichten bij te stellen op basis van de nieuwe inzichten die het vraagstuk met zich meebrengt: reflectie-in-actie. Dit leidt tot vragen als: wat zijn mijn aannames met betrekking tot strategievorming? Hoe pas ik verandering en leren toe bij het bedenken van een strategie? Welke modellen en methoden kies ik in mijn strategische aanpak? Waarom kies ik voor sommige strategische interventies meer dan voor andere? En wat voor dilemma’s kom ik tegen in mijn strategische werk en hoe ga ik daarmee om?



## 4. Conclusie: investeren in strategiseren

### Een gedeelde strategie

Na afloop van de strategietafel over AI reflecteren de tafelhouder en de gespreksleider op het gesprek. Welke strategische dilemma's zijn nu langsgelopen in het gesprek van de afgelopen twee uur? Een daarvan is het verschil in snelheden binnen het J&V-domein wat AI betreft: er zijn een paar organisaties, zoals CIB en politie, die al langere tijd intensief bezig zijn met AI. Het merendeel van organisaties in het openbaar bestuur komt echter pas net kijken als het aankomt op de daadwerkelijke inzet van AI in de praktijk. En binnen die organisaties blijkt vaak ook dat er verschillende snelheden zijn als het aankomt op AI, een kleine groep mensen is zeer actief terwijl vaak het merendeel van de organisatie hier nog helemaal in meegenomen moet worden. De vraag is in dat kader niet alleen welke strategie passend is maar ook hoe je anderen hierin meekrijgt: hoe maak je dan een strategie die beide processen van verschillende snelheden helpt? En hoe voer je hier een goed strategisch gesprek over?

We begonnen dit essay met de notie over een goed strategisch gesprek. Hoewel dat makkelijk klinkt, 'praten over strategie', blijkt de praktijk weerbarstig. Zo laten de strategietafels zien dat wat een strategie 'goed' of 'passend' maakt nog niet zo eenvoudig is te bepalen vanwege uiteenlopende beelden maar ook persoonlijke voorkeuren en allergieën. Daarnaast vraagt het entameren van het gesprek zelf ook aandacht; het is niet iets wat als vanzelf plaatsvindt of gebeurt. Veel van de afwegingen over strategie blijken impliciet, een expliciet gesprek hierover zoals tijdens de strategietafels wordt zelden georganiseerd. Daar zijn uiteraard ook allerlei verklaringen voor te geven zoals agendakrapte, tijdsdruk, capaciteitstekort, hijgerigheid politiek en ga zo maar door. Stuk voor stuk redenen waarom een strategisch gesprek 'even' niet goed uitkomt. En toch zou het behulpzaam kunnen zijn om eens in de zoveel tijd een pas op de plaats te maken en wel expliciet de tijd te nemen om te reflecteren op strategie en een goed strategisch gesprek te organiseren.

In onderstaand kader zetten we de belangrijkste elementen uiteen die naar ons idee een goed strategisch gesprek kenmerken en kunnen helpen bij het organiseren van een strategisch gesprek. Let op: dat is wat anders dan het ontwerpen van een strategie. Het organiseren van een goed strategisch gesprek zit namelijk veeleer in de lijn van strategie als iets wat je doet

(strategy as practice-benadering), terwijl het ontwerpen van een strategie juist gericht is op strategie als iets wat je hebt (strategy as plan-benadering).

### **Kenmerkende elementen van een strategisch gesprek**

Om te beginnen betreft dat natuurlijk de *dataverzameling*. Dit verloopt anders dan bij 'gewone' interviews in het kader van bijvoorbeeld case study onderzoek en is ook rijker hierdoor naar ons idee. Er is geen sprake van een interview waarbij iemand slechts kan reageren op de vragen van de onderzoeker, maar een interactieproces waarbij het gesprek in de groep de richting en de ruimte voor inbreng bepaalt, met ruimte om te reageren op elkaar en om voort te borduren op de inbreng van anderen, waardoor kennis in onderling verband te berde wordt gebracht. Deelnemers brengen bijvoorbeeld in wat ze over een bepaalde casus weten, delen wat ze zelf hebben meegemaakt en hoe zij in hun praktijk vormgeven aan het dilemma dat voorligt.

Bovendien is er sprake van een *doorgaand gesprek*: het is geen interview dat slechts even duurt maar een interactieproces dat doorgaans doorloopt, ook na het strategisch gesprek zelf, en zo een omvangrijker tijdspanne omvat. Daardoor is ook het verloop van de tijd mee te nemen in het proces en kan ook terugkoppeling en nadere reflectie worden gevraagd over voorlopige opbrengsten die in een eerdere ronde zijn bereikt. Deelnemers brengen bijvoorbeeld in hoe in eerdere bijeenkomsten benoemde handelingsopties in hun praktijk hebben uitgepakt, hoe ze te werk zijn gegaan, met welke resultaten en welke nieuwe dilemma's daarbij zichtbaar zijn geworden. Vanuit confrontatie van dergelijke ervaringen kunnen patronen benoemd worden die kennelijk aan de orde zijn bij de inzet van het bedoelde repertoire.

Belangrijk is ook nog dat *het gesprek open is*: de relevante vraagstellingen en dilemma's worden niet aangereikt door de strateeg maar door de betrokkenen die zelf reflectie vragen ten aanzien van de onderscheiden kwesties. Het gaat dus niet om bedachte probleemstellingen maar om reëel ervaren problemen die om een oplossing vragen. Deelnemers brengen bijvoorbeeld in wat zij als ingewikkelde kwesties ervaren, bijvoorbeeld aan het begin van een traject. De onderzoeksvraag en de richting voor het verder informatie verzamelen wordt dan pas gaandeweg het traject bepaald. Het strategietraject biedt een setting waarin het gesprek plaats kan vinden, maar de inhoudelijke richting wordt ter plekke door de aanwezigen bepaald.

Niet alleen de informatieverzameling maar ook het *formuleren van strategische kwesties* gebeurt dus anders dan in de klassieke manier van strategie vormen. Dat krijgt al vorm terwijl de informatieverzameling feitelijk al →



bezig is: de kwestie ontstaat vanuit de eigen inbreng van betrokkenen, niet andersom. Strategen sturen dat proces hoogstens bij. Dat krijgt vorm door het inventariseren van strategische vragen en reflectie op de strategische kwesties van deelnemers. Niet 'de strategie van de organisatie', 'de uitdaging van het openbaar bestuur', maar 'waar ik tegenaan loop' en 'wat ons te doen staat', zodat vanuit eigen ervaring en eigen handelen gesproken wordt over de kwesties. En zo komt ook de verbinding tot stand met de eigen actualiteit: we vragen deelnemers om te vertellen over datgene dat voorvalt, waarbij theorie een afgeleide vormt en niet het startpunt; zo construeren tafelgenoten als het ware hun eigen chronologie zonder daaraan ook interpretatie en duiding te geven.

Hieruit volgt dan het *zoeken naar verbindende lijnen*: we brengen tijdens de strategiegesprekken verschillende lijnen samen, en deelnemers spelen daarin zelf een actieve rol; vaak construeren deelnemers zelf de verbindende lijnen die zij zien. Daarbij komen dan intercollegiale consultaties, waarbij betrokkenen samen dieper ingaan op hun praktijk en analyseren zij samen wat er gaande is. En andere interactieve sessies waarin zij samen, meer actief begeleid door strategen, aan het werk gaan met het 'opwerken' van praktijkervaringen naar een meer robuuste en generieke handelings-theorie. Zo kunnen uiteindelijk noties naar voren komen met betrekking tot conceptuele verdieping en theorieontwikkeling: hierin ligt het initiatief meer bij de strategen, die proberen om de bevindingen te conceptualiseren.

Uiteindelijk moet dit via verbinding en verrijking van concrete gevallen of aspecten aan tafel resulteren in reflexief zicht op meer generieke patronen in praktijken die voor strategievorming van belang zijn. Hierbij zoeken ze ook naar inbedding in bestaande theoretische inzichten.

Tot slot: in dit essay hebben we stilgestaan bij de vraag wat strategie is, hoe dit vorm krijgt in de praktijk (strategiseren) en hoe dit verder ontwikkeld zou kunnen worden. We hebben daarbij laten zien dat strategie zowel belangrijk en behulpzaam als ook frustrerend en belemmerend kan zijn. Strategie vertegenwoordigt duidelijke waarden (zoals aandacht lange termijn, verbinding met missie en visie, domeinoverstijgend perspectief, aansluiten op academische kennis) maar kan evengoed leiden tot allergie of sarcasme (zoals vrijblijvend kletsen, conceptuele bevliegingen, koffiedik kijken, gekunsteld creatief bezig zijn). Strategie is daarmee niet alleen een mysterieuze term maar ook een die vaak verkeerd wordt gebruikt, begrepen of geïnterpreteerd.

Dit brengt ons terug naar de tegenstelling die we eerder uiteen hebben gezet tussen strategie als iets wat je hebt (strategy as plan-benadering) en als iets wat je doet (strategy as practice-benadering). Veel van de misvattingen over

strategie zijn te herleiden naar dit verschil in benadering. In dit essay hebben we gepoogd het beeld van strategie *meer* dan enkel een concept wat uiteen te zetten door de nadruk te leggen op de mensen die strategie in de praktijk brengen: wat doen zij, hoe doen ze dat, welke afwegingen maken ze, etc. Het laat zien dat het voeren van een strategisch gesprek niet alleen iets anders is dan een gesprek over strategie, maar dat het ook hard werken is. Tegelijkertijd zijn we ervan overtuigd dat *juist* de echt goede strategische gesprekken bijzonder en de moeite waard zijn. *Strategie gaat over actie, maar dat kan niet zonder gesprek.*

Dat lijkt evident, maar dat is het allerm minst. Ronald Heifetz, hoogleraar Publiek Leiderschap aan Harvard, merkt in zijn boek *The Practice of Adaptive Leadership* (2009) op dat het een opmerkelijk fenomeen is: iedereen weet eigenlijk, diep van binnen, dat het helpt om niet alleen te rennen maar ook soms even stil te staan en tijd in te bouwen voor reflectie vanuit de idee dat je soms moet vertragen om te kunnen versnellen. Een manier om tot reflectie te komen is wat hij beschrijft als het bewegen van de dansvloer naar het balkon: *'Getting of the dance floor en onto the balcony is a powerful way to do this. It enables you to gain some distance, to watch yourself as well as others while you are in the action, and to see patterns in what is happening that are hard to observe if you are stuck at the ground-floor level'*. Pas vanaf een afstand, op het balkon in de metafoer van Heifetz, is het mogelijk om te zien waar je eigenlijk mee bezig bent. Het biedt de mogelijkheid om de dansvloer (lees de eigen werkpraktijk) vanaf een andere kant te bekijken, structuren te onderscheiden en verbanden en patronen te ontdekken.

Ter illustratie geven we een inkijkje in het proces van de totstandkoming van de vijf strategietafels. Net als een gesprek over strategie klinkt ook het organiseren van strategietafels heel eenvoudig en ook onze beschrijving ervan kan lezen alsof het soms even puzzelen is maar uiteindelijk wel goed komt. Dat is echter niet waar. Ook in dit traject was het zoeken en uitproberen, soms met een gewenst resultaat maar soms ook niet. Dat geldt zowel voor het organiseren van de strategietafels als voor het gesprek aan de tafels zelf. Zo liepen we bij de vormgeving van de strategietafels tegen een aantal vragen aan. Al bij de start: *wat* is nou een goede vraag om een strategisch gesprek over te voeren. Het onderwerp was vaak snel bedacht maar het afbakenen van het vraagstuk is minder simpel. Vervolgens komt de vraag op *wie* er dan aanwezig moeten zijn. Dat zijn meestal niet de mensen die elkaar al wekelijks over dit onderwerp spreken maar ook geen mensen die op grote afstand staan. Een andere vraag die opkomt is *wanneer* de tafel dient te worden georganiseerd. Timing maakt uit, zeker bij spannende onderwerpen zoals aan deze tafels besproken worden. Het moet niet te vroeg in het proces zijn – dan is er nog geen urgentie – maar zeker ook niet te laat, wanneer er al teveel vast

is gelegd. Bovendien spelen er ook altijd andere zaken die om aandacht vragen. Tot slot is de vraag *waartoe* de tafel wordt georganiseerd. Is het een eenmalige ontmoeting? Of wordt het de start van een langere samenwerking?

Als het gaat om het versterken en vergroten van het strategisch vermogen van Justitie en Veiligheid (en breder de overheid) ligt op het inbouwen van reflectie en het expliciteren van het gesprek over strategie een grote kans – of uitdaging zo u wilt. Anders dan dat onze eerdere opmerking, dat strategie veeleer als werkwoord dan als zelfstandig naamwoord dient te worden gezien wellicht doet vermoeden, zou ons pleidooi dus niet zijn om harder te werken aan strategie maar dit slimmer te organiseren. Net als veel andere overheden bevindt ook Justitie en Veiligheid zich in een politiek-bestuurlijke context waar de waan van de dag regeert. Agenda's zitten standaard vol en worden vaak ingehaald door kwesties die ad-hoc om aandacht vragen, zoals Kamervragen. Ruimte voor een strategisch gesprek is er eigenlijk niet. En als dat gesprek al wel plaatsvindt is het vaak een eenmalig exercitie. Een moment eens per kwartaal, eens per maand laat staan eens per week om na te denken over strategie is er eigenlijk niet. Toch zou ons pleidooi zijn om dat wel te doen: structureel ruimte organiseren om te investeren in strategie. Dat klinkt misschien wat vaag, maar is in feite heel concreet. De strategie-tafels uit dit essay kunnen in dat kader als voorbeeld dienen. Niet vanuit de idee we gaan eens goed over strategie praten, maar door via de inhoud (van een casus) te praten over welke strategie(ën) passend zijn om dit vraagstuk verder te brengen. Dat is *strategiseren*.

# Referenties

Andrews, K. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*. Irwin Inc: Homewood.

Ansoff, H. I. (1957). Strategies for diversification. *Harvard business review*, 35(5), 113-124.

Ansoff, H.I. (1965). *Corporate Strategy*. McGrawHill: New York.

Boin, A., & Van Eeten, M. J. (2013). The resilient organization. *Public Management Review*, 15(3), 429-445.

Borstlap, H. (2002). *Kracht zonder macht. Advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau*.

Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1987). Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 9-22.

Bryson, J., & George, B. (2020). Strategic management in public administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.

Cheung-Judge, M.Y. (2001). The Self as an Instrument. A cornerstone for the Future of od. *od Practitioner*, 33(3), 42-47

Goffman, E. (1959). *Presentation of Self in Everyday Life*. Penguin Books Ltd.: London.

Hajer, M. A. (2005). Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration & Society*, 36(6), 624-647.

Hart, P. 't, & Tummers, L. (2019). *Understanding Public Leadership*. Red Globe Press. 2<sup>de</sup> druk.

Heifetz, R., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.

Heydt, M.J. en N.E. Sherman (2005). Conscious use of self: tuning the instrument of social work practice with cultural competence. *Journal of Baccalaureate Social Work*, 10(2), 25-40.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Jarzabkowski, P. (2002). "Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation and Strategic Practices in-use", *Aston Business School Working Paper*, RP0212.
- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as practice: an activity-based view*, Sage, London.
- Jarzabkowski, P., Balogun, J., & Seidl, D. (2007). Strategizing: The challenges of a practice perspective. *Human relations*, 60(1), 5-27.
- Johnson, G., Langley, A., Melin, L. & R. Whittington (2007). *Strategy as Practice. Research directions and resources*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Johnson, G., L. Melin, & R. Whittington (2003). "Micro strategy and strategizing: Towards an activity-based view?", in: *Journal of Management Studies*, 40/1.
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, 165-169). Boston: Little, Brown.
- Leeflang, H. (2003). *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken*.
- Mead, G. H., & Schubert, C. (1934). *Mind, self and society* (Vol. 111). Chicago: University of Chicago press.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California management review*, 30(1), 11-24.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. B. (2009). *Strategy safari*. Pearson UK. 2<sup>de</sup> druk.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Porter, Michael E. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press.
- Rosen, M. (1985). Breakfast at Spiro's: Dramaturgy and dominance. *Journal of Management*, 11(2), 31-48.

- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2), 129-168.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Routledge.
- Schram, J., Wijnands, S., Steen, M. van der & Twist, M. van (2022). *Strategisch vermogen (h)erkennen. Over het productiefmaken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der (2016). *Tijdig bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag/Rotterdam: NSOB/EUR.
- Steen, M., van der & Twist, M., van (2018). Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done. *Policy and Society*, 37(4), 491-513.
- Stone, D. A. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*.
- Taleb, N. N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable* (Vol. 2). Random house.
- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile: Things that gain from disorder* (Vol. 3). Random House.
- Twist, M. van, Jong, I. de, Steen, M. van der & Schulz, M. (2017). *Self as tool. Het vermogen om vakkundig jezelf te zijn in politiek-ambtelijke verhoudingen*. NSOB: Den Haag.
- Välikangas, L. (2010). *The resilient organization: How adaptive cultures thrive even when strategy fails*.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage. 3<sup>de</sup> druk.





# Eerder publiceerde de NSOB

**2022**

## **Strategisch vermogen (h)erkennen**

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

*Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

## **De achterkant van afpakken**

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

*Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist*

## **Leven in de Curve**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

*Henk den Uijl*

**2021**

## **Hou zou Wim dat aanpakken?**

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans*

## **Leren van of door rapporten?**

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

*Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting*

### **Wordt vervolgd!?**

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist*

### **Ondermijningsbewustzijn**

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden*

### **Kennis in meervoud**

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski*

### **Tussen staat en menselijke maat**

Handhaving in de sociale zekerheid

*Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting*

### **Aftreden of optreden**

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

*Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz*

### **Evalueerkunst**

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

*Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen*

### **Opgavegericht tegenwerken**

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist*

### **Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld**

Aanleiding voor dit boek is dat milieubeleid 50 jaar geleden voor het eerst institutioneel vorm kreeg in Nederland.

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans*

### **De wijsheid van traag bestuur**

Provincie en ondermijning

*Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist*

### **Het terugkerend verlangen naar regie**

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen  
*Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

### **Onzichtbaar, maar onmisbaar**

Lessen over samenwerking in de executiekitten bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)  
*Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Omgaan met onvoorspelbaarheid**

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen  
*Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist*

### **Actuele kwestie, klassieke afweging**

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid  
*Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist*

### **Legitimiteit gezocht**

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces  
*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans*

### **Omgaan met verlies in transities**

Voorbij een focus op koplopers  
*Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

### **Meer waarde(n) van screenen**

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak  
*Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen*

### **Samenhang vraagt sturing**

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie  
*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

## **2020**

### **Buiten-gewoon werk**

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

*Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

### **Kwaliteitsafspraken in het MBO**

*Andrea Frankowski, Martijn van der Steen*

### **Rijker verantwoord, met regie**

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

*Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist*

### **Naar een nieuw fundament**

Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning

*Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen*

### **Wethouder in en tussen politiek en netwerk**

Omgaan met het politieke

*Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen*

### **Experimenteren en Opschalen**

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,*

*Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Post-NPM perspectieven**

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

*Marije Huiting, Mark van Twist*

### **Kijk op kaders**

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

*Marije Huiting, Mark van Twist*

### **Grenzeloos samenwerken**

Van A naar B, via B.

*Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse*

*Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)*

**COLOFON**

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832214-4-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.