

Omgaan met Strategische Spanningen veroorzaakt door de Opeenstapeling van Eisen en Verwachtingen

MASTERSCRIPTIE PUBLIEK MANAGEMENT

F.J. DE KONING - 6982808



Master Scriptie Publiek Management F.J. de Koning

Tilburg, 25 juni 2021

Fas de Koning

Studentnummer: 6982808

Masterscriptie

Master ‘Bestuurs- en Organisationswetenschap’

Masteropleiding: Publiek Management

Universiteit Utrecht

Cohort 2020-2021

Scriptiebegeleider: Dr. Tom Overmans

Tweede lezer: Dr. Jelena Arsenijevic



Universiteit Utrecht

Afstudeerstage

Ministerie van Financiën – Organisatie &
Personeel – Ontwikkeling/Buitenwereld

Stagebegeleider: Sacha Margés



Ministerie van Financiën

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Omgaan met Strategische Spanningen veroorzaakt door de Opeenstapeling van Eisen en Verwachtingen’, geschreven door Fas de Koning, student aan Utrecht Universiteit. Dit onderzoek is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Publiek Management én in opdracht van het Ministerie van Financiën (MinFin) waar ik mijn onderzoeksstage heb gevolgd. Dit onderzoek zoomt in op strategische spanningen die beleidsmanagers ondervinden in het leveren van publieke prestaties én hoe zij hiermee omgaan. Hierbij is ook ingezoomd op wat beleidsmanagers in hun ogen missen om beter met strategische spanningen om te kunnen gaan.

Deze scriptie is onder andere tot stand gekomen dankzij de inspanningen van MinFin en met name dankzij de inspanningen van Sacha Margés en Stephan Dorsman, die mij hebben begeleid vanuit MinFin met mijn onderzoek en het schrijven van mijn scriptie. Zij hebben mij vanaf de start van dit scriptietraject ontzettend goed geholpen en hebben mij het gevoel gegeven altijd bij hun te kunnen aankloppen, ondanks de huidige periode van thuiswerken. Ik wil Sacha en Stephan dan ook heel erg bedanken voor de fijne samenwerking.

Bovendien wil ik mijn scriptiebegeleider vanuit Utrecht Universiteit, Tom Overmans, bedanken voor zijn begeleiding. Ik wil hem met name bedanken voor de bergen feedback die hij heeft gegeven waardoor ik telkens weer verder kon met mijn scriptie. Zijn werkethos werkte bovendien zeer aanstekelijk tijdens het schrijven van mijn scriptie. Daarnaast wil ik eveneens Nienke en Jeroen uit mijn tutorgroep bedanken voor de feedback die zij hebben gegeven en voor de morele steun. Zo was het altijd fijn om te sparren over elkaars scriptie, óf om juist met zijn drieën te ontspannen.

Als laatste wil ik mijn vrienden, familie en met name mijn vriendin bedanken voor de morele support tijdens het schrijven van deze scriptie. Met hun kon ik ook praten en sparren over mijn onderzoek, maar met name de afleiding die zij boden heeft mij erg geholpen.

Ik wens u heel veel plezier met het lezen van mijn scriptie.

Fas de Koning

Tilburg, 25 juni 2021

Abstract

Net zoals andere publieke organisaties krijgt het Ministerie van Financiën (MinFin) te maken met een opeenstapeling van eisen en verwachtingen omtrent het leveren van publieke prestaties. Deze verschillende eisen en verwachtingen kunnen met elkaar conflicteren, wat leidt tot strategische spanningen binnen de werkzaamheden van beleidsmanagers bij MinFin. Zo zijn – middels het afnemen van interviews bij zestien beleidsmanagers van MinFin – vier strategische spanningen te herleiden waarbij eisen en verwachtingen die worden gesteld vanuit de politiek, de organisatie en/of de samenleving met elkaar botsen. In dit scriptieonderzoek is onderzocht hoe beleidsmanagers deze spanningen duiden en hoe zij hier vervolgens, middels verschillende handelingsperspectieven, mee omgaan. Dit onderzoek concludeert dat beleidsmanagers spanningen vooral duiden als een trade-off of als een paradox, maar dat het niet altijd lukt om de juiste handelingsperspectieven toe te passen die overeenkomen met de duiding van de desbetreffende spanning. Zo vallen beleidsmanagers vaak terug in het handelingsperspectief van een trade-off als zij een spanning als een paradox duiden. Dit is te verklaren door de politieke druk die beleidsmanagers ondervinden bij MinFin. Deze druk en daarmee de eisen en verwachtingen die vanuit de politiek worden gesteld, hebben een grote invloed op de handelingen die beleidsmanagers kunnen verrichten om met spanningen om te gaan.

Inhoud

1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Achtergrond.....	8
1.2.1 Eisen en Verwachtingen	8
1.2.2 Ministerie van Financiën	8
1.3 Probleemstelling.....	9
1.4 Doelstelling	10
1.5 Onderzoeksvragen	10
1.6 Relevantie.....	11
1.6.1 Maatschappelijke relevantie	11
1.6.2 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.7 Leeswijzer	12
2. Theoretisch Kader	13
2.1 Sedimentatie van Eisen en Verwachtingen	13
2.1.1 Old Public Administration.....	13
2.1.2 New Public Management	14
2.1.3 Public Value Management	15
2.1.4 Deelconclusie	16
2.2 Strategische Spanningen.....	16
2.2.1 Duidingen van Strategische Spanningen	17
2.2.2 Deelconclusie	20
2.3 Generieke Handelingsperspectieven	20
2.3.1 Handelingsperspectief voor een Dilemma.....	20
2.3.2 Handelingsperspectief voor een Trade-Off	21
2.3.3 Handelingsperspectief voor een Puzzel.....	21
2.3.4 Handelingsperspectief voor een Paradox	22
2.3.5 Deelconclusie	22
2.4 Conclusie.....	23
3. Methode.....	24
3.1 Onderzoeksbenadering	24
3.2 Kwalitatief Onderzoek	24
3.2.1 Verklarend Onderzoek.....	25
3.3 Dataverzameling.....	25
3.3.1 Interviews	25
3.3.2 Respondenten	26
3.4 Data-analyse	27
3.5 Kwaliteitscriteria	28

3.4.1	Getroffen maatregelen	29
3.4.2	Waarborgen Privacy	29
4.	Resultaten	30
4.1	Eisen en Verwachtingen	30
4.1.1	Dominante Impliciete Eisen en Verwachtingen	30
4.1.2	Dominante (toekomstige) Expliciete Eisen en Verwachtingen	32
4.1.3	Deelconclusie	33
4.2	Strategische Spanningen binnen Ministerie van Financiën	34
4.2.1	Kwaliteit versus Efficiëntie	34
4.2.2	Waan van de Dag versus Realiseren van Beleidsdoelstellingen	36
4.2.3	Maatwerk versus Rechtmatig Beleid Ontwikkelen en Uitvoeren.....	38
4.2.4	Politiek, Professionele Expertise en Samenleving	40
4.2.5	Deelconclusie	42
4.3	Benodigde Veranderingen in de Ogen van Beleidsmanagers	44
4.3.1	Genoeg Mogelijkheden	44
4.3.2	Veranderingen voor Specifieke Spanningen	44
4.3.3	Optelsom	45
4.3.4	Deelconclusie	47
5.	Discussie.....	49
5.1	Eisen en Verwachtingen.....	49
5.2	Strategische Spanningen.....	50
5.3	Verwachtingen.....	52
5.4	Kritische reflectie	52
5.5	Onderzoeksagenda.....	53
6.	Conclusie	55
6.1	Theoretische Deelvragen	55
6.1.1	Managementparadigma's	55
6.1.2	Strategische Spanningen.....	55
6.1.3	Handelingsperspectieven.....	55
6.2	Empirische Deelvragen	55
6.2.1	Eisen en Verwachtingen in het Werk van Beleidsmanagers	56
6.2.2	Strategische Spanningen in het Werk van Beleidsmanagers.....	56
6.2.3	Wat anders moet volgens Beleidsmanagers	56
6.3	Antwoord op de Hoofdvraag.....	56
6.3.1	Trade-off en Paradox.....	56
6.3.2	Invloed Politieke Druk	57
6.3.4	Slotsom.....	58
6.4	Aanbevelingen voor het Ministerie van Financiën.....	58
6.4.1	Praktische Veranderingen.....	58

6.4.2	Intervisie Gesprekken.....	59
6.4.3	Investeren in Kernwaarden.....	60
6.5	Slotwoord	60
	Literatuurlijst.....	61
	Bijlage 1: Topiclijst.....	66
	Bijlage 2: One-Pager Scriptie F.J. de Koning	67
	Bijlage 3: Definitieve Code-Boom.....	69

1. Inleiding

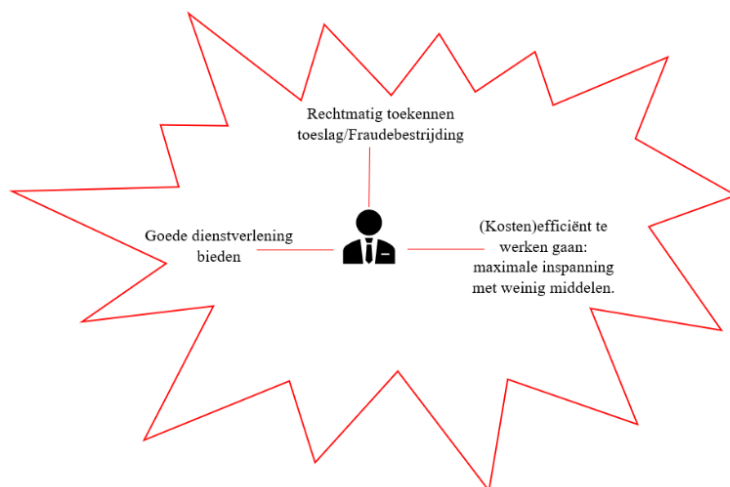
“Er zou niet alleen naar efficiëntie van uitvoering van regelgeving gekeken moeten worden, maar ook naar andere publieke waarden zoals de omgang met de burger” (Ongekend Onrecht, 2020).

1.1 Aanleiding

Eind 2020 bood de *Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag* aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal het verslag Ongekend Onrecht aan. De opdracht van de Kamervoorzitter aan deze commissie was om grondig te onderzoeken wat is misgegaan rondom de harde fraudeaanpak bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag, welke sturing hierbij gevraagd werd en waarom de affaire zo lang heeft kunnen doorgaan. De commissie concludeerde dat zowel de uitvoerder, als de wetgever, als de rechtspraak had gefaald bij de implementatie en de uitvoering van de kinderopvangtoeslag (Ongekend Onrecht, 2020).

Managers die verantwoordelijk waren voor het proces rondom het toekennen van kinderopvangtoeslag, kregen te maken met verschillende eisen en verwachtingen. Hierdoor kwamen ze in een spanningsveld terecht waarbij veel verschillende eisen, verwachtingen en belangen om voorrang vochten. Zo moest de Belastingdienst/Toeslagen zo snel mogelijk bepalen of een ouder recht had op kinderopvangtoeslag, gebaseerd op specifieke criteria. Deze criteria moesten strak worden nageleefd, om ervoor te zorgen dat burgers wel rechtmatig toeslag zouden ontvangen, en daarmee geen fraudeurs waren. Dit moest zo (kosten)efficiënt mogelijk, mede dankzij de doorgevoerde bezuinigingen in 2010. Bovendien moest een goede dienstverlening worden gegarandeerd richting burgers, met als gevolg dat criteria pas achteraf werden getoetst om zo (kosten)efficiënt en snel mogelijk te handelen. In 2013 werd nogmaals benadrukt dat hard gecontroleerd moest worden op fraude, vanwege de Bulgarenfraude-affaire (Ongekend Onrecht, 2020).

Met het stellen van al deze eisen, hebben het kabinet en het parlement te weinig oog gehad voor de uitvoerbaarheid van het toeslagenstelsel binnen de Belastingdienst/Toeslagen, toentertijd onderdeel van het Ministerie van Financiën (MinFin). Bovendien resulteerde deze opeenstapeling van eisen en verwachtingen in een situatie die moeilijk te *managen* was voor beleidsmanagers (Ongekend Onrecht, 2020). Zij moesten met al deze eisen en verwachtingen dealen en kwamen hierdoor in een enorm spanningsveld terecht, wat in figuur 1 is geïllustreerd. Een spanningsveld met zulke vergaande gevolgen, wat resulteerde in de kinderopvangtoeslagaffaire, legitimeert een onderzoek hoe met een dergelijk spanningsveld omgegaan dient te worden.



Figuur 1: Ontstane spanningsveld voor beleidsmanagers rondom de kinderopvangtoeslagaffaire. Op basis van Ongekend Onrecht (2020).

1.2 Achtergrond

1.2.1 Eisen en Verwachtingen

In het voorbeeld van de kinderopvangtoeslagaffaire is te herleiden dat beleidsmanagers van MinFin rekening dienen te houden met een opeenstapeling van eisen en verwachtingen, iets waar overheidsorganisaties in het algemeen mee te maken hebben. Overheidsorganisaties moeten immers rekening houden met steeds meer eisen en verwachtingen (Noordegraaf, 2015; Osborne, 2006). Zo lag eind 20^e eeuw de nadruk met name op rechtmatigheid en het zo effectief, efficiënt en verantwoord mogelijk behalen van doelstellingen. Beleidsmanagers werden daardoor geacht rechtmatig beleid te ontwikkelen en moesten zo veel mogelijk bedrijfseconomisch ondernemen, ten gunste van de organisatie (Christensen & Lægheid, 2007; Osborne, 2006; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). Deze eisen en verwachtingen zijn verenigd in twee verschillende managementparadigma's. Dit zijn stromingen die bepaalde denkwijzen rondom overheidssturing verenigen en die ieder verschillende eisen en verwachtingen stellen rondom het functioneren van overheidsorganisaties (Osborne, 2006). Middels deze stromingen wordt geacht dat prestaties van publieke organisaties (publieke prestaties) worden verbeterd en dat organisaties voldoen aan de eisen en verwachtingen vanuit de politiek en de samenleving (Noordegraaf, 2015).

Vanaf de eeuwwisseling wordt vanuit de samenleving en de politiek meer verwacht van overheidsorganisaties en diens beleidsmanagers dan alleen rechtmatig, effectief en efficiënt te werken. Er wordt van overheidsorganisaties verwacht dat zij een externe focus hebben om diens publieke prestaties te verbeteren. Beleidsmanagers moeten zich dan ook richten op tezamen publieke meerwaarde creëren, door verbinding te maken met de buitenwereld en door de burger centraal te stellen middels kwalitatief goede dienstverlening (Christensen & Lægheid, 2007; Moore, 2000; Osborne, 2006; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).

Overheidsorganisaties moeten dus voldoen aan veel verschillende eisen en verwachtingen, die zich maar blijven opstapelen. Het is namelijk niet zo dat nieuwe eisen en verwachtingen met daarbij behorende managementacties, oudere eisen en verwachtingen laten verdwijnen. Publieke managers moeten dan ook *dealen* met deze opeenstapeling van eisen en verwachtingen (Noordegraaf, 2015). Dit geldt ook voor beleidsmanagers van MinFin, aangezien zij ook met veel verschillende eisen en verwachtingen te maken krijgen dankzij de doelstelling van dit ministerie.

1.2.2 Ministerie van Financiën

Het doel van MinFin is het bewerkstelligen van een financieel gezond Nederland (Rijksoverheid, 2021a). Dit doet zij in de huidige complexe wereld samen met burgers en bedrijven. Zo verwerft het ministerie inzichten vanuit de samenleving door verbindingen te leggen. Door goed te luisteren naar de inbreng van het bedrijfsleven probeert het ministerie te ontdekken wat speelt in de maatschappij en hoe zij, vanuit deze verworven inzichten, Nederland meer welvaart en groei kan brengen. Zodoende wordt met de samenleving aan een financieel gezond Nederland gewerkt (Rijksoverheid, 2021a).

Ten gunste van het behalen van dit doel, heeft MinFin een aantal kernwaarden geformuleerd¹. Middels deze kernwaarden wil MinFin enerzijds een goede werkgever zijn en probeert zij anderzijds zich te ontwikkelen, ten gunste van de samenleving. Dit is immers wat zowel de politiek als de samenleving van het ministerie verlangt: het tezamen creëren van maatschappelijke impact (Rijksoverheid, 2021b). Dit dient wel op een effectieve en efficiënte manier te gaan. Zo toetst de overheid enerzijds of beleid

¹ Integer, deskundig, duidelijkheid, durf en samenwerking zijn de kernwaarden van MinFin (Rijksoverheid, 2021b).

positief resultaat oplevert richting de samenleving en anderzijds of het ook op een zo goedkoop mogelijke manier wordt verricht (Rijksoverheid, 2021c).

(Beleids)managers van MinFin dienen dus rekening te houden met al deze verschillende eisen en verwachtingen, zoals overheidsorganisaties geacht worden om te doen (Noordegraaf, 2015). Er moet met behulp van de samenleving maatschappelijke impact worden gegenereerd op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier, waarbij waarden als deskundigheid en rechtmatigheid niet verloren gaan (Rijksoverheid, 2021a, 2021b, 2021c). Al deze elementen hebben invloed op het werk van beleidsmanagers. Zij worden immers ook getoetst op het naleven van deze eisen en verwachtingen (Rijksoverheid, 2021a, 2021b, 2021c).

Deze eisen en verwachtingen kunnen wél met elkaar botsen, wat blijkt uit het gegeven voorbeeld van de kinderopvangtoeslagaffaire. Zo moesten beleidsmanagers toeslagen rechtmatig toekennen middels strenge criteria, moesten ze zo (kosten)efficiënt mogelijk werken dankzij de vele bezuinigingen, maar moesten ze ook nog een goede dienstverlening bieden richting de burger. Deze opeenstapeling van eisen en verwachtingen zijn dus ook te herleiden in de doelstelling van MinFin en kunnen leiden tot grote problemen (Ongekend Onrecht, 2020; Rijksoverheid, 2021a)

1.3 Probleemstelling

De verschillende eisen en verwachtingen waar beleidsmanagers rekening mee moeten houden, kunnen dus tegenstrijdig zijn en kunnen daarmee leiden tot een spanningsveld voor beleidsmanagers, zoals is geïllustreerd in figuur 1. Een spanningsveld, wat ook kan worden gedefinieerd als een strategische spanning, is een botsing tussen verschillende belangen, eisen en verwachtingen (van Fenema en Loebbecke, 2014). Deze spanningen kunnen op verschillende manieren worden geduid en hebben veel invloed op de (publieke) waarde creatie, waardoor *strategen* – in dit onderzoek beleidsmanagers van MinFin – genoodzaakt zijn om hierop te acteren (De Wit & Meyer, 2004).

Strategen dienen rekening te houden met deze spanningen en kunnen met deze spanningen omgaan middels verschillende handelingsperspectieven, die passen bij de verschillende duidingen. Deze handelingsperspectieven zijn in de wetenschappelijke literatuur uitgelicht en worden door *strategen* vaak aangehaald wanneer zij met strategische spanningen te maken krijgen. Daarmee kunnen zij zorgen voor het verlichten van strategische spanningen, waardoor (publieke) waarde creatie niet verloren gaat (De Wit & Meyer, 2004).

In het geval van de kinderopvangtoeslagaffaire lijkt het erop dat beleidsmanagers van MinFin zich gingen richten op het zo efficiënt en rechtmatig mogelijk uitvoeren van het toeslagenstelsel en dat streng werd gecontroleerd of burgers wel de toeslag rechtmatig verkregen, en daarmee geen fraudeurs waren. Hierdoor concludeerde de commissie dat bij deze affaire er met name voor is gekozen om te richten op de efficiëntie van uitvoering van de regelgeving en de rechtmatigheid ervan. Hierdoor is de menselijke maat, de omgang met de burger, naar de achtergrond verdwenen. Dit werd achteraf door de commissie als fout bestempeld (Ongekend Onrecht, 2020). Er is dus achteraf geconcludeerd dat niet de juiste handelingen zijn verricht door MinFin en diens beleidsmanagers om met dit spanningsveld om te gaan. Op basis van dit rapport wordt in dit onderzoek de aanname gemaakt dat beleidsmanagers dus niet het juiste handelingsperspectief hebben gebruikt, dat paste bij de strategische spanning waarmee beleidsmanagers te maken hadden.

Om tot handelingsperspectieven te komen die beter passen bij ontstane strategische spanningen, is het van belang te onderzoeken welke strategische spanningen beleidsmanagers van MinFin ondervinden als het gaat om het optimaal leveren van publieke prestaties. Op basis van deze achterhaalde spanningen en

door te kijken hoe beleidsmanagers hiermee omgaan, kan worden verklaard waarom zij op deze manier met spanningen omgaan en of er eigenlijk een ander handelingsperspectief nodig is.

1.4 Doelstelling

In deze scriptie wordt onderzocht welke strategische spanningen beleidsmanagers binnen MinFin ondervinden, hoe zij hier mee omgaan en waarom zij op deze manier te werk gaan. Hierbij wordt dus onderzocht welke strategische spanningen beleidsmanagers ondervinden door de opeenstapeling van eisen en verwachtingen en hoe zij deze spanningen duiden. Hierbij wordt ingezoomd op spanningen die ontstaan bij beleidsmanagers bij het realiseren van de doelstelling van MinFin, zoals geformuleerd in paragraaf 1.2.2.

Daarnaast wordt onderzocht welke handelingsperspectieven beleidsmanagers gebruiken om de aanwezige strategische spanningen, die voortkomen uit de toenemende en soms conflicterende eisen vanuit verschillende actoren, te verlichten. Hierbij wordt onderzocht waarom beleidsmanagers spanningen op deze wijze aanvliegen. Tevens wordt onderzocht of de handelingen die de beleidsmanagers verrichten bij het *oplossen* van deze spanningen, kloppen bij de duiding van de desbetreffende spanningen én wat volgens beleidsmanagers nodig is om beter met strategische spanningen om te gaan.

Dit onderzoek biedt daarnaast een set van wetenschappelijke handvatten aan die beleidsmanagers kunnen helpen omgaan met de waargenomen strategische spanningen. Hiermee probeert dit onderzoek het handelen van beleidsmanagers bij MinFin te verbeteren en maakt het inzichtelijk hoe om te gaan met strategische spanningen. Dit kan bijdragen aan een betere dienstbaarheid van het ministerie richting burgers en bedrijven én om desastreus gevolgen die spanningen met zich mee kunnen brengen te voorkomen.

1.5 Onderzoeksvragen

Om de geformuleerde doelstelling te behalen, beantwoordt dit onderzoek middels deelvragen de volgende hoofdvraag:

Hoe gaan beleidsmanagers van het Ministerie van Financiën (MinFin) om met strategische spanningen die ontstaan als gevolg van de opeenstapeling van eisen en verwachtingen omtrent het leveren van publieke prestaties?

De deelvragen die het beantwoorden van de hoofdvraag ondersteunen, zijn opgedeeld in theoretische en empirische vragen. De theoretische deelvragen worden beantwoord in het theoretisch kader en de empirische deelvragen worden beantwoord in de resultatensectie.

Theoretische deelvragen:

- Wat zijn de dominante managementparadigma's en hoe verhouden deze paradigma's zich tot elkaar omtrent het leveren van publieke prestaties?
- Wat zijn strategische spanningen en hoe kunnen strategische spanningen worden geduid?
- Via welke generieke handelingsperspectieven kunnen strategen geduide spanningen benaderen?

Empirische deelvragen:

- Wat zijn de meest dominante eisen en verwachtingen die beleidsmanagers van het Ministerie van Financiën in hun werk ervaren?
- Welke strategische spanningen ervaren beleidsmanagers van het Ministerie van Financiën als gevolg van de opstapeling van eisen en verwachtingen en hoe gaan zij hiermee om?
- Wat is er volgens beleidsmanagers van het Ministerie van Financiën nodig om beter met strategische spanningen om te gaan?

1.6 Relevantie

Dit onderzoek is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant om een aantal redenen.

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan het hanteerbaar maken van spanningen die ontstaan bij MinFin, door inzicht in deze spanningen te bieden. Hierbij worden specifieke wetenschappelijk handelingsperspectieven gegeven die als voorbeeld kunnen functioneren omtrent (voorbeeld)gedrag voor beleidsmanagers binnen MinFin. Middels dit onderzoek kunnen zij leren anders om te gaan met strategische spanningen die binnen MinFin heersen. Door deze handvatten aan te reiken, creëert dit onderzoek bewustwording rondom strategische spanningen en helpt het strategische spanningen in de toekomst te verlichten.

Op deze manier kan de kans op een volgende affaire, zoals de kinderopvangtoeslagaffaire, verminderd worden. Strategische spanningen kunnen immers desastreus gevolgen hebben (Gupta & Polonsky, 2013). Eveneens kan het beter omgaan met strategische spanningen ertoe leiden dat de dienstverlening van het ministerie wordt geoptimaliseerd. Hierdoor kan MinFin beter haar doelstelling nastreven: het bewerkstelligen van een financieel gezond Nederland, met en voor de samenleving (Rijksoverheid, 2021a).

Daarnaast kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan het begrijpen van strategische spanningen binnen de Rijksoverheid en de publieke sector in het algemeen. Er zijn immers veel overheidsorganisaties die te maken krijgen met nieuwe eisen en verwachtingen vanuit de samenleving en de politiek (Noordegraaf, 2015; Osborne, 2006; Stoker, 2006). Dergelijke eisen en verwachtingen leiden ook tot strategische spanningen bij andere publieke organisaties (Moore, 2013). Andere overheidsorganisaties kunnen daarom eveneens leren van dit onderzoek. Door dit onderzoek te lezen, kunnen zij inzichten vergaren in hoe spanningen verlicht kunnen worden en kunnen organisaties daarmee hun dienstverlening verbeteren en de grote maatschappelijke opgaven waar zij voor staan beter aanpakken.

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is eveneens wetenschappelijk relevant. In de bestuurskundige literatuur wordt de laatste decennia grote waarde gehecht aan verschillende managementparadigma's (O'Flynn, 2021). Elk paradigma verenigt nieuwe eisen en verwachtingen die worden gesteld vanuit de politiek en de samenleving. Deze eisen worden op een hoop gegooid en met deze hoop dienen beleidsmanagers rekening te houden (Noordegraaf, 2015). Echter, deze verschillende eisen en verwachtingen kunnen leiden tot strategische spanningen, zoals bij de kinderopvangtoeslagaffaire (Ongekend Onrecht, 2020).

Door onderzoek te doen naar strategische spanningen binnen MinFin, concretiseert dit onderzoek de eisen en verwachtingen van de verschillende paradigma's die in de wetenschappelijke literatuur worden benoemd. Hiermee draagt het bij aan het beter begrijpen van de verschillende managementparadigma's uit de literatuur en in hoeverre deze met elkaar kunnen botsen. Hierbij wordt nieuw empirisch materiaal geleverd omtrent hoe beleidsmanagers de verschillende managementparadigma's ondervinden, en hoe deze paradigma's zich dus uiten in de praktijk. Dit is relevant aangezien nog weinig empirisch onderzoek

is gedaan naar de verschillende managementparadigma's en hoe deze paradigma's zijn te herkennen in de praktijk (Hartley et al., 2017).

Eveneens concretiseert dit onderzoek strategische spanningen en diens handelingsperspectieven. Door te kijken hoe spanningen in de praktijk worden ervaren, wordt een helderder beeld gegeven hoe met spanningen gedeald kan worden (Jucevicius & Juceviciene, 2015). Tevens wordt onderzocht hoe generieke handelingsperspectieven zoals die worden geformuleerd in de wetenschappelijke literatuur, in de praktijk worden gebruikt. Hiermee wordt ook empirische data toegevoegd aan deze generieke handelingsperspectieven, wat nog niet veel is gedaan. Tevens is nog niet veel onderzoek verricht naar strategische spanningen binnen de publieke sector, die mede zijn veroorzaakt door de opeenstapeling van eisen en verwachtingen. Dit alles blijkt uit het vooronderzoek dat is gedaan bij dit onderzoek.

1.7 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk – het theoretisch kader – worden verschillende wetenschappelijke theorieën toegelicht en de theoretische deelvragen beantwoord. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de gebruikte methode nader toegelicht en zal worden ingegaan op de randvoorwaarden van gedegen onderzoek.

Daarna wordt in de resultatensectie een analyse gegeven op de antwoorden van de geïnterviewde respondenten. In dit vierde hoofdstuk worden de empirische deelvragen beantwoord. Vervolgens zal in het vijfde hoofdstuk het onderzoek worden bediscussieerd, voordat in het laatste hoofdstuk een conclusie wordt geformuleerd én waarin aanbevelingen voor MinFin worden gedaan.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk worden diverse theoretische perspectieven uitgelicht die relevant zijn voor het uitvoeren van dit onderzoek, en die de basis vormen voor de opgestelde topiclijst (zie hoofdstuk 3. Methode). Middels het formuleren van deze theoretische perspectieven worden de verschillende theoretische deelvragen beantwoord.

2.1 Sedimentatie van Eisen en Verwachtingen

Over heel de wereld vinden verschuivingen van managementparadigma's plaats in de publieke sector (O'Flynn, 2007). Zo zijn er volgens de wetenschappelijke literatuur drie managementparadigma's leidend: het *Old Public Administration* (OPA), het *New Public Management* (NPM) en het *Public Value Management* (PVM) (Iacovino et al., 2017; Osborne, 2006). Deze drie stromingen zijn ieder een vorm van *governance*: manieren hoe publieke organisaties georganiseerd kunnen worden om middelen toe te wijzen en om controle en coördinatie uit te oefenen zodat prestaties (c.q. publieke prestaties) optimaal worden geleverd (Noordegraaf, 2015; Rhodes, 1996; Stoker, 2006). Deze paradigma's hebben ieder verschillende benaderingen hoe publieke organisaties gestuurd moeten worden. Hiermee stellen deze paradigma's ieder verschillende eisen en verwachtingen omtrent het leveren van publieke prestaties. Het belang van bepaalde eisen en verwachtingen rondom het leveren van publieke prestaties is ook continu in verandering (Noordegraaf, 2015).

De verschillende paradigma's die zijn ontstaan zijn bovendien steevast een reactie op het falen en de tekortkomingen van het paradigma dat daarvoor leidend was (Osborne, 2006). Toch verdwijnen eisen en verwachtingen vanuit voorgaande paradigma's niet. Zo zijn tegenwoordig nog steeds eisen en verwachtingen vanuit OPA en NPM van toepassing bij publieke organisaties en wordt van organisaties verlangd nog rekening te houden met deze oude eisen en verwachtingen. Publieke instellingen die de focus verleggen op PVM moeten immers nog steeds effectief, efficiënt en rechtmatig te werk gaan (Stoker, 2006). Daarom wordt ook wel gesproken van een opeenstapeling, een sedimentatie, van eisen en verwachtingen, waarbij verlangd wordt dat publieke organisaties tegemoetkomen aan al deze eisen en verwachtingen die zijn verenigd in de verschillende managementparadigma's. Publieke beleidsmanagers moeten daarom rekening houden met alle drie de verschillende paradigma's en diens eisen en verwachtingen (Noordegraaf, 2015).

Dit onderzoek focust zich op de impact van alle eisen en verwachtingen vanuit de managementparadigma's en de handelingen die beleidsmanagers hierdoor moeten verrichten om publieke prestaties te verbeteren. Specifiek wordt ingezoomd op de strategische spanningen die hierbij ontstaan. Hiervoor is het eerst nodig om de verschillende paradigma's die leidend zijn in de bestuurskundige literatuur toe te lichten én te formuleren welke eisen en verwachtingen ieder managementparadigma met zich brengt. Er wordt dan in dit onderzoek ingezoomd op het *Old Public Administration* (OPA), het *New Public Management* (NPM) en het *Public Value Management* (PVM). Deze drie paradigma's zijn immers leidend in de literatuur (O'Flynn, 2007; 2021) en zorgen voor de opeenstapeling van eisen en verwachtingen rondom het leveren van publieke prestaties (Noordegraaf, 2015). Middels het belichten van deze paradigma's en de eisen en verwachtingen die iedere stroming met zich meebrengt, wordt antwoord gegeven op de eerste theoretische deelvraag. Aan het einde van deze paragraaf wordt een tabel gepresenteerd die de verschillende eisen en verwachtingen expliciet weergeeft.

2.1.1 Old Public Administration

Het *Old Public Administration* (OPA) was het eerste grote managementparadigma dat leidend werd in de wetenschappelijke literatuur (Osborne, 2006). Dit paradigma hecht waarde aan een gesloten bureaucratisch systeem waarin de waarden rechtmatigheid en deskundigheid centraal staan. Alle regels

en procedures moeten volgens dit paradigma in overheidsorganisaties strikt worden uitgevoerd zodat rechtmatig beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd waarbij iedereen gelijkwaardig wordt behandeld. Generieke rechtmatigheid is hierbij dan ook van belang. Echter, er dient wel ruimte te zijn voor de professional om op deskundige wijze het beleid correct te ontwikkelen en uit te voeren (Iacovinco et al., 2017). Organisaties waarbij gestuurd wordt vanuit het OPA-paradigma zijn met name intern gefocust, houden vast aan hiërarchische relaties waarmee de top gediend moet worden, en ontwikkelen amper nieuw beleid met externe partners (Iacovinco et al., 2017; Osborne, 2006; Stoker, 2006). Dit paradigma eist van beleidsmanagers dat zij beleid ontwikkelen en dat zij toezien dat procedures en regels tot in detail worden uitgevoerd door medewerkers wanneer beleid wordt ontwikkeld. Zodoende dient beleid te worden ontwikkeld dat voor iedereen hetzelfde is en waarbij geen grote uitzonderingen mogelijk zijn (Stoker, 2006).

Een voorbeeld van een organisatie waar OPA van oudsher leidend is, is het Ministerie van Defensie. Het Ministerie van Defensie is een bureaucratische organisatie waar hiërarchie hoog in het vaandel staat en waarin procedures tot in detail worden uitgevoerd. Ondanks dat bij dit ministerie ook een organisatieverandering plaatsvindt, is het principe *command-and-control* een leidende denkwijze. Leidinggevendenden moeten orders geven en toezien dat werknemers de processen, procedures en regels tot in detail naleven. De focus van het Ministerie van Defensie is met name gericht op deze structuur (Reijling, 2005).

Volgens meerdere wetenschappelijke artikelen is OPA niet het juiste model om groteske problemen, zogenaamde *wicked problems*, op te lossen (Head & Alford, 2015). Wicked problems zijn vraagstukken die geen eenduidige definitie hebben en die ook geen eenduidige oplossing kennen (Head & Alford, 2015). Voor dergelijke problemen worden in de literatuur horizontale en grensoverschrijdende samenwerkingen geopperd als middel om deze problemen op te lossen (Ansell & Gash, 2008). Het OPA-paradigma voldoet hier niet aan (Binnema & Geuijen, 2016).

2.1.2 New Public Management

Als reactie op de kritiek op OPA ontstond het New Public Management (NPM), waarin effectiviteit en efficiënt werken als overheidsinstantie centraal staat. Deze verandering vond plaats mede door de opkomst van het neoliberalisme in de jaren '70 van de vorige eeuw: een politieke stroming die waarde hecht aan bedrijfskundige aspecten als effectiviteit en efficiëntie. Tevens was er externe druk vanuit de samenleving om als overheid beter te presteren. Middels een nieuwe overheidssturing, NPM, zou het bureaucratische systeem doorbroken kunnen worden (Noordegraaf, 2015). Publieke organisaties werden geacht middels bedrijfsmatige controlemechanismen verantwoording af te leggen richting de samenleving (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2006).

De denkwijze en de elementen die passen bij NPM, moesten ervoor zorgen dat publieke organisaties middels meetbare resultaten flink doorgroeiden. NPM eist dan ook van beleidsmanagers dat zij op basis van het 3E model, waarin de termen economie, effectiviteit en efficiënt centraal staan, bedrijfseconomisch ondernemen, innoveren en op basis van *evidence-based-learning* te werk gaan (Hood & Peters, 2004). Verder moeten beleidsmanagers werknemers stimuleren en helpen om prestatiedoelen te definiëren en te behalen, zoals quota (Stoker, 2006). Deze elementen zijn gekopieerd vanuit de private sector naar de publieke sector, terwijl deze sectoren fundamenteel verschillen (Moore, 2000).

Een duidelijk voorbeeld van NPM in de praktijk is terug te zien in het Nederlandse zorgstelsel, wat veranderende rond de eeuwwisseling. In deze periode stond de zorg onder druk dankzij de grote wachtlijsten, personeelstekorten en dankzij de beperkte vraaggerichtheid bij aanbieders en verzekeraars. Hierdoor kwam de effectiviteit en legitimiteit van de zorg in het geding en was de zorgvraag groter dan

het zorgaanbod. De Nederlandse overheid probeerde daarom ziekenhuizen te stimuleren om meer risico's te nemen en om meer te innoveren om zodoende effectiever te werken. Ziekenhuizen moesten ondernemen in belang van de samenleving, wat voor meer effectiviteit en efficiëntie moest zorgen (Korsten, 2011).

In de decennia die volgden bleek NPM niet altijd zo effectief en efficiënt als gehoopt. Het heeft vaker geleid tot fragmentatie van publieke diensten, door onder andere het gebruik van marktwerking. Daarnaast bleek NPM óók niet de juiste sturingsmethode te zijn om grootske problemen op te lossen (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2006). Dit komt volgens Osborne (2006) omdat organisaties in tijden van NPM te veel focust waren op het rendement van de organisatie zelf én niet keken naar de buitenwereld die juist meer pluralistisch werd.

2.1.3 Public Value Management

Als reactie op de kritiek op zowel OPA als op NPM ontstond het Public Value Management (PVM). Dit paradigma ontstond omdat OPA en NPM niet de juiste sturingsmethoden bleken te zijn om wicked problems op te lossen én omdat NPM tot fragmentatie van de publieke sector leidde (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2006). Als antwoord op deze geconstateerde problemen ontstond een Public Value paradigma waarin middels (netwerk)samenwerkingen het tezamen creëren van publieke meerwaarde geëist wordt.

Dit nieuwe paradigma wordt door verschillende artikelen anders genoemd. Zo spreekt Osborne (2006) over *New Public Governance*, waarin verder wordt gebouwd op de zelforganiserende netwerken van Rhodes (1996). Osborne (2006) stelt dat er samen moet worden gewerkt om goede diensten te ontwikkelen waarmee goede resultaten worden behaald. Andere wetenschappelijke artikelen ontwikkelden modellen waarin samenwerking centraal staat en hoe dat het best kan worden vormgegeven (Ansell & Gash, 2012; Christensen & Laegreid, 2007; Emerson et al., 2012; Sørensen & Torfing, 2011). Deze modellen ondersteunen vaak de Public Value Management-theorie die Moore (2000) rond de eeuwwisseling ontwikkelde. Deze theorie dient vaak als basis binnen het Public Value-paradigma én wordt ook vaak toegepast om tezamen doelen op een zo effectieve en efficiënt mogelijke manier te bewerkstelligen (O'Flynn, 2021; Moore, 2000). Omdat deze theorie als leidend wordt gezien in de wetenschappelijke literatuur, focust dit onderzoek zich op de Public Value Management-theorie van Moore (2000) en de eisen en verwachtingen die dit paradigma stelt.

Het doel bij PVM is publieke meerwaarde creëren met behulp van externe stakeholders, waarmee oplossingen worden geleverd richting de samenleving zodat grote maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost. Deze problemen dienen volgens de samenleving opgelost te worden, waardoor grote verwachtingen ontstaan (Stoker, 2006). Waarden als openheid, transparantie, politieke sensitiviteit en dienstverlening waarbij de burger centraal staat, staan hierbij centraal (Iacovino et al., 2017; Moore, 2000; Stoker, 2006). Dit paradigma eist van beleidsmanagers dat zij een externe focus ontwikkelen. Hierbij moeten beleidsmanagers van buiten naar binnen redeneren, informatie ophalen, samenwerken en burgers middels goede dienstverlening centraal stellen (Moore, 2000).

Een voorbeeld van PVM in de praktijk in Nederland is *Plan Einstein*: een samenwerking van private en publieke partijen – waaronder de EU, de Gemeente Utrecht, Universiteiten en de Social Impact Factory – die samen met de burger de leefomgeving en het inburgeringsproces van asielzoekers willen verbeteren. Middels openheid, transparantie, het centraal stellen van burgers en middels een publiek-private samenwerking, trachten deze organisaties tezamen publieke meerwaarde te leveren richting de samenleving. Deze organisaties laten hiermee zien een externe focus te hebben, en niet alleen naar hun eigen capaciteiten en structuur te kijken (Oliver, Dekker & Geuijen, 2018).

Er is ook kritiek op het publieke waarde gedachtegoed, ondanks dat nog veel te ontdekken is over dit paradigma (Alford & O’Flynn, 2009). Zo is het lastig te definiëren wat daadwerkelijk wordt bedoeld met de term publieke waarde, en vergt het voor organisaties ook moeite om een externe focus te bewerkstelligen (Alford & O’Flynn, 2009; Emerson et al., 2012). Het ophalen van ervaringen, kennis en capaciteiten van buiten de organisatie kost tijd met als gevolg dat de situatie al veranderd kan zijn, nadat kennis en informatie is opgehaald (Emerson et al., 2012). Tevens moeten organisaties die een externe focus hebben en die daarmee rekening moeten houden met de belangen van diens stakeholders, omgaan met veel verschillende belangen. Dit kost tijd, vergt veel vertrouwen en organisaties en stakeholders moeten ook afhankelijk van elkaar zijn (Ansell & Gash, 2008).

2.1.4 Deelconclusie

In deze paragraaf is ingezoomd op de verschillende managementparadigma’s die leidend zijn in de wetenschappelijke literatuur. Deze paradigma’s verenigen denkwijzen hoe publieke organisaties gestructureerd moeten worden om publieke prestaties te leveren. Ieder paradigma stelt daarmee verschillende eisen en verwachtingen die ook worden benadrukt vanuit de samenleving en de politiek (Noordegraaf, 2015; Osborne, 2006; Stoker, 2006). Publieke managers dienen tot op heden met alle stromingen rekening te houden én daarmee met alle verschillende eisen en verwachtingen (Hood, 1991; Noordegraaf, 2015). Zo stelt Noordegraaf (2015) ook dat een nieuw paradigma de ander niet uitsluit met als gevolg dat niet zozeer een verandering plaats vindt, maar dat een opstapeling van eisen en verwachtingen optreedt. In de volgende tabel (tabel 1) is een overzicht gegeven van de dominante managementparadigma’s, hoe zij zich verhouden tot elkaar en welke eisen en verwachtingen zij ieder stellen. Middels deze tabel wordt definitief antwoord gegeven op de eerste theoretische deelvraag die in het eerste hoofdstuk is geformuleerd.

Tabel 1: De verschillende Paradigma's

	Old Public Administration	New Public Management	Public Value Management
Een organisatie levert publieke prestaties als ...	Regels en procedures strikt worden uitgevoerd, zodat iedereen even eerlijk wordt behandeld.	Er prestatiemetingen worden ontwikkeld en uitgevoerd, zodat zo effectief en efficiënt mogelijk gewerkt wordt.	Er publieke waarde (tezamen) wordt geleverd richting de samenleving middels een externe focus waarbij informatie en capaciteit van buiten naar binnen wordt gehaald.
Waarden en kenmerken die hierbij horen zijn ...	Bureaucratisch, rechtmatig, deskundigheid, hiërarchisch, <i>rule-of-law</i>	Ondernemend, <i>evidence-based-learning</i> , effectiviteit, efficiëntie, economie	Managen van politiek, transparant, openheid, draagvlak, dienstverlening
Eisen en verwachtingen die gesteld worden aan (beleids)managers	Ontwikkelen van rechtmatig beleid en advies. Vervolgens controleren dat regels/procedures strikt worden uitgevoerd.	Sturen op effectief en efficiënt beleid. Vervolgens stimuleren, en controleren, dat werknemers prestatiedoelinden definiëren en behalen.	Coördineren en sturen van een externe focus, waarbij verbinding wordt gelegd met de buitenwereld en waarbij wordt onderzocht wat de samenleving en de politiek wil.

2.2 Strategische Spanningen

Gedurende de laatste decennia is de relevantie van strategisch management in de publieke sector benadrukt in de wetenschappelijke literatuur (Courtney, 2002; Jucevicius & Juceviciene, 2015; Moore, 2000). Met strategisch management wordt het proces bedoeld waarmee doelstellingen worden geformuleerd en hoe organisaties deze doelstellingen willen behalen (Chandler, 1962). Strategie

functioneert hierbij als link tussen wat de organisatie wil behalen en het beleid waarmee activiteiten worden ontwikkeld om die doelstellingen te bewerkstelligen (Bowman & Asche, 1987).

Bij organisaties die strategieën ontwikkelen, kunnen verschillende waarden, belangen en doelstellingen met elkaar botsen. Deze botsingen kunnen leiden tot conflicten (De Wit & Meyer, 2004). Dergelijke conflicten worden in de wetenschappelijke literatuur strategische spanningen genoemd (van Fenema en Loebbecke, 2014; Gupta & Polonsky, 2013; De Wit & Meyer, 2004). Een strategische spanning wordt in de wetenschappelijke literatuur, en daarmee ook in dit onderzoek, gedefinieerd als een verschijnsel waarbij verschillende perspectieven met ieder gestelde eisen, belangen en verwachtingen met elkaar botsen (van Fenema en Loebbecke, 2014).

Ontstane spanningen kunnen desastreus gevolgen hebben en kunnen op verschillende manieren ontstaan (Gupta & Polonsky, 2013; Heiman & Nickerson, 2004). Een strategische spanning is altijd complex in een organisatie. Vaak is er geen eenduidige oplossing, maar kunnen spanningen op verschillende manieren worden geduid, en daarmee op verschillende manieren worden behandeld (De Wit & Meyer, 2004). Deze paragraaf zoomt in op hoe strategische spanningen geduid kunnen worden volgens wetenschappelijke literatuur. Middels het nader toelichten van deze duidingen wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de tweede theoretische deelvraag. In de deelconclusie van deze paragraaf zal een definitief antwoord worden geformuleerd.

2.2.1 Duidingen van Strategische Spanningen

Volgens meerdere wetenschappelijke artikelen zijn er vier duidingen van strategische spanningen. Je kan een spanning duiden als een dilemma, als een trade-off, als een puzzel of als een paradox. (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Ruth, 2014; Sachs et al., 2006; De Wit & Meyer, 2004). Deze duidingen hebben ieder een eigen handelingsperspectief.

Een strateeg, in dit onderzoek ook wel de beleidsmanager, bepaalt hoe hij een spanning duidt. Dit kan verschillende oorzaken hebben (De Wit & Meyer, 2004). De strateeg zal op basis van de situatie deze keuze zelf moeten maken. Achteraf kan worden gesteld of de handelingen die zijn verricht om met de spanning om te gaan, kloppen bij de desbetreffende duiding (De Wit & Meyer, 2004). Ook kan het voorkomen dat een spanning achteraf anders geduid wordt en dat daardoor de spanning in de toekomst op een andere manier moet worden verlicht (Smith & Lewis, 2011).

Dit onderzoek focust zich op de vier bovengenoemde generieke duidingen van strategische spanningen, aangezien deze duidingen vaak worden aangehaald in literatuur rondom strategische spanningen (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Ruth, 2014; Sachs et al., 2006; De Wit & Meyer, 2004). In deze paragraaf worden de verschillende duidingen toegelicht, voordat in paragraaf drie de verschillende handelingsperspectieven worden geformuleerd.

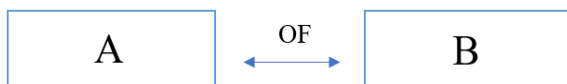
2.2.1.1 Het Dilemma

Wanneer een spanning wordt geduid als een dilemma door een strateeg, stelt hij dat een keuze gemaakt moet worden tussen twee perspectieven: perspectief A en perspectief B. Deze perspectieven staan in de ogen van de strateeg haaks tegenover elkaar en kunnen in zijn ogen niet samengaan (Jucevicius & Juceviciene; De Wit & Meyer, 2004).

Een voorbeeld van een spanning in een organisatie die vaak als dilemma wordt geduid, is de spanning concurreren versus samenwerken (De Wit & Meyer, 2004). Hierbij is op voorhand geen goed of fout antwoord te geven en is het ene perspectief ook niet superieur ten opzichte van het ander (De Wit & Meyer, 2004). Achteraf kan pas worden gesteld of de juiste keuze is gemaakt. Dit is ook het geval bij het generieke voorbeeld van het *prisoners dilemma* waarbij twee verdachten van een misdrijf los van elkaar de mogelijkheid krijgen om enerzijds te zwijgen of anderzijds te bekennen. In deze situatie

worden zij gedwongen om een keuze te maken, waardoor de spanning als een dilemma wordt geduid. Van tevoren weet iedere verdachte niet wat zijn medeverdachte zal doen en zal iedere keuze een andere uitkomst hebben (Hamburger, 1973).

Meerdere wetenschappelijke artikelen hebben het over twee conflicterende perspectieven bij een dilemma (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Ruth, 2014; Sachs et al., 2006; De Wit & Meyer, 2004). Echter, er is ook wetenschappelijke literatuur die spreekt over trilemma's, waarbij drie perspectieven met elkaar botsen (Iversen & Wren, 1998; Steiner, 2017). Een organisatie kan immers met meer dan twee botsende perspectieven te maken krijgen. Wanneer een dergelijke spanning wordt geduid als een of/of/of-keuze, is er sprake van een trilemma. Hierbij kunnen organisaties kiezen voor maximaal twee van de drie perspectieven (Mundell, 1963).



Figuur 2: Visualisatie van een Dilemma

2.2.1.2 De Trade-off

Wanneer een spanning wordt geduid als een trade-off stellen strategen dat zij te maken krijgen met een *verhoudingskeuze* waarbij gezocht moet worden naar een compromis. Er moet dan een balans worden gevonden tussen enerzijds perspectief A en anderzijds perspectief B (Jucevicius & Juceviciene; De Wit & Meyer, 2004). Het is bij een dergelijke spanning volgens de strateeg dan ook niet de vraag op welk perspectief de strateeg zich gaat richten zoals bij een dilemma, maar met welke verhouding tussen deze verschillende perspectieven een strateeg aan de slag gaat (Jucevicius, 2014).

Interne spanningen worden vaak geduid als een trade-off. Een concreet voorbeeld is de spanning tussen enerzijds formele regulatie en anderzijds informele zelfregulatie. Zo moeten volgens strategen duidelijke regels worden gesteld binnen een organisatie waar medewerkers zich aan moeten houden om hun werk zo goed mogelijk te doen. Echter, er moet ook ruimte zijn voor de professional om het beleid zo goed mogelijk toe te passen. Strategen duiden deze spanning als een trade-off waarbij zij menen een balans te moeten zoeken tussen deze twee perspectieven (Jucevicius & Juceviciene, 2015).

Wederom spreekt meerdere wetenschappelijke literatuur bij deze duiding over twee conflicterende perspectieven (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Ruth, 2014; Sachs et al., 2006; De Wit & Meyer, 2004). Echter, een trade-off kan ook plaatsvinden tussen meer dan twee botsende perspectieven. Zo spreekt Jenkins (2008) over driehoeksverhoudingen van eisen waar organisaties rekening mee moeten houden. Zo spreekt hij over de spanning tussen tijd, kwaliteit en kosten, die vaak als trade-off wordt geduid.



Figuur 3: Visualisatie van een Trade-Off, waarbij het rode punt een mogelijke verhouding visualiseert

2.2.1.3 De Puzzel

Wanneer strategen een spanning duiden als een puzzel, stellen ze dat er een optimale oplossing is waarmee een strategische spanning kan worden verlicht (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Ruth, 2013; De Wit & Meyer, 2004). Hierbij stellen strategen dat middels het leggen van de juiste puzzel, een optimale oplossing voor het vraagstuk kan worden gevonden. Echter, volgens De Wit & Meyer (2004) is deze gedachtegang te betwisten en is een oplossing altijd afhankelijk van de situatie, waardoor oplossingen steeds kunnen veranderen.

Vaker worden spanningen pas als puzzels geduid wanneer de situatie al voorbij is. Achteraf kunnen strategen puzzelen hoe het had gemoeten en wat daarvoor de juiste benodigde puzzelstukjes zijn. Een voorbeeld waarbij een spanning veelal wordt geduid als een puzzel is het optimaliseren van een fabriek, waarbij gepuzzeld dient te worden hoe tot het optimale presteren te geraken (Jucevicius & Juceviciene, 2015).

Waar De Wit & Meyer (2004) wederom kijkt naar twee conflicterende perspectieven waarmee een puzzel moet worden gelegd om tot een ideale oplossing te komen, stelt andere literatuur dat meerdere puzzelstukjes gelegd kunnen worden, en dat er geen maximum is aan tegenstrijdige perspectieven wanneer je een puzzel duidt (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Detinger & Derlyn, 2009). Meerdere puzzelstukjes vormen dan samen de optimale oplossing.



Figuur 4: Visualisatie van een Puzzel waarbij ieder vakje een perspectief is

2.2.1.4 De Paradox

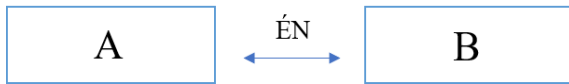
Wanneer strategen een spanning duiden als een paradox, stellen zij dat de tegenstrijdige perspectieven allebei even belangrijk zijn en allebei gerespecteerd dienen te worden. De twee tegenstrijdige perspectieven bevatten beide waarheden, maar kunnen niet op een logische wijze met elkaar integreren. Een paradox kan daarom niet optimaal worden opgelost zoals een puzzel. Echter, een compromis tussen beide perspectieven zoals bij een trade-off is ook geen optie (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004).

Bij een paradox meent de strateeg juist een oplossing te moeten zoeken, waarbij hij streeft beide perspectieven waar te maken en beide te laten renderen (Hood, 2000; Jucevicius & Juceviciene, 2015; Lado et al., 2006; De Wit & Meyer, 2004). Hiervoor zijn veel oplossingen mogelijk, waarbij er geen compromis plaatsvindt, maar waar beide werelden in worden nageleefd op een zo goed mogelijke manier (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Lado et al., 2006; Lewis, 2000; Poole & van de Ven, 1989; De Wit & Meyer, 2004). Volgens meerdere wetenschappelijke literatuur is het duiden van een spanning als een paradox de beste manier, aangezien je met meerdere perspectieven rekening houdt en hierdoor niet van oplossing naar oplossing springt, maar juist meerdere werelden met elkaar probeert te verenigen (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004).

Een voorbeeld van een spanning die wordt geduid als een paradox is de spanning tussen enerzijds efficiëntie en anderzijds innovatie. Innoveren kan ten kosten gaan van de efficiëntie van een organisatie, omdat innovatie aan het begin vaak niet efficiënt is. Echter, innovatie kan later de efficiëntie van een organisatie wel verbeteren en kan een organisatie middels innovatie zich beter aanpassen aan de omgeving. Het is dan ook wenselijk om zowel innovatie als efficiëntie na te jagen (Sarkees & Hulland, 2009).

Er is weinig tot geen onderzoek over paradoxen waarbij meer dan twee perspectieven met elkaar botsen en die als waarheden worden beschouwd, behalve in wiskundige wetenschappelijke literatuur (Gehrlein, 1983; Ravon & Vaidman, 2007). Soms wordt wel gerefereerd naar paradoxen waarbij meerdere elementen tegenstrijdig zijn, maar die naarmate de tijd vordert zich weer verenigen in twee tegenstrijdige perspectieven (Smith & Lewis, 2011). Echter, dit onderzoek heeft al laten zien dat meerdere wetenschappelijke artikelen stellen dat er ook sprake kan zijn van trilemma's en driehoeksverhoudingen,

waarbij meerdere perspectieven met elkaar botsen (Jenkins, 2008; Jucevicius & Juceviciene, 2015; Mundell, 1963). Daarnaast is het aan de strateeg om te bepalen hoe hij een spanning duidt (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer). Het zou dus niet correct zijn als een strateeg een spanning niet meer als een paradox kan duiden, omdat meer dan twee perspectieven met elkaar botsen. Daarom sluit dit onderzoek niet uit dat dit in de praktijk kan plaatsvinden.



Figuur 5: Visualisatie van een Paradox

2.2.2 Deelconclusie

In deze paragraaf is ingezoomd op strategische spanningen, wat verschijnselen zijn waarbij verschillende perspectieven met ieder gestelde eisen, belangen en verwachtingen met elkaar botsen (van Fenema en Loebbecke, 2014). Deze spanningen kunnen desastreuze gevolgen hebben (Gupta & Polonsky, 2013) en op verschillende manieren worden geduid. Middels het toelichten van deze duidingen in deze paragraaf, is antwoord gegeven op de tweede theoretische deelvraag.

Zo kunnen spanningen op vier manieren worden geduid: het dilemma, de trade-off, de puzzel en de paradox (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Ruth, 2014; Sachs et al., 2006; De Wit & Meyer, 2004). Dit onderzoek benadrukt daarbij dat er geen maximaal aantal aan perspectieven is die met elkaar kunnen botsen wanneer een strategische spanning wordt geduid. Het is aan de strateeg, ook op basis van de situatie, hoe een spanning wordt geduid. Wanneer een strateeg een spanning op een bepaalde wijze duidt, hoort daar een bepaald handelingsperspectief bij. Deze handelingsperspectieven worden geformuleerd in de volgende paragraaf, 2.3. Tevens wordt aan het einde van 2.3 een tabel gepresenteerd waarin de verschillende duidingen beknopt worden gedefinieerd – waarmee nogmaals antwoord wordt gegeven op de tweede theoretische deelvraag – en worden de desbetreffende handelingsperspectieven daarbij gepresenteerd.

2.3 Generieke Handelingsperspectieven

In deze laatste paragraaf worden de generieke handelingsperspectieven geformuleerd die toegepast kunnen worden nadat een spanning is geduid. Zo hoort bij elke duiding een specifiek handelingsperspectief (De Wit & Meyer, 2004). Middels deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde theoretische deelvraag. Aan het einde van deze paragraaf wordt een tabel gepresenteerd waarin nogmaals de verschillende duidingen van spanningen worden gedefinieerd en waarin ook de daarbij behorende handelingsperspectieven worden geformuleerd. In deze tabel worden de antwoorden van de tweede en derde theoretische deelvraag beknopt gepresenteerd.

2.3.1 Handelingsperspectief voor een Dilemma

Wanneer strategen een spanning als een dilemma duiden, menen zij te moeten kiezen tussen conflicterende perspectieven die in hun ogen niet met elkaar rijmen. Tevens kunnen ze door de situatie worden gedwongen om te kiezen (Carlson et al., 2017; Jucevicius & Juceviciene; Sachs et al., 2006; De Wit & Meyer, 2004). Hierbij is op voorhand geen goed antwoord te geven. Een strateeg dient dan ook op basis van de situatie een goede afweging te maken (De Wit & Meyer, 2004).

Hierbij is het van belang dat een strateeg de verschillende voor- en nadelen onderzoekt van ieder perspectief en dat hij weet wat de consequenties zijn voor het weglaten van een perspectief. Daarnaast dient hij te kiezen voor het perspectief dat het best aansluit op de normen en waarden van de organisatie, waar een organisatie mee bekend is én die volgens hem het best past bij de situatie die is ontstaan (Hampden-Turner & Trompenaars, 2000). Met deze handelingen kan een strateeg een keuze maken

tussen perspectief A of perspectief B of in het geval van een trilemma voor een combinatie van maximaal twee perspectieven (Mundell, 1963).

2.3.2 Handelingsperspectief voor een Trade-Off

Wanneer strategen een spanning als een trade-off duiden, moeten zij een balans zoeken, oftewel na gaan wat een gerechtvaardigde verhouding is tussen perspectieven (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004). Hierbij zijn veel verschillende combinaties mogelijk. Het analyseren van de situatie is hierbij extra van belang (De Wit & Meyer, 2004). Daarbij verwacht een strateeg dat niet alle perspectieven optimaal nageleefd kunnen worden (Campbell & Kelly, 1994).

Heel generiek gesteld kan een strateeg op basis van de geanalyseerde situatie gaan schuiven tussen de verschillende perspectieven. Zo kan een strateeg ervoor kiezen om zoveel procent van perspectief A te gebruiken bij de ontstane spanning, en zoveel procent van perspectief B (De Wit & Meyer, 2004). Dit geldt eveneens voor een ontstane driehoeksverhouding. Bij een trade-off gaat een grotere focus op een perspectief dan wel ten koste van een ander perspectief (Campbell & Kelly, 1994; Jenkins, 2008). Het is dan ook van belang voor strategen om de juiste balans te vinden tussen deze perspectieven.

Bij het aangaan van een trade-off is van belang dat een strateeg zich afvraagt wat de consequenties zijn wanneer een perspectief helemaal wordt weggelaten (perspectief B) en waarbij de strateeg zich focust op één perspectief (perspectief A), zoals bij een dilemma. Verder moet de vraag worden gesteld in welke mate de impact van perspectief A verdwijnt wanneer mondjesmaat de eisen, verwachtingen en handelingen van perspectief B worden meegenomen. Wat zijn de gevolgen van iedere mogelijkheid van deze trade-off (Campbell & Kelly, 1994) en wat is het best mogelijke compromis wat recht doet aan de situatie? Daarnaast kunnen incidenten ook leiden tot een verandering van de balans (Jucevicius & Juceviciene, 2015).

2.3.3 Handelingsperspectief voor een Puzzel

Wanneer strategen een strategische spanning als een puzzel duiden, moeten ze zoeken naar de optimale oplossing van die spanning. Hierbij moeten ze puzzelen, ofwel de juiste ingrediënten en de juiste gradaties voor het ultieme recept zoeken. Met de gelegde puzzel wordt een optimaal antwoord gegeven dat universeel is voor de spanning. Bij deze benadering is het van belang dat je als strateeg ervan uitgaat dat er continu één optimale oplossing is en dat deze niet situatie afhankelijk is. Het handelingsperspectief voor een puzzel is dan ook een *problem-solving* benadering (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004).

Bij deze benadering is het van belang dat strategen eerst achterhalen of zij met een stabiele omgeving te maken hebben waarbij er sprake kan zijn van één optimale oplossing. Wanneer strategen te maken krijgen met een instabiele omgeving waarbij factoren heel erg aan de strateeg en de organisatie trekken, is het lastig om te puzzelen tot een optimale oplossing. Morgen kan immers de optimale oplossing die je vandaag hebt bedacht, niet meer functioneren. Het zoeken naar de juiste puzzelstukjes is hierbij lastig. De eerste handeling is dan ook om na te gaan of de omgeving stabiel is (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004).

Bovendien vergt het omgaan met een strategische spanning die wordt geduid als een puzzel om een strakke analyse waarbij de juiste vragen worden gesteld en de juiste probleemstelling wordt gedefinieerd. Er moet dan ook een *in-depth* analyse plaatsvinden, waarbij alle elementen tot in het uiterste onderzocht worden (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004). Het is dan ook gemakkelijker om pas achteraf te kijken naar wat dergelijke situaties eigenlijk vragen. Strategen dienen bij de benadering van een puzzel het probleem helder te definiëren en moeten vervolgens aan knoppen draaien om te kijken wat het optimale antwoord is.

2.3.4 Handelingsperspectief voor een Paradox

Wanneer strategen een spanning als een paradox duiden, menen zij dat twee perspectieven even waarachtig zijn en dat ze naar een oplossing moeten zoeken waarbij rekening wordt gehouden met deze twee perspectieven. Hierbij trachten zij te zoeken naar een combinatie waarin het beste van twee werelden samenkomen, maar weten ze dat de spanning niet optimaal kan worden opgelost (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Lado et al., 2006; Lewis, 2000; De Wit & Meyer, 2004). Het essentiële verschil met een trade-off is dat bij een paradox niet naar een compromis wordt gezocht waarbij een perspectief ten koste van de ander gaat, maar dat wordt gezocht naar een oplossing waarin meerdere perspectieven het best tot hun recht komen (Jucevicius & Juceviciene, 2015). Dit vergt ontzettend veel moeite en tijd in intellectueel denken en handelen van strategen (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004).

Volgens De Wit & Meyer (2004) is bij het handelingsperspectief van een paradox belangrijk dat strategen synthese plaats laten vinden tussen verschillende perspectieven. Hierbij is het van belang dat een *dialectical* benadering wordt toegepast, wat inhoudt dat naar de waarheid wordt gezocht door tegenstrijdige perspectieven naast elkaar te leggen. Hierbij dient gediscussieerd te worden met actoren hoe om te gaan met verschillende perspectieven en waarbij ontzettend veel ideeën worden geopperd om een strategische spanning op te lossen. Hierbij zijn heel veel verschillende oplossingen mogelijk, die niet altijd even optimaal zijn (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004).

Middels creatief denken en het ophalen van informatie kunnen oplossingen worden ontwikkeld om spanningen die worden geïdentificeerd als paradoxen op te lossen (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004). Deze manier van denken sluit aan op het oplossen van een paradox die Nielsen (1967) in zijn werk heeft beschreven. Hij stelt dat een nieuw perspectief moet worden ontwikkeld, middels creativiteit, waarin de tegenstellingen van beide perspectieven verdwijnen én waarin beide werelden tot hun recht komen. Hierbij vindt synthese plaats tussen twee tegenstrijdige perspectieven (Nielsen, 1967; Poole & van de Ven, 1989; Smith & Lewis, 2011). Wanneer dit lukt, vindt de strateeg een werkbare verzoening waarin de verschillende perspectieven met elkaar kunnen renderen (De Wit & Meyer, 2004). Er wordt dan ook een mogelijke oplossing ontwikkeld, middels het ophalen van informatie, discussiëren en creativiteit, waarbij synthese plaatsvindt tussen tegenstrijdige perspectieven (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Waldman et al., 2019).

2.3.5 Deelconclusie

In deze laatste paragraaf is ingegaan op de generieke handelingsperspectieven die bij iedere generieke duiding van een strategische spanning toebehoort. Middels het nader toelichten van deze generieke handelingsperspectieven is antwoord gegeven op de derde theoretische deelvraag, zoals die is geformuleerd in 1. *Inleiding*. Deze handelingsperspectieven worden nogmaals gepresenteerd in onderstaande tabel. Bovendien worden de vier generieke duidingen van strategische spanningen nogmaals gedefinieerd in deze tabel, waardoor deze tabel een beknopt antwoord geeft op zowel de tweede als de derde theoretische deelvraag.

Tabel 2: Duidingen van Strategische Spanningen en daarbij horende Handelingsperspectieven

Een strategische spanning is een botsing van perspectieven, die ieder eigen eisen, verwachtingen en belangen met zich meebrengen. Meerdere wetenschappelijke artikelen stellen dat er vier duidingen en daarmee vier handelingsperspectieven zijn die strategische spanningen kunnen verlichten.		
Duiding	Toelichting	Handelingsperspectief
<i>Dilemma</i>	Strategen stellen dat een harde keuze gemaakt moet worden tussen twee of meer tegenstrijdige perspectieven.	Op basis van geschetste voor- en nadelen, de mogelijke consequenties die een harde keuze met zich meedraagt, eerdere ervaringen, de organisatiecultuur én de bijbehorende normen en waarden, dient een strateeg een weloverwogen, duidelijke keuze te maken.

<i>Trade-Off</i>	Strategen stellen dat een compromis moet worden gezocht tussen twee of meer tegenstrijdige perspectieven.	Op basis van de situatie dient een strateeg een balans, een compromis te zoeken tussen twee tegenstrijdige perspectieven die recht doet aan de geanalyseerde situatie. Hierbij moet worden nagegaan welke dosering van een bepaald perspectief, welke invloed heeft op een oplossing.
<i>Puzzel</i>	Strategen stellen dat er een optimale oplossing is voor een ontstane spanning, die altijd zal werken.	Op basis van een heldere probleemdefinitie en een <i>in-depth</i> analyse moeten strategen puzzelen totdat ze de optimale oplossing hebben gevonden. Nadat een situatie heeft plaatsgevonden moeten strategen nagaan of ze te maken hebben met een stabiele situatie en met welke puzzelstukjes, en in welke gradatie, ze de optimale oplossing kunnen leggen.
<i>Paradox</i>	Strategen stellen dat een verzoening moet plaatsvinden tussen twee of meer tegenstrijdige perspectieven, waarbij beide perspectieven zo goed mogelijk tot hun recht moeten komen.	Middels een <i>dialectical</i> benadering, waarin het ophalen van informatie en creativiteit centraal staan, moeten strategen zoeken naar een oplossing voor een ontstane spanning, waarin tegenstrijdige elementen met elkaar verzoenen en tot hun recht komen. Hierbij wordt gezocht naar het beste van meerdere werelden en wordt getracht deze werelden samen te brengen. Hierbij vindt synthese plaats tussen meerdere perspectieven en wordt juist niet naar een compromis gezocht.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn relevante theoretische concepten uitgelicht die hebben bijgedragen aan het beantwoorden van de theoretische deelvragen. Zo is in paragraaf 2.1 nader toegelicht welke eisen en verwachtingen worden gesteld door de verschillende managementparadigma's, waarmee antwoord is gegeven op de eerste theoretische deelvraag. Vervolgens is in paragraaf 2.2 ingezoomd op wat strategische spanningen zijn en hoe deze kunnen worden geduid door strategen, in dit onderzoek beleidsmanagers, waarmee antwoord is gegeven op de tweede theoretische deelvraag. Hieruit kwam voort dat spanningen op vier verschillende manieren kunnen worden geduid. Het is vervolgens aan de strateeg hoe hij een spanning duidt, vaak op basis van de situatie, en hoe hij vervolgens ermee omgaat. De desbetreffende handelingsperspectieven zijn in paragraaf 2.3 uitgelicht, waardoor in deze paragraaf antwoord is gegeven op de derde theoretische deelvraag.

De beantwoording van de theoretische deelvragen leiden tot een conceptueel model (figuur 6) wat leidend zal zijn in de empirische fase van het onderzoek. Figuur 1 uit het eerste hoofdstuk sluit aan op dit conceptueel model. Zo vormen de verschillende eisen en verwachtingen die om voorrang vechten bij beleidsmanagers – die zijn geïllustreerd in figuur 1 – de eerste pijl van het conceptueel model. Vervolgens was het aan beleidsmanagers om de ontstane spanning te duiden én om tot een juist handelingsperspectief te komen. Deze acties zijn vormgegeven in de *black box* en de tweede pijl van het conceptueel model. Figuur 1 is dan ook een voorbeeld van een strategische spanning en het conceptueel model geeft de vervolgstappen weer hoe met spanningen om te gaan.



Figuur 6: Conceptueel Model

3. Methode

Dit hoofdstuk zoomt in op de gebruikte methodologie die past bij de geformuleerde doelstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Verder licht dit hoofdstuk toe waarom voor deze opzet is gekozen en wat dit soort onderzoek inhoudt. Tevens wordt nader ingegaan op kwaliteitscriteria van gedegen onderzoek.

3.1 Onderzoeksbenadering

De doelstelling van dit onderzoek is om te onderzoeken hoe beleidsmanagers bij het Ministerie van Financiën (MinFin), omgaan met strategische spanningen die zij ervaren bij het leveren van publieke prestaties, veroorzaakt door de opeenstapeling van eisen en verwachtingen. Hierbij wordt onderzocht hoe zij spanningen duiden en hoe ze vervolgens ermee omgaan. Hierbij wordt specifiek onderzocht hoe beleidsmanagers over het algemeen omgaan met strategische spanningen én of er dus een rode draad is te vinden in hoe beleidsmanagers met strategische spanningen omgaan. Er is dus niet gekozen om één strategische spanning uit te lichten, om juist te onderzoeken of beleidsmanagers hetzelfde omgaan met meerdere spanningen. Zodoende wordt onderzocht of beleidsmanagers een specifieke duiding en daarmee een specifiek handelingsperspectief prefereren bij het verlichten van strategische spanningen.

Om deze reden is ook niet gekozen om één specifiek beleidsdepartement uit te lichten. Uit vooronderzoek en uit gesprekken met beleidsmedewerkers van de afdeling Organisatie en Personeel, blijkt dat binnen beleidsdepartementen de verschillen tussen beleidsterreinen en inhoudelijke dossiers erg groot zijn. Zo zijn binnen het SG-cluster veel verschillende beleidsmanagers actief met ieder een specifiek werkdomein. Dit geldt ook voor de andere clusters die betrokken zijn in dit onderzoek. Door juist beleidsmanagers uit meerdere clusters van MinFin te interviewen is geprobeerd een zo realistisch mogelijk beeld te schetsen van spanningen die worden ondervonden bij beleidsmanagers binnen heel MinFin en daarmee zo realistisch mogelijk weer te geven hoe beleidsmanagers met deze spanningen omgaan. Middels het interviewen van beleidsmanagers uit meerdere clusters én door juist te onderzoeken of beleidsmanagers met meerdere spanningen op dezelfde manier omgaan, wordt voldaan aan de geformuleerde doelstelling in het eerste hoofdstuk. Tevens is om aan deze doelstelling te voldoen een vorm van kwalitatief onderzoek nodig, aangezien de nadruk van dit onderzoek ligt op de ervaringen van beleidsmanagers van MinFin.

3.2 Kwalitatief Onderzoek

Een vorm van kwalitatief onderzoek is in dit onderzoek gerechtvaardigd, aangezien kwalitatief onderzoek het mogelijk maakt om ervaringen en gedachten vanuit het perspectief van een doelgroep – in dit onderzoek beleidsmanagers van MinFin – te duiden en te verklaren (Boeije, 2014). Doordat het achterhalen van de ervaringen en het handelen van deze doelgroep essentieel is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag en het daarmee behalen van de doelstelling van dit onderzoek, is gekozen om kwalitatief onderzoek toe te passen. Bij kwalitatief onderzoek ligt namelijk de nadruk op betekenissen, ervaringen, en gezichtspunten van een doelgroep. Om achter deze betekenissen, ervaringen en gezichtspunten te komen, dient een onderzoeker vanuit de ogen van wie hij bestudeert, een fenomeen te bestuderen (Boeije, 2014; Querios, Faria & Almeida, 2017). In dit onderzoek is het van belang dat de ervaringen die beleidsmanagers van MinFin hebben met strategische spanningen, bewust of onbewust, te duiden. Om die reden is een vorm van kwalitatief onderzoek gerechtvaardigd in dit onderzoek.

Verder houdt kwalitatief onderzoek volgens Boeije (2014) in dat er een systematische verzameling, organisatie en interpretatie van materiaal plaatsvindt. Hierbij is van belang dat nieuwe informatie op een systematische wijze wordt verzameld, waarbij flexibiliteit van onderzoekers wordt gevraagd. Dit is van belang aangezien de uitvoering van de verschillende dataverzamelingmethoden van kwalitatief onderzoek niet altijd van tevoren zijn vast te leggen (Boeije, 2014). In dit onderzoek wordt ook middels

een systematische wijze data opgehaald waarbij flexibiliteit van de onderzoeker is gevraagd. Zo zijn er semigestructureerde interviews afgenomen in dit onderzoek.

Als laatste veronderstelt Boeije (2014) dat een belangrijk element van kwalitatief onderzoek is dat dit soort onderzoek helpt om (sociale) verschijnselen te begrijpen in hun natuurlijke context. Middels kwalitatieve onderzoeksmethoden kunnen deze verschijnselen worden verkend. Dit houdt ook in dat de resultaten van kwalitatief onderzoek vaak bestaan uit het duiden van verschijnselen die worden bestudeerd, vanuit de ogen van respondenten (Boeije, 2014). Bij dit onderzoek is dat eveneens het geval.

3.2.1 Verklarend Onderzoek

Om de doelstelling van dit onderzoek te bewerkstelligen is gekozen om verklarend onderzoek toe te passen. Dit is een vorm van kwalitatief neo-positivistisch onderzoek waarbij theoretische concepten worden gebruikt ter voorbereiding op verder onderzoek in de praktijk. Middels theoretische concepten en het toetsen van deze concepten in de praktijk wordt onderzocht en verklaard hoe deze theoretische concepten in de praktijk voorkomen en geïdentificeerd worden (Duberley et al., 2012). Hierbij worden dus verschillende concepten uit theoretische modellen gehaald en gebruikt om vooringenomenheid te voorkomen en om de externe validiteit te verhogen (Duberley et al., 2012). Dit is nagestreefd door concepten uit theoretische modellen als leidraad te gebruiken in het ophalen van empirische data en in het analyseren ervan. Zo zijn specifieke *sensitizing concepts* geformuleerd op basis van de wetenschappelijke literatuur, om empirische data op te halen.

Bij deze onderzoeksmethode wordt van een onderzoeker gevraagd om de ervaringen van respondenten te interpreteren en om aan de hand van theoretische concepten diverse verschijnselen te verklaren. Bovendien wordt middels deze methode een hogere objectiviteit gewaarborgd, omdat aan de hand van deze theoretische modellen verschijnselen worden verklaard. Hierdoor kan een hogere mate van objectiviteit worden gewaarborgd dan bij andere vormen van kwalitatief onderzoek (Ayeni et al., 2019). In dit onderzoek vormt het theoretisch kader de basis wanneer de empiriefase wordt gestart. Op basis van de nader toegelichte theoretische perspectieven in het vorige hoofdstuk is namelijk een topiclijst opgesteld middels *sensitizing concepts*, die bijdragen aan het ophalen en verklaren van theoretische verschijnselen in de praktijk. Middels deze werkwijze is verklarend onderzoek toegepast.

3.3 Dataverzameling

Om achter de ervaringen, opvattingen en handelingen van respondenten te komen, zijn kwalitatieve interviews een goed middel (Boeije, 2014). Door vragen te stellen over specifieke (sociale) verschijnselen zijn respondenten in staat antwoorden te geven over bepaalde gebeurtenissen. In dit onderzoek zijn deze gebeurtenissen strategische spanningen, en hoe met deze spanningen worden omgegaan. Middels de gegeven antwoorden, kunnen onderzoekers de ervaringen, opvattingen en interacties van respondenten verzamelen en duiden (Duberley et al., 2012; Boeije, 2014). Omdat het essentieel is voor dit onderzoek om achter de ervaringen van beleidsmanagers te komen, is gekozen om semigestructureerde interviews af te nemen.

3.3.1 Interviews

Middels semigestructureerde interviews kan worden doorggevraagd op geformuleerde antwoorden om meer ervaringen, gedachten en ideeën te achterhalen en hoeft een onderzoeker zich niet strak te houden aan een bepaalde vragenlijst (Boeije, 2014). Bij de afgenomen interviews is gebruik gemaakt van *experience-based* vragen, om achter deze ervaringen te komen (Pulakos & Schmitt, 1995).

3.3.1.1 Sensitizing Concepts

De gehouden interviews zijn gebaseerd op een topiclijst die vooraf is opgesteld (zie bijlage 1). Deze topiclijst bestaat uit *sensitizing concepts* die zijn gebaseerd op het theoretisch kader. Dit zijn begrippen

die een onderzoeker handvatten bieden bij een analyse (Bowen, 2006). Deze begrippen zijn de bril waardoor een onderzoeker naar het onderzoeksveld kijkt en kunnen daarmee richting geven aan het onderzoek. Middels het onderzoeken van de praktijk krijgen deze algemene begrippen een specifiekere betekenis (Boeije, 2014). De volgende sensitizing concepts zijn opgesteld op basis van het theoretisch kader en vormen de basis van de opgestelde topiclijst:

Publieke Prestaties: hierin is expliciet gevraagd aan welke eisen en verwachtingen beleidsmanagers in hun ogen moeten voldoen om hun werk goed te leveren. Hierbij zijn vragen gesteld die ook nader ingingen op de verschillende managementparadigma's die zijn gepresenteerd in het theoretisch kader. Zo is gevraagd naar kaders en processen, targets en of contact is met burgers. Middels dit onderwerp kan de eerste empirische deelvraag worden beantwoord.

(Duiding) Strategische Spanning: hierbij is ingegaan welke eisen en verwachtingen rondom het leveren van publieke prestaties met elkaar botsen in de ogen van de beleidsmanagers. Hierbij wordt ingegaan op de eisen en verwachtingen die beleidsmanagers benoemen bij het concept publieke prestaties. Hierbij wordt onderzocht op welke manier beleidsmanagers de benoemde strategische spanningen duiden en of er ook voorbeelden zijn van dossiers waar deze spanningen in terug te vinden zijn.

Management Handelingen: hierbij is ingegaan wat beleidsmanagers doen om met strategische spanningen om te gaan. Hierin wordt onderzocht welke handelingsperspectieven die zijn gedefinieerd in het theoretisch kader worden aangehaald door de beleidsmanagers. Hierbij wordt bijvoorbeeld doorgevraagd of creativiteit wordt ingezet bij het verlichten van spanningen. Middels dit onderwerp en het onderwerp (duiding) strategische spanningen kan straks antwoord worden gegeven op de tweede empirische deelvraag.

Aandachtspunten: hierbij is onderzocht wat beleidsmanagers in hun ogen missen omtrent het aangaan en verlichten van strategische spanningen. Zo is expliciet gevraagd wat beleidsmanagers missen qua tools of mentaliteit binnen MinFin. Middels dit onderwerp kan straks antwoord worden gegeven op de derde empirische deelvraag.

3.3.2 Respondenten

Er zijn interviews afgenomen bij zestien respondenten via Webex of Apple FaceTime. Al deze respondenten zijn beleidsmanagers, die actief zijn binnen twee verschillende Directeuren-Generalen (DG('s)) of binnen het Secretaris-Generaal (SG) cluster. Binnen deze afdelingen zijn ambtenaren met name bezig met het ontwikkelen van beleid, wetgeving en advies. Bij andere afdelingen zijn meer uitvoerende taken toebedeeld (Rijksoverheid, 2021d). Aangezien dit drie verschillende directies zijn, is ingezoomd hoe zij omgaan met spanningen die zij ondervinden bij het leveren van publieke prestaties en hoe zij omgaan met spanningen die door al deze afdelingen voelbaar zijn. Dit is nader toegelicht in 3.1. Zodoende is er een representatieve doelgroep geïnterviewd. Bovendien zijn al deze respondenten topmanagers, waarvan sommige ook actief zijn in de bestuursraad van MinFin. Tevens zijn zij vaak directe adviseurs van de bewindspersonen. Bijna alle respondenten hebben eveneens veel ervaring als beleidsmedewerker en waren daardoor zeer geschikt als respondent voor dit onderzoek.

Met deze gekozen opzet voor dit onderzoek is in oriëntatiegesprekken met medewerkers die bezig zijn met organisatieontwikkeling vanuit de afdeling Organisatie en Personeel, gesproken over welke beleidsmanagers voor dit onderzoek in aanmerking komen. Tevens is middels een *one-pager* (zie bijlage 2) van het scriptieonderzoek aan verschillende Human Resource-adviseurs en aan een Directeur/Managementteamlid deze vraag voorgelegd. Vervolgens is een respondentenlijst opgesteld. Deze respondentenlijst is op basis van de input van de benaderde HR-adviseurs en het MT-lid aangepast en aangevuld. Tevens zijn er ook namen van de lijst afgehaald door HR-adviseurs, omdat sommige

managers geen beleidsmanagers zouden zijn én omdat sommige beleidsmanagers geen tijd zouden hebben voor een interview. Zo zijn beleidsmanagers van één andere beleidsafdeling van de respondentenlijst afgehaald aangezien zij te druk waren met het ondersteunen van de formatie van een nieuw kabinet.

Vervolgens is de respondentenlijst definitief gemaakt én zijn achttien beleidsmanagers benaderd voor een interview en stonden nog twee beleidsmanagers op de *reservelijst*. Zij zijn uiteindelijk niet benaderd. Van deze achttien beleidsmanagers hebben zeventien beleidsmanagers ingestemd met een interview. Echter, één interview is wegens een te drukke agenda van de respondent afgezegd en niet verplaatst. Hierdoor zijn uiteindelijk zestien interviews afgenomen. In de volgende tabel (tabel 3) is een overzicht van de respondenten en het cluster waarin zij actief zijn. De ‘B’ in de duidingen van de respondenten staat voor *Beleidsmanager*.

Tabel 3: Geïnterviewde Respondenten

Duiding Respondent	Actief bij:	Cluster/Directie focust zich op:
[B1], [B3], [B6], [B9], [B11], [B13], [B14], [B15], [B16]	SG-Cluster	Dit cluster ondersteunt en adviseert alle onderdelen van MinFin op verschillende gebieden zoals juridische zaken, politieke-bestuurlijke zaken etc. (Rijksoverheid, 2021d).
[B5], [B8]	Generale Thesaurie	De GT adviseert op het gebied van beleid voor financiële markten, het toezicht erop en bereidt op dit gebied ook wetgeving voor (Rijksoverheid, 2021d).
[B2], [B4], [B7], [B10], [B12]	DG-Fiscale Zaken	Dit DG ontwikkelt fiscaal en douanebeleid, wetgeving op deze twee domeinen (Rijksoverheid, 2021d).

3.4 Data-analyse

Nadat een interview is afgenomen, is het interview getranscribeerd. Vervolgens is alle persoonlijke informatie, maar ook andere specifieke informatie waarmee de identiteit van een beleidsmanager te achterhalen is, verwijderd. Voorafgaand aan de opname van het interview is het doel van het interview en het onderwerp van dit onderzoek nader toegelicht aan de desbetreffende respondent. Eveneens is de vraag voorgelegd of de desbetreffende beleidsmanager het transcript wilde inzien. Op twee respondenten na, [B4] en [B15], hoefden verder geen enkele respondent het transcript in te zien. [B4] heeft geen reactie meer gegeven op het transcript en [B15] heeft het transcript goedgekeurd. De respondenten die het desbetreffende transcript niet wilden inzien, stelden wel de voorwaarde dat de transcripten niet werden gedeeld met externe partijen buiten Universiteit Utrecht om. Aan deze wens is voldaan. Zo zijn de transcripten ook niet gedeeld met de direct betrokkenen die dit onderzoek hebben begeleid vanuit MinFin.

Na het afronden van het transcript is ieder interview gecodeerd. Coderen is een middel voor het analyseren van de opgehaalde data. Besproken thema's, concepten en verschijnselen worden hierbij van elkaar gescheiden en worden eenieder bestempeld met een code (Boeije, 2014). De eerste stap van het coderingsproces wat is ondernomen, was het open coderen van een vijftal interviews. Hierbij is data van elkaar gescheiden en gebundeld in overkoepelende codes. Zodoende zijn de verschillende concepten die terugkwamen in deze vijf interviews verkend, bestudeerd en gelabeld.

In onderstaande tabel (tabel 4) is een fragment geselecteerd uit het transcript van [B4]. In dit fragment geeft de respondent antwoord op een vraag die is gesteld rondom het concept publieke prestaties. In deze tabel wordt gepresenteerd welke open codes zijn toebedeeld aan dit fragment. Eveneens wordt in deze tabel gepresenteerd bij welke uiteindelijke codes uit de definitieve codeboom deze open codes zijn toebedeeld.

Tabel 4: Voorbeeld Open Coderen

Citaat	Open Code	Code Definitieve Codeboom
We hebben niet een soort van doelstelling of prestatie-indicatoren of iets dergelijks	Geen expliciete indicatoren	Impliciete Eisen en Verwachtingen
Allereerst doe ik het natuurlijk goed als mijn medewerkers tevreden naar hun werk gaan, of blij zijn.	Tevredenheid Medewerkers	Dienen van Medewerkers
En verder als wij kwalitatief goede producten maken. Dus goede beleidsideeën, dat we goed weten om te zetten in wetgeving.	Goede beleidsideeën leveren	Impliciete Kwaliteitseisen
De tevredenheid van de bewindspersonen.	Tevredenheid bewindspersonen	Tevredenheid Bewindspersoon
En uiteindelijk doen wij ons werk goed als de burger en de maatschappij, als we naar hun bijdrage leveren. Dat is heel abstract, maar zeker bij de onderwerpen die bij mijn afdeling zitten... Die gaan allemaal over de interactie tussen burger of bedrijfsleven en de Belastingdienst. Daar valt nog het een en ander te verbeteren.	Dienen Samenleving	Publieke Zaak

Na het open coderen is er axiaal gecodeerd bij de overige elf interviews. Hierbij wordt geïdentificeerd welke data uit deze interviews van belang zijn en wordt data toegewezen aan de al eerder ontwikkelde codes, die verwerkt zijn in het codeboek (Boeije, 2014). Bovendien zijn er – indien nodig – nieuwe (sub)codes ontwikkeld aan de eerste versie van het codeboek. Na het axiaal coderen van vijf interviews is een nieuw codeboek ontwikkeld, waarbij is geïdentificeerd welke concepten toch niet relevant genoeg waren, met als gevolg dat deze codeboom efficiënter werd. De codes die afvielen zijn op de *reservelijst* gekomen.

Na het open coderen én het axiaal coderen van alle overige interviews, is wederom een nieuwe codeboom opgesteld. Op basis van deze versie is selectief gecodeerd, waarbij alle interviews en diens codes weer werden nagelezen en eventueel samengevoegd om tot kernconcepten te komen. Eveneens is de reservelijst nogmaals langsgeslagen. Deze kernconcepten vormden uiteindelijk de definitieve code boek/codeboom (zie bijlage 3).

3.5 Kwaliteitscriteria

Voor gedegen kwalitatief onderzoek dient rekening gehouden te worden met verschillende kwaliteitscriteria die in meerdere wetenschappelijke studies worden benoemd (Boeije, 2014; Sekaran & Bougie, 2013). Zo zijn criteria als betrouwbaarheid en validiteit van groot belang, aangezien deze criteria de maatstaven zijn voor objectiviteit in kwalitatief onderzoek (Zwieten & Willems, 2004). Met interne betrouwbaarheid wordt een mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door de onderzoeker bedoeld én met externe betrouwbaarheid wordt de herhaalbaarheid van het onderzoek bedoeld (Zwieten & Willems, 2004). Bij het nagaan van interne validiteit wordt gekeken of de juiste onderzoeksmethoden zijn toegepast in een onderzoek én bij externe validiteit wordt bedoeld op de verplaatsbaarheid van onderzoeksresultaten naar andere respondenten dan die van het onderzoek (Zwieten & Willems, 2004).

Er zijn valkuilen binnen kwalitatief onderzoek die de genoemde kwaliteitscriteria in gevaar brengen. Zo kunnen normen en waarden die belangrijk worden geacht door de desbetreffende onderzoeker worden verenigd in zijn percepties en ook tot sturende vragen leiden, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek schaadt (Boeije, 2014). Eveneens kunnen uitkomsten en uitspraken van respondenten, die overeenkomen met de normen en waarden van de desbetreffende onderzoeker nader worden uitgelicht, aangezien deze herkenbaar zijn voor de onderzoeker. Tevens is het ordenen van kwalitatieve data niet zo gestandaardiseerd als kwantitatieve data, waardoor hier ook valkuilen in zitten die de betrouwbaarheid, maar ook de validiteit van het onderzoek aantast. Zo kan data makkelijker verloren gaan, omdat deze niet wordt geduid (Boeije, 2014).

3.4.1 Getroffen maatregelen

Om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te waarborgen is een logboek bijgehouden en continu een planning aangehouden om ook na te gaan welke stappen zijn ondernomen. Zodoende is er methodische verantwoording afgelegd (Boeije, 2014). Bovendien zijn verschillende stappen met diverse stakeholders nagegaan en overlegd. Zo is met meerdere experts binnen het ministerie gepraat over welke beleidsmanagers in aanmerking kwamen voor dit onderzoek, wat de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek heeft gewaarborgd. Daarnaast zijn beleidsmanagers uit de gehele organisatie meegenomen in dit onderzoek wat de betrouwbaarheid en de externe validiteit van dit onderzoek ten goede komt. Tevens hebben mede scriptanten de verschillende fasen van dit onderzoek kunnen bekijken en daarop feedback kunnen geven. Dit geldt eveneens voor beleidsmedewerkers van MinFin die nauw betrokken waren bij de begeleiding van dit onderzoek en die op meerdere momenten het onderzoek en de verschillende fasen ervan, van feedback hebben voorzien. Zo is tijdens het formuleren van de resultaten nagegaan of deze beleidsmedewerkers de geformuleerde spanningen en handelingsperspectieven herkenden. Dit was inderdaad het geval.

Tevens is ook veel onderzoek voorafgaand gedaan naar mogelijke onderzoeksmethoden die passen bij de doelstelling van dit onderzoek, ten gunste van de betrouwbaarheid. Om die reden is verklarend onderzoek gebruikt aangezien dit past bij de doelstelling van het onderzoek én omdat dit de externe validiteit van het onderzoek vergroot. Bij het uitvoeren van de desbetreffende methode is ook steeds overleg geweest met stakeholders, zoals de Universiteit Utrecht en MinFin. Tevens is een workshop rondom het houden van interviews gevolgd.

Door de genomen maatregelen, waarbij met name veel is gedocumenteerd en bijgehouden om de gekozen methoden te verantwoorden en waarbij veel contact is geweest met diverse experts, heeft dit onderzoek getracht zo goed mogelijk te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Deze kwaliteitscriteria zijn immers de maatstaven voor objectiviteit (Zwieten & Willems, 2004).

3.4.2 Waarborgen Privacy

Eveneens is het waarborgen van het vertrouwen en de integriteit richting MinFin van belang geweest. Zo is er telkens overleg geweest over het gebruik van vertrouwelijke stukken en hoe om te gaan met data en de persoonlijke gegevens van beleidsmanagers die zijn geïnterviewd. Bovendien is terugkoppeling geweest van de interviews naar de desbetreffende respondenten. Zo hebben zij het transcript mogen inzien met als doel verdere persoonlijke informatie alsnog te wissen. Bovendien hebben ze hiermee de kans gekregen na te gaan of wat zij gezegd hebben daadwerkelijk getranscribeerd is. Hiermee is een maatregel getroffen om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen én hebben de respondenten de kans gehad, ook meteen na het interview, om feedback te geven. Echter, veel beleidsmanagers gaven aan vertrouwen te hebben in het waarborgen van hun privacy, waardoor velen hun transcript niet hoefden in te zien.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt de data die middels het afnemen van interviews is verkregen gepresenteerd en besproken. Met de geanalyseerde data worden de empirische deelvragen die zijn opgesteld in het eerste hoofdstuk beantwoord.

4.1 Eisen en Verwachtingen

Beleidsmanagers van het Ministerie van Financiën (MinFin) hebben te maken met eisen en verwachtingen die worden gesteld vanuit meerdere actoren. Beleidsmanagers ervaren met name impliciete eisen en verwachtingen in plaats van harde prestatie-indicatoren. Deze eisen zijn dominant in het werk van beleidsmanagers en vormen een opeenstapeling, wat blijkt uit onderstaand citaat van [B4].

[B4]: *“We hebben niet een soort van doelstelling of prestatie-indicatoren of iets dergelijks. Allereerst doe ik het natuurlijk goed als mijn medewerkers tevreden naar hun werk gaan, of blij zijn. En verder als wij kwalitatief goede producten maken. Dus goede beleidsideeën, dat we goed weten om te zetten in wetgeving. De tevredenheid van de bewindspersonen. En uiteindelijk doen wij ons werk goed als de burger en de maatschappij, als we naar hun bijdrage leveren.”*

Er zijn drie impliciete eisen en verwachtingen die de boventoon voeren in het werk van de geïnterviewde beleidsmanagers en die te herleiden zijn naar de verschillende managementparadigma's: het dienen van de bewindspersoon, efficiënt werken en het creëren van publieke meerwaarde. Daarnaast is nog één andere impliciete eis te herleiden in het werk van beleidsmanagers én zijn er ook twee dominante expliciete eisen die worden ondervonden. Deze dominante eisen en verwachtingen worden in deze paragraaf uitgelicht en vormen een basis voor de tweede paragraaf. Middels de bespreking van de verschillende eisen en verwachtingen in deze paragraaf, wordt bovendien antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag.

4.1.1 Dominante Impliciete Eisen en Verwachtingen

In deze deelparagraaf worden de drie dominante impliciete eisen en verwachtingen uitgelicht die ieder zijn toe te schrijven aan een managementparadigma. Daarnaast wordt nog één andere impliciete eis die wordt ervaren door beleidsmanagers toegelicht.

4.1.1.1 In Dienst Staan van de Bewindspersoon

Alle geïnterviewde beleidsmanagers van MinFin op [B15] en [B16] na, benoemen dat zij in dienst werken van de bewindspersonen en alle respondenten weten ook wat verwacht wordt vanuit de bewindspersonen als het om hun werkzaamheden gaat. Beleidsmanagers zijn in hun vakgebied de oren en ogen van de bewindspersonen, proberen zaken simpel voor de bewindspersonen te houden, hen van goede adviezen te voorzien, zaken zo goed mogelijk voor hen te regelen en proberen hen ook soms van nieuwe ideeën te voorzien. Hierin zie je overeenkomsten met de gedachtegang van OPA waarbij hiërarchie en het dienen van de ambtelijke top centraal staan. Onderstaand citaat van [B6] weergeeft deze impliciete eis goed.

[B6]: *“Uiteindelijk meet je de productiviteit of het effect van je werk bij (naam afdeling, red.) aan de hand van de tevredenheid van de bewindspersonen. Als de bewindspersonen tevreden zijn over zijn woordvoerders en adviseurs, dan doe je het goed.”*

Iedereen geeft aan de bewindspersonen te moeten dienen, wat ook op weerstand kan rekenen. Zo benoemen [B1] en [B6] expliciet dat ambtenaren ook af moeten stappen van het idee dat beleidsmanagers en diens medewerkers er puur zijn om bewindspersonen te dienen. Zij zeggen dat dit al genoeg wordt gedaan.

4.1.1.2 Efficiënt Werken

Een impliciete eis die door iedereen wordt benoemd is de impliciete eis om efficiënt te werken. Twaalf respondenten stellen dat er haast geboden dient te worden in de werkomgeving waarin zij werken door de politieke druk die er is vanuit de Tweede Kamer én daarmee ook vanuit de bewindspersonen. Vanuit de politiek en de organisatie wordt dus verwacht dat beleidsmanagers en diens medewerkers snel kunnen leveren. Een concreet voorbeeld van efficiënte als impliciete eis wordt gegeven door [B9] in onderstaand citaat:

[B9]: *“Dat (efficiëntie, red.) is niet ingekaderd. Althans, niet expliciet. Behalve dat ons werk heel vaak onder hevige tijdsdruk zit. Maar dat is steeds meer een externe factor die ervoor zorgt dat je wel efficiënt moet werken (...) Als concreet voorbeeld. We zijn een stuk aan het maken voor de Ministerraad (...) Maar er moet een stuk gemaakt worden en dat moet vandaag de tas in van de minister. En dat weten we pas eigenlijk sinds eergisteren. En dat is best wel omvangrijk, daarvoor moet het hele pand voor worden afgestemd.”*

Uit de gehouden interviews wordt maar door twee respondenten, [B3] en [B8], vermeld dat ook snelheid wordt gevraagd vanuit de samenleving. Anderen zeggen hier niks over en verklaren het door de politieke haastigheid. De druk dat er snel geleverd dient te worden en dat er impliciet efficiënt gewerkt dient te worden, is te koppelen aan NPM, waarbij de eis wordt gesteld om zo efficiënt mogelijk te werken.

4.1.1.3 Publieke Meerwaarde Creëren

Alle geïnterviewde beleidsmanagers op [B16] na, geven aan dat zij in hun ogen hun werk goed doen als zij de dienstverlening van de Rijksoverheid verbeteren en daarmee de samenleving dienen óf dat zij met hun beleid en wetgeving een directe bijdrage leveren richting de samenleving. Er wordt hier door de respondenten ook steeds meer belang aan gehecht.

Tevens wordt door iedereen op [B1], [B5], [B7] en [B11] na benoemd dat zij steeds meer druk vanuit de samenleving voelen om bij te dragen aan het oplossen van complexe problemen óf dat deze druk door de opkomst van *social media* alleen maar meer zichtbaar wordt. Echter, heel veel contact met de ‘normale burger’ is er nog niet. Alleen [B6], [B12] en [B14] spreken over het contact dat zij met de gewone burger hebben. Wel hebben andere respondenten contact met een aantal externe stakeholders, zoals banken en afnemers. Tevens geven acht beleidsmanagers – [B2], [B3], [B5] [B6], [B8], [B13], [B14] en [B15] – aan dat ze ook de ontevredenheid in de samenleving voelen en dat de samenleving ook steeds kritischer wordt, wat blijkt uit onderstaand citaat van [B16]. Beleidsmanagers voelen dus dat er meer gevraagd wordt de laatste jaren, en voelen een drang daaraan bij te dragen, wat ook wordt gezegd door [B16] in onderstaand citaat.

[B16]: *“Je merkt gewoon dat dat best wel leeft. En dan merk je door alle externe feedback die je ziet. Dan weer een krantenartikel, of burgers, of bedrijven. Er is veel ontevredenheid. Je ziet dat dat echt aan alle kanten leeft. Dus dat voel ik wel.”*

Vier beleidsmanagers geven aan dat het nodig is om contact te hebben met stakeholders en daarmee een externe focus te bewerkstelligen. Zij – [B3], [B6], [B8] en [B14] – stellen bovendien dat er nog te veel afstand is met de gewone burger. Iets wat wel van belang is en wat terugkomt in onderstaand citaat.

[B3]: *“Maar je ziet wel dat je in deze tijd op een andere manier moet reageren op het sentiment van social media. Dus die mensen hebben we aan tafel gevraagd. En je ziet tegelijkertijd dat als je die mensen aan tafel vraagt, en ook in gesprek laat gaan met andere partijen van stakeholders en dat probleem... Dan krijg je toch een soort begrip en een soort nieuwsgierigheid naar elkaar.”*

Beleidsmanagers voelen dus steeds meer druk om publieke meerwaarde te leveren richting de samenleving en voelen ook de druk vanuit de samenleving om meer en betere publieke meerwaarde te leveren. Tevens is het bewerkstelligen van een externe focus belangrijk volgens beleidsmanagers, maar kan dit wel meer worden nagestreefd. Deze eis kan gekoppeld worden aan PVM, waarbij het hebben van een externe focus om publieke meerwaarde te leveren centraal staat. Deze eis lijkt bij MinFin impliciet te zijn, aangezien geen enkele respondent aangeeft dat hij of zij wordt gedwongen om het gesprek met de samenleving aan te gaan.

4.1.1.4 Tevredenheid Medewerkers

Er wordt door alle beleidsmanagers, op [R7], [R13] en [R16] na, nog één dominante impliciete eis benoemd. Deze is alleen niet toe te kennen aan een managementparadigma. Dit is het dienen van de eigen medewerkers en ervoor zorgen dat zij goed kunnen functioneren. Bovendien willen beleidsmanagers impact hebben op hun medewerkers en hun voldoende *exposure* geven richting de bewindspersonen, wat door medewerkers vaak als prettig wordt ervaren. Daarnaast moeten medewerkers hun professionele expertise goed kunnen inzetten, net zoals de professionele expertises van de beleidsmanagers zelf.

4.1.2 Dominante (toekomstige) Expliciete Eisen en Verwachtingen

Er is één expliciete eis/verwachting die wordt gesteld vanuit MinFin en die duidelijk aanwezig is in het werk van de beleidsmanagers. Dit is het naleven en volgen van kaders en procedures om tot rechtmatig advies, beleid en/of wetgeving te komen.

4.1.2.1 Kaders en Procedures

Alle beleidsmanagers op [B4] en [B5] na spreken expliciet over kaders en procedures waar zij zich aan moeten houden om tot rechtmatig advies, beleid of wetgeving te komen. Deze processen vormen hiervoor de basis. Er zijn veel kaders en processen waar beleidsmanagers aan moeten voldoen. Tevens moet worden gecontroleerd of medewerkers zich daar aan houden, wat blijkt uit onderstaand citaat van [B14].

[B14]: *Er zijn wettelijke kaders waar ik aan kan zien, waarbij mensen kijken of ik er aan voldoe. Er zijn Rijkskaders die we hebben afgesproken voor bepaalde dingen. En er zijn ook departementaal wel wat kaders verzonnen. Maar waar het óók in mijn werk om gaat, is dat ik moet zien welke kaders er wel en niet helpen. En welke kaders voor de effectiviteit van het functioneren van het departement relevant zijn.*

Beleidsmanagers geven aan dat ze aan kaders en processen moeten voldoen en dat ze ook moet toezien dat anderen hier aan voldoen. Daarnaast geven beleidsmanagers ook aan dat er veel verschillende instanties zijn die toekijken op het proces. Deze expliciete eis komt overeen met de eisen en verwachtingen die worden gesteld vanuit OPA waarbij regels en procedures moeten worden opgevolgd om rechtmatig beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

4.1.2.2 Transparantie

[B10]: *“Er komt natuurlijk wel een heel beweging aan als het om regels gaat, qua transparantie. Daar wordt wel hard op afgerekend of wordt in ieder geval een heel zichtbare regel zullen we maar zeggen.”*

Vanaf 1 juli treedt een nieuw proces in werking bij MinFin – en ook bij andere ministeries – waar beleidsmanagers en hun werknemers expliciet rekening mee moeten houden. Vanaf 1 juli moeten alle onderliggende beleidsdocumenten die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van beleid mee worden gestuurd met de definitieve beleidsnota/notitie. Hierdoor krijgt zowel de politiek als de samenleving een inkijk in het totstandkomingsproces van beleid.

Deze toekomstige eis wordt benoemd door alle respondenten op [B2] en [B9] na. Vanuit de wetenschappelijke theorie wordt de eis om transparant te werken ook gekoppeld aan PVM. Echter, om deze eis te waarborgen komen er weer nieuwe kaders en processen bij waar hard op afgerekend kan worden. Een eis vanuit de samenleving gekoppeld aan PVM wordt dus middels strikte regels en procedures – zoals we die kennen van OPA – gewaarborgd in de organisatie. Dit zorgt voor vragen en zorgen bij beleidsmanagers.

Zo zijn er zorgen of alles nog wel opgeschreven kan worden, en daarmee openbaar gaat. Daar spreken [B1], [B3], [B5], [B7], [B11], [B13] en [B15] over. Tevens spreekt [B5] over een mogelijke onveilige werkomgeving die kan ontstaan, aangezien bepaalde stukken te herleiden zijn naar mensen met specifieke kennis. Bovendien spreekt één beleidsmanager – die ook bezig is met het waarborgen van deze nieuwe eis in de organisatie – zijn zorgen uit over lopende dossiers, waarbij al stukken zijn geschreven waarbij de transparantie-eis niet in acht is gehouden omdat deze eis simpelweg nog niet bestond. Kunnen deze stukken nu openbaar? Een andere zorg die bij een vijftal beleidsmanagers terugkomt – bij [B3], [B5], [B7], [B11] en [B13] – is dat de transparantie-eis de verkeerde kant opslaat. Zij vrezen dat ambtenaren minder dilemma's opschrijven en meer mondeling overleg gaan voeren. Iets wat ook [B11] benoemt:

[B11]: *“Ik weet niet hoe het gaat, maar ik denk dat er meer achterkamertjes komen. De roep om transparantie zal er misschien voor zorgen dat je beter gaat nadenken over wat je op papier gaat zetten. En dat je iets niet op papier gaat zetten. Dat zou kunnen.”*

Aangezien MinFin nog bezig is met het waarborgen van deze nieuwe eis die pas vanaf 1 juli zal ingaan, is het nog de vraag in hoeverre ambtenaren worden ‘geraakt’ door deze nieuwe eis. Dat zal in de toekomst moeten blijken. Echter, er zullen nieuwe spanningen ontstaan door deze nieuwe eis en het transparanter werken heeft waarschijnlijk ook invloed op al bestaande spanningen. Hier wordt later op ingezoomd.

4.1.3 Deelconclusie

In deze eerste paragraaf zijn de meest dominante eisen en verwachtingen die worden ervaren door de geïnterviewde beleidsmanagers gepresenteerd. Middels deze analyse is antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag. Er zijn namelijk drie dominante impliciete eisen en verwachtingen die door beleidsmanagers worden benoemd én die zijn toe te schrijven aan een managementparadigma. Bovendien zijn er twee expliciete eisen en verwachtingen waar beleidsmanagers mee te maken krijgen, of te maken gaan krijgen én die ook zijn toe te schrijven aan een managementparadigma. Daarnaast is er nog één impliciete eis/verwachting die wordt genoemd door de geïnterviewde beleidsmanagers, maar die niet te plaatsen is in één van de paradigma's. Al deze eisen zijn in onderstaande tabel nogmaals beknopt omschreven. Hiermee wordt definitief een antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag.

Tabel 5: Eisen binnen Werkzaamheden Beleidsmanagers

	Impliciete Eisen	Expliciete Eisen
OPA	Het dienen van de bewindspersonen en hen tevreden houden. Dit wordt geëist vanuit <u>de organisatie</u> en daarmee de bewindspersonen zelf.	Het naleven van expliciete kaders en processen vanuit de organisatie, waarmee wordt voldaan aan de eisen rondom de totstandkoming van legitiem, kwalitatief goed en rechtmatig beleid. Deze eis wordt gesteld vanuit <u>de organisatie</u> .
NPM	Efficiënt werken, waarbij zo snel mogelijk geleverd moet worden. Dit wordt vanuit zowel <u>de politiek in Den Haag</u> , als vanuit <u>de organisatie en de bewindspersonen</u> , als vanuit <u>de samenleving</u> gevraagd.	

PVM	Door actuele gebeurtenissen voelen beleidsmanagers meer druk vanuit <u>de samenleving</u> om publieke meerwaarde te leveren richting de samenleving. Het belang van het ontwikkelen van een externe focus wordt steeds meer benadrukt.	Vanuit zowel <u>de politiek in Den Haag</u> als vanuit <u>de samenleving</u> wordt geëist dat ministeries transparanter gaan werken. Deze eis wordt vanaf 1 juli expliciet ingekaderd binnen de Rijksoverheid, wat voor meer processen en inkadering zorgt en daarmee ook als eis vanuit OPA kan worden gezien.
Overig	Het tevredenstellen van medewerkers, zodat zij zo goed mogelijk hun werk kunnen doen.	

4.2 Strategische Spanningen binnen Ministerie van Financiën

Bij de geïnterviewde beleidsmanagers zijn vier strategische spanningen te herleiden, waarvan twee zeer dominant zijn. Eén daarvan is de spanning tussen enerzijds kwaliteit en anderzijds efficiëntie, die door twaalf beleidsmanagers expliciet wordt benoemd. De andere spanning die overheersend is en bij veertien geïnterviewde respondenten terugkomt is de spanning tussen het dienen van de bewindspersonen, professionele expertise, en het dienen van de samenleving. Daarnaast spreken nog acht beleidsmanagers over de spanning tussen enerzijds de waan van de dag en anderzijds beleidsdoelen realiseren voor de lange termijn én spreken zeven beleidsmanagers nog specifiek over de spanning tussen enerzijds rechtmatigheid – het volgen van de regels – en anderzijds maatwerk.

In deze paragraaf worden deze vier strategische spanningen nader toegelicht en geanalyseerd. Per spanning wordt eerst de ervaren strategische spanning uitgelegd, waarna wordt geanalyseerd hoe de beleidsmanagers de specifieke strategische spanning duiden. Uiteindelijk wordt geanalyseerd welk handelingsperspectief door de beleidsmanagers wordt toegepast én of deze overeenkomt met hun eigen duiding. Zodoende wordt antwoord gegeven op de tweede empirische deelvraag in deze paragraaf.

4.2.1 Kwaliteit versus Efficiëntie

De werkdruk bij MinFin is hoog. Er zijn veel dossiers waar beleidsmanagers en diens medewerkers mee moeten dealen en waarin ook kwaliteit geleverd moet worden middels het volgen van de juiste kaders en processen. Alle respondenten – op [B3], [B7], [B12], [B13] en [B14] na – benoemen dan ook dat de werkdruk erg hoog is. En ondanks dat [B3] en [B12] niet expliciet over de hoge werkdruk spreken, benoemen zij wel de spanning kwaliteit versus efficiëntie. Deze spanning wordt dan ook benoemd door alle respondenten op [B8], [B9], [B13] en [B14] na.

De twee perspectieven die in deze spanning met elkaar botsen zijn de perspectieven kwaliteit en efficiëntie. Hierbij zijn geen keiharde kwaliteitseisen die worden gesteld aan beleidsmanagers. De beleidsmanagers geven zelf ook aan dat zij zelf duiden wat kwalitatief goed is, als maar wel is voldaan aan de juiste kaders en processen. Middels het volgen van de juiste kaders en processen proberen zij tot legitiem en rechtmatig beleid te komen, wat vervolgens aan hun eigen kwalitatieve standaarden moet voldoen. Dit sluit aan op de expliciete eis die beleidsmanagers ervaren om aan kaders en processen te voldoen. Om de strategische spanning beknopt te definiëren, definieert dit onderzoek dit als het kwaliteitsperspectief. Met het perspectief efficiëntie wordt de impliciete eis bedoeld waarbij zo snel mogelijk geleverd dient te worden, die ook al nader is toegelicht in de eerste paragraaf. Deze twee perspectieven botsen vaak in het werk van beleidsmanagers en diens medewerkers. Het onderstaande citaat van [B1] is een voorbeeld van hoe beleidsmanagers deze spanning ervaren.

[B1]: *“Ik heb net de stukkenstroom genoemd. Daar is een heel document over gemaakt, waar je als adviseur aan moet houden, als auteur van een notitie. Maar soms is het nodig dat een notitie doorgaat, terwijl een notitie niet goed genoeg is. En dan moeten wij, de adviseurs of ik, niet zozeer een oogje toeknippen, maar moeten wij wel proberen het nog beter te krijgen. Soms is die tijd er gewoon simpelweg niet. En dan wringt het bedienen van de bewindspersoon, of het tijdig bedienen van de*

bewindspersoon, of misschien zelfs nog het ervoor zorgen dat een bewindspersoon niet helemaal onbeslagen ten ijs komt... wint het dan van de rechtmatigheid en daarmee de kwaliteit van de advisering. En dan doen we het maar gewoon, omdat het niet zo gaat zoals het moet, maar omdat het moet zoals het gaat.”

4.2.1.1 Duiding

Bij MinFin duiden de geïnterviewde beleidsmanagers deze spanning als een trade-off. Dit is te concluderen aangezien negen van de twaalf respondenten die het specifiek hebben over deze spanning het expliciet of impliciet hebben over de balans tussen snelheid en kwaliteit. Zij weten dat de perfecte kwaliteit nooit gehaald kan worden, omdat er ook snel geleverd dient te worden. Dit is volgens hen inherent aan de omgeving en de politieke druk. Beleidsmanagers moeten voorleggen aan professionals dat het nastreven van perfecte kwaliteit niet kan en dat een compromis tussen kwaliteit en snelheid nodig is, wat professionals soms lastig vinden. Het duiden van de spanning als een trade-off wordt duidelijk in het onderstaande citaat van [B2]:

[B2]: “Soms is ongeveer, goed genoeg om een besluit te kunnen nemen. Waarom moet je een puntenschatting maken als je ook in de breedte kan werken? Wat genoeg is voor dat moment. Daar moet je in bewegen, en daar moeten we ook echt mensen mee helpen vind ik. Want soms moet het wel exact zijn. We moeten er dan ook goed de tijd voor nemen, goed rekenen en het moet goed kloppen. Maar soms is de breedte gewoon prima.”

4.2.1.2 Handelingsperspectief

Negen van de twaalf geïnterviewde beleidsmanagers die deze spanning ondervinden - [B1], [B2], [B3], [B4], [B5], [B10], [B11], [B15] en [B16] – duiden deze spanning als een trade-off en verrichten hiernaar ook handelingen. Zo wordt per situatie gekeken wat een goede balans is en ook wat op dat moment van beleidsmanagers wordt gevraagd vanuit de politiek en wat daarvandaan de wensen zijn. Bovendien heeft de complexiteit van het vraagstuk daar ook invloed op.

De grootste factor die volgens deze respondenten op [B15] na, een rol speelt in het aanvliegen van deze spanning en wat de verhouding tussen kwaliteit en efficiënte bepaalt, is hoe hoog de politieke druk is rondom een dossier. Of hoe snel moeten de bewindspersonen gediend worden? Zo stelt [B2] dat het dienen van de bewindspersonen in debatten ontzettend veel snelheid vraagt, maar mogen er ook géén fouten gemaakt worden waardoor de bewindspersonen verkeerde dingen zouden kunnen zeggen in de Tweede Kamer. Tevens stellen meerdere beleidsmanagers dat wanneer er minder politieke druk is er een goede balans gevonden kan worden tussen kwaliteit en snelheid waardoor er een acht kan worden gescoord. In andere gevallen wegen ze het perspectief van efficiënte zwaarder en weten ze dat het gevolg zal zijn dat er een zesje wordt gescoord. Onderstaand citaat geeft goed weer hoe een balans wordt gezocht per situatie.

[B1]: “Als het voor de bewindspersoon is en het heeft geen haast, dan wint de kwaliteit altijd (...) Maar als het voor de bewindspersoon is en het is een voorbereiding op een gesprek, of op een debat. Dan wint de snelheid het.”

Soms kan de balans doorslaan omdat door de politieke druk simpelweg wordt gevraagd om zo snel mogelijk te leveren, waardoor de kwaliteit minder wordt. Hierdoor kunnen schrijnende situaties ontstaan, wat blijkt uit onderstaand citaat.

[B10]: “Er is bijvoorbeeld een dossier waar we tegen aan lopen. Dat er in het najaar onder grote druk er een wetsvoorstel is gekomen. En dat blijkt nu tegen staatsregels van Brussel aan te lopen. En de Kamer heeft nu wel gezegd: ‘Ja, we gaan het nu invoeren’. Maar er is nog een punt waar we nog

niet de tijd voor hebben gehad om het helemaal af te lopen. En nu lopen we het af in het gesprek met Brussel en dan blijkt dat het eigenlijk niet kan wat we hebben voorgesteld.”

[I]: *“Kan dat nog teruggedraaid worden (...)?”*

[B10]: *“Nee. In dit geval niet. Dus heb je verwachtingen geschetst bij de samenleving die je niet kan waarmaken.”*

4.2.1.3 Invloed Transparantie

In de eerste paragraaf is al verwezen naar de zorgen die er zijn onder beleidsmanagers omtrent de nieuwe transparantie-eis die vanaf 1 juli intreedt. Zo zijn er ook zorgen over de extra werkdruk die het kan opleveren. [B1], [B5], [B7], [B10] en [B12] hebben zorgen over de extra werkzaamheden die het waarschijnlijk zal opleveren binnen het al drukke bestaan van ambtenaren. Zo moet er nu ook extra *gelakt* worden, wat inhoudt dat vertrouwelijke informatie uit stukken gehaald moet worden, zeker wanneer beleidsmanagers met externe partijen spreken. Dit zorgt voor ontzettend veel extra werk. De bovenstaande beleidsmanagers zeggen dat dit nog meer werk gaat opleveren waardoor er minder snel geleverd kan worden. Zij verwachten dat het om meer capaciteit zal vragen, waardoor een balans gaat worden gezocht ten gunste van de efficiëntie én ten koste van de kwaliteit. Tevens beschouwen de beleidsmanagers het ook niet als leuk werk. Dit komt samen in onderstaand citaat.

[B5]: *“Tegelijkertijd geeft het een enorme wegdruk. De bekende dingen zijn de WOB-dingen die naar buiten komen en waarbij stukken zwart zijn gemaakt, al dan niet met een bepaalde weigeringsgrond erbij. In principe krijg je dat nu alle stukken die je hebt... Normaal is het een stukselectie waar een WOB-verzoek voor komt. Maar nu moet je alle stukken in een keer naar de Kamer sturen én toch moet je ze ook lakken.”*

4.2.2 Waan van de Dag versus Realiseren van Beleidsdoelstellingen

Zeven beleidsmanagers – [B4], [B6], [B7], [B9], [B11], [B12] en [B16] – benoemen de spanning tussen enerzijds de waan van de dag en anderzijds het realiseren van (lange termijn) beleidsdoelstellingen. Echter, er zijn ook een aantal beleidsmanagers die spreken over incidentenpolitiek namelijk [B1], [B2], en [B8]. Zij hebben het over de invloed hiervan op hun werkzaamheden. Hierbij wordt van ambtenaren verwacht dat zij *brandjes blussen* en meteen acteren wanneer incidenten plaatsvinden.

Beide perspectieven van deze spanning zijn ieder niet specifiek te koppelen aan één van de dominante eisen en verwachtingen die zijn benoemd door de beleidsmanagers in de vorige paragraaf én daarnaast ook niet aan één van de managementparadigma's. Het perspectief waar de waan van de dag centraal staat wordt wel gekoppeld aan de incidentenpolitiek waar bovenstaande beleidsmanagers het over hebben. Hierbij moet snel gehandeld worden omdat er druk wordt uitgeoefend door de politiek en waarnaar de bewindspersonen moeten acteren. Hierdoor dienen zo snel mogelijk oplossingen te worden geleverd richting de bewindspersonen en richting de politiek in Den Haag. Hierbij zijn ambtenaren genoodzaakt heel snel te acteren, waardoor de impliciete eis van het dienen van de bewindspersonen en de impliciete eis om zo efficiënt mogelijk te werken, samen komen. Het realiseren van beleidsdoelstellingen, wat vaak wordt gekoppeld aan de lange termijn, heeft raakvlakken met de impliciete eis om de samenleving te dienen en om bij te dragen aan het oplossen van *wicked problems*. Daarnaast heeft het raakvlakken met het volgen van de juiste kaders en processen zodat rechtmatig beleid wordt ontwikkeld. Beide perspectieven hebben dus overeenkomsten met meerdere paradigma's en zijn dus niet aan een enkel paradigma toe te schrijven. Een voorbeeld van deze spanning wordt gegeven in onderstaand citaat van [B9]:

[B9]: *“Er is een permanente spanning tussen korte en lange termijn. We zijn bij heel veel politieke besluitvorming betrokken, dat is vaak korte termijn werk. Maar tegelijkertijd moeten wij ook meer*

over de lange termijn nadenken. Met lange termijn bedoel ik bijvoorbeeld: we hebben een woningmarkt tekort. Wat zou nou verstandig beleid zijn om dat op te lossen? Arbeidsmarkt? Hetzelfde. Klimaat? Hetzelfde. Onderwijs? Idem. Eigenlijk op de volle breedte van sociaaleconomisch beleid.”

4.2.2.1 Duiding

[B4], [B6], [B9], [B11], [B12] en [B16] ervaren de spanning tussen deze twee perspectieven én duiden deze spanning als een paradox. Dit blijkt uit het feit dat zij graag bezig willen zijn met beide perspectieven, aangezien zij zowel de waan van de dag als het realiseren van beleidsdoelstellingen belangrijk vinden én deze perspectieven volgens hen inherent zijn aan hun werk. Dit wordt duidelijk in onderstaand citaat

[B6]: *“Dus ja, zolang je bij het departement werkt, heb je te maken met de waan van de dag. En dat is ook belangrijk, omdat het voor de politiek heel belangrijk is. Omdat je in de politiek vaak van relletje naar relletje rent. En dat is een beetje de kip-ei discussie, want komt dat door de discussie die de aandacht erop vestigt of is het de politiek die wil scoren? Dat maakt niet uit voor deze discussie. Want die is er gewoon. Hij zal altijd blijven bestaan. En tegelijkertijd is de lange termijn heel belangrijk om herkenbaar te zijn als departement, of herkenbaar als Rijksoverheid. En door die vier jaar kabinetsbeleid heen, stabiel beleid te maken als overheid. En dat geldt dus ook voor ons.”*

4.2.2.2 Handelingsperspectief

Mede door de hoge werkdruk bij beleidsmanagers en de vele dossiers waarmee zij te maken krijgen, worden keuzes gemaakt tussen dossiers. Dit is van invloed op het handelingsperspectief van deze strategische spanning. Zo stellen [B2], [B4], [B5], [B6], [B8], [B11], [B12] en [B16] dat eerst gekozen moet worden met welke dossiers er verder gewerkt gaan worden. Hierbij vindt de spanning tussen de waan van de dag en het realiseren van (lange termijn) beleidsdoelstellingen plaats. Hierbij wordt een duidelijke afweging gemaakt, op basis van de situatie, met welke dossiers er gewerkt gaan worden. Hierbij wordt een duidelijke ‘of-of-keuze gemaakt’ op basis van de situatie en op basis van de cultuur van de organisatie. Zo kiezen bovenstaande respondenten voor de dossiers waar de meeste politieke druk op zit en waar vraag naar is vanuit de politiek en de bewindspersonen. Het dienen van de bewindspersonen is immers ook iets wat binnen de cultuur past van MinFin, aangezien het door vrijwel iedereen als impliciete eis wordt gevoeld.

Ondanks dat beleidsmanagers beide perspectieven van belang vinden en daarmee duiden als een paradox, gaan de meeste ermee om als een dilemma. Dit uit zich in het prioriteren van dossiers, waar [B2], [B4], [B5], [B6], [B8], [B11], [B12] het over hebben. Echter, niet al deze beleidsmanagers spreken expliciet over deze spanning. [B2], [B5] en [B8] benoemen deze spanning niet expliciet. Zij benadrukken wel dat zij kiezen voor het dossier met de grootste politieke druk en daarmee ook voor wat die dag of dat moment als belangrijk wordt geacht. Impliciet ervaren zij deze spanning dan ook.

[B6], [B9] én [B16] moeten ook kiezen tussen dossiers, maar proberen beide perspectieven wel te verenigen. Zo heeft [B6] geprobeerd koppeltjes te maken binnen zijn afdeling waarbij één medewerker zich meer bezighoudt met de lange termijn waarbij waarde creatie centraal staat en waarbij een andere medewerker zich meer focust op de waan van de dag. Ook [B16] heeft medewerkers expliciet toegewezen aan het realiseren van lange termijn beleidsdoelstellingen. Echter, bij beide respondenten ging dit niet succesvol, aangezien bij de ambtelijke en politieke top de focus ligt op de waan van de dag. Daarom wordt nu geprobeerd meer een balans te vinden tussen beide perspectieven door deze respondenten.

Datzelfde geldt voor [B9], die van mening is dat het splitsen van een afdeling in clubjes niet werkt. [B9] vindt belangrijk dat medewerkers met beide perspectieven bezig zijn, aangezien je veel mist qua

informatie als een ambtenaar zich maar met één perspectief bezighoudt. Je kan wel continu bezig zijn met de lange termijn, maar als je niet bezig bent met de waan van de dag dan weet je ook niet “*waar de procedure van besluitvorming op dat moment zit.*” [B9] probeert daarom medewerkers bewust met deze spanning om te laten gaan, wat blijkt uit onderstaand citaat.

[B9]: “*Sinds begin dit jaar doen we iedere twee weken een survey onder medewerkers. Een vraag of vijftien, waarin mensen op schaal van 1 tot 5 moeten aangeven hoe het ervoor staat. Dat gaat over werkdruk, happy zijn (...) Maar ook: kom je voldoende aan de drietrap, die ambities, die drietrap (voor de lange termijn, red.) (...) Als dat doorslaat naar een kant, dan doen we iets.*”

[B9] probeert ook de perspectieven te verenigen, maar valt eigenlijk ook terug in het handelingsperspectief van de trade-off wat blijkt in bovenstaand citaat. In de praktijk zie je immers dat de waan van de dag wint als die er is, wat ook blijkt uit de survey. [B9] probeert dan nu ook om de balans weer te verleggen naar de lange termijn.

4.2.3 Maatwerk versus Rechtmatig Beleid Ontwikkelen en Uitvoeren

De spanning tussen maatwerk bieden en rechtmatig beleid ontwikkelen en uitvoeren, wat uit in het generiek volgen van de regels, is een spanning die bij een aantal geïnterviewde respondenten wordt benoemd. Zij – [B2], [B3], [B4], [B10], [B11], [B13] en [B14] – voelen deze spanning meer aan door hun huidige werkzaamheden binnen MinFin of door de eerdere werkzaamheden die zij binnen hun functie hebben verricht. Echter, deze beleidsmanagers zitten verspreid over de organisatie en vallen niet binnen één afdeling. Deze spanning is vrij recent volgens hen, omdat verschillende debatten hier over gevoerd worden in de Tweede Kamer en specifiek invloed hebben op MinFin.

Deze spanning is een botsing tussen enerzijds het perspectief waarin er ruimte wordt geboden aan maatwerk tijdens het uitvoeren van beleid. Dit houdt in dat beleidsmanagers in het ontwikkelen van beleid, advies en/of wetgeving, producten moeten ontwikkelen die uitvoerders de ruimte geven om maatwerk te leveren binnen de uitvoering. Dit botst met het perspectief waarin beleid wordt ontwikkeld middels de juiste kaders en processen, waarbij rechtmatig en legitiem beleid wordt ontwikkeld wat zorgt voor géén uitzonderingen. Het bieden van maatwerk is niet expliciet benoemd door beleidsmanagers als één van de ervaren eisen en verwachtingen, zoals geformuleerd in paragraaf 4.1. Het andere perspectief is dan weer te herleiden naar de expliciete eis die beleidsmanagers ervaren als het gaat om het volgen van de juiste kaders en processen om tot rechtmatig beleid te komen. De strategische spanning wordt in het onderstaande citaat van [B3] goed blootgelegd.

[B3]: “*Hoe zorgen we ervoor dat die mensen, die burgers en bedrijven, zo goed mogelijk de dienst krijgen die we met elkaar hebben afgesproken? En natuurlijk binnen het kader van wet- en regelgeving. Dat is natuurlijk het aardige van toeslagen, dat je ziet dat heel veel systemen daar gefaald hebben. Of gefaald hebben, of onvoldoende gefunctioneerd hebben om vooral de categorie mensen waar het om gaat, toch wel een kwetsbare categorie burgers als het gaat om toeslagen... Nou ja, dat we die onvoldoende aandacht hebben gegeven.*”

4.2.3.1 Duiding

De bovengenoemde beleidsmanagers die deze spanning ondervinden, onderstrepen allemaal dat één criteria niet de volledige aandacht moet krijgen binnen deze strategische spanning. Zij stellen dat MinFin zich met name moet richten op het ontwikkelen van generiek beleid, waarbij er ook wat ruimte is voor maatwerk. Zodoende kan er ruimte zijn om specifieke groepen te helpen, maar moet dit niet ten koste gaan van wet- en regelgeving. Volgens de beleidsmanagers is een correcte balans, een compromis, dan ook nodig. Hieruit blijkt dat de beleidsmanagers die deze spanning ondervinden, de spanning als een trade-off duiden. Wel wordt benoemd dat waar voorheen de aandacht met name lag op de rechtmatigheid

van beleid – door de druk vanuit de organisatie en de politiek – er nu gewaakt moet worden dat de balans niet doorslaat richting de menselijke maat. Het duiden van deze spanning als een trade-off is terug te zien in onderstaand citaat van [B4]:

[B4]: *“Het zijn een beetje golven, wat ik zei. Vijf jaar geleden, als ik kijk naar vorige regeerakkoord, stond er ook van alles in. Het ging over het tegengaan van fraude en belastingontwijking, wat overigens de komende jaren ook een hot item blijft denk ik. Want je ziet dat daar nog steeds aandacht voor is. Op zich is dat natuurlijk ook goed, wat ik denk dat meer aandacht voor de burger... Daar mag de kwaadwillende burger of het kwaadwillende bedrijfsleven natuurlijk niet onterecht van profiteren (...) Nu staan we in de Kamer omdat de menselijke maat is verdwenen. Maar ik wil niet dat we over vijf jaar de discussie voeren omdat we in 2021 toch zijn doorgeslagen in de menselijke maat (...) We moeten ons bewust zijn over wat proportioneel is en hoever gaan we daarin?”*

4.2.3.2 Handelingsperspectief

[B2], [B3], [B4], [B10], [B11], [B13] en [B14] benoemen het belang van maatwerk, maar vinden dat beleid niet moet doorslaan in het bieden van maatwerk. Wel vinden zij het goed dat er vanuit de politiek meer aandacht gaat naar de menselijke maat en het bieden van een betere uitvoer. Volgens de beleidsmanagers moet er een goede balans worden gezocht en per verhouding moet duidelijk worden geschetst wat de consequenties zijn. Zo stelt [B13] het volgende over het nastreven van de juiste balans.

[B13]: *Je kan voor die ouders in zijn extreme wel leveren, dat maatwerk.. Maar wat betekent dat voor de gehele samenleving? Voor andere mensen die gedupeerd zijn in een ander dossier? Dat soort consequenties schetsen wij wel om er voor te zorgen dat bewindspersonen, als ze zoiets beslissen, het complete beeld hebben van wat hun beslissing als gevolgen heeft en wat voor de komende jaren, wat voor consequenties die kunnen hebben als je een oplossing met een bepaalde balans zoekt. Het is nooit zwart-wit. Je schetst het zo dat het complete beeld er is.*

Wat [B13] zegt in het voorgaande citaat, is exemplarisch voor het handelingsperspectief wat deze beleidsmanagers gebruiken in het verlichten van deze spanning. Bovendien zien beleidsmanagers dat meer aandacht en daarmee ruimte gecreëerd moet worden voor de menselijke maat, maar dat wel een juiste verhouding moet zijn tussen enerzijds generiek beleid en anderzijds het kunnen bieden van maatwerk. Het ministerie moet volgens hen niet doorslaan in één van de twee criteria, aangezien het bij 80% van de gevallen ook in één keer goed gaat volgens [B3]. Zo zegt [B4] ook dat diens afdeling op de rem trapt als die het idee hebben dat de verhouding naar één van de perspectieven doorslaat. MinFin moet er juist voor zorgen dat er discretionaire ruimte is in de wet- en regelgeving om de menselijke maat toe te passen. Hoe tot de juiste balans te komen wordt duidelijk in onderstaand citaat van [B11], wat exemplarisch is voor het handelingsperspectief van de genoemde beleidmanagers:

[B11]: *“Volgens mij is het verkeerd dat, denk ik, als er één belang een target wordt en de rest helemaal wordt vergeten. Er zijn vaak gewoon heel veel dingen die een rol spelen. Daarin moet je op overzichtelijke wijze veel meer in kaart brengen (...) Zo kan je een aantal criteria bedenken en daarop moet je steeds volgens mij aangeven: wat betekent het als je een bepaalde kant op gaat? (...) Als je doel is: ik wil gewoon dat alle burgers die hebben geleden door de KOT, happy rondlopen. Dan kan het heel doelmatig zijn door heel veel geld uit te geven. Dan is dat je doel. En dan moet je schetsen wat dan de gevolgen zijn, per gradatie.”*

In bovenstaand citaat komt duidelijk het handelingsperspectief van de trade-off naar voren, waarbij wordt nagegaan wat er gebeurt als de organisatie zich gaat focussen op een bepaalde verhouding. Wanneer dit in kaart is gebracht, wordt gezocht naar een goed compromis. De bovengenoemde beleidsmanagers zoeken, net zoals [B13], ook op een dergelijke manier naar een juiste verhouding,

waarbij er ook ruimte is om maatwerk te leveren. [B2], [B3] en [B14] hebben het hierbij expliciet over een hardheidsclausule, die ruimte kan bieden tot het leveren van maatwerk mocht dat nodig zijn. Echter, hiervoor moet wel meer worden geïnvesteerd in dienstverlening arrangementen, zodat mensen wel worden geholpen als ze beroep doen op een hardheidsclausule.

4.2.4 Politiek, Professionele Expertise en Samenleving

Een andere dominante spanning die te herleiden is uit de interviews met beleidsmanagers is de spanning tussen het dienen van de politiek/bewindspersonen, professionele expertise en het dienen van de samenleving. Alle respondenten op [B15] en [B16] spreken over deze spanning. Hierbij kunnen de denkbeelden vanuit de bewindspersonen, de professionals en de samenleving met elkaar botsen.

Zo geven negen beleidsmanagers, [B2], [B3], [B5], [B6], [B7], [B8], [B10], [B12] en [B14], expliciet aan het perspectief van de samenleving te willen meewegen in het ontwikkelen van goede producten (beleid, advies, wetgeving). Dit valt te verklaren aangezien deze negen beleidsmanagers meer contact hebben met stakeholders uit de buitenwereld dan de andere beleidsmanagers. Zij vinden het belangrijk dat het perspectief van de samenleving terug te zien is ontwikkeld beleid en advies, waarbij ook het perspectief van de bewindspersonen en daarmee vaak de politiek, en hun eigen expertise worden meegenomen. Bij deze negen beleidsmanagers is er dan ook sprake van een expliciete *driehoeks-spanning* tussen het dienen van de bewindspersonen, het creëren van publieke meerwaarde en het waarborgen van hun professionele expertise.

Bij de resterende beleidsmanagers, op [B15] en [B16] na, is er sprake van een impliciete spanning aangezien zij niet heel veel contact hebben met de buitenwereld, maar wel de samenleving willen dienen. Deze impliciete eis wordt immers ondervonden door vrijwel alle beleidsmanagers en is daarom in paragraaf 4.1. gepresenteerd. Een goed voorbeeld waarbij de perspectieven kunnen botsen, wordt gegeven in onderstaand citaat van [B1].

[B1]: *“Ik vond het helemaal geen gek idee (afschaffen dividendbelasting, red.). Maar dat was ingegeven vanuit mijn fiscalisten hart wat vond dat je een gunstig vestigingsklimaat moet hebben. Maar, de buitenwereld en de politiek vindt iets totaal anders. Zij vonden dat aandeelhouders een fair share moesten betalen. Op de inhoud moest je dus een andere dimensie mee laten lopen dan die eigenlijk een rol speelde in die eigenlijke bedrijfsbelasting. Want daar ging het over. Als je maar een goed vestigingsklimaat hebt. Op een gegeven moment werd het: ‘We moeten een goed vestigingsklimaat hebben, maar het kan niet zo zijn dat we in Nederland gaan faciliteren dat er een soort van winsthandel gaat plaatsvinden.’”*

4.2.4.1 Duiding

In het geven van goed en gedegen advies stellen beleidsmanagers dat het van belang is om de verschillende perspectieven waarmee zij te dealen hebben, te verenigen in hun producten aangezien deze perspectieven allemaal van belang zijn. [B2], [B3], [B5], [B6], [B7], [B8], [B9], [B10], [B11], [B12], [B13] en [B14] hebben het heel specifiek over het samenbrengen van de politieke wereld en hun eigen professionele expertise. Bovendien benoemen al deze beleidsmanagers op [B9], [B11] en [B13] na, dat zij het perspectief van hun externe stakeholders – en daarmee hun samenleving – mee willen nemen in het ontwikkelen van goede producten. Deze beleidsmanagers onderstrepen dat er spanningen kunnen ontstaan tussen deze verschillende perspectieven, maar zijn van mening dat alle perspectieven meegenomen dienen te worden in de ontwikkeling van advies en beleid. Uiteindelijk gaat het erom dat alle belangen zijn meegenomen – omdat ze allemaal waar en belangrijk zijn – en dat gezocht wordt naar een gezamenlijke grondslag. Deze perspectieven dienen meegenomen te worden en moeten de basis zijn van gedegen advies. Hieruit blijkt dat de beleidsmanagers deze strategische spanning als een paradox duiden. Dit wordt duidelijk uit het citaat van [B2].

[B2]: *“Je hebt een politieke opdracht. Je kijkt ook naar wat er gebeurt in de samenleving. En je hebt je professionele expertise. En dat komt allemaal samen in je advies. En dat is een gedegen ambtelijk advies. Het is dus heel relevant om daar in gesprek mee te gaan met partijen daarover (...) Het politieke debat is ook het articuleren van belang, van tegenstellingen. En kijken of je daar samen in kan komen. Dat is de kern van ons werk. Dus daar heb je ook een professioneel standpunt in. En je hebt een politiek oordeel. Het gaat erom als ambtenaar dat je daarin kan bewegen.”*

Alle beleidsmanagers die aangeven dat zij de verschillende botsende perspectieven willen verenigen – op [B3] na – geven wel aan dat in het leveren van publieke prestaties ook afwegingen gaan plaatsvinden, ofwel politieke keuzes worden gemaakt. Zo wordt getracht om de perspectieven samen te brengen, ook het perspectief van de politiek en/of de bewindspersonen, maar is het uiteindelijk aan de bewindspersonen welke keuze zij maken. Het is de taak van de ambtenaar volgens deze beleidsmanagers om oplossingen te zoeken die de perspectieven samenbrengen, maar ook om opties te presenteren waarbij het belang van één perspectief meer terugkomt dan de andere perspectieven. Dit resulteert in een keuzenpallet wat wordt aangereikt door beleidsmanagers.

4.2.4.2 Handelingsperspectief Paradox

Negen van de twaalf beleidsmanagers die het hadden over het samenbrengen van perspectieven in het geven van advies waarbij ze hun eigen professionele expertise en dat van hun medewerkers samenbrengen met het perspectief van de samenleving en de politiek, benoemen het belang van het ontwikkelen van verschillende opties. Deze beleidsmanagers – [B2], [B3], [B5], [B6], [B7], [B9], [B10], [B11], [B13] en [B14] – benoemen dat zij altijd meerdere opties in kaart brengen waar bewindspersonen uit kunnen kiezen. Hierbij geven ze vaak één oplossing die in hun ogen het beste is en die de verschillende perspectieven samenbrengt. Ook geven ze oplossingen die bepaalde verhoudingen presenteren tussen perspectieven.

Daarnaast moeten alle belangen meegenomen en gewogen worden bij diverse instanties, volgens [B2], [B3], [B4], [B6], [B7], [B10], [B12], [B13] en [B14]. Zij zeggen ook dat met alle betrokken instanties overleg moet plaatsvinden – zowel intern als extern – om een oplossing te formuleren waar iedereen het mee eens is. Dit lukt niet altijd, wat vervolgens ook moet worden medegedeeld. Er zijn immers meerdere interne afdelingen met eigen belangen en expertises. Hierdoor kan dit ontzettend traag gaan en is het moeilijk om soms een gezamenlijk belang te vinden. Er zijn immers veel verschillende afdelingen die mee willen praten én is er veel inkadering wat ook de creativiteit kan dwarsbomen volgens beleidsmanagers.

Uiteindelijk wordt de expertise van professionals ingezet om oplossingen te zoeken die het perspectief van de samenleving en van de politiek meeneemt, én die in lijn zijn met de expertise en kennis van beleidsmanagers en diens ambtenaren. Andere opties, die een specifieke verhouding tussen de verschillende perspectieven behartigen, moeten ook worden gegeven. Hierbij wordt het handelingsperspectief van een trade-off gebruikt. Zo vragen beleidsmanagers zich af wat er gebeurt als zij zich meer op één perspectief focussen? Zodoende wordt er een keuzepallet voorgedragen waar beleidsmanagers en ambtenaren zich in kunnen vinden. Zij beseffen zich wel dat er uiteindelijk een politieke keuze wordt gemaakt, wat al eerder is aangegeven. In onderstaand citaat wordt een voorbeeld van een keuzenpallet weergegeven door [B6].

[B6]: *“En oké, misschien schrijf ik mijn beste oplossing bovenaan, zodat die als eerste in het oog springt. Waar de grens ligt, is dat je nooit kan liegen over de andere opties. Je moet in alle eerlijkheid alles benoemen. Dat is je rol. Als dan vervolgens de minister zou zeggen: ‘Nou, optie C. Die vind jij het meest optimaal. Dat gaat never nooit gebeuren, waaruit moet ik kiezen? Dan wordt de keuze tussen A en B, op basis van die voor- en nadelen, als het goed is duidelijk.’”*

4.2.4.3 Handelingsperspectief Trade-off

Het (paradoxaal) keuzenpallet lijkt de voorkeur te hebben bij de geïnterviewde respondenten. Echter, dit is niet altijd mogelijk. Zo kan ook de politiek haar wens doordrukken en moeten beleidsmanagers daar maar mee dealen. Zo stellen [B3], [B8], [B9], [B10], [B12], [B13] en [B14] dat er soms al een besluit ligt, of dat bewindspersonen extra informatie hebben, en dat beleidsambtenaren dan maar hun best moeten doen om er maar wat van te maken, terwijl dat tegen hun eigen kennis en expertisen ingaat. Hierdoor kunnen de perspectieven niet echt meer samen worden genomen, maar kunnen beleidsmanagers en diens ambtenaren eigenlijk alleen nog maar tegengas geven vanuit hun eigen expertise, om hopelijk nog een balans te vinden tussen de verschillende perspectieven. Dit vinden ambtenaren en diens beleidsmanagers lastig. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is terug te lezen in onderstaand citaat.

[B12]: *“Een voorbeeld is de overdrachtsbelasting, de startersregeling die we hebben gehad afgelopen jaar. Dat je minder belasting hoeft te betalen als jij je eerste huis koopt. Dat is een idee geweest wat in juli naar boven kwam, terwijl mijn afdeling bezig was met het afronden van een onderzoek over dit onderwerp. Daar kwam uit: niet doen, niet efficiënt, niet doeltreffend, gaat niet werken. En diezelfde mensen, die dus een jaar lang bezig waren geweest met dat onderwerp... Daar moest ik tegen zeggen: jullie hebben drie weken om een wetsvoorstel te maken, terwijl we denken dat het uiteindelijk niet werkt. En dan doen we het ook. En er zijn altijd twee kanten aan. En je kan altijd nog iets verzinnen waarom het toch nog wel werkt.”*

Bovendien kan dit ook de andere kant op werken. Zo kan vanuit de samenleving of vanuit de politiek opeens een draai worden gemaakt op een bepaald onderwerp, waardoor een beleidsmanager iets kan bewerkstelligen wat volgens zijn of haar expertise en kennis belangrijk is. Waar eerst deze keuze niet werd gemaakt, kan een draai vanuit de samenleving of vanuit de politiek er opeens voor zorgen dat een professional opeens sterker staat. Door vier beleidsmanagers, [B4], [B5], [B8] en [B9] wordt aangegeven dat hierdoor opeens urgentie gecreëerd kan worden en dat daarmee de balans tussen perspectieven verschoven wordt ten gunste van beleidsmanagers en diens professionele autonomie. [B4] refereert hiernaar met de term *fingerspitzengefühl*. Een voorbeeld wordt gegeven door [B8] in onderstaand citaat.

[B8]: *“Het hele duurzaamheidsverhaal bij staatsschuldfinancieringen, groene obligaties, heb ik heel positief ervaren. Ik was er zelf al voorstander van, andere landen hadden het ook al gedaan. Dus ik vond het heel behulpzaam dat bijvoorbeeld het CDA en de wat linksere partijen ook opriepen om ook groene obligaties voor Nederland te onderzoeken. Dat was ook echt een steun in de rug.”*

Wat wel noemenswaardig is, is dat een aantal beleidsmanagers benoemen dat hun expertise zwaarder gaat wegen als onderliggende notities naar de Kamer worden gestuurd als gevolg van de nieuwe transparantie-eis. Volgens [B6], [B8], [B10] en [B12] hoeft het dan ook niet vervelend te zijn dat de documenten die onderliggend zijn aan besluitvorming naar buiten komen. Deze documenten laten ook zien wat ambtenaren adviseren en dat de uiteindelijke keuze dus ook haaks kan staan met de expertise van de ambtenaren. Dit kan ook in hun voordeel wegen.

4.2.5. Deelconclusie

In deze paragraaf is geanalyseerd welke strategische spanningen beleidsmanagers van MinFin ondervinden, hoe zij deze duiden en hoe zij er vervolgens mee omgaan. Middels de analyse in deze paragraaf is antwoord gegeven op de tweede empirische deelvraag.

Uit de interviews met de beleidsmanagers zijn vier strategische spanningen te herleiden, waarvan twee strategische spanningen dominant aanwezig zijn. Twee andere strategische spanningen zijn eveneens

aanwezig in het werk van beleidsmanagers, maar zijn minder dominant. Deze vier strategische spanningen worden in onderstaande tabel beknopt weergegeven. Hierbij wordt per spanning aangegeven hoe beleidsmanagers elke spanning duiden en hoe ze er mee omgaan. Middels deze tabel wordt een beknopt antwoord gegeven op de tweede empirische deelvraag.

De rode draad in hoe beleidsmanagers met strategische spanningen omgaan, is dat de druk vanuit de politiek, de organisatie en daarmee gepaarde haastigheid ervoor zorgen dat niet altijd aan de handelingsperspectieven kan worden voldaan die passen bij de duidingen van de spanningen óf dat niet naar tevredenheid omgegaan kan worden met de strategische spanningen, ondanks dat de duidingen en de handelingsperspectieven wel met elkaar rijmen. Dit wordt per strategische spanning nader toegelicht in onderstaande tabel.

Tabel 6: Ervaren Strategische Spanningen door Beleidsmanagers

Spanning	Duiding	Handelingsperspectief	Toelichting
Kwaliteit versus Efficiëntie	Trade-off	Trade-off	Het handelingsperspectief past bij de duiding. Echter, soms kan de juiste balans niet worden behaald door druk vanuit de politiek. Vanuit de politiek en/of de bewindspersoon wordt immers geëist dat er snel geleverd wordt, wat ten koste gaat van de kwaliteit. Beleidsmanagers zijn daarom niet altijd tevreden met de huidige balans.
Waan van de Dag versus Realiseren (Lange Termijn) Beleidsdoelstellingen	Paradox	Dilemma/Trade-off	Beleidsmanagers duiden de spanning als een paradox, maar gaan er vaak mee om als een dilemma. Hierbij kiezen ze vaak voor het dossier waar de waan van de dag centraal staat. Deze keuze past bij de cultuur, aangezien vrijwel alle beleidsmanagers de impliciete eis/verwachting voelen om de bewindspersonen te dienen. Zij vinden immers de waan van de dag het belangrijkste, aldus de respondenten. Beleidsmanagers die de spanning wel proberen te verlichten middels het handelingsperspectief van de paradox, vallen vaak terug in het handelingsperspectief van een trade-off, ook wegens de politieke druk waarbij de waan van de dag centraal staat.
Maatwerk versus Ontwikkelen Rechtmatig Beleid	Trade-off	Trade-off	Het handelingsperspectief past bij de duiding. Echter, soms kan de juiste balans niet worden behaald én moeten beleidsmanagers tegengas geven als te veel nadruk wordt gelegd op één perspectief. Beleidsmanagers zijn wel blij met de aandacht die nu heerst voor de menselijke maat, waardoor in hun ogen een betere balans kan worden gevonden.
Bewindspersoon Dienen versus Samenleving Dienen versus Professionele Expertise	Paradox	Paradox/Trade-off	Het handelingsperspectief klopt bij de duiding. Beleidsmanagers zoeken naar oplossingen die alle perspectieven verenigen. Echter, het komt vaker voor dat door de politiek al een keuze is gemaakt, terwijl ambtenaren juist graag bezig zijn met het bedenken van goede beleidsoplossingen die een gezamenlijke grondslag dekken. Door gemaakte keuzes en de daarbij horende politieke druk van bovenaf, kunnen beleidsmanagers alleen nog tegengas bieden om tot goede producten te komen. Hierbij vallen ze ook, gedwongen, terug in het handelingsperspectief van een trade-off.

4.3 Benodigde Veranderingen in de Ogen van Beleidsmanagers

In de vorige paragrafen is uitgelicht met welke eisen en verwachtingen beleidsmanagers te maken hebben bij het leveren van publieke prestaties én welke spanningen zij door de opeenstapeling van deze eisen en verwachtingen ondervinden. Vervolgens is in de vorige paragraaf ook onderzocht hoe zij hiermee omgaan. Tevens is in de interviews nagegaan wat volgens beleidsmanagers anders zou moeten om beter met strategische spanningen om te gaan. In deze paragraaf wordt een analyse gegeven wat beleidsmanagers graag zien gebeuren om beter met de desbetreffende strategische spanningen om te gaan. Middels het presenteren van deze resultaten wordt een antwoord gegeven op de derde empirische deelvraag.

4.3.1 Genoeg Mogelijkheden

Drie geïnterviewde respondenten, [B5], [B7] en [B15], geven aan dat ze eigenlijk wel genoeg mogelijkheden zien om met de ervaren strategische spanningen om te gaan. [B2] geeft bovendien aan dat er genoeg ruimte binnen het ministerie is om met elkaar het gesprek aan te gaan. Deze drie respondenten hebben het ieder zelf over de werkdruk binnen MinFin, maar weten hier goed mee om te gaan en ervaren de werkdruk ook niet als heel vervelend. Tevens zoomen [B5] en [B7] in op de spanning tussen samenleving, de politiek en de professional. Zij zien dat er genoeg mogelijkheden zijn om met deze spanning om te gaan, ook omdat zij weten wat er van hun gevraagd wordt en wat hun rol is.

4.3.2 Veranderingen voor Specifieke Spanningen

Er zijn een aantal beleidsmanagers, [B2], [B3], [B4] en [B12], die graag wat praktische veranderingen zien gebeuren binnen MinFin die het omgaan met strategische spanningen in hun ogen makkelijker maakt.

4.3.2.1 Verbeterde I(C)T Omgeving

Zo stellen [B2], [B4], [B12] en [B16] dat een verbeterde I(C)T omgeving al voor veel meer ruimte zou zorgen binnen de werkzaamheden van beleidsmedewerkers. Zo stellen deze beleidsmanagers dat een betere I(C)T omgeving ervoor zorgt dat ambtenaren veel efficiënter te werk kunnen gaan. [B16] ziet dit graag gepaard gaan met innovatie binnen de I(C)T van de Rijksoverheid.

Bovendien stellen [B12] en [B16] dat een verbeterde I(C)T omgeving ervoor kan zorgen dat de invloed van de nieuwe transparantie-eis op de dagelijkse werkzaamheden beperkt blijven, doordat medewerkers minder tijd kwijt zijn aan het weglakken van informatie. Bovendien stelt [B4] dat het ook invloed zou hebben op de spanning tussen enerzijds maatwerk en anderzijds rechtmatigheid van beleid. Zodoende kunnen er binnen de uitvoer meer mogelijkheden zijn om meer ruimte te geven voor de menselijke maat wat resulteert in een betere balans. Bovendien kan een betere balans worden gevonden in de spanning kwaliteit versus efficiëntie.

4.3.2.2 Veranderingen binnen de Uitvoer

[B2] en [B3] stellen dat het belastingloket weer terug zou moeten komen om ervoor te zorgen dat er meer ruimte is voor de menselijke maat binnen de spanning maatwerk versus rechtmatig beleid ontwikkelen. Zodoende kunnen mensen worden geholpen die hulp nodig hebben bij vraagstukken rondom toeslagen en belastingen. Op die manier kan er beter een balans worden bereikt rondom deze spanning, aldus [B3]. Bovendien stellen deze beleidsmanagers én [B14] dat er meer gewerkt moet worden met hardheidsclausules, waardoor meer ruimte wordt geboden voor de menselijke maat. Middels deze veranderingen kan er een betere balans worden gevonden binnen deze strategische spanning.

4.3.2.3 Creativiteit en Durf

Waar in de driehoek-spanning tussen de politiek, de professional en de samenleving het belang van creativiteit al wordt onderstreept door beleidsmanagers, geven [B6], [B8], [B9], [B11], [B12] en [B16] aan dat meer creativiteit nodig is bij ambtenaren om met spanningen om te gaan. Tevens gaat creativiteit volgens een aantal beleidsmanagers, [B6] en [B8], ook gepaard met (collectieve) durf. Zo moeten ambtenaren ook risico durven te nemen om het wiel opnieuw uit te vinden en moeten mensen niet bang zijn om afgestraft te worden voor fouten die daarbij gepaard gaan. Tevens is het belangrijk dat verschillende expertises vertegenwoordigd zijn binnen een team en dat mensen onderling goed kunnen samenwerken om die expertises te verenigen. Het belang van creativiteit wordt duidelijk in onderstaand citaat.

[B16]: *“Eén van de dingen waar ik nu wel mee bezig ben, en die naar mijn mening echt onderbelicht zijn is creativiteit en innovatie. Daar zit eigenlijk maar één iemand op. En dat is eigenlijk geen. En dat is wel een richting die ik op zou willen, dat je veel meer kijkt naar innovatieve elementen die je hebt en die je wel binnen je kaders kan gebruiken. Zodat je ook op een wat creatievere manier zou kunnen werken.”*

Volgens [B11], [B12] en [B16] is het wel heel lastig om creatief te werken, ook omdat veel ingekaderd is óf omdat er geen tijd voor is. Volgens [B11] en [B12] dienen beleidsdepartementen en afdelingen tegenwoordig met name hun eigen belang dankzij de versnippering die er is door de vele processen en kaders. Ook wordt volgens hen deze versnippering groter omdat er steeds meer kaders en processen bij komen wanneer fouten worden gemaakt. Hierdoor is er minder ruimte voor samenwerking en creativiteit. Zij vragen zich dan ook af of de organisatie op deze manier wel goed ingericht is. Zodoende is het ook lastig om belangen samen te nemen en om creatief te zijn. Dit blijkt uit onderstaand citaat van [B12]:

[B12]: *“Mijn mensen, en sommigen werken hier al vijftien tot twintig jaar en kwamen soms zelfs van de Belastingdienst, die werkten ook prima samen. Maar het is nu zo geïnstitutionaliseerd in processen (...) In mijn beleving is dat er een overshoot is geweest van: er zijn veel verschillende dingen misgegaan. Wat is onze reactie daarop? We gaan alles in processen zetten. Eigenlijk alle creativiteit is uit de mensen geramd in mijn beleving. Iedereen is alleen nog maar van: ‘Dit is mijn mandaat en dit is het proces waar ik over ga en ik ga er heel hard voor vechten dat dat goed blijft gaan.’*

Nadenken over mogelijkheden tot minder inkadering, waardoor nu een eilandencultuur ontstaat, kan ertoe leiden dat ambtenaren minder hun eigen belang dienen en eerder kunnen samenwerken. Tevens is het waarborgen van creativiteit ook van belang om met spanningen om te gaan volgens een aantal beleidsmanagers. Deze veranderingen die in de ogen van beleidsmanagers nodig zijn, lijken aan te sluiten op het handelingsperspectief van een paradox, aangezien daar creativiteit bij gepaard gaat. Deze veranderingen zouden dan bruikbaar zijn voor de spanningen die ook als paradox worden geïdentificeerd.

4.3.3 Optelsom

Bovenstaande veranderingen kunnen bijdragen aan het verlichten van specifieke strategische spanningen. Echter, beleidsmanagers zien met name graag een aantal zaken gebeuren die ervoor zorgen dat beter met strategische spanningen in het algemeen omgegaan kunnen worden. Ook om zodoende beter na te denken over een geschikter handelingsperspectief, wat rijmt bij de duiding van een strategische spanning. Deze veranderingen moeten ervoor zorgen dat er überhaupt beter wordt nagedacht over strategische spanningen, én focussen zich niet specifiek op één spanning. De volgende veranderingen kunnen immers bijdragen aan het verlichten van allerlei soorten strategische spanningen.

4.3.3.1 Minder Haast en Meer Tijd

De meeste managers, [B1], [B2], [B3], [B4], [B6], [B9], [B10], [B11], [B12], [B13] en [B14], geven aan meer ruimte en tijd te willen nemen om met moeilijke dossiers en strategische spanningen om te gaan. De organisatie moet dit meer faciliteren. Zo stellen deze beleidsmanagers dat er meer tijd moet zijn om dossiers af te ronden, wat ertoe leidt dat er meer ruimte is om na te gaan wat er aan de hand is en om het genuanceerde gesprek te voeren. Zodoende kunnen verschillende perspectieven meegenomen worden. Het bieden van meer tijd zorgt volgens deze beleidsmanagers er ook voor dat meer ruimte kan worden genomen om met spanningen om te gaan. Bovendien spreken [B1], [B2], [B4], [B9], [B10], [B11], [B14], [B15] en [B16] over het belang van sparren en reflecteren op lastige dossiers waarin strategische spanningen voelbaar zijn. Zij zouden graag zien dat er meer reflectietijd is, of ruimte om gewoon te praten over onderbuikgevoelens. Zo stelt [B14] het volgende:

[B14]: *“Dilemma’s moeten makkelijker bespreekbaar zijn. Mensen voelen zich enorm geremd om over dit soort dingen te praten, door tijdsdruk, schaamte misschien ook. En dat zou... Die dilemma’s moeten eigenlijk systematisch in je werk, met je collega’s, met je leidinggevenden besproken moeten worden. Zonder dat je daar terughoudendheid in voelt. Daar zijn we nog een eind vandaan, van dat model.”*

Bij de afdeling van [B15] is dit al vrij ver ingekaderd, waarbij men geacht wordt om een collegiale toetsing te laten plaatsvinden wanneer zij met spanningen te maken krijgen. Bovendien kunnen zij naar specifieke personen toe wanneer zij druk ervaren vanuit de politiek. Dit komt terug in onderstaand citaat.

[B15]: *“Wij hebben wel de afspraak, dat gebeurt in de praktijk ook, dat op het moment dat je spanningen ervaart, dat je dan collegiaal overleg voert (...) Dus zo’n projectleider, als die bij een onderzoek druk ervaart, dan moet hij dat bespreken met zijn directeur. Want die kent vaak de topambtenaren, dus die kan het makkelijkst als het nodig is, zeggen: ‘Er is hier iets aan de hand en dat gaat niet goed.’ Dus dat is één. Het tweede is dat wij een afdeling vaktechniek hebben, en daar kunnen mensen terecht met vaktechnische dilemma’s: ‘Kunnen we dit uitvoeren? Of we lopen hier tegenaan, wat kunnen we eraan doen en hoe gaan wij ermee om?’”*

4.3.3.2 Veilige Omgeving

Volgens tien beleidsmanagers is het van belang dat een veilige omgeving wordt gecreëerd binnen MinFin waarin medewerkers fouten mogen maken bij het opstellen van beleid. Zo spreekt [B8] ook dat het uitvinden van het wiel alleen kan als men niet wordt afgestraft voor de fouten die gemaakt worden. In een dergelijke veilige omgeving kunnen beleidsmanagers ook beter perspectieven meenemen en afwegen om tot beleid te komen. [B1], [B2], [B3], [B6], [B8], [B11], [B12], [B13], [B14] en [B15] hebben het specifiek over het belang van een veilige omgeving waarin je niet wordt afgestraft voor fouten, maar waarin je kan leren van fouten, ook middels het geven van goede feedback. Volgens [B3] en [B6] heerst er nog een sfeer waar men bang is om afgestraft te worden. Tevens stelt [B14] dat een veilige omgeving helpt bij het bespreekbaar maken en het sparren over strategische spanningen. Het tijd nemen voor beleid, het wiel uitvinden en risico durven nemen, moet dus gepaard gaan met een veilige omgeving waarin ambtenaren fouten mogen maken en waarin er niet wordt afgestraft maar wordt geleerd wanneer fouten worden gemaakt.

4.3.3.3 Voorbeeldgedrag en Steun

[B2], [B3], [B5], [B6], [B8], [B9], [B10], [B13] en [B16] spreken ook over het belang van voorbeeldgedrag vanuit de ambtelijke top. Zij spreken ook over hun eigen rol als beleidsmanager in het geven van voorbeeldgedrag, als het gaat over het omgaan met strategische spanningen. Zij benoemen ook dat het belangrijk is om te laten zien dat er gepraat en gespard moet worden over strategische spanningen en over onderbuikgevoelens. Zij zien zelf in dat je dit ook moet organiseren binnen je team

en dat je de ruimte moet bieden aan medewerkers om hier mee bezig te zijn. Zo vermeldt [B2] het volgende hierover:

[B2]: *“Daar moet je echt een ventiel voor creëren, om daarover te praten. En zeg maar ook onder managers. Beleidsmanagers moeten niet doen alsof ze stoer zijn. En dat zij daarmee misschien ook een voorbeeld laten zien van hoe ze daar zelf mee omgaan, aan medewerkers. Hoe dat nu werkt, en hoe daar mee om te gaan.”*

[B2], [B3], [B6], [B8] en [B13] hebben het ook over het belang van steun vanuit de ambtelijke top, maar óók vanuit de politieke top. In hoeverre je kritisch kan zijn richting bewindspersonen en in hoeverre zij willen dat jij open en transparant acteert, gaat gepaard met de leiderschapsstijl van de ambtelijke en politieke top volgens deze respondenten. In onderstaand citaat van [B13] komt terug dat er steun gemist wordt vanuit de politieke en ambtelijke top en wordt het belang van een veilige omgeving ook benoemd.

[B13]: *Misschien ook bewindspersonen, of de Minister-President, of SG's, die opkomen voor het vak van de ambtenaar. Dat daarvan wordt toegelicht dat het heel belangrijk is voor de samenleving. En dan zou ik zeggen: iedere samenleving verdient een ambtenaar die iets wil (...) Maar als je niet opkomt voor de rol van ambtenaren, ook voor een veilige omgeving, voor het leuke werk. Voor alles erom heen. Dan ga je op een gegeven moment... Dan zie ik het gebeuren wel dat je over tien jaar... Dat mensen niet meer goed hun werk kunnen doen. En om het werk goed te doen, is een veilige werkomgeving van belang.*

4.3.4 Deelconclusie

In deze paragraaf zijn de veranderingen besproken die beleidsmanagers graag zien gebeuren om beter om te gaan met (specifieke) strategische spanningen. Middels deze gepresenteerde resultaten is een antwoord gegeven op de derde empirische deelvraag. In deze deelparagraaf wordt nog beknopt antwoord gegeven op deze deelvraag.

Een aantal beleidsmanagers halen zeer praktische zaken aan om beter om te gaan met ervaren strategische spanningen. Zo zien een aantal beleidsmanagers graag een verbeterde I(C)T omgeving waardoor enerzijds meer ruimte is voor uitvoerders, en anderzijds betere transparantie kan worden verleend waardoor ambtenaren ook efficiënter kunnen werken. Deze praktische veranderingen zijn met name gericht op het beter omgaan met de strategische spanningen kwaliteit versus efficiëntie én menselijke maat versus rechtmatig beleid ontwikkelen. Daarnaast geven beleidsmanagers aan dat meer creativiteit en durf geboden is om met spanningen om te gaan. Deze veranderingen zouden van nut kunnen zijn op spanningen die als paradox worden geïdentificeerd.

Daarnaast is er ook een optelsom aan veranderingen die beleidsmanagers graag zien om beter met strategische spanningen in het algemeen om te gaan. Hierbij draait het om spanningen beter inzichtelijk te maken, waardoor gezocht kan worden naar de juiste handelingsperspectieven. Zo stellen beleidsmanagers dat minder haast geboden dient te worden vanuit de politiek en de organisatie. Wanneer er meer tijd is om perspectieven te onderzoeken kan er beter gezocht worden naar handelingsperspectieven om met spanningen om te gaan. Bovendien is het bieden van meer ruimte nodig om meer te kunnen sparren en praten over strategische spanningen, zodat dus nagedacht wordt over geschikte handelingsperspectieven. Reflectietijd en collegiale overleggen kunnen daarbij helpen.

Dit alles gaat volgens beleidsmanagers ook gepaard met een veilige omgeving waarin fouten gemaakt mogen worden, waarin mensen zich vrij voelen om te sparren en om fouten toegegeven én waarin geleerd wordt van fouten maken. Daarbij kan het ook helpen als zowel de ambtelijke als de politieke top actief laat zien dat zij ook spanningen ondervinden én hoe zij daarmee om gaan. Bovendien stellen beleidsmanagers dat zij dit zelf ook moeten doen richting hun medewerkers. Zij moeten laten zien dat

praten, bediscussiëren en sparren over strategische spanningen kan werken om tot betere handelingsperspectieven te komen die ook rijmen bij de duiding van strategische spanningen.

Er zijn dus een aantal veranderingen die beleidsmanagers graag zien gebeuren waarmee specifieke strategische spanningen verlicht kunnen worden. Echter, de meeste veranderingen die beleidsmanagers graag zien hebben juist invloed op het omgaan met strategische spanningen in het algemeen. Deze veranderingen zijn dus gericht op het nadenken over handelingsperspectieven die rijmen bij de duiding van een spanning.

5. Discussie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek nader bediscussieerd. Hierbij worden de resultaten besproken tegen de achtergrond van de theorie, wordt kritisch gereflecteerd op het onderzoek en wordt een onderzoeksagenda voor de toekomst geformuleerd.

5.1 Eisen en Verwachtingen

In deze scriptie is eerst onderzocht met welke eisen en verwachtingen beleidsmanagers van MinFin te maken hebben in het leveren van publieke prestaties. Dit is expliciet onderzocht, zodat vervolgens kon worden onderzocht welke eisen en verwachtingen met elkaar botsen en tot strategische spanningen leiden. Vervolgens is onderzocht hoe beleidsmanagers omgaan met deze strategische spanningen.

Eerst is geconcludeerd dat beleidsmanagers drie impliciete eisen ervaren die ieder zijn toe te schrijven aan een managementparadigma. Zo ervaren zij de eis om de bewindspersoon naar tevredenheid te dienen, wat herleid kan worden naar het Old Public Administration (OPA) zoals dat is beschreven in het tweede hoofdstuk. OPA hecht immers waarde aan een hiërarchisch systeem waarbij geëist wordt dat medewerkers de top van een organisatie dienen (Iacovino et al., 2017; Osborne, 2006; Stoker, 2006). Daarnaast ondervinden beleidsmanagers de impliciete eis om efficiënt te werken. Niet middels targets, maar juist doordat vanuit bewindspersonen en de politiek wordt gevraagd om snel te leveren. Dit is weer te herleiden naar het New Public Management (NPM), waarbij geëist wordt om efficiënt en effectief te werken (Hood & Peters, 2004). Als laatste ervaren beleidsmanagers de impliciete eis om middels een externe focus de samenleving te dienen, wat weer toeschreven kan worden naar het Public Value Management (PVM). Hierbij wordt geëist dat organisaties publieke meerwaarde ontwikkelen middels een externe focus (Iacovino et al., 2017; Moore, 2000; Stoker, 2006).

Naast deze drie impliciete eisen, die ieder dominant aanwezig zijn in de werkzaamheden van beleidsmanagers, zijn er nog twee expliciete eisen die te herleiden zijn naar verschillende managementparadigma's. Zo kan de expliciete eis waarbij beleidsmanagers moeten voldoen aan kaders en procedures om tot rechtmatige producten te komen, worden toegewezen aan OPA. Hierbij wordt immers geëist dat beleidsmanagers zich aan regels en procedures houden om rechtmatig beleid te ontwikkelen én dat zij erop toezien dat medewerkers dit ook doen (Stoker, 2006). Daarnaast wordt straks expliciet gevraagd van beleidsmanagers dat zij transparanter gaan werken middels extra kaders en procedures. Deze transparantie-eis is een tendens van de laatste jaren en kan worden toegeschreven aan PVM. Vanuit PVM wordt immers geëist van publieke organisaties dat zij transparant werken richting de samenleving (Iacovino et al., 2017; Moore, 2000; Stoker, 2006). Echter, deze eis wordt middels kaders en procedures gewaarborgd binnen de organisatie, en kan daardoor ook worden toegekend aan OPA. Daarnaast voelen beleidsmanagers de impliciete eis om medewerkers te dienen en om diens, maar ook hun eigen, professionele expertise te waarborgen. Dit is niet heel concreet toe te wijzen aan één van de managementparadigma's zoals die zijn toegelicht in het tweede hoofdstuk. Al hecht OPA wel waarde aan de deskundigheid van professionals, zolang ze wel de ambtelijke top dienen (Stoker, 2006).

Sommige eisen en verwachtingen kunnen dus niet concreet worden toegeschreven aan één van de paradigma's. Daarnaast zijn er ook eisen die wel worden ervaren door beleidsmanagers – en die ook kunnen leiden tot strategische spanningen – maar die niet aan één van de paradigma's zijn toe te wijzen. Zo ondervinden beleidsmanagers de strategische spanning tussen enerzijds de waan van de dag en anderzijds het realiseren van (lange) termijndoelstellingen. Deze twee eisen en verwachtingen – die niet specifiek door beleidsmanagers werden genoemd bij de rondvraag wanneer zij hun werk goed doen – zijn ook niet specifiek toe te schrijven aan één managementparadigma. Wel hebben ze raakvlakken met meerdere managementparadigma's. Zo kan het realiseren van (lange termijn) beleidsdoelstellingen worden herleid naar PVM, aangezien beleidsmanagers hierbij vaker spreken over het oplossen van

wicked problems. Het oplossen van wicked problems is wat PVM middels haar sturingsmethode eist (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2006). Echter, het kan ook aan OPA worden gekoppeld aangezien deze beleidsdoelstellingen behaald worden middels de juiste kaders en procedures.

Niet alle eisen en verwachtingen zijn toe te schrijven aan één specifiek managementparadigma. Doordat er een opeenstapeling is tussen eisen en verwachtingen, lijken eisen ook niet meer toe te schrijven aan één paradigma. Sommige eisen hebben immers raakvlakken met meerdere managementparadigma's. De harde scheiding van deze paradigma's die in het theoretisch kader is gemaakt, blijkt in de praktijk dus niet altijd aanwezig. Er lijkt juist meer overlap te zijn. Dit onderzoek heeft dit inzichtelijk gemaakt. Het lijkt erop dat door de sedimentatie van eisen en verwachtingen, er overlap lijkt te zijn tussen de managementparadigma's. Waarbij de wetenschappelijke literatuur eisen en verwachtingen specifiek toeschrijven aan één managementparadigma, is dat in de praktijk niet altijd mogelijk.

5.2 Strategische Spanningen

Wat betreft de strategische spanningen die zijn gepresenteerd in het vierde hoofdstuk – én kijkende hoe beleidsmanagers hiermee omgaan – kan worden gesteld dat beleidsmanagers strategische spanningen duiden als een trade-off of als een paradox. Zo worden twee spanningen – de spanning efficiëntie versus kwaliteit én de spanning maatwerk versus rechtmatig ontwikkelen en uitvoeren van beleid – als een trade-off geduid door beleidsmanagers. Zij stellen op zoek te zijn naar een balans waarbij ze zoeken naar een compromis tussen twee perspectieven, waarbij het volgens hen van belang is dat de nadruk niet te veel op één perspectief ligt. Dit sluit aan op het duiden van een trade-off volgens de gepresenteerde theorie, die ook stelt dat er naar een geschikte balans/verhouding moet worden gezocht (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004). Hiermee concludeert dit onderzoek dat wanneer beleidsmanagers van MinFin een spanning duiden als een trade-off, ze ook gebruik maken van het handelingsperspectief van een trade-off zoals deze wordt gepresenteerd in hoofdstuk twee.

Vaak worden interne spanningen – spanningen die worden veroorzaakt door actoren binnen de eigen organisatie – als trade-offs geduid (Jucevicius & Juceviciene, 2015). Twee spanningen worden door beleidsmanagers geduid als trade-off, waarbij de spanning tussen enerzijds efficiëntie en anderzijds kwaliteit een interne spanning is aangezien deze spanning alleen van invloed is op de interne medewerkers van MinFin. De spanning tussen maatwerk en het rechtmatig ontwikkelen en uitvoeren van beleid is deels intern. Beleidsmanagers van MinFin gaan over het uiteindelijke resultaat van deze oplossing, maar deze spanning is ook van invloed op uitvoerende organisaties, die het beleid moeten uitvoeren. De uitvoerders zijn dan ook vaker in gesprek met beleidsmanagers over deze strategische spanning, waardoor het ook niet in zijn geheel een interne spanning is aangezien er ook externe stakeholders betrokken bij zijn. Dit onderzoek onderstreept deze aanname vanuit de gepresenteerde wetenschappelijke literatuur dan ook maar deels.

Volgens de wetenschappelijke literatuur is het duiden van een paradox en daarmee het desbetreffende handelingsperspectief het best om met een strategische spanning om te gaan. Echter, het handelingsperspectief van een paradox kost de meeste moeite en tijd in het intellectueel denken en handelen van beleidsmanagers (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004). Dit onderzoek onderstreept deze laatste veronderstelling. Of het duiden van een spanning als een paradox en het oplossen middels het desbetreffende handelingsperspectief het beste is, valt te betwisten. Beleidsmanagers vallen immers vaker terug in het handelingsperspectief van een trade-off wanneer ze een spanning als paradox duiden.

Wel proberen beleidsmanagers spanningen die zij duiden als paradox middels een dialectical approach te verlichten. Zij zoeken daadwerkelijk naar creatieve oplossingen die perspectieven verenigen, ook door veel overleg te voeren. Dit sluit aan op het gepresenteerde handelingsperspectief uit het theoretisch

kader op basis van wetenschappelijke literatuur (Poole & van de Ven, 1989; Smith & Lewis, 2011; De Wit & Meyer, 2004). Echter, de situatie laat het dus niet altijd toe om tot dit handelingsperspectief te komen. Zo wordt de spanning waan van de dag versus het realiseren van (lange termijn) doelstellingen door beleidsmanagers als paradox geduid, maar vallen sommige beleidsmanagers terug in het handelingsperspectief van een trade-off. Andere beleidsmanagers die deze spanning ondervinden, maken gebruik van het handelingsperspectief van een dilemma waarbij ze kiezen voor het perspectief dat past bij de organisatiecultuur, ook al duiden ze de spanning als een paradox. Dit sluit dan wel weer aan op het handelingsperspectief van een dilemma volgens de wetenschappelijke literatuur (Hampden-Turner & Trompenaars, 2000).

Dat het handelingsperspectief van een paradox veel moeite kost doordat het veel moeite en tijd vraagt van beleidsmanagers in intellectueel handelen en denken, wordt dus door dit onderzoek ondersteunt. Dit onderzoek voegt daar aan toe dat voor MinFin – een publieke organisatie – de politieke druk het helemaal moeilijk maakt. Daarnaast concludeert dit onderzoek dat de grens tussen het handelingsperspectief van een trade-off en een paradox in de praktijk vervaagd. Beleidsmanagers vallen immers vaak terug in het handelingsperspectief van een trade-off wanneer ze het handelingsperspectief van een paradox proberen na te leven. Het verschil tussen het zoeken van een compromis en het zoeken van een creatieve oplossing die twee perspectieven verenigt en daarmee het beste van beide werelden bevat, is dus klein. Deze veronderstelling voegt dit onderzoek dan ook toe aan de conceptualisering van strategische spanningen, zoals in het theoretisch kader.

Tevens ondersteunt dit onderzoek dat het duiden van een strategische spanning als een puzzel en het daarbij behorende handelingsperspectief alleen in een stabiele omgeving plaatsvindt. Beleidsmanagers van MinFin duiden spanningen niet als puzzels en gebruiken het desbetreffende handelingsperspectief ook niet. Volgens de wetenschappelijke literatuur kunnen spanningen ook alleen als puzzels geduid worden in stabiele omgevingen, waarbij de situatie niet per dag verandert én waarbij één optimale oplossing gevonden kan worden (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004). Aangezien MinFin niet te maken heeft met een stabiele omgeving, zo spreken beleidsmanagers ook over incidentenpolitiek en de waan van de dag, én aangezien beleidsmanagers spanningen ook niet als puzzels duiden en aanvielen, ondersteunt dit onderzoek deze veronderstelling.

Daarnaast werd in het theoretisch kader al een extra element toegevoegd aan de conceptualisering van strategische spanningen. Waar meerdere wetenschappelijke artikelen stelden dat bij strategische spanningen maar twee perspectieven met elkaar botsen (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004), stelde dit onderzoek al in het theoretisch kader dat er geen maximum is aan perspectieven die met elkaar kunnen botsen op basis van andere wetenschappelijk literatuur (Dentinger & Derlyn, 2009; Gehrlein, 1983; Iversen & Wren, 19982; Jenkins, 2008; Mundell, 1963; Ravon & Vaidman, 2007; Steiner, 2017). Hiermee werd een element toegevoegd aan de conceptualisering van strategische spanningen, zoals deze is geformuleerd door meerdere wetenschappelijke artikelen. Deze artikelen stelden immers dat er maar twee perspectieven met elkaar kunnen botsen en daarmee tot strategische spanningen kunnen leiden (Jucevicius & Juceviciene, 2015; Ruth, 2014; Sachs et al., 2006; de Wit & Meyer, 2004). Dit onderzoek weerlegt de stelling van deze wetenschappelijke artikelen en ondersteunt daarmee de eigen aanname die in het theoretisch kader is gesteld dat ook meer dan twee perspectieven met elkaar kunnen botsen. Deze gemaakte aanname werd immers verwacht en blijkt uit de empirie ook te kloppen. Dat laat immers de spanning het dienen van de bewindspersonen, versus professionele expertise, versus het dienen van de samenleving, zien. Dit is een spanning tussen drie perspectieven.

5.3 Verwachtingen

Tijdens het onderzoek zijn een aantal zaken die van te voren niet werden verwacht – in de oriëntatiefase van dit onderzoek – naar voren gekomen. Zo werd verwacht dat beleidsmanagers meer concrete strategische spanningen zouden ondervinden, dankzij het recent ontwikkelde *verhaal-en-koers* plan van MinFin (Rijksoverheid, 2020a). Hierbij wordt meer aandacht gevestigd op de theorie rondom PVM. Zo wordt sinds kort gesteld dat er meer verbinding moet worden gemaakt met de buitenwereld en dat middels een externe focus maatschappelijke impact moet worden gegenereerd. Tevens werd in een eerste ronde oriëntatiegesprekken met beleidsmedewerkers van MinFin dit stellig benadrukt. Echter, uit de interviews met beleidsmanagers blijkt dat er nog redelijk veel afstand is tot de *normale burger* én dat er hooguit contact is met een klein aantal externe stakeholders. Tevens geven sommige beleidsmanagers aan dat er nog te veel afstand is van de samenleving. Beleidsmanagers voelen daarentegen wel de impliciete eis om de samenleving te dienen, wat ook leidt tot een strategische spanning. Echter, er werd verwacht dat er meer expliciete strategische spanningen werden ondervonden die terug te leiden zijn tot deze nieuwe ontwikkeling.

Daarnaast werd verwacht dat er meer eisen en verwachtingen die te herleiden zijn naar NPM, werden ondervonden bij beleidsmanagers. Echter, de grootste eis/verwachting die beleidsmanagers ondervinden en die te herleiden is naar NPM, is de impliciete eis om zo efficiënt mogelijk te werken. Daarnaast ondervinden sommige beleidsmanagers wat harde (cijfermatige) targets, maar dit is niet een dominante eis. Er zijn juist meer eisen en verwachtingen die beleidsmanagers ervaren en die herleid kunnen worden naar OPA én die tot strategische spanningen leiden. Dat was niet de verwachting van tevoren. Wat ook niet werd verwacht voor de empirische fase maar wel uit de interviews kwam, is dat beleidsmanagers veel last ondervinden, of denken te gaan ondervinden, door de nieuwe transparantie-eis. Deze eis kan worden herleid naar PVM. Echter, voorafgaand aan dit onderzoek werd niet verwacht dat dit element van PVM een dominante eis zou zijn binnen de werkzaamheden van MinFin. Daarnaast wordt door beleidsmanagers veel de vergelijking gemaakt met de problemen die nu in politiek Den Haag gaande zijn. De druk die daar wordt gevoeld, de transparantie-eis, de haastigheid en het ontwikkelen van een nieuwe bestuurscultuur worden ook ondervonden binnen MinFin. Een aantal beleidsmanagers trekken deze parallel. Dit werd van tevoren eveneens niet verwacht.

5.4 Kritische reflectie

Als er kritisch gereflecteerd wordt naar dit onderzoek en naar de onderzoekscriteria die dit onderzoek heeft proberen te waarborgen, zijn er een aantal zaken die uitgelicht moeten worden.

Het onderzoek heeft zich gericht op drie verschillende clusters binnen MinFin: het SG-cluster, de Generale Thesaurie en de Directie-Generaal Fiscale Zaken. Het was de bedoeling om nog een cluster bij dit onderzoek te betrekken, maar door onder andere de formatie hadden veel beleidsmanagers van dit cluster het te druk. Voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek zou dit beter zijn geweest. Echter, er zijn topambtenaren geïnterviewd van drie verschillende beleidsdepartementen die veel ervaring hebben binnen het ministerie. Middels het interviewen van deze zestien topmanagers uit verschillende beleidsdepartementen zijn de resultaten van dit onderzoek betrouwbaar.

Daarnaast is er niet voor gekozen om het onderzoek te houden binnen één specifiek cluster, omdat binnen departementen en clusters al zeer veel verschil is tussen inhoudelijke dossiers en omgevingen waarin gewerkt wordt. Zo is het SG-cluster enerzijds bezig met beleid rondom juridische zaken, maar anderzijds ook met communicatie. Bovendien is de Directie-Generaal Fiscale Zaken enerzijds bezig met het ontwikkelen van beleid op fiscaal gebied en anderzijds met het ontwikkelen van beleid op douanegebied (Rijksoverheid, 2021d). Doordat binnen departementen ook al zulke grote verschillen zijn in inhoudelijke dossiers, is juist gekeken naar welke strategische spanningen beleidsmanagers binnen

de gehele organisatie ondervinden en hoe zij hiermee omgaan. Hierbij is dus niet gefocust op het belichten van een strategische spanning in één cluster, omdat niet iedereen in één cluster deze spanning zou ondervinden. Daarnaast zouden er te weinig beleidsmanagers geïnterviewd kunnen worden als dit onderzoek zich alleen had gefocust op de Directie-Generaal Fiscale Zaken. Bovendien is er een duidelijke rode draad gevonden in strategische spanningen die beleidsmanagers ondervinden en hoe zij hiermee omgaan. Zo ondervinden sommige beleidsmanagers van het SG-cluster precies dezelfde spanningen als beleidsmanagers van de DG Fiscale Zaken, terwijl de beleidsmanagers van de DG Fiscale Zaken onderling verschillende spanningen ervaren. Daarnaast is het betrekken van het SG-cluster goed geweest voor de externe validiteit van het onderzoek, aangezien meerdere ministeries SG-clusters of clusters van die strekking hebben (Rijksoverheid, 2021e).

Waar ook kritisch op gereflecteerd moet worden zijn de beleidsmanagers die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Zo zijn er drie beleidsmanagers geïnterviewd die door medewerkers van MinFin – en daarmee ook verschillende HR-adviseurs – zijn voorgedragen als beleidsmanagers die in aanmerking zouden komen voor een interview op basis van de gedeelde *one pager* (zie bijlage 2). Echter, zij bleken in de interviews ook een uitvoerende taak te hebben. Wel hadden twee van deze drie respondenten, [R12] én [R16], ook beleidsmatige taken of advies taken waarin zij spanningen ondervonden. Eén van de respondenten, [R15], had puur een controlerende functie en was dan wel met zijn afdeling onderdeel van het SG-cluster van MinFin, maar werkte ook in opdracht van andere ministeries. Deze respondent opereerde ook volledig afhankelijk, waardoor hij een andere rol had dan beleidsmanagers en daardoor ook niet de spanning het dienen van de bewindspersonen, professionele expertise en het dienen van de samenleving ervaarde. De spanning tussen efficiëntie en kwaliteit dan weer wel. Eveneens ervaarde deze respondent dezelfde eisen en verwachtingen als de andere beleidsmanagers. Echter, wat wel relevant was voor het onderzoek is dat binnen zijn afdeling al veel is ingebouwd om met spanningen én om met politieke druk om te gaan. Het verder onderzoeken of dergelijke processen ook zouden werken bij meer beleidsmatige afdelingen is wel interessant, aangezien dit heel specifieke en concrete middelen zijn.

Bovendien zijn sommige interviews in een zeer kort tijdbestek afgenomen wegens de drukke agenda's van de respondenten. Hierdoor heeft het kunnen zijn dat niet alle spanningen zijn benoemd en dat niet alle handelingsperspectieven daadwerkelijk naar boven zijn gekomen. Dit was echter onvermijdelijk, aangezien alle respondenten topmanagers zijn en daarmee een drukke agenda hadden. Tevens zijn de interviews online afgenomen en zijn gevoelige onderwerpen als 'de relatie met de bewindspersoon' en 'werkdruk' besproken. Het kan ook zijn dat soms niet alles is gedeeld, ondanks dat volledige anonimiteit is beloofd en gewaarborgd. Zo werd tijdens de interviews van twee respondenten toch wel terughoudendheid bij dit onderwerp ondervonden door de onderzoeker. Echter, bij de resterende beleidsmanagers was er veel openheid betreffende de besproken onderwerpen.

5.5 Onderzoeksagenda

Dit onderzoek voegt aan de gepresenteerde wetenschappelijke literatuur toe dat eisen en verwachtingen niet altijd specifiek zijn te herleiden naar één van de dominante managementparadigma's. Bovendien kunnen strategische spanningen ook plaatsvinden met meer dan twee botsende perspectieven én blijkt dat in een instabiele omgeving – waar MinFin ook mee te maken heeft – het duiden en aanvliegen van een spanning als puzzel niet plaats vindt. Dit onderzoek draagt ook bij aan het maatschappelijke gesprek over strategische spanningen, door spanningen binnen MinFin inzichtelijk te maken. Daarnaast laat dit onderzoek zien dat het belangrijk is dat beleidsmanagers spanningen op de juiste manier moeten benaderen zodat de benadering ook past bij de duiding. Tevens willen beleidsmanagers steun hebben en voorbeeldgedrag zien vanuit de ambtelijke en de politieke top. Dit onderzoek laat daarnaast aan beleidsmanagers zien hoe ze spanningen kunnen benaderen en hoe ze geformuleerde spanningen in dit

onderzoek zouden moeten benaderen op basis van de wetenschappelijke literatuur. Met deze bijdragen in acht houdende, wordt een onderzoeksagenda voor de toekomst geformuleerd.

Dit onderzoek laat zien dat eisen en verwachtingen niet specifiek zijn toe te schrijven aan één van de dominante managementparadigma's. Meerdere eisen en verwachtingen hebben raakvlakken met meerdere paradigma's, of zijn juist niet te herleiden naar één van de managementparadigma's. Door de sedimentatie van eisen en verwachtingen lijken de grenzen tussen deze paradigma's te vervagen. Het zou dan ook goed zijn om in de toekomst te onderzoeken in hoeverre de scheiding van deze managementparadigma's nog gerechtvaardigd is in de wetenschappelijke literatuur. Doordat eerdere eisen en verwachtingen ook blijven bestaan, kan ook niet zomaar overgeschakeld worden naar een nieuw paradigma. In vervolgonderzoek is het daarom goed om te onderzoeken of deze scheiding nog te rechtvaardigen is en hoe al deze eisen en verwachtingen kunnen worden verenigd in een nieuwe sturingsmethode, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen paradigma's maar waarbij er synthese plaatsvindt tussen deze paradigma's.

Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de conceptualisering van strategische spanningen zoals die in eerdere literatuur is gemaakt (Jucevicius & Juceviciene, 2015; De Wit & Meyer, 2004). Hierbij heeft dit onderzoek geconstateerd dat het duiden en het benaderen van een spanning als een puzzel niet past bij de dynamische omgeving van een publieke organisatie als MinFin en dat het handelingsperspectief van een trade-off en een paradox in elkaar overlopen. Dit kan worden verklaard door de aanwezige politieke druk binnen MinFin, mede dankzij de aandacht die er de afgelopen jaren is geweest voor deze organisatie. Het is dan ook relevant om te onderzoeken of het duiden en benaderen van een spanning als een puzzel ook in andere publieke organisaties niet voorkomt, waar wat minder aandacht op is gevestigd. Zodoende kan worden onderzocht of deze *problem-solving* benadering niet kan worden toegepast door de politieke druk die er is binnen MinFin, of omdat daar ook andere redenen voor zijn. Daarnaast kwam dit onderzoek tot het inzicht dat de stap van het handelingsperspectief van een paradox naar het handelingsperspectief van een trade-off erg klein is. Vervolg onderzoek is nodig om te kijken welke rol de aanwezige politieke druk hierin speelt. Het zou ook verstandig zijn om in de toekomst na te gaan of dit bij andere organisaties – waar minder politieke druk aanwezig is – ook zo is.

Als laatste punt is het relevant om te onderzoeken welke leiderschapsstijl en welke vaardigheden en expertises beleidsmanagers kunnen toepassen om met strategische spanningen om te gaan. Dit onderzoek laat zien dat beleidsmanagers voorkeur hebben voor het aanvliegen van spanningen met een paradox of een trade-off benadering, waarbij verschillende expertises worden gevraagd van beleidsmanagers. Bovendien stelt dit onderzoek ook dat beleidsmanagers graag voorbeeldgedrag en steun vanuit de ambtelijke en politieke top willen zien. Tevens willen zijzelf ook voorbeeldgedrag tonen richting hun medewerkers. Het is daarom van belang om te onderzoeken welke leiderschapsstijl – en daarmee gepaard voorbeeldgedrag – past bij het handelingsperspectief van een paradox en een trade-off en bij het beter bespreekbaar maken van strategische spanningen.

Uit eerder onderzoek blijkt dat een leiderschapsstijl als transformational leadership een positieve invloed heeft op de creativiteit van werknemers (Jung & Avolio, 1999; Jung & Yammarino, 2001). Het is dan ook relevant om te onderzoeken of deze leiderschapsstijl een positieve invloed heeft op de paradox-benadering. En heeft deze leiderschapsstijl ook een positieve invloed op de trade-off benadering? Of juist een andere leiderschapsstijl met andere componenten? Door onderzoek te doen naar welke leiderschapsstijl een positieve invloed heeft op de paradox-benadering en/of de trade-off benadering – en daarmee de benaderingen die beleidsmanagers graag zelf toepassen – kunnen componenten en expertises worden toegevoegd aan de definitie van ambtelijk leiderschap en weten beleidsmanagers ook wat zij kunnen doen om deze benaderingen te stimuleren bij hun eigen medewerkers.

6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt er definitief antwoord gegeven op de hoofdvraag die in het eerste hoofdstuk is geformuleerd. Om tot een definitief antwoord te komen, worden eerst de theoretische en empirische deelvragen nog kort beantwoord. Nadat de hoofdvraag is beantwoord, worden er aanbevelingen gepresenteerd voor het Ministerie van Financiën (MinFin).

6.1 Theoretische Deelvragen

6.1.1 Managementparadigma's

In het theoretisch kader is ingezoomd op welke eisen en verwachtingen deze paradigma's stellen en hoe de paradigma's zich tot elkaar verhouden omtrent het leveren van publieke prestaties. Hiermee is antwoord gegeven op de eerste theoretische deelvraag. Er is geconcludeerd dat OPA met name eist van (beleids)managers om rechtmatig beleid te ontwikkelen en uit te voeren middels het volgen van procedures en regels. NPM eist met name het ontwikkelen en uitvoeren van prestatie metingen, waardoor (beleids)managers kunnen sturen op effectiviteit en efficiëntie van beleid. PVM eist daarentegen met name het tezamen ontwikkelen van publieke meerwaarde middels een externe focus, waarbij (beleids)managers juist van buiten naar binnen moeten redeneren en verbinding moeten leggen met de buitenwereld.

6.1.2. Strategische Spanningen

Vervolgens is ingezoomd op wat strategische spanningen zijn en hoe deze geduid kunnen worden. Zodoende is antwoord gegeven op de tweede theoretische deelvraag. Strategische spanningen zijn conflicterende perspectieven die ieder eigen eisen, verwachtingen en belangen met zich meebrengen. Deze strategische spanningen kunnen op vier verschillende manieren worden geduid: middels een dilemma, trade-off, puzzel of paradox. Hierbij stelt dit onderzoek dat er geen maximum is aan perspectieven die met elkaar kunnen botsen. Het is aan de strateeg, in dit onderzoek de (beleids)manager, hoe hij een strategische spanning duidt, wat vaak afhankelijk is van de situatie. Als eenmaal een spanning is geduid, kunnen beleidsmanagers proberen om middels een handelingsperspectief – wat past bij de desbetreffende duiding – de spanning te verlichten.

6.1.3. Handelingsperspectieven

Vervolgens zijn vier generieke handelingsperspectieven geformuleerd die leidend zijn in de wetenschappelijke literatuur en die ieder passen bij een specifieke duiding van een strategische spanning. Zo wordt bij een dilemma op basis van voor- en nadelen en mogelijke consequenties, eerdere ervaringen en de organisatiecultuur een of/of keuze gemaakt tussen perspectieven. Bij een trade-off wordt een balans, een compromis, gezocht tussen meerdere perspectieven waarbij beleidsmanagers specifiek kijken wat er gebeurt als iets meer wordt gefocust op één perspectief. Bij een puzzel wordt middels een heldere probleemdefinitie en een *in-depth* analyse gezocht naar een optimale oplossing die onafhankelijk is van de situatie. Als laatst wordt bij een paradox middels een *dialectical* benadering gezocht naar een creatieve oplossing die een werkbare verzoening waarborgt tussen tegenstrijdige perspectieven, én waarbij juist niet wordt gezocht naar een compromis. Middels deze toelichting is er antwoord gegeven op de derde theoretische deelvraag.

6.2 Empirische Deelvragen

Na het opstellen van het theoretisch kader en het beantwoorden van de theoretische deelvragen, zijn sensitizing concepts geformuleerd die samen de topiclijst vormden tijdens het afnemen van interviews bij zestien beleidsmanagers. Middels het analyseren van deze data, is in het vierde hoofdstuk antwoord gegeven op de empirische deelvragen.

6.2.1 Eisen en Verwachtingen in het Werk van Beleidsmanagers

In het vierde hoofdstuk is eerst ingezoomd op welke eisen en verwachtingen beleidsmanagers van MinFin ondervinden in hun dagelijkse werkzaamheden en daarmee in het leveren van publieke prestaties, waarmee antwoord is gegeven op de eerste empirische deelvraag. Hieruit blijkt dat beleidsmanagers een aantal dominante impliciete eisen en verwachtingen ervaren in hun werkzaamheden. Zo ervaren beleidsmanagers de impliciete eisen en verwachtingen dat ze de bewindspersonen naar tevredenheid moeten dienen, dat ze door de hoge werkdruk efficiënt moeten werken, dat ze de samenleving moeten dienen én dat ze hun medewerkers goed moeten dienen. Ook voelen ze de expliciete eis om zich aan de juiste kaders en processen te houden, zodat rechtmatige producten (c.q. beleid, advies en/of wetgeving) worden ontwikkeld.

6.2.2 Strategische Spanningen in het Werk van Beleidsmanagers

Vervolgens is geanalyseerd met welke strategische spanningen beleidsmanagers te maken hebben én hoe zij hiermee omgaan. Hiermee is antwoord gegeven op de tweede empirische deelvraag. Beleidsmanagers ervaren vier strategische spanningen, waarvan twee zeer dominant. Van deze vier spanningen worden twee strategische spanningen als trade-off geduid en ook verlicht middels het juiste handelingsperspectief. Twee andere spanningen worden geduid als paradox, en vaak ook getracht te verlichten middels het handelingsperspectief van de paradox. Echter, dit lukt niet altijd wat ervoor zorgt dat beleidsmanagers terugvallen in het handelingsperspectief van een trade-off.

6.2.3 Wat anders moet volgens Beleidsmanagers

Om de laatste empirische deelvraag te beantwoorden, is geanalyseerd wat volgens de beleidsmanagers anders moet om beter om te gaan met strategische spanningen. Volgens een aantal beleidsmanagers zijn expliciete veranderingen nodig om beter met specifieke spanningen om te gaan, zoals een verbeterde I(C)T omgeving, of meer mogelijkheden binnen de uitvoer. Tevens is het investeren in creativiteit van belang om meer tot het handelingsperspectief van een paradox te komen. Echter, de dominante rode lijn die terug te zien is in de interviews, is hoe er überhaupt beter omgegaan kan worden met spanningen én hoe spanningen beter inzichtelijker gemaakt kunnen worden. Hierbij is het van belang dat er mee tijd en ruimte wordt geboden en dat een veilige omgeving wordt gecreëerd waarin ambtenaren kunnen leren van fouten en spanningen. Hierbij is voorbeeldgedrag en steun vanuit de ambtelijke én de politieke top van belang volgens beleidsmanagers.

6.3 Antwoord op de Hoofdvraag

Nu beknopt antwoord is gegeven op de verschillende theoretische en empirische deelvragen, kan een definitief antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag die in het eerste hoofdstuk is geformuleerd: *“Hoe gaan (beleids)managers van het Ministerie van Financiën om met strategische spanningen die ontstaan als gevolg van de opeenstapeling van eisen en verwachtingen omtrent het leveren van publieke prestaties?”*

6.3.1 Trade-off en Paradox

Wat betreft strategische spanningen die beleidsmanagers ervaren, kan worden geconcludeerd dat deze spanningen geduid worden als een trade-off of een paradox. Zo duiden beleidsmanagers de spanning efficiëntie versus kwaliteit en de spanning maatwerk versus rechtmatig ontwikkelen en uitvoeren van beleid als trade-offs. Het handelingsperspectief wat ze bij deze spanningen toepassen, past ook bij de duidingen van deze strategische spanningen. Echter, bij beide spanningen kan niet altijd de juiste balans worden gevonden dankzij de politieke druk en de dynamiek van het werkveld. Dit resulteert in het geven van tegengas door beleidsmanagers, in de hoop dat de juiste balans wel gevonden kan worden.

Beleidsmanagers duiden de spanning tussen het dienen van de politiek/bewindspersoon, professionele expertise en het dienen van de samenleving als een paradox. Het handelingsperspectief wat zij prefereren bij deze spanning, én wat zij ook proberen na te leven, klopt bij de duiding van deze spanning. Zo proberen zij te zoeken naar een gezamenlijke grondslag middels het voeren van gesprekken met zowel interne als externe stakeholders, het samenbrengen van belangen en het bedenken van creatieve oplossingen. Dit staat gelijk aan het handelingsperspectief van de paradox. Daarnaast geven ze – naast creatieve oplossingen – ook andere opties waarbij ze een verhouding weergeven van de verschillende variabelen en wat daar de consequenties en voor- en nadelen van zijn. Bij deze spanning wordt dus een combinatie van het handelingsperspectief van een paradox en een trade-off gebruikt, wat resulteert in een keuzenpallet. Tevens komt het voor dat ze bij deze spanning gedwongen worden om volledig terug te vallen in het handelingsperspectief van een trade-off, omdat al beslissingen van bovenaf worden genomen door de politiek. Ook dan moeten beleidsmanagers tegengas geven om tot een redelijk compromis te komen. Bij de spanning tussen de waan van de dag en het realiseren van (lange termijn) beleidsdoelstellingen wordt de spanning geduid als een paradox, maar vallen beleidsmanagers terug in het handelingsperspectief van een dilemma of van een trade-off. Uiteindelijk kiezen ze voor dossiers die ingaan op de waan van de dag, of focust de balans zich met name op deze dossiers. Het aangenomen handelingsperspectief staat dus niet altijd gelijk aan de duiding van deze spanning.

Er kan dus geconcludeerd worden dat spanningen door beleidsmanagers worden geduid als een trade-off, of als een paradox. Echter, het naleven van het handelingsperspectief van een paradox is lastig en lukt niet altijd. Dit resulteert dat beleidsmanagers vaker (volledig) terugvallen in het handelingsperspectief van een trade-off bij de spanningen die ze als paradox duiden. Ze moeten dan tegengas bieden om tot een werkbaar compromis te komen, terwijl ze eigenlijk het beste van beide werelden willen verenigen. Dit geldt bij twee strategische spanningen. Echter, bij de twee andere strategische spanningen die wel als trade-off worden geduid en waarbij het handelingsperspectief van de trade-off ook aangegaan wordt, is ook te concluderen dat vaker niet de gewenste uitkomst wordt behaald. Ook hier moeten beleidsmanagers vaak flink tegengas geven om tot een werkbaar compromis te komen. Het terug vallen in het handelingsperspectief van een trade-off of het niet behalen van de gewenste balans is te verklaren door de politieke druk die beleidsmanagers in hun werk ervaren.

6.3.2 Invloed Politieke Druk

Er is dus een verschil in wat beleidsmanagers *willen* doen om met strategische spanningen om te gaan, en wat ze *kunnen* doen om met deze spanningen om te gaan. Dit komt door de politieke druk die zij ervaren binnen hun werkzaamheden én de impliciete eis die zij voelen om de bewindspersoon – en vaak daarmee de Tweede Kamer – naar tevredenheid te dienen. Zo kan het voorkomen dat al een beslissing vanuit de politiek en/of de bewindspersoon is gemaakt, waar beleidsmanagers en diens ambtenaren mee moeten dealen. Dit heeft met name invloed op de spanning tussen het dienen van de bewindspersonen, professionele expertise en het dienen van de samenleving.

Tevens heeft de politieke druk ook invloed op andere spanningen. Wanneer de politiek of de bewindspersoon iets wil, zal dat bewerkstelligt moeten worden. Dit heeft ook invloed op de spanningen efficiëntie versus kwaliteit en de waan van de dag versus het realiseren van (lange termijn) beleidsdoelstellingen. Als de politiek en/of de bewindspersoon iets wil, zal het perspectief wat wordt geëist vanuit deze actor de overhand krijgen, ondanks het tegengas wat beleidsmanagers geven. Dit kan resulteren in schrijnende situaties, waarbij producten worden geleverd die nog niet af zijn of die in de ogen van beleidsmanagers nog lang niet goed genoeg zijn.

Tevens is te concluderen dat beleidsmanagers spanningen niet als puzzels duiden en spanningen ook niet als puzzels benaderen. Vaak worden spanningen als puzzels geduid wanneer strategen te maken

hebben met een stabiele omgeving waar gezocht kan worden naar een optimale oplossing. Echter, de omgeving waarin de beleidsmanagers werken is zo complex en verandert per dag, waardoor de duiding en het handelingsperspectief van een puzzel ook niet bij hun werk past. Wel maken beleidsmanagers gebruik van het handelingsperspectief van een dilemma bij de spanning waan van de dag versus het realiseren van (lange termijn) beleidsdoelstellingen, ondanks dat deze spanning anders wordt geïdentificeerd. Hierbij kan worden geconcludeerd dat beleidsmanagers vaak kiezen voor het dossier wat de waan van de dag betreft en wat ook vaak gepaard gaat met politieke druk.

6.3.4 Slotsom

Uiteindelijk kan worden gesteld dat beleidsmanagers van MinFin met strategische spanningen omgaan middels het handelingsperspectief van een trade-off. Dit handelingsperspectief past bij de duiding van twee strategische spanningen. Bovendien vallen beleidsmanagers vaak terug in dit handelingsperspectief ook al duiden zij strategische spanningen anders. Dit is niet omdat ze dit willen, maar omdat dit vaak de enige mogelijkheid is. Zo gebeurt het vaak dat ze gedwongen worden om tegengas te bieden en nog te zoeken naar een werkbaar compromis binnen een strategische spanning dankzij de politieke druk die aanwezig is binnen hun werkveld. Er kan dus geconcludeerd worden dat het handelingsperspectief van een trade-off het best toepasbaar is in de omgeving van beleidsmanagers van MinFin. Echter, dit handelingsperspectief past niet bij de duiding van alle strategische spanningen. Sommige strategische spanningen zouden beter verlicht worden, als deze spanningen ook daadwerkelijk middels het handelingsperspectief van een paradox verlicht kunnen worden. Dit is nog niet het geval, en om beter met strategische spanningen om te kunnen gaan, moet dit wel gebeuren.

6.4 Aanbevelingen voor het Ministerie van Financiën

Uit de interviews is gekomen dat de politieke druk een zeer grote invloed speelt op hoe beleidsmanagers met spanningen omgaan. Tevens is nog niet genoeg een omgeving gewaarborgd waarin fouten gemaakt mogen worden. De politieke druk en de haastigheid van politiek Den Haag is ook een discussie vandaag de dag in de Tweede Kamer, wat sommige respondenten aangeven. Hier staat de ontwikkeling van een nieuwe bestuurscultuur, die ook invloed zal hebben op het ambtelijk systeem, centraal. Het bewerkstelligen van een dergelijke cultuur met expliciete veranderingen, is een proces van de lange adem en is niet meteen opgelost.

Zoals meerdere respondenten ook aangeven, moet er meer vertrouwen komen vanuit de politiek in Den Haag en moet het ambtelijk apparaat meer ruimte en tijd krijgen. Dit is alleen niet zomaar bereikt en vergt grotere veranderingen dan alleen bij MinFin. Bovendien zou nagegaan kunnen worden in hoeverre en in welke mate beleidsmanagers in dienst moeten staan van de bewindspersonen. Ook dit zijn vragen die niet met expliciete veranderingen in één keer worden opgelost. Toch heeft dit onderzoek een aantal aanbevelingen geconcretiseerd die kunnen bijdragen aan het beter omgaan met strategische spanningen.

6.4.1 Praktische Veranderingen

Allereerst is het goed een aantal praktische veranderingen door te voeren – die ook in de ogen van beleidsmanagers nodig zijn – om beter om te gaan met specifieke strategische spanningen.

Het is belangrijk dat een beter I(C)T-systeem wordt geïnstalleerd. Hiermee kunnen beleidsmanagers en diens medewerkers enerzijds efficiënter werken wat de werkdruk vermindert, en middels een passend I(C)T-systeem kan de nieuwe transparantie-eis beter gewaarborgd worden. Een systeem waarin makkelijker gelakt kan worden, of waarbij automatisch zaken worden bestempeld als ‘gevoelige informatie’ kan hierbij helpen. Dit is ook nodig, aangezien veel beleidsmanagers zorgen hebben over de extra werkdruk die deze eis zal veroorzaken. Een efficiënter I(C)T-systeem kan hierbij helpen. Bovendien is het verstandig om beter te communiceren over deze nieuwe transparantie-eis. Veel beleidsmanagers spreken immers hun zorgen uit en weten nog niet precies wat er gaat veranderen.

Voorbeeldsessies hoe aan deze eis te voldoen als ambtenaar, en daarbij goed communiceren over de gevolgen van deze eis, kunnen zorgen wegnemen bij beleidsmanagers en diens medewerkers.

Eveneens is het van belang dat specifieke zaken weer terugkomen binnen het werk van uitvoerders, zodat beleidsmanagers van MinFin in het ontwikkelen van beleid een betere balans kunnen waarborgen tussen maatwerk en het ontwikkelen van rechtmatig beleid. Beleidsmanagers gaven aan dat het laten terugkomen van het belastingloket of het beter en meer gebruik maken van hardheidsclausules hierbij kan helpen. Dit onderzoek neemt deze graag geziene veranderingen over en presenteert dit dan ook als aanbeveling, aangezien het voor een beter compromis, en daarmee een betere oplossing, kan zorgen voor deze specifieke spanning.

6.4.2 Intervisie Gesprekken

Uit de interviews met beleidsmanagers blijkt dat de handelingsperspectieven die de respondenten horen te gebruiken – omdat deze bij de duiding van een specifieke spanning horen – niet altijd worden toegepast, of dat wel het juiste handelingsperspectief is gebruikt maar er niet altijd naar tevredenheid kan worden gehandeld. Zo kan in de spanning efficiëntie versus kwaliteit niet altijd de juiste balans worden gevonden in de ogen van beleidsmanagers. Bovendien kan in de spanning waan van de dag versus realiseren van (lange termijn) beleidsdoelstellingen het handelingsperspectief wat past bij de duiding van deze spanning niet worden toegepast. Het is daarom van belang dat er intervisie gesprekken worden gehouden met beleidsmanagers om spanningen te duiden en ervoor te zorgen dat het juiste handelingsperspectief daarbij wordt gekozen. Door samen met beleidsmanagers – en ook diens medewerkers – te bespreken welke strategische spanningen zij ervaren, hoe zij deze duiden en hoe zij dus hiermee om moeten gaan, kunnen strategische spanningen beter worden opgelost.

Hierbij kunnen de handvatten helpen die het theoretisch kader biedt. Deze handvatten kunnen in combinatie met de drietrap die is toegepast in het vierde hoofdstuk, gebruikt worden in intervisie gesprekken. In het vierde hoofdstuk is nagegaan welke spanningen beleidsmanagers ervaren, vervolgens is geanalyseerd hoe zij deze duiden, en daarna is gekeken welke handelingsperspectief zij hebben toegepast. In intervisie gesprekken kunnen beleidsmanagers deze drietrap ook gebruiken. Eerst moeten ze nagaan welke strategische spanningen ze ervaren, daarna moeten ze kijken hoe ze deze duiden met behulp van de theorie uit het theoretisch kader. Als laatst kunnen ze dan beslissen hoe ze deze spanningen kunnen verlichten middels welk handelingsperspectief uit het theoretisch kader.

Deze intervisiegesprekken kunnen, bijvoorbeeld, elk kwartaal plaatsvinden om zodoende vaker na te denken over strategische spanningen. Daarnaast is het ook verstandig om meer collegiale toetsingen in te bouwen, wanneer wordt gewerkt aan lastige dossiers. Dit kan dan ook vaker plaatsvinden dan intervisiegesprekken. Middels deze collegiale toetsing wordt er gespard hoe voortgang te maken met een lastig dossier en de strategische spanningen die daarin worden ervaren. Zodoende tonen beleidsmanagers ook voorbeeldgedrag, doordat ze laten zien na te denken over strategische spanningen. Door dit te bespreken met directe collega's en hen ook om advies te vragen, kunnen medewerkers dit gedrag overnemen. De diverse handvatten die dit onderzoek biedt kunnen daarbij weer van pas komen.

Daarnaast is het verstandig om meer reflectietijd in te bouwen, nadat een lastig dossier is afgesloten. Wanneer bij het maken van een planning al reflectietijd wordt ingebouwd, kunnen beleidsmanagers en diens medewerkers hier rekening mee houden. Ook in deze gesprekken kunnen de handvatten weer worden gebruikt, maar is het vooral verstandig om na te gaan waar beleidsmanagers en diens medewerkers tegen aan liepen.

6.4.3 Investeren in Kernwaarden

Managers duiden een aantal spanningen als paradox en streven ook naar het aanvliegen van deze spanningen als een paradox. Beleidsmanagers zelf zien ook graag meer ruimte voor creativiteit en voor andere expertises. Om deze mogelijkheden meer te bieden, dient (meer) geïnvesteerd te worden in de kernwaarden deskundig en durf. Middels de aanbevelingen onder het vorige kopje, wordt al ingezet op de kenwaarde deskundig waarmee MinFin wil nastreven om een lerende organisatie te zijn (Rijksoverheid, 2021b). Beleidsmanagers kunnen immers middels intervisiegesprekken leren van eerdere ervaringen.

Om meer ruimte te bieden voor de paradox benadering is het investeren in de kernwaarde durf van groot belang, aangezien hiermee MinFin ruimte wil creëren om te experimenteren, om fouten te maken en daarvan te leren. Hierbij moet er ruimte zijn voor creativiteit en innovatieve ideeën (Rijksoverheid, 2021b). Dit sluit aan op de paradox benadering én op wat beleidsmanagers ook graag terug zouden zien in hun werkzaamheden. Bovendien heeft MinFin een aantal ontwikkelopgaven voor haarzelf geformuleerd, waaronder het meer bewerkstelligen van innovatie (Rijksoverheid, 2021b). Het nadrukkelijk aanjagen van innovatie, kan ook helpen bij het beter naleven van de paradox benadering.

Om creativiteit te stimuleren kunnen multidisciplinaire teams helpen, waarin er een grotere diversiteit aan denkbeelden zijn verenigd en waarbij medewerkers werken vanuit hun eigen talent en expertise. Dit verhoogt de creativiteit van een team (Alves et al., 2007; Vissers & Dankbaar, 2002). Een aantal respondenten geven ook aan dat zij niet alleen maar duizendpoten in hun team willen, maar ook werknemers met specifieke expertises. Dit wordt volgens hun alleen minder gewaarborgd. Het meer werken vanuit de expertise, het samenbrengen van medewerkers uit verschillende departementen, kan creativiteit stimuleren en daarmee ook meer perspectieven samenbrengen. Dit sluit aan op de ontwikkelopgave 'Diversiteit en Inclusie' die MinFin voor haarzelf heeft geformuleerd (Rijksoverheid, 2021b). Het aanjagen van meer diversiteit en inclusie binnen MinFin kan ervoor zorgen dat het handelingsperspectief van een paradox beter nageleefd kan worden.

6.5 Slotwoord

In deze scriptie is onderzocht welke strategische spanningen beleidsmanagers van MinFin in hun werk ondervinden én hoe zij hier mee omgaan. Dit heeft geresulteerd in bovenstaande conclusie en een aantal aanbevelingen waarmee MinFin ervoor kan zorgen dat beter met strategische spanningen omgegaan kunnen worden door beleidsmanagers. Er is immers geconcludeerd dat niet altijd het juiste handelingsperspectief kan worden aangegaan door de politieke druk die beleidsmanagers ervaren in hun werk. Wanneer wel het juiste handelingsperspectief wordt toegepast, kan het ook nog voorkomen dat de uiteindelijke oplossing toch niet naar tevredenheid is van beleidsmanagers. Toch is het essentieel dat er goed mee strategische spanningen worden omgegaan, waarbij het gekozen handelingsperspectief past bij de duiding van een spanning. Wanneer dit niet gebeurt, kunnen er schrijnende situaties ontstaan zoals bij de kinderopvangtoeslagaffaire.

Naast dat dit onderzoek inzichtelijk maakt met welke strategische spanningen beleidsmanagers van MinFin te maken krijgen en hoe zij hiermee omgaan, heeft dit onderzoek wetenschappelijke handvatten aangereikt hoe om te gaan met strategische spanningen middels specifieke handelingsperspectieven, die ieder passen bij een specifieke duiding. Door dit onderzoek te lezen kunnen medewerkers van MinFin inzicht krijgen hoe de spanningen waarmee beleidsmanagers mee te maken krijgen, anders opgelost kunnen worden. Dit onderzoek heeft dus expliciet laten zien hoe het nu gedaan wordt, maar hoe het volgens de theorie ook anders zou kunnen. Dit onderzoek kan dan ook als leidraad fungeren in het oplossen van strategische spanningen in de toekomst, waardoor grote affaires zoals de kinderopvangtoeslagaffaire in de toekomst voorkomen kunnen worden.

Literatuurlijst

- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *ntl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Alves, J., Marques, M. J., Saur, I., & Marques, P. (2007). Creativity and innovation through multidisciplinary and multisectoral cooperation. *Creativity and innovation management*, 16(1), 27-34.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571.
- Ayeni, E. O., Saman, U. P., & Kasimu, S. (2019). Facts and Fiction in Positivism and Neo Positivism. *Research on Humanities and Social Sciences*, 9(4).
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Fisher, T., Julsing, M., Peters, V., & van der Velden, T. (2018). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Binnema, H. & Geuijen, K. (2015). Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten. *Bestuurswetenschappen*, 85-97.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitaitef onderzoek*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Bowman, C. & Asch, D. (1987). Strategic options. *Strategic management*, 108-136.
- Bryson, J. (2004). What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. *Public management review*, 21-53
- Campbell, D. & Kelly, J.S. (1994). Trade-off Theory. *The American Economic Review*, 84(2), 422-426.
- Carlson, E., Poole, M.; Lambert, N.J. & Lammers, J.C. (2017). A Study of Organizational Reponses to Dilemmas in Interorganizational Emergency Management. *Communication Research*, 44(2), 287-315.
- Chandler, A. (1962). Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial empire. *M.I.T. Press*.
- Christensen, T., & Lægheid., P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 1059-1066.
- Courtney, R. (2002). *Strategic management for nonprofit organizations*. Londen: Routledge.
- De Wit, B. & Meyer, R. (2004). *Strategy: process, content, context; an international perspective*. London, Conneticut, USA: Thomson.
- Detinger, S., & Derlyn, E. (2009). Drivers and Implementation of Change: An attempt to depict successful factors. *Baltic Business School, Kalmar. Sweden*, 1-116.
- Donaldson, T. & Preston, L.E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65-91.
- Duberley, J., & Johnson, P. &. (2012). Philosophies underpinning qualitative research. *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges*, 15.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-29.

- Frequin, M. (2021): *Reisverslag: uit het land van Overheidsleiderschap: met reisagenda voor ambtelijk leiderschap*
- Gehrlein, W. (1983). Condorcet's paradox. *Theory and Decision*, 15, 161-197.
- Gray, A. & Jenkins, B. (1995). From public administration to public management: reassessing a revolution? *Public Administration*, 73(1), 75-99.
- Gupta, S. & Polonsky, M. (2013). Inter-firm learning and knowledge sharing in multinational networks: an outsourced organization perspective. *Journal of Business Research*, 67, 615-622.
- Hamburger, H. (1973). N-person prisoner's dilemma. *Journal of Mathematical Sociology*, 3(1), 27-48.
- Hampden-Turner, C. & Trompenaars, F. (2000). *Building Cross-Cultural Competence*. New York: John Wiley and Sons.
- Hartley, J., Alford, J., & Knies, E. & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.
- Head, B., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 711-739.
- Heiman, B. & Nickerson, J.A. (2004). Empirical evidence regarding the tension between knowledge sharing and knowledge expropriation in collaborations. *Managerial and Decision Economics*, 25(6-7), 401-420.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (2000). Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management*, 3, 1-22.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 267-282.
- Iacovino, N., Barsanti, S., & Cinquini, L. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. *Public Organization Reviews*, 17(1), 61-82.
- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy. *World politics*, 50(4), 507-546.
- Jenkins, A. (2008). A Project Management Primer-Basic Principles-Scope Triangle.
- Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & society*, 354-381.
- Jucevicius, G. & Juceviciene, R. (2015). Smart development of organizational trust: dilemmas and paradoxes. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 213, 860-866.
- Jucevicius, G. (2014). Strategic Tensions of Smart Development. *Proceeding of 8th International Conference: Business & Management 2014*. Vilnius, Lithuania: Vilnius Gediminas Technical University.
- Jung, D. I., & Avolio, B. J. (1999). Effects of leadership style and followers' cultural orientation on performance in group and individual task conditions. *Academy of management journal*, 42(2), 208-218.

- Jung, D. I., & Yammarino, F. J. (2001). Perceptions of transformational leadership among Asian Americans and Caucasian Americans: A level of analysis perspective. *Journal of Leadership Studies*, 8(1), 3-21.
- Korsten, A. (2011). *New Public Management*. 1-82.
- Lado, A., Boyd, N., & Wright, P. & Kroll, M. (2006). Paradox and Theorizing within the Resource-Based View. *The Academy of Management Review*, 31(1), 115-131.
- Lewis, M.W. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management review*, 25(4), 760-776.
- Meynhardt, T., Brieger, S., Strathoff, P., Anderer, S., Bärö, A., Hermann, C., . . . Gomez, P. (2017). Public Value Performance: What Does It Mean to Create Value in the Public Sector? *Public sector management in a globalized world*, 135-160
- Moore, M. (2000). Managing for Value: 'Organizational Strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organisations'. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, 183-204.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mundell, R. (1963). Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates. *The Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, 29(4), 475-485.
- Nielsen, H. (1967). Antinomies. *New Catholic Encyclopedia*, 621-623.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. London: Macmillan International Higher Education.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- O'Flynn, J. (2021). Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On. *International Journal of Public Administration*, 1-11.
- Oliver, C., & Dekker, R. &. (2018). *Plan Einstein: The Utrecht Refugee Launchpad*.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2016). *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016: Megatrends affecting science, technology and innovation*. Parijs: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 377-387.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend Onrecht*. Den Haag: Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Poole, M. & van de Ven, A.H. (1989). Using Paradox to Build Management and Organization Theories. *The Academy of Management Review*, 14(4), 562-578.
- Pulakos, E. & Schmitt, N. (1995). Experience-based and situational interview questions: Studies of validity. *Personnel Psychology*, 48(2), 289-308.
- Queirós, A., Faria, D., & Almeida, F. (2017). Strengths and limitations of qualitative and quantitative research methods. *European Journal of Education Studies*

- Ravon, T. & Vaidman, L. (2007). The three-box paradox revisited. *Journal of Physics A: Mathematical and Theoretical*, 40(11).
- Reijling, J. (2015). *Bestuursvernieuwing bij defensie van 2003 tot 2014*. Tilburg: Tilburg University - Ipskamp Drukkers
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rijksoverheid. (2021a, Februari 23). *Organisatie ministerie van Financiën - Samen werken aan een financieel gezond Nederland*. Opgehaald van website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie>
- Rijksoverheid. (2021b, Februari 23). *Organisatie ministerie van Financiën - Kernwaarden ... wat willen we ontwikkelen ...* Opgehaald van website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie>
- Rijksoverheid. (2021c, Februari 23). *Evaluaties*. Opgehaald van website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-beleid/evaluaties>
- Rijksoverheid. (2021d, Juni 4). *Organogram Ministerie van Financiën*. Opgehaald van website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie/organogram>
- Rijksoverheid. (2021e, Juni 4). *Ministeries*. Opgehaald van website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries>
- Ruth, D. (2014). Teaching strategy: reflections on professional practice. *Teaching in Higher Education*, 19(3), 254–265.
- Sachs, W., Dieleman, M., Fendt, J., Kaminska-Labbé, R.; Thomas, C. & McKelvey, B. (2006). Managing Dilemmas in Organizations: Irregular Oscillation and Coevolving Causalities. *ReserachGate*, 1-39.
- Sarkees, M. & Hulland, J. (2009). Innovation and efficiency: It is possible to have it all. *Business Horizons*, 52(1), 45-55.
- Sekaran, U. & Bougie, R. (2013). *Research Methods for Business: A Skill Building Approach, 6th Edition*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Shaw, R. (2013). Another Size Fits all? Public Value Management and Challenges for Institutional Design. *Public Management Review* 15(4), 477-500.
- Smith, W. & Lewis, M. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of management Review*, 36(2), 381-403.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868
- Steiner, A. (2017). Central banks and macroeconomic policy choices: Relaxing the trilemma. *Journal of Banking & Finance*, 77, 283-299.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 41-57

- van Fenema, P. & Loebbecke, C. (2014). Towards a framework for managing strategic tensions in dyadic interorganizational relationships. *Scandinavian Journal of Management*, 30 (4), 516-524.
- van Zwieten, M. & Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts en wetenschap*, 47(13), 38-43.
- Vissers, G., & Dankbaar, B. (2002). Creativity in multidisciplinary new product development teams. *Creativity and innovation management*, 11(1), 31-42.
- Waldman, D.A.; Putnam, L.L.; Miron-Spektor, E. & Siegel, D. The role of paradox theory in decision making and management research. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 155, 1-6

Bijlage 1: Topiclijst

<p>1. Inleiding onderwerp en toelichting van het interview</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mijn rol als onderzoeker (mezelf voorstellen). - Inleiden van onderzoek. - One-Pager verder uitlichten. - Nogmaals vragen of interview mag worden opgenomen. Voorafgaand doen en tijdens het interview zelf ook.
<p>2. Introductie van Respondent</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wie bent u en wat doet u? - Wat is uw achtergrond, uw verdere ervaring?
<p>3. Publieke Prestaties</p>	<p>Wanneer doet u uw werk goed? Op basis van welke regels en procedures vanuit de organisatie doet u uw werk goed? Op basis van welke targets doet u uw werk goed? Is er ook contact met de samenleving? Welke druk voelt u vanuit de samenleving?</p>
<p>4. (Duding) Strategische Spanningen</p>	<p>In hoeverre wringen al die eisen, verwachtingen met elkaar? Op welk dossier wringt het als het gaat om die opeenstapeling van eisen en verwachtingen? Hoe duidt u deze conflicten en heeft uw voorbeelden van dossiers waarin deze spanningen actief zijn?</p>
<p>5. Management Handelingen</p> <p>Doorvragen naar elementen van desbetreffende handelingsperspectieven, wanneer daarnaar gerefereerd wordt.</p>	<p>Wanneer u in een dergelijke situatie zit, hoe tracht u dan met deze spanning – door de opeenstapeling van al die eisen – om te gaan? Hoe probeert u vooruitgang te boeken op dat die spanning? In hoeverre lukt dat altijd? En is dit een exemplarisch voorbeeld?</p>
<p>6. Aandachtspunten</p>	<p>In hoeverre mist u iets binnen MinFin om met spanningen om te gaan? Wat mist u in uw werkzaamheden? Wat is er in uw ogen nodig om u beter te laten omgaan met deze spanningen? Qua tools, mentaliteit?</p>
<p>7. Afsluiting Interview</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bedanken - Duidelijkheid geven over terugkoppeling van resultaten

Bijlage 2: One-Pager Scriptie F.J. de Koning

Probleemstelling:

Steeds meer organisaties in het publieke stelsel ondergaan een paradigmaverbreiding. Waar eind 20^e eeuw de nadruk lag op het zo effectief, efficiënt en verantwoord mogelijk behalen van doelstellingen, wordt er nu van organisaties verwacht dat het tezamen creëren van publieke meerwaarde centraal staat. Dit wordt in de wetenschappelijke literatuur benoemd als een paradigmaverbreiding van New Public Management (NPM) naar Public Value Management (PVM) (Christensen & Lægheid, 2007; Osborne, 2006; O'Flynn, 2007). Een dergelijke paradigmaverbreiding is ook te herleiden bij het Ministerie van Financiën.

Het doel van het ministerie is om tezamen met het bedrijfsleven en verschillende (internationale) partners, Nederland zo financieel gezond mogelijk te maken (Rijksoverheid, 2021a). Met verworven inzichten uit de samenleving probeert het ministerie Nederland financieel verder te brengen, door ook verbindingen met andere partijen te leggen. Dit sluit aan op het PVM-paradigma, wat in de wetenschappelijke literatuur wordt benoemd. Echter, er wordt ook van het ministerie verwacht dat zij haar doelen zo rechtmatig, efficiënt en effectief mogelijk behaalt (Rijksoverheid, 2021b). Deze *efficiency* aspecten komen overeen met het NPM-paradigma, zoals die in de wetenschappelijke literatuur worden benoemd.

Organisaties en diens beleidsmanagers die deze paradigmaverbreiding ondervinden, krijgen te maken met strategische spanningen. Dit komt omdat beide paradigma's andere waarden centraal stellen, waardoor er anders nagedacht en gehandeld moet worden (O'Flynn, 2007). Waar de managementdoctrine binnen NPM gericht is op effectiviteit, efficiëntie en verantwoording, kijkt de managementdoctrine rondom PVM bijvoorbeeld naar het creëren van draagvlak, politieke-sensitiviteit en staat samenwerking centraal (Moore, 2000).

Deze opeenstapeling van eisen en verwachtingen kan spanningen veroorzaken binnen het handelen van beleidsmanagers. Dergelijke spanningen zullen bij het Ministerie van Financiën ook aanwezig zijn, zoals bij de Kindertoelagenaffaire, aangezien er door zowel de politiek als door de samenleving andere eisen worden gesteld aan rijksinstellingen. Eisen die bij het PVM-paradigma toebehoren, terwijl ook effectief, efficiënt en verantwoord moet worden gewerkt (Rijksoverheid, 2021a, 2021b).

Doelstelling en Relevantie

Dit onderzoek tracht de strategische spanningen die het ministerie door de benoemde verbreding ondervindt te definiëren en te beschrijven hoe dezen worden aangepakt door diens managers. Vervolgens zal dit onderzoek een set aan handvatten bieden, die beleidsmanagers kan helpen omgaan met de waargenomen strategische spanningen. Hiervoor worden een aantal wetenschappelijke theorieën gebruikt, die in wetenschappelijke literatuur vaker zijn aangehaald om strategische spanningen te verlichten. Op deze manier tracht dit onderzoek zowel van wetenschappelijk als van maatschappelijk belang te zijn.

Doordat er een praktisch handelingsperspectief wordt gegeven op basis van al bestaande wetenschappelijke literatuur, gekoppeld aan het functioneren van het Ministerie van Financiën, draagt het bij aan het verder praktiseren van de literatuur. Tevens zal het artikel maatschappelijke meerwaarde hebben, aangezien het een leidraad kan zijn omtrent (voorbeeld)gedrag voor beleidsmanagers binnen het Ministerie van Financiën, maar ook binnen andere ministeries.

Onderzoeksvraag

Via welke *handelingsperspectieven* kunnen de beleidsmanagers van het Ministerie van Financiën omgaan met de *strategische spanningen* die ontstaan als gevolg van de *paradigmaverbreiding*?

Methode

Middels vijftien à 20 interviews, tracht dit artikel een solide empirische basis te leggen om de hoofdvraag te beantwoorden. De interviews worden gehouden met beleidsmanagers van het ministerie. Er is gekozen voor een vorm van kwalitatief onderzoek, omdat middels deze onderzoeksmethode het perspectief van de onderzochte respondenten op goede wijze verkend en verklaard kan worden (Boeije, 2014).

Literatuur One-Pager

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Christensen, T., & Lægreid., P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 1059-1066
- Moore, M. (2000). Managing for Value: 'Organizational Strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organisations'. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, 183-204.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 377-387.
- Rijksoverheid. (2021a, Februari 23). *Organisatie ministerie van Financiën - Samen werken aan een financieel gezond Nederland*. Opgehaald van website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie>
- Rijksoverheid. (2021c, Februari 23). *Evaluaties*. Opgehaald van website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-beleid/evaluaties>

Bijlage 3: Definitieve Code-Boom

Persoonlijke Informatie

1. Naam;
2. Functie;
3. Ervaring.

Organisatie-Afdeling

4. Samenstelling Afdeling;
5. Verantwoordelijkheid Afdeling:
 - a. Inhoudelijke dossiers;
 - b. Spanningen specifieke dossiers.

Eisen en Verwachtingen

6. Impliciete Eisen en Verwachtingen
 - a. Dienen van Medewerkers;
 - b. Efficiënt werken;
 - c. Impliciete Kwaliteitseisen;
 - d. Tevredenheid Bewindspersoon.
 - e. Publieke Zaak:
 - i. Contact met de Buitenwereld;
 - ii. Ontevredenheid Samenleving.
7. Expliciete Eisen en Verwachtingen:
 - a. Kaders/Processen;
 - b. Resultaatafspraken (Ambities);
 - c. Targets;
 - d. Transparantie:
 - i. Waarborging vanuit Organisatie;
 - ii. Niet alles kan Transparant;
 - iii. Verwachte Gevolgen;
 - iv. Zorgen over Eis.

Spanning Efficiëntie-Kwaliteit

8. (Duiding) Efficiëntie versus Kwaliteit;
9. Balans Efficiëntie versus Kwaliteit;
10. Werkdruk:
 - a. Prioriteren Dossiers:
 - i. Relatie met Waan van de Dag/Realiseren (Lange Termijn) Beleidsdoelstellingen;
 - b. Wisselwerking Werkdruk Politiek en Ambtenarij.

Spanning Waan van de Dag-Realiseren (Lange Termijn) Beleidsdoelstellingen

11. (Duiding) Waan van de Dag versus Realiseren (Lange Termijn) Beleidsdoelstellingen;
12. Incidentenpolitiek;
13. Prioriteren Dossiers;
14. Overige Benaderingen.

Menselijke Maat-Rechtmatigheid Beleid

15. (Duiding) Menselijke Maat versus Rechtmatigheid Beleid;
16. Balans Menselijke Maat versus Rechtmatigheid Beleid;
17. Meer aandacht Menselijke Maat;
18. Niet doorslaan.

Politiek, Professional, Samenleving

19. (Duiding) Politiek, Professional, Samenleving;
20. Samenkomst Perspectieven:
 - a. Keuzenpallet;
 - i. Politieke Keuze;
 - ii. Creatieve Opties.
 - b. Meenemen Perspectief Samenleving;
 - c. Urgentie Creëren.
21. Professioneel Autonoom:
 - a. Versus In Dienst Bewindspersoon;
 - b. Kritische Professional.

Benodigheden voor Managers

22. Veel mogelijkheden binnen MinFin;
23. Veilige Omgeving:
 - a. Durf.
24. Andere Denkbeelden/Expertises:
 - a. Creativiteit.
25. Expliciete Veranderingen;
26. Meer Ruimte/Tijd;
 - a. Gevolgen Corona;
 - b. Minder Inkadering.