

Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Jorgen Schram

Laura Schröer

Mark van Twist

Martijn van der Steen

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.

Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?

Het essay Strategisch ongemak organiseren ging over de vraag hoe de rijksbrede strategische functie zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld; welke patronen zijn daarin zichtbaar, in termen van professionaliteit en positionering? En wat zegt dat over de professionaliteit en de professie? Duidelijk werd dat strategie binnen een overheidsorganisatie vaak het karakter heeft van een *impossible job*. Een type activiteit dat vanwege de inherente dilemma's die erin besloten liggen altijd maakt dat de beoefenaren ervan zich – als ze het goed doen – in zekere mate *onmogelijk maken*. Ze roeien tegen de stroom in, bieden tegenwicht, denken de andere kant op, en hebben oog voor wat anderen vaak vanuit pragmatische redenen van bestuurbaarheid ('hoe moet vooruit') over het hoofd zien. Zo zijn strategen dus 'onmogelijke types'. Het werk is moeilijk, maar het goed uitoefenen van dat werk maakt strategen 'moeilijk'. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de strategische functie een veel gereorganiseerde functie is, die met de tijd vaak van kleur en locatie verandert.

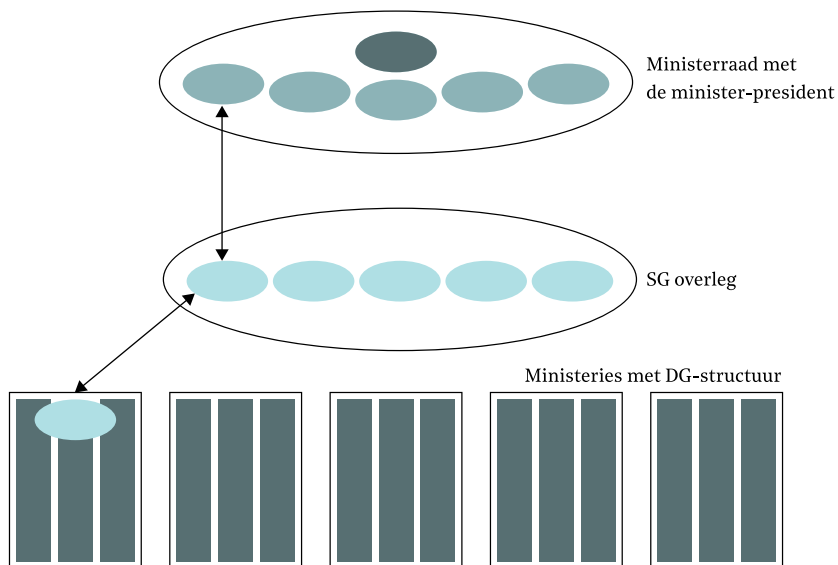
Dit essay is tot stand gekomen in opdracht van het Strategie Beraad Rijksbreed (SBR), het platform waarin de verschillende strategische eenheden (en enkele strategische adviesraden en planbureaus) met elkaar samenkomen en samenwerken. Individueel worstelen elk van deze strategische eenheden met het versterken van hun functioneren in hun eigen organisatie. Maar wat betekent de toevoeging rijksbreed daarbij? Hoe ziet rijksbrede strategie eruit, en hoe werkt de impossibleness ervan daarin door?

Allereerst is het belangrijk om te reflecteren op het idee van rijksbreed. In het Nederlandse systeem bestaat de rijksoverheid uit een kabinet van individuele ministers, die als individu verantwoordelijk zijn voor het handelen vanuit hun ministerie; het gaat dus om ministeriële verantwoordelijkheid, niet om collegiale verantwoordelijkheid zoals bijvoorbeeld bij Colleges van B&W of Gedeputeerde Staten. Daar is het geheel, het college, de eenheid waarop verantwoordelijkheid rust. Bij de rijksoverheid zijn dat de ministers. Het kabinet is weliswaar de verzameling van die verantwoordelijke figuren, maar is daarmee niet het verantwoordelijke orgaan. Rijksbreed functioneren ontstaat hierbij dus altijd vanuit de context van individuele en daarmee sectorale verantwoordelijkheid en focus. 'Rijksbreed' werken betekent dan dat de individueel verantwoordelijke bewindspersonen hun individuele verantwoordelijkheid ten dienste van de gezamenlijkheid inzetten – en in zekere zin ook opofferen.

Een vergelijkbare dynamiek geldt binnen de ministeries. Ook daar is er weliswaar sprake van een 'bestuursraad', maar de belangrijkste inhoudelijke deskundigheid én verantwoordelijkheid ligt daar bij de individuele directeuren-generaals (DG's). De secretaris-generaal (SG) heeft de leiding van het departement en is de 'hoogste ambtenaar en eerste adviseur van de minister', maar in de praktijk hebben de DG's voor de onderwerpen in hun portefeuille het contact met de bewindspersoon. Figuurlijk geldt hier dus, net zoals op kabinetsniveau, een 'doorgezakt model'. De inhoudelijke verantwoordelijkheid, of beter gezegd de verantwoordelijkheid voor de inhoud, ligt niet bij het centrale college en de voorzitter daarvan, maar bij de samenstellende delen. Vakministers en DG's zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de inhoudelijke koers van de rijksoverheid. In concreto, omdat zij de voorstellen doen en de inhoudelijke afwegingen voor beleid en politieke keuzes maken. Maar ook bij wet, in die zin dat de formele lijn richting het parlement nu eenmaal via de vakministers loopt.

Dit 'doorgezakte' model is een funderend element van de Nederlandse rijksoverheid. Het is al decennialang de gegroeide praktijk en het was ook al bij het vorige onderzoek naar de strategische functie bij de rijksoverheid een belangrijke bron van strategische complexiteit. Strategische eenheden worden opgericht in een poging om meer integraal te werken en verkokering te doorbreken – precies omdat juist die verkokering en sectorale focus de basis van het systeem vormt. Ze zijn vaak gepositioneerd onder de verantwoordelijkheid van de SG, omdat dat de enige functionaris is die expliciet het geheel vertegenwoordigt – maar daarmee ook vanzelfsprekend spanning met de DG's ervaart. Binnen ministeries speelde dit ook toen al en ook de pogingen om tot rijksbrede strategie te komen zijn er altijd door beïnvloed. Simpelweg, omdat er in het doorgezakte model géén vanzelfsprekende plaats is voor overstijgende rijksbrede strategie. Het verlangen daarnaar is zo groot, omdat de realiteit ervan ontbreekt. Of beter gezegd, het tot stand brengen van integrale rijksbrede strategie – en beleid/keuzes – vereist per definitie een breuk met wat binnen het systeem als normaal is geborgd en gevestigd. Tegen de stroom in, in plaats van met de stroom mee.

Figuur 1. Inrichting en aansturing ministeries rijksoverheid

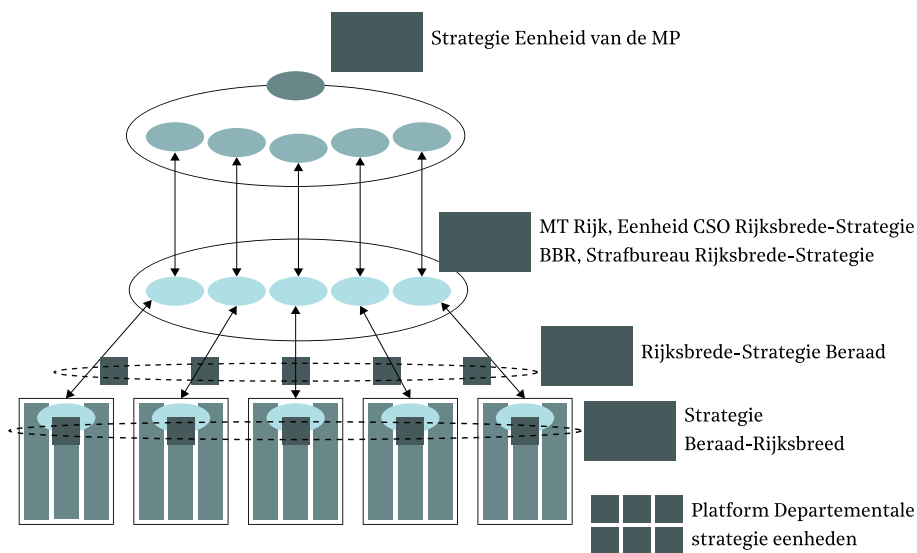


Nieuw te midden van dat alles zijn de ambitie én de concrete poging van de SG's om 'hun' gezamenlijke beraad, het SG Overleg (SGO), om te vormen tot een *Bestuursraad Rijk* (BRR) en daar ook inhoudelijke verantwoordelijkheid te nemen. De naam van het voorgenomen nieuwe rijksbrede orgaan zegt genoeg: van de vrijblijvendheid van een "overleg" naar het natuurlijk niet toevallig gekozen 'hoogste overleg binnen het ministerie'. Het idee daarbij is dus om de centrale coördinatie van de bestuursraad in een ministerie ook toe te passen op het rijk. Met daarbij de SG wederom aan het hoofd, als coördinerende figuur. Zo kan de inhoudelijke verantwoordelijkheid meer integraal worden belegd, met de SG's daarbij als leidende figuren. Zo ontstaat letterlijk een 'plek' voor *rijksbrede strategie*. Wat betekent dat voor de inrichting van een dergelijke functie?

Met deze stap van het SGO naar BRR ontstaan nieuwe routes voor de inrichting van een strategische functie. Onderstaande figuur laat zien hoe er op verschillende plekken en niveaus binnen de rijksoverheid rijksbrede strategie kan plaatsvinden. Waarbij de 'plaats' inhoudelijke gevolgen zal hebben. En, hierbij lijkt de plaatsing van het verbindingsstreepje tussen Rijksbreed en Strategie van cruciaal belang te zijn. Waar de '-' wordt geplaatst is veelzeggend én bepalend voor de wijze waarop strategie zich rijksbreed ontwikkelt. Bij Rijksbrede-strategie staat het ontwikkelen van strategie over de volle breedte van het rijk, en vanuit die breedte centraal. Bij *Strategieberaad-Rijksbreed* gaat het om het uitwisselen en wellicht rijksbreed verbinden van in essentie ministeriële strategie(ën). In het ene geval gaat het dus om een

plaats voor rijksbrede-strategie, in de andere vorm gaat het om rijksbreed-beraad over departementale strategieën. Hierbinnen onderscheiden we verschillende mogelijkheden die we hieronder kort duiden.

Figuur 2. Inrichtingsmogelijkheden strategische functie rijksbreed



Strategie Eenheid van de MP

Deze variant zien we terug in zogeheten *Prime Ministerial*-systemen, waarin een krachtige Prime Minister (MP) leidend in de regering is. Vakministers zijn dan de afgeleiden van de PM, die de centrale figuur in de regering en de politieke leiding is. Om deze centrale politieke leiding te ondersteunen is een Strategie Eenheid van de MP dan een optie; zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk en Singapore gebruikelijk is. Deze kijkt en adviseert vanuit het perspectief van het Rijk als geheel, en kan van daaruit ook uitspraken doen over wat er in individuele vakministeries of delen nodig is.

MT Rijk, Eenheid CSO Rijksbrede-strategie

In deze variant krijgt het rijk een vorm van 'concernsturing', met een 'Managementteam (MT)' dat het rijk stuurt. Binnen dit MT kan er dan plaats zijn voor een *Chief Strategy Officer (CSO)*, die als lid van het MT over Strategische issues adviseert – en ook meebeslist. De CSO heeft dan de beschikking over een eigen eenheid, om de advisering voor te bereiden, een rijksbrede-strategie eenheid die via de CSO onderdeel is van het MT-rijk.

BBR, Stafbureau Rijksbrede-Strategie

In het model van de BBR, nemen de SG's van individuele ministeries verantwoordelijkheid voor het meer rijksbreed werken voor bepaalde thema's. Om hen daarbij te ondersteunen en te adviseren ligt het voor de hand dat een groep strategen zich expliciet 'rijksbreed' oriënteert en positioneert. Daarvoor zou een stafbureau Rijksbrede-Strategie kunnen worden ingericht, dat werkt voor de BBR. De strategen staan daarmee dus buiten de lijn van de ministeries, en werken dus ook niet voor 'hun' SG in de BRR maar voor het BRR als instituut.

Rijksbrede-Strategie beraad

Strategen die werken binnen individuele ministeries werken samen in het Rijksbrede-Strategie beraad, waarin ze gezamenlijk rijksbrede strategie maken. Ze zijn dus weliswaar in dienst van individuele ministeries, en op basis daarvan hebben ze positie in het beraad, maar binnen dat beraad werken en denken ze expliciet rijksbreed. Ze zetten daarbij hun specifieke kennis en netwerk vanuit hun departement in ten dienste van het rijksbrede perspectief. Dit zal in de praktijk een dubbelfunctie betekenen, die strategen beoefenen vanuit – maar dus naast – hun rol als ministeriële strateeg.

Strategie Beraad-Rijksbreed

Dit is de huidige vorm, namelijk een periodiek beraad van strategen uit de verschillende delen van het rijk. Niet de strategie zelf, maar het beraad daarover is daarbij rijksbreed. Het is een rijksbreed samenkomen en beraadslagen van individuele ministeriële strategen. Ook daarin kan natuurlijk gezamenlijk gewerkt worden en kunnen overstijgende of zelfs rijksbrede thema's worden opgepakt. Dat is echter altijd een activiteit die niet in het beraad zelf is verankerd, maar een specifieke activiteit die het beraad van ministeriële strategen al dan niet onderneemt. Het is dus een ministerieel model, dat rijksbrede pogingen onderneemt.

Platform Departementale strategie eenheden

In dit geval zijn de strategische eenheden puur ministerieel, maar kunnen ze zich op bijvoorbeeld competenties en vaardigheden wel in professionele dialoog tot elkaar verstaan. Er is daarvoor niet zozeer een formeel instituut, maar een platform waarop iedereen inbreng kan leveren, vragen kan stellen en eventueel ook projecten kan starten. Het is dus een interdepartementale, rijksbrede, weg voor departementale strategen om elkaar op te zoeken en te vinden.

Rijksbrede-strategie, of rijksbreed-beraad of (departementale) strategieën

Wat betekenen deze rijksbrede ontwikkelingen voor de inrichting en positionering van rijksbrede strategie? Strategie is, zo hebben we in ons onderzoek laten zien, in essentie een afgeleide functie; de ideale inrichting is een antwoord op hoe het elders is georganiseerd en de accenten die daarin zijn gelegd. Als er, bijvoorbeeld via interventies door de SG's, expliciete sturing vanuit het rijksbrede perspectief ontstaat, dan ontstaan er daar ook mogelijkheden voor het inrichten van een werkelijk rijksbrede-strategie functie. Dus niet de verzameling ministeriële strategieën, maar een werkelijk strategisch werken en denken vanuit het perspectief van het rijk.

Dat zou bovendien kunnen helpen bij het versterken van de inhoudelijke positie van het 'centrum', tegenover de in het Nederlandse systeem van nature 'doorgezakte' inhoudelijke zwaartepunt in de organisaties van de rijksdienst; ministers binnen het kabinet, Directoraten-Generaal binnen de ministeries. Rijksbrede-strategen kunnen dan doen wat op dit feitelijk niemand doet, namelijk het exclusief en 'dedicated' denken vanuit het perspectief van het rijk – als geheel in plaats van som (of uitruil/gemiddelde) der delen. Dat biedt kansen en is misschien zelfs randvoorwaardelijk voor het slagen van de BRR-poging van het huidige SGO. Zonder inhoudelijke ondersteuning komen zij niet ver, is een heel redelijke gedachte. Het betekent echter ook dat een nieuwe soort *onmogelijkheid* rond het strategisch werk ontstaat; denken vanuit het rijk, tegenover/met/bij apparaten die staan 'afgesteld' op het denken vanuit sectorale kokers.

Deze verkenning laat zien dat het inrichten van rijksbrede strategie dus zeker geen zaak van individuele strategen alleen is. Keuzes op het niveau van de politieke en ambtelijke leiding zijn van groot belang voor de invulling van de rijksbrede strategische functie die wenselijk en kansrijk is. Dat is geen oproep aan strategen om te wachten, maar wel om in hun advisering en positionering heel duidelijk te zijn over de context waarin ze dat doen. Rijksbrede strategie vereist een bredere institutionele omgeving waarin rijksbrede accenten zijn aangebracht. In een 'doorgezaakt' model zijn de kansen voor rijksbrede strategie klein. Of preciezer gezegd; daarin is de route om tot rijksbrede strategieën te komen een andere, namelijk door langs thema's inhoudelijke verbinding te zoeken tussen de sectorale krachten (vakministers, DG's, kolommen). Ook dat kan, zo laat ervaring in het fysieke domein zien, maar het is niet zozeer de route van de strategen – eerder van de beleidsverantwoordelijken. *Zo vereist rijksbrede strategie dus – met andere klemtoon – rijksbrede strategie.*

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.