

Strategisch gemak organiseren

Over de ontwikkeling van strategische functies
bij de Rijksoverheid

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Jorgen Schram

Laura Schröer

Mark van Twist

Martijn van der Steen

De titel verwijst naar het concept 'sous rature' (frans voor 'onder doorhaling'), een filosofisch en tekstueel procédé dat zijn oorsprong vindt bij Martin Heidegger en later bekend werd via het werk van Jacques Derrida. Bij sous rature wordt een woord doorgestreept, terwijl het tegelijkertijd toch leesbaar blijft. Met deze ingreep wordt zichtbaar gemaakt dat het betreffende woord enerzijds onmisbaar is om een fenomeen te benoemen, maar dat woord anderzijds ontoereikend is om datzelfde fenomeen volledig af te dekken.

Een zelfde paradox vormt het vertrekpunt voor dit essay. Het idee van ~~ongemak~~ heeft hier een vergelijkbare werking: het is een term die tegelijk wel en niet het werk van strategen in onze tijd omschrijft; een term die veelzeggend maar ook ontoereikend is. In dit essay heeft het bedoeld een dubbelzinnige betekenis: het wordt tegelijkertijd bevraagd én benut.

Jorgen Schram MSc

is co-decaan en senior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij een proefschrift schrijft over patronen in de interactie tussen actiegroepen en overheid.

Laura Schröer MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op het signalerend vermogen van overheidsinstanties.

Prof. dr. Mark van Twist

is bestuursvoorzitter en decaan van de NSOB. Hij is daarnaast hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. Martijn van der Steen

is bestuurder en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Stellenbosch, Zuid-Afrika. Verder is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

De auteurs zijn Paul Stockmann erkentelijk voor zijn waardevolle bijdrage aan dit onderzoek.

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding: strategie in perspectief → 3**
 - 1.1 Ambigüiteit van strategie → 3
 - 1.2 Dit essay: de (door)ontwikkeling van strategie bij de rijksoverheid → 5
 - 1.3 Leeswijzer → 7
- 2. Strategische positionering: organisatorische inbedding van strategiefuncties → 8**
 - 2.1 Verleden: zoektocht naar de functie van strategie → 9
 - 2.2 Heden: strategie verweven in de organisatie → 12
 - 2.3 Toekomst: strategisch vermogen als netwerkverantwoordelijkheid → 19
- 3. Strategische rolinvulling: de aard van strategisch werk → 24**
 - 3.1 Verleden: opkomst van een beroepsgroep → 25
 - 3.2 Heden: professionalisering en politisering → 27
 - 3.3 Toekomst: navigeren en manoeuvreren in tijden van onzekerheid → 31
- 4. Strategische opties die schuren: weerklank zoeken en wrijving wekken → 36**
 - 4.1 Ruimte voor strategie? → 36
 - 4.2 Keerzijde van huidige rolopvattingen voor strategen → 39
 - 4.3 Strategie in samenhang bezien → 43
- 5. Conclusie: strategisch ongemak durven organiseren → 47**
- Literatuur → 51**

1. Inleiding: strategie in perspectief

Grand Strategy

Aan tafel zit een aantal strategen van diverse ministeries. Verschillende actuele thema's passeren de revue. Vanuit de hoek van de ruimte klinkt een zware zucht, een laptop wordt dichtgeklapt, een headset opgeborgen. Zichtbaar gefrustreerd sluit een nieuwe deelnemer aan bij het gesprek. Waarom moet altijd alles overal in overleg, vraagt hij zich hardop af. Kan het nou nooit eens anders? Gewoon een keer daadkracht tonen en doorpakken, in plaats van dat eeuwige 'gepolder'. Aan tafel is er veel herkenning. Een van de strategen is onlangs met een aantal collega's naar Singapore geweest. Strategie is daar niet departementaal verdeeld zoals in Nederland maar in vier belangrijke functies samengebracht onder één dak en deze voeden elkaar voortdurend: de *Strategy Group* (regie), het *Centre for Strategic Futures* (vooruitzien en oefenen op het onwelgevallige), de *Public Service Division* (human capital) en het *Civil Service College* (vakmanschap). Strategievorming en -uitvoering worden strak aangestuurd vanuit het Prime Minister's Office (PMO). "Het is een beetje taboe om hardop te zeggen, maar wat dat betreft kijk ik soms wel met jaloezie naar hoe strategie in andere landen is georganiseerd", zo merkt een andere strateeg op. "China presenteerde afgelopen jaar hun strategie getiteld 'Made in China' en Trump vervolgde in de Verenigde Staten zijn 'Make America Great Again'-strategie. En wij maar 'polderen': eindeloos ambtelijk overleggen, politieke brandjes blussen, bestuurlijke verhoudingen rechttrekken en maatschappelijke verdeeldheid over dossiers bij de rechter uitvechten. Wij zijn enkel bezig met draagvlak organiseren, terwijl ze elders tenminste daadkracht tonen: waar is onze 'Grand Strategy'?"¹

1.1 Ambigüiteit van strategie

Wie zich verdiept in de wereld van strategie zal al gauw merken dat er niet zoiets bestaat als een sluitende definitie van het strategiebegrip. Voor de mensen die op zoek zijn naar helderheid en houvast is dit een hard gelag. Het gebeurt dan ook regelmatig dat mensen zich hierover in gesprekken over strategie opwinden. Definiëring kan immers helpen om een gevoel van grip te krijgen bij iets wat op dat moment nog ongrijpbaar is. Door het nauwkeurig omschrijven van een concept als strategie ontstaat eensluidendheid en kan verwarring worden voorkomen, zo is de gedachte. Strategie laat zich echter

niet zo makkelijk vangen, het kenmerkt zich nu eenmaal door ambiguïteit. Het krijgt vorm in een sociale context, waar mensen individueel en gezamenlijk het begrip van een eigen kleuring voorzien; iets wat gegeven de context telkens net anders uitpakt. Het omschrijven van het begrip door de belangrijkste kenmerken uiteen te zetten kan helpen om de reikwijdte te bepalen maar zal niet tot een eenduidig beeld leiden omdat deze altijd voor meerderlei uitleg vatbaar is. Dat betekent overigens niet dat er geen gesprek over strategie is te voeren – integendeel. Omdat het strategiebegrip ambigu is en contextafhankelijk moeten we er juist (meer) over praten. Tegelijk betekent het wel dat als we op zoek gaan naar waar strategie dan te vinden is, wanneer een vraagstuk nu als strategisch is aan te merken en of een strategie ‘goed’ of ‘slecht’ is altijd in perspectief moet worden geplaatst, omdat enkel van daaruit iets betekenisvol hierover te zeggen valt.

Ook met het oog op hoe bovenstaand gesprek tussen de strategen te begrijpen valt is dat belangrijk. Na de roep om een ‘Grand Strategy’ valt een korte stilte in de bijeenkomst van strategen. De deelnemers denken er duidelijk verschillend over, zo blijkt uit de discussie die vervolgens ontstaat. Het levert ook een interessant inzicht in opvattingen over strategie op. Een deel van de discussie gaat over de meer *moreel-ethische aspecten* van strategie en de vraag of het gepast is om ons als Nederland te (willen) spiegelen aan landen als China die ‘op z’n minst’ een discutabele opvatting hebben over en houding tentoon spreiden als het gaat om machtsstructuren, democratische waarden en rechtsstatelijkheid. Een ander deel van de discussie belicht de meer *conceptuele aspecten* van strategie en vanuit de vraag of een ‘Grand Strategy’ nou wel echt een verstandige en wijze aanvliegroute is voor wat nodig is in ons land en hoe draagvlak en daadkracht zich hier tot elkaar verhouden, ook in het licht van de geopolitieke verhouding tot wereldmachten als China en de Verenigde Staten. Nog weer een ander deel van de discussie raakt aan de meer *organisatorische aspecten* van strategie en zoomt in op de wijze waarop strategie in Nederland departementaal én interdepartementaal is georganiseerd in vergelijking met andere landen, zoals de Prime Minister’s Office in Singapore. De verwevenheid ertussen levert een bevlogen maar ook ogenschijnlijk rommelig gesprek op. Waar de een zich richt in de discussie op de moreel-ethische aspecten (‘moeten we dit wel willen’) is de ander bezig met de conceptuele aspecten (‘wat is het eigenlijk’) en weer een ander met de organisatorische aspecten (‘hoe doen we dit’).

Achteraf, analyserend is het makkelijker om de verschillende delen van het gesprek te ontrafelen, maar in het gesprek zelf lopen ze door elkaar. Dat heeft er ook mee te maken dat wat een Grand Strategy is vanuit ieder ministerie, strategie-afdeling én individuele strateeg er heel anders uitziet als het gaat om thematiek, schaalniveau en politiek-bestuurlijk krachtenveld. Zo wordt

er vanuit economisch oogpunt gekeken naar handelsruimte, concurrentie en afzetmarkten, terwijl vanuit militair oogpunt (inter-)nationale veiligheid, soevereiniteit en grensbewaking juist op de voorgrond verschijnen. Ook blijken ideeën over het gepaste schaalniveau sterk uiteen te lopen. Waar sommige ministeries oog proberen te houden voor de verhoudingen in het Huis van Thorbecke blijken anderen zelfs de nationale schaal al beklemmend te vinden in een wereld van geopolitieke verhoudingen. Ze kijken veeleer naar Nederland als onderdeel van Europa, NAVO en de VN. Een van de strategen vat de discussie samen met de gevatte opmerking dat het idee van een Nederlandse ‘Grand Strategy’ verdeeld onder de ministeries wel leeft, maar wie neemt nu regie als je kijkt naar ‘onze Prime Minister’s Office’?

1.2 Dit essay: de (door)ontwikkeling van strategie bij de rijksoverheid

De vraag naar de wijze waarop strategie vorm krijgt op rijksniveau is niet nieuw. De eerste aanzet tot verankering van strategisch vermogen binnen de rijksoverheid ontstond na de eeuwwisseling, met het rapport van de commissie-Borstlap (2002) en de nadere uitwerking hiervan door Hans Leeftang (2003). Deze interventies waren niet slechts organisatorisch van aard, maar beoogden een antwoord te bieden op een reeks diepere geconstateerde tekortkomingen in het overheidsoptreden. De roep om ‘strategie’ was in die zin niet een volgende uitdrukking van het verlangen om meer plannen of het steviger verbinden van grote ambities aan de inzet van middelen, maar fundamenteeler en dieperliggend: het ging om herpositionering van het strategisch vermogen binnen het openbaar bestuur. Vier tekortkomingen werden destijds als urgent gedefinieerd:

- De dominantie van de waan van de dag, met electorale en begrotingscycli die het zicht op de lange termijn in de weg zouden zitten;
- De gebrekkige benutting van kennis en expertise, wat zou leiden tot beleidsvorming dat te weinig ‘doordacht’ was of een te opportunistisch karakter had;
- Het ontbreken van verbinding met de buitenwereld, waardoor burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen onvoldoende zouden worden betrokken bij het agenderen en duiden van opgaven, en ontwikkelen van beleid;
- De hardnekkige verkokering van beleid, waarbij departementale kokers en afgebakende beleidsdomeinen samenwerking en integraliteit in de weg zouden staan.

In 2007 schreven we in navolging van de constatering en aanbevelingen van de commissie Borstlap en Hans Leeftang vanuit de Nederlandse School

voor Openbaar Bestuur (NSOB) het essay *Tussen inkapseling en afstoting* over de wijze waarop de strategische functies bij de Rijksoverheid werden gepositioneerd (Van Twist et. al., 2007). In dit essay concludeerden we onder meer al dat de strategiefunctie een van de meest gereorganiseerde onderdelen van de rijksoverheid is. Strategie bij de rijksoverheid blijkt tegelijkertijd een ‘gewenste’ maar ook ‘omstreden’ functie. Niet zozeer een bepaalde organisatorische positionering of een ultieme keuze voor een professionele richting lijkt het succes van de strategische functie op de ministeries te bepalen, maar het vermogen van de strateeg om in een spanningsvolle context beweeglijk te opereren en op professionele wijze te handelen, zo was destijds de conclusie. Ambities op dit vlak gaan onvermijdelijk gepaard met de nodige ambivalenties.

AMBITIES MET STRATEGIE...	AMBIValentIES VAN STRATEGIE...
Aandacht voor de lange termijn: <i>toekomstbestendige visie ontwikkelen</i>	Dwingende urgentie: <i>(politieke) brandjes blussen</i>
Binnenbrengen van de buitenwereld: <i>externe oriëntatie versterken</i>	Mobilisatie van chagrijn: <i>gedoe binnenhalen</i>
Aansluiting kennis op beleid/politiek: <i>beter onderbouwde interventies</i>	Doelredenering: <i>actie geen reflectie</i>
Interne verkokering verbreken: <i>samenhang brengen in beleid</i>	Gebrekkige zelfreflectie: <i>interdepartementaal is integraal</i>

Spanningen rond strategiefuncties zijn niet ‘weg te organiseren’, zo stelden we vast, maar een essentieel onderdeel van het werk van de strateeg bij de overheid. De conclusie luidde dan ook: verdere professionalisering van het ‘ambacht’ van de strateeg is daarom – méér dan aanhoudende organisatieverandering – kansrijk voor de verdere ‘ontwikkeling’ van de strategische functie. Inmiddels zijn we bijna twintig jaar verder en lijken we te kunnen constateren dat de hoofdboodschap van het essay nog steeds standhoudt. De strategische spanningen zoals beschreven in termen van ‘ambities’ en ‘ambivalenties’ van strategie zijn immer onverminderd actueel. De zogeheten ‘pendulebeweging’ in de *strategische positionering* (meer centraal of decentraal georganiseerd en ingericht als staffunctie of lijnfunctie) lijkt nog altijd gaande en ook de zoektocht naar passende *strategische rolopvatting* (meer gericht op de inhoud of op het proces en meer redenerend vanuit externe omgeving of meer vanuit interne organisatie) speelt ook nu nog. Tegelijkertijd is de context waarin de strategische functie vorm krijgt sterk veranderd. Niet alleen ziet de politieke, bestuurlijke en ambtelijke context er anders uit (waaronder ook een andere indeling en inrichting van de ministeries) maar er zijn ook allerlei maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die invloed hebben op hoe strategen invulling geven aan hun vak (zoals digitalisering en dataficering, opkomst nieuwe technologieën zoals AI,

internationalisering en verschuivende geopolitieke verhoudingen, katalyserende werking van sociale media, polarisatie, dalend institutioneel vertrouwen, etc.). Actualisatie van het onderzoek naar hoe de strategische functie bij de rijksoverheid eruitziet ligt dan ook voor de hand.

In dit essay staan we daarom, op verzoek van het Strategie Beraad Rijksbreed (SBR), nog eens opnieuw stil bij de wijze waarop de strategiefunctie bij de rijksoverheid invulling krijgt. Hoe heeft de strategiefunctie zich in de loop der jaren ontwikkeld? Zijn die(zelfde) strategische spanningen nog steeds aan de orde – of zijn er andere, nieuwe spanningen in plaats van of juist bij gekomen? In dit essay laten we zien waar de strategische functies binnen de ministeries zich in de loop der tijd naartoe hebben ontwikkeld en welke brede ontwikkelingen daarbij een rol spelen. Daarnaast brengen we patronen in beeld die implicaties hebben voor de vormgeving van de strategische functie. Ook verkennen we of er al signalen zichtbaar zijn die iets zeggen over de mogelijke ontwikkeling van de strategiefunctie in de komende jaren. Aan dit essay ligt een onderzoek ten grondslag dat bestaat uit interviews en een documentstudie, waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd.² Daarnaast putten we uit inzichten die zijn opgedaan tijdens vier interdepartementale reflectiebijeenkomsten met strategen. De laatste bijeenkomst is daarbij nadrukkelijk benut om onze bevindingen te toetsen en te verdiepen.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we de positionering van de strategische functie. Daarbij gaan we eerst in op de wijze waarop deze positionering kan worden geduid en hoe de verschillende ministeries in 2007 waren gepositioneerd. Vervolgens beschouwen we de huidige positionering en relevante ontwikkelingen met het oog op de toekomst. In hoofdstuk 3 staat de strategische rolopvatting centraal. Daarbij hanteren we een vergelijkbare opbouw als in hoofdstuk 2: eerst bespreken we hoe rolopvatting kan worden begrepen, vervolgens schetsen we hoe het beeld er in 2007 uitzag, om daarna te verkennen hoe de strategische functie er ruim twintig jaar later uitziet en welke ontwikkelingen relevant zijn voor de toekomst. In hoofdstuk 4 bespreken we hoe de strategische functie niet alleen bijdraagt door mee te werken, maar ook juist door nieuwe perspectieven in te brengen en te schuren. Daarbij gaan we in op de rol van strategen bij het zichtbaar maken van vraagstukken, risico's en perspectieven die anders buiten beeld blijven. Tot slot bespreken we in hoofdstuk 5 hoe de strategische functie in organisaties kan worden ingericht, mede in het licht van het bespreekbaar maken van ongemak en spanning die inherent zijn aan het strategisch werk.

2. Strategische positionering: organisatorische inbedding van strategiefuncties

De efficiëntieslag

Het was net voor de zomer dat ik de vraag kreeg om binnen onze directie een nieuwe afdeling strategie vorm te geven. Het leek een vraag die op mijn lijf geschreven was. Ik werkte inmiddels een aantal jaar bij de directie en had heldere ideeën over hoe het beter kon. Mijn afdeling hield zich wel zijdelings bezig met strategie maar was in de loop der tijd meer een vergaarbak geworden van alles en iedereen die niet op andere plekken kon worden ondergebracht. Uiteraard waren er een stuk of vijf ‘echte’ strategen die als functie hadden om departementale en interdepartementale lijnen samen te brengen, maar door de ontwikkeling richting ‘opgavegericht werken’ waren zij bijna de hele dag bezig zicht te houden op wat er alleen al binnen het ministerie speelde. Ook werkten er enkele beleidsregisseurs, maar die waren vooral ‘buiten’ de organisatie aan de slag. Er waren verder enkele onderzoekers en analisten binnen de afdeling die relevante trends in kaart moesten brengen, maar inmiddels was er binnen de directie ook een afdeling kennis en onderzoek gekomen waar zij onder zouden komen te vallen. Verder liepen er bij ons nog enkele bestuursadviseurs rond, maar die waren vooral bezig de bewindspersonen te ondersteunen. En tot slot hadden we nog een aantal collega’s die vooral inhoudelijk betrokken waren bij grote dossiers, maar die werden hier zo door opgeslokt dat we ze nog zelden bij de overleggen op de afdeling zagen.

De vraag om een nieuwe afdeling strategie vorm te geven vond ik dan ook even eervol als logisch. Ik was voornemens om mijn inzichten over complexiteit en gelaagdheid van strategie hiervoor als vertrekpunt te nemen. In de zomer zou ik er eens goed voor gaan zitten, want na het reces zou ik mijn plannen presenteren. Een week voordat het zover was kwam ik op de gang de nieuwe directeur tegen. Schijnbaar was hem al ter ore gekomen dat ik een nieuwe afdeling strategie zou formeren want na een korte kennismaking wendde hij zich tot mij met een welgemeend advies: *‘Zo moeilijk is het niet. Gewoon de benchmark van bedrijf X erbij pakken en dan kan je zo zien hoeveel ‘fte’ nodig is, waar de ‘overheadkosten’ zitten, welke ‘budgetten’ passend zijn en wat een logische ‘ophanging’ is. Heb ik bij mijn vorige baan ook gedaan, toen was het zo klaar.’* Hij moest door naar een →



volgend overleg. Ik kreeg nog een hand en de uitnodiging na de zomer weer een keer koffie te drinken. Hoewel de kennismaking allervriendelijkst was en de woorden oprecht, besepte ik ook dat mijn voorgenomen presentatie over de complexiteit en gelaagdheid van strategie door-vertaald in de vormgeving van de afdeling in een ander licht kwam te staan. Mijn oorspronkelijk idee gooide ik niet direct in de prullenbak, maar ik moest wel terug naar de tekentafel om het verhaal ook voor de nieuwe directeur overtuigend te maken.

Achter elke invulling van de strategieafdeling bij een ministerie gaat een wereld van keuzes en afwegingen schuil. Niet alleen over structuur, maar eerst en vooral ook over de vraag welk soort strategisch werk een organisatie mogelijk wil maken of denkt nodig te hebben. Moeten strategen dicht tegen de beleidspraktijk aanschuren, meebewegend met de bestuurlijke dynamiek van de dag? Of vraagt strategisch vermogen juist om afstand: om een plek waar vooruitkijken, herbezinning en het articuleren van langere-termijnlogica's beschermd kunnen plaatsvinden? Strategie is nooit neutraal georganiseerd; zij belichaamt telkens een opvatting over waar de overheid haar toekomst maakt, wie daarin richting geeft en welke vormen van reflectie of tegenkracht daarbij nodig zijn. In dit hoofdstuk verkennen we daarom niet alleen waar de strategische functie op de ministeries is ondergebracht, maar vooral welke *organizing principles* daarin zichtbaar worden. Wat zegt de positionering van strategie over de manier waarop de rijksoverheid haar toekomst probeert te begrijpen, te beïnvloeden en te bewaken? En hoe beweegt de strategische functie mee met de bredere transformatie van het openbaar bestuur, waarin adaptiviteit, kennisgedrevenheid en handelingsgerichtheid steeds vaker de boventoon voeren?

2.1 Verleden: zoektocht naar de functie van strategie

Terug in de tijd: in 2007 verrichtte de NSOB onderzoek naar de wijze waarop de strategiefunctie binnen de ministeries was vormgegeven. Destijds stelde het net aangetreden kabinet-Balkenende IV zich ten doel om sociale samenhang, veiligheid en respect te bevorderen, en tegelijkertijd in te zetten op innovatie, duurzaamheid en een actieve internationale en Europese rol. Kort na de start van het kabinet diende zich echter de financiële crisis aan, die grote maatschappelijke impact had. Ondanks het omvangrijke coalitieakkoord en het aanvullende beleidsprogramma kwam een aanzienlijk deel van het kabinetsbeleid daardoor in het teken te staan van crisisbeheersing: de omstandigheden dwongen tot ingrijpende bezuinigings- en hervormingsmaatregelen.

In deze periode bestond de rijksoverheid uit dertien ministeries. Enkele daarvan hebben inmiddels een andere naam gekregen – zoals Verkeer en Waterstaat (V&W; Inmiddels Infrastructuur en Waterstaat) en Justitie (waar later Veiligheid aan werd toegevoegd) – of ze bestaan inmiddels niet meer in hun toenmalige vorm. Zo werd het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in 2010 onder het kabinet-Rutte I opgeheven en is het inmiddels opnieuw ingericht als het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening naast het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

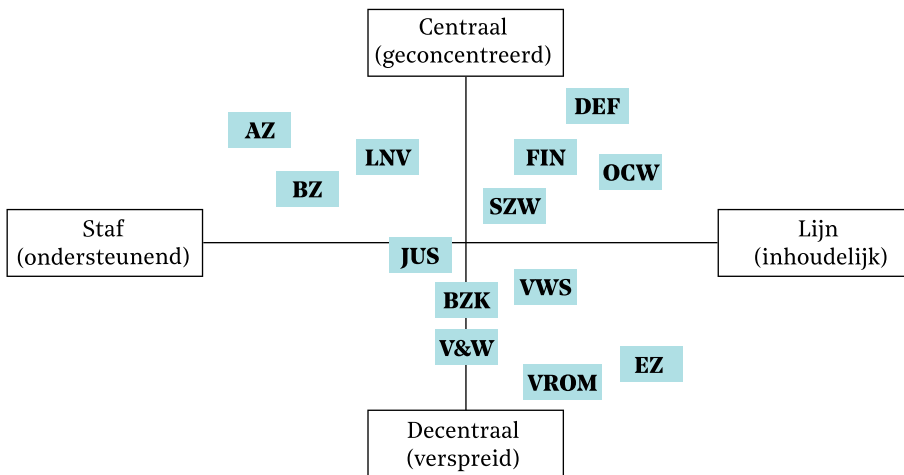
De aparte organisatorische ophanging van de strategiefunctie binnen verschillende ministeries was in die periode nog relatief nieuw. Het NSOB-onderzoek waarover we publiceerden in Van Twist et al. (2007) vond plaats ongeveer vijf jaar na het rapport van de commissie-Borstlap, dat een belangrijke aanzet had gegeven tot de verankering van strategisch vermogen binnen het Rijk. Strategie was daardoor nog niet overal even uitgekristalliseerd en vanzelfsprekend als tegenwoordig. Om de strategiefunctie te analyseren hanteerden we een zogenoemde *strategy-as-practice*-benadering (Whittington, 1996; Jarzabkowski et al., 2007). In deze benadering wordt strategie niet opgevat als een abstract ontwerp of formeel document, maar als een sociaal proces dat gestalte krijgt in het handelen van actoren binnen specifieke contexten. Centraal staat daarbij niet de vraag wat strategie *is*, maar wat strategen *doen*. Strategie is daarin veelmeer te beschouwen als activiteit en maakt daarmee een verschuiving van zelfstandig naamwoord ('strategy') naar werkwoord ('*strategizing*'). Voor dit onderzoek naar de ontwikkeling van strategiefuncties is dat relevant omdat het ook laat zien dat het een proces is dat vorm krijgt in een sociale context, vol interactie en daarmee ook continu in ontwikkeling is (zie ook Schram et al., 2022a, 2022b).

Vanuit dit perspectief onderzochten we destijds allereerst waar strategen binnen de organisatie waren gepositioneerd. Bevonden zij zich centraal, in de nabijheid van politiek en bestuur, of juist meer decentraal, in gespreide strategische eenheden aan de randen van de organisatie? Daarnaast werd gekeken naar de organisatorische inbedding van de strategiefunctie: was deze ondergebracht in de lijn, met een nadruk op inhoudelijke beleidsontwikkeling, of juist georganiseerd als staffunctie, met een meer ondersteunende rol ten opzichte van het primaire proces?

Aan de hand van dit analysekader kon een rijk palet aan departementale varianten zichtbaar worden gemaakt (weergegeven in figuur 1). Bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) kreeg strategie bijvoorbeeld vorm in een stafeenheid, die departementoverstijgend kon opereren en daarmee een onafhankelijke en verbindende rol vervulde. Bij het

ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) was daarentegen gekozen voor een lijngeoriënteerde invulling, waarbij strategische capaciteit nauw verweven was met de beleidsontwikkeling. Het ministerie van Defensie kende een centrale strategische entiteit, terwijl andere ministeries, zoals VROM en Economische Zaken (EZ), kozen voor een meer gedecentraliseerde inbedding. In die gevallen werd strategische capaciteit bijvoorbeeld belegd op het niveau van directoraten-generaal, om de aansluiting bij lopende beleidsprocessen te versterken.

Figuur 1. Positionering strategische functie in 2007



De afkortingen in de figuur representeren de volgende ministeries en bijbehorende strategische functies:

AZ: Ministerie van Algemene Zaken – *centrale staf binnen het Kabinet der Ministerpresident (KMP)*

BZ: Ministerie van Buitenlandse Zaken – *directie Strategische Beleidsplanning (SPL)*

BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – *Bureau Strategische Kennisontwikkeling (SKO), en een aantal decentrale strategische afdelingen*

DEF: Ministerie van Defensie – *centrale afdeling binnen de directie Algemene Beleidszaken*





EZ: Ministerie van Economische Zaken – *decentrale directies in directoraten-generaal in combinatie met een centrale coördinerende afdeling (Bestuursraad)*

FIN: Ministerie van Financiën – *centrale beleidsdirectie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP)*

JUS: Ministerie van Justitie – *directie Algemene Justitiële Strategie (DAJS)*

LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – *centrale stafafdeling binnen bureau Bestuursraad*

OCW: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – *centrale directie Algemeen Strategische en Economische Advisering (ASEA)*

SZW: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – *directie Algemene Sociaaleconomische Aangelegenheden (ASEA)*

V&W: Ministerie van Verkeer en Waterstaat – *Directie Algemeen Beleidsadvies (DAB) in het bureau van de secretaris-generaal, en decentrale kennisafdelingen*

VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu – *decentrale strategische afdelingen binnen directoraten-generaal, en een centrale coördinerende staf*

VWS: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – *directie Macro-economische Vraagstukken en Arbeidsvoorwaarden (MEVA)*

2.2 Heden: strategie verweven in de organisatie

Sinds 2007 is de wereld ingrijpend veranderd, en ook de rol van de overheid heeft zich voortdurend ontwikkeld. De afgelopen jaren kenmerkten zich door een opeenvolging van crises (financiële crisis, vluchtelingen crisis, terrorisme, pandemie, energiecrisis en de stikstofcrises), de klimaat- en energietransitie (Parijsakkoord, Klimaatakkoord, landbouwbeleid), de opkomst van AI en vraagstukken rond cybersecurity, demografische en migratieontwikkelingen en een grotere roep om een stevige rol van de overheid in woningmarkt en ruimtelijke ordening. Ondertussen is de overheid ook anders gaan functioneren: stelselwijzigingen en decentralisaties, meer aandacht voor de uitvoering, nadruk op kennisgedreven beleid, en een versterkt vermogen om flexibel en adaptief te opereren in een snel veranderende omgeving. Heeft dit veranderende functioneren ook geleid tot een andere organisatie van

strategisch vermogen? Om deze vraag te beantwoorden onderzochten wij de organisatorische invulling van de strategiefunctie opnieuw, met behulp van dezelfde analytische assen die in 2007 werden onderscheiden: centraal versus decentraal en lijn versus staf.

Uit onze analyse blijkt dat strategie binnen ministeries inmiddels vaak een centrale positionering heeft – bijvoorbeeld onder de secretaris-generaal (SG) of plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) – terwijl tegelijk ook een deel van de strategische capaciteit decentraal is belegd, bijvoorbeeld bij beleidsdirecties. Hierdoor heeft de strategiefunctie zowel een centraal als een decentraal karakter (zie figuur 2 voor de positionering van de verschillende ministeries). Deze dubbele inbedding maakt de positionering van strategisch vermogen binnen het Rijk ambigu en verklaart waarom veel ministeries dichter bij het midden van het kwadrant uitkomen: zij hebben de strategische functie zowel centraal als decentraal georganiseerd; meestal een centrale strategische directie en decentrale onderdelen in de lijn. Bovendien verschilt de organisatorische inbedding van deze functies vaak: centrale strategische eenheden zijn regelmatig anders gepositioneerd in de lijn of staf dan decentrale strategen, en ook hun werkzaamheden verschillen in aard en focus. Het kwadrantenmodel vormt daarmee een noodzakelijke vereenvoudiging van de werkelijkheid.

Totstandkoming van de positionering van de ministeries in het kwadrant

Als vertrekpunt namen wij de afdelingen van de deelnemers aan het Strategie Beraad Rijksbreed (SBR), met wie wij ook gesprekken hebben gevoerd. Met de positionering en toelichting in de figuur beogen wij echter een breder beeld te schetsen van de wijze waarop de strategische functie binnen het gehele ministerie is georganiseerd. De centrale eenheden vormden het uitgangspunt, maar in het kwadrant is ook rekening gehouden met andere plekken binnen ministeries waar strategen werken of waar strategievorming plaatsvindt. Dit maakt dat veel ministeries in het figuur naar het midden bewegen: hoewel de centrale afdeling in de toelichting wordt genoemd, is de weergave in het figuur de positionering van het bredere strategische vermogen binnen een ministerie.

Het figuur is tot stand gekomen op basis van analyse van interviews en een documentstudie en is vervolgens geverifieerd in een reflectiesessie met het SBR. Tijdens deze sessie hebben leden de positionering bevraagd, waarna wij deze waar nodig hebben aangepast. Daarna heeft een tweede feedbackronde plaatsgevonden, waarbij SBR-leden de positionering →



vaak ook intern met collega's hebben besproken. In deze ronde zijn nog enkele beperkte aanpassingen doorgevoerd.

De uiteindelijke positionering in het kwadrant is daarmee tot stand gekomen via meerdere iteratieve rondes. Tegelijkertijd is dit geen exacte wetenschap en is de precieze positionering deels perspectiefgebonden. Het kwadrant dient daarom primair als instrument om het gesprek te voeren.

Voor elk ministerie geldt dat de feitelijke organisatie van strategie meer nuance kent dan het model kan weergeven. Zo kunnen ministeries die ongeveer hetzelfde zijn geplot in de figuur hieronder, toch wezenlijk van elkaar verschillen (zie de voorbeelden in de tekstbox).

Onze analyse legt daarmee bloot dat als het gaat om de positionering van de **directie strategie** sprake is van convergentie: ze bewegen zich allemaal rond het midden. De eerder genoemde pendulebeweging is daarom zeker nog van kracht, maar de reikwijdte ervan lijkt 'kleiner' geworden doordat er minder sprake is van beweging tussen uitersten. In zekere zin zijn de ministeries hierdoor meer op elkaar gaan lijken; ze bewegen kort cyclisch tussen het een of het ander. Hoewel de (letterlijke) beweegredenen voor de ministeries verschillen ontstaat daardoor wel het beeld van concentratie of 'indikking'. Echter, als het gaat om de (breder op te vatten) **strategische functie** is juist het omgekeerde zichtbaar: hier is te zien hoe strategie zich steeds minder houdt aan vaste plekken en tegelijk overal en nergens is, in de vorm van een strategennetwerk, directe samenwerking met beleidsdirecties, in de samenwerking rond opgaven, maar ook in de vorm van andere 'strategische' functies, al dragen die niet altijd die naam.

Uit die convergentie is ook iets anders af te leiden: zoals genoemd leggen bijna alle gekozen structuren een verbinding tussen decentrale en centrale activiteiten, en daarnaast blijkt dat het onderscheid tussen staf en lijn, of tussen ondersteunend en inhoudelijk, niet altijd scherp te maken is. Directies in de lijn vervullen regelmatig stafachtige taken, terwijl staffuncties soms juist inhoudelijke producten ten behoeve van de lijn opleveren. Een illustratief voorbeeld is het ministerie van OCW. De centrale directie Kennis en Strategie is als staffunctie gepositioneerd onder de plaatsvervangend SG. Haar opdracht is helder: het versterken van interdepartementaal, integraal en langetermijndenken, en bijdragen aan een meer *evidence-informed* en *data-gedreven* manier van werken.³ Dat doen ze bijvoorbeeld via een Strategische Agenda OCW. Dat roept de vraag op in hoeverre de formele plek van een directie binnen het ministerie daadwerkelijk bepaalt wat zij doet. Het patroon is duidelijk: formele positionering geeft slechts deels inzicht in de feitelijke

werkzaamheden van een directie. Strategie krijgt niet zomaar vorm langs de organisatorische lijnen, maar beweegt zich hier vaak dwars doorheen.

De WRR signaleert in het rapport *Deskundige Overheid* (2025) dat strategische eenheden vaak op aanzienlijke afstand van de beleidslijn zijn gepositioneerd, waardoor hun directe invloed op het beleidsproces beperkt kan zijn. Onze analyse laat zien dat dit beeld verdere nuancering vraagt. In de praktijk blijkt het onderscheid tussen staf en lijn minder scherp te maken en krijgt strategie op meerdere plekken in de organisatie vorm, vaak in nauwe wisselwerking met een centrale strategische functie. Het is daarom te beperkt om de ontwikkeling van strategisch vermogen uitsluitend te bezien vanuit de centrale strategische eenheid. Onze analyse maakt zichtbaar dat de strategische functie binnen ministeries breder en diffuser is geworden. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op drie ontwikkelingen die laten zien hoe die strategische functie breder vorm krijgt. Voor de toekomst werpt dit de vraag op hoe de centrale en decentrale strategische functies zich tot elkaar zullen verhouden. Is er sprake van productieve interactie, waarin beide niveaus elkaar versterken en aanvullen? Of ontwikkelen zij zich meer los van elkaar, bijvoorbeeld doordat centraal en decentraal verschillende verwachtingen en invullingen van strategisch werk ontstaan? Of kan er juist spanning of competitie ontstaan rond rollen, posities en competenties? Hoe deze verhoudingen zich zullen ontwikkelen, is vooralsnog een open zoektocht.

JenV en LVVN - centraal én decentraal; staffunctie

Bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) is sprake van een combinatie van centrale en decentrale strategievorming. Onder de secretaris-generaal zijn strategen ondergebracht bij de directie Strategie, Kennis en Innovatie (SKI). Deze directie presenteert zich als de partner voor kennis, innovatie en strategie voor het behalen van de maatschappelijke en economische (transitie) opgaven van LVVN.⁴ Vanuit deze positie werken zij nauw samen met de beleidsdirecties aan strategieontwikkeling op uiteenlopende thema's. De wisselwerking tussen centrale en decentrale niveaus krijgt vorm via verschillende routes, waaronder het MT-strategie, een strategienetwerk en ad-hocprojecten. Strategie is daarmee niet op één plek geconcentreerd, maar verspreid georganiseerd binnen het ministerie.

Ook bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is de strategievorming zowel centraal als decentraal georganiseerd. De centrale strategische functie is belegd bij de Directie Innovatie, Kennis en Strategie ('directie X'), die is gepositioneerd onder de secretaris-generaal. Deze directie vervult een ondersteunende rol en helpt JenV-onderdelen en





uitvoeringsorganisaties bij het verkennen van de lange termijn.⁵ Hoewel de directie in toenemende mate activiteiten verricht voor de SG en de Bestuursraad, en daarmee dichterbij politiek en bestuur aan opereert dan voorheen, ligt het ankerpunt van strategievorming in een netwerk van strategen dat verspreid door de organisatie is gepositioneerd.

Zowel bij JenV als bij LVVN is sprake van een combinatie van centrale en decentrale strategievorming, georganiseerd als een staffunctie. Waar bij JenV wordt gewerkt volgens een netwerkmodel met een centrale directie als knooppunt, is de wisselwerking tussen het centrale en decentrale niveau bij LVVN vooral interactief en thematisch vormgegeven.

Def en EZ – centraal én decentraal; in de lijn gepositioneerd

Bij het ministerie van Defensie is de kern van de strategievorming, net als in 2007, zowel centraal belegd als in de lijn gepositioneerd. De directie Strategie & Kennis (DSK) binnen het Directoraat-Generaal Beleid (DGB), onderdeel van de bestuursstaf, ontwikkelt visie, strategie en plannen voor het ministerie van Defensie,⁶ waarbij deze centrale functie sterker is gepositioneerd dan in 2007. In de afgelopen tien jaar is de definitie van strategisch beleid verbreed en is de directie uitgebreid. Tegelijkertijd kent de strategievorming duidelijke decentrale elementen: de afzonderlijke militaire onderdelen, zoals de Luchtmacht, Marine en Landmacht, beschikken over eigen strategische capaciteiten die specifiek militaire strategieën uitwerken. Centrale en decentrale onderdelen zijn daarbij sterk met elkaar verweven en werken nauw samen: de kern van de strategie ligt bij DGB, maar adviezen worden mede gebaseerd op inbreng vanuit de krijgsmachtdelen. Militaire strategie fungeert daarmee steeds meer als functionele input voor de overkoepelende departementale strategie.

Bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) is de kern van de strategievorming eveneens centraal georganiseerd en in de lijn gepositioneerd. De centrale strategiefunctie is belegd bij de directie Algemene Economische Politiek (AEP), die onderdeel is van de lijnorganisatie onder de DG Economie en Digitalisering. Deze directie is verantwoordelijk voor het borgen van een goede balans tussen burgers en bedrijven binnen het lastenkader, ze versterken de analytische basis en feitelijke onderbouwing van het EZ-eigen beleid, adviseren over het beleid van andere ministeries en jagen de strategievorming binnen EZ aan.⁷ Net als bij Defensie is deze centrale strategiedirectie in de lijn gepositioneerd maar heeft ze tevens een staffunctioneel karakter. Tegelijkertijd zijn er → binnen andere onderdelen van het ministerie strategische capaciteiten

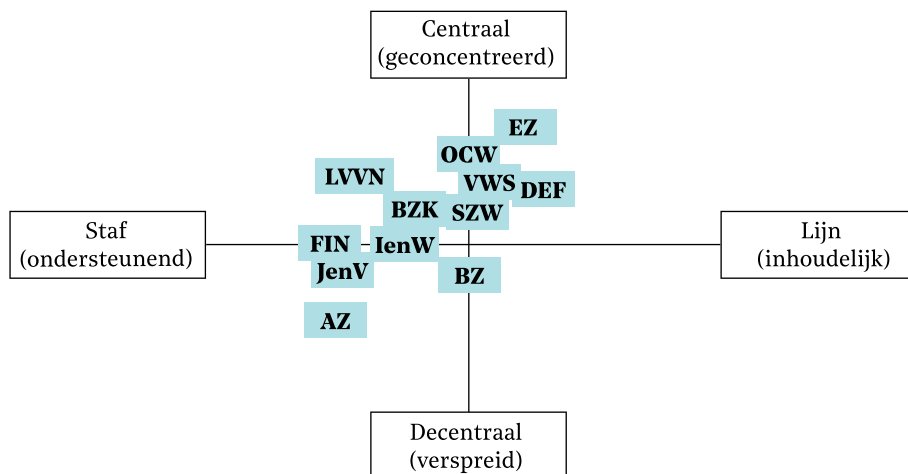


aanwezig. AEP vervult een verbindende rol en bewaakt de samenhang van de grote strategische lijnen die decentraal verder worden uitgewerkt.

Bij zowel Defensie als EZ is sprake van een centraal-decentrale strategiefunctie die in de lijn is gepositioneerd. Bij Defensie heeft deze functie een sterker hiërarchisch en geïntegreerd karakter, terwijl de strategiefunctie bij EZ meer staffunctionele kenmerken vertoont en primair analytisch en coördinerend van aard is.

In figuur 2 zijn alle ministeries opnieuw geplot, met per ministerie een korte toelichting. De uitkomsten van deze verkenning zijn een momentopname: een stilstaand beeld in de doorlopende ontwikkeling van de strategiefunctie bij het Rijk. Bij veel ministeries is namelijk niet sprake geweest van een eenduidige beweging van centraal naar decentraal, of van staf naar lijn – zoals de figuren misschien wel suggereren. Integendeel: de organisatorische inbedding van strategie heeft de afgelopen jaren meerdere, soms kruisende verschuivingen doorgemaakt. Een concreet voorbeeld zijn de strategen van LVVN (voorheen LNV). Door reorganisaties en fusies zijn zij meerdere keren verplaatst: van staf naar lijn en weer terug. Momenteel zijn zij als staffunctie ondergebracht bij de directie Strategie, Kennis en Innovatie onder de secretaris-generaal.

Figuur 2. Positionering strategische functie in 2025



De afkortingen in de figuur representeren de volgende ministeries en bijbehorende strategische functies:

AZ: Ministerie van Algemene Zaken – *geen concerndirectie; verschillende onderdelen, zoals het Kabinet Minister-President (KMP), de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD), de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) en – meer op afstand – de WRR dragen vanuit hun eigen plek bij aan het strategische vermogen.*

BZ: Ministerie van Buitenlandse Zaken – *centrale eenheid is de eenheid Strategisch Advies (ESA) onder de SG; veel strategische activiteiten worden daarnaast uitgevoerd binnen verschillende directies, in een zogenaamd hub-and-spoke organisatievorm, waarbij strategen binnen die onderdelen brede ruimte en eigen verantwoordelijkheid hebben.*

BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – *centrale directie is de directie Kennis, Internationaal, Europa en Macro-Economie (KIEM) onder de PSG.*

DEF: Ministerie van Defensie – *centrale directie is de Directie Strategie & Kennis (DSK) onder de Directoraat-Generaal Beleid. Daarnaast beschikken afzonderlijke krijgsmachtdelen – zoals de Landmacht, Luchtmacht en Marine – over eigen strategische capaciteit, gericht op de militaire strategie binnen hun domein.*

EZ: Ministerie van Economische Zaken – *centrale directie is de directie Algemene Economische Politiek (AEP) onder de DG Economie en digitalisering. Ondersteunend aan strategen in decentrale onderdelen van het ministerie.*

FIN: Ministerie van Financiën – *centrale directie is de directie Algemene Financiële en Economische Politiek onder de SG.*

JenV: Ministerie van Justitie en Veiligheid – *centrale directie is de Directie Innovatie, Kennis en Strategie ('directie X') onder de secretaris-generaal, het ankerpunt van strategie ligt in een netwerk van strategen dat door de hele organisatie heen is gepositioneerd.*

LVVN: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – *centrale directie is de directie Strategie, Kennis en Innovatie onder de SG, waarbij samengewerkt wordt met decentrale beleidsdirecties.*





OCW: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – *centrale directie is de directie Kennis en Strategie (K&S) onder de pSG. Daarnaast zijn er verdeeld over de organisatie nog meer mensen bezig met strategie, onder meer via programma's en projecten. Tevens organiseert de directie K&S een strategiegroep, onder leiding van de SG, met MT-leden uit elk DG van OCW en vanuit staf, toezicht en uitvoering. Daarnaast is er een denktank actief, met iemand uit elke directie*

SZW: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – *centrale directie is de directie Algemene Sociaaleconomische Aangelegenheden (ASEA) onder de DG Werk.*

IenW: Ministerie van Verkeer en Waterstaat – *centrale directie is de directie Algemeen Strategisch Advies (ASA) onder de SG. Maar door de organisatie heen zijn ook andere onderdelen die zich met strategie bezighouden zoals de strategieafdeling bij de DG mobiliteit.*

VWS: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – *centrale directie is de directie Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt (MEVA), onder de SG. In de DG-kolommen opereren tevens strategische teams.*

2.3 Toekomst: strategisch vermogen als netwerkverantwoordelijkheid

De verschillen tussen de momentopname in 2007 en in 2025 laten al zien: de strategische functie binnen de rijksoverheid is continu in beweging. Organisaties, ook ministeries, herstructureren regelmatig, en taken en verantwoordelijkheden worden voortdurend herschikt of anders ingevuld. Tegelijkertijd zijn er – in aanvulling op de hierboven geschetste convergerende beweging van de directies strategie op de ministeries – anno 2025 enkele andere opvallende ontwikkelingen zichtbaar die richtinggevend kunnen zijn voor de toekomstige rol en positionering van de strategische functie bij de rijksoverheid.

Om te beginnen lijkt er meer nadruk te komen op het strategisch vermogen van uitvoeringsorganisaties, naast de beleidskern. Steeds vaker nemen uitvoeringsorganisaties zelf het initiatief om beleidsvraagstukken te agenderen, richting te geven aan het debat en strategische keuzes publiekelijk te articuleren. De vraag is daarbij niet zozeer of dit strategisch vermogen volledig nieuw is, maar eerder of het voorheen even zichtbaar of legitiem was binnen het bestaande bestuurlijke arrangement. Initiatieven zoals de *Staat van de Uitvoering*, waarin uitvoeringsorganisaties systematisch aangeven

welke knelpunten zij ervaren en welke randvoorwaarden nodig zijn voor effectieve uitvoering, illustreren hoe zij zich positioneren als strategische gesprekspartner bij actuele beleidsvraagstukken. Daarmee vergroten uitvoeringsorganisaties hun agenderende en probleemdefiniërende invloed. Deze ontwikkeling sluit aan bij een bredere herwaardering van uitvoering binnen het openbaar bestuur: uit evaluaties en onderzoek blijkt dat de effecten en uitvoerbaarheid van beleid in de beleidsvoorbereiding structureel onvoldoende worden meegenomen, waardoor kennis uit de uitvoeringspraktijk onderbenut blijft (ROB, 2024; WRR, 2025; Staat van de Uitvoering, 2023). In de *Staat van de Uitvoering* 2022 werd bijvoorbeeld geconstateerd dat beleidsdepartementen sterk zijn gericht op de korte termijn. Dat werpt de vraag op of uitvoeringsorganisaties met hun strategische positionering niet alleen zichtbaarder worden, maar ook proberen een strategisch tegenwicht te bieden aan gebreken die elders in het systeem zijn ontstaan.

Deze uitbreiding of verbreding van de strategische functie richting de uitvoering kan worden geïnterpreteerd als een manier voor uitvoeringsorganisaties om zich steviger te positioneren, maar ook als een poging om strategievorming dichter bij maatschappelijke opgaven en de uitvoeringspraktijk te organiseren. De vraag die hier achter vandaan komt is wat deze ontwikkeling betekent voor de strategiefuncties van de ministeries. Op dit moment zien we nog geen breed en eenduidig patroon van verandering – in de zin dat de verbreding van strategische capaciteit naar de uitvoering een causaal effect of directe invloed heeft op de strategische capaciteit binnen de ministeries. Tegelijkertijd merken we wel op dat de strategische capaciteit binnen ministeries compacter wordt georganiseerd en in sommige, specifieke gevallen in omvang lijkt af te nemen. Omdat het een recente ontwikkeling is en niet overal (even duidelijk) aanwezig is betrachten we op dit moment terughoudendheid. Het zouden echter wel eerste tekenen kunnen zijn dat een herverdeling van strategisch vermogen binnen het stelsel op enig moment een serieus thema kan worden.

Daarnaast is de urgentie die ervaren wordt om grensoverstijgend en netwerkgericht werken rondom maatschappelijke opgaven sterk toegenomen. Veel hedendaagse vraagstukken – zoals veiligheid, klimaat, arbeidsmarkt en digitalisering – ontstijgen de taakafbakening van individuele ministeries en laten zich niet langer binnen één beleidskolom adresseren. Zij kenmerken zich door inhoudelijke verwevenheid en organisatorische interdependentie tussen beleidsdepartementen, uitvoeringsorganisaties en externe partijen, waardoor samenwerking geen keuze is maar een randvoorwaarde voor effectief handelen. Dit stelt nieuwe eisen aan strategen binnen de rijksoverheid. Hun rol verschuift van het ontwikkelen van departementale strategieën naar het verbinden van perspectieven, het helpen formuleren van gezamenlijke opgaven en het bevorderen van coherentie tussen

beleidsterreinen. Daarmee vraagt strategisch werk om andere vaardigheden en positioneringen. In de literatuur worden deze professionals aangeduid als *boundary spanners*: actoren die actief organisatorische en institutionele grenzen overbruggen door hun omgeving te scannen, relaties te onderhouden en informatie en perspectieven tussen verschillende arena's te vertalen en te coördineren (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Deze rol is echter niet neutraal. Boundary spanning brengt strategen in een tussenpositie, waarin zij opereren tussen verschillende logica's, verantwoordingslijnen en schaal-niveaus, wat spanning kan opleveren met hiërarchische sturing en departementale belangen. Een voorbeeld van hoe invulling wordt gegeven aan deze rol is de afdeling POOL.⁸ Project- en programmamanagers werken daar aan het 'van buiten naar binnen brengen' van signalen en perspectieven rond grote maatschappelijke thema's, zoals hoe kennisvragen vanuit Defensie samen te brengen zijn met het brede aanbod vanuit civiele kennisinstellingen, de Realisatie-eenheid Leraren en OCW Open–een initiatief dat, mede naar aanleiding van het toeslagenschandaal, werkt aan het herstellen van het vertrouwen in de overheid. Hoewel de medewerkers van POOL niet als strategen worden aangeduid, houden zij zich in de praktijk duidelijk bezig met strategisch werk.

De aard en omvang van strategische netwerken verschilt sterk per ministerie en beleidsdomein. Botsende schaaloriëntaties spelen daarbij een belangrijke rol: waar Defensie zich primair richt op internationale netwerken zoals NAVO en EU, ligt de strategische focus van ministeries als BZK en SZW sterker op het lokale en regionale niveau. Deze verschillen beïnvloeden hoe interdepartementale strategie tot stand komt en vereisen van strategen dat zij actief schakelen tussen niveaus, actoren en tijdshorizonten om integrale opgavebenadering mogelijk te maken.

Tot slot zien we op de ministeries niet alleen dat er decentraal steeds vaker strategische capaciteit is belegd, maar ook dat andere functies, die misschien wel niet de naam 'strategie' dragen, wel degelijk soortgelijke ambities beogen te realiseren. Een voorbeeld is de opkomst van diverse zogenoemde *Chief-X-Officers*, zoals *Chief Science Officer* of *Chief Information Officer*. Deze functies zijn soms formeel belegd, maar functioneren vaak ook informeel, en richten zich op het verbinden van domeinen, disciplines en afdelingen binnen organisaties (Van den Berg et al., 2021). Zij vormen een institutioneel antwoord op de toenemende complexiteit en fragmentatie van beleids- en uitvoeringsprocessen. Zo coördineert bij SZW een Chief Science Officer decentrale kennis- en onderzoeksactiviteiten en werkt deze actief aan strategische kennisontwikkeling en het versterken van het vakmanschap rond onderzoek binnen de organisatie.⁹ Bij BZK en VRO vervult de Chief Information Officer een vergelijkbare rol door de vertaalslag te maken van

rijksbreed beleid naar departementale eisen op het gebied van informatie-huishouding, digitale veiligheid en privacy.¹⁰ Het creëren van deze Chief-X-rollen kan worden gezien als een poging om samenhang en sturing te organiseren rondom specifieke strategische thema's waarvoor klassieke hiërarchische lijnen onvoldoende houvast bieden (Van den Berg et al., 2021). Tegelijkertijd roepen deze functies vragen op over hun positionering ten opzichte van bestaande strategische functies: opereren zij als inhoudelijke strategen, als randvoorwaardelijke coördinatoren, of als alternatieve vormen van strategische regie? Daarmee illustreren Chief-X-Officers hoe strategische capaciteit binnen ministeries niet alleen wordt herverdeeld, maar ook steeds meer wordt gedifferentieerd en geïnstitutionaliseerd rond afzonderlijke opgaven en expertisevelden.

Samenvattend: patronen in de (organisatorische) positionering van de strategische functie

Dit hoofdstuk laat zien dat enerzijds de positionering van de strategiedirecties op de ministeries lijkt te convergeren maar anderzijds dat de (breder op te vatten) strategische functie binnen ministeries juist steeds minder eenduidig is te duiden in termen van centrale of decentrale inbedding, of van staf versus lijn. Strategisch vermogen manifesteert zich anno 2025 op meerdere plekken tegelijk en is blijvend in ontwikkeling: in centrale strategische eenheden, in decentrale beleidsdirecties, maar bijvoorbeeld ook bij uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en in thematisch gepositioneerde rollen die gericht zijn op verbinding en samenhang – waar het idee van strategie alleen is af te leiden uit het type ambities dat (impliciet) ermee verbonden is: aandacht voor de lange termijn, binnenbrengen van de buitenwereld, aansluiting van kennis op beleid/politiek en het doorbreken van interne verkokering.

Deze meervoudige positionering weerspiegelt de gelaagdheid en verwevenheid van hedendaagse beleidsopgaven, waarin strategie niet langer kan worden opgevat als een afgebakende activiteit, maar als een doorlopende praktijk van afstemming, betekenisgeving en richting zoeken. Formele positionering blijkt daarbij slechts een gedeeltelijke verklaring te bieden voor wat strategen daadwerkelijk doen en welke invloed zij uitoefenen. Strategie beweegt zich in toenemende mate dwars door organisatorische lijnen en hiërarchieën heen, en krijgt vorm in interacties tussen actoren en niveaus. Het onderstreept opnieuw dat de kernvraag voor de doorontwikkeling van de strategische functie niet primair ligt in haar organisatorische ophanging, maar in de wijze waarop strategisch werk in de praktijk wordt uitgevoerd en ingevuld. In onderstaande tabel hebben we diverse ontwikkelingen in de positionering van de strategische functie op de verschillende ministeries en patronen die zich ministerie breed voordoen samengevat.

Tabel 1. Patronen in de organisatorische positionering van de strategische functie

ONTWIKKELING	UITDRUKKING	IMPLICATIE VOOR DE STRATEGISCHE FUNCTIE
Ontkoppeling positionering en taakuitvoering	Staffuncties verrichten inhoudelijk strategisch werk, terwijl lijnfuncties (ook) strategische taken oppakken	Formele positionering biedt slechts beperkt zicht op feitelijke werkzaamheden; strategie beweegt zich dwars door organisatorische scheidslijnen heen
Verbreding van strategisch vermogen in de organisatie	Ontwikkeling van centrale strategische directies in combinatie met (verstevigde verbindingen naar) decentrale onderdelen	Strategie raakt breder ingebed in het ministerie, maar vraagt daarom wel nieuwe vormen van coördinatie
Verbreding van strategie richting uitvoering	Uitvoeringsorganisaties ontwikkelen zichtbaar hun strategische functies	Uitvoering vult strategische lacunes die bij het ministerie blijven liggen
Toename van netwerkgericht werken rond opgaven	Ministeries werken in wisselende netwerken aan strategische opgaven	Er zijn veelzijdige typen strategen nodig, met inhoudelijke maar ook verbindende en procesmatige competenties
Differentiatie van strategische functies (Chief-X-rollen)	Strategische capaciteit wordt geïnstitutionaliseerd rond specifieke opgaven en expertisevelden	De rol van 'kernstrategen' verandert en verschuift; deels het in positie brengen en houden van anderen

Om zicht te krijgen op die praktijk verleggen we de aandacht in het volgende hoofdstuk van positionering naar handelen: naar de activiteiten, rollen en rolopvattingen van strategen in het dagelijks werk.

3. Strategische rolinvulling: de aard van strategisch werk

Straatje erbij?

De woningbouwopgave staat hoog op de politieke agenda. In de voorbije jaren is dit thema de beleidsdiscussie steeds meer gaan beheersen, onder meer resulterend in de schets van uiteenlopende oplossingsrichtingen. Zo concludeerde het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in 2022 dat het woningtekort (theoretisch) opgelost zou kunnen worden door in elk dorp en elke stad een klein aantal woningen bij te bouwen: het bekende principe van ‘een straatje erbij’. Kleine, goed ingebedde woonlocaties konden volgens het EIB een groot verschil maken. Het onderzoek richtte zich op Noord-Holland, als dichtbevolkte testcase, met de veronderstelling dat als het daar mogelijk is, dit ook in minder bevolkte provincies zou gelden. Het EIB becijferde dat er in Noord-Holland ruimte is voor meer dan 300.000 woningen, terwijl het ministerie van Binnenlandse Zaken uitging van 200.000 woningen tot 2030.¹¹ In 2024 wordt de term ‘straatje erbij’ dan ook expliciet opgenomen in het Hoofddijnenakkoord, het Regeerprogramma en het Voorontwerp Nota Ruimte. Slechts enkele maanden later kantelt het perspectief evenwel volledig als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) berekent dat de aanpak in de praktijk maximaal 95.000 woningen in alle provincies gezamenlijk zal opleveren – en waarschijnlijk iets minder. Het principe van ‘een straatje erbij’ lost zo hoogstens circa tien procent van het woningtekort op: een druppel op een gloeiende plaat. Andere oplossingen voor het woningtekort, namelijk verdichten, het efficiënter benutten van bestaand bouwvolume, erfbebouwing en/of grootschalige uitbreidingen, blijven (ook) noodzakelijk, concludeert het PBL.¹² Een ongemakkelijke boodschap richting de politiek, maar daarom niet minder wezenlijk, zo concluderen strategen van diverse ministeries die zich bezighouden met het thema ‘schaarse ruimte’. Dit thema vraagt steeds meer scherpe en lastige keuzes en afwegingen, want in Nederland hebben we nu eenmaal te maken met ‘ruimtegebrek’: niet alles kan, en zeker niet tegelijk. Visionaire plannen zijn belangrijk, maar ze moeten wel realistisch en uitvoerbaar zijn – dus ook inzichten die even niet zo goed uitkomen moeten gedeeld worden en doorwerking krijgen.

Strategische functie associëren we veelal met het duiden van maatschappelijke trends, het opstellen van scenario's en toekomstverkenningen, het ontwikkelen van langetermijnvisies en het adviseren over koers en richting.

Daarbij horen vaardigheden als analytisch en conceptueel denkvermogen, politiek-bestuurlijke sensitiviteit, omgevingsbewustzijn en creativiteit. Tegelijk behoort het zeker óók tot het takenpakket van strategen om ongemakkelijke inzichten over te brengen. Wie is beter toegerust om vanuit een toekomstgericht perspectief te benoemen dat iets geen goed idee is, slecht uitvoerbaar blijkt, niet realistisch is binnen bestaande kaders of simpelweg niet past binnen de gekozen koers? Maar roept toch ook wel een vraag op: waar ben je als strateeg nu wel en niet van, en wat is je rol en wat ook juist niet? In dit hoofdstuk verkennen we hoe strategen hun rol vormgeven, welke ontwikkelingen zij daarin doormaken en welke accenten zij door de tijd leggen.

3.1 Verleden: opkomst van een beroepsgroep

Wederom beginnen we met een terugblik naar 2007. De destijds relatief nieuwe strategiedirecties binnen de ministeries zijn volop bezig met professionalisering van strategievorming. Daarbij rijst natuurlijk ook de vraag wat strategie precies inhoudt: gaat het primair om het in kaart brengen van (langetermijn)trends, of juist om het leggen van verbindingen met externe actoren zoals maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven en kennisinstellingen? Heeft strategie vooral betrekking op het ontwikkelen van een krachtige en aansprekende visie waarin de lange termijn wordt geagendeerd, inclusief de stappen om daar te komen? Of draait het meer om management van grote dossiers of het inrichten van processen die de algehele kwaliteit van beleid binnen ministeries verhogen?

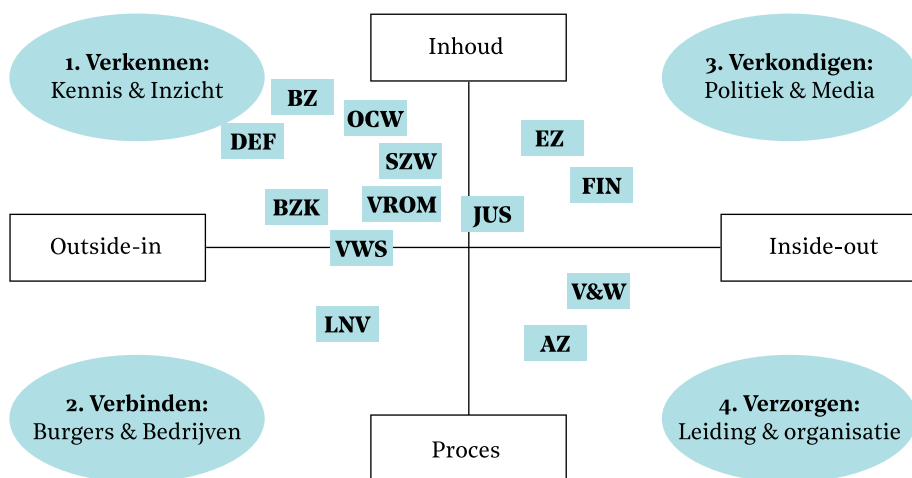
Strategen van de diverse ministeries geven uiteenlopende antwoorden op deze vragen – en vanzelfsprekend is het ook mogelijk om op al deze elementen in meer of mindere mate nadruk te leggen in het strategisch werk. Toch constateerden we destijds al (zie Van Twist et al., 2007) dat er enkele duidelijke ‘smaken’ te onderscheiden zijn, door vanuit een *strategy-as-practice* benadering te onderzoeken wat strategen in de dagelijkse praktijk nu daadwerkelijk doen. Op basis daarvan ontstaat een typologie van rolopvattingen, waarin ook verschillende ambities van de commissie-Borstlap zijn te herkennen. Vier typen strategen worden onderscheiden, gepositioneerd langs twee assen: richten strategen zich primair op de inhoud van strategie of juist op het proces van strategievorming en -realisatie? En is hun oriëntatie vooral gericht op het van buiten naar binnen halen van perspectieven, of op het verbinden van de binnenwereld met de buitenwereld?

Ten eerste is er de *verkenner*: extern en inhoudelijk georiënteerd. Deze strateeg kijkt vooruit en ontwikkelt scenario's, analyses en studies van langetermijn-

ontwikkelingen die relevant zijn voor de organisatie. Vervolgens is er de *verbinder*, die eveneens extern is georiënteerd maar vooral procesmatig opereert: hij of zij zoekt actief de buitenwereld op en legt verbindingen tussen externe perspectieven en interne beleidsprocessen. Het derde type, de *verkondiger*, richt zich intern en inhoudelijk op de politiek-bestuurlijke dynamiek en ondersteunt bij het formuleren, framen en uitdragen van strategische boodschappen. Tot slot is er de *verzorger*, intern en procesmatig van aard, die zich concentreert op het versterken van strategisch bewustzijn en het verbeteren van de beleidskwaliteit binnen de organisatie. Elk van deze typen geeft op een eigen manier invulling aan strategie.

Hoewel dit kwadrant onvermijdelijk een vereenvoudiging is en strategen in de praktijk vaak meerdere rollen combineren, blijken afzonderlijke ministeries zich destijds in 2007 sterk te profileren rond één dominante rol. Zo kenmerkt het toenmalige ministerie van LNV zich door een sterke nadruk op externe verbindingen: belangen van externe partijen worden actief opgehaald en ingebed in beleidsprocessen. De ministeries van AZ en V&W leggen juist de focus op interne verbindingen, waarbij strategen beleidsprocessen binnen het ministerie ondersteunen en zorgen voor samenhang. De ministeries van EZ en Financiën profileren zich vooral als verkondigers, met een sterke nadruk op het uitdragen van strategische boodschappen naar buiten. Het merendeel van de ministeries positioneert strategen echter als verkenners, met als expliciet doel de horizon te scannen en toekomstige ontwikkelingen tijdig in beeld te brengen.

Figuur 3. Aard van het strategisch werk in 2007



3.2 Heden: professionalisering en politisering

In ons vervolgonderzoek hebben we opnieuw in kaart gebracht wat strategen in de praktijk doen, met de in 2007 geïdentificeerde rollen als analytisch referentiekader. Net als destijds gaat het natuurlijk om slechts een momentopname: een ‘foto’ van de strategische praktijk in 2025. Wij nemen de leden van het Strategie Beraad Rijksbreed (SBR), het gremium waarin de strategische vertegenwoordiging van de verschillende ministeries samenkomt als uitgangspunt, directies van onze gesprekspartners als vertrekpunt voor de strategische analyse, maar hebben daarbij nadrukkelijk ook oog voor de bredere invulling van strategie binnen het gehele ministerie.¹³

Sterker nog dan in 2007 blijkt dat strategen uiteenlopende rollen vervullen en zich niet zo eenvoudig laten vangen in één profiel. Ministeries beperken zich niet tot het invulling geven aan één dominante strategische rolopvatting; in de praktijk worden verschillende rollen juist gecombineerd. Enerzijds richten strategen zich op toekomstverkenning via analyses, trendstudies en scenario's, vaak in actieve verbinding met de buitenwereld om maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen te duiden. Anderzijds vervullen zij een belangrijke rol binnen de interne organisatie, gericht op het stimuleren van strategisch handelen en het vergroten van het bewustzijn van langetermijnopgaven. Vaak verschilt de rolinvulling ook weer op een ministerie bij strategen die decentraal zijn gepositioneerd en de centrale eenheid.

Ten opzichte van voorheen lijkt de strategische functie ook op meerdere fronten te zijn geprofessionaliseerd. Dit hangt samen met bredere investeringen in strategisch vakmanschap, waarbij ministeries nadrukkelijk inzetten op accenten die passen binnen meerdere - en soms zelfs alle vier - te onderscheiden rollen. Soms betreft dit een verbreding van het vakmanschap binnen één centrale strategiedirectie; in andere gevallen zijn rollen verdeeld en organisatorisch verankerd in gespecialiseerde teams, of breder in de organisatie bij meerdere onderdelen belegd.

De strategische functie heeft zich daarmee duidelijk verdiept en verbreed. Tegelijkertijd zien we dat, naast deze meervoudige rolinvulling, dat heel nieuwe accenten zijn ontstaan die kenmerkend zijn voor het werk van hedendaagse strategen. Deze ontwikkelingen bespreken wij hieronder aan de hand van de vier oorspronkelijke roltypen.

1. De strategie in de rol van ‘verkenner’

De rol van verkenner is bij veel ministeries zichtbaar, wel in soms uiteenlopende verschijningsvormen. Kernbegrippen hierbij zijn scenariowerk, foresightstudies, het monitoren van (internationale) ontwikkelingen, trendanalyse en horizonverkenningen. Respondenten benadrukken dat deze activiteiten essentieel zijn om zicht te krijgen op wat er in de samenleving speelt en hoe ontwikkelingen zich mogelijk zullen ontploffen. De aard van de verkenningen verschilt echter per ministerie. Voor het ministerie van Defensie is het bijvoorbeeld cruciaal om geopolitieke ontwikkelingen te volgen en te bepalen welke capaciteiten nodig zijn om daarop te anticiperen. Tegelijkertijd varieert de invulling van de ‘lange termijn’: waar Buitenlandse Zaken zich primair richt op de middellange termijn – omdat verder vooruitkijken daar nu minder beleidsrelevant is – hanteren SZW en LVVN juist een langere horizon. Zo moet SZW nu al anticiperen op het aantal AOW-gerechtigden over twintig jaar, terwijl LVVN onder meer inzet op de transitie naar een natuurinclusieve samenleving. Naast het vooruitkijken vervullen strategen ook een belangrijke agenderende functie: zij zorgen ervoor dat vraagstukken tijdig op de juiste beleids- en bestuurstafels terechtkomen. Opvallend is dat bij enkele ministeries – waaronder SZW, JenV/AenM, LVVN, en BZK – frequent wordt gesproken over ‘signaleren’ en ‘signalen’. Daarmee wordt iets anders bedoeld dan klassieke analyses of trendstudies: het gaat om een verhoogde gevoeligheid voor veranderingen, knelpunten en onderbelichte of ongemakkelijke geluiden. Deze nadruk sluit aan bij de ontwikkeling die na de toeslagenaffaire in gang is gezet, waarin de overheid zich expliciet heeft voorgenomen alerter te zijn op signalen uit de samenleving en uit de uitvoering, en responsiever te handelen. In dit kader zijn op verschillende plekken signalenteams en signalenmanagementsystemen ingericht, zoals bij het ministerie van SZW (zie Frankowski et al., 2022).

2. De strategie in de rol van ‘verbinder’

De rol van de verbinder zien we eveneens bij de ministeries in verschillende vormen terug. Het ministerie van Defensie zoekt actief samenwerking met andere ministeries op thema’s als industrie en fysieke of milieuruimte. De Belastingdienst als onderdeel van het ministerie van Financiën voert vanuit een oogpunt van strategie structureel gesprekken met burgers en bedrijven. LVVN onderhoudt nauwe contacten met kennisinstellingen en planbureaus, zoals bijvoorbeeld Wageningen University & Research (WUR) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bouwt netwerken rond thema’s als industrie, wonen en mobiliteit, die zowel gevraagd als ongevraagd (kritisch) advies geven. Ook bij het ministerie van VRO is de verbindende rol prominent ingevuld, bijvoorbeeld via woondeals en woontoppen waarbij met uiteenlopende partijen wordt samengewerkt.

3. De strateeg in de rol van ‘verkondiger’

Binnen ministeries krijgt de strategische functie ook vorm in wat kan worden omschreven als een verkondigende rol. Wie aandacht wil vragen voor de lange termijn, voor onderbelichte risico's of voor ongemakkelijke ontwikkelingen, moet deze immers actief onder de aandacht brengen en blijven agenderen. Deze rol krijgt binnen ministeries verschillende uitwerkingen. Zo werkt BZK aan thema's als weerbaarheid, onder meer via publicaties die deze agenda toegankelijk en bespreekbaar moeten maken. Bij AZ komt deze rol het meest expliciet naar voren: daar profileren strategen zich nadrukkelijk als tegendenkers die interne afwegingen kritisch toetsen voordat deze naar buiten worden gebracht en scherp letten op de aansluiting met de maatschappelijke omgeving. Ook bij Defensie is de verkondigende rol herkenbaar, bijvoorbeeld in het expliciet formuleren van capaciteitsbehoeften en het voorleggen daarvan aan de politiek. Hetzelfde geldt voor SZW, waar men aangeeft dat het signaleren van knelpunten of het agenderen van vraagstukken pas effect sorteert wanneer deze overtuigend worden uitgelegd aan politieke besluitvormers. Tegelijkertijd geven strategen aan dat deze verkondigende rol zich niet altijd uit in het zelf actief naar buiten brengen van boodschappen. Veel vaker gaat het om het intern blijven agenderen van lange lijnen, risico's en onderbelichte thema's. Via beleidsstukken, strategische adviezen en bestuurlijke besluitvorming vindt deze boodschap vervolgens alsnog haar weg naar buiten, bijvoorbeeld via bewindspersonen of publieke beleidsdocumenten.

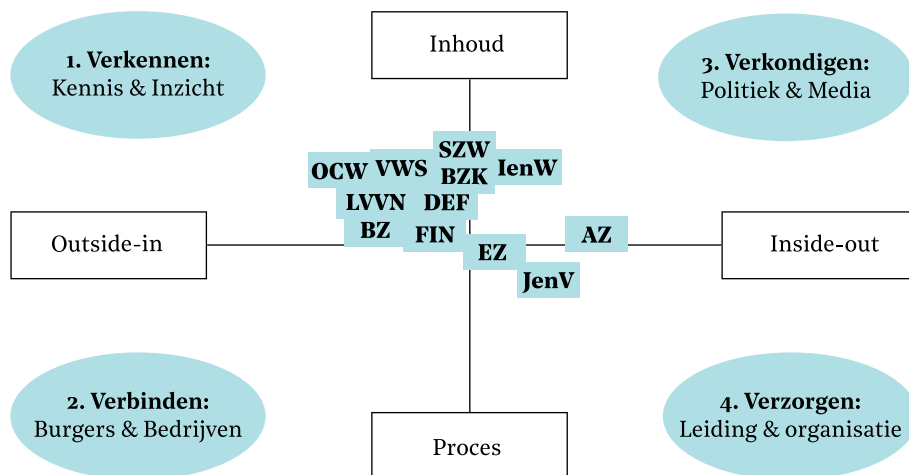
4. De strateeg in de rol van ‘verzorger’

Tot slot is ook de rol van de verzorger bij de invulling van de strategiefunctie op de ministeries terug te zien. Veel strategen beschouwen het als hun kerntaak om samenhang tussen verschillende onderdelen van het ministerie te bewaken. Zij zorgen voor integraliteit en overzicht, coördineren processen, bewaken de scherpste van de koers en ondersteunen bij het stellen van prioriteiten. Regelmatig benoemen strategen daarnaast hun rol als kritische spiegel of ‘tegendenker’: iemand die de juiste vragen stelt, afstand creëert en toetst of beleid nog steeds in lijn is met de gekozen richting. Daarbij hoort ook aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid. Zo zien strategen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) het als hun verantwoordelijkheid om te waarborgen dat beleid niet alleen ambitieus is, maar ook praktisch realiseerbaar. Zij faciliteren onder meer interne netwerkbijeenkomsten en informatiesessies voor collega's om dit te ondersteunen. De verzorger anno 2025 ziet er daarmee op toe dat strategie en beleid consistent, haalbaar en robuust zijn.

Bij deze uiteenzetting is het wel belangrijk op te merken dat de werkelijkheid complexer en gelaagder is dan een eenduidige toedeling van strategie rollen in een kwadrantenmodel op basis van twee assen visualiseren kan. Taken en verantwoordelijkheden maar ook rollen zijn ook op het vlak van strategie vaak verspreid over verschillende teams en organisatieonderdelen, en de rol van strategen varieert afhankelijk van hun positie binnen een centrale strategiefunctie of decentrale beleidsdirecties. Zo vervult de directie Kennis, Internationaal, Europa en Macro-Economie (KIEM) bij BZK vooral een verkennende rol – gericht op strategische inzet en ondersteuning van interdepartementale besluitvorming. Daarnaast vervullen zij ook een agenderende rol met verkondigende accenten. Decentraal in de organisatie van BZK zien we juist vaker activiteiten die passen bij de rollen van verbinder (in opgave- en domeinspecifieke netwerken) en verkondiger (rond specifieke thema's).

In het onderstaande figuur hebben wij de ministeries desalniettemin opnieuw zo precies mogelijk geplot, ditmaal met oog voor de accenten die zij leggen in relatie tot de verschillende rolbeschrijvingen. Opvallend is dat strategiefuncties ten opzichte van de vorige periode van onderzoek ook hier in toenemende mate lijken te convergeren: ministeries bewegen zich richting het 'midden' van het kwadrantenstelsel en nemen – expliciet of impliciet – elementen van alle rollen op zich, terwijl zij zich minder scherp profileren op één dominante rol. Deze ontwikkeling roept een fundamentele vraag op over strategisch vakmanschap: vergroot deze verbreding het handelingsvermogen van strategen, of dreigt juist een verlies aan scherpte doordat niemand nog echt ergens van is?

Figuur 4. Aard van het strategisch werk in 2025



3.3 Toekomst: navigeren en manoeuvreren in tijden van onzekerheid

Aan de oppervlakte laat ons onderzoek naar de situatie in 2025 – aanvullend op inzichten over de verschuivende rolopvatting bij strategiefuncties op de ministeries – een samenleving zien waarin technologie, en dan vooral AI, een centrale rol speelt, terwijl maatschappelijke spanningen rond ongelijkheid, vertrouwen, demografie en duurzaamheid sterker aanwezig zijn dan ooit. Het is een tijd van grote potentie, maar ook van aanzienlijke risico's. Hoe gaat de “intelligente eeuw” er uitzien? Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de overheid, en meer specifiek voor de strategische functie? Dieperliggend komen uit ons onderzoek naar de strategische functie anno 2025 een aantal patronen naar voren die de uitoefening van strategisch denken en handelen beïnvloeden of zelfs onder druk zetten, en ook een indruk geven over de richting waarin deze functie zich ontwikkelt. Het gaat om rode draden die we bij meerdere ministeries herkennen, zij het met verschillende intensiteit: waar ze in sommige contexten slechts zijdelings meespelen, raken ze elders aan de kern van het strategisch werk.

Versnelling en druk op de lange termijn

Een van de meest pregnante patronen die naar voren komt uit de gesprekken die we hebben gevoerd met de strategen van de ministeries is de versnelling in samenleving, politiek en bestuur. Urgentie en zichtbaarheid domineren steeds vaker de agenda, ten koste van langetermijndoelen en structurele ruimte voor reflectie. Bestuurlijke aandacht richt zich op het realiseren van korte-termijnresultaten, waarbij het onmiddellijke ‘hier en nu’ de ruimte

verdringt voor kennisontwikkeling over langere lijnen in het beleidsveld en voor doordenking van de langetermijnconsequenties van hedendaagse beleidskeuzes. De WRR (2025) wijst in dit verband op een chronisch gebrek aan tijd in het openbaar bestuur en een structureel toegenomen werktempo, dat strategische bezinning onder druk zet. Deze versnelling raakt niet alleen het tempo van het werk, maar ondermijnt ook het vermogen van de strategische functie om betekenis te geven aan onzekerheid, prioriteiten te wegen en handelingsperspectieven over de tijd heen te verbinden.

Deze bestuurlijke versnelling is niet louter het gevolg van professionele keuzes of politieke constellaties, maar laat zich duiden als uitdrukking van bredere maatschappelijke tijdsstructuren, zoals Hartmut Rosa (2016) die beschrijft: het leven gaat steeds sneller. In bestuurlijke context vertaalt dit zich in een voortdurende druk om te blijven leveren, te reageren en zichtbaar te zijn, waardoor strategisch handelen steeds moeilijker loskomt van de logica van de korte termijn. Naast deze bredere maatschappelijke verklaring spelen ook meer directe politieke prikkels een rol. Politieke actoren hebben een evident belang bij succes op de korte termijn, bijvoorbeeld in termen van media-aandacht, draagvlak en electorale positionering (zie ook: ROB, 2024). Technologie fungeert daarbij als katalysator: de opkomst van sociale media en een continue informatiestroom plaatsen de strategische functie steeds nadrukkelijker in een context van politieke, maatschappelijke en mediatieke versnelling. Voor de strategische functie betekent dit dat zij in toenemende mate moet opereren in een context waarin reflectie, vertraging en langetermijndenken geen vanzelfsprekende randvoorwaarden meer zijn, maar expliciet bevochten moeten worden.

Ambtelijke professionaliteit in een politiserende context

Steeds meer ministeries buigen zich bewust over de vraag hoe zij zich moeten positioneren in een veranderend en verhardend politiek speelveld. Deze vraag raakt aan een klassieke doctrine binnen het openbaar bestuur: het primaat van de politiek. Volgens een van de klassieke denkers van de bestuurskunde, Max Weber (1919), zijn loyaliteit, dienstbaarheid en deskundigheid de kernkwaliteiten van de ambtenaar. De ambtenaar dient in deze opvatting niet alleen neutraal te zijn maar ook ondergeschikt aan het politieke gezag en voert de beleidslijnen uit die worden vastgesteld door de politiek-bestuurlijke top. In deze opvatting is de rolverdeling helder: de politiek bepaalt, de ambtenarij voert uit. De praktijk van het openbaar bestuur is echter weerbarstig waardoor de ambtenaar niet slechts of alleen uitvoert, maar ook als een specialist wet- en regelgeving beoordeelt.¹⁴ Dit geeft soms spanning en vraagt om professionaliteit bij de ambtenaar. Zo bleek bij de totstandkoming van recente landbouwplannen dat ambtenaren ernstige

twijfels hadden over de juridische en Europese houdbaarheid ervan, terwijl deze plannen politiek juist als noodzakelijk en urgent werden gepresenteerd.¹⁵

Voor strategen is deze situatie bijzonder complex, omdat het hun opdracht juist is om de lange termijn in beleid te borgen en alternatieve perspectieven te belichten. Dit spanningsveld wordt versterkt wanneer de politieke leiding een agenda voert die niet strookt met deze langetermijndoelen, bijvoorbeeld door een sterke focus op de korte termijn of deelbelangen, of wanneer er fundamenteel verschillende opvattingen bestaan over kennis en feiten, zoals zichtbaar is in debatten over klimaatverandering en stikstof. Dan dringt zich de vraag op: begeeft een ambtelijk strateeg zich te veel op politiek terrein, of bewaakt hij juist op legitieme wijze de strategische langetermijnambitie van het ministerie?

Betwiste kennis in een context van desinformatie

Strategische advisering door ambtelijke strategen vindt steeds vaker plaats in een context waarin feiten, expertise en wetenschappelijke consensus niet langer vanzelfsprekend gezaghebbend zijn. Wetenschappelijke modellen en metingen van instituten als het RIVM en het PBL worden regelmatig ter discussie gesteld door politieke partijen, belangengroepen en burgers.¹⁶ Tijdens de COVID-19-pandemie werd bovendien zichtbaar hoe wetenschappelijke kennis en wetenschappers zelf onderwerp werd van twijfel en controverse.¹⁷ Dit alles voltrekt zich in een tijd waarin desinformatie of nepinformatie het maatschappelijk debat en het functioneren van de democratie onder druk zet.¹⁸

Voor strategen betekent dit dat zij niet langer uitsluitend kunnen adviseren op basis van inhoudelijke expertise, maar ook moeten opereren in een gepolitiseerde kennisomgeving. Desinformatie, polarisatie en informatie-overload maken het lastiger om te komen tot gedeelde werkelijkheidsdefinities waarop beleid kan worden gebaseerd. Tegelijkertijd worden strategen geconfronteerd met situaties waarin bewindspersonen expliciet afwijken van wetenschappelijke inzichten. Hierdoor verschuift hun rol van het aandragen van 'beste kennis' naar het duiden van onzekerheden, belangen en handelingsopties, en het expliciet maken van de spanningen tussen kennis, beleid en politieke keuzes.

Tegenspraak als kern van strategisch vakmanschap

De casus van 'een straatje erbij' aan het begin van dit hoofdstuk laat zien waar strategisch werk uiteindelijk op scherp komt te staan: op het moment dat beleidsambities politiek aantrekkelijk zijn, maar inhoudelijk of uitvoeringskundig onvoldoende houdbaar blijken. In zo'n context bestaat strategisch vakmanschap niet alleen uit verkennen, verbinden, verzorgen of verkondigen,

maar vooral uit het durven en kunnen organiseren van tegenspraak. Niet als oppositie tegen de politiek, maar als een vorm van professionele loyaliteit aan de kwaliteit, uitvoerbaarheid en lange termijn houdbaarheid van beleid.

Patronen in de rolopvatting van de strategische functie

In alle geschetste patronen –versnelling en toenemende tijdsdruk, politisering van verbindingen, betwisting van kennis, tegenspraak als kerncompetentie –resoneert de behoefte aan ruimte voor rust en reflectie. Uit ons onderzoek blijkt dat dit besef breed leeft onder strategen. Zij ervaren in toenemende mate dat hun toegevoegde waarde juist ligt in het expliciteren van grenzen, onzekerheden en ongemakkelijke consequenties, ook wanneer die schuren met dominante politieke narratieven of de logica van de korte termijn. Tegenspraak verschuift daarmee van een incidentele interventie naar een structureel element van strategisch werken in een versneld, gepolitiseerd en kennisintensief bestuur. De strategische rolopvatting die hieruit naar voren komt, balanceert voortdurend tussen loyaliteit en onafhankelijkheid, tussen meebewegen en tegenhouden, tussen het mogelijk maken van politieke keuzes en het zichtbaar maken van wat daarbij op het spel staat. Juist in die spanning, zo laat dit hoofdstuk zien, krijgt strategisch vakmanschap in ons tijdgewricht zijn scherpte –en zijn blijvende betekenis.

In dit hoofdstuk schetsten we hoe strategen anno 2025 hun rol vormgeven, afgezet tegen hoe zij dat in 2007 deden. We hebben daarbij enkele karakteristieken beschreven in de rollen die bij meerdere ministeries een rol spelen en bredere patronen besproken die de strategische functie rijksbreed in meer of mindere mate beïnvloeden. In onderstaande tabel hebben we de ontwikkelingen samengevat uit de laatste twee paragrafen. We beschrijven daarbij hoe de ontwikkelingen zich tonen in de praktijk en wat de belangrijkste implicaties zijn voor de strategische functie.

Tabel 2. Patronen in de rolopvatting van de strategische functie

ONTWIKKELING	UITDRUKKING	IMPLICATIE VOOR DE STRATEGISCHE FUNCTIE
Convergentie van de wijze waarop strategierollen worden ingevuld	Ministeries bewegen richting een middenpositie en proberen meerdere strategische rollen te combineren	Profilering vervaagt; risico op verlies aan scherpte en diepgang in het uitoefenen van de strategische functie
Katalyserende werking van nieuwe technologieën en communicatiekanalen	Door opkomst nieuwe technologieën en communicatiekanalen neemt (politieke) druk op kortetermijnbeslissingen toe	Strategen ervaren moeite om langetermijn-perspectieven te blijven borgen in een context waarin de 'hijgerigheid' toeneemt
Verkorting van de tijdshorizon en van strategische (reflectie) ruimte	Onderscheid tussen korte, middellange en lange termijn blijft in relatieve zin bestaan maar de tijdsspanne 'verdicht' in absolute zin	Ruimte voor reflectie en mogelijkheid om als strategiefunctie aan de lange termijn te werken komt verder onder druk te staan
Ambtelijke professionaliteit in steeds verder politiserende en polariserende context	Strategisch werk botst soms fundamenteel met de politieke lijn in een steeds onveiligere omgeving	Strategisch advies wordt sneller gepolitiseerd en minder vanzelfsprekend gezaghebbend
Betwiste kennis en desinformatie	Strategiefuncties zoeken naar gezaghebbend advies in een context waarin maatschappelijke tegenstellingen scherper worden	De rol verschuift van het aandragen van 'beste kennis' naar het expliciteren van onzekerheden, belangen en handelingsopties

4. Strategische opties die schuren: weerklank zoeken en wrijving wekken

Het witboek

Het is april 2024 als het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een document op haar website publiceert getiteld *2050 begint nu! LNV-witboek: over de opgaven in de domeinen landbouw, natuur en voedsel*.¹⁹ Het document, dat de vorm van een zogeheten ‘witboek’ heeft, beschrijft wat de grote langetermijnopgaven van het ministerie vragen. Zo valt te lezen dat biodiversiteitsverlies en klimaatverandering grote uitdagingen met zich meebrengen; de draagkracht van de aarde wordt fors overschreden. Daarbij is er sprake van een groeiend spanningsveld op de beschikbare ruimte op land en water. Niet alleen voor voedselproductie en natuur, maar bijvoorbeeld ook voor de energietransitie, woningbouw, infrastructuur, bedrijvigheid en recreatie. Dit vergt forse veranderingen, die maatschappelijk veel zullen vragen van alle betrokkenen, zo luidt de boodschap. Landbouw en natuur staan nu nog vaak op gespannen voet met elkaar maar zouden meer verweven moeten worden. Om dat te realiseren is er echter wel meer natuur en minder landbouw (in de huidige vorm) nodig. Het witboek is bedoeld om het langetermijnperspectief meer centraal te stellen en kan daarmee LNV (en betrokkenen) helpen te werken aan ‘een toekomst die perspectief biedt met oog voor gevolgen van beleidskeuzen voor onder meer burgers en ondernemers’, zo valt te lezen. Een prima uitgangspunt waar niemand op tegen kan zijn, toch?

4.1 Ruimte voor strategie?

Ruim twee maanden na verschijning van het witboek wordt, op dinsdag 2 juli 2024, een nieuw kabinet beëdigd. Het ministerie van LNV verandert in het ministerie van LNVN (Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) en krijgt twee nieuwe bewindspersonen vanuit de politieke partij BoerBurgerBeweging (BBB). Waar het witboek tot dat moment relatief ‘onder de radar’ zijn werk deed verandert dat direct. In Trouw verschijnt een groot artikel met als kop *Ambtenarenvisie over landbouw zet kwaad bloed bij innovatieclubs van ander ministerie*.²⁰ In het artikel wordt gesproken over een ‘ambtelijke visie’ en enkele noties uit het witboek aangehaald die daar als uitgangspunten zijn gepresenteerd, zoals een forse krimp van de veestapel,

meer ruimte voor de natuur en een fundamentele verandering van de landbouw. Tegelijkertijd is het relevant dat ambtenaren die wij voor dit onderzoek hebben gesproken, aangeven dat het document intern was bedoeld als werkdocument om het gesprek te structureren en te voeden, en niet als vaststaande beleidslijn of uitgewerkte visie. Volgens de krant heeft het document over de toekomst van natuur en landbouw bij diverse betrokkenen forse ergernis gewekt. Hoewel de uitkomsten van het witboek op basis van recente discussies juridische uitspraken en internationale afspraken best voor de hand liggen, zo valt te lezen in het artikel, geven de woordvoerders van Topsectoren Agri & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen aan dat zij 'onaangenaam verrast' zijn en er een soort provocatie in zien aan het nieuwe kabinet. Dat juist uit de Topsectoren deze kritiek klinkt ligt gevoelig omdat het een samenwerkingsverband betreft waarin overheid, onderwijs en bedrijfsleven samenwerken, onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, zo stelt de krant. Zij vinden dat de LVVN-ambtenaren hun boekje te buiten gaan met de toekomstvisie: *'Moeten wij dit lezen als een bewuste confrontatie tussen de ambtelijke wereld en de te verwachten politieke werkelijkheid?'* Een woordvoerder van het ministerie van LVVN nuanceert direct daarop de ontstane ophef door te stellen dat het witboek zeker niet bedoeld is als confrontatie met het nieuwe kabinet: *'Dit is een stuk waar al lang voor er een nieuw kabinet kwam aan is gewerkt. Om inzichtelijk te maken wat er speelt en wat de opgaves zijn.'* De politieke keuzes van een nieuw kabinet zijn altijd leidend, benadrukt de woordvoerder. *'Een minister heeft het meest aan ambtenaren die daarbij goed adviseren. Die eerlijk aangeven wat er kan, maar ook wat er niet kan. Dat is ambtelijk vakmanschap.'*

Ambtelijke strategie is zelden zonder spanning. Dat geldt zowel voor de inhoudelijke boodschap als de manier waarop het tot stand komt en wordt gepresenteerd. De vraag naar hoeveel ruimte ambtenaren hebben, krijgen én mogen nemen om strategie zelfstandig te ontwikkelen en daarover naar buiten open over te zijn is van oudsher onderwerp van gesprek. In het bijzonder als het gaat over de verhouding van ambtenaren tot bewindspersonen die vanuit politiek mandaat zijn aangesteld. Zo lang de advisering op één lijn ligt met de visie en opvattingen van de bewindspersonen is er niets aan de hand, maar op het moment dat hier verschillen in ontstaan laat de discussie weer op. Het witboek laat dat ook duidelijk zien: in de basis is niemand tegen een ambtelijke, langetermijnbeschouwing maar zodra deze botst met de opvattingen van politiek en bestuur ontstaat er spanning. Zelfs als de ambtelijke beschouwing (beter) inhoudelijk onderbouwd is, wetenschappelijk gestaafd en beargumenteerd dan nog kunnen bewindspersonen zich beroepen op hun politiek-bestuurlijk mandaat en daarvan afwijken vanuit de gedachte van de scheiding der machten, de Trias Politica. Op het moment dat hier discussie over ontstaat gaat het gesprek echter vaak

niet over de inhoudelijke kwestie en wie daarin gelijk heeft maar over de politiek-ambtelijke verhoudingen en de posities, rollen en bevoegdheden van ambtenaren ten opzichte van bewindspersonen. Een discussie waar zelden de ambtenaar aan het langste eind trekt.

De ruimte van strategen binnen ambtelijke organisaties is daarmee altijd omstreden. Een effectieve strategie is immers gericht op de toekomst, weet verbinding te maken met de buitenwereld, is wetenschappelijk onderbouwd en kijkt voorbij individuele organisatiebelangen. En hoewel een goede strateeg weet dat uiteindelijk alles valt of staat met het kunnen maken van verbinding tussen de al eerder beschreven strategische spanningen (lange en korte termijn, de externe omgeving en interne organisatie, ruimte voor reflectie en actiegerichtheid, integraal perspectief en verkokerde blik) weet men ook dat dit niet vanzelf gaat. In zekere zin lijkt hier sprake van een soort ‘strategie-paradox’: om (later) in nabijheid verbinding te kunnen maken is het nodig (eerst) de afstand te vergroten. Enige afstand tot de bestaande praktijk is immers noodzakelijk om te voorkomen dat men hetzelfde gaat doen als wat andere afdelingen al doen – daar zit de toegevoegde waarde van de strategie-functie niet in – maar leidt evenwel tot ongemak. En om de ingewikkeldheid nog wat verder te vergroten zijn het ironisch genoeg vaak de bestuurders zelf die er (bij strategiefuncties) op aan dringen om de ambtelijke ruimte te nemen en hen tegen te spreken. Aaron Wildavsky schreef al in 1979 het vermaarde boek *Speaking Truth to Power* hierover. Sterke bestuurders hebben stevige tegenspraak nodig – en niet onbelangrijk: zij weten dat ook als zodanig te waarderen, zo stelt hij. Voor strategen is dit bijzonder relevant omdat zij bij uitstek de rol in de organisatie hebben om de ‘top’ van de organisatie te spiegelen. Door inzichten voor te houden die niet alleen comfort bieden en aansluiten bij bestaand beleid, maar ook noties te delen die gepaard gaan met een zeker ongemak omdat ze een ander geluid laten horen en haaks staan op de gekozen koers. Maar op het moment dat het gebeurt en de boodschap onwelgevallig is verandert vaak de toon. Dit verklaart ook het diffuse beeld waarmee over rol van strategen die ambtelijk stevig positie kiezen wordt gesproken in relatie tot politiek en bestuur (zie ook Den Uijl et al., 2022). Zo wordt de strategiefunctie zowel positief geformuleerd als ‘hoeder van de democratie’ en ‘cruciaal onderdeel van checks and balances’ maar evenzeer ook negatief geduid als ‘vierde macht’ en ‘ondermijning van het politieke primaat’. Het laat zien dat het belang van strategische ruimte wel wordt gezien maar geen gegeven is.

4.2 Keerzijde van huidige rolopvattingen voor strategen

Zou het dan niet verstandig zijn als strategen zich wat meer conformeren aan de politiek-bestuurlijke logica? Het is een vraag die regelmatig in gesprek met de strategen van de verschillende ministeries ter tafel komt. Hoewel de vraag door eenieder in beginsel positief wordt beantwoord ('ja, dat zou soms verstandiger zijn') is men ook eensgezind dat dit niet de oplossing is ('maar dat is zeker niet altijd wenselijk'). Het biedt een mooi en interessant inzicht over de ontwikkeling van de strategiefunctie door de jaren heen en de dilemma's waar de strategen voor staan. Waar we in de vorige hoofdstukken al diverse ontwikkelingen hebben geduid die de organisatorische positionering van de strategiefuncties en de rolopvatting beïnvloeden, komt in alle gesprekken één specifiek thema telkens naar voren: macht en tegenmacht. Naar aanleiding van onder meer de toeslagenaffaire en 'het Groningen-dossier' rijst regelmatig de vraag – ook bij andere ministeries – in hoeverre ambtenaren niet te veel 'dienend' zijn geworden in hun beroepsuitoefening; zouden opvattingen over politiek-ambtelijke verhoudingen herbezinning behoeven? Dit heeft onder meer geleid tot aanpassing van de ambtseed per 1 januari 2025 waarin de notie is opgenomen dat ambtenaren als taak hebben het 'algemeen belang van onze samenleving' te dienen (in plaats van de bestuurder).²¹ Macht en tegenmacht is daarmee een thema wat de afgelopen jaren in het openbaar bestuur al veel aandacht vraagt en krijgt maar ook in het kader van strategie(ontwikkeling) interessant is. Hoe is tegenspraak goed te organiseren en welke rol hebben strategen hierin? Belangrijke notie daarbij is dat deze overwegingen niet (zozeer) is ingestoken vanuit zelfbescherming ('hoe behouden we onze baan?') omdat er alleen maar botsingen met bewindspersonen aan de orde zouden zijn, maar veeleer dient te worden gezien als een belangrijk onderdeel van goed functionerend bestuur waar ook ruimte is voor weerklank ('hoe versterken we onze instituties?').

Als we op die manier nogmaals naar de eerder geduide rollen van strategie-(functies) kijken, valt op dat alle vier de rollen als uitgangspunt hebben 'mee te bewegen' met de politieke bestuurders. Uit de gesprekken blijkt dit een logische verklaring te hebben: politieke bestuurders hebben vaak vele ambities die ze willen realiseren wat er in de praktijk al snel toe leidt dat strategen wordt gevraagd mogelijke (koppel)kansen en oplossingen in beeld te brengen. Risico's en valkuilen zijn, uiteraard, ook belangrijk maar de nadruk moet daar niet op liggen; het gaat om wat *wel* kan. Dit leidt er in de praktijk als vanzelf al snel toe dat strategen daarmee 'de positieve kant' eerder of nadrukkelijker belichten en daarmee de focus leggen op de kansen die ermee gepaard gaan.

Dit zien we ook terug als we naar de vier eerder beschreven rollen van strategiefuncties kijken. De verkennende rol richt zich op het vergaren van kennis en inzichten uit de buitenwereld met als doel een stevigere kennisbasis te creëren. De verbindende rol heeft oog voor het sluiten van allianties met interessante bedrijven en burgers met als doel draagvlak te organiseren. De verkondigende rol stelt het gedeeld verhaal centraal dat men graag eerst intern wil ontwikkelen en op enig moment naar buiten wil brengen en laten landen bij politiek en media met als doel een goed én eenduidig beeld van de organisatie neer te zetten. En de verzorgende rol focust zich vooral op het ondersteunen van de leiding en organisatie met als doel te komen tot één gedeeld organisatiebeeld. Hoewel er ook zeker risico's bij iedere rol te benoemen zijn, ligt de focus bij de invulling ervan primair op 'meedenken' en 'meebewegen'. Sterker nog, door de aandacht bij de rolomschrijvingen vooral op de kansen te richten drijven de risico's naar de achtergrond. Vergelijk dit met een zaklamp die ergens zijn licht op schijnt: een specifiek deel wordt uitgelicht en is goed zichtbaar, maar daarmee verdwijnt een ander deel ook in het donker. Voor strategiefuncties is dit relevant omdat het daarmee ook een blinde vlek kan creëren.

Wanneer we 'tegenspraak' als uitgangspunt nemen voor de rolinvulling van strategie ontstaat een heel ander perspectief op de rollen van strategie-(functies). Dan gaat het namelijk niet zozeer om het schetsen van de (koppel) kansen en oplossingen maar ook en vooral om het in beeld brengen van andere, niet genoemde of bekende beelden en geluiden die ook mogelijke risico's en valkuilen voor politieke bestuurders met zich mee brengen. Belangrijk notie daarbij is dat dit verder strekt dan de 'simpele' tegenstelling van dat er aan de reeds bekende en geformuleerde kansen en oplossingen ook een risico of valkuil zit. Dat is slechts een deel van de 'tegenspraak-rol' die strategische functies kunnen vervullen. Het nadrukkelijk inbrengen van nieuwe, andere en soms juist ook omstreden beelden en geluiden behoort daar ook toe. Niet zozeer omdat deze altijd en direct opgepakt of opgevolgd moeten worden, maar het buiten beschouwing laten ervan grote gevaren met zich mee kan brengen. Dit kan namelijk (op termijn) blinde vlekken veroorzaken, zogeheten 'filter bubbels' en 'echokamers' in de hand werken, losgezongen realiteiten bewerkstelligen en daarmee zelfs maatschappelijke scheidslijnen vergroten.

Die lijn volgend leidt dit ook tot heel andere vragen vanuit de verschillende invalshoeken van strategiefuncties (inhoud en proces, outside-in en inside-out). Welke inzichten worden eigenlijk niet meegenomen in verkenningen? Wat zijn doelgroepen waar op dit moment juist geen verbinding mee wordt gezocht? Welke verhalen worden impliciet of expliciet niet met de buitenwereld gedeeld? En welke organisatieonderdelen bevinden zich in de schaduw

van de aandacht, worden misschien bijna verwaarloosd? In feite ontstaan er via vragen als deze vier nieuwe, andere rolinvullingen waarbij het ‘tegen-denken’ en ‘tegenbewegen’ centraal komt te staan en de strategie(functie) tot doel heeft de lastige thema’s en kwesties die met ongemak gepaard gaan (ook) onder de aandacht te brengen van politiek en bestuur. We schetsen ze kort:

Strategen richten zich op wat anderen *vermijden*: het verkennen van bepaalde kennis en inzichten leidt als vanzelf ook tot het vermijden van andere kennis en inzichten. Dit kan leiden tot het ontwikkelen van ‘blinde vlekken’. Een vaak aangehaald strategisch vraagstuk in dat kader is de omgang met desinformatie, alternatieve feiten en complottheorieën. Vanuit strategisch perspectief is het relevant aandacht te hebben voor deze informatiestromen om een beter en gelaagder beeld te krijgen van de context waarbinnen kennis ‘ontstaat’ en ook om als organisatie zich daartoe verhouden (zie onder meer Harambam, 2017). Nu lijkt vaak het devies van afstand houden en negeren maar vormt daarmee ook een risico doordat daarmee de voedingsbodem waar de ‘andere partijen’ zich op baseren daarmee kan blijven bestaan en vaak zelfs versterkt wordt. Juist actief hiermee bezig zijn als vorm van ‘contrastrategie’ zou vanuit dit perspectief overwogen moeten worden (zie onder meer Devisch, 2024). Het vermijden van bepaalde inzichten hoeft echter niet alleen een bewuste keuze te zijn, zoals bij de omgang met alternatieve feiten en complottheorieën, maar kan ook onbewust plaatsvinden vanuit ‘bias’. Bij het duiden van trends en ontwikkelingen worden tal van keuzes gemaakt zoals wat wel en niet mee te nemen en meer of minder zwaar mee te wegen. Dat wat wordt vermeden is dan niet zozeer een bewuste keuze maar komt voort uit ervaring, kennis en kunde. Het expliciet maken hiervan én dus wel bewust meenemen in overwegingen is vanuit dit perspectief ook een belangrijk onderdeel van de strategische functie.

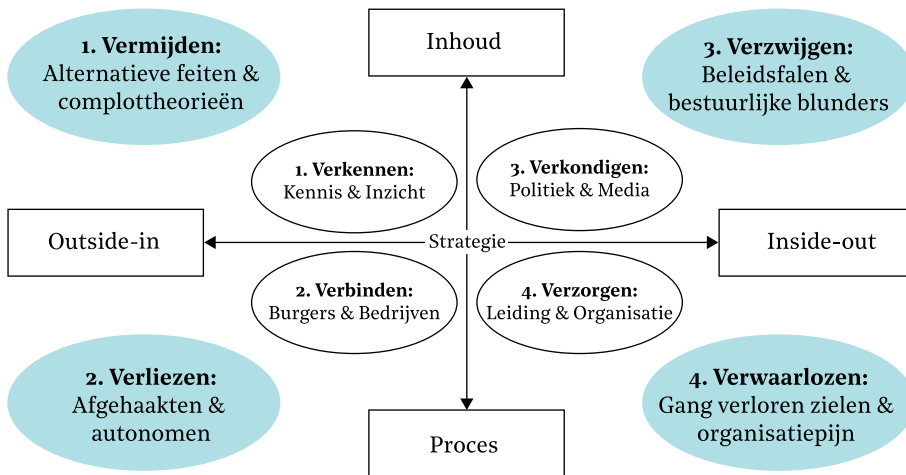
Strategen richten zich op wie anderen *verliezen*: het verbinden met bepaalde partijen leidt er als vanzelf ook toe dat het contact met andere partijen minder vanzelfsprekend wordt en misschien zelfs wel verloren gaat. Een veelgenoemd strategisch vraagstuk is die van toenemende polarisatie en het groeiend institutioneel wantrouwen. Als gevolg van diverse ontwikkelingen en grote dossiers zoals COVID-19, stikstof en toeslagen is het vertrouwen in de overheid onder burgers de afgelopen jaren sterk gedaald, zo laten onderzoeken van onder meer SCP en CBS zien. Wat dit op termijn betekent voor Nederland laat zich lastig voorspellen. Ook binnen de wetenschap is hier geen eenduidigheid over. Sommige auteurs waarschuwen ervoor dat Nederland steeds meer verschuift van een zogeheten ‘high trust society’ richting een ‘low trust society’ (zie onder meer Fukuyama, 1995).

Andere auteurs nuanceren dat beeld en stellen dat dit te kort door de bocht is (zie onder meer Van der Meer & van Erkel, 2024). Los van deze discussie is vanuit strategisch perspectief het wel relevant omdat het belangrijk is ook oog te hebben voor de partijen die zich niet vertegenwoordigd voelen en daardoor ‘afhaken’ (zie onder meer de Voogd & Cuperus, 2021) of zelfs zich buiten het systeem plaatsen, zoals de mensen die zich autonoom verklaren of soevereinen noemen.

Strategen richten zich op wat anderen *verzwijgen*: het verkondigen van bepaalde verhalen leidt als vanzelf ook tot het verzwijgen van andere verhalen. Een herkenbaar strategisch vraagstuk is die van de zogeheten ‘transparantie-paradox’ waarin er steeds meer openheid van de overheid wordt verwacht maar dit niet vanzelfsprekend leidt tot meer vertrouwen. Sterker nog, het tegenovergestelde is regelmatig waar: de hang naar meer transparantie leidt juist tot angst en onzekerheid. Het werkt daarmee mogelijk het verhullen van kwesties die spelen in de hand. Vanuit strategisch perspectief is het belangrijk ook oog te hebben voor de verhalen die kwetsbaar (voor de organisatie) zijn om te voorkomen zelf onbedoeld een cultuur te creëren waarin beleidsfalen wordt ‘afgedekt’, misstanden worden ‘verdoezeld’, bestuurlijke blunders worden ‘verhuld’ of interne kritiek niet mogelijk is (zie onder meer Frederik, 2021; Boin & Kuipers, 2024). Met als risico daarmee uiteindelijk te belanden in situaties waarin ‘doofpotten’ ontstaan en ‘klokkenluiders’ zich genoodzaakt zien de waarheid via externe kanalen naar buiten te brengen.

Strategen richten zich op wie anderen verwaarlozen: het verzorgen van bepaalde organisatiedelen leidt bijna als vanzelf ook tot het verwaarlozen van weer andere organisatiedelen. Een veelbesproken strategisch vraagstuk gaat over hoe om te gaan met pijn in organisaties. Vaak niet direct en bewust aangericht maar ontstaan als nevenschade bij het opstarten van nieuwe projecten en ontwikkelingen of als gevolg van een herijking of herbezinning van de organisatie (zie onder meer ‘t Hart, 2012). De aandacht gaat dan snel uit naar wat er wel wordt gedaan, maar is er geen oog voor wat op dat moment niet (meer) wordt gedaan. In dat kader wordt ook wel gesproken over zogeheten ‘stopstrategieën’ (zie onder meer Van den Berg, 2020). Vanuit strategisch perspectief is het belangrijk hier ook oog voor te hebben, omdat er ook organisatiedelen zijn die niet direct centraal staan in ontwikkelingen en daarmee zich buitengesloten kunnen voelen. In ieder organisatie kent men wel de afdelingen en functies waar – vaak door reorganisaties – medewerkers los zijn gezongen van de organisatie of zonder succes al tijden op zoek zijn naar de zin en het doel van hun werk. In een van onze gesprekken met strategen is zijn organisatie ook wel aangeduid als de ‘gang van verloren zielen’.

Figuur 5. Verbreding rolopvattingen strategiefuncties



4.3 Strategie in samenhang bezien

Een vaak aangehaalde notie in de gesprekken tijdens ons onderzoek is dat een goede strategie schuurt: het geeft enig ongemak en dat is precies de bedoeling. Uitgangspunt daarbij is dat er zonder wrijving geen glans ontstaat. Strategen zien het als belangrijke kracht van hun werk dat ze de confrontatie met de ambtelijke leiding en het politiek bestuur niet uit de weg gaan maar daar *juist* ruimte voor durven te nemen. Dat dit soms spanning oproept is inherent aan het vak van strategie, stellen ze. De strategiefunctie behoort immers ook tegenwicht te bieden aan de dominante bewegingen, inzichten en opvattingen. In een van de gesprekken vertelde een strateeg dat binnen hun ministerie een aantal onderwerpen als ‘taboe’ waren bestempeld: hier mocht en werd niet over gesproken. Deze onderwerpen stonden namelijk haaks op de op dat moment geldende politiek-bestuurlijke opvattingen binnen hun ministerie. Dit leverde niet alleen ongemak op maar liet ook direct zien wat dit betekent voor de strategische functie. Door het als taboe aanmerken van een aantal thema’s werden namelijk ook bepaalde oplossingsrichtingen uitgesloten. En, los van de vraag of dit inhoudelijk wenselijk is, doet het ook iets met de cultuur een organisatie wanneer niet alles (openlijk) besproken kan en mag worden. Uiteraard is het aan de bewindspersonen om hun eigen koers te kiezen, zo benadrukte de strateeg met oog voor politiek-bestuurlijke verhoudingen, maar het zorgt er wel voor dat daarmee ook risico’s voor de lange termijn ontstaan.

Aan strategen daarom ook de opdracht om het niet als een zwart-wit verhouding voor te spiegelen waar je ‘voor’ of ‘tegen’ bent. De kunst van strategiefuncties is om de benoemde spanningen tussen de rolopvattingen meer gericht op het ‘meebewegen’ of het ‘tegenspreken’ niet als een impasse of patstelling te zien die verlamdend werkt maar uitnodigt tot het maken van verbindingen: hoe zijn de strategische spanningen productief te maken? Om in die spanningsvolle context van uiteenlopende verwachtingen te kunnen acteren zijn strategen bezig om ruimte te vinden of te maken en moeten ze tegelijk weerklank zoeken en wrijving wekken. Dat leidt tot vier strategieën om de verschillende zijden van de eerder geschetste rolopvattingen met elkaar te verbinden:

Strategie van het *contextualiseren* – als verbinding tussen ‘verkennen’ en ‘vermijden’: om de strategische spanning tussen het *verkennen* en *vermijden* van kennis en inzichten productief te maken is het belangrijk voor strategen om zaken in context te kunnen plaatsen. Vaak ontbreekt het aan een goed beeld welke inzichten wel en niet relevant zijn voor strategische vraagstukken. Ook omdat men paradoxaal zelf grote kans heeft in zogeheten ‘filterbubbels’ en ‘echokamers’ terecht te komen – terwijl men daar juist anderen op wijst. Door vraagstukken in het juiste perspectief te plaatsen en de bredere context te schetsen ontstaat een rijker, gelaagder beeld van hoe zaken zich inhoudelijk tot elkaar verhouden. Denk bijvoorbeeld aan het (narratief) analyseren en doorgronden wat de onderliggende redenen zijn dat mensen in alternatieve feiten of complotten geloven. Hoewel dit soms kan leiden tot ongemak omdat het ook duidelijk wordt wat men niet weet of waar discussie over bestaat maakt het voor politiek en bestuur wel mogelijk om overwogen beslissingen te nemen.

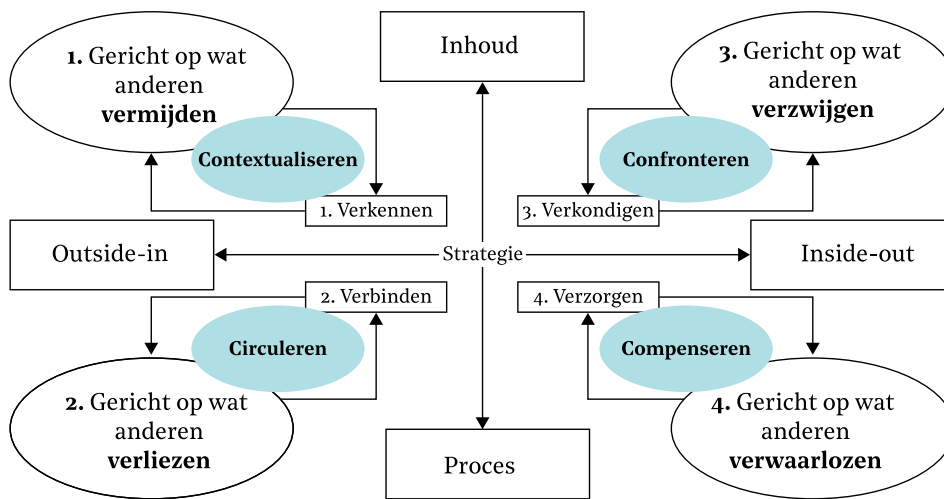
Strategie van het *circuleren* – als verbinding tussen ‘verbinden’ en ‘verliezen’: om de strategische spanning tussen het *verbinden* en *verliezen* van partijen productief te maken is het belangrijk voor strategen om ervoor te zorgen dat niet alleen de gevestigde orde met de usual suspects aan tafel zitten. Dit vraagt van strategen continu schakelen tussen partijen waar men dichtbij staat en afstand van houdt, en ook om daarin voldoende vernieuwing te houden. In die context wordt regelmatig de term ‘stakeholdermanagement’ genoemd om wijs om te gaan met verschillende partijen. De praktijk laat echter vaak zien dat dit eerder leidt tot meer in- en uitsluiting dan dat het dit voorkomt. In dat kader is het interessant om juist ook te kijken waarom bepaalde groepen zich tegen de overheid afzetten, en hoe die toch ook soms een plek aan tafel kunnen krijgen. Denk bijvoorbeeld aan het nadrukkelijk in kaart brengen van de ‘unusual suspects’ of zelfs de ongewenste personen en partijen bij netwerkverkenningen. Door strategische kwesties vanuit

verschillende standpunten te (blijven) bezien ontstaat een gebalanceerd(er) beeld van hoe kwesties door verschillende groepen worden beleefd.

Strategie van het *confronteren* – als verbinding tussen ‘verkondigen’ en ‘verzwijgen’: om de strategische spanning tussen het *verkondigen* en *verzwijgen* van verhalen productief te maken is het belangrijk voor strategen om botsende beelden met elkaar te confronteren. Een bekend spreekwoord luidt ‘waar gehakt wordt vallen spaanders’. Ook voor organisaties geldt dit: daar waar mensen aan het werk zijn worden fouten gemaakt. Het open zijn over de kwetsbaarheden in organisaties blijkt echter vaak nog een taboe. Sterker nog, vaak probeert men koste wat kost die verhalen ‘binnen’ te houden – met soms alle gevolgen van dien. Voor strategen is het daarom belangrijk om die spanningen niet weg te poetsen maar zichtbaar te maken en te kijken hoe hier het goede gesprek over kan ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan het bespreken van spanningen via een methode als ‘dilemmalogica’. In plaats van conflicten te vermijden moet men kijken hoe botsende beelden en verhalen productief zijn te maken.

Strategie van het *compenseren* – als verbinding tussen ‘verzorgen’ en ‘verwaarlozen’: om de strategische spanning tussen het *verzorgen* en *verwaarlozen* van organisatiedelen met elkaar in lijn te brengen is het belangrijk voor strategen om te kijken hoe zaken zich tot elkaar verhouden en waar nodig de balans te herstellen door te compenseren. Coherentie is wellicht het woord dat het best de meerwaarde van strategiefuncties uitdrukt als het gaat over de manier waarop men om kan gaan met spanningen in organisaties. Het maken van lastige afwegingen en stellen van prioriteiten hoort bij strategie. Tegelijkertijd dient men ook altijd het gesprek te voeren wat het realiseren van het een mag kosten ten opzichte van het ander. Door als strategiefunctie goed deze balans te bewaken, tussen wat wel en niet in de organisatie kan en gedaan wordt, ontstaat meer evenwicht tussen de verschillende organisatieonderdelen. Denk aan het inzichtelijk maken van de ‘onderstroom’ (onuitgesproken emoties, onzichtbare patronen en impliciete dynamieken die het gedrag van mensen en teams bepalen) in de organisatie via bijvoorbeeld intervisie. Hoewel ‘organisatiepijn’ nooit helemaal is te voorkomen kan er wel beter mee worden omgegaan.

Figuur 6. Verbinding rolopvattingen strategiefuncties



Het verbinden van het ‘meedenken’ en ‘tegenspreken’ als vorm van strategie is dan ook cruciaal. Tegelijkertijd leert de praktijk ook dat dit nog niet eenvoudig is. Het vraagt namelijk om meer dan alleen beide zijden te belichten of een van beide kanten boven de ander te plaatsen door te kiezen. Ook omdat het ongemak, dat mogelijk gepaard gaat met het tegenspreken, niet iets is wat moet worden weggepoetst of opgelost maar mag of zelfs moet blijven bestaan. Het heeft namelijk niet alleen een praktische waarde (‘andere beelden en geluiden in kaart brengen’) maar vertegenwoordigt ook een principiële(re) waarde (‘de praktijk is niet eenduidig’). Het toevoegen of explicieter maken van andere, soms tegenstrijdige, onwelgevallige of zelfs omstreden geluiden in beleid als onderdeel van de strategische functie is daarmee ook veel fundamenteeler van aard dan alleen een verbreding van de rolopvattingen. Het feit dat het gebeurt en daar een specifieke plek voor is binnen de ambtelijke organisatie is een interventie op zich.

5. Conclusie: strategisch ongemak durven organiseren

Window of Opportunity

Stel je voor: je bent werkzaam als strateeg bij een ministerie in Nederland, de verkiezingen zijn net geweest en de eerste contouren van een nieuw kabinet tekenen zich af. Zondagavond 19.00 uur verschijnt er een bericht op je werktelefoon met de vraag of je de volgende dag aan kan sluiten bij een overleg met andere ministeries. Centraal staat de vraag wat de belangrijkste trends en ontwikkelingen zijn die de komende jaren op Nederland afkomen rond een specifiek en actueel thema – klimaat, defensie, migratie. Ieder ministerie krijgt tien minuten de tijd om de belangrijkste inzichten te delen: wat zijn de grootste uitdagingen, welke kansen doen zich voor en waar zijn slimme verbindingen mogelijk? Het is wat ‘last minute’ zo wordt aangegeven in het bericht, maar wel belangrijk om als ministerie erbij te zijn én een mooie kans om vanuit ‘ons standpunt’ een aantal kwesties voor het voetlicht te brengen. En, niet onbelangrijk, bij het overleg zijn diverse topambtenaren aanwezig waaronder ‘onze eigen DG’. De bijeenkomst zou zomaar eens een ‘window of opportunity’ kunnen bieden om voortgang te boeken in de dossiers waar je aan werkt. Ideaal is het natuurlijk allemaal niet, gezien de beperkte voorbereidingstijd in combinatie met de drukte op dit moment. En het verzoek komt eigenlijk net te vroeg vanwege de lopende toekomstverkenning. Maar dat kan geen excuus zijn; er zijn vast al voorlopige bevindingen te delen. Wel belangrijk dat de boodschap van de presentatie positief is, zo valt in de laatste regels van het bericht te lezen. Uiteraard zitten er haken en ogen aan de plannen, maar onze DG wil met dit thema graag ‘de boer op’. Dus de focus moet vooral liggen op wat wél kan. Een korte bijdrage voor morgenochtend 10.00 uur moet wel lukken, toch?

In gesprek met strategen van de ministeries komen regelmatig verhalen voorbij over ad hoc interventies zoals hierboven beschreven. Het illustreert mooi wat het werk van strategen, en breder mensen met een strategische component in hun werk, even interessant als ingewikkeld maakt. Het is een functie die goed staat aangeschreven, gewaardeerd wordt, veel dynamiek met zich meebrengt, en zich richt op de meest uitdagende dossiers, vaak op het snijvlak van ambtenarij en politiek. Tegelijk is het ook een lastige functie om goed invulling aan te geven, waar de omgeving voortdurend verandert, continu met spanning omgeven is, waar verwachtingen zelden overeenkomen met resultaten, tijdsdruk voortdurend aan de orde is en die veel verloop kent.

Lastig, zo houden velen ons voor. Een strateeg merkte bijvoorbeeld op dat het werk wel echt 'je roeping' moet zijn om het vol te houden terwijl een ander ons juist voorhield dat het niet iets is wat je 'een leven lang' kan volhouden of blijven doen. Maar telkens wel vervat in de dubbelzinnige boodschap dat er juist daardoor ook van de functie van strateeg te genieten valt: je komt op bijzondere plekken, opereert in de schaduw van de macht, staat in verbinding met wetenschap en praktijk, het is een functie met een zeker aanzien en niet geheel onbelangrijk vaak financieel aantrekkelijk. Het maakt dat de strategische functie wordt gewaardeerd maar zelden vrij van discussie is.

Een van de strategen legde daarbij de link met de notie van 'impossible job'. Ook omdat dit een term is die in het openbaar bestuur steeds vaker zijn intrede doet. Tegelijkertijd is de term omstreden en roept het veel vragen op: want wat is eigenlijk een 'onmogelijke baan' en wie bepaalt dat? In de literatuur blijkt dat het begrip ook niet eenduidig betekenis krijgt. De meest dominante lijn in het denken hierover beschrijven Hargrove en Glidewell in het gelijknamige boek *Impossible Jobs in Public Management* (1990): lastige, vaak stressvolle beroepen waarvan de uitoefening gepaard gaat met afbrandrisico's, emotionele belasting en unieke vaardigheidsvereisten. En, niet onbelangrijk, deze banen krijgen vaak niet de waardering die ze verdienen. Vanuit dit perspectief zijn 'impossible jobs' banen waar het werk *zelf* 'onmogelijk is'. Dat kan zijn doordat het werk per definitie onuitvoerbaar is geworden of gemaakt doordat onrealistische doelen zijn gesteld en verwachtingen gewekt die niet of nauwelijks kunnen worden behaald. Maar ook beroepen waarin onder acute druk zeer complexe taken moeten worden uitgevoerd en ter plekke beslissingen moeten worden genomen met ingrijpende gevolgen voor betrokkenen, zoals bij ambulancepersoneel. Denk ook aan werk waarbij professionals zelf fysiek risico lopen, zoals bij militairen en politieagenten.

Hoewel strategiefuncties zich bezighouden met complexe vraagstukken lijkt deze uitleg van het begrip 'impossible job' niet zozeer op de strategiefunctie van toepassing. Sterker nog, het maken van die vergelijking brengt zelfs enig ongemak met zich mee ('dat ga ik niet over mijn eigen baan zeggen' en 'andere banen zijn lastiger'). Toch raakt de term 'impossible job' wel aan het werk van de strategiefunctie, zo zouden wij stellen, alleen dan op een net andere manier dan in bovenstaande voorbeelden. Het onderscheid schuilt in de dubbele betekenis van de term 'impossibleness'. In de eerste categorie ligt de nadruk van de term 'impossible' op de functie zelf: het werk is onmogelijk. In de tweede categorie, waaronder de strategiefunctie, ligt de nadruk niet zozeer op de functie maar op de uitkomst ervan. Door hun werk te doen worden mensen die deze functies vervullen als onmogelijk ervaren. Niet zozeer de strategische functie is onmogelijk, maar men maakt zich onmogelijk

door die functie. Strategisch werk is weliswaar lastig, maar door het werk *ben* je ook lastig. Het werk is moeilijk maar door het werk vinden mensen je ook moeilijk ('je doet moeilijk'). Het gaat daarmee om onmogelijk werk in een heel andere betekenis: werk waarin geen uitkomst volledig 'goed' kan zijn – en dat is precies de bedoeling ervan. Strategisch werk bestaat uit het voortdurend navigeren tussen waarden, belangen en tijdshorizonten die niet volledig met elkaar te verenigen zijn. Strategen moeten voortdurend afwegingen maken die onvermijdelijk ten koste gaan van het één of het ander. Het inbrengen van meerdere perspectieven kan bijvoorbeeld de kwaliteit van besluitvorming vergroten, maar gaat vaak gepaard met vertraging en daarmee met verlies aan snelheid of efficiëntie. Het inbrengen van niet heersende opvattingen en contrasterende beelden levert niet als vanzelfsprekend waardering op, maar het oogsten van lof is ook niet het doel.

Dat de functie van strateeg bij de rijksoverheid vanuit die dubbelzinnigheid onder de noemer 'impossible job' kan worden geschaard is dus niet heel vreemd gedacht. Tegelijkertijd heeft de strateeg zelf niet direct veel profijt van die constatering ('hoera, mijn werk mag tot de zogeheten 'impossible jobs' worden gerekend'). Een goede institutionele verankering en (noodzakelijke) ruggensteun vanuit de ambtelijke top zijn daarin cruciaal. In gesprekken met strategen werd meermaals benoemd dat het een ambtelijk geheim is dat velen kennen maar waar zelden hardop over wordt gesproken: strategen weten vaak meer, willen meer zeggen maar doen dat toch niet omdat het niet past in logica van politiek en bestuur. Sterker nog, het doorbreken van de zogeheten 'mores' kan de positie van strategen – en breder ambtenaren – op de tocht zetten. Laat staan dat je dit niet alleen intern maar ook extern doet. Hoewel de al eerder genoemde per 1 januari 2025 aangepaste ambtseed op papier de positie van ambtenaren heeft verstevigd, om vanuit professionaliteit en vakmanschap te adviseren, blijkt in de praktijk dat het naar buiten toe ventileren van verschillen van opvatting als ambtenaar nog altijd een taboe te zijn. Een van de strategen sprak in dat kader over 'sneuvelbereidheid', verwijzend naar de mogelijke gevolgen van het doorbreken van de geschreven en ongeschreven regels. Hierin schuilt een wezenlijk gevaar voor strategiefuncties. Het kan er immers toe leiden dat strategen sneller geneigd zijn om het conflict uit de weg te gaan, door te doen wat ze altijd al doen en bij voorkeur mee te denken en daarmee ook mee te bewegen met politiek en bestuur – ook als dat gegeven het voorliggend vraagstuk in hun ogen niet de meest logische of gewenste weg is. We hopen met dit essay dan ook een lans te breken om zorgvuldig(er) naar de waarde van strategische functies te kijken.

Het goed borgen van 'impossibleness' gaat niet vanzelf maar vereist concrete inbedding in de (inter)departementale organisatie en leiderschap dat snapt

wat de nuance van onmogelijkheid is: strategische functies doen moeilijk en daarom doen ze het goed. Ze zijn lastig en daarom zijn ze nodig. Ze zijn niet bruikbaar voor het oplossen van dit actuele probleem, maar precies daarom zijn ze nuttig. Ze doen niet wat politieke bestuurders van ze vragen en juist daardoor vervullen ze een belangrijke democratische functie. Strategie is dan ook niet een manier om met ongemak om te gaan, maar het is eerder andersom: ongemak vormt goedbeschouwd de kern van het vak.

Literatuur

Berg, M. van den (2020). *Stop. Stopstrategieën voor organisaties*. Zaltbommel: Uitgeverij Thema.

Berg, C. van den, Schröer, L., De Wolff, C., Schulz, M. (2021). *De Chief Legal Officer. Over het borgen van de juridische kwaliteit binnen het Rijk*. NSOB. Den Haag.

Boin, R. A., & Kuipers, S. L. (2024). Dramatisch beleidsfalen: de noodzaak voor een hernieuwde zoektocht naar oorzaken. *B En M: Tijdschrift Voor Beleid, Politiek En Maatschappij*, 51(3), 246-261.

Commissie Borstlap. (2002), *Kracht zonder macht*.

Devisch, I. (2024). *We informeren ons kapot. Pleidooi voor onwetendheid*. Amsterdam: de Bezige Bij.

Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*. Amsterdam: de Correspondent.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press

Graeber, D. (2013). On the phenomenon of bullshit jobs: A work rant. *Strike Magazine*, 3(1), 2.

Harambam, J. (2017). *“The Truth Is Out There”: Conspiracy culture in an age of epistemic instability*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Hargrove, E. C., & Glidewell, J. C. (Eds.). (1990). *Impossible jobs in public management*. Studies in Government and Public Policy.

Jarzablowksi, P., Bolagun, J. & Seidl, D. (2007). *Strategizing: the challenges of a practice perspective*. In: Human Relations, vol. 60, no. 1, pp. 5-27.

Leefflang, H. (2013). *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken*.

Van der Meer, T. W. G., & van Erkel, P. F. A. (2024). Moving beyond the political trust crisis debate: Residual analyses to understand trends in political trust. *European Journal of Political Research*, 63(3), 1240-1257.

Meerkerk, I. van, & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.

ROB. (2024). *Naar een uitvoerende macht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Rosa, H. (2013). *Social acceleration: A new theory of modernity*. Columbia University Press.

Schram, J., Wijnands, S., van der Steen, M. & M. van Twist (2022a). *Strategisch vermogen (h)erkennen. Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht*. Den Haag: NSOB.

Schram, J., van Twist, M., van der Steen, M. & M. van Delden (2022b). *In gesprek over strategie. Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt*. Den Haag: NSOB.

Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de uitvoering 2022*. Den Haag.

Twist, M. van, van der Steen, M. & R. Peeters (2007). *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*. Den Haag: NSOB.

Uijl, H. den, Frissen, P., Schulz, M. & J. Oudega (2022). *Ambtelijke ruimte. Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?* Den Haag: NSOB.

Voogd, J. de & R. Cuperus (2021). *Atlas van Afghaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Tilburg: PON & Telos.

Weber, M. (1919). *Politics as a Vocation*.

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

Wildavsky, A. (1997). *Speaking truth to power: Art and craft of policy analysis*. Routledge.

WRR (2025). *Deskundige overheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Eindnoten

- 1 Dit voorbeeld illustreert dat landen hun strategisch vermogen op uiteenlopende manieren institutioneel organiseren, mede afhankelijk van historische en bestuurlijke keuzes en de bredere culturele context. Daarin kunnen waardevolle elementen schuilen. Tegelijkertijd wordt hiermee niet gesuggereerd dat Nederland zich in de richting van de genoemde bestuursmodellen zou moeten ontwikkelen, mede omdat de bestuursmodellen van de genoemde landen fundamentele vragen oproepen ten aanzien van democratische legitimiteit, rechtsstatelijke waarborgen en maatschappelijke verantwoording.
- 2 Wij hebben gesprekken gevoerd met leden van het Strategie Beraad Rijksbreed, waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd. Het ministerie van Financiën is hierin niet vertegenwoordigd en heeft daarnaast niet gereageerd op ons verzoek om een gesprek. De bevindingen ten aanzien van het ministerie van Financiën zijn daarom gebaseerd op indirecte bronnen, waaronder inzichten van functionarissen bij verbonden uitvoeringsorganisaties en openbare documenten, zoals organogrammen en het introductiedossier voor de bewindspersonen van het ministerie van Financiën.
- 3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Introductiedossier ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.
- 4 Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (2024). *Introductiedossier Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur*.
- 5 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). *Introductiedossier Ministerie van Justitie en Veiligheid*.
- 6 Ministerie van Defensie. (22-12-2025). *Eenheden Bestuursstaf*. Geraadpleegd via <https://www.defensie.nl/organisatie/bestuursstaf/eenheden>.
- 7 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2024). *Introductiedossier: nieuwe bewindspersonen*.
- 8 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Introductiedossier ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.
- 9 SZW (22 december 2025). *Team Chief Science Officer*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/kennis-en-onderzoek-szw/team-chief-science-officer>.
- 10 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). *Introductiedossier 2024: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*.
- 11 NOS (18 oktober 2022). 'Straat bijbouwen in elk dorp en stad lost woningcrisis op.' Geraadpleegd via: 'Straat bijbouwen in elk dorp en stad lost woningcrisis op'.
- 12 PBL (24 september 2024). *Straatje erbij*. Geraadpleegd via: <https://www.pbl.nl/publicaties/straatje-erbij>.
- 13 We hebben voor de totstandkoming van het kwadrant in deze paragraaf dezelfde methode en analyse gebruikt als voor het kwadrant in 2.2. De werkwijze zoals omschreven in dit hoofdstuk is daarom ook hier van toepassing.

- 14 Binnenlands Bestuur (12 mei 2025). *Een loyale ambtenaar is vooral geen slaafse volger*. Geraadpleegd via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bestuurlijke-organisatie/een-loyale-ambtenaar-is-vooral-geen-slaafse-volger>.
- 15 RD (7 juni 2024). *Ambtenaren twijfelen aan landbouwplannen coalitie*. Geraadpleegd via: <https://www.rd.nl/artikel/1066453-ambtenaren-twijfelen-aan-landbouwplannen-coalitie>.
- 16 NRC (16 oktober 2025). *Van kunstgras tot vaccins. Het RIVM ligt vaker onder vuur*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/16/van-kunstgras-tot-vaccins-het-rivm-ligt-vaker-onder-vuur-a3976895/>.
- 17 Volkskrant (31 juli 2025). *Langzaam verdampt de heilige status van corona experts*. Geraadpleegd via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/langzaam-verdampt-de-heilige-status-van-de-corona-experts-bc7299d3/>.
- 18 TNO (25 oktober 2025). *Van staat tot straat: samen weerbaar tegen desinformatie*. Geraadpleegd via: <https://www.tno.nl/nl/newsroom/insights/2025/10/desinformatie-weerbaar/>.
- 19 Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (26 april 2024). *Witboek ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/04/26/witboek-ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit>.
- 20 Trouw (8 juli 2024). *Ambtenarenvisie over landbouw zet kwaad bloed bij innovatieclubs van ander ministerie*. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/ambtenarenvisie-over-landbouw-zet-kwaad-bloed-bij-innovatieclubs-van-ander-ministerie>.
- 21 Rijksoverheid (19 december 2024). *Nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren: mens en maatschappij centraal*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/19/nieuwe-ambtseed-voor-rijksambtenaren-mens-en-maatschappij-centraal>.

Eerder publiceerde de NSOB

2026

New Public Brutalism?

Tegenspel bieden aan de tijdgeest

Mark van Twist, Shivant Jhagroe

Toegedekte politiek

Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen
in Twenterand doorbreken

Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist

2025

Noblesse oblige

De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur

Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel

Verhalen(d) verknopen

Hoe je stem geeft aan het stille midden

Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma,

Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit

(On)gehoorzaam bestuur

In het onderwijs

Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samwel, Eva Kloet

Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien

Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee,

Hasna el Morabit

Volgens het boekje

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor
zeespiegelstijging

Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse

Ontwerper ontmoet publieke zaak

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals

Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden

(N)iets te kiezen

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen

Doe dit (niet)

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)rden werkelijkheden

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

Mark van Twist, Wiljan Hendrikx, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van hier

Over de centrale rol van decentraal bestuur

Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein

Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,

Martijn van der Steen

‘De mensen in het land’

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine

Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk

resultaatgericht samenwerken

Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review

Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van

‘de alleenverdienersproblematiek’

Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie

Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

*Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij,
Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel*

Audit, maar dan anders

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel,
Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat*

Werk maken van erkenning

Over contact als toegangspas

Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

Hans de Bruijn

Signalen managen

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

*Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendriks,
Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen*

Over intenties en interferenties

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

*Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout,
Robin Hill*

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-836349-5-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

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.