

Zonder

belangrijkste is

altijd op. Onze opleiding heeft bijvoorbeeld enkel psychologen in dienst. Dat leek onze leidinggevende

In Holland volgen... Hoe wanhopig denkt hij dat hogescholen zijn?

wel handig: psychologen aannemen voor Toegepaste Psychologie. Slagter beweert verder dat het

weer

36 graden + hagel

Van onze correspondent Patrick van IJzendoorn

LONDEN Britse rijksambtenaren hebben zich na de aardbeving en tsunami in Japan gedragen als een PR-bureau voor enkele grote energiebedrijven.

Nog voordat de grootste ellende rond de kerncentrale van Fukushima begon, stelde een medewerker van het ministerie van Economische Zaken in een e-mail aan energiebedrijven EDF, Areva en Westinghouse voor

om de gevolgen van de nucleaire ramp te relativeren.

Daarop volgden tientallen e-mails tussen de energiebedrijven en de twee betrokken ministeries. Doel was te voorkomen dat de tegenstanders van kernenergie - laatdunkend 'chaps and chapesses' genoemd - nieuwe argumenten zouden krijgen om de bouw van nieuwe kerncentrales in Groot-Brittannië tegen te houden.

Uit de correspondentie, die na een beroep op de Britse versie van de Wet Openbaarheid Bestuur in handen

Scholieren los met tel

Leraren hebben geen idee leerlingen allemaal met telefoons kunnen. Van n tot filmpjes over de lessen de kinderen online. mee gepest, gespiet en tijdens de les", vat een le scholengemeenschap he

► pagina 8 en 9

Medewerkers sinds dinsdag vast Chemie-Pack-kwartet

Actualiteit als *opportunity*?

Een onderzoek naar strategen bij de Rijksoverheid en hun omgang met 'actuele gebeurtenissen'

Jony Ferket - juli 2011



Vandaag: Eerst is er veel zon en wordt het tussen 30 en 36 graden, 's middags komt er onweer met hagel en windstoten. Vooruitzichten: Morgen blijft het droog, maar wordt het veel koeler: rond 18 graden.

langer blijven vastzitten.

De advocaat van Chemie-Pack, Robert van 't Zelfde, is verbijsterd door de hele gang van zaken. „Eerst worden ze

Voor deze zaken kunnen ze een celstraf van maximaal zes jaar krijgen. Het bedrijf noemt de gang van zaken merkwaardig, temeer omdat alle instan-

enorme brand in Moerdijk begin januari de bedrijfsactiviteiten in afgeslankte vorm voort op een veel kleinere locatie in Oud Gastel.

Wooncorporatie zet de ss Rotterdam te koop

Corporatie Woonbron wil van 'icoon van naoorlogs Rotterdam' af.

ROTTERDAM. Het attractieschip De Rotterdam vertrekt mogelijk uit de stad, nu woningcorporatie Woonbron heeft besloten de gerestaureerde boot „zo snel mogelijk te verkopen aan de hoogste bidder”.

Dat heeft de nieuwe bestuursvoorzitter Bert Wijbenga gisteren gezegd bij een toelichting op de jaarcijfers.

„Het schip past niet binnen onze bedrijfsvoering, het is een vreemde eend in de bijt.” Een eventueel moreel appèl van de gemeente om 'het icoon van het naoorlogs Rotterdam' te behouden voor de stad zal de oud-politiekef naast zich neerleggen. „Al de nieuwe eigenaar het schip naar Singapore wil verslepen, dan zal ik ook met een zak-

geeft uiteindelijk de doorslag.”

Woonbron nam de ss Rotterdam (1958) zes jaar geleden voor 1,8 miljoen euro over uit de failliete boedel van bedrijvendokter Joep van den Nieuwenhuyzen, en bouwde het cruiseschip om tot een hotel- en congressentrum. De kosten van de renovatie liepen gestaag op. Uiteindelijk kwam het investeringsbedrag uit op 256 miljoen euro - een veelvoud van de 25 à 30 miljoen die Woonbron aanvankelijk voor ogen stond.

Het schip is sinds vorig jaar opengesteld voor het publiek en trok in 2010 ruim een half miljoen bezoekers. Dat is minder dan waarop de exploitatiemaatschappij had gehoopt. Woonbron heeft de boekwaarde van La Grande Dame vorig jaar noodgedwongen moeten terugbrengen van

'Leger heeft meer inhoud dan parlem

Van onze redactie politiek

Defensie-minister Hans Hillen vindt dat de Tweede Kamer in de waan van de dag leeft, ongeduldig is en agressief in debat. Dat valt op te maken uit een voorpublicatie van een interview dat vandaag in *De Telegraaf* komt. „Als je bloed afgeeft, komen de haaien meteen aanzwemmen”, moppert hij over het parlement. „De krijgsmacht kijkt veel verder dan het eigenbelang, terwijl in de Kamer vaak de werkelijkheid van de dag speelt. De krijgsmacht heeft toch meer in-

houd.” Volgens premier Hillen er niet mee bedoe mer minder belangrijk krijgsmacht: „Voor hem macht belangrijk. Ik begr over het draagvlak van voor de krijgsmacht. Wa toch flink aan het reorga

Hillen corrigeert in een ook het idee dat hij afs van het '3D-beleid' (def matie, ontwikkeling), zo zijn rede in Brussel me pakken. Hij wilde slechts ke rol' van het leger ben

Pleit de PVV nu echt voor 'Hollandse' hits?

Waarom vraagt de heer Bosma van de PVV zo nadrukkelijk om meer

'Eén biertje,

ROTTERDAM. Superri kels en particulieren stad van Amsterdam. Koninginnedag, volg

Actualiteit als *opportunity*?

Een onderzoek naar strategen bij de Rijksoverheid
en hun omgang met 'actuele gebeurtenissen'

Jony Ferket – 3039560

jonyferket@gmail.com

Master Publiek Management

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO), Universiteit Utrecht

Begeleiders USBO: prof. dr. M. Noordegraaf en drs. B.C. de Wit MSc

Begeleider NSOB: dr. L.H.J. Noordegraaf-Eelens

Juli 2011

Reflecties Leeratelier Strategie NSOB 2010-2011

"Met de stelling dat strategen voor het volgende kabinet werken ben ik het niet eens. Strategie gaat ook over de korte termijn."

Ben Geurts, 11 november 2010
Directeur CSK (VROM), per 1 januari 2011
MT lid Directie Kennis en Verkenningen (BZK)

"Strategen bevinden zich in een interessante praktijk; zij handelen in het hier en nu, want de toekomst en het verleden 'kennen we niet'. Deze constatering haalt de 'klassieke' handboeken onderuit want daarin is de overtuiging dat als je de toekomst in beeld hebt, je in het heden goed kunt handelen. Dit gegeven kan geproblematiseerd worden."

Paul Frissen, 3 februari 2011
Decaan en bestuursvoorzitter NSOB,
hoogleraar Bestuurskunde UvT, Lid RMO

"Een hulpmiddel voor strategie is om je af te vragen wat er 'hier en nu' gebeurt. [...] Het 'nu' kan ontwikkelingen op scherp zetten. Zaken die aandacht krijgen in de media zoals bij SBS zijn haastig, ingewikkeld maar het is wel belangrijk om erachter te komen wat mensen vinden van beleid."

Ellen van Doorne, 5 april 2011
Projectleider Dienst Werk en Inkomen Amsterdam,
tot 1-01-11 werkzaam als adviseur strategie BZK

"Voor mij is het geen dilemma. [...] De lange en korte termijn is 'the same'."

Carla Moonen, 19 april 2011
Raadadviseur Kabinet Minister-President (AZ)

[verwijst naar gastcollege van Ellen van Doorne] "Het gaat over balansen: langdurige activiteiten en de twitter van de dag, de meer wetenschappelijke rationaliteit en politiek-bestuurlijke rationaliteit."

Felix Wolf, 19 april 2011
Deelnemer Leeratelier Strategie NSOB,
coördinator SKI Team DG Water (IenM)

Voorwoord

Strategen bij de Rijksoverheid: ik wist in september 2010 niet dat ze bestonden. Mijn nieuwsgierigheid werd direct gewekt door dit 'spannende' onderwerp; wat *doen* zij precies? Toen ik erachter kwam dat het 'klassieke' beeld van strategie, namelijk dat het gaat over de 'lange termijn', niet altijd op gaat, raakte ik steeds meer verwonderd over de diepte van de *jungle* (vgl. LLwellyn & Tapin, 2003; Mintzberg et al., 2008). Graag maak ik van dit voorwoord gebruik om een aantal mensen te bedanken.

Allereerst Mirko Noordegraaf, mijn scriptiebegeleider: Mirko, bedankt voor alle begeleiding en vooral dat je mij in aanraking hebt gebracht met zowel dit fascinerende onderwerp als met de NSOB; ik had geen interessanter en leuker onderzoek kunnen bedenken!

Tevens wil ik Bas de Wit, als tweede begeleider van deze scriptie bedanken; de altijd positieve en tegelijkertijd constructieve feedback is erg gewaardeerd. Hier is ook een dankwoord aan Liesbeth Noordegraaf op zijn plaats. De mogelijkheid die je mij hebt gegeven om als student-assistent bij de colleges van het Leeratelier Strategie van de NSOB aanwezig te zijn, heeft ervoor gezorgd dat ik de 'wereld van strategen' beter heb leren kennen. Ook veel dank voor de 'telefontjes' die mijn scriptie naar een hoger niveau hebben getild. Daarnaast wil ik graag Martijn van der Steen, co-decaan van de NSOB, bedanken, die mij in aanraking bracht met 'echt' onderzoek doen.

Vanzelfsprekend ook een woord van dank aan alle respondenten die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. Het was heel prettig om steeds een open houding aan te treffen, soms ook kritisch bevraagd te worden op mijn voorlopige bevindingen, en gevuld met een nog zwaardere tas met literatuur weer huiswaarts te keren.

Alle studenten van de Master Publiek Management, en in het bijzonder mijn tutorgroep ben ik ook veel dank verschuldigd voor dit mooie en leerzame masterjaar. Veel dank ook voor de kopjes koffie in de UBB en de Facebook-hitjes. Bovendien veel dank aan alle 'hulplijnen' voor zowel inhoudelijke als redactionele feedback en hulp: Sanne Kos, Ruben Spelier, Bastiaan Vader, Mirte van Keulen, Lonneke Ceelie, Robin Staal, Papa & Mama, Peter en Rolf.

Tot slot wil ik graag iedereen bedanken die mij juist af en toe van deze scriptie 'afgehouden' heeft, en mij op het hart drukte dat er toch echt meer is op deze wereld dan een scriptie..

Utrecht, 10 juli 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Regeren is strategisch vooruitzien	9
1.2 Dwingende actualiteit binnen het politieke speelveld	9
1.3 De rol van actualiteit in de praktijk van strategen	12
1.4 Vraagstelling	13
1.5 Onderzoeksbenadering	14
1.6 Relevantie	14
1.7 Leeswijzer	16
Hoofdstuk 2 Strategie en strategen	17
2.1 Strategische verlangens	17
2.2 Gewenst en tegelijkertijd omstreven	18
2.3 Inrichting strategische functie	20
2.4 Organizational professionals	22
2.5 Strategie in de praktijk	23
2.6 Conclusie	27
Hoofdstuk 3 De rol van actuele gebeurtenissen in de strategievorming	28
3.1 Strategie in een op de actualiteit gespitste omgeving	28
3.2 Actuele gebeurtenissen in soorten en maten	29
3.3 Identificeren, interpreteren en interveniëren	36
3.4 Conclusie	38
Hoofdstuk 4 Onderzoeksaanpak	41
4.1 Achtergrond onderzoek	41
4.2 Onderzoeksbenadering	42
4.3 Onderzoeksstrategie	42
4.4 Operationalisatie	44
4.5 Methoden en technieken	46
4.6 Validiteit en betrouwbaarheid	49
Hoofdstuk 5 Ministerie van Veiligheid en Justitie	52
5.1 Directie Strategie	52
5.2 Strategische ambitie	53
5.3 Dilemma tussen inkapseling en afstoting	56
5.4 Omgang met actuele gebeurtenissen	59
5.5 Conclusie	64

Hoofdstuk 6	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	66
6.1	Directie Kennis	66
6.2	Strategische ambitie	68
6.3	Dilemma tussen inkapseling en afstoting	70
6.4	Omgang met actuele gebeurtenissen	75
6.5	Conclusie	81
Hoofdstuk 7	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	83
7.1	Directie Kennis, Innovatie en Strategie	83
7.2	Strategische ambitie	85
7.3	Dilemma tussen inkapseling en afstoting	87
7.4	Omgang met actuele gebeurtenissen	90
7.5	Conclusie	94
Hoofdstuk 8	Vergelijkende analyse	95
8.1	Directie Strategie	95
8.2	Directie Kennis	98
8.3	Directie Kennis, Innovatie en Strategie	100
8.4	Verklarende factoren	101
8.5	Conclusie	106
Hoofdstuk 9	Conclusie en aanbevelingen	108
9.1	Een theoretisch kader als basis	108
9.2	Empirie	119
9.3	Hoofdvraag	111
9.4	Tot slot	112
Bronnenlijst		114
Bijlagen		120
I	Respondentenlijst	120
II	Topiclijst interviews	121
III	Organogram ministerie van VenJ	122
IV	Organogram ministerie van OCW	123
V	Organogram ministerie van IenM	124

Samenvatting

De Rijksoverheid wordt door verschillende logica's en dynamieken gedwongen om aandacht te besteden aan de actualiteit. Hier ontstaat het een gevaar dat de Rijksoverheid zich teveel laat meeslepen door de 'waan van de dag'. In 2002 werd onder de secretarissen-generaal van de departementen een gemis gevoeld in het agenderen van strategische problemen die om politieke sturing en regie vragen. Strategen in strategische eenheden binnen de ministeries kunnen het strategisch vermogen van de overheid versterken en ervoor zorgen dat de 'langere termijn' meer in de gaten wordt gehouden. Toch blijkt aansluiting bij de actualiteit ook van belang; de Rijksoverheid moet naar aanleiding van 'actuele gebeurtenissen' zoals crises daadkrachtig optreden. Ook kan aansluiting bij de actualiteit ervoor zorgen dat de overheid dichterbij de belevingswereld van de samenleving komt. Wat betekent dit voor de strategen bij de Rijksoverheid? Worden zij ook meegezogen door dwingende actualiteit, proberen zij juist complementair te zijn, of kunnen zij anderszins omgaan met gebeurtenissen?

In dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op de volgende vraag "welke factoren zijn van invloed op de wijze waarop strategen bij de Rijksoverheid omgaan met actuele gebeurtenissen?". Voor dit onderzoek zijn strategen bij drie strategische eenheden van drie verschillende ministeries onderzocht: de directie Strategie bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De wijze waarop strategen omgaan met gebeurtenissen kan via een drieluik van *identificeren*, *interpreteren* en *intervenieren* verlopen. Daarbij is voor dit onderzoek een indeling gemaakt van verschillende soorten gebeurtenissen – *crises*, *focusing events*, *strategische details*, *weak signals* – door een onderscheid te maken tussen de mate van zichtbaarheid tegenover onzichtbaarheid, en het incidentele of extensieve karakter.

'Strategie' als zodanig bestaat niet. De strategen beoefenen hun professie in nauwe relatie tot de omgeving die zij middels hun interventies proberen te beïnvloeden. Strategievorming betekent balanceren tussen het dilemma van 'inkapseling en afstoting' door de organisatiestromen. In dit onderzoek zijn verschillende factoren ontdekt die van invloed zijn op de omgang met gebeurtenissen, waarbij institutionele factoren in de organisatie van groot belang blijken te zijn. Deze *organisatiemechanismen* 'sturen' de strategen en zijn van invloed op hun strategische ambities, werkwijzen en activiteiten. Dit maakt ook dat strategen naar andere gebeurtenissen op zoek gaan, andere gebeurtenissen van belang achten, en met andere gebeurtenissen wat doen.

Uiteindelijk zal de *strateeg* zelf het verschil kunnen maken door de 'grenzen' van de organisatiestromen op te zoeken. Door gebeurtenissen te benutten als *signaal*, *brug* of *aanknopingspunt* kunnen de risico's op inkapseling en afstoting afgewend worden. De strateeg kan de actualiteit aanwenden als *opportunity*.

Hoofdstuk 1 Inleiding

"Wij hebben te weinig strategisch vermogen. In ons dagelijks werk zijn we te veel bezig met ad-hoc zaken. Zo nu en dan staan wij met onze mond vol tanden als het om strategische vragen gaat"

Roel Bekker

Destijds voorzitter secretarissen-generaaloverleg,
in: *Financieel Dagblad* 26-04-2002, p. 1.

1.1 Regeren is strategisch vooruitzien

In 2002 werd er onder de secretarissen-generaal van de departementen een gemis gevoeld in het agenderen van strategische problemen die om politieke sturing en regie vragen. Er zou teveel aandacht zijn binnen de Rijksoverheid voor de 'waan van de dag'. Ook kwam er kritiek op de verkokering tussen de departementen die het agenderen van deze strategische vragen in de weg staat (Financieel Dagblad, 2002, p. 1). Op initiatief van het secretarissen-generaaloverleg (SGO) ging een commissie aan de slag om de strategische functie binnen de Rijksoverheid te onderzoeken. In navolging van het rapport *Kracht zonder Macht* (Borstlap, 2002) van deze commissie die onder leiding van voormalig directeur-generaal van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, Borstlap, aan de slag is gegaan werd vervolgens een kwartiermaker aangesteld om met concretere aanbevelingen te komen. Leeflang concludeerde in zijn rapport *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken* (Leeflang, 2003) onder andere dat er meer aandacht voor de lange termijn binnen ministeries moest komen.

In navolging van deze verkenningen en conclusies zijn *strategen* binnen verschillende *strategische eenheden* aan de slag gegaan. Deze strategische eenheden van ministeries verschillen niet alleen in naam – sommigen dragen niet het woord strategie maar kennis en/of innovatie in hun naam, maar ook in grootte en in organisatorische positionering binnen het departement. Zij verschillen zelfs in aard van het strategisch werk; zo richten sommigen zich primair op de inhoud van de strategie, terwijl anderen meer het proces begeleiden van implementatie in de beleidsuitvoering (Van Twist e.a., 2007, p. 12-14). Toch zijn er behalve verschillen, ook overeenkomsten aan te duiden tussen de strategen die werkzaam zijn in de strategische eenheden. Deze professionals kunnen mogelijke oplossingen bieden op het teveel aan aandacht voor *actualiteit* binnen het politieke speelveld.

1.2 Dwingende actualiteit binnen het politieke speelveld

Op 7 juni 2005 ontsnapte tbs'er Willem S. en vermoorde een 83-jarige man. Het was niet de eerste keer dat een ontsnapte tbs'er in de fout ging. Sterker nog, dezelfde zomer ontsnapte Marciano E. en ook in de maanden daarna waren er tbs'ers die de fout ingingen tijdens proefverloven. De ontsnappingen leidden tot maatschappelijke en vooral politieke commotie. Kamerleden spraken zich in de media en tijdens Kamerdebatten fel uit jegens het tbs-beleid. Zo noemde LPF-Kamerlid Eerdmans het tbs-beleid "*levensgevaarlijk*" en wenste de samenleving niet als proeftuin te gebruiken. Tbs'ers waren in zijn ogen geen patiënten, maar zware misdadigers met een ernstige stoornis (Trouw, 2005). De kritiek van de Kamer leidde tot een aantal maatregelen: verloven werden tijdelijk ingetrokken, ontsnappingen moesten voortaan via opsporingberichten tijdig publiek gemaakt worden en er werd gepleit voor één landelijk meldpunt voor ontsnapte tbs'ers. Tegelijk werd bepaald dat er een parlementaire onderzoekscommissie het falen van het tbs-systeem onder de loep zou nemen.

De gebeurtenissen rond de tbs'ers werd bovendien onderwerp van onderzoek voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Zij presenteerden in 2006 een onderzoek naar de beeldvorming rond de gebeurtenissen en maakten gebruik van harde feiten – aantallen van ontsnappingen en recidives. Zij concludeerden dat er rondom dergelijk gebeurtenissen een speelveld ontstaat waarbij politici, media en

burgers elkaar opjutten. Hierdoor ontstaat een scheef gegroeide beeldvorming die niet strookt met de feitelijke praktijk. Als gevolg hiervan kunnen politici – onder druk van de buitenwereld – overgaan tot grootschalige systeemaanpassingen, terwijl subtielere maatregelen mogelijk meer effect sorteren (RMO, 2006, p. 9 en 41).

Het onderzoek van de RMO benadrukt dat het niet verstandig is om snel met grootschalige veranderingen in te spelen op actuele gebeurtenissen. Dit sluit aan bij de wens voor het versterken van het strategisch vermogen zoals die in het SGO geuit is. De secretarissen-generaal verstaan onder meer onder 'strategisch vermogen' en 'strategie' dat er meer aandacht moet komen voor de lange termijn; de actualiteit zou verstorend werken. Wat betekent deze attitude voor strategen bij de Rijksoverheid? Betekent dit dat strategen *actuele gebeurtenissen* als de ontsnapte tbs'ers links moeten laten liggen? Dat zij kritisch moeten zijn op het meegaan in de 'waan van de dag' en wijken voor grote systeemaanpassingen zoals het RMO voorstaat? Er kan afgevraagd worden of dit de juiste aanpak is; kan het niet juist 'strategisch' zijn om wel in te spelen op de actualiteit en hoe doen strategen dit? Het vraagstuk hoe strategen omgaan met actuele gebeurtenissen zal in dit onderzoek worden onderzocht.

The urgent drives out the important

Het politieke speelveld wordt gekenmerkt door grilligheid en ambiguïteit. Dit komt door de *issues* die op de agenda van de overheid staan. Deze zijn vaak omstreden; de opvattingen over wat mogelijk is en wat er moet gebeuren, verschillen. De opkomst van meerdere spelers - mondige burgers, machtige bedrijven maar ook belangengroepen - in de politieke arena en de media-aandacht maakt de besluitvorming lastig. Dit zorgt ervoor dat de verwachtingen jegens de overheid - hoewel groot - lastig realiseerbaar zijn (Noordegraaf, 2008).

Eén van de gevolgen van het grillige en ambigue speelveld is de aandacht voor de actualiteit. "De plannen van politici zijn onuitvoerbaar en de waan van de dag regeert" zo blijkt uit onderzoek van de website InOverheid.nl (InOverheid, 2011). De dagelijkse werkpraktijk van politieke bestuurders zou volgens geënuquëeerde ambtenaren van gemeenten en de Rijksoverheid teveel beheerst worden door korte termijnzaken. Dit korte termijn-denken en de drang om zichzelf te willen profileren zorgt ervoor dat niet de inhoud maar het imago voorop staat. Dit maakt de aandacht voor de uitvoering minimaal en dit komt de uitvoerbaarheid van beleid niet ten goede volgens de ambtenaren (Inoverheid, 2011).

Als aanjagers van de aandacht voor actualiteit kunnen de media en de Tweede Kamer aangewezen worden, die ervoor zorgen dat een gebeurtenis als een sneeuwbal gaat rollen en steeds meer aandacht genereert. De op sensatie beluste media haakt graag in op crises en controverses. Journalisten kunnen deze verhalen 'vertalen' naar een eenvoudig 'script': "wie zijn de slachtoffers, wie zijn de schuldigen en wie staat aan de 'goede' en de 'foute' kant?" (Burgers e.a., 2006a, p. 11). Een goede scoop, zeker als dit politiek wordt opgepakt, levert kijk- en verkoopcijfers op. Ook politiek zijn dergelijke gebeurtenissen interessant: het biedt politici de gelegenheid om te laten zien dat zij aandacht hebben voor gebeurtenissen in de samenleving. Zeker het stellen van vragen in het wekelijkse vragenuurtje in de Tweede Kamer op dinsdagmiddag dat - live - uitgezonden wordt op televisie en internet, biedt gelegenheid voor Kamerleden om in te spelen op actuele gebeurtenissen in de kranten en in nieuwsprogramma's (Rob, 2005, p. 12).

Actuele gebeurtenissen zijn door dergelijke *logica's* dwingend in de publieke sector: publieke organisaties en de mensen die in publieke organisaties werken moeten - nu - presteren. Ze moeten verantwoording afleggen en vooral daadkracht tonen. Voor de overheid is het lastig om deze focus op de korte termijn los te laten. Zonder toekomstvisie gaat zij niet per se ten onder, zonder actuele prestaties wel. Dat betekent dat de schaarse tijd, aandacht en middelen die niet voor vandaag maar voor 'de toekomst' ingezet worden per definitie onder druk staan (Van Twist e.a., 2009, p. 8). Het is politieke machthebbers dus nauwelijks kwalijk te nemen dat zij beschikken over een relatieve 'korte termijn horizon'. De logica van de cyclus van verkiezingen en de commercialisering van de media resulteert in een heuse 'dramademocratie' (Van de Donk & Hemerijck, 2007, p.

339). Echter zijn er voor vraagstukken rondom proefverloven en tbs'ers die in de fout gaan geen onmiddellijk pasklare oplossingen.

Een focus op de korte termijn leidt tot een suboptimale benutting van mensen en middelen (Dammers, 2000). Onderbelichting van de lange termijn binnen de overheid is daarom niet verstandig. Daarnaast geeft een langere termijn oriëntatie stof tot reflectie en debat over de toekomst (Van de Donk & Hemerijck, 2007, p. 369). De RMO sprak al haar kritiek uit dat na gebeurtenissen en incidenten een 'reflex' optreedt voor systeemveranderingen terwijl dit moet gebeuren op basis van gedegen kennisontwikkeling (RMO, 2006, p. 41). In 'Veranderdrift' stelt Trappenburg (2008) dat de publieke sector en vooral de professionals daarbinnen genoeg onderhevig zijn geweest aan evaluaties, analyses, en veranderingen. Deze veranderingsdrang waarbij partijen elkaar opjuttten zorgt voor onwenselijke situaties (Trappenburg, 2008, p. 8-10). Te veel focus op de korte termijn en hierbij horende veranderingen die verbetering moeten bewerkstelligen, kunnen - onbedoeld - verkeerd uitpakken.

De klacht dat 'de overheid' teveel meegezogen wordt in de waan van de dag en gefocust is op de actualiteit wordt door diezelfde overheid niet genegeerd. Zo wordt geconcludeerd in het - eigen - evaluatierapport van de Tweede Kamer dat de sterke stijging van het aantal spoeddebatten naar aanleiding van incidenten averechts werkt: "*hoe vaker bewindspersonen verantwoording moeten afleggen in een spoeddebat, hoe minder indruk dit instrument op den duur maakt*" (Tweede Kamer, 2009), p. 17). Verder werd binnen het ministerie van Justitie de noodzaak gevoeld om een antwoord te hebben op de spanning tussen politieke en maatschappelijk commotie na gebeurtenissen. Door een projectteam, waar ook de toenmalige directeur Algemene Justitiële Strategie deel van uit maakte, werd in 2006 een 'Incidentenstrategie' (Burgers e.a., 2006a) gepresenteerd. Bij dit rapport werd ook een 'routine' (Burgers e.a., 2006b) ontwikkeld die ingezet kan worden wanneer een incident zich voordoet. Met deze routine wordt geprobeerd rust en overzicht te creëren om weloverwogen vervolgstappen te bepalen. Deze vervolgstappen kunnen afhankelijk van de specifieke context van de gebeurtenis, de genomen besluiten en het verloop van de situatie worden bepaald (Burgers, e.a., 2006a, p. 49). Ook de aandacht voor de toekomst komt tot uiting in de meerjarige strategische plannen die de verschillende departementen presenteren zoals het *Actieplan Leraar 2020* dat in mei 2011 naar de Tweede Kamer is gestuurd, *Dynamische Delta 2020-2040* van juni 2011 over de investeringen op het terrein van mobiliteit en water, en verschillende *Maatschappelijke Innovatie Agenda's* die verschillende ministeries hebben samengesteld sinds 2008.

Tevens bestaat er bewustzijn binnen de Rijksoverheid dat 'zij' wel iets met de actualiteit moet doen. Naast het tonen van daadkracht, lijkt het erop dat het niet altijd verkeerd is om aansluiting te zoeken bij de gebeurtenissen van 'vandaag'. Het kan een manier zijn om dichterbij de belevingswereld van burgers te komen. De Rob concludeerde in haar advies *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen* dat de vragen van parlementariërs lijken te vervallen in detaillisme, maar dat deze vragen ook een brugfunctie kunnen vervullen doordat zij signalen uit de samenleving representeren (Rob, 2005, p. 23). Een poging van het kabinet-Balkenende I om dichterbij de 'onderstromen in de samenleving' te komen was de start met de *Belevingsmonitor* in 2003. De monitor was een regelmatige opiniepeiling waarin burgers werd gevraagd wat hen bezighoudt en waaraan de regering (meer) aandacht zou moeten besteden. Na de Fortuyn-revolte werden 'tours' voor politici naar Marokkaanse theehuizen en andere manifestaties van de multiculturele samenleving populair. Deze werkbezoeken waren pogingen om aansluiting te zoeken bij moeilijk bereikbare groepen. Om dichterbij burgers en de maatschappij te komen begon het kabinet-Balkenende IV bovendien met de 'honderd-dagenperiode' waarin het kabinet door het land reisde om in contact te komen met burgers en maatschappelijke organisaties en die eindigde in een definitief beleidsprogramma. Dergelijke voorbeelden geven aan dat er wel degelijk bewustzijn en aandacht is onder politici voor meer 'onzichtbare' en ongrijpbare ontwikkelingen en onderstromen in de samenleving.

1.3 De rol van actualiteit in de praktijk van strategen

De Rijksoverheid wordt door verschillende logica's en dynamieken gedwongen om aan te sluiten bij de actualiteit. Hierbij ontstaat een dilemma: enerzijds de klacht dat er meer aandacht aan de lange termijn moet worden besteed in plaats van de focus op korte termijn *ad hoc* reactie, en anderzijds biedt aansluiting bij de actualiteit ook mogelijkheden. Dat aansluiting bij de actualiteit juist noodzakelijk kan zijn behoeft meer aandacht. Zo betoogd Ansoff (1980) dat bedrijven snel gebeurtenissen en trends moeten herkennen die gevolgen voor de organisatie kunnen hebben. Organisaties moeten hiervoor een *strategic response* ontwikkelen. Deze gebeurtenissen ofwel *strategic issues* kunnen zowel *threats* als *opportunities* voor de organisatie inhouden (Ansoff, 1980, p. 134). Meerdere onderzoekers wijzen op deze mogelijkheden die gebeurtenissen kunnen bieden. Zo hebben Van de Donk & Hemerijck (2007) kritiek op de korte termijn focus van de Rijksoverheid, maar dit betekent volgens hen niet dat gebeurtenissen nooit belangwekkend kunnen zijn. Gebeurtenissen kunnen namelijk mogelijke signalen zijn van toekomstige ontwikkelingen (Van de Donk & Hemerijck, 2007, p. 370). Wanneer de overheid net zoals bedrijven bestand wil zijn tegenover toekomstige bedreigingen en gebruik wil maken van kansen die zich voordoen, zal zij ook strategisch moeten kunnen reageren op – onverwachte – gebeurtenissen. De Rijksoverheid moet de actualiteit *kennen, begrijpen* en daarna *strategisch handelen* waarbij men zich tegelijkertijd niet teveel moet laten mee slepen door 'de waan van de dag'.

Strategen bij de Rijksoverheid hebben de taak om bij te dragen aan het versterken van het strategisch vermogen van de overheid, waarbij meer aandacht voor de lange termijn een belangrijke factor is. Dit terwijl de omgeving van strategen, de - politieke - bewindspersonen en ook de ambtenaren binnen een departement, sterk gericht is op de actualiteit. Vooral de zichtbare en duidelijk aanwezige gebeurtenissen zoals *crises* die veel aandacht trekken en een grote impact hebben op de samenleving zorgen ervoor dat veel aandacht uitgaat naar korte termijn reacties en beleidsnota's die morgen af moeten zijn. Van Twist e.a. (2007) stellen dat strategen worstelen met dit verschil in tijdshorizon in hun eigen werkrouines en die van hun omgeving. Strategen moeten keuzes maken waar zij wel of niet mee aan de slag gaan. Het vraagstuk rondom enerzijds wegblijven en anders aansluiten bij de actualiteit, biedt een opgave waar strategen mee moeten omgaan.

De strategen die werkzaam zijn in de verschillende strategische eenheden bij ministeries hebben door de complexe politieke omgeving waarin ze zich bevinden te maken met verschillende - tegenstrijdige - ambities en opgaven. Zij maken namelijk deel uit van de organisatorische structuur van het ministerie terwijl zij tegelijkertijd door deze organisatieroutines heen moeten breken met hun adviezen. Dit levert verschillende dilemma's op. Van Twist e.a. (2007) hebben aangegeven dat strategen moeten 'balanceren tussen inkapseling en afstoting'. *Inkapseling* vindt plaats als de strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij volledig is opgenomen in de bestaande institutionele stroom en er geen ruimte meer is om de stroom af te buigen. Deze ontwikkeling is niet wenselijk, maar de tegenovergestelde situatie van *afstoting* ook niet. De strateeg heeft dan juist geen toegevoegde waarde omdat hij volledig buiten de institutionele stroom van de organisatie staat en daardoor ook geen invloed kan uitoefenen op de richting van de stroom (Van Twist e.a., 2007, p. 25).

De verschillende strategische eenheden in ministeries en strategen verschillen van elkaar. Strategische eenheden kunnen anders gepositioneerd zijn binnen een ministeries. Tevens kunnen er verschillen in taakopvatting en - daardoor - ook in activiteiten die ontplooid worden door strategen bestaan. De werkzaamheden die strategen verrichten en ook de producten die zij afleveren zijn divers. Door deze verschillen is niet altijd goed de vinger te leggen op wat strategen doen. Sommige strategen sluiten meer aan bij de werkprocessen in de organisatie terwijl anderen juist eigen adviezen ontwikkelen naar aanleiding van een eigen 'Werkprogramma', waarna het vervolgens aan de bewindspersonen en beleidsmakers is om hier gebruik van te maken. Deze keus en mogelijkheden houden verband met het eerder genoemde dilemma van inkapseling en afstoting (Van Twist e.a., 2007, p. 21). Ook andere factoren spelen een rol zoals de toegankelijkheid van bewindspersonen en eventuele invloed die uitgeoefend kan worden op de begroting (Van Twist e.a., 2007, p. 22-23).

Welke rol actualiteit speelt in het werk van strategen zou per ministerie - en wellicht ook per strateeg - kunnen verschillen door de diversiteit van de strategische eenheden. Wanneer bekeken wordt hoe strategen omgaan met actualiteit moet ten eerste bezien worden of strategen deze actualiteit (her)kennen. Met welke gebeurtenissen komt een strateeg in aanraking? Enerzijds kunnen strategen door bewindspersonen opgedragen worden om strategie te ontwikkelen rond actuele thema's. Anderzijds kunnen strategen zelf gebeurtenissen van belang herkennen. Gebeurtenissen van grote impact zoals *crises* en rampen zijn moeilijk te negeren. Ook *focusing events*, gebeurtenissen waarvan de impact uitgroeit, zijn door hun zichtbaarheid lastig te vermijden. Er bestaan daarnaast ook kleinere gebeurtenissen, kunnen strategen deze *strategische details* herkennen? Door het 'oppikken' van lastig zichtbare *weak signals*; mogelijke voortekenen of kiemen van maatschappelijke veranderingen, kunnen strategen anticiperen op aanstaande ontwikkelingen of specifieke gebeurtenissen. Ten tweede is de vraag welke gebeurtenissen strategen als van belang beschouwen, om - ten derde - te besluiten om iets met de gebeurtenissen te doen.

1.4 Vraagstelling

Het SGO uitte het verlangen naar het versterken van het strategisch vermogen van de Rijksoverheid. Verschillende strategen zijn binnen strategische eenheden aan de slag gegaan om er onder meer voor te zorgen dat de Rijksoverheid minder op de korte termijn en *ad hoc* zaken gericht raakt. Deze opgave is niet gemakkelijk omdat juist de korte termijn en de aandacht voor gebeurtenissen van vandaag binnen de rationaliteit van het openbaar bestuur en ministeries een grote rol spelen. Het kan zijn dat strategen hierdoor beïnvloed raken en ook meegezogen worden in de 'waan van de dag'. De vraag is of de actualiteit dermate kritisch benaderd moet worden. Betoogd kan worden dat strategen voor hun ministerie of de Rijksoverheid in het geheel, een *strategic response* zouden moeten ontwikkelen tegenover actuele gebeurtenissen. Gebeurtenissen kunnen de organisatie bedreigen, maar kunnen ook kansen bieden. Zo kunnen het voortekenen zijn van grotere ontwikkelingen, en kan het signalen uit de samenleving doorgeven. Het kan juist daarom interessant zijn om aan te sluiten bij de actualiteit in plaats van er van weg te blijven. Hoe gaan strategen om met het dilemma tussen enerzijds wegblijven van de 'verstorende' actualiteit en het in de gaten houden van de lange termijn, en anderzijds toch die aansluiting zoeken omdat de actualiteit ook mogelijkheden biedt? Kunnen zij de strategische verlangens waarmaken en de omgang met actuele gebeurtenissen koppelen aan het versterken van het strategisch vermogen van de Rijksoverheid?

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de omgang van strategen met het strategisch vraagstuk rondom de aandacht voor de korte en lange termijn die zij tegenkomen in hun werkpraktijk. Kunnen zij bovendien alle verlangens waarmaken die in het SGO overleg zijn geuit? Om hierachter te komen zal onderzoek worden gedaan naar de omgang van strategen met de actualiteit 'van binnen uit' door de strategen en hun wereld met ambities, dilemma's en praktijken als uitgangspunt te nemen. De hoofdvraag die uit deze doelstelling voortvloeit is de volgende:

Welke factoren zijn van invloed op de wijze waarop strategen bij de Rijksoverheid omgaan met actuele gebeurtenissen?

De beantwoording van de hoofdvraag geschiedt mede aan de hand van de beantwoording van een aantal deelvragen. In dit onderzoek wordt gewerkt met beschrijvende, theoretische en verklarende deelvragen.

1. Theoretische plaatsbepaling

- ✚ Wat doen strategen bij de Rijksoverheid?
- ✚ Met welke actuele gebeurtenissen komen strategen in aanraking?
- ✚ Hoe kunnen strategen omgaan met actuele gebeurtenissen?
- ✚ Welke factoren zijn van invloed op de omgang met actuele gebeurtenissen?

Om deze deelvragen te beantwoorden zal een drietal kernbegrippen onderzocht worden: 'strategen', 'actuele gebeurtenissen' en 'factoren'. Door stil te staan bij de toepassing van strategie in de publieke sector worden de opgaven waar strategen mee te maken hebben inzichtelijk gemaakt. Er zal vervolgens onderzocht worden hoe de strategische functie bij de Rijksoverheid is ingebed. Daarbij staat centraal wat strategen zijn en wat ze doen. Daaropvolgend zal verkend worden wat actuele gebeurtenissen zijn, en wat dit betekent voor strategen. Via een proces van het identificeren en interpreteren van gebeurtenissen waarna er door strategen besloten kan worden tot interveniëren, zal de omgang door strategen met actuele gebeurtenissen worden weergegeven.

2. Empirie

- ✚ Welke strategische ambities hebben strategen?
- ✚ Met welke actuele gebeurtenissen komen strategen in aanraking?
- ✚ Hoe gaan strategen om met actuele gebeurtenissen?
- ✚ Door welke factoren wordt deze omgang met actuele gebeurtenissen beïnvloed?

Vanuit het theoretisch kader zal onderzocht worden hoe strategen in de praktijk omgaan met actuele gebeurtenissen. In de empirie is een tweedeling gemaakt tussen aan de ene kant de ambities die strategen uitspreken en de verwachtingen die dit oproept met welke actuele gebeurtenissen zij in aanraking komen, en aan de andere kant de feitelijke gedragingen die gereconstrueerd worden uit interviews met de strategen. Door zowel de omgang met gebeurtenissen te beschrijven, als op zoek te gaan naar verklaringen voor de omgang kan meer inzicht worden geboden in de relatie tussen actualiteit en werkpraktijk van strategen. In de conclusie van dit onderzoek zullen ook aanbevelingen worden gedaan die bijdragen aan de professionaliteit van strategen.

1.5 Onderzoeksbenadering

Wetenschappelijk onderzoek naar strategie heeft sinds de jaren '60 een ontwikkeling doorgemaakt constateerde Whittington (1996). Van een focus op de *planning approach* in de jaren '60 verschoof het accent in de jaren '70 naar een *policy approach* waarbij de mogelijkheden van strategie voor de organisatie als geheel centraal stond. In de jaren '80 bleef de organisatie centraal staan maar kwam er aandacht voor het *process*. Waarna in de jaren '90 een nieuw perspectief ontstond waar werd teruggegrepen op de managers en personen die de strategie prakkiseren (Whittington, 1996, p. 731-732). Het verschil in focus verschuift van strategie als iets dat een organisatie 'heeft' of kan inzetten (o.a. Ansoff, 1965; Andrews, 1971; Porter, 1980; De Wit & Meyer, 1995), naar de kijk op strategie als iets wat mensen 'doen' (Pye, 1995; Whittington, 1996, 2001; Hendry, 2000; Jarzabkowski, 2005; Jarzabkowski et al., 2007; Johnson et al., 2007; Van Twist e.a., 2007). Strategie wordt volgens deze gedachte vormgegeven door *strategen*; het is een activiteit, ook wel *strategizing* (Whittington, 1996; Johnson et al., 2007), of in het Nederlands *strategiseren* (Van Twist e.a., 2007, p. 5) genoemd.

Om te onderzoeken hoe de omgang van strategen met actuele gebeurtenissen eruit ziet, ligt de focus ook op wat strategen 'doen'. In dit onderzoek zal daarom strategie volgens deze '*strategy-as-practice*' benadering onderzocht worden. Door het strategisch handelen van strategen in de praktijk te onderzoeken wordt gekeken naar publiek management als *getting things done* (Whittington, 1996, p. 732). Bij deze 'strategie als praktijk' benadering worden normatieve opvattingen over wat strategie is of behoort te zijn zoveel mogelijk onthouden (Van Twist e.a., 2008, p. 7). Het definiëren van de term strategie blijkt ook lastig en kenmerkt het onderzoeksveld. Zo onderscheidde Mintzberg et al. (2008) in *Strategy Safari* maar liefst tien benaderingen. Door juist te kijken naar de handelende actoren die beïnvloed worden door de organisatorische, sociale en institutionele context waarin zij zich bevinden, en die deze contexten zelf – proberen te – beïnvloeden (Van Twist e.a., 2007, p. 4), wordt de praktijk van deze theorieën weergegeven. Deze institutionele factoren waarbij de omgeving invloed uitoefent op de werkpraktijk van strategen zullen in het onderzoek worden meegenomen.

Cases

Strategen die werkzaam zijn in als 'strategisch' aangemerkte eenheden zijn onderzoeksobject voor dit onderzoek; zij hebben de opdracht gekregen om zich bezig te houden met strategie. Het is opvallend dat de meeste van deze personen benadrukken dat zij 'strategisch adviseur' zijn in plaats van 'strateeg'. In dit onderzoek is de lijn van de 'strategy-as-practice' benadering vastgehouden, en wordt met het woord 'strategen' verwezen naar de onderzochte personen. Het beeld dat strategen zich bezig moeten houden met de lange termijn is klassiek, het kan zelfs binnen de Rijksoverheid als de klassieke opdracht worden beschouwd. Het is de vraag of alle strategen dit binnen de Rijksoverheid nog zo beschouwen. Door hen naar eigen opvattingen en werkpraktijken te vragen zal gereconstrueerd worden hoe zij 'strategie' opvatten en omgaan in hun werkpraktijk met actuele gebeurtenissen. Juist door strategen en hun activiteiten te analyseren zal meer inzicht geboden kunnen worden hoe strategen omgaan met dilemma's en opgaven in hun werkpraktijk.

Voor dit onderzoek worden drie strategische eenheden binnen drie ministeries onderzocht: de drie cases. Verschillende strategen binnen deze eenheden zullen op twee niveaus worden geanalyseerd. Enerzijds zal bevraagd worden wat hun strategische ambities zijn, en anderzijds zal bevraagd worden hoe zij feitelijk met actuele gebeurtenissen zijn omgegaan. Door strategen van verschillende eenheden met elkaar te vergelijken kan worden gepresenteerd welke factoren van invloed zijn op de omgang met actuele gebeurtenissen. Er kunnen namelijk verschillen worden aangemerkt tussen strategen die werkzaam zijn binnen de ministeries. Zo zijn er verschillen aan te merken in positionering binnen de organisatie, strategische ambities en daarnaast in aard van het strategisch werk; welke opdrachten ze hebben gekregen of zij zichzelf geven. Tegelijkertijd delen strategen bij de Rijksoverheid wel dezelfde dilemma's en opgaven rond de verhouding tussen de organisatiestromen en 'tijd'. Door over de ministeries heen onderzoek te doen naar de strategische omgang van strategen met actuele gebeurtenissen kan vanuit dezelfde dilemma's en opgaven juist een variëteit aan mogelijkheden laten zien. Dit onderzoek focust op de ervaring van strategie in specifieke cases. Ondanks deze focus kan beargumenteerd worden (vgl. Ackroyd et al., 1989; Llewellyn & Tapin, 2003) dat uit de praktijken in deze cases algemene lessen kunnen worden getrokken.

Drie centrale strategische eenheden zijn geselecteerd: de directie Strategie bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, de directie Kennis bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de directie Kennis, Innovatie en Strategie i.o. bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze drie directies zijn gekozen om een variëteit te laten zien in de strategische functie binnen de Rijksoverheid, er is daarom expliciet gekozen voor verschillende directies. Niet alleen kunnen er verschillen tussen de positionering binnen de organisatie worden gemaakt, maar ook verschillen de strategen in de directies in ambities en aard van het strategisch werk. Er is vooraf geen selectie gemaakt van 'actuele gebeurtenissen', er is juist gereconstrueerd met welke gebeurtenissen de strategen in meer of mindere mate in aanraking komen.

1.6 Relevantie

Llewellyn & Tapin concludeerden in 2003 dat strategie in de publieke sector voor wetenschappers en professionals nog opereren in een 'wilderness' betekende. Onderzoek naar strategie in de publieke sector en binnen de Rijksoverheid in het bijzonder kent nog geen lange traditie. De laatste jaren is er in Nederland door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van kennis omtrent strategievorming in het publieke domein. Hoewel ook hier vanuit de 'strategy-as-practice' benadering gekeken wordt is er in de feitelijke omgang van strategen met actuele gebeurtenissen nog geen "how to do it" (vgl. Ansoff, 1980) onderzoek gedaan. Binnen het onderzoek van Van Twist e.a. (2007) is geconstateerd dat er sprake is van een 'tijdsdilemma' dat strategen ervaren in hun eigen werkrouines en die van hun omgeving. Waarbij het lastig kan zijn de lange termijn in de gaten te houden als de omgeving gericht is op beleidsproblemen van vandaag, en beleidsnota's die morgen afmoeten. Er is nog geen uitvoerige studie gedaan naar hoe strategen met dit dilemma omgaan. Bovendien kan door het onderzoek naar de omgang met

actualiteit meer inzichten worden verkregen over agendavormings- en besluitvormingsprocessen; in hoeverre speelt de actualiteit hierin een rol en wat biedt de omgang met actualiteit voor mogelijkheden voor strategen?

Naast een wetenschappelijke relevantie kan dit onderzoek een maatschappelijke relevantie hebben in de vorm van verdere professionalisering van strategen. De lijst met management- *'how to do it'*-literatuur over *'strategie'* is eindeloos, toch blijkt het prakkiseren van de professie niet gemakkelijk. Strategen hebben te maken met dilemma's die de werkpraktijk met zich meebrengt, dit is terug te zien in de belangstelling voor het Leeratelier van de NSOB. Het onderzoek kan inzichten opleveren voor deze overheidsstrategen. Zij bevinden zich in een spanningsvolle omgeving met ambigue *issues*, die zij tegelijkertijd proberen te beïnvloeden. Door te onderzoeken hoe deze omgang precies plaatsvindt kan de professionaliteit van overheidsstrategen verder ontwikkeld worden. Zij kunnen de uitkomsten gebruiken om hun praktijken succesvoller te maken en zorg te dragen voor een toegevoegde waarde. Door de omgang met gebeurtenissen te reconstrueren zou het handelingsarsenaal van strategen vergroot kunnen worden, wat uiteindelijk moet bijdragen aan een versterkte professionaliteit van de Rijksoverheid. Bovendien kan dit onderzoek bijdragen aan het debat over de toekomstbestendigheid en de rol van actualiteit en gebeurtenissen binnen het openbaar bestuur. In hoeverre speelt de actualiteit een rol binnen *'de'* Rijksoverheid, zijn klachten over het feit dat de overheid gedreven wordt door de *'waan van de dag'* terecht, en is dit per definitie negatief? In de conclusie van dit onderzoek wordt op deze vragen gereflecteerd.

1.7 Leeswijzer

Voor dit onderzoek is allereerst een theoretisch kader ontwikkeld dat in de volgende twee hoofdstukken uiteengezet wordt. In hoofdstuk 2 wordt op basis van de wetenschappelijke literatuur beschreven *wat* strategen bij de overheid doen. Vanuit de wens naar *'strategie'* en het versterken van het strategisch vermogen bij de overheid zal gekeken worden *hoe* deze strategische functie is ingericht. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe strategen met actuele gebeurtenissen kunnen omgaan. In hoofdstuk 4 komen de methoden en technieken die gekozen zijn voor dit onderzoek aan bod. Vervolgens zullen in hoofdstuk 5, 6 en 7 de empirische bevindingen worden weergegeven van de verschillende strategische eenheden bij de ministeries. Aansluitend zal in hoofdstuk 8 een vergelijkende analyse van deze resultaten uit het empirisch onderzoek worden gepresenteerd. Tot slot zal in hoofdstuk 9 met de conclusies van dit onderzoek besloten worden, waarbij tevens aanbevelingen voor verder onderzoek en reflectie wordt gedaan.

Hoofdstuk 2 Strategie en strategen

Om de omgang van strategen met actuele gebeurtenissen te onderzoeken en te verklaren welke factoren van invloed zijn op deze omgang, is het nodig om in te zoomen op 'strategie' en de 'strategen' zelf. In het SGO in 2002 werd een gemis gevoeld aan strategisch vermogen van de Rijksoverheid. In dit hoofdstuk zal stil worden gestaan waar dit 'verlangen' naar strategie precies vandaan komt. Verder zal aandacht worden besteed aan de specifieke kenmerken van de toepassing van strategie in de publieke sector, door deze te plaatsen tegen de achtergrond van strategie in de private sector. Door grip te krijgen op het verlangen naar strategie en de verschillende functies en complexe factoren binnen de publieke sector, kan begrepen worden welke opgaven dit veroorzaakt voor de organisatorische inrichting van de strategische functie, en uiteindelijk voor het werk van strategen. Dit hoofdstuk zal antwoord geven op de vraag wat strategen doen, wat hun taken zijn en tegen welke dilemma's zij aanlopen. Door te kijken naar de omgeving, de organisatie oftewel de strategische afdeling, en de strateeg zelf – het individu – wordt duidelijk hoe strategie en het werk van strategen vorm krijgt in de praktijk en wat dit kan betekenen voor de omgang met de actualiteit.

2.1 Strategische verlangens

In 2002 kwam er binnen het SGO aandacht voor de inzet van strategie. De hoogste ambtenaren van de ministeries gaven aan dat zij een gemis voelden in het agenderen van strategische problemen. De aandacht zou teveel gericht zijn op *ad hoc* zaken in plaats van strategische vragen, die ook om sturing en regie vroegen. De verkokering van de ministeries zou de aandacht voor deze strategische vragen in de weg staan. Onder leiding van voormalig directeur-generaal en lid van de Raad van State Hans Borstlap ging in 2002 een onderzoekscommissie in opdracht van het SGO aan de slag. De aanbevelingen van de commissie Borstlap zijn daarna door kwartiermaker Hans Leeflang verder uitgewerkt. In beide trajecten zijn vier '*strategische ambities*' uitgewerkt die het strategisch vermogen van de Rijksoverheid zou moeten versterken om de 'tekorten' in het overheidsoptreden aan te pakken (Borstlap, 2002; Leeflang, 2003). Van Twist e.a. (2007) hebben deze vier ambities nader onderzocht. Het gaat om:

- ✚ Aandacht voor lange termijn: toekomstbestendig beleid
- ✚ Toepassing kennis in beleid en agenderen van onderzoek op basis van ervaring in beleid: kennis in/en beleid
- ✚ Buitenwereld binnenbrengen: externe oriëntatie
- ✚ Verkokering doorbreken: samenhang in beleid

Het verlangen naar strategie en het versterken van het strategisch vermogen is opgekomen binnen de gehele publieke sector. Deze behoefte wijten Braak & 't Spijker (2003, p. 2) aan de ommezwaai van de 'alles regelende naar een voorwaardenscheppende overheid'. De ommezwaai was noodzakelijk door verschillende ontwikkelingen zoals de toenemende kosten van het overheidsapparaat, de ontzuiling, het geringe beleidseffectiviteit op bepaalde gebieden, het mondiger worden van de burger en het bewustzijn dat de verzorgingsstaat eindig is. Hierdoor kwamen strategieontwikkeling en strategisch beleid als vernieuwde aanpak om het overheidshandelen richting te geven in trek (Braak & 't Spijker, 2003, p. 2).

Strategische functies voor publieke organisaties

De omarming van strategie in publieke organisaties is verklaarbaar gezien het aantal interne en externe functies dat strategisch beleid kan vervullen. Braak & 't Spijker (2003) hebben deze strategische functies uiteengezet. Door het versterken van het strategisch vermogen en de inzet van strategie kunnen volgens hen verschillende behoeften van de Rijksoverheid vervuld worden. Strategie kan zorg dragen voor een helder profiel en een duidelijke koers. Hierdoor kunnen prioriteiten gesteld worden, resultaten aangetoond, en middelen

worden verkregen. Verder kan verantwoording worden afgelegd en de legitimiteit van een publieke organisatie worden versterkt (Braak & 't Spijker, 2003, p. 4). Ook Moore (2000) en Llewellyn & Tapin (2003) benadrukken dat door het creëren van een helder profiel het bestaansrecht van organisaties wordt gelegitimeerd, en (financiële) middelen verkregen kunnen worden. Bovendien kan strategisch beleid een anticipatiefunctie vervullen waar dankbaar van gebruikt kan worden om de verhouding tussen politici en ambtenaren beter te stroomlijnen (Braak & 'Spijker, 2003, p. 4). Vooral voor politici speelt strategie in op de behoefte om het werk van professionals te reguleren en kan het als middel voor verantwoording aangewend worden (Llewellyn & Tapin, 2003, p. 958-959). Tot slot wijzen Braak & 'Spijker (2003) erop dat aandacht voor strategie de ruimte geeft voor het agenderen en bespreken van *strategische vragen* die op de organisatie afkomen vanuit de omgeving en de 'toekomst'.

Functies strategisch beleid	
Profileringsfunctie	De wens om hoofdrichtingen in beleid aan te geven en hier middelen voor in te zetten
Mobiliseringsfunctie	De wens om aansluiting te krijgen bij private organisaties voor financiële middelen
Bestuurlijke koersbepaling	Middel om te sturen op hoofdlijnen
Communicatie-instrument (tussen overheden)	Mogelijkheid om met een visie elders aan te komen
Politieke keuzefunctie	In het kader van bestuurlijke vernieuwing zichtbare keuzeruimte te creëren
Anticipatiefunctie	Voor ambtenaren ontstaan mogelijkheden om in te spelen op de wensen van het bestuur als de hoofdkoers duidelijk is.

Tabel 2.1. Functies strategisch beleid naar: Braak & Spijker (2003, p. 4).

2.2 Gewenst en tegelijkertijd omstreden

De Rijksoverheid wilde haar strategisch vermogen versterken en kon hierbij gebruik maken van de praktijken en theorieën uit de private sector. Strategie en strategische modellen zijn in de private sfeer veel gebruikt. Het thema 'corporate strategy' nam een vlucht in de bedrijfskunde door auteurs als Chandler (1962), Ansoff (1965) en Andrews (1971). Zij wezen op het belang van het stellen van scherpe doelen en planmatig werken voor het voortbestaan van de organisatie. Strategie met bijbehorende modellen werd daarna een populair thema (o.a. Mintzberg, 1994; Porter, 1996; Pettigrew et al., 2002; Faulkner & Campbell, 2003 en Kaplan, 2008). De publieke sector is niet onbekend met een meer bedrijfskundige blik op organiseren. Sinds de jaren '80 heeft de opkomst van New Public Management binnen de publieke sfeer gezorgd voor het overnemen van inzichten en instrumenten uit de private sfeer (o.a. Hood, 1996; Pollitt & Bouckaert, 2004; Noordegraaf, 2008). Door het overnemen van managementtools uit het bedrijfsleven zouden prestaties binnen publieke organisaties niet alleen makkelijker te realiseren zijn, de prestaties zouden vooral ook inzichtelijker worden.

De inzichten uit de private sector met betrekking tot strategie zijn niet zonder meer toepasbaar op de publieke sector. Er zijn verschillen tussen beide sectoren aan te duiden. De specifieke kenmerken van de publieke sector zorgen namelijk voor condities en bedreigingen waardoor de inzet van strategie lastig systematisch kan worden ingepast. De inzet van strategie in de private sector is ook als complex te beschouwen: zo wordt maar een klein deel van de strategieën gerealiseerd. Toch is het belangrijk om aan te geven dat 'strategie' verschilt in de twee sectoren. De overheid ziet zich namelijk gesteld voor paradoxale opgaven; de verwachtingen van de overheid zijn hoog en maatschappelijke vraagstukken vragen om een collectieve aanpak, terwijl de mogelijkheden hiervoor dankzij tegenstrijdige belangen, mondige burgers en

machtige bedrijven beperkt zijn (Noordegraaf, 2008). Wanneer we inzoomen op de inzet van strategie zien we deze factoren terugkomen.

Eigenaardigheden publieke sector

Om te beginnen heeft de overheid te maken met meerdere en conflicterende *doelstellingen*. Dit komt door de hoge verwachtingen en tegenstrijdige wensen van een variëteit aan actoren, waardoor een pluriforme context ontstaat. Daarnaast heeft de overheid een veelheid aan complexe *taken*, waarbij consensus tussen de verschillende belangen bewerkstelligd moet worden. Hierdoor worden de doelstellingen bovendien vaag en omstrede (Nutt & Backoff, 1993a, 1993b; Korsten e.a., 1993; Mouwen, 2004; Van Twist e.a., 2007). Het is nu eenmaal niet mogelijk om iedereen tevreden te houden: "*a context of inconsistent demands and insoluble problems makes articulated strategy to satisfy all stakeholders both difficult to formulate and problematic in terms of its realization*" (Llwellyn & Tapin, 2003, p. 957). Bovendien kunnen er verschillen worden aangeduid in taken tussen de private en publieke sector. Een private organisatie heeft, anders dan een publieke organisatie, geen maatschappelijke taak (Moore, 2000). De inzet van strategie is er in de private sector op gericht om winstmaximalisatie te bewerkstelligen via de verkoop van producten en diensten. Dit is ook niet altijd gemakkelijk. Beurskoersen, stevige concurrentie en nadruk op de harde cijfers maken dat ook in de private sector een stevige druk tot presteren wordt gevoeld. Verschil met de publieke sector is met name dat doordat er in deze sector lastig één scherpe doelstelling te formuleren is, de strategie ook niet scherp georganiseerd kan worden.

Daarnaast is er in de publieke sector - in tegenstelling tot de private sector, maar in beperkte mate *competitie* mogelijk (Korsten e.a., 1993; De Wit e.a., 2003; Llwellyn & Tapin, 2003). De keuze om taken niet uit te voeren is vrijwel afwezig, er zijn weinig mogelijkheden tot concurrentie en ook de ruimte voor specialisatie is nauwelijks mogelijk. Er is zelfs beargumenteerd dat in afwezigheid van competitie strategie niet werkt. Detail is dat het woord strategie is afgeleid van het Griekse woord 'strategos' wat 'generaal' betekent; zonder 'strijd' geen strategie (Snow & Hambrick, 1980). Hiertegenover plaatsen Llwellyn & Tapin (2003, p. 960) dat ook in de militaire strategie samenwerking en gezamenlijke coördinatie nodig is. Private organisaties kennen competitie en strijd om producten en prijzen. Vragen die spelen bij rondom strategie bij private organisaties liggen op het vlak van 'hoe kunnen we de concurrent slim af zijn?'. Publieke organisaties kennen een dergelijke strijd niet. Wel betekent de inzet van strategie een andere vorm van 'strijd'. Namelijk het afwegen van verschillende waarden en belangen en hier uiteindelijk een keuze maken. Er is sprake van een andere vorm van strijd, namelijk het kiezen wie of wat voorrang krijgt boven andere doelen, waarden en belangen.

Bovendien zijn resultaten en prestaties in de publieke sector, oftewel de *output*, lastig meetbaar (Nutt & Backoff, 1993a; Mouwen, 2004; De Bruijn, 2006). Begrippen als effectiviteit en efficiency die in de private sector een grote rol spelen en waar strategie zich in grote mate op richt, hebben in de publieke sector een heel andere betekenis. Dit komt omdat publieke diensten meervoudig zijn, ze moeten recht doen aan verschillende waarden, en komen in coproductie tot stand. Productieaantallen, omzetcijfers, en andere prestaties verhullen in de publieke sector zonder de nuances en het 'verhaal achter de cijfers', de daadwerkelijke prestaties (De Bruijn, 2006, p. 33). Daarbij zijn diensten vaak vervlochten met verschillende andere diensten en producten, en kan het resultaat omstrede zijn (De Bruijn, 2006, p. 24).

Verder is al aangegeven dat in beide sectoren prestaties in de *openbaarheid* tot stand komen. Voor de publieke sector geldt dit met name door het grote bereik van de overheid: burgers kunnen niet om de overheid heen (Nutt & Backoff, 1993a, p. 219). Een belangrijke factor is de politieke cyclus, die een dominante rol speelt (Korsten e.a., 1993; De Wit & Meyer, 2003). Door deze cyclus bestaat er druk om voorrang te geven aan beleid dat zichtbaar wordt op korte termijn. Bovendien kan de strategie bij een nieuw politiek speelveld weer omslaan. Daarnaast kunnen eigenzinnige politieke bestuurders een eigen koers varen (Braak & 't Spijker, 2003, p. 2). Ook zorgt het maatschappelijke karakter van de overheid en de politieke omgeving ervoor dat besluitvorming en hierdoor strategievorming in de openbaarheid tot stand komt. De (sociale) media en allerlei actoren

beïnvloeden dit proces en dit kan leiden tot een weinig eenduidige koers (Korsten e.a., 2003, p. 19), en maakt het lastig om te experimenteren met nieuwe ideeën (Nutt & Backoff, 1993b, p. 304). Strategie uitvoeren in de openbaarheid kan uitdagingen bieden en hier moeten publieke organisaties rekening mee houden.

Ook geldt specifiek voor de Rijksoverheid met de verschillende ministeries, dat bepaalde factoren die opgaan voor organisaties met een publieke taak nog eens worden versterkt, gezien het overkoepelende en veelomvattende karakter. Ministeries zijn grote organisaties die bestaan uit kerndepartementen en uitvoeringsorganisaties, waardoor een "*multi-organisation strategy*" noodzakelijk is (Bozeman & Straussman, 1990, p. 51; Korsten e.a., 1993, p. 12-13, 20). De *reikwijdte* van de Rijksoverheid in het algemeen en de ministeries in het bijzonder, vereist aandacht en heeft gevolgen voor de specifieke inrichting van de strategische functie.

Kortom, deze factoren maken strategie in de publieke sector een '*gewenst*' en tegelijkertijd '*omstreden*' proces (Van Twist e.a., 2007, p. 2). Ondanks de verlangens binnen de Rijksoverheid om strategie in te zetten, is dit niet gemakkelijk. Met de '*eigenaardigheden*' van de publieke sector moet rekening worden gehouden en dit zorgt ervoor dat de inzet van strategie in de publieke sector verschilt van de private sector. Tussen de veelheid aan doelstellingen, waarden, en belangen moeten keuzes gemaakt worden. Aangezien '*strategie*' in publieke organisaties nog niet lang systematisch wordt toegepast, moeten de publieke strategieën geplant worden in de ongecultiveerde '*wilderness*' die heerst in de publieke sector (Llwellyn & Tapin, 2003).

2.3 Inrichting strategische functie

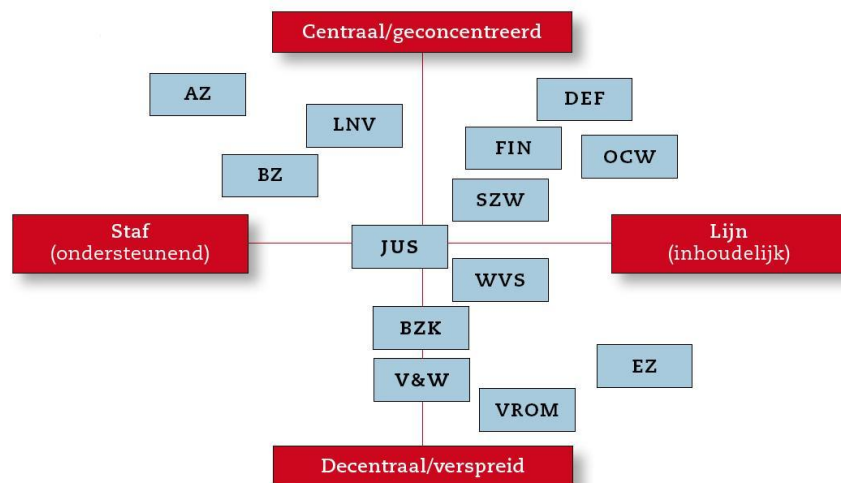
De erkenning van het belang van strategie kwam na de verkenningen en aanbevelingen van de commissie en kwartiermaker tot uiting in het aanstellen en versterken van verschillende strategische directies en afdelingen – eenheden - binnen de ministeries. Ook werd een raadsadviseur strategie aangesteld in het kabinet van de minister-president. Daarnaast werd het *Strategieberaad Rijksbreed* opgericht, waaraan naast directeuren en strategen van deze eenheden, ook de directeuren van de planbureaus en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deelnemen. In het Strategieberaad wat periodiek bijeenkomt, kunnen strategen ervaringen uitwisselen en worden overkoepelende thema's besproken. Onlangs is door het Strategieberaad in opdracht van het SGO een *Rijksbrede Kennisagenda* gepresenteerd waarbij het staande beleid in verband wordt gebracht met de belangrijkste trends en ontwikkelingen in aanloop naar 2025 (Strategieberaad Rijksbreed, 2010). Deze organisatorische inrichtingen betekenden een stap in het versterken van de strategische functie.

Het is goed om in te zoomen op de invulling van de strategische functie in de ministeries zelf. Dat de functionarissen die werkzaam zijn in de strategische eenheden dé strategen zijn wordt namelijk wel eens betwist. Stenfors & Tanner (2007) beargumenteren dat de '*echte*' strategen zich in de top van de organisatie bevinden. De topambtenaren zoals de secretaris-generaal en de directeuren-generaal, of misschien wel de bewindspersonen zoals de ministers en staatssecretarissen "*die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en formeel de belangrijke beslissingen nemen*" (Van Twist e.a., 2007, p. 3) zouden in dit geval de strategische personen zijn. Jarzabkowski (2005) belicht de andere kant, aangezien strategen beïnvloed worden door andere mensen is volgens haar iedereen in de organisatie een strateeg. Meijerink & Paardekooper (1993) lijken het met haar eens te zijn en wijzen nadrukkelijk op de verantwoordelijkheden en taken van de beleidsambtenaren in het departement. Ook Whittington (1996) geeft aan dat meerdere groepen in de organisatie zich bezig kunnen houden met strategie; van managers tot externe consultants. Toch blijven de strategen die werkzaam zijn in de strategische eenheden de personen die als strategisch zijn aangemerkt en "*een verbinding pogen te leggen tussen cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in de relatie tot de omgeving van de organisatie*" (Van Twist e.a., 2008, p. 7). Deze strategen zijn verantwoordelijk – in samenwerking met andere functionarissen in het ministerie – voor het waarmaken van de strategische verlangens en het versterken van het strategisch vermogen van de Rijksoverheid.

Organisatorische inrichting strategische eenheden

Er zijn grote verschillen tussen de verschillende strategische eenheden aan te duiden. Dit wordt geïllustreerd door de verschillende benamingen: van de directie Strategie bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (voor het kabinet Rutte heette deze eenheid de directie Algemene Justitiële Strategie), tot de directie Kennis bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (in 2007 nog de directie Algemeen Strategische en Economische Advisering, waar ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruik van maakte). Naast dat de verschillende strategische eenheden van naam verschillen, onderscheiden Van Twist e.a. (2007) de eenheden op basis van de positionering in het ministerie.

Wat deze 'organisatorische positionering' betreft kunnen de eenheden onderscheiden worden in termen van een nadruk op een 'lijn-' of 'staffunctie' en overwegend 'centraal' en 'decentraal' (Van Twist e.a., 2007, p. 11). Waarbij centraal dicht bij de politieke top betekent, en decentraal dat er vaak meerdere verspreide strategische eenheden aan de randen van de organisatie gepositioneerd zijn. Zie figuur 2.1 voor de situatie uit 2007 van de organisatorische positionering van de verschillende strategische eenheden binnen de ministeries. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat deze indeling van de strategische eenheden een grote dynamiek kennen door reorganisaties, waardoor deze indeling sinds 2007 alweer verschuivingen heeft doorgemaakt.



Figuur 2.1. Positionering van de strategische functie op 1-1-2007 uit: Van Twist e.a. 2007, p. 12.

Tussen inkapseling en afstoting

De opgaven waar de strategische eenheden zich voor gesteld zien, zijn lastig te realiseren. Van Twist e.a. (2007) concluderen dat de vier *strategische ambities* verschillende dilemma's oproepen door de ambivalentie van politiek bestuur en van de bureaucratische structuur van de ambtelijke organisatie. Deze dilemma's grijpen terug op de eerder genoemde kenmerken van het vormgeven van strategie in de publieke sector. De strategen in de strategische eenheden kunnen wel proberen om de lange termijn in het oog te houden, het gebruik van kennis en onderzoek in beleid te stimuleren, de buitenwereld te betrekken en te zorgen voor samenhang in beleid; dit past alleen niet zomaar in de organisatieprocessen in het ministerie. Afzonderlijke beleidsmedewerkers en de politieke bewindspersonen blijven gefocust op zaken die *nu* van belang en praktisch toepasbaar zijn. Daarnaast zijn ministeries nu eenmaal verkokerd (Van Twist e.a., 2007, p. 9). Strategen moeten afwegingen en keuzes maken om hiermee om te gaan.

Het vorm geven aan het verlangen naar het versterken van de strategische functie van de overheid gaat gepaard met verschillende dilemma's. Het worstelen van strategen kan leiden tot 'inkapseling en afstoting' door de organisatiestromen die de strategie probeert te beïnvloeden (Van Twist e.a., 2007, p. 25).

Inkapseling vindt plaats als een strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij volledig is opgenomen in de bestaande stromen en er geen ruimte meer is om de stromen af te buigen. Van *afstoting* is sprake als de strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij of zij volledig buiten de institutionele stroom van de organisatie staat en daarmee geen invloed meer heeft op de richting van de stroom. Zo kan enerzijds te veel in opdrachtnemerschap werken van de (politiek) principaal of faciliterend werken door het organiseren van bijeenkomsten, ervoor zorgen dat een integrale brede blik wordt belemmert. Aan de andere kant kan een eigen Werkprogramma en veel inhoudelijk bezig zijn, zorgen voor te weinig aansluiting bij de processen in de organisatie. Dit laatste kan ertoe leiden dat de strategische adviezen niet worden uitgevoerd. Strategen zullen een balans tussen beide uitersten moeten bewerkstelligen om het versterken van de strategische functie te laten slagen. Zij zullen de dilemma's hanteerbaar moeten maken te midden van andere functionarissen waarmee ze hun werk moeten verbinden.

Keuzes die daarbij gemaakt moeten worden zijn onder meer de selectie van "wat te doen, welke projecten wel of niet ondersteunen?" (Van Twist e.a., 2007, p. 18). Waarbij rekening moet worden gehouden met de capaciteit van de strategische eenheid in termen van mankracht en middelen. Andere keuzes zijn de ruimte voor diepgang "hoe diep moet een analyse zijn, welke balans tussen grondig en op tijd" (Idem, p. 18). Ook moeten strategen rekening houden met mogelijke verschillen in tijdshorizon. Van Twist e.a. (2007, p. 17) wijzen op een 'mismatch' in de werkrouines van strategen en de 'reguliere' beleidsmakers die de strategen ondersteunen en adviseren. "Het perspectief van meerdere jaren, of zelfs decennia, is voor beleidsmakers in de praktijk van secundair belang, tenminste als aandacht voor de lange termijn betekent dat het beleid als geheel later, té laat, klaar is. Tijdsdruk belemmert beleidsmakers in het in de tijd 'verder vooruit kijken'." Ook – politieke – bewindspersonen zijn door electorale cycli gedwongen om een korte termijn focus te hanteren. Voor strategen is het belangrijk dat zij zich bewust zijn van deze keuzes die een balans mogelijk maken tussen 'inkapseling en afstoting'.

2.4 Organizational professionals

Om de vraag te beantwoorden wat strategen doen is het noodzakelijk om te bekijken hoe de strategische 'professie' getypeerd kan worden. De omgeving waarin strategen werkzaam zijn, lijkt in hoge mate bepalend te zijn voor hoe zij als beroepsgroep gekarakteriseerd kunnen worden. Strategen kunnen namelijk aangeduid worden als 'organizational professionals' (Larson, 1977). Zij zijn gezien de aard van het werk meer verbonden met de organisatie, dan bijvoorbeeld met de eigen beroepsgroep of cliënten. De werkuitoefening staat namelijk nauwe in relatie met de organisatie waar de professionals werkzaam zijn: "afhankelijk van wat de organisatie en omgeving 'nodig hebben' geeft de strateeg invulling aan deze rol" (Peeters e.a., 2008, p. 7). Strategen proberen bij hun werkuitoefening enerzijds de context te beïnvloeden, anderzijds worden zij ook door dezelfde context beïnvloed (Johnson e.a., 2003, p. 7). Daarbij geeft Jarzabkowski (2005, p. 21) aan dat 'strategie' afhankelijk is van tijd en plaats. Dit betekent dat 'strategie' situatieafhankelijk wordt vorm gegeven en niet iets 'universeels' is.

Een *organizational professional* verschilt van de 'klassieke professional' zoals een arts of een advocaat die een lange opleiding erop heeft zitten, verenigd is in beroepsverenigingen en ethische beroepscode kent, wat betreft de 'technical base' en het 'service ideal' (Wilensky, 1964). De strateeg heeft wel een bepaalde mate van kennis en kunde, van professionele normen en bijbehorend gedrag. Dit is echter sterk verbonden met de organisatie die de strateeg probeert te verbeteren. De toetreding tot het beroep van strateeg gaat bovendien niet gepaard met een specifieke opleiding of training. Wel zijn er voor ambtenaren met een strategische functie leergangen ontwikkeld, zoals het Leeratelier Strategie wat door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur is ontwikkeld (NSOB). Hier kunnen strategen aan de hand van (gast)colleges en opdrachten meer inzicht krijgen in het werk. Ook hier is aandacht voor de variëteit van de strategische functie en de contingentie met de omgeving waarin de strategische functie bij de overheid tot stand komt:

"Er is namelijk niet één ideale manier van strategie 'bedrijven'. Afhankelijk van (veranderende) organisatorische omstandigheden, maatschappelijke ontwikkelingen en professionele doelstellingen zijn er meerdere invullingen denkbaar en functioneel. Juist in de confrontatie van variëteit aan benaderingen en werkwijzen ontstaat strategisch vermogen. In het Leeratelier Strategie van de NSOB wordt deze variëteit in de praktijk van strategievorming dan ook gekoesterd." (NSOB, 2010, p. 2)

Doordat strategen zo nauw verbonden zijn met – de dynamieken in – de organisatie is de beroepsbeoefening niet altijd eenduidig te typeren. Ook Whitley (1989) benadrukt de sterke afhankelijkheid van de context bij de beroepsgroep van managers, die ook te typeren zijn als *organizational professionals*, waardoor het werk niet gemakkelijk in standaarden is te vangen en constant in beweging is. *Organizational professionals* zijn nu eenmaal niet bezig met gestandaardiseerd handelen; de opgave is juist standaarden te ontwikkelen of te doorbreken. Juist de focus op het vormgeven van zijn professie in relatie tot de organisatie, in plaats van het investeren in een gedeelde *technical base* en professionele regels, normen en codes, kenmerkt deze professional (Noordegraaf, 2000, p. 329). De beroepsuitoefening is dynamisch en vol verandering door het karakter van de omgeving, maar ook door de gerichte - en succesvolle - interventies van de strategen waardoor zij diezelfde organisatie veranderen. Het omgaan en veroorzaken van deze dynamieken is onderdeel van, en kenmerkend voor de functie (Van Twist e.a., 2008, p. 7). Wat het bovendien lastig maakt om het werk van strategen in standaarden te vangen is dat de *output* van het werk niet altijd – direct – zichtbaar is (Whitley, 1989, p. 214-215). In een omgeving waar prestaties geleverd moeten worden, wordt *evidence-based* handelen belangrijker. Echter zijn de bewijzen van het werk van strategen lastig te leveren. Het is niet altijd duidelijk wat de precieze bijdrage van de strateeg is geweest. Bovendien uiteten resultaten zich vaak in de toekomst.

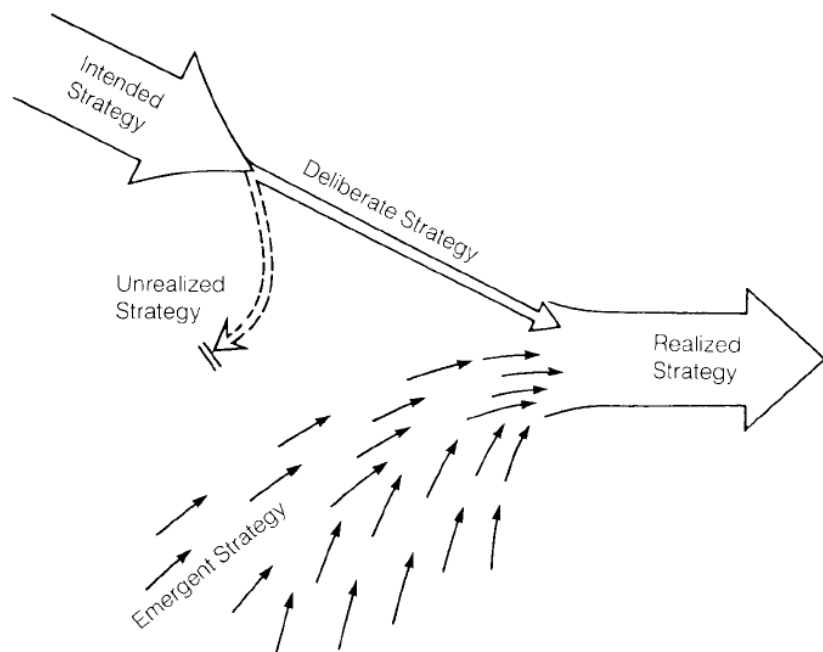
Juist het handelen in relatie tot de omgeving en het omgaan met de specifieke kenmerken en complexiteit van de organisatie maken van de strateeg een *professional*. De strategen bij de Rijksoverheid werken in een ambigue omgeving en worden allen door deze omgeving en context van het werk beïnvloed. De vraag is hoe zij in de praktijk omgaan met enerzijds de institutionele 'grenzen' van de specifieke organisatie en anderzijds hoe zij omgaan met en veroorzakers zijn van organisatiedynamieken.

2.5 Strategie in de praktijk

Dat het lastig kan zijn om de vinger te leggen op wat de strateeg doet, betekent niet dat er niets over het werk en de interventies van de strateeg te zeggen valt. Het is juist van belang te kijken naar het strategisch handelen in de dagelijkse werkpraktijk; de 'strategy-as-practice' benadering. Deze benadering gaat er vanuit dat invulling gegeven wordt aan de strategische functie in de specifieke organisatie en in de praktijk van alledag. In de klassieke opvatting werd strategie opgevat als iets dat een organisatie 'heeft' of kan inzetten. De 'strategy-as-practice' benadering gaat er vanuit dat strategie iets is wat mensen *doen*. Oftewel: "who does it, what they do, how they do it, what they use, and what implications this has for shaping strategy" (Jarzabkowski & Spee, 2009, p. 69). Strategie wordt gezien als een activiteit die door mensen vormgegeven wordt. In onderzoek van Mintzberg (1990) naar een andere, eerder genoemde groep *organizational professionals*, de managers, komt hij naar aanleiding van empirisch onderzoek tot nieuwe inzichten over het praktisch handelen. Hij benadrukt dat management teveel beschouwd wordt als rationeel, instrumenteel en vooral 'cerebral' (met hersenen verbonden). Hier tegenover plaatst hij 'insightfulness'; managen gaat over het gevoelsmatig inspelen op situaties wat persoonlijke ervaring en contact vereist (Mintzberg, 1990, p. 170). Strategen geven net als managers, vorm aan strategisch handelen in de sociaal geconstrueerde context en praktijk.

Emergente strategieën

Naast de lijn in de wetenschappelijke literatuur met meer aandacht voor 'strategie' in de dagelijkse praktijk, is er een andere lijn te ontwaren die ook de vormgeving van strategie beschouwd als een proces wat tot stand kan komen in de praktijk. Ansoff (1965) is één van de eerste auteurs die publiceerde over de inzet van strategie in organisaties. Hij gaat uit van een rationeel prescriptief model waarbij plannen voor de toekomst worden gemaakt en uitgevoerd. Eén van de stellingen werd dat strategie 'eerst denken en dan doen' impliceerde. Mintzberg & Waters (1985) betwisten dat dit analytische proces van het vaststellen van lange termijn doelen en acties voor de organisatie, gevolgd door precieze implementatie, altijd mogelijk is. Strategie komt volgens hen namelijk in interactie met de omgeving tot stand, en deze omgeving is niet altijd controleerbaar en voorspelbaar. Mintzberg & Waters beschouwen strategievorming als een "pattern in a stream of decisions or actions" (Mintzberg & Waters, 1985, p. 257). Er kan enerzijds, zoals in het model van Ansoff vanuit een *intended strategy* een *deliberate strategy* tot stand gebracht worden in organisaties. De bedoelde plannen en intenties worden dan gerealiseerd. Anderzijds kan er ook sprake zijn van een *emergent strategy* – een gerealiseerde strategie die ontstaat in afwezigheid van, of ondanks bedoelde strategieën. Beide vormen kunnen leiden tot een *realized strategy*. Van een *deliberate strategy* kan alleen sprake zijn als er duidelijke intenties zijn in de organisatie, alle actoren ook van deze plannen op de hoogte zijn, en tot slot de plannen ook precies zo gerealiseerd worden als bedoeld.



Figuur 2.2. *Deliberate en emergent strategies* uit: Mintzberg, 1987, p. 14.

Emergente strategieën ontstaan doordat strategievorming plaatsvindt in interactie met personen en de omgeving. Acties worden hierdoor beïnvloed, en beïnvloeden op hun beurt weer de omgeving en actoren, en daardoor volgende acties. Wie de 'strategie' vorm geeft, en waar en met wie hij/zij dat doet, is dus van invloed op hoe de 'strategie' eruit komt te zien. Jarzabkowski & Spee (2009) erkennen dit. Zij geven in hun artikel aan, waarin ze een overzicht over de 'strategy-as-practice' literatuur bieden, dat er in de toekomst meer onderzoek gedaan kan worden naar de belichaming van strategie in de personen zelf. Factoren die mogelijk een rol kunnen spelen zijn emoties, identiteit, motieven, en ook de ruimtelijke en fysieke positionering (Jarzabkowski &

Spee, 2009, p. 91). Naast de persoonlijke invloed op de acties die strategie belichamen, zijn er ook factoren in de omgeving die invloed hebben op de vorming van strategie. Alles tezamen wordt strategie een dynamisch geheel dat door interacties en gebeurtenissen voortdurend in beweging kan zijn.

De kritiek op planbare strategieën kwam op vanuit de bedrijfskunde. Bedrijven worden geleid door "experimentation, trial and error, opportunism and –quite literally - accident" (Collins & Porras, 1998, p. 9). Strategieën kunnen worden genegeerd of worden juist gecreëerd door mogelijkheden die zich voor doen. Het toegevoegde waarde van het model van Mintzberg is dat het laat zien dat de gerealiseerde strategie nooit alleen het resultaat is van het rationele strategie formuleringsproces, dus van een ontwerp of een nota, maar dat iedere organisatie al doende en al lerend zich aanpast via de emergente strategieën, om zo tot handelen te komen (Korsten e.a., 1993, p. 14). Verder is van belang dat het proces van het ontstaan van emergente strategieën juist in de ambigue en met belangen omgeven publieke sector voorkomt (Korsten e.a., 1993, p. 14). Dit betekent bovendien dat strategen 'strategie' kunnen 'organiseren'. Zij kunnen de omgeving benutten, en slim omgaan met mogelijkheden die zich in de omgeving voordoen. Het ontstaan van emergente strategieën vraagt daarom flexibiliteit van strategen om slim in te spelen op de omgeving.

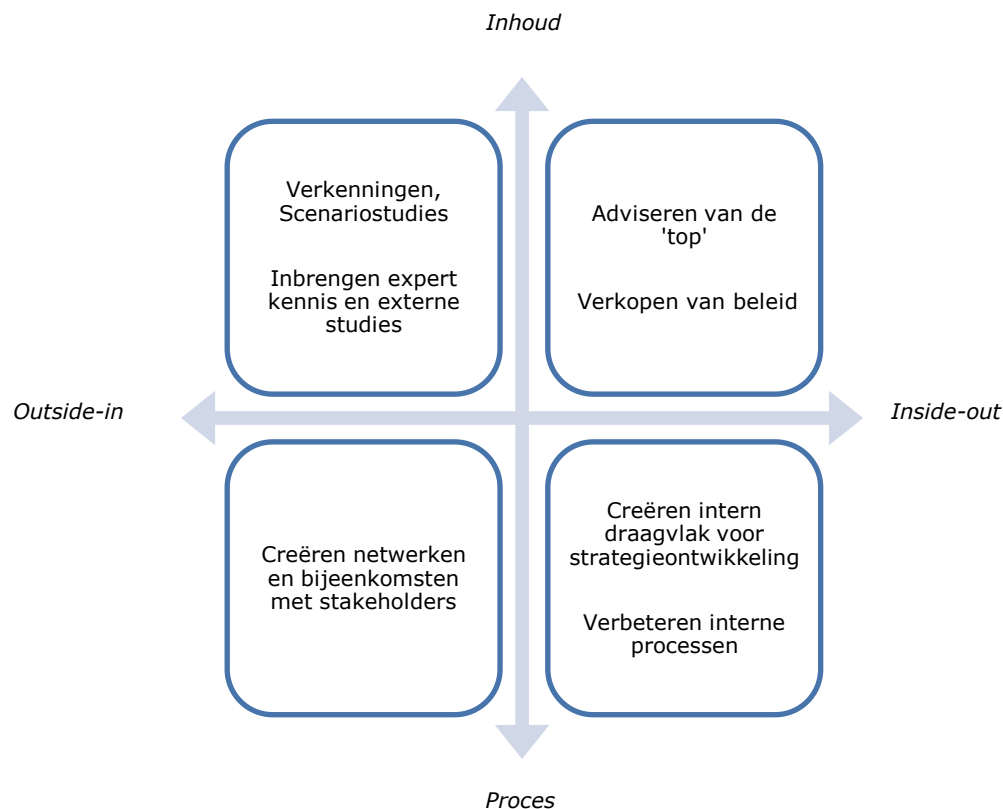
Strategische praktijken

Strategen geven vorm aan hun werk in nauwe relatie tot de omgeving, waarbij zij tegelijkertijd flexibel op ontwikkelingen in deze omgeving kunnen inspelen. De vraag is hoe ze dat doen, welke methoden en technieken zij hiervoor in huis hebben en waardoor het werk beïnvloed wordt. Figuur 2.1 heeft laten zien hoe strategische eenheden kunnen verschillen in de organisatorische positie. Deze organisatorische positie is bepalend voor de focus en oriëntatie van strategen. Niet alleen verschilt de formele opdrachtgever, ook kan het werk meer of minder gericht zijn op het ondersteunen van de top van het departement of juist de beleidsinhoud in de directoraten-generaal. Een andere factor van betekenis is in hoeverre er vraaggestuurd of agenderend wordt gewerkt. Van Twist e.a. (2007) onderzochten wat strategen bij de Rijksoverheid doen. Zij concludeerden dat strategen enerzijds vanuit lopende beleidsdossiers meedenken, eventueel in opdracht van hun meerdere in de organisatie, en anderzijds zelf thema's kiezen om zich mee bezig te houden. Zo maken sommige eenheden gebruik van een eigen Werkprogramma dat zij afwerken met zelfstandige publicaties en activiteiten als resultaten, waarna het vervolgens aan beleidsmakers is om hier iets mee te doen (Van Twist e.a., 2007, p. 21).

Er kan ook een ordening worden gemaakt door de aard van het werk te beschouwen dat de strategen in de verschillende eenheden verrichten. Van Twist e.a. (2007) hebben een onderscheid gemaakt tussen de primaire focus en oriëntatie van strategen. De twee vragen die zij voorop stelden waren of de primaire focus vooral gericht is op de inhoud van de strategie of op het proces van strategievorming en –realisatie, en of de oriëntatie van strategie vooral van 'binnen naar buiten' de organisatie of van 'buiten naar binnen' gericht is (Van Twist e.a., 2007, p. 12-13)? Waarbij van 'binnen naar buiten' het naar buiten brengen van een ontwikkeling inhoudt, die bedacht is in het ministerie, en waarbij van 'buiten naar binnen' betekent dat de strategen zich richten op het naar binnen halen van inzichten, belangen en gevoelens van buiten de organisatie. Deze focus en oriëntatie heeft gevolgen voor de specifieke werkzaamheden van strategen en hoe zij invulling geven aan het versterken van het strategisch vermogen van de Rijksoverheid. Ook laat het de diversiteit zien van de gebruikte interventie mogelijkheden van strategen.

In figuur 2.3 is weergegeven welk interventierepertoire Van Twist e.a. (2007) naar aanleiding van deze ordening onderscheiden. Op de verticale as is de gerichtheid op de *inhoud* of *proces* onderscheiden, en op de horizontale as de *outside-in* of *inside-out* oriëntatie. Ten eerste maken strategen die meer gericht zijn op de inhoud en een 'van buiten naar binnen' oriëntatie bezitten, vooral *toekomstverkenningen* en *scenariostudies*. Hiermee proberen zij de externe oriëntatie van de organisatie te vergroten. De inhoud kan bovendien versterkt worden door kennis en expertise van buiten de organisatie in de vorm van *studies* en *expertmeetings* naar binnen te halen en te gebruiken. Ten tweede focussen strategen die zich ook vooral op de inhoud richten, maar

daarbij een van 'binnen naar buiten' oriëntatie prefereren, zich op het *bedienen van de politieke top*. Zo proberen zij potentiële valkuilen aan te geven en adviseren zij over voorgenomen beleid. Daarnaast richten zij zich op het *verkopen* van beleid en het laten *landen* van intern ontwikkelde *boodschappen* aan de buitenwereld.



Figuur 2.3. *Strategische praktijken* naar: Van Twist e.a., 2007, p. 13-14.

Ten derde hebben strategen die ook de van 'binnen naar buiten' oriëntatie voorstaan maar zich vooral op procestaken richten een ander interventierepertoire. De interventies die bij deze focus en oriëntatie horen, zijn het creëren van *draagvlak* voor strategieontwikkeling en hier aandacht voor vragen bij *beleidsmedewerkers*. Zij richten zich op het verbeteren van de *interne processen* waardoor de intern geproduceerde boodschap in kwaliteit toeneemt. Ten vierde onderscheiden Van Twist e.a. (2007) strategen die ook op het proces focussen en een 'van buiten naar binnen' aanpak hanteren. Deze strategen creëren *netwerken* tussen de organisatie en de buitenwereld, door het onderhouden van contacten met burgers, bedrijfsleven en andere relevante *stakeholders*. Een vorm om dit te bewerkstelligen is het organiseren van bijeenkomsten waarin deze *stakeholders* worden uitgenodigd om zo te participeren in de gedachtevormingen of beleidsprocessen van het departement.

Hoewel Van Twist e.a. (2007) een onderscheid maken in strategen en hun interventierepertoire is dit in de praktijk diffuus en zullen strategen vanzelfsprekend ook dwarsverbanden tussen oriëntaties en interventie mogelijkheden leggen. Een overeenkomst in de verschillende werkzaamheden lijkt het zoeken van verbindingen en het slaan van bruggen tussen mensen en/of tussen informatie. Kortom het werk is "meeting and paper driven" (Noordegraaf, 2000, p. 323). Ook lijkt het interventierepertoire van strategen op dat van 'reguliere'

ambtenaren die onder de noemer van 'interactief beleid' ook dergelijke verbindingen maken. Van der Arend (2007) geeft aan dat ambtenaren enerzijds als pleitbezorgers van interactief beleid de interacties tussen belanghebbende participanten kunnen organiseren en begeleiden om op zoek te gaan naar informatie. Waarbij anderzijds ambtenaren ook de andere kant van interactief beleid kunnen benutten en de bijeenkomsten en sessies dienen voor het verkopen van beleid en hierdoor 'maatschappelijk verzet' in de kiem smoren. Het is dus de vraag of strategen altijd zo 'zwart-wit' zijn in te delen. Bij interventies kunnen meerdere doelen worden gediend.

2.6 Conclusie

De strategische verlangens binnen de Rijksoverheid zijn gezien de functies waarin strategie kan voorzien te verklaren. Wel betekent strategiebeoefening in de publieke sector rekening houden met de verschillende 'eigenaardigheden' van deze sector die strategie tegelijkertijd *gewenst* maar ook *omstreden* maken. Het antwoord op de vraag wat strategen *doen* ligt besloten in de typering van hun professie. Strategen kunnen betiteld worden als *organizational professionals* door hun sterke verbondenheid met de organisatie: terwijl zij zelf deel uitmaken van de context proberen zij deze te veranderen. Het is daarom niet gemakkelijk om het werk van strategen te 'vangen' aangezien dit werk situatieafhankelijk is. Enerzijds werpt deze afhankelijkheid van de organisatie *institutionele grenzen* voor strategen op. Zo is de positionering van de strategische eenheid bepalend voor onder meer de gerichtheid op de top van de organisatie of de focus op beleidsmedewerkers in directoraten-generaal. Ook kan in verhouding meer vraaggestuurd in plaats van agenderend worden gewerkt waarbij rekening moet worden gehouden met een sterke aanwezigheid van een opdrachtgever. Anderzijds kunnen strategen ook de organisatie dynamieken *benutten*. In dit theoretisch kader is laten zien dat strategie niet alleen rationeel, planmatig of *intended* is. Strategie is ook *emergent* en kan spontaan ontstaan. Strategie wordt bovendien volgens de '*strategy-as-practice*' benadering opgevat als een werkwoord. Dit betekend dat strategen de omgeving kunnen gebruiken en slim kunnen omgaan met mogelijkheden die zich voordoen. Vooral Van Twist e.a. (2007) hebben gewezen op de opgaven en dilemma's waarmee strategen te maken hebben. Deze *organizational professionals* moeten keuzes maken om niet te vervallen in *inkapseling* of *afstoting*.

Dit betekent dat strategen hun *eigen* strategie maken. Zij moeten enerzijds aansluiten bij de organisatie en anderzijds zorgen voor een toegevoegde waarde. Breed (2007) heeft strategen als '*evenwichtskunstenaars*' bestempeld. Ze moeten een balans vinden tussen de verschillende factoren, opgaven en dilemma's die in hun werk een rol spelen. De uiteindelijke interventies die een strateeg pleegt worden vormgegeven in relatie tot de strategische ambities van strategen en ook de mogelijkheden die zij daartoe hebben. Keuzes voor een bepaald repertoire zijn mogelijk van invloed zijn op de omgang met de actualiteit. Zo kunnen strategen met andere gebeurtenissen in aanraking komen doordat zij meer gericht zijn op het versterken van toekomstbestendigheid van beleid, en daarom zich meer bezig houden met het maken van verkenningen en/of scenariostudies, dan wanneer zij meer gericht zouden zijn op het intern draagvlak creëren van strategie of het adviseren van de politieke top. In hoofdstuk 3 zal vanuit de wetenschappelijke theorie onderzocht worden met welke gebeurtenissen strategen in aanraking kunnen komen en op welke wijze strategen met deze gebeurtenissen kunnen omgaan.

Hoofdstuk 3 De rol van actuele gebeurtenissen in strategievorming

Strategie in de publieke sector is een 'gewenst' en tegelijkertijd 'omstreden' proces. Strategen binnen de Rijksoverheid kunnen de strategische verlangens waar proberen te maken. Deze *organizational professionals* beoefenen hun professie uit in nauwe relatie met de omgeving: strategie is een "*situated-activity*" (Jarzabkowski, 2005, p. 21). Een nadere blik op de omgeving is daarom van belang. Er is uitvoerig stilgestaan bij de kenmerken van de publieke sector die de inzet van strategie anders maken dan in de private sector. De meerdere, conflicterende en vage doelstellingen die gerealiseerd moeten worden te midden van een pluriform veld aan actoren spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast zorgt het politieke en maatschappelijke karakter van de Rijksoverheid ervoor dat strategievorming in de openbaarheid tot stand komt. In deze werkelijkheid binnen ministeries waar "*today's business dominates everything*" (Van der Duin et al., 2009, p. 609) en actuele prestaties een belangrijke rol spelen zijn strategen werkzaam.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar strategiebeoefening in een *fuzzy* (Lerner & Wanat, 1983) en op de actualiteit gerichte omgeving. Er zal daarna vanuit de wetenschappelijke literatuur verschillende actuele gebeurtenissen worden onderscheiden waar strategen mee in aanraking kunnen komen. Deze gebeurtenissen hebben hun eigen kenmerken en dynamieken, waardoor zij voor verschillende opgaven en een verschillende omgang voor strategen zorgen. Tot slot zal worden beschreven hoe het proces verloopt van omgang met actuele gebeurtenissen door drie stappen te behandelen: identificeren, interpreteren en interveniëren.

3.1 Strategie in een op de actualiteit gespitse omgeving

Strategen beoefenen hun professie in nauwe relatie tot de omgeving. Deze omgeving kan onder meer als *gepolitiseerd* (Noordegraaf, 2008) en *fuzzy* (Lerner & Wanat, 2003) getypeerd worden. Door het politieke, maatschappelijke en ook ambigue karakter speelt bovendien de 'actualiteit' een grote rol. Door botsende belangen, machtsverhoudingen en snelle veranderingen kan een grote dynamiek optreden. Media, volksvertegenwoordigers en ook burgers houden de overheid nauwlettend in de gaten houden en willen hun eigen belangen voor het voetlicht brengen. Vooral de media en ook de Kamer speelt bovendien een grote rol in het leggen van een vergrootglas op crises en rampen ('t Hart & Wille, 2002; Noordegraaf, 2008; Bovens e.a., 2007). De *issues* die spelen in gepoliteerde settingen zijn sterk politiek geladen, omstreden en risicovol (Noordegraaf, 2008). Daarbij zijn issues en ook activiteiten niet altijd *crisp*, maar *fuzzy*: voor meerdere interpretaties en betekenissen vatbaar (Lerner & Wanat, 2003). Verder zorg ook een gebrek aan tijd en diffuse informatie voor dynamiek.

Er zijn verschillende wetenschappelijke studies gedaan naar strategiebeoefening in relatie tot een dynamische omgeving. Een gebruikte benaming voor een dynamische omgeving is *high-velocity environment* (Johnson et al., 2007; Clegg et al., 2011). In deze omgeving is voor het management flexibiliteit en innovatieve ideeën vereist, gezien de snelle veranderingen in de vraag, technologie en regulering (Clegg et al., 2010, p. 190). Strategie betekent in dergelijke omgevingen geen planmatig proces, maar een "*continuous process of being alert*" (Clegg et al., 2011, p. 191). Ook Mintzberg wijst erop dat strategie in organisaties die zich bevinden in onvoorspelbare en dynamische omgevingen een emergent karakter heeft:

"Because the innovative organization must respond continuously to a complex, unpredictable environment, it cannot rely on deliberate strategy. In other words, it cannot predetermine precise patterns in its activities and then impose them on its work through some kind of formal planning process. Rather, many of its actions must be decided upon individually, according to the needs of the moment. It proceeds incrementally; to use Charles Lindblom's words, it prefers 'continual nibbling' to a 'good bite' (1968: 25)." (Mintzberg et al., p. 413).

Deze typering van de omgeving heeft niet alleen gevolgen voor de strategie maar ook voor de rol van de strateeg. De taak van de strateeg is zorg te dragen dat de alertheid, flexibiliteit en innovatieve ideeën om in te spelen om bedreigingen en kansen die zich voordoen in de omgeving. Ansoff was één van de pioniers op het gebied van strategiebeoefening in relatie tot de omgeving (o.a. 1975, 1979, 1980, 1984). Het belangrijkste doel van strategie is volgens Ansoff het positioneren en relateren van de organisatie tegenover de omgeving (1984, p. xvi). Hij geeft aan dat *strategic issues* – binnen of buiten de organisatie – impact kunnen uitoefenen op de doelen van de organisatie. Het benutten of neerslaan van respectievelijk kansen en bedreigingen uit de omgeving is daarom noodzakelijk (Ansoff, 1965, p. 133). Hiervoor moet regelmatig de omgeving gescand worden op mogelijke discontinuïteiten. Bedreigingen zijn onwenselijk aangezien de stabiliteit van de organisatie en haar strategie in gevaar is, terwijl organisaties juist de neiging hebben om te zoeken naar stabiliteit (Ilmola & Kuusi, 2006, p. 910). Onzekerheden worden normaal gesproken zoveel mogelijk ingepast in rationele schema's om *in control* te blijven. Discontinuïteiten kunnen niet alleen een bedreiging vormen maar ook als *opportunity* aangewend worden. Met deze *strategic issues* kunnen organisaties voordeel behalen. Flexibiliteit, door het vermijden van verassingen, of snel gebruik weten te maken van plotselinge kansen, wordt steeds belangrijker in strategiebeoefening (Ilmola & Kuusi, 2006, p. 909). Het onverwachte karakter van gebeurtenissen in *high-velocity* omgevingen biedt een uitdaging voor strategen omdat ze lastig grijpbaar zijn (Clegg et al., 2011, p. 29). Gebeurtenissen, zeker in *high-velocity* omgevingen, spelen een rol bij strategievorming en het ontwikkelen en uitvoeren van overheidsbeleid in het algemeen.

3.2 Actuele gebeurtenissen in soorten en maten

Naast de *fuzzy* omgeving waarmee strategen te maken hebben, is het ook goed om in te zoomen op de karakteristieken van de gebeurtenissen zelf. Gebeurtenissen kunnen zich in verschillende soorten en maten manifesteren waarbij *fuzziness* ook een rol kan spelen. Strategen zijn degene die de gebeurtenissen zien, er een betekenis aan toedichten en besluiten om tot handelen over te gaan. Wat voor strategen op een bepaald moment van belang is, kan dat op andere momenten niet zijn. Ook kunnen andere personen – zelfs andere strategen – er verschillend tegenaan kijken; betekenisgeving is een individueel proces.

Voordat een indeling van verschillende gebeurtenissen gepresenteerd wordt, is het goed om naar een specifieke groep gebeurtenissen te kijken; een categorie die *meaningless roaring* (Kuosa, 2010, p. 43) of *routine signals* (Clegg et al., 2010, p. 284) genoemd wordt. Deze gebeurtenissen treden op en veroorzaken een kleine of nauwelijks aanwezige impact op hun omgeving. Het kan ook vergeleken worden met een constante achtergrondruis. Er zullen zich altijd gebeurtenissen voordoen, waarbij geen of een standaard reactie op zijn plaats is. Voor strategen is het de kunst om erachter te komen tussen alle indrukken die zij opdoen, wanneer er sprake is van deze *meaningless roaring* of dat er misschien meer aan de hand is.

Een andere opmerking vooraf gaat over de herhaling van gebeurtenissen en eventuele verbanden met lopende 'issuelijnen'. *Issues* die op de publieke en politieke agenda staan, verdwijnen of komen, kunnen een rol spelen hoe er met een gebeurtenis wordt omgegaan. Er kan immers aan een gebeurtenis al een hele 'geschiedenis' vastzitten. Noordegraaf (2000) heeft benadrukt dat *issues* bijvoorbeeld 'verhit' kunnen zijn. 'Nieuwe' gebeurtenissen staan daarom altijd in relatie tot eerdere gebeurtenissen. Het is van belang om naar gebeurtenissen te kijken en daarbij bewust te zijn van mogelijk aanwezige 'issuelijnen' om te kunnen begrijpen hoe strategen ermee omgaan. Na een kernramp zoals ontstond door beschadigde kerncentrales in de prefectuur Fukushima in Japan na een tsunami op 11 maart 2011, zijn gebeurtenissen rondom kernenergie extra 'verhit'. Anderzijds kunnen onderwerpen die eerst verhit waren langzaam afkoelen, dit plaatst ook 'nieuwe' gebeurtenissen in een ander daglicht. Het kan voor een strateeg uitmaken hoe het proces van omgang met gebeurtenissen verloopt wanneer hij gebeurtenissen in verband brengt met dergelijke verhitte of 'koude' issuelijnen, omdat hij de gebeurtenis in relatie brengt met zijn referentiekader.

Zichtbaar of onzichtbaar

Een eerste onderscheid van gebeurtenissen waarmee strategen in aanraking kunnen komen kan gemaakt worden door te kijken naar de mate van zichtbaarheid. Duidelijk *zichtbare* en 'grote' gebeurtenissen zijn gemakkelijk op te pikken door strategen en ook door hun omgeving. Gebeurtenissen zijn zichtbaar wanneer zij een grote impact veroorzaken op de omgeving en daardoor mogelijk opgepikt worden door burgers en de media. *Crises* en rampen zijn daardoor lastig vermijdbaar voor de overheid en dit betekent dat om (re)actie wordt gevraagd. Een voorbeeld van een dergelijke gebeurtenis is de brand in het bedrijf *Chemie-Pack* op een industriegebied in Moerdijk op 5 januari 2011. Bij deze brand kwamen chemische stoffen vrij en ontstond een grote rookwolk. Vanwege de rookontwikkeling werden de omgeving en enkele autowegen afgesloten, zoals een deel van de A16, A17 en N3. Zowel tijdens als na de brand was er veel politieke en media aandacht voor de gevaren voor de volksgezondheid vanwege – mogelijke- schadelijke stoffen die in de lucht, op de grond en in het grondwater terecht zouden zijn gekomen. Overheidsoptreden is dan onontkoombaar. Ook het negeren van *focusing events*, gebeurtenissen die zo krachtig zijn dat ze de publieke en politieke agenda kunnen bepalen, is vrijwel onmogelijk.

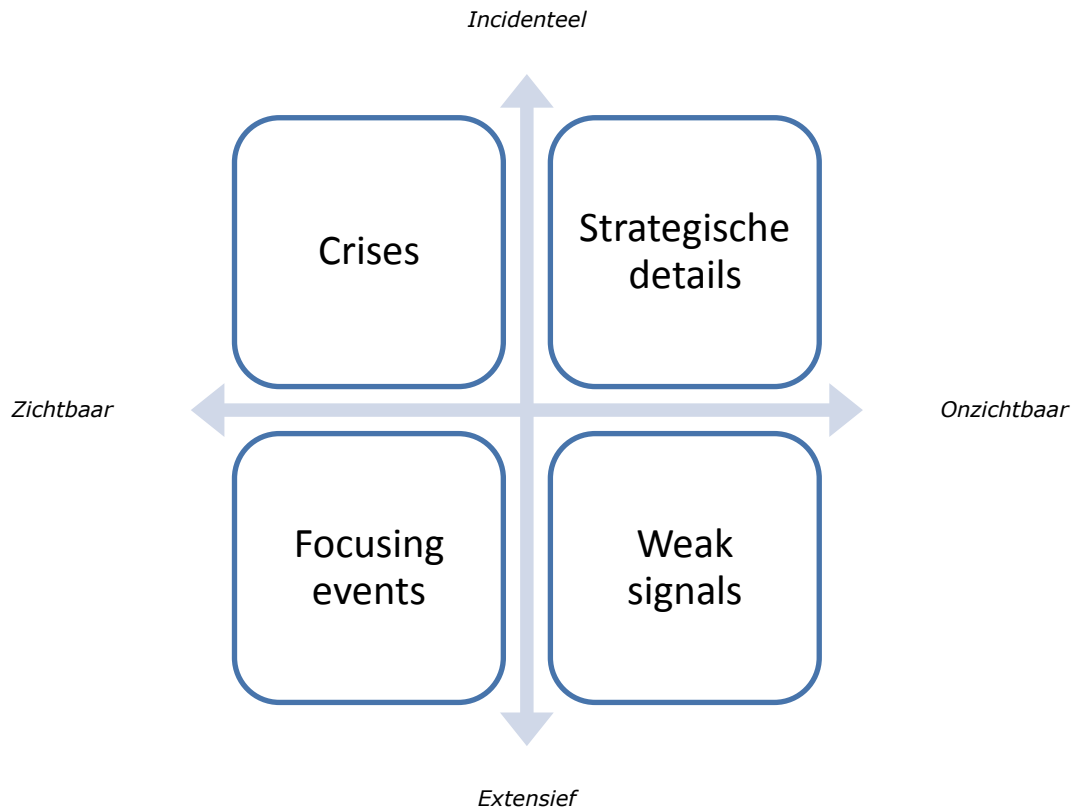
In tegenstelling tot zichtbare gebeurtenissen zijn *onzichtbare* en 'kleine' gebeurtenissen lastig te ontwaren. Dit kan enerzijds voordeel bieden doordat er niet direct actie hoeft te worden ondernomen. Anderzijds kunnen kansen en bedreigingen in de toekomst gemist worden. Het is echter lastig om dergelijke gebeurtenissen als *weak signals* naar boven te halen, vaak zijn ze pas zichtbaar naar mate het signaal sterker wordt of zich herhaalt. *Strategische details* zijn ook niet voor iedereen gemakkelijk zichtbaar. Dit zijn minder zichtbare en kleine gebeurtenissen die een impact hebben op een beperkte groep direct betrokkenen. Dergelijke details zijn niet voor iedereen van belang en moeten 'opgepikt' worden. Tweede Kamerlid Sterk van het CDA vroeg naar aanleiding van het krantenartikel 'Klem tussen de regeltjes' (Telegraaf, 2011) tijdens het 'mondelijke vragenuurtje' hoe het kabinet een einde gaat maken aan het 'regeloerwoud' voor gehandicapten die graag aan het werk willen. Er zijn volgens haar teveel regels, terwijl er meer mensen aan het werk moeten (Sterk, 2011). Staatssecretaris De Krom van Sociale Zaken was het met haar eens dat regels niet beperkend moeten zijn (Tweede Kamer, 2011). Dergelijke op het oog wellicht kleine zaken als het instellen en wegnemen van regels die de toegang tot de arbeidsmarkt van gehandicapten beperken, kunnen van betekenis zijn voor de betrokkenen. Tegelijkertijd kunnen deze gebeurtenissen door erop in te spelen van 'strategisch' belang zijn.

Incidenteel of extensief

Een tweede onderscheid van gebeurtenissen kan gemaakt worden door het uitgroeiende karakter van gebeurtenissen nader te beschouwen. Zo zijn er gebeurtenissen zoals *crises* en *strategische details* die een *incidenteel* karakter hebben. Deze gebeurtenissen kunnen in zekere zin omlijnd of afgebakend worden. Een *crisis* zoals de brand bij het bedrijf *Chemie-Pack* in Moerdijk treedt plotseling op, en kan daarna weer gaan liggen. Ook strategische details zijn 'begrensd'. Een weigering van een vergunning door de gemeente aan een strandtenthouder kan voor de betrokkenen van strategisch belang zijn doordat de onderneming wellicht niet kan aanvangen, maar is niet iets wat voor meer personen van betekenis is.

Er zijn ook gebeurtenissen met een *extensief* karakter. Deze gebeurtenissen kunnen zich ontwikkelingen tot gebeurtenissen van grotere betekenis. *Focusing events* zijn gebeurtenissen die uitgedroefd zijn tot onderwerpen die de beleids- en politieke agenda domineren. Dit uitgroeien, te vergelijken met een sneeuwbal die door rolt, kan ervoor zorgen dat de impact op de langere termijn steeds groter wordt. Zo kunnen 'verhitte' issuelijnen ontstaan, of ideeën onder het mom van de gebeurtenis ook op de agenda worden gezet. In juli 2010 werd de Hogeschool Inholland beticht van fraude met diploma's. Aan honderden studenten van de opleiding Media en Entertainment Management zou ten onrechte een diploma verstrekt zijn. Hierdoor is de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs onder druk komen te staan; de bekostiging werkt onder meer op basis van het aantal verstrekte diploma's. Na Inholland kwamen meerdere hogescholen die verdacht werden van diplomafraude in het nieuws. Naar aanleiding van onderzoek van de Onderwijsinspectie schreef staatssecretaris Zijlstra een brief naar de tweede kamer: "de waarde van een hbo-diploma mag niet ter

discussie staan. Dat is helaas nu wel het geval en dat vind ik een ernstige zaak." (Brief van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Tweede Kamer, 2011). Verschillende maatregelen werden vervolgens voorgesteld om de kwaliteit van onderwijs te handhaven en het toezicht beter te organiseren. In Holland kan gezien worden als een *focusing event* aangezien het stelsel rondom bekostiging en kwaliteit in het hoger onderwijs op de agenda is gezet. De eerder genoemde *weak signals* hebben ook een extensief karakter. Zij kunnen voorspellers zijn van grotere ontwikkelingen. Vooral op het gebied van toekomstverkenning zijn *weak signals* veelgebruikt, het signaleren van krantenberichtjes of door achter ervaringen van stakeholders te komen kunnen bedreigingen en kansen in de toekomst opgespoord worden.



Figuur 3.1. Indeling gebeurtenissen

De indeling van vier typen gebeurtenissen langs de assen 'zichtbaar – onzichtbaar' en 'incidenteel – extensief' is niet statisch. Er is gewezen op de betekenisgeving die verschillende personen aan verschillende gebeurtenissen kunnen toedichten waardoor een gebeurtenis niet voor iedereen altijd 'hetzelfde' betekent. Daarnaast kunnen afzonderlijke gebeurtenissen in het schema verschuivingen doormaken. Zo kunnen *weak signals* en *strategische details* voorspellers en voorlopers zijn van zowel *crises* en *focusing events*. Onder meer Weick (1990) heeft gewezen op het gegeven dat kleine incidenten en gebeurtenissen in elkaar grijpen en belangwekkender worden. Hij benadrukt dat het belangrijk is om te begrijpen dat "*small events can combine to have disproportionately large effects*" (Weick, 1990, p. 571). *Crises* kunnen op hun beurt ook uitgroeien tot *focusing events*, doordat zij opgepikt worden en als toonbeeld gaan dienen.

Of gebeurtenissen meer of minder zichtbaar of extensief zijn kan gevolgen hebben voor hoe strategen ermee omgaan. Hieronder volgt een meer gedetailleerde beschrijving van de verschillende te onderscheiden gebeurtenissen, waarna deze paragraaf afgesloten zal worden met wat deze gebeurtenissen betekenen voor de strategie.

Crises

Gebeurtenissen zijn *crises* wanneer deze ervaren worden als een periode van dreiging, onzekerheid en impact vertoont op processen in de hele samenleving en in de politiek ('t Hart & Boin, p. 545-546). Crises leveren daardoor dynamische en chaotische situaties op, en kunnen lang voortduren. Of een crisis als zodanig wordt bestempeld is afhankelijk van wie de gebeurtenis beschouwd - de media, politiek of burgers, en wanneer deze betekenisgeving plaatsvindt ('t Hart, 1993). De schaal van de crisis is afhankelijk van de mate waarin het aansluit bij ontwikkelingen in de samenleving ('t Hart & Boin, p. 546). Het gaat dus om *zichtbare* gebeurtenissen met een grote aanwezigheid. Dergelijke manifeste gebeurtenissen doen de verwachtingen voor snel en daadkrachtig optreden van de overheid stijgen. Crises kunnen namelijk nogal wat teweeg brengen. Allereerst kunnen crises gevaarlijk zijn door de omvang, ambiguïteit en bedreiging van de status quo. Het kan zorgen voor delegitimatie van het huidig beleid, de politiek leiders en publieke instituties ('t Hart, 1993, p. 39-40; 't Hart & Boin, 2003).

Optreden tegenover crises is niet gemakkelijk. 't Hart & Boin (2003, p. 546) spreken van een kloof tussen de verwachtingen van burgers en wat de overheid kan bewerkstelligen. Moderne crises zijn zeer complex en oncontroleerbaar door ontwikkelingen als globalisering, deregulering, en informatie- en communicatietechnologieën. In deze "*close-knit world*" ('t Hart & Boin, p. 545) is overheidsoptreden lastig. Doordat een crisis het domein is van meerdere realiteiten, conflicterende cognities en sociale constructies is het lastig om overheidsoptreden te bepalen.

Ook kennen crises een *incidenteel* karakter. Crises worden zo genoemd omdat zij niet elke dag optreden. Hoewel overheidsoptreden gewenst is, kan optreden niet alleen lastig maar ook ongewenst zijn. Eerder is gewezen op 'gevaren' die schuilen in de reflex om snel te handelen door veranderingen door te voeren na gebeurtenissen (RMO, 2006; Van de Donk & Hemerijck, 2007; Trappenburg, 2008). Ook 't Hart & Boin (2003) pleiten voor terughoudendheid en een attitude van "*bring things back to normal*" ('t Hart & Boin, 2003, p. 545). Bij crisismanagement is het volgens hen zaak om de schade te minimaliseren, de pijn te verlichten, het vertrouwen te herstellen en de bestaande waarden en structuren te bevestigen. In snel veranderende omgevingen is een leereffect op langere termijn lastig te bewerkstelligen ('t Hart & Boin, 2003, p. 547-548).

Focusing events

Gebeurtenissen kunnen een belangrijke rol vervullen in het bepalen van de politieke en publieke agenda. Het bespelen van deze agenda's is een cruciale vaardigheid binnen *gepolitiseerde settingen*; anders is er geen aandacht, geen besluitvorming en geen bestuurlijke actie (Noordegraaf, 2008, p. 261). Gebeurtenissen die in staat zijn om de politieke en publieke agenda te beïnvloeden worden *focusing events* genoemd (Kingdon, 1984, 2003; Birkland, 1998). *Focusing events* zijn "*sudden, attention-grabbing events [...] in advancing issues on the agenda and as potential triggers for policy change*" (Birkland, 1998, p. 53). Vooral door de inzet van belangengroepen die er actief voor zorgen dat de gebeurtenissen onder de aandacht blijven, groeien deze gebeurtenissen uit in omvang en worden ze steeds *zichtbaarder*. Het *extensieve* karakter komt bovendien tot uiting in de 'eigenschap' van *focusing events* om slapende *issues* net dat duwtje te geven zodat zij op de agenda terecht komen. *Focusing events* kunnen als krachtig symbool werken waardoor de aandacht wordt getrokken en de perceptie van een probleem of kans ontstaat, en waardoor de gebeurtenissen lastig te negeren zijn. Het proces van probleemvorming voltrekt zich vaak door een effect van *bandwagon* - sneeuwbal effect: een idee krijgt steeds meer aandacht wat een versnelling veroorzaakt (Kingdon, 2003, p. 139-140). Op een gegeven moment ontstaat er een '*take-off*' waardoor een doorbraak ontstaat. Deze gedachte baseert zich op

het fenomeen van *tipping points* (Schelling, 1978; Gladwell, 2000) waarbij een lijn van kleine gebeurtenissen op een bepaald punt omslaat en van grote betekenis blijkt.

Eenzijds geeft de theorie over *focusing events* aan dat kritieke momenten waarop een *take-off* ontstaat weinig beïnvloedbaar zijn en een eigen dynamiek kennen. Anderzijds bestaat er ruimte om actief op te treden. De theorie over de rol van *focusing events* past binnen besluitvormingstheorieën gebaseerd op het *garbage can model* van March & Olsen (1979). Besluitvorming is volgens deze theorieën een dynamisch proces. Kingdon's theorie onderscheidt drie stromen die ieder hun eigen weg gaan: een politieke stroom, een stroom met geïdentificeerde problemen, en een stroom met oplossingen. Wanneer deze stromen gekoppeld worden, kunnen *windows of opportunities* ontstaan, waarbij bestuurlijke actie mogelijk is. Personen hebben op dit proces de besluitvorming niet in de hand, maar kunnen wel degelijk invloed uitoefenen. Zogenaamde *policy entrepreneurs*, 'beleidsondernemers' (Noordegraaf, 2008, p. 262), kunnen de verschillende stromen beïnvloeden en hierdoor zelf *windows of opportunities* creëren. Deze pleitbezorgers hebben de wil om middelen te investeren (energie, tijd, reputatie, geld), om ballonnen op te laten, het proces te beïnvloeden, het debat te bespelen en ideeën bewerkstelligd te krijgen (Kingdon, 2003, p. 122-123). Zij kunnen zorgen voor net dat extra zetje zodat stromen gekoppeld worden.

Strategische details

Strategische details zijn op het oog onbelangrijke 'kleine' zaken die kunnen uitgroeien tot grotere ontwikkelingen van meer betekenis. Smith en Vaughan (1981) verwijzen naar *strategic details*, als geïsoleerde centrale kenmerken en variabelen, binnen een groot analyse model waarbij de economische kosten van milieureguleringen centraal stonden. Hoewel het onderzoeksgebied niet relevant is, is de term dat des te meer. Deze gebeurtenissen met een geïsoleerd, *incidenteel* karakter kunnen als het ware begrensd worden; zij zijn alleen voor direct betrokkenen van belang. Dit maakt de gebeurtenissen ook *onzichtbaar*, alleen belanghebbenden hebben ermee te maken.

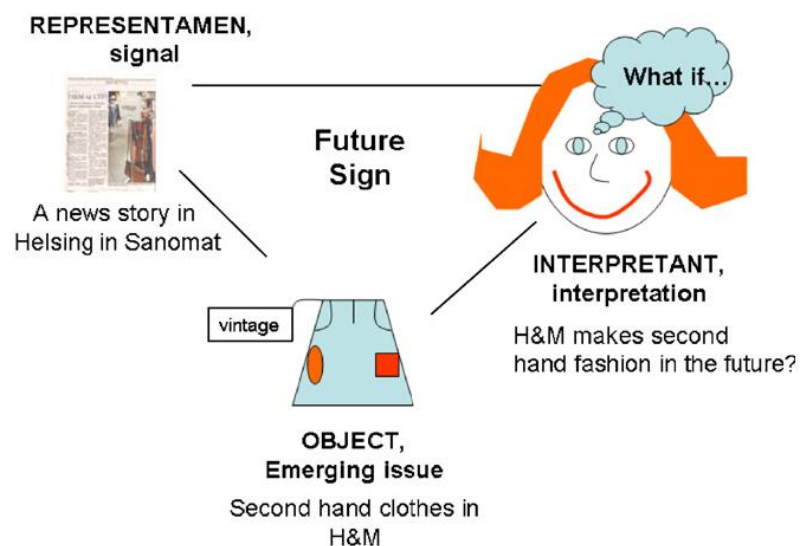
Dergelijke gebeurtenissen kunnen wel degelijk van strategisch belang zijn. Mintzberg (1987, p. 14) benadrukt dat het zich kan uitbetalen om de details te managen. Niet alleen blijken gebeurtenissen later van strategische waarde te zijn, ook kunnen gebeurtenissen *nu* voor betrokkenen van belang zijn om hun werk te doen of doelen te bereiken. Verder is het fenomeen van strategische details nog weinig belicht in de wetenschappelijke literatuur.

Weak signals

Er zijn gebeurtenissen te typeren die moeilijk te ontwaren zijn; die *onzichtbaar* zijn. Deze gebeurtenissen hebben daarnaast een *extensief* karakter. Zij kunnen voorbodes zijn van grotere ontwikkelingen en problemen. Deze indicatoren voor toekomstige verandering worden voornamelijk in studies over toekomstverkenningen *weak signals* genoemd. Er is echter een debat gaande over wat *weak signals* precies zijn. Dit wordt nog eens versterkt doordat andere concepten zoals *emerging issues*, *seeds of change*, *wild cards*, en *early warning signals*, erop lijken of soms als synoniem worden gebruikt (Hiltunen, 2008; Kuosa, 2010; Van Asselt e.a., 2010). Eén van de eerste representaties van signalen is de beschrijving van Massé in 1965 "a sign which is slight in terms of present dimensions but huge in terms of its virtual consequences" (Kuoska, 2010 p. 42). Ook Ansoff (1975) heeft over het fenomeen geschreven en velen volgden daarna. De smalle definitie van een *weak signal* is "the first sign of a possible change in the future" (Hiltunen, 2008, p. 252), echter worden er door wetenschappers veel zaken aan toegedicht. Discussie bestaat onder andere over de duur van het signaal – slechts een moment of langer –, en over wie diegene zijn die het signaal zenden, ontvangen en kunnen interpreteren – experts of iedereen – (Idem, p. 252-256). Het door middel van signalen en gebeurtenissen een lange ontwikkeling – trend- in de toekomst zien, is onderwerp van kritiek. Het kan niet-lineaire en overlappende gebeurtenissen negeren, net als mogelijke anti-trends (Kuoska, 2010, p. 42). Daarnaast geeft Korsten (2005, p. 15-16) aan dat de neiging kan ontstaan te veel te signaleren en vervolgens relevant en betekenisvol te verklaren, zodat een gevaar bestaat van overproductie van beleid door het waarnemen van

voortekens. Dit roep niet alleen de vraag op wie dat beleid gaat betalen, maar het roept ook meer fundamentele vragen op over de rol van de overheid.

Hiltunen (2008) stelt gebaseerd op eerder debat de nieuwe term *weak future sign* voor en presenteert een triadisch model rondom dit begrip. Dit model illustreert Hiltunen aan de hand van een krantenbericht in de Finse krant, Helsingin Sanomat, over de kledingwinkelketen Hennes en Mauritz (H&M). In het artikel wordt beschreven dat twaalf H&M winkels tweedehands kleding gingen verkopen. Omdat het signaal, gepubliceerd in een populaire krant, als redelijk zichtbaar is te bestempelen vond Hiltunen het problematisch om het als *weak signal* te bestempelen, aan de andere kant was het een vrij nieuw fenomeen en kan het een begin zijn van groter fenomeen. Drie begrippen in haar model staan centraal. Allereerst het *signaal*, wat de concrete vorm inhoudt waarin het signaal zich manifesteert. Het signaal staat in verband met het tweede begrip, het *issue* waar het naar verwijst. Tot slot maakt de ontvanger van het signaal een *interpretatie* door middel van zingeving (Hiltunen, 2008, p. 248-250).



Figuur 3.2. *Future sign* uit: Hiltunen (2008, p. 250).

In het model wordt vooral het onderscheid gemaakt tussen wat echt gebeurt (*issue*) en de informatie (*signal*). Daarnaast maakt Hiltunen onderscheid tussen twee typen van *weak future signs*: *early information* en *first symptoms*. In *early information* is het aantal signalen en de zichtbaarheid smal, het aantal gebeurtenissen (*issues*) is daarom ook smal. Hieruit volgt dat de interpretatie ook moeilijk is. De andere categorie wordt *first symptoms* genoemd, hier zijn de signalen veelvoorkomend en zichtbaar, echter bestaat er nog steeds moeite met de interpretatie van het signaal (Hiltunen, 2008, p. 256-257). Voor dit onderzoek wordt vastgehouden aan de meer gangbare term *weak signal* zodat meerdere gebeurtenissen in het schema passen, wel wordt rekening gehouden met de nuances en indelingen die onder meer Hiltunen (2008) maakt.

Er is een belang voor de ambtelijke top om zwakke signalen te detecteren (Korsten, 2005). Enerzijds is vroege signalering van een nieuwe ontwikkeling nuttig en geldt het als waarschuwing voor veranderingen. Signalen detecteren en erop te reflecteren kan ertoe leiden dat er ingespeeld wordt op de vroege signalen; de vroege voortekenen van verandering. Dit inspelen kan door versterking, tempering, terugdringen, begeleiding, en door er anders op in te spelen van de kant van de overheid. Men kan daarnaast niet zozeer het signaal veranderen maar de gevolgen ervan voorkomen, beperken of ombuigen. Deze aanpak van detectie, reflectie en het formuleren van handelingsperspectieven, biedt kansen voor overheidsbeleid. Volgens Korsten (2005) kan creativiteit en innovatie in beleid ontstaan. Daarnaast geeft ook Korsten aan dat zwakke signalen

tegenbewegingen kunnen verwachten, het kan worden afgedaan met 'alternatieve gedachten zijn er altijd, stelt niets voor, of waait wel over' (Korsten, 2005, p. 2). Het is niet gemakkelijk om onzichtbare gebeurtenissen als *weak signals* te ontwaren. Ze zijn zoals Hiltunen doet bijvoorbeeld te vinden in – ingezonden brieven in – kranten, door goed rond te kijken en te spreken met bepaalde groepen (Hiltunen, 2008; Korsten, 2005). Over dit oppikken van signalen volgt in de volgende subparagraaf meer.

Omgang met crises, focusing events, strategische details en weak signals

Gebeurtenissen bestaan in verschillende soorten en maten. De kenmerken hebben gevolgen voor de omgang. 'Attention-grabbing' en *zichtbare* gebeurtenissen zoals *crises* en *focusing events* vragen om zichtbaar overheidsoptreden. Aan de andere kant geeft het incidentele en onvoorspelbare karakter van *crises* weer dat gewaakt moet worden voor korte termijnbeslissingen die leiden tot onontkoombare besluiten ('t Hart & Boin, 2003). 't Hart & Boin (2003) geven aan dat dit lastig is omdat crisismanagement in de openbaarheid plaats vindt waar de verwachtingen hoog zijn en de valkuil op de loer ligt om snel te vervallen in veranderingen en improvisaties. Juist doordat *crises* ontstaan door interpretaties zijn symbolische daden volgens hen een goed instrument. Dit vraagt verder kijken dan "official actions" en "rationaliteiten" ('t Hart, 1933, p. 47). Vanuit het idee dat strategen er zijn om de lange termijn in de gaten houden zouden zij bij uitstek geschikt zijn om bij gebeurtenissen als *crises* de (re)acties te temperen.

Ook *focusing events* kunnen door hun hoge mate van zichtbaarheid veel aandacht naar zich toe trekken. Naast dat hier ook kritiek kan worden geuit op het nemen van snelle korte termijnbeslissingen, biedt het stromenmodel van Kingdon ook mogelijkheden voor strategen. Zij kunnen als *policy entrepreneurs* optreden door gebeurtenissen te beïnvloeden en op de agenda proberen te krijgen. Volgens Kingdon (2003) kunnen *policy entrepreneurs* hierbij gebruik maken van de kwaliteiten die zijzelf bezitten of die ze via anderen weten in te zetten. De noodzakelijke kwaliteiten voor deze ondernemers die Kingdon noemt zijn: "First, claim to a hearing' [...], 'Second, the person is known for his political connections or negotiating skill', [...] 'Third, and probably most important, successful entrepreneurs are persistent" (Kingdon, 2003, p. 180-181). Om succesvol te zijn moet een beleidsondernemer de mogelijkheid hebben voor anderen te kunnen spreken, of een belangrijke positie hebben. Daarnaast moet de ondernemer in het politieke speelveld zijn weg kennen, en tot slot geduld hebben en bereid zijn middelen te investeren. Bovendien is ook de politieke omgeving en de publieke opinie belangrijk om *windows of opportunity* te creëren (Kingdon, 2003, p. 146).

Het herkennen en inspelen op *onzichtbare* gebeurtenissen is lastig. Voor degenen die *strategische details* en *weak signals* proberen te detecteren is het belangrijk dat zij overtuigd zijn van het nut van signalering. Ook moet de ambtelijke en bestuurlijke top openstaan voor deze aanpak. Er moet volgens Korsten (2005) bovendien methodisch gewerkt worden. Daarnaast moet een denkschema gekozen worden waarbij men openstaat voor ontwikkelingen die het heersende discours ter discussie stellen, er moet bovendien een veilige omgeving bestaan waarbij onzekerheid aanvaardbaar is, en er moeten handelingsperspectieven worden geformuleerd en losgelaten (Korsten, 2005, p. 7). Tot slot is 'durf' noodzakelijk om buiten de politieke correctheid en bestaande denkramen te treden (Korsten, 2005, p. 16). De omgang met *weak signals* is geen gemakkelijke en vereist 'goed zoeken', maar zoals eerder aangegeven kan 'het er op tijd bijzijn' wel veel voordelen voor strategen opleveren.

Ook 'angst' kan een rol spelen in de omgang met gebeurtenissen. Voor beleidsmakers en strategen in het bijzonder kan het lastig zijn om signalen door te geven. Het brengen van slecht nieuws of nieuws dat later onbelangrijk blijkt te zijn is niet prettig: de reputatie van 'troublemaker' is namelijk niet geliefd ('t Hart & Boin, 2003, p. 547). De strategen staan bovendien in sterke verbinding met de organisatie, het kan lastig zijn om met een 'helikopterview' te kijken. Toch is het van belang voor strategen vanwege de kansen en bedreigingen voor niet alleen de strategie, maar voor de gehele organisatie dat er bewustwording optreedt van de relatie tot de actualiteit, en de mogelijkheden die het biedt voor het werk. Al was het maar, dat strategen niet 'de schuld' krijgen wanneer zaken exploderen.

3.3 Identificeren, interpreteren en interveniëren

In de vorige paragraaf is een indeling van verschillende gebeurtenissen gepresenteerd. Voor strategen zijn gebeurtenissen van belang omdat zij de doelen van de organisatie – en daardoor de strategie – in de weg kunnen staan, en tegelijkertijd kunnen gebeurtenissen kansen en mogelijkheden bieden. Bovendien kunnen gebeurtenissen signalen zijn voor ontwikkelingen in de toekomst. Voor de omgang met gebeurtenissen kan het een rol spelen of gebeurtenissen vaker optreden, of zij in verband staan met 'verhitte' issues en door wie zij 'gezien' worden. Bij de omgang met gebeurtenissen krijgen strategen bovendien te maken met verschillende opgaven en dilemma's. De reputatie van 'boodschapper van slecht nieuws' is namelijk niet geliefd. Gebruik maken van gebeurtenissen en hierbij de publieke en politieke agenda spelen vraagt nogal wat van strategen.

Om erachter te komen welke factoren van invloed zijn op de omgang met actuele gebeurtenissen door strategen zal nu het proces van omgang bekeken worden. Gebeurtenissen moeten ten eerste als zodanig herkend worden; ze moeten door strategen *geïdentificeerd* worden. Ten tweede moeten zij *geïnterpreteerd* worden; wat is de betekenis die aan de gebeurtenissen gegeven wordt? Ten derde kunnen strategen besluiten om naar aanleiding van de actuele gebeurtenissen te handelen; ze gaan *interveniëren*.

Identificeren

Actuele gebeurtenissen moeten allereerst als zodanig gezien en opgepikt worden door strategen. Vanwege het belang voor de organisatie vereist dit het in de gaten houden van de omgeving, en het uitkijken naar discontinuïteiten die kansen en bedreigingen inhouden (Ansoff, 1965). Snel inspelen op gebeurtenissen betekent dat bijsturing mogelijk is (Metze, 2003). Strategen moeten daarom alert zijn om actuele gebeurtenissen te detecteren. Bij het identificeren van gebeurtenissen spelen verschillende factoren een rol. Al genoemd is om te beginnen de mate van zichtbaarheid. Zichtbare gebeurtenissen zijn bijna zonder dat de strateeg er iets voor hoeft te doen te identificeren. *Crises* en *focusing events* hebben een grote zichtbaarheid en zijn daarom makkelijker te zien dan *weak signals* en *strategische details*. Daarnaast kan de duur van het signaal een belangrijke rol spelen; een actuele gebeurtenis kan één keer voorkomen, maar ook meerdere keren waardoor de zichtbaarheid verhoogt wordt. Ook kan een rol spelen wie het signaal uitzendt (Hiltunen, 2008, p. 252). Ook van belang is hoe 'klein' of 'groot' een gebeurtenis is. Kortom hoe groot is de impact en effect van de gebeurtenis (Ilmola & Kuusi, 2006). Bovendien kan een actuele gebeurtenis verwijzen naar een lopende 'issue lijn' waardoor de aandacht voor een gebeurtenis in meer of mindere mate al gewekt is, of juist helemaal niet aanwezig is.

Van belang bij de ruimte voor identificatie zijn de mogelijkheden daartoe. In de literatuur wordt ook wel gesproken over de mogelijkheden die personen hebben voor het denken buiten de bestaande denkkaders, en het gebruikmaken van de juiste filters (Ansoff 1980; Ilmola & Kuusi). Ilmola & Kuusi (2006, p. 912-913) wijzen op de breedte van filters die personen hebben. De breedte van een filter verwijst naar de bekwaamheid om variëteit aan relevante signalen op te vangen, waarbij relevantie slaat op de aansluiting bij de thema's die passen bij de organisatie, en een *information overload* tegengaat (Ilmola & Kuusi, p. 913). Het is de kunst om een radar zo in te stellen dat de radar bepaalde relevante signalen kan oppikken die anders onhoorbaar of onzichtbaar blijven (Korsten, 2005, p. 4). Ook speelt hierbij een belangrijke rol of de omgeving van de strategen – overige functionarissen waaronder de ambtelijke top – open staat voor dit 'verder kijken'. Bovendien moet de strategische eenheid de capaciteit hebben om hier aandacht aan te besteden. Voor de strateeg betekent dit dat hij overtuigd moet zijn van het nut van het identificeren van actuele gebeurtenissen. Hij moet zich daarbij bewust zijn van de verschillende denkkaders en filters die gehanteerd worden. Wanneer hij de ruimte heeft gekregen en daar gebruik van maakt kunnen er ook tegenstrijdige signalen optreden. Zo kunnen *mixed signals* enerzijds signalen afgeven van een mogelijke bedreiging, anderzijds dat alles goed gaat (Clegg et al., 2011, p. 284). De strateeg kan net zoals Hiltunen (2008) gebruik maken van krantenartikelen en te spreken met bepaalde groepen. Ook Korsten (2005) haalt kranten en andere media aan.

Bovendien wijst hij op enkele methodieken die vooral inhouden het detecteren van informatie vanuit verschillende hoeken zoals door het organiseren van focusgroepen en *brainstorms*, en daarop vervolgens te reflecteren. De strateeg zal van deze en andere manieren gebruik kunnen maken om actuele gebeurtenissen te identificeren.

Interpreteren

Wanneer signalen doorgelopen zijn moeten deze geïnterpreteerd worden om te besluiten wat er mee gedaan moet worden. Het is mogelijk dat een signaal wel door komt, maar genegeerd wordt (Korsten, 2005, p. 5). Om gebeurtenissen te interpreteren en te begrijpen vindt er een proces van betekenisgeving plaats (Weick, 1995, 2011). Het duiden van gebeurtenissen vindt in ambigue omgevingen niet plaats via de '*logic of consequence*' maar via de '*logic of appropriateness*' (March & Olsen, 1989; Noordegraaf, 2008; Peeters e.a., 2008). De '*logic of consequence*' veronderstelt dat mensen een logische afweging maken van de doelen die ze hebben, de omgevingsfactoren die aan de orde zijn en de instrumenten die voorhanden zijn, en dat ze daaruit de 'beste' optie kiezen. Deze logica is onhoudbaar in ambigue omgevingen aangezien mensen niet alleen onvoldoende tijd en middelen hebben om alle relevante informatie te verzamelen. Ook bestaat dé informatie als zodanig niet. Wat informatie 'betekent' hangt namelijk af van de betekenis die mensen eraan geven, waardoor er meerdere interpretaties mogelijk zijn. March & Olsen (1989) gaven aan dat functionarissen daarom hun handelen bepalen op basis van de '*logic of appropriateness*'. Functionarissen kiezen voor 'passend' gedrag in de dagelijkse werkpraktijk wat aansluit bij de dominante organisatiestructuur en ingesleten manieren van werken.

Om dit gedrag te bepalen moet eerst begrepen worden wat er aan de hand is, en betekenis gegeven worden door de actuele gebeurtenissen te interpreteren. (On)uitgesproken verwachtingen over het functioneren, vastgelegde procedures of andere *cues* fungeren voor zingeving door af te vragen wat de situatie 'is' en wat het 'betekent' (Weick, 1995). Deze *stimuli* zorgen voor 'herkenning' van een situatie en bieden een 'theorie' over het gevolg van een situatie en de mogelijke handelingsopties (Peeters e.a., 2008, p. 11). Voor strategen betekent dit dat zij op basis van ingesleten patronen die te maken hebben met de werkpraktijken in de organisatie betekenis geven aan gebeurtenissen. Strategen hebben bepaalde verwachtingen over hun werk, door zichzelf maar ook door de organisatie toegedicht waarop zij gebeurtenissen interpreteren.

Strategen moeten dus afwegen op welke gebeurtenissen zij inspelen, en op welke manier. Zij doen dat door middel van een proces van zingeving, op basis van verwachtingen, door de organisatie en de doelen van de organisatie met elkaar te verbinden, oftewel door zingeving de gebeurtenissen te interpreteren. Clegg et al. (2011, p. 30) benadrukken ook dat gebeurtenissen altijd in de context van de organisatie en omgeving bekeken moeten worden. Hoe deze situaties geïnterpreteerd worden hangt dus af van de individuen die door de gemeenschappelijke en 'gepaste' manieren van zingeving gebeurtenissen en situaties duiden. Ook hier speelt het inzetten van de juiste filters een rol (Ilmola & Kuusi, 2006, p. 913). Aan informatie wordt, afhankelijk van de filter van een strateeg, op een bepaalde manier betekenis gegeven. Zeker in ambigue omgevingen kunnen strategen te maken krijgen met multi-interpretabele en ambigue gebeurtenissen en issues. Zij moeten afwegen wanneer actuele gebeurtenissen een bedreiging of *opportunity* vormen, wat de status is van bijbehorende *issues* - *small, cool, big of heated* (Noordegraaf, 2000), en wat de impact van de gebeurtenissen kan zijn in de toekomst. Verder is al aangegeven dat strategen als *policy entrepreneurs* de publieke en politieke agenda kunnen bespelen, hiervoor moeten strategen door gebeurtenissen te begrijpen in de context 'weten' wanneer dit mogelijk is.

Afhankelijk van de soort gebeurtenis kan het proces van zingeving anders verlopen. Zo kunnen *crises* en *focusing events* een grotere impact hebben waardoor het proces van zingeving urgenter kan lijken. *Weak signals* vereisen juist een hoge mate van 'kudde' om ze te interpreteren door middel van zingeving. Dit geldt in het bijzonder voor het interpreteren van *strategische details*. Deze gebeurtenissen kunnen door hun ongrijpbaarheid en lage zichtbaarheid lastig te duiden zijn. Aan het begin van deze subparagraaf werd al gesteld dat strategen gebeurtenissen kunnen negeren. Het kan geïnterpreteerd zijn als *meaningless roaring* of er kan besloten worden niks met de gebeurtenis te doen vanwege capaciteitsgebrek of lage prioriteit.

De betekenisgeving van gebeurtenissen speelt een belangrijke rol voor welke handelingsopties worden gekozen, en dit kan ook in het licht van de verschillende gebeurtenissen anders uitpakken.

Interveniëren

Op basis van de '*logic of appropriateness*' bepalen functionarissen wat 'passend' gedrag is. Hierbij kunnen ze gebruik maken van *cues* die handelingsopties pre-selecteren. Sommige opties kunnen letterlijk bij voorbaat al niet meegewogen worden, of er kunnen verwachtingen zijn dat iets niet goed zal werken of andere mensen het vast niet zien zitten. Mensen 'weten' dat er op een bepaald moment bepaald gedrag vereist is, omdat zij bepaalde verwachtingen hebben op basis van eerdere ervaringen of verhalen van anderen over wat 'moet' in een bepaalde situatie (Peeters, e.a., 2010, p. 30). Het is interessant om de aard van de functie van strateeg hiermee in verband te brengen. Enerzijds worden strategen in sterke mate beïnvloed door hun omgeving en geven zij vorm aan hun werk in de dagelijkse werkpraktijk. Anderzijds worden zij geacht door grenzen van de organisatie heen te breken. Iets minder 'gepast' gedrag kan voor hun werkpraktijk geoorloofd – juist nodig – zijn, wel moet het werk 'zin' hebben en hiervoor zullen strategen niet teveel afwijken van organisatiestandaarden en patronen.

Strategen kunnen zorgen voor de '*strategic response*' (Ansoff, 1980, p. 134) die een organisatie moet ontwikkelen tegenover actuele gebeurtenissen. Zij hebben de expliciete opdracht gekregen om te werken aan de strategische functie van de organisatie en hierbij is het paraat hebben van een handelsrepertoire onvermijdelijk. Een aantal factoren zijn hierbij van belang. *Strategic responses* moeten wel werken. Kingdon (2003) noemt een aantal criteria die van belang zijn voor het slagen van handelingen: er moet een erkenning zijn van een probleem, technische haalbaarheid, acceptatie en consensus in de gemeenschap, tolereerbare kosten en kans bij gekozen politici. Er zijn meer factoren waar strategen rekening mee moeten houden. Zo speelt ook hier de factor *tijd* een grote rol. Ansoff (1980) wees er al op dat er rekening gehouden moet worden met hoeveel tijd er is om te handelen. Ook moet er rekening gehouden worden met acties die al lopen; bij sommige *issues* kunnen al eerdere acties ingezet zijn. Aan de andere kant kan het handelen van strategen ook leiden tot 'nieuwe', innovatieve oftewel emergente strategieën. Gebeurtenissen kunnen iets 'nieuws' aan het licht brengen of vragen om een nieuwe aanpak omdat eerdere zaken niet werkten. Flexibiliteit om hierop in te spelen is vereist.

De gepresenteerde indeling van gebeurtenissen komt terug wanneer we kijken naar het handelingsrepertoire van strategen. Bij zichtbare 'grote' gebeurtenissen als *crises* en *focusing events* spelen andere zaken een rol dan bij gebeurtenissen die minder zichtbaar zijn. Bij grotere incidenten en rampen dienen de betrokkenen eerst gerustgesteld te worden en is het nodig dat op zijn minst symbolische acties worden ondernomen. Zodat betrokkenen duidelijk wordt gemaakt dat er aandacht is voor het probleem, dat eraan gewerkt wordt en om emoties een uitweg te doen vinden (Noordegraaf, 2008, p. 253). Ten tweede staan er politieke en bestuurlijke reputaties op het spel waar een reactie op gevonden moet worden. Ten derde staat de robuustheid van de organisatie zelf op het spel (Idem, p. 253). Bij gebeurtenissen met een grote impact is snel en daadkrachtig optreden dus vereist om de situatie te stabiliseren. Wel is dit lastig omdat er vaak meerdere interpretaties van actoren een rol spelen. Er zijn ook gebeurtenissen met een minder grote impact waarop de handelingen meer gericht kunnen zijn op preventie, voorkomen, of juist het uitvergroten en voor het voetlicht brengen van actuele gebeurtenissen. Bij sommige *focusing events* waarbij de oplossingen nog niet gestart zijn, kunnen strategen als *policy entrepreneurs* op inspelen door op te acteren. Dit vraagt wel energie, tijd en geld en bepaalde kwaliteiten om de ideeën bewerkstelligd te zien krijgen. Voorop staat dat strategen de actuele gebeurtenissen niet kunnen veranderen maar wel de gevolgen kunnen voorkomen, beperken, ombuigen en versterken.

3.4 Conclusie

De dynamische en *fuzzy* omgeving van strategen is sterk gericht op de actualiteit. Dat vereist innovatieve en emergente strategieën. Dit zorgt voor uitdagingen voor strategen; zij moeten ervoor zorgen dat zij flexibel inspelen op, en alert zijn tegenover, gebeurtenissen in de omgeving. Van deze gebeurtenissen is een onderscheid gemaakt in de mate van *zichtbaarheid* of *onzichtbaarheid* en er is een tegenstelling gepresenteerd tussen gebeurtenissen met een meer *incidenteel* of *extensief* karakter. Door een proces van *identificeren*, *interpreteren* en *intervenieren* kunnen strategen vervolgens met deze gebeurtenissen omgaan. Verschillende factoren spelen een rol bij de omgang van strategen met actuele gebeurtenissen. Door ook te kijken naar de theoretische bevindingen uit hoofdstuk 2 zal hierop een antwoord worden gegeven.

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat strategen tegen *institutionele grenzen* kunnen aanlopen. Waar strategische eenheden gepositioneerd zijn, of zij meer vraaggestuurd of agenderend werken en hoe zij omgaan met het dilemma tussen 'inkapseling en afstoting' bepaalt hun werk. Doordat zij hun werk doen in nauwe relatie tot de organisatie hebben deze factoren invloed op de omgang met actuele gebeurtenissen. Uit de wetenschappelijke theorie is niet te destilleren hoe de omgang er precies uit ziet. Wel kunnen verschillende *verwachtingen* worden uitgesproken. Doordat de organisatie te maken heeft met een op de actualiteit gespitste omgeving die zeker wanneer er *zichtbare* gebeurtenissen op treden zoals *crises* of *focusing events* verwacht wordt op te treden, kan het voorkomen dat strategen 'meegesleept' worden en aansluiten bij deze gebeurtenissen. Onzichtbare gebeurtenissen, zoals *strategische details* en *weak signals*, kunnen een lagere prioriteit krijgen. Strategen kunnen afhankelijk van de strategische ambitie die zij zichzelf opgedragen hebben of die een 'opdrachtgever' heeft bepaald zich richten op verschillende aspecten. Zo kunnen zij een toegevoegde waarde bewerkstelligen door juist te zorgen voor een lange termijn focus en korte termijn veranderingen te temperen, het inbrengen van kennis, de externe oriëntatie verbeteren en/of zich richten op de ontkokering van beleid. In het empirisch onderzoek kan gekeken worden of zij daadwerkelijk de actuele gebeurtenissen opzoeken, of zij zich daarbij meer richten op *crises* of gebeurtenissen die uitgroeien tot *focusing events*.

Aan de andere kant kunnen strategen ook *wegblijven* van deze zichtbare gebeurtenissen en een toegevoegde waarde bewerkstelligen door juist te kijken naar *onzichtbare* gebeurtenissen die een voorspellend en *extensief* karakter hebben zoals *weak signals* of gebeurtenissen die meer vastomlijnd zijn en voor direct betrokkenen van belang zijn zoals *strategische details*. Beide gebeurtenissen zijn 'klein'. Dit hoeft niet te betekenen dat zij niet 'groter' worden. Vooral het identificeren, interpreteren en intervenieren naar aanleiding van dit type gebeurtenis vereist ruimte voor de strateeg. De professional moet zich bewust zijn van het belang van deze gebeurtenissen en ook de omgeving daarvan zien te overtuigen. Ook hier spelen de strategische ambities een rol. Strategen die de ambitie hebben om de 'externe oriëntatie' te verstevigen zouden weleens meer op de actualiteit kunnen letten, of dit nou zichtbare of onzichtbare gebeurtenissen zijn. Onzichtbare gebeurtenissen zoals *weak signals* zijn gezien hun voorspellende karakter vooral interessant voor strategen die gericht zijn op het 'toekomstbestendig maken van beleid'.

Strategen moeten een *strategic response* ontwikkelen willen ze optimaal gebruik maken van actuele gebeurtenissen. De institutionele grenzen bestaan, tegelijkertijd vraagt een *fuzzy* en *high-velocity* omgeving ook emergente en innovatieve strategieën. De vraag is of strategen dit weten te benutten. De individuele strateeg kan verschil maken. Hij is degene die betekenis geeft aan zijn omgeving. Hier speelt ook het interventierepertoire van de strateeg een rol. Strategen die gericht zijn op het adviseren van de politieke top of bedienen van beleidsdirecties komen vanzelf met de actualiteit in aanraking door de reguliere werkprocessen in een departement. Strategen die meer gericht zijn op het maken van verkenningen en scenariostudies om zo het beleid toekomstbestendiger te maken zullen op zoek gaan naar gebeurtenissen die trends aanduiden. Voor hen zijn *weak signals* interessant doordat zij deze eerste voorbodes kunnen gebruiken voor de

verkenningen. Ook door het organiseren van netwerken en bijeenkomsten met personen uit de buitenwereld kan 'verder' worden gekeken dan de 'waan van de dag'.

Via de empirie kan gekeken worden hoe deze factoren in de praktijk tot uiting komen. In de empirische hoofdstukken zal een relatie gelegd worden met de strategische ambities die een strateeg heeft, hoe de strategische eenheid is gepositioneerd en hoe hij omgaat met het dilemma tussen inkapseling en afstoting. Vervolgens zal gekeken worden hoe de feitelijke omgang met actuele gebeurtenissen eruit ziet door deze te reconstrueren met voorbeelden uit de praktijk.

Hoofdstuk 4 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek naar de omgang van strategen met de actualiteit kan getypeerd worden als een bestuurskundig onderzoek. Bestuurskundig onderzoek kent een aantal unieke kenmerken die ook in deze studie terug komen (Van Thiel, 2010). Allereerst maakt de breedte en complexiteit van het kenobject, het openbaar bestuur, dat veel van de onderzoeksonderwerpen net zoals onderzoek naar strategen bij de Rijksoverheid, uniek en ambigue zijn. Dit bemoeilijkt niet alleen de beoordeling van de geldigheid van de conclusies door het ontbreken van vergelijkingsmogelijkheden, het bemoeilijkt ook het generaliseren van bevindingen naar andere situaties of algemeen geldende theorieën. Bovendien is de praktijk ingewikkeld door de aanwezigheid van veel actoren en informatie, dit maakt dat 'simpele' antwoorden en oplossingen uitzonderlijk zijn. Een andere typische eigenschap van bestuurskundig onderzoek slaat op het toepassingsgerichte karakter. Het onderzoek is gericht op actuele problemen en kwesties in de alledaagse werkelijkheid. Hiermee staat het vinden van oplossingen voor deze specifieke problemen centraal, en in mindere mate het ontwikkelen van een eigen *body of knowledge*. Bestuurskunde heeft hierdoor relatief weinig eigen grote theorieën voortgebracht, de meeste theorieën komen uit steundisciplines wat zorgt voor een interdisciplinair onderzoekskarakter.

Deze kenmerken van bestuurskundig onderzoek zullen in dit hoofdstuk, waar de methodologische verantwoording centraal staat, terugkomen. Naar Van Thiel (2010) wordt stilgestaan bij de gekozen onderzoeksstrategie, onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken. De keuze voor deze elementen wordt beïnvloed door het onderwerp van onderzoek, de vraagstelling en in het bijzonder de stand van de wetenschap met betrekking tot het onderwerp (Van Thiel, 2010, p. 68). Aandacht zal vooral worden besteed aan het karakter van onderzoek doen naar strategievorming bij de overheid.

4.1 Achtergrond onderzoek

Onderzoek naar de omgang met actualiteit van strategen die werken in zogenaamde kennis en strategische directies kan, naar de kenmerken van bestuurskundig onderzoek, getypeerd worden als uniek. Het gaat immers om unieke personen, omgevingen en situaties. Dit onderzoek kan geplaatst worden in de lijn van de studie *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid* van Van Twist, Peeters en Van der Steen uit 2007, waar de kenmerken en dilemma's van strategievorming bij de Rijksoverheid centraal staan. Onderzoek naar strategie en strategen bij ministeries is niet 'nieuw'. Toch heeft dit onderzoek ook een *exploratief* karakter omdat een specifieke spanning onderzocht is waar weinig onderzoek naar is verricht; de relatie tussen actualiteit en strategen. Wat heeft de aandacht voor zichtbare gebeurtenissen zoals crises en de druk op de Rijksoverheid om te handelen naar aanleiding van deze gebeurtenissen, voor gevolgen voor strategen? Blijven zij weg van dit type actualiteit of zoeken zij het op? Dergelijke vragen zijn aanleiding voor dit onderzoek. Dit exploratieve karakter maakt dat het onderzoek ook een beschrijvend en verkennend karakter heeft.

Voor dit onderzoek wordt de '*strategy-as-practice*' benadering gevolgd. Deze benadering met vertegenwoordigers als Whittington (1996, 2006), Jarzabkowski (2005), Johnson et al. (2007), Jarzabkowski et al. (2007), Twist e.a. (2007), Peeters e.a. (2008), Jarabkowski & Spee (2009), legt de nadruk op strategievorming in de dagelijkse praktijk, met daarbij de focus op de context en omgeving waarin strategen zich bevinden. Strategie wordt in deze benadering niet opgevat als iets dat een organisatie *heeft*, maar vooral als iets wat mensen *doen*. Dit uitgangspunt biedt ook de ruimte voor het ontstaan van emergente strategieën. Door de dynamische omgeving kunnen nieuwe strategen gevormd worden. De praktische handelingen en keuzen die gemaakt worden door de strategen vormen de focus van dit onderzoek. De uniekheid van de context en dit onderzoek naar het gedrag van strategen maakt de '*strategy-as-practice*' benadering uitermate geschikt.

4.2 Onderzoeksbenadering

Voor het onderzoek naar de omgang van strategen met actualiteit waarbij hun gedrag centraal staat is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek richt zich op vragen en onderwerpen die te maken hebben met de manier waarop personen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe zij zich op basis daarvan gedragen. Hierbij past ook een sociaalconstructivistisch of interpretatief perspectief: er bestaat niet zoiets als dé werkelijkheid. De werkelijkheid is geconstrueerd door personen die de werkelijkheid op hun eigen manier bezien en vanuit eigen perspectieven handelen (Van Thiel, 2010, p. 42). Bij kwalitatief onderzoek wordt gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte personen te leren kennen met het doel om zowel te beschrijven, en waar mogelijk te verklaren (Boeijs, 2005, p. 27). Op deze manier kan diepgaand onderzoek worden verricht waarbij aandacht kan worden besteed aan de percepties van strategen die hun gedrag kunnen verklaren. Door middel van het reconstrueren van casuïstiek kan dit gedrag bovendien verklaard worden. Het onderzoek heeft niet tot doel een waardeoordeel uit te spreken over de handelingen en gedragingen van strategen. Het gaat er juist om de diversiteit inzichtelijk te maken van het handelingsrepertoire van strategen en waar mogelijk verklaringen van de omgang met actualiteit aan te geven.

4.3 Onderzoeksstrategie

Van Thiel (2010) onderschrijft het belang van de keuze voor een onderzoeksstrategie, -methode en -techniek. In navolging van 't Hart e.a. (1998, pp. 93-96, 135) haalt zij deze termen uit elkaar om verschillende activiteiten aan te duiden. Een onderzoeksstrategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. Binnen een onderzoeksstrategie kunnen vervolgens meerdere methoden – manieren om gegevens te verzamelen – worden ingezet. Technieken duiden aan hoe de gegevens zullen worden geanalyseerd. Van Thiel legt de nadruk op de gelaagdheid die hierin bestaat waarbij de onderzoekers van een meer globale aanpak (onderzoeksstrategie), naar de praktische werkwijze (methode en techniek) van de uitvoering van het onderzoek toewerkt.

Van Thiel (2010) onderscheidt - deels ontleend aan Swanborn (1981, p. 276) - vier onderzoeksstrategieën: het experiment, de enquête, de gevalsstudie en het gebruik van bestaand materiaal. In dit onderzoek is op basis van de probleemstelling, het deels exploratieve en descriptieve karakter van het onderzoeksonderwerp, en de stand van de wetenschap gekozen voor de gevalsstudie. *“De gevalsstudie of in het Engels casestudy, is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht”* (Van Thiel, 2010, p. 99). De casestudy is met name geschikt voor bestuurskundige thema's en dit onderzoek in het bijzonder omdat de 'diepte' in kan worden gegaan, en het rijke beschrijvingen oplevert van actuele onderwerpen (Van Thiel, 2010, p. 100). De intensieve benadering en de focus op reconstructie aan de hand van voorbeelden en interpretaties levert bovendien verklaringen van de cases op. Dit maakt de *casestudy* geschikt voor dit descriptieve en verklarende onderzoek.

Swanborn (2008) geeft een aantal kenmerken van een casestudy. Deze komen terug in dit onderzoek. Allereerst kent het bestudeerde sociale verschijnsel slechts enkele dragers, namelijk de strategen die werkzaam zijn in strategische eenheden. Bovendien zijn de metingen in de natuurlijke omgeving van de onderzoekseenheden verricht over een bepaalde periode. Verder zijn er meerdere variabelen ontwikkeld vanuit een theoretische kader - zie paragraaf 4.4 voor de operationalisatie van deze variabelen. Daarnaast zijn deze variabelen getoetst aan de beschrijvingen en interpretaties die de strategen zelf gaven. Tot slot is er gebruik gemaakt van meerdere databronnen – meer hierover in paragraaf 4.5.

Naast de *casestudy* is er ook – hoewel in mindere mate - gebruik gemaakt van bestaand materiaal. Deze onderzoeksinformatie is voor een ander doel geproduceerd en wordt (her)gebruikt voor dit onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 117). Er zijn voornamelijk schriftelijke bronnen gebruikt die meer informatie over de cases bevatten. In paragraaf 4.5 zal verder op deze methode worden ingegaan.

Selectie casestudies

In dit onderzoek wordt de *casestudy* als onderzoeksstrategie gebruikt. Er zijn drie als strategisch aangemerkte eenheden bij ministeries uitgekozen: de *cases*. Het doel is namelijk niet om de praktijken van alle strategen binnen alle strategische eenheden in kaart te brengen. Het doel is wel om door middel van diepteonderzoek inzicht te krijgen in de interpretaties en factoren die de omgang met de actualiteit *verklaren*, om zo deze omgang te *begrijpen*. Doordat er is gekozen voor een gevarieerde selectie zullen ook andere strategische eenheden en strategen bij de Rijksoverheid zich erin kunnen herkennen (vgl. Ackroyd et al., 1989; Llewellyn & Tapin, 2003). Wel blijft voorop staan dat het gaat om unieke eenheden en personen. Er is gekozen voor meerdere ministeries zodat er vergelijkingen gemaakt kunnen worden en vertroebeling kan worden tegengegaan. Zaken die specifiek voor een bepaalde eenheid – of bepaalde strategen – gelden zullen dan ook aan die eenheid worden toegeschreven. De drie gekozen cases zijn:

- ✚ *Directie Strategie* - ministerie van Veiligheid en Justitie
- ✚ *Directie Kennis* - ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- ✚ *Directie Kennis Innovatie en Strategie i.o.* - ministerie van Infrastructuur en Milieu

De drie cases zijn gekozen vanwege een aantal redenen, waarbij enerzijds variatie en anderzijds gelijkheid een rol speelden. Om te beginnen is het uitgangspunt gekozen om vanuit een vergelijkend perspectief meerdere centrale eenheden te onderzoeken, die in de top van een ministerie zijn gepositioneerd. De verwachting is dat deze eenheden met dezelfde dilemma's te maken hebben rond 'inkapseling en afstoting', en verhouding tot enerzijds de 'top' van het departement en anderzijds de verhouding tot beleidsdirecties. Wel is vanwege datzelfde vergelijkende perspectief gekozen voor variëteit. Zo zijn na verkennend onderzoek drie directies geselecteerd die anders te positioneren zijn in figuur 2.1. Overigens zal in de empirische hoofdstukken blijken dat zich inderdaad verschuivingen in de indeling van Van Twist e.a. uit 2007 hebben voorgedaan. De directie Strategie is een centrale stafeenheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is ook een centrale eenheid, maar verricht relatief veel werkzaamheden voor beleidsdirecties en is daarom meer richting de 'lijn' te plaatsen. De directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is een centrale directie die op het moment van onderzoek gereorganiseerd wordt. Waarbij de veranderingen in verantwoordelijkheden bij het voormalige ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken van minder grote impact waren, heeft dit bij het nieuw gevormde ministerie van Infrastructuur en Milieu door het verdwijnen van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu tot een reorganisatie geleid. Eén van de aandachtspunten is een meer decentrale focus, met ook strategische afdelingen die belegd zijn bij de directoraten-generaal. Daarom is in dit onderzoek ook onderzoek gedaan naar de strategische functie op decentraal niveau bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Boeije (2005, p. 35-36) geeft aan dat juist in situaties waar veel verandering plaatsvindt, kwalitatief en explorerend onderzoek geschikt is om achter de interacties, gedragingen en processen te komen. Naast het verschil in positionering, verschillen de cases in grootte – aantal werknemers in FTE, in taken en in strategische ambities. Door deze verschillen ontstaat een gevarieerd beeld van strategisch handelen binnen de Rijksoverheid, en kunnen factoren aangeduid worden die van invloed zijn op de omgang met actualiteit.

In dit onderzoek wordt gesproken over strategische eenheden en strategen. Het is opvallend dat de meeste personen die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn zichzelf geen 'strateeg' noemt. Sommige benadrukken dat zij 'strategisch adviseur' zijn. Toch kunnen alle eenheden en personen die geïnterviewd zijn als strategisch worden aangemerkt gezien hun positie en takenpakket, er wordt daarom naar alle respondenten verwezen met de term 'strategen'.

Net zo min als het de bedoeling is om uitspraken te doen over alle strategische eenheden en alle strategen binnen de Rijksoverheid, is het niet de bedoeling te bepalen wat de beste manier is om met de actualiteit om te gaan. Het startpunt is juist dat variëteit waardevol kan zijn en dat de verschillende contexten tot verschillende interpretaties en handelingen van strategen leiden. Er bestaan, zoals te zien aan de verschillende namen en takenpakketten van strategische eenheden, verschillende posities ten aanzien van wat onder strategie verstaan wordt en wat precies een *strategische eenheid* en bovenal een *strateeg* is. De ministeries die zijn uitgekozen hebben ook allemaal hun eigen context waardoor de strategen met andere gebeurtenissen in aanraking kunnen komen. Er is daarom niet 'one best way of organizing': wel kunnen de uitkomsten van dit onderzoek dienen als reflectie en herkenning.

Fasen van onderzoek

Dit onderzoek heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden van februari tot en met juli 2011. In deze periode zijn een drietal onderzoeksfasen te onderscheiden: verkenning, uitvoering en analyse. In elk van deze fasen lag de focus op andere aspecten en activiteiten. Het is goed om op te merken dat deze fasen en onderzoeksactiviteiten niet strikt van elkaar te scheiden zijn. Zoals Boeijs (2005, p. 73) het aangeeft, springt de onderzoeker als het ware heen en weer tussen de verschillende onderzoeksactiviteiten. Zo zijn tijdens de fase van uitvoering vanwege de veelheid aan data al tussentijds aantekeningen gemaakt en data getoetst bij andere onderzoeksmethoden. De fasen zullen kort beschreven worden, waarna in paragraaf 4.5 dieper op de activiteiten en methoden van dataverzameling worden ingegaan.

Verkenning

Tijdens deze fase is het onderzoeksonderwerp zowel wetenschappelijk als empirisch verkend. Gedurende deze fase – en al voordien sinds oktober 2010 – is de onderzoeker ook als student-assistent aanwezig geweest bij het *Leeratelier Strategie* van de NSOB. Ook is in het kader van de *master* Publiek Management aan een werkbezoek deelgenomen naar Den Haag waar gastcollege werd gegeven door de directeur van de directie Strategie bij het ministerie van Veiligheid en Justitie over zijn ervaringen. Met hem zijn daarna twee verkennende gesprekken gevoerd. Deze gesprekken waren bedoeld om achtergrondinformatie over de strategische eenheid en het werk als strateeg te achterhalen. Ook zijn tijdens deze verkennende fase de onderzoekscases geselecteerd en beschikbare documentatie bestudeerd.

Uitvoering

In deze fase stond de empirische dataverzameling centraal. Via interviews met strategen bij de strategie eenheden is deze informatie vergaard. Over deze interviews meer in de volgende paragraaf. Daarnaast is er meer documentatie verkregen over de te onderzoeken eenheden zoals organogrammen, Werkprogramma's en studies die uitgevoerd zijn.

Analyse

In deze afsluitende fase zijn de bevindingen van het onderzoek bij elkaar gebracht. De verschillende methoden van dataverzameling hebben geleid tot drie hoofdstukken met inhoudsanalyse waarin een antwoord wordt gegeven op de empirische deelvragen.

4.4 Operationalisatie

Om de onderzoeksvragen en theoretische begrippen meetbaar te maken is er een operationalisatie gemaakt op basis van het theoretisch kader. Een operationalisatie is het waarneembaar en meetbaar maken van de theoretische begrippen teneinde de onderzoeksvragen te beantwoorden (Van Thiel, 2010, p. 52). Dit geeft de onderzoeker richtlijnen voor het onderzoek en resulteert in een aantal kernbegrippen, variabelen en indicatoren. Aangezien er nog weinig onderzoek is gedaan naar de omgang van strategen met actualiteit heeft de operationalisatie een exploratief karakter.

In onderstaande tabel zijn de verschillende kernbegrippen en variabelen weergegeven die uit de wetenschappelijke literatuur gedestilleerd zijn, samen met de bijbehorende indicatoren. Op deze manier ontstaan de begrippen zoals 'bedoeld' naar begrippen zoals 'gemeten'.

OPERATIONALISATIE		
Strategische ambitie	<i>Versterking toekomstbestendigheid</i>	Is de focus gericht op de lange termijn? Worden er verkenningen en scenariostudies gemaakt?
	<i>Benutten van kennis en onderzoek</i>	Wordt er ingezet op het gebruik van wetenschappelijke inzichten bij beleidsvorming?
	<i>Versteving externe oriëntatie</i>	Is de aandacht toegelegd op behoefte en aansluiting bij de buitenwereld?
	<i>Doorbreken ontkokering van beleid</i>	Wordt er op zoek gegaan naar de samenhang in beleid door een integraal perspectief te bieden?
Dilemma tussen 'inkapseling en afstoting'	<i>Organisatorische positionering</i>	In termen van 'lijn' of 'staf' en 'centraal' of 'decentraal'
	<i>De mate van vraaggestuurd of agenderend werken</i>	De hoeveelheid werk van strategen in de eenheid die bepaald wordt door de opdrachtgever/beleidsdirectie's tegenover de ruimte om een eigen Werkprogramma samen te stellen en/of eigen activiteiten te kiezen
Gebeurtenissen	<i>Crises</i>	Zichtbare en 'grote' gebeurtenissen in termen van zowel zichtbaarheid als impact – op een grote groep mensen in de samenleving. Incidenteel, vastomlijnd karakter
	<i>Focusing events</i>	Zichtbare en 'grote' gebeurtenissen in termen van zowel zichtbaarheid als impact. Extensief, uitgroeiend karakter
	<i>Strategische details</i>	Onzichtbare en 'kleine' gebeurtenissen in termen van zowel zichtbaarheid als impact – op een beperkte groep betrokkenen. Incidenteel, vastomlijnd karakter
	<i>Weak signals</i>	Onzichtbare en 'kleine' gebeurtenissen in termen van zowel zichtbaarheid als impact. Extensief, voorspellend karakter
Omgang gebeurtenissen	<i>Identificeren</i>	Welke gebeurtenissen worden gesignaleerd, waar en hoe wordt dit gedaan?
	<i>Interpreteren</i>	Welke betekenissen worden er aan gebeurtenissen gegeven, en op basis waarvan wordt er wel of niet iets met gebeurtenissen gedaan?
	<i>Interveniëren</i>	Wordt er naar aanleiding van gebeurtenissen gehandeld, en op welke manier plegen de strategen interventies?

Om te beginnen is onderscheid gemaakt tussen de *strategische ambities* die Van Twist e.a. (2007) hebben weergegeven. Deze strategische ambities geven richting aan de interpretaties en daardoor activiteiten van strategen. Doordat het *dilemma tussen inkapseling en afstoting* (Van Twist e.a., 2007) een belangrijke rol speelt in het werk van strategen, omdat zij hun professie beoefenen in nauwe relatie tot de organisatie is het van belang te weten hoe de strategen in de drie verschillende cases omgaan met dit dilemma. Van *inkapseling* is sprake wanneer een strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij volledig is opgenomen in de bestaande institutionele stroom en deze niet kan afbuigen. Van *afstoting* is sprake als een strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij juist volledig buiten de institutionele stroom van de organisatie staat en deze vervolgens niet kan afbuigen. Een andere *positionering* in de organisatie zorgt voor een andere focus en oriëntatie op het werk. De mate waarin een strategische eenheid, of een individuele strateeg, in opdracht van een bewindspersoon werkt of zelf zijn agenda met activiteiten kan ook zorgen voor een andere rol (opvatting) met bijbehorende dilemma's en activiteiten. Deze factoren kunnen van invloed zijn op de omgang met gebeurtenissen. Voor de operationalisatie van het kernbegrip 'actuele gebeurtenis' is bovendien vanuit de wetenschappelijke literatuur een indeling gepresenteerd van verschillende *gebeurtenissen* – zie figuur 3.1. Deze gebeurtenissen kunnen langs twee assen worden ingedeeld naar de mate van zichtbaarheid en hun incidentele of extensieve karakter. Tot slot is een drieluik – *identificeren, interpreteren* en *intervenieren* – voor de *omgang* van strategen met gebeurtenissen gepresenteerd. Dit drieluik is gehanteerd om middels reconstructie door middel van voorbeelden uit de praktijk van strategen de omgang met actualiteit - en actuele gebeurtenissen in het bijzonder - te achterhalen. Aan de hand van deze operationalisatie zal in de volgende hoofdstukken de empirische bevindingen weergegeven worden.

4.5 Methoden en technieken

Eén van de kenmerken van kwalitatief onderzoek en het gebruik van een *casestudy* is de inzet van meerdere onderzoeksmethoden. Ook in dit onderzoek is hiervoor gekozen om zo de betrouwbaarheid van de uitspraken te vergroten. Het combineren van verschillende onderzoeksmethoden en bijbehorende data wordt ook wel triangulatie genoemd (Boeije, 2005, p. 152 en Van Thiel, 2010, pp. 61-62). In dit onderzoek vormen interviews de belangrijkste bron van dataverzameling wat past bij het deels exploratieve karakter van het onderzoek. Ter ondersteuning van de cases wordt ook documentanalyse toegepast. Op deze manier is getracht een zo volledig mogelijk beeld te geven van de manieren waarop strategische eenheden en strategen omgaan met de actualiteit. Per onderzoeksmethode staat hieronder beschreven van welke bronnen gebruikt is gemaakt en op welke manier de selectie heeft plaatsgevonden. De gedetailleerde lijst met respondenten en gebruikte documenten is te vinden in de bijlagen.

Wetenschappelijke literatuur

Op basis van wetenschappelijke literatuur over strategie (o.a. Ansoff, 1980; Mintzberg, 1994, 2001) en strategie in de publieke sector (o.a. Korsten e.a., 1993; Van Twist e.a., 2007) is het onderwerp verkend en vanuit daar is een theoretisch kader ontwikkeld. In deze literatuurstudie is nagegaan welk onderzoek er al naar strategie bij de overheid is verricht en wat er over de omgang van strategen met de actualiteit bekend is. Na bestudering bleek dat hoewel er nog weinig onderzoek naar dit onderwerp gedaan is, het wel mogelijk was om een aanzet te geven voor de operationalisatie van verschillende kernbegrippen in variabelen met bijbehorende indicatoren. Deze operationalisatie zoals weergegeven in paragraaf 4.4 is leidraad geweest voor zowel de *topiclijst* als de analyse van de empirische bevindingen.

Documenten

Bij het uiteenzetten van de onderzoeksstrategie is aangegeven dat er in het onderzoek gebruik is gemaakt van bestaand materiaal. Verschillende documenten – vooral organogrammen, Werkprogramma's en gepubliceerde studies van de directies - zijn gebruikt voor verschillende doelen. Allereerst zijn deze documenten gebruikt ter voorbereiding op de interviews. Zo kon het interview sneller 'de diepte' in gaan en verkregen informatie beter geplaatst worden. Verder zijn de documenten ook gebruikt in de analyse. Zij waren een hulpmiddel om de

context van de casus te schetsen en de uitspraken van de respondenten te toetsen en aan te vullen. De documenten betreffende de directies zijn verkregen via de respondenten.

Interviews

Het gebruik van interviews is geschikt zowel voor kwalitatief onderzoek als casestudies in het bijzonder omdat door in gesprek te treden interpretaties van de respondenten met bijbehorende nuances goed voor het voetlicht gebracht kunnen worden. Daarnaast kunnen aanvullende vragen gesteld worden om het antwoord beter te begrijpen. Ook in dit onderzoek wordt via gesprekken en de verhalen die respondenten vertellen inzicht geboden in de redeneringen en veronderstellingen die heersen binnen de organisatie over het werk en in het bijzonder betreffende de omgang met de actualiteit. Vooral de beweegredenen en factoren die een rol spelen in het handelen van strategen kunnen zo achterhaald worden.

Voor het onderzoek zijn per strategische eenheid vier á vijf strategen geïnterviewd. De interviews vonden zo veel mogelijk plaats in de natuurlijke ruimte van de respondent; namelijk in hun eigen werkkamer of overlegruimtes in het gebouw. Er is zoveel mogelijk geprobeerd om eerst de directeur of in het geval van de directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een ervaren medewerker die betrokken was bij de reorganisatie, van de eenheid te spreken om zo een introductie en een overzicht van de directie te krijgen. Vervolgens zijn via diegene de overige respondenten geselecteerd op basis van bereidwilligheid en zorg te dragen voor een evenwichtige spreiding binnen de directie. Veel aandacht is besteed aan deze spreiding om zo personen te spreken met verschillende rollen en taken. Deze *snowball sampling*, de techniek om via bestaande respondenten onder hun bekenden toekomstige respondenten te werven, was een prettige manier om een diverse onderzoeksgroep samen te stellen (Boeije, 2005, p. 53; Van Thiel, 2010, p. 55).

Zo zijn bij de directie Strategie van het ministerie van Veiligheid en Justitie na een verkennend gesprek en een interview met de directeur met hem drie strategen geselecteerd met verschillende taken. Bij de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is naast de directeur – die tevens voorzitter is van het Strategiebeeraad Rijksbreed – van elk van de vier clusters één iemand gesproken. Deze respondenten zijn niet via de directeur – vanwege zijn afwezigheid – maar via één van de clusterhoofden geselecteerd. Bij de directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is contact gezocht met de directeur en met een ervaren medewerker die ook betrokken is bij de reorganisatie, via een introductie per e-mail van één van de deelnemers van het Leeratelier Strategie van de NSOB die ook werkzaam is in de directie. Helaas was de directeur van I&M niet bereid om aan het onderzoek mee te werken, er is echter wel gezorgd voor respondenten met ervaring, verantwoordelijkheden als afdelingshoofd van een decentrale eenheid en betrokkenheid bij de reorganisatie. Via de ervaren medewerker is via *snowball sampling* een andere respondent geworven, en verder zijn als respondenten deelnemers van het Leeratelier Strategie gebruikt. Bij de directie Kennis, Innovatie en Strategie is bovendien gekozen voor een spreiding tussen strategen die in de centrale en decentrale eenheden bij de directoraten-generaal werkzaam zijn, gezien de toekomstige nadruk op een kleine centrale eenheid en nadruk op decentrale eenheden. Uiteindelijk is in totaliteit met 12 personen gesproken. Opvallend is dat er op één uitzondering na alleen positieve en enthousiaste reacties waren om mee te werken aan het onderzoek.

De afgenomen interviews in dit onderzoek kunnen getypeerd worden als semigestructureerd. De vragen zijn gesteld aan de hand van een topiclijst met een klein aantal voorgeformuleerde vragen die afgeleid zijn uit de operationalisatie van de kernbegrippen uit paragraaf 4.4. Deze topiclijst is terug te vinden in de bijlagen. Belangrijk om te vermelden is dat deze topiclijst ondersteunend en niet richtinggevend voor het interview was. Ook zijn de vragen zoveel mogelijk open gesteld. Deze vorm van structurering bood de vrijheid om onderwerpen te exploreren die onverwachts aan bod kwamen tijdens de interviews en die relevant konden zijn. Tegelijkertijd bestond er ten dienste van de betrouwbaarheid en eenheid wel een vast kader.

Vooraf aan de interviews is aangegeven wat het onderwerp van het onderzoek was; de omgang van strategen met de actualiteit. Er is rekening gehouden tijdens de interviews met het referentiekader van de geïnterviewden (Boeije, 2005, p. 58). Tijdens het interview is hiervoor gewaakt door de respondenten zoveel mogelijk zelf te laten vertellen over hun werk en de omgang met actualiteit, en aan te sluiten bij door hen gebruikte begrippen en interpretaties. Het is voor interviews ook belangrijk dat de interviewer erop gespist is de interactie met de geïnterviewde goed te laten verlopen, zowel vanuit menselijk oogpunt als vanuit het oogpunt van het onderzoeksdoel (Boeije, 2005, p. 58). Hier is voor gewaakt door goed op te pikken hoe de respondent met de vragen omging en door ook op non-verbale communicatie te letten of de respondent het gesprek nog aangenaam vond. Ook is er de mogelijkheid geboden tijdens de afronding van het interview om zaken te verduidelijken en/of vragen te stellen. Verder bood de topiclijst een goed kader om het onderzoeksdoel niet uit het oog te verliezen.

De respondenten zijn bevraagd over hun werk als strateeg met daarin de focus op de strategische ambities die zij voorstaan, hoe zij omgaan met het dilemma tussen 'inkapseling en afstoting' en vervolgens de praktijk van omgang door middel van reconstructie aan de hand van gebeurtenissen. Er is gebruikt gemaakt van de topiclijst, echter is ook de ruimte genomen om op zoek te gaan naar andere variabelen en relevante thema's om zo onbevooroordeeld en explorerend onderzoek te doen. Er is nadrukkelijk vooraf geen selectie gemaakt van gebeurtenissen; er is juist gereconstrueerd met welke gebeurtenissen strategen in meer of mindere mate in aanraking komen. Enerzijds is er hierbij gebruik gemaakt van actuele gebeurtenissen waar de respondent zelf mee kwam, wanneer de respondent met weinig voorbeelden kwam of wanneer bepaalde gebeurtenissen niet genoemd werden is er anderzijds ook gebruikt gemaakt van gebeurtenissen die de onderzoeker naar voren bracht tijdens het gesprek. Dit laatste werd zoveel mogelijk gedaan aan de hand van knipselkranten die bij de verschillende ministeries gemaakt werden, en bij gebeurtenissen die op dat moment in het nieuws waren.

Inhoudsanalyse

Analyseren houdt het verwerken van de verschillende onderzoeksgegevens in. Het analyseren van de data verliep in drie stappen: verzamelen, ordenen en met elkaar in verband brengen. Het analyseren is op systematische wijze verlopen om de resultaten zo betrouwbaar en valide mogelijk te maken. Zowel de documenten als de transcripties van de interviews zijn gecodeerd aan de hand van de operationalisatie van de kernbegrippen die uit het theoretisch kader ontwikkeld is. "*Het ordenen van codes is nodig om het aantal codes hanteerbaar te houden (reductie), om ze te kunnen vergelijken en om mogelijk (theoretisch interessante) verbanden te kunnen identificeren*" (Van Thiel, 2010, p. 163). Door middel van deze codering is structuur aangebracht in de data en geprobeerd bepaalde patronen te vinden. Een belangrijk onderscheid is gemaakt in de inhoudsanalyse in de mate van strategische ambitie en verwachtingen die uit deze ambities en strategische verlangens weerspiegeld worden, en de feitelijke gedragingen van strategen zoals zij die middels reconstructie aan de hand van gebeurtenissen weerspiegelen ten aanzien van hun omgang met gebeurtenissen.

Het proces van analyse wordt gekenmerkt door zowel *denken* als *doen* (Boeije, 2005, p. 62). De onderzoeksdata zijn geordend naar bevindingen die inzicht geven op het niveau van de strategische eenheden en informatief zijn om de context te schetsen, en naar bevindingen die inzicht geven in het strategisch handelen van de strategen. Ook bevindingen die niet terug te voeren waren op de operationalisatie die aan de hand van het theoretisch kader is ontwikkeld zijn in de analyse meegenomen. De bevindingen die uit het coderen naar voren kwamen hebben geresulteerd in vier hoofdstukken, één per strategische eenheid waarna in hoofdstuk 8 een vergelijking volgt.

Na afloop van de inhoudsanalyse zijn de voorlopige bevindingen opgestuurd naar de respondenten. Er is hen de gelegenheid geboden om op de bevindingen te reageren, en voorstellen tot zowel aanvulling als wijziging te doen. Hier is op twee belangrijke uitzonderingen na geen gebruik van gemaakt. De eerste uitzondering betreft het bespreken van de bevindingen van de directie Strategie van het ministerie van Veiligheid en Justitie met de

directeur van de directie, tevens respondent. Bij de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn de eerste uitkomsten zelfs in het Management Team van de directie gepresenteerd waarna er gelegenheid was voor reactie en vragen. Deze twee bijeenkomsten hebben de bevindingen op grote lijnen niet beïnvloed, wel hebben ze ervoor gezorgd dat de onderzoeker bevestigd is in bepaalde keuzes en kleine nuances zijn aangebracht.

4.6 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf zal stil worden gestaan bij de 'kanttekeningen' die gemaakt kunnen worden bij kwalitatief onderzoek en de casestudy waarbij gebruik wordt gemaakt van interviews. Vooral zal gefocust worden op de in dit onderzoek aangewende methoden die deze kanttekeningen zoveel mogelijk hebben ingeperkt. Er zal achtereenvolgens de interne en externe validiteit en vervolgens de betrouwbaarheid van dit onderzoek worden besproken. De *validiteit* van een onderzoek wordt bepaald door de mate waarin een onderzoek heeft gemeten wat het beoogde te meten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de interne en externe validiteit. De *interne validiteit* is de mate waarin de interpretaties die in het onderzoek zijn gedaan betrouwbaar zijn. Door gebruik te maken van triangulatie, meerdere onderzoeksmethoden van dataverzameling, is getracht de interne validiteit zo groot mogelijk te maken. De onderzoeksvragen zijn vanuit verschillende perspectieven onderzocht. Er moet rekening worden gehouden met de factor dat een onderzoeker niet altijd 'alles' kan zien: niet alle strategen in de strategische eenheden zijn gesproken en voor een buitenstaander kan veel verborgen blijven. Respondenten kunnen informatie verschaffen die niet altijd even betrouwbaar is. Zo kunnen zij zich niet altijd bewust zijn van hun gedrag en beweegredenen. Verder kan een interviewer te maken krijgen met 'sociaal wenselijke' antwoorden. Personen hebben de neiging om een goede indruk te willen achterlaten. Door uitspraken tussentijds – anoniem- te toetsen in andere interviews, en bij twee directies daarbovenop achteraf met respondenten te bespreken, en bovendien via documenten de bevindingen te toetsen, is geprobeerd deze kanttekeningen te beperken. Ook is de directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu nog volop in ontwikkeling. Met deze factoren zal rekening gehouden moeten worden bij het trekken van conclusies.

De *externe validiteit* geeft aan in hoeverre de resultaten van het onderzoek te vertalen zijn naar een bredere populatie. Aangezien de strategische eenheden binnen ministeries verschillen en vooral de strategen die werkzaam zijn in de eenheden uniek zijn en omgaan met steeds nieuwe contexten en vraagstukken is de externe validiteit een stuk minder groot. Wel kan doordat er gekozen is voor meerdere en verschillende directies en daarbinnen een evenwichtige spreiding van respondenten met verschillende taken en rollen, gezegd worden dat ook andere strategen zich in de bevindingen kunnen herkennen.

De *betrouwbaarheid* van het onderzoek wordt bepaald door de repliceerbaarheid van de onderzoeksmethoden. Waarnemingen zijn betrouwbaar wanneer ze dezelfde uitkomsten hebben in een herhaling van het onderzoek door andere onderzoekers onder dezelfde omstandigheden. De verschillen tussen onderzoekers maken het lastig om dit onderzoek volledig te repliceren, aangezien dit kwalitatieve onderzoek bestaat uit de interpretaties van de onderzoeker. Er kan gewezen worden op het risico op *dubbele hermeneutiek* (Boeije, 2005, p. 42; Van Thiel, 2010, p. 43). Wanneer de onderzoeker zich richt op het 'interpreteren van interpretaties' van de onderzoekseenheden wordt de focus gelegd bij deze interpretaties. Dit kan een eenzijdig beeld opleveren. Door het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden, en tevens gebruikt te maken om de interviews – met toestemming van de respondenten – op te nemen met een memorecorder en transcripties van de interviews te maken is er wel getracht om het onderzoek zoveel mogelijk controleerbaar te maken.

Bij een kwalitatief onderzoek en vooral een casestudy met semigestructureerde interviews als onderzoeksmethode kan de betrouwbaarheid en validiteit worden aangetast door de onderzoeker zelf. Doordat de onderzoeker zijn eigen bias heeft, en zelf interpretaties maakt en relaties legt, kunnen risico's ontstaan van subjectiviteit en selectiviteit (Van Thiel, 2010, pp. 44-45). Betrokkenheid is nodig om zo goed

mogelijk 'de diepte' in te kunnen gaan, anderzijds bestaat er het gevaar van 'going native' wat de objectiviteit en daardoor de betrouwbaarheid en validiteit kan aantasten (Van Thiel, 2010, p. 107). Om dit zoveel mogelijk te voorkomen moet de onderzoeker voldoende kennis over het onderzoeksonderwerp hebben en bovendien bekwaam zijn in het afnemen van de interviews. Voordat met de interviews is begonnen is daarom veel aandacht besteed aan voorbereid en is de topiclijst besproken in de tutorgroep. Daarnaast zijn tijdens de verschillende fasen van het onderzoek de bevindingen en conclusies voorgelegd aan anderen om ze op juistheid te beoordelen (qua inhoud en werkwijze). Deze controle draagt bij aan de (interne) validiteit (Van Thiel, 2010, p. 107). Deze *experts* waren om te beginnen de overige studenten van de tutorgroep, de begeleiders vanuit de masteropleiding Publiek Management aan de Universiteit Utrecht en bovendien de coördinator van het *Leeratelier Strategie* van de NSOB.

4.7 Conclusie

Bestuurskundig onderzoek gaat veelal om unieke sociale verschijningen. Dit geldt ook voor dit onderzoek naar de omgang van strategen met actualiteit. Door te kiezen voor kwalitatief onderzoek waarin een sociaalconstructivistische en interpretatieve onderzoeksbenadering centraal staat kan de onderzoeksvraag het beste beantwoord worden. Er is daarom bovendien gekozen voor de onderzoeksstrategie de *casestudy*. De interpretaties van de strategen die vormgeven aan hun werkpraktijk staat namelijk centraal, en dit is via interviews en reconstructie van de omgang met actuele gebeurtenissen het best te achterhalen. Dit onderzoek richt zich dus op de werkelijkheid zoals deze door personen wordt geconstrueerd. Dit onderzoek heeft deels een exploratief karakter omdat in de wetenschappelijke literatuur nog weinig onderzoek gedaan is naar de omgang van strategen met de actualiteit. De uitkomst van dit onderzoek is geprobeerd zo valide en betrouwbaar mogelijk te maken door meerdere onderzoeksmethoden te gebruiken en de bevindingen en conclusies tussentijds bij andere respondenten, experts en uiteraard door vergelijking met andere onderzoeksdata te toetsen. Wel moet rekening gehouden worden met de interpretatie van de onderzoeker. De omgang met actualiteit van strategen is een uniek sociaal verschijnsel. Zeker doordat strategen bij drie strategische eenheden – de cases – als focus van onderzoek zijn gebruikt, in hun eigen context en met actualiteit waar zij wel – en niet- mee in aanraking zijn gekomen. Op hoger abstractieniveau kan deze casus wel resultaten opleveren die relevant zijn voor andere cases. In de volgende hoofdstukken staan de bevindingen centraal.

Aankondiging empirische hoofdstukken

In de volgende *drie hoofdstukken* zullen de bevindingen uit het empirisch onderzoek naar de strategische eenheden van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu worden gepresenteerd.

De opbouw van elk hoofdstuk is hetzelfde. Gestart wordt met een inleidende paragraaf waarbij aandacht wordt besteed aan de positionering van de directie in het departement, de capaciteit van de directie in FTE en een beschrijving van de belangrijkste taken. Daarna volgt een paragraaf waar stil wordt gestaan bij de voornaamste strategische ambities van de strategische eenheid naar Van Twist e.a. (2007). De beschreven ambities in Werkprogramma's en andere documenten worden aangehaald en deze worden in relatie gebracht met uitspraken van respondenten in de interviews. Vervolgens volgt een derde paragraaf, waarin aangegeven wordt in welke mate de directie vooral agenderend of vraaggestuurd te werk gaat, welke dilemma's de strategen in de directie ervaren en hoe het dilemma tussen 'inkapseling of afstoting' terug te zien is. Naar aanleiding van deze 'kennismaking' met de strategische eenheid worden voorzichtige verwachtingen aangegeven ten aanzien van de omgang met gebeurtenissen. In de vierde paragraaf zal blijken of de feitelijke omgang met gebeurtenissen, zoals gereconstrueerd aan de hand van voorbeelden van strategen, strookt met de strategische ambities. Niet alleen zal in deze drie empirische hoofdstukken beschreven worden met *welke* actuele gebeurtenissen strategen in aanraking komen, ook zal worden gereconstrueerd *hoe* die omgang plaats vond. Door stil te staan bij het proces van *identificatie*, *interpretatie* en *interventie* zal inzicht worden geboden in de omgang van strategen met de actualiteit. Ook zal aandacht worden besteed aan de factoren die hierop van invloed zijn.

De personen die geïnterviewd zijn en werkzaam zijn in de drie eenheden noemen zichzelf niet altijd 'strateeg'. Een aantal gaf aan dat zij zich meer als 'strategisch adviseur' zien. Er is voor gekozen om in deze hoofdstukken in de lijn van de '*strategy-as-practice*' benadering te verwijzen naar 'strategen' dan wel respondenten, waarbij er geen relatie is naar deze verwijzing en hoe de betreffende persoon zichzelf typeert. De geïnterviewde strategen houden zich allemaal op hun eigen manier bezig met het versterken van het strategisch vermogen van de Rijksoverheid. Daarnaast zal er om de anonimiteit te waarborgen en zowel het woord strateeg als respondent mannelijk zijn, verwezen worden naar 'hem' en 'hij' en niet naar 'haar' of 'zij', hoewel er ook vrouwelijke respondenten zijn geïnterviewd.

Na de drie empirische hoofdstukken, waarbij op directie niveau de bevindingen worden gepresenteerd, volgt in *hoofdstuk 8* een vergelijkende analyse. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de empirische deelvragen.

Hoofdstuk 5 Ministerie van Veiligheid en Justitie

Dit hoofdstuk is het eerste empirische hoofdstuk. Op basis van documentanalyse en de interviews zal de directie Strategie van het ministerie van Veiligheid en Justitie onder de loep genomen worden. Bij de directie Strategie is met vier strategen gesprekken gevoerd, waaronder de directeur en plaatsvervangend directeur. Die over het algemeen ook degenen zijn die namens de directie aan het Strategiebeeraad Rijksbreed deelnemen. Er is in overleg met de directeur gekozen voor strategen die in verschillende rollen en projecten werkzaam zijn. Paragraaf 5.1 zal ingaan op de strategische eenheid zelf, hoe is de eenheid gepositioneerd, hoe ziet de eenheid eruit en wat is de taak van de directie? Vervolgens wordt beschreven in paragraaf 5.2 welke strategische ambitie de ondervraagde strategen hebben, waaruit verwachtingen ten aanzien van de omgang met gebeurtenissen zal worden uitgesproken. Daarna zal in paragraaf 5.3 op het werk van de strategen worden ingezoomd door te kijken welke activiteiten zijn ontplooiën en hoe het dilemma tussen inkapseling en afstoting is terug te zien. Tot slot zal in paragraaf 5.4 de omgang met actuele gebeurtenissen worden gereconstrueerd aan de hand van voorbeelden uit de interviews.

5.1 Directie Strategie

De directie Strategie (DS) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is de nieuwe naam van de Directie Algemene Justitiële Strategie (DAJS) van het voormalige ministerie van Justitie. Na het nieuwe regeerakkoord en kabinet in oktober 2010 was een naamswijziging noodzakelijk omdat alleen 'justitiële strategie' niet toereikend was. Bovendien is de samenstelling veranderd door de komst van twee personen van de Directie Kennisontwikkeling Openbaar Bestuur en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In het *Werkprogramma voor 2011* wordt aangegeven dat DS verder voortbouwt op de ervaringen van DAJS: *"in kwaliteit, in methodes, in toewijding en steeds op de toekomst gericht"* (Directie Strategie, 2011, p. 5).

De directie bestaat uit ongeveer tien FTE en levert volgens het Werkprogramma een bijdrage aan de lange termijn koers van het ministerie. De strategen die werkzaam zijn bij DS lijken overwegend zowel een wetenschappelijke achtergrond te hebben als andere functies binnen de Rijksoverheid te hebben vervuld. De verschillende achtergronden lopen uiteen van: andere functies bij het ministerie van Justitie – zo heeft één van de respondenten een flink aantal jaar bij de WODC gewerkt, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad Maatschappelijke Ontwikkeling. Ook zijn verschillende strategen gepromoveerd, hebben flink wat (wetenschappelijk) onderzoek gepubliceerd en werkt een respondent op dit moment voor één dag per week als universitair hoofddocent. Volgens artikel 7 van de *Organisatieregeling van het ministerie van VenJ* is DS belast met: *"het ondersteunen van de departementsleiding bij het ontwikkelen en vormgeven van ministeriebrede strategie. Dit bewerkstelligt zij in het bijzonder door het uitvoeren van toekomst- en omgevingsgerichte verkenningen en het op basis daarvan signaleren van strategische thema's evenals het bevorderen van de doorwerking daarvan, dit in goed samenspel met partners binnen en buiten het ministerie"*. De formele opdracht is uitgewerkt door DS in drie rollen zoals in het Werkprogramma beschreven. Die van *uitkijkpost*: relevante ontwikkelingen in de omgeving – wetenschap, samenleving uitvoering en aanpalende beleidsterreinen - van het ministerie signaleren en zodanig herverpakken dat het ministerie er zijn voordeel mee kan doen. Die van *denktank*: op specifieke onderwerpen gaat DS meer de diepte in en identificeren in een samenhangend beeld de strategische uitdagingen van voor VenJ relevante ontwikkelingen en ontwikkelen oriëntatie voor het ministerie. En *strategiemoderator*: daadwerkelijk modereren van strategieontwikkeling binnen het ministerie.

Als uiting van deze rollen en mogelijke spanning in de opdracht geeft het Werkprogramma alvast een inkijkje door aan te geven dat de opdracht van DS als strategische eenheid van het ministerie het gelijktijdig nastreven van twee idealen impliceert:

“Aan de ene kant is daar het ideaal van de vrije denkkraft die de mogelijkheid geeft om, los van bestaande institutionele belangen en patronen, te wijzen op nieuwe ontwikkelingen en bij te dragen aan nieuwe koers en visie (langere termijn). Aan de andere kant is daar het ideaal van de relevantie voor het beleid waarin producten van DS bruikbaar en toepasbaar zijn voor de actuele uitdagingen waar de organisatie voor staat (actualiteit).” (Directie Strategie, 2011, p. 9)

Deze twee idealen worden zoals het Werkprogramma aangeeft beide bedient door een mix van activiteiten: de uitkijkpost- en denktank-activiteiten geven expliciet invulling aan de agenderende rol van DS, en de activiteiten als strategiemoderator ontstaan alleen in aansluiting op vragen vanuit de organisatie.

Formeel beschouwd lijkt het erop dat de strategen die werkzaam zijn in de directie tot taak hebben de omgeving te scannen naar gebeurtenissen die relevant zijn voor het ministerie. Deze rol van uitkijkpost schept verwachtingen voor de omgang met de actualiteit. De directie wil ‘op de uitkijk staan’ om zaken te signaleren. Wat deze verwachtingen betreffende de omgang met actuele gebeurtenissen meer in paragraaf 5.2.

Positionering

DS valt direct onder de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal (SG) en ondersteunt samen met onder andere het Bureau van de SG, de directie Voorlichting en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de departementsleiding. Zie voor het organogram van het ministerie van VenJ de bijlagen. Deze positie in de top van het departement zorgt ervoor dat de directeur van de directie aanwezig kan zijn bij de beleids- en bestuursraad, en de werkgroep Strategie en Begroting (plus).

VenJ kent geen andere strategische directies of afdelingen. Er wordt wel samengewerkt met het WODC dat belast is met het verrichten van onderzoek, het adviseren over voorgenomen beleidsprogramma's en te voeren beleid, en het publiceren en verspreiden van kennis (Organisatieregeling VenJ, p. 3). Regelmatig publiceert het WODC onderzoeken. Daarnaast worden nummers van de reeks Justitiële Verkenningen, uitgebracht. Zo is in februari 2011 *Preventie van georganiseerde misdaad* gepubliceerd. Hoewel de strategische directie ontstaan is met daarin een aantal voormalige werknemers van het WODC, en er gebruik wordt gemaakt van de kennis en onderzoeken voor onder andere eigen publicaties van DS zoals voor de *Factsheet Economische Crisis en Justitie* (Splint & Van Wijck, 2009b), zijn het twee verschillende organisaties met een eigen oriëntatie. Zoals verschillende respondenten aangeven blijkt dit uit de blik van de directie Strategie die meer op de toekomst is gericht.

5.2 Strategische ambitie

In deze paragraaf staan de uitspraken van de strategen centraal over hun kijk op de ambities die zij willen verwezenlijken door de uitoefening van hun functie. Deze ambities zullen in verband worden gebracht met de strategische ambities van Van Twist e.a. (2007), en de uitspraken zullen ook in relatie worden gebracht met de idealen in het Werkprogramma. De idealen en ambities scheppen bepaalde verwachtingen voor de omgang met de actualiteit.

Strategische oriëntatie

Aan de respondenten is gevraagd wat voor hen strategie is en wanneer zij succesvol zijn in hun werk. Een strateeg verwijst in zijn antwoord naar het Werkprogramma; *“we willen een soort observatorium zijn voor het departement, waarbij we dingen aangeven die we tegenkomen die in de samenleving gebeuren en waarvan we denken ‘hé, dat is echt van strategisch belang’.”* De strateeg geeft aan dat DS het zo nu en dan nodig vindt om de bewindslieden te informeren over wat er gebeurt en dit vanuit een bredere blik te duiden. Hierbij gaat

het om "jenzelf in relatie tot de omgeving" aldus de strateeg. Het is volgens hem belangrijk om je voortdurend af te vragen waar je voor bent als organisatie, en dit te verbinden met wat je ziet gebeuren in de omgeving. Met name gaat het dan om de grote bewegingen in de maatschappij die raken waar je als organisatie voor bent. "Om het maar zo te zeggen, als de zeespiegel stijgt dan is dat voor ons van VenJ nauwelijks een issue maar voor IenM wel. Maar als de opvattingen over goed en kwaad in de samenleving veranderen: waar begint het leven, waar eindigt het leven. Als opvattingen daarover veranderen, als medische techniek verandert, dan is dat vanuit de optiek van VenJ wel degelijk heel relevant".

Dezelfde respondent geeft aan dat een groot verschil met de private sector de authentieke taak is die de overheid heeft: "je bent in het leven geroepen om een bepaalde taak te vervullen ongeacht eigenlijk of dat nou veel of weinig moeite kost of dat veel of weinig geld kost". Bij een bedrijf moet je volgens hem er namelijk voor zorgen dat er zoveel mogelijk geld verdiend wordt. De strateeg geeft aan dat een authentieke taak op elk moment actueel is:

"de politieman op straat moet eigenlijk op elk moment dat hij iets constateert waarvan dat in strijd zou kunnen zijn met de wet, zichzelf afvragen 'moet ik ingrijpen of niet, hoe moet ik ingrijpen?'. Op elk moment moet een officier van justitie zich afvragen 'moet ik vervolgen of niet? Op elk moment zitten rechters te beslissen welke partij gelijk heeft: 'hoe doe ik recht aan het feit dat beide partijen gelijk hebben?'".

Als strateeg ben je er volgens hem voor de vraag die daarachter ligt: waar zijn we voor en hoe ontwikkelt zich dat op de lange termijn? Maar volgens hem zit er wel altijd iets tussen het nu en de toekomst waarin je er ook nog zult zijn. Er bestaan essentiële momenten – "dat is altijd actueel" – waar je moet zeggen 'kijk, hier moet je nu even goed nadenken over wat betekent het als we linksaf of rechtsaf gaan?'. De strateeg is er echter niet om te zeggen welke kant de 'goede' richting is, het gaat erom dat aangegeven wordt dat het een essentieel moment betreft. Wat opvalt is dat de idealen van deze strateeg aansluiten bij de rol van *uitkijkpost* zoals beschreven in het Werkprogramma. Wel vult deze strateeg de rol in door te zoeken naar de bredere bewegingen en deze paraat te hebben op het moment dat er volgens hem cruciale keuzes moeten worden gemaakt. Hij wil een *observatorium* zijn, en dingen 'oppikken' die voor 'nu' interessant en belangrijk kunnen zijn.

Ook de drie andere respondenten geven aan dat zij hun taak zien als het ervoor zorgen dat de organisatie onderwerpen oppikt die voor de langere termijn van belang zijn. Volgens een strateeg gaat het hierbij echter om onderwerpen die niet direct moeten, maar gaat het juist om dit korte termijn perspectief te doorbreken en te kijken naar wat er op de organisatie afkomt in de toekomst. Hij vindt zichzelf succesvol als hij erin slaagt ervoor te zorgen dat anderen met het werk gaan lopen. Het credo 'zorg dat je werk gejat wordt' komt bij meerdere respondenten terug. Deze strateeg geeft aan dat er binnen de directie verschillende opvattingen bestaan over de strategische ambitie. Zijn perspectief gaat uit van de "langere adem", dingen die in de buitenwereld spelen en kijken wat dit betekent voor het departement. Een andere strateeg geeft ook aan dat het gaat om de langere termijn ten opzichte van de focus op de korte termijn in de top van het departement. Het ministerie is volgens hem naar zijn aard incidentgedreven en gericht op 'vandaag'. Het ministerie is elke dag in het nieuws, zo vertelt de respondent, en dit leidt tot Kamervragen. DS heeft volgens hem juist tot taak ervoor te zorgen dat er een lange termijn koers is en dit maakt dat de blik van de directie verder gericht is dan 'vandaag' en gericht is op het 'naar binnen halen' van bewegingen en ontwikkelingen.

Hier zijn dus verschillen tussen de strategen te zien. Waar een strateeg de bewegingen in verband brengt met keuzes die nu gemaakt worden, zijn andere strategen minder gericht op het in verband brengen met de praktijk van vandaag. Een overeenkomst is de vertaling van bredere ontwikkelingen in de maatschappij naar het veiligheids- en justitie domein, zoals een respondent opmerkt.

Verschillende respondenten geven aan dat de focus niet ligt op een 'kennis-functie'. Een strateeg geeft ook aan dat dit komt doordat het binnen het departement anders georganiseerd is, en geeft aan dat het WODC voor het onderzoek is "en wij niet". Een andere respondent zegt ook:

"Het is heel interessant om te zien dat er binnen dat rijksbrede strategieberaad heel erg gesproken wordt over de strategische kennisagenda. Terwijl wij hier het nooit hebben over strategische kennis. Dat heeft iets te maken met de misvatting dat het WODC onze kennisclub is, maar dat is niet zo; het is onze onderzoeksclub. Kennis is bij VenJ eigenlijk heel slecht belegd. Maar dat is onvoldoende een strategisch issue."

Hoewel er gebruik wordt gemaakt van de data van het WODC voor eigen projecten, hebben sommige respondenten toch hun nuances over het gebruik van data: "het klinkt een beetje onaardig, maar als je vooruit kijkt, is het niet zo belangrijk om dat via de achteruitkijkspiegel te doen. Als je data gebruikt gaan die over het verleden. Dus je gebruikt het wel in je projecten, maar het is toch een andere tak van sport." Ten opzichte van het WODC ziet een strateeg wel overeenkomsten; beide hebben de taak om naar de wereld te kijken en dingen te signaleren. Het betekent niet dat er geen kennis wordt gebruikt. In paragraaf 5.4 zal blijken dat er wel degelijk gebruik wordt gemaakt van kennis en informatie van bijvoorbeeld onderzoeksinstituten zoals het Rathenau Instituut om de ontwikkelingen in de samenleving op te pikken om daarna de vertaalslag naar het VenJ domein te maken.

Wie is de strateeg in de organisatie?

Volgens een strateeg wordt er overal binnen het departement en de Rijksoverheid aan strategie gedaan. Het is niet primair iets van DS. "Strategie is van degene die beslissingen neemt." Er wordt door hem verwezen naar de ministerraad waar de keuzes worden gemaakt welke kant het op gaat, en naar de Tweede Kamer. Deze strateeg vat het als volgt samen: "wij zijn de strategen van het departement". Toch is ook hier een nuance op zijn plaats, want hij geeft aan dat wanneer je naar het departement kijkt uiteindelijk in de Bestuursraad de beslissingen worden genomen, waar de directeuren van zowel de beleidsdirecties als de uitvoeringsorganisatie zitten. Deze opvatting valt ook weer samen met de houding van de strateeg ten opzichte van wat strategie is en hoe hij de taak opvat. De strateeg geeft aan dat de strategen van DS proberen duidelijk te maken welke beslissingen essentieel zijn, en welke consequenties aan beslissingen verbonden zijn. De echte strategie in termen van beslissingen maken gebeurt ergens anders. Een andere respondent zegt dat hij zichzelf meer ziet als strategieadviseur dan als strateeg. Het is juist de taak ervoor te zorgen dat het departement koers en strategie heeft. "We zijn geen strategie-bepaler, maar strategie-adviseur". Deze rol is volgens de strateeg relevant omdat het departement en het 'veld' ontzettend groot is. Binnen de directie lijkt het idee te overheersen dat er binnen de directie niet zozeer de strategische beslissingen worden genomen welke kant het departement inhoudelijk op moet, maar dat zij adviserend en signalerend te werk gaan.

Wanneer de beschreven idealen uit het Werkprogramma en de uitspraken van de strategen worden vergeleken met de strategische ambities die Van Twist e.a. (2007) hebben onderscheiden, valt een aantal zaken op. De verschillende respondenten leggen de nadruk op het van buiten naar binnen halen van beelden en informatie, waarbij het 'vangen' van grotere ontwikkelingen in de toekomst de focus is. Een enkele strateeg brengt dit in verband met keuzemomenten/ tweesprongen in het heden. Opvallend is dat een normatief oogmerk 'het departement moet dit doen' ontbreekt. Het lijkt erop dat de strategen vooral input willen geven aan de personen die de beslissingen moeten nemen. Vooral *versterking toekomstbestendigheid beleid* is de strategische ambitie die aansluit bij de beschreven en ook uitgesproken strategische ambities. De kennis ambitie komt terug in de rol van denktank, maar is ondergeschikt aan het op zoek gaan naar de lange termijn ontwikkelingen die relevant zijn voor het VenJ domein. De strategische ambitie op het gebied van het verstevigen van de externe oriëntatie komt terug in het project *Vertrouwen in de Rechtstaat*, waarbij

aansluiting wordt gezocht bij beelden die in de samenleving over het VenJ domein bestaan, toch is deze ambitie niet iets wat in de gesprekken met de strategen nadrukkelijk naar voren is gekomen. Ambities op het gebied van het doorbreken van verkokering lijken ook ondergeschikt.

Wat betreft de omgang met de actualiteit valt, zowel 'formeel' zoals in het Werkprogramma is vastgelegd, als in de uitgesproken ambities de rol van *uitkijkpost* op: het uitkijken naar ontwikkelingen in de omgeving die ofwel in de toekomst of nu van belang zijn. De verwachting is dat dit terug te zien is in de omgang met actuele gebeurtenissen. Het uitkijken naar ontwikkelingen en bredere bewegingen geeft aan dat de strategen wat verder af staan van de actualiteit van vandaag. Betekent dit dat de strategen extra gefocust zijn op de 'onzichtbare' gebeurtenissen die een voorspellend karakter hebben zoals *weak signals*?

5.3 Dilemma tussen inkapseling en afstoting

De opdracht van de Directie die leidt tot de twee idealen die de directie nastreeft zorgt voor een gemengde werkwijze van een eigen agenderende opdracht en sondering voor de top van het ministerie door meer vraaggestuurd te werken en af te stemmen op vragen vanuit de organisatie (Directie Strategie, 2011). Ook de respondenten geven dit onderscheid in taken en rollen aan. Zo merkte een strateeg op dat behalve een klein aantal managementtaken, hij zich enerzijds bezig houdt met de projecten die in het Werkprogramma staan en anderzijds is een deel van het werk verbonden met de actualiteit. Met dit laatste doelt hij op vragen vanuit de organisatie om bijvoorbeeld mee te schrijven aan een kabinetsreactie op een adviesrapport. Belangrijk om te vermelden is de verhouding tussen de twee idealen. Hoewel het lastig precies te maken is, geeft de directeur van de Directie aan dat er een sterke focus ligt op de agenderende in plaats van vraaggestuurde opdracht. In het nieuwe *Organisatie en Formatierapport* van het ministerie van VenJ zal komen te staan dat de directie 10% van de inzet zal besteden aan vragen vanuit de organisatie. Volgens de directeur komen dergelijke vragen vanuit de beleidsdirecties aan de directie om mee te denken of helpen ongeveer rond de vijftien keer per jaar voor. Hieronder zullen de twee rollen uiteengezet worden. Er moet in ogeschouw worden genomen dat sommige activiteiten onder beide rollen en idealen kunnen vallen. Zo sluiten het organiseren van bijeenkomsten zoals Kenniskamers en lunchlezingen enerzijds aan bij de agenderende opdracht doordat zij thema's agenderen die door de directie van belang wordt geacht, anderzijds wordt er wel voor gezorgd dat deze bijeenkomst aansluiten bij de vragen vanuit de organisatie. Aan het einde van deze paragraaf zal worden geanalyseerd hoe in de directie met het dilemma tussen inkapseling en afstoting omgaat.

Agenderende opdracht

De projecten in het Werkprogramma sluiten aan bij de meer eigen agenderende opdracht. Er is buiten deze projecten nog een klein aantal projecten en werkzaamheden die ook worden verricht. Het Werkprogramma zijn drie inhoudelijke lijnen vastgesteld: 'onvrede', 'veranderende samenleving' en 'nieuwe technologie'. Manieren die genoemd worden om hier aandacht aan te besteden zijn lunchlezingen en het nieuw te starten observatorium op het departementsbrede intranet, waar directieleden thema's bespreken en artikelen op posten. Zo heeft een respondent daar internationale 'lijstjes' en vergelijkingen op het intranet geplaatst over de internationale positie van Nederland met betrekking tot het thema 'rechtszekerheid'; hoe scoort Nederland op het gebied van rechtsstatelijkheid en de mate van criminaliteit? Dergelijke initiatieven passen binnen de agenderende rol van de directie. Ook bij de lijn 'veranderende samenleving' zien we de eerder genoemde strategische ambities terug. De focus in deze lijn is de veranderende verhoudingen en ontwikkelingen in de samenleving op het gebied van internet, en de netwerksamenleving hanteerbaar te maken voor het departement. Het project *Framing* gaat over de verschillende beelden in de samenleving over het ministerie, en het project *Vertrouwen in de Rechtstaat* heeft tot doel het instrumentarium van VenJ te verrijken. Ook de lunchlezingen en het observatorium moeten bijdragen aan deze doelen. De derde lijn 'nieuwe technologie' betreft de technologische ontwikkelingen zelf, en hier zijn twee speerpunten voor 2011 gekozen (Robotica en Identiteitsvaststelling) om nieuwe ontwikkelingen op het netvlies van de ministeriële organisatie te krijgen.

Vanuit de rollen zijn ook benaderingen van de werkwijze te typeren. Vanuit de *denktank*-rol worden verschillende verkenningen en studies gedaan. Ook wordt er één á twee keer per jaar een Kenniskamer georganiseerd waar dieper met experts op een onderwerp wordt ingegaan. Er is dus zeker wel aandacht voor het naar binnen brengen van kennis in beleid en het agenderen van onderzoek, maar wel met een vooruitkijkende blik, zoals het project rondom Robotica wat als thema is geselecteerd. Hier is een duidelijke rol te zien voor het versterken van het strategisch vermogen van de organisatie, door te anticiperen op mogelijkheden rondom technologie in de toekomst. Twee andere hoofdactiviteiten zijn het organiseren van de eerder genoemde symposia en lunchlezingen. De lunchlezingen hebben een wat bredere doelgroep dan de symposia. Opvallend is dat de lunchlezingen gebruikt kunnen worden voor actuele onderwerpen. Volgens de respondenten gebeurt het ook zo nu en dan. Op woensdag 22 juni werd er een lunchlezing georganiseerd met het thema 'sociaal werken', waarbij er aandacht was voor de gevolgen van het gebruik van *social media* voor de samenleving en de rol van het ministerie van VenJ. Een hoogleraar ICT en sociale verandering van de Erasmus Universiteit was als gastspreker uitgenodigd. Zo tracht directie thema's te agenderen die aansluiten bij de belevingswereld van de organisatie maar wel aanzetten tot nadenken. Opvallend is dat één van de respondenten aangeeft dat deze mogelijkheden tot het agenderen van onderwerpen die nu 'actueel' zijn nog weinig worden benut. Hij had graag rondom 'Wikileaks' een lunchlezing georganiseerd. Juist voor ontwikkelingen die "*pijlsnel*" op de organisatie afkomen, zou het agenderen van een dergelijk thema in een lunchlezing ervoor zorgen dat de organisatie er snel bij is. In de rol van *moderator* bestaat aandacht voor strategieontwikkeling binnen het departement en ook binnen een breder verband zoals het Strategiebeeraad Rijksbreed en andere netwerken.

Vraaggestuurde opdracht

Naast de eigen agenderende functie houden de strategen zich ook bezig met onderwerpen waar om advies wordt gevraagd. Dit zijn vragen vanuit de top van de organisatie waarbij directieleden wordt gevraagd reacties te schrijven op rapporten van adviesraden en wetenschappelijke bureaus. Of wordt, zoals een respondent aangeeft 'deze vraag uitgelokt', door advies aan te bieden. Wel geven alle respondenten aan dat de mate waarin zij hiermee in aanraking komen persoonsafhankelijk is. Zoals een respondent opmerkt na een vraag waarom een specifiek onderwerp bij de directie terechtkomt "*dat heeft misschien wel iets te maken met het feit dat ik er in het verleden veel op gedaan heb [...] ik ben degene die eigenlijk ook in de indeling van de werkzaamheden een deel tijd heeft vrij gehouden/gekregen om op actuele dingen te kunnen reageren*". Andere respondenten geven aan dat zij voor dergelijke vragen niet benaderd worden. Er wordt aangegeven dat het belemmerend kan werken om met iets actueels bezig te zijn waardoor er weinig tijd overblijft voor de eigen projecten. Aan de andere kant geeft de strateeg die er meer mee doet aan dat het ook nuttig kan zijn: "*het dwingt mij om telkens weer na te denken 'waar zijn we precies voor?'*". Ook bij andere respondenten komt de persoonlijke invloed terug: "*de personen maken de invulling van de strategie directie of club, die invulling selecteert ook weer de personen die instromen*".

Daarnaast is DS ook de club voor de 'moeilijke vragen'. Een respondent haalt een voorbeeld aan waarbij ze de vraag kregen om te helpen rondom juridische problemen die optraden rondom het thema 'commercieel draagmoederschap' waarbij onder andere het gebruik maken van draagmoeders uit het buitenland voor onduidelijkheid en ingewikkeldheden leidde. Dit is typisch een 'strategische vraag' volgens de respondent omdat dergelijke problemen in de toekomst vaker kunnen voorkomen en je hier alvast over na moet denken. De directie heeft rondom het thema een bijeenkomst georganiseerd waar ook mensen 'van buiten' waren uitgenodigd die internationaal georiënteerd zijn en kennis hebben van het veld. Er zijn juist niet alleen mensen vanuit de interne organisatie uitgenodigd. Hier speelt ook de strategische ambitie om te anticiperen op vraagstukken in de toekomst die niet binnen de bestaande wetgeving passen. Hiermee versterk je volgens de strateeg de robuustheid van de organisatie. Dergelijke vragen vanuit beleidsdirecties om aan te sluiten op

actuele problemen komen niet regelmatig voor, en vallen in de categorie vragen die ongeveer vijftien keer per jaar plaatsvinden.

Inkapseling of afstoting?

De directie is volgens de indeling van Van Twist e.a. (2007) – zie ook figuur 2.1 – te positioneren in termen van 'staf' en 'centraal'. De directie valt direct onder de SG en ook kan de directeur aan verschillende overleggen deelnemen met de 'top' van het departement en andere stafdirecties. De verschillende respondenten geven in de interviews aan dat zij zich vooral richten op de top van de organisatie en niet zozeer op beleidsdirecties. Daarbij krijgen ze van diezelfde SG de ruimte om vooral agenderend te werken middels een opgesteld Werkprogramma met eigen projecten en activiteiten. De strategen wijzen in de interviews verreweg als belangrijkste factor voor het bevorderen van hun werk de steun van de top van het departement aan en deze ruimte die zij krijgen om hun werk te doen. Deze ruimte wordt als cruciaal bevonden. Een strateeg geeft aan dat steun van de SG en ruimte van de top cruciaal zijn wanneer je aanbodgestuurd werk wilt doen. Voor dit werk moet je zaken agenderen die *"niet onmiddellijk urgent zijn"*. Je moet de ruimte krijgen om bestaande denklijnen ter discussie te stellen. Een andere strateeg geeft aan dat zij het belangrijk vindt dat *"wij echt als opdracht hebben dat wij niet vraaggestuurd werken; wij moeten zelf onze onderwerpen bepalen [...] juist onze taak is om dingen te verzinnen die de anderen ook niet verzonnen hebben"*.

De directie heeft de ruimte gevonden volgens een respondent door zich 'waar te maken' als een waardevolle directie waar aan de ene kant gekke ideeën vandaan kwamen en waarschuwingen van 'let hier op!', en aan de andere kant werden er klussen gedaan die binnen het departement erg gewaardeerd werden. Een voorbeeld van een dergelijke klus is het schrijven van een memorie van toelichting bij de begroting: *"dat werd gezien als een prestigieuze, belangrijke klus die toch tegelijkertijd niet veel mensen wilden doen en aandurfd"*. Het ontstaan van de afdeling midden jaren '90 kwam ook precies in een tijd waarin de strategische functie op meer plekken in de departementen ging ontstaan. Ook stimulerend waren de Paarse scenario's van het tweede kabinet Paars en de aandacht voor het beter voorbereid zijn op de toekomst, oftewel een beheersingsoptimisme'. De respondent wijst erop dat hij het opmerkelijk vindt dat er heel weinig departementen zijn waar eigenlijk vrij continu een strategieclub is geweest. *"VenJ is eigenlijk de enige waar we nu al meer dan vijftien jaar heel duidelijk een centrale eenheid, een directie, al is het maar met tien mensen hebben met een duidelijke plaats in het departement"*.

Het 'gevaar' van deze attitude kan zijn dat 'afstoting' ontstaat door niet aan te sluiten bij wat in het ministerie 'leeft'. Dit gevaar lijkt te worden gerealiseerd. Verschillende strategen geven aan dat bij aanbodgestuurd werk wel de link gemaakt moet worden naar mensen die op beleidsterreinen bezig zijn. Een voorbeeld is de aanpak bij het project *Framing*. Eén van de respondenten is projectleider van dit project en hij gaf aan dat je bij je aanbod gestuurd werk steeds de link moet maken naar mensen die op beleidsterreinen bezig zijn, en dat zij daar wel iets mee moeten willen. *"Als je quasi-intelligente dingen na diep nadenken verzint en dat de organisatie ingooit leidt dat nergens toe."* Bij het project *Framing* is daarom binnen beleidsdirecties gezocht naar mensen die ook geïnteresseerd zijn in vragen die de langere termijn beslaan, *"die het standaard denken bereid zijn ter discussie te stellen"*. Dat is aldus de strateeg een kwestie van 'daar naartoe gaan'. In het project draait het om de frames van beleidsmedewerkers te confronteren met die van burgers. Door samen te werken met de medewerkers en hun frame te construeren, en dit later te confronteren met uitkomsten van focusgroepen met burgers, is geprobeerd de medewerkers zelf hun probleem te 'problematiseren'. Ook een andere respondent geeft aan dat wanneer je onderwerpen wilt agenderen dit niet altijd gemakkelijk gaat. Hij geeft weer dat ze dan op zoek moet naar 'vrienden' die zijn onderwerpen ook belangrijk vinden. Dit kunnen overigens ook personen buiten het departement, in het 'veld' zijn zoals een officier van justitie waar hij nu mee samenwerkt.

De twee idealen van de eigen agenderende opdracht en het aansluiten bij het departement door meer vraaggestuurd te werken lijken gescheiden plaats te vinden. Persoonlijke achtergronden en voorkeuren lijken een rol te spelen bij vragen uit het ministerie. Dergelijke vragen kunnen aansluiten bij actuele problemen waar in de beleidsdirecties een antwoord op moet worden gevonden, zoals bij het thema rondom commercieel draagmoederschap. Toch lijkt dit niet regelmatig te gebeuren, en ligt de focus in de directie op de agenderende rol. Hierbij is de ruimte van de top van de organisatie om onderwerpen te zoeken en te agenderen van belang: "ruimte in de zin van dat je er mag zijn en dat je niet wordt afgerekend op de productie. Ruimte in de zin dat je zo nu en dan iets mag zeggen, dat daarvoor waardering bestaat, dat je het idee hebt dat er naar je geluisterd wordt". Alle strategen vinden de huidige positie recht onder de SG de beste plek voor de directie, een plaatsing binnen DG's is volgens hen niet wenselijk omdat je blikveld dan beperkt wordt.

Om afstoting van de institutionele stromen in de organisatie tegen te gaan en aansluiting te houden wordt er wel rekening gehouden met de medewerkers in beleidsdirectie's, en wordt er op zoek gegaan naar 'vrienden' die achter het belang van de ideeën van de strategen staan. Ook kunnen het organiseren van bijeenkomsten als lunchlezingen, symposia en kenniskamers de brug worden geslagen naar thema's die voor de medewerkers in de rest van de organisatie relevant zijn. Er zijn wel verschillen te constateren in hoeverre de strategen de huidige verhouding van agenderend en vraaggestuurd werken beoordelen. Een respondent geeft aan dat hij wat meer een balans zou zien in de werkzaamheden, en dat hij wat meer opdrachten vanuit de organisatie zou willen krijgen. Volgens hem krijg je dan een betere aansluiting en dan "doe je blijkbaar iets goed". Andere strategen lijken de huidige balans wel in orde te vinden.

5.4 Omgang met actuele gebeurtenissen

Deze paragraaf staat in het teken van het reconstrueren van de omgang met actuele gebeurtenissen via voorbeelden die voornamelijk door de strategen zelf aangehaald worden. Door de nadruk te leggen op het proces van identificeren, interpreteren en interveniëren, zullen de betekenissen die de strateeg belangrijk vindt en de factoren die daarbij een rol spelen uitgelicht worden. De verschillende soorten gebeurtenissen waar een strateeg mee in aanraking komt, en de verschillende issuelijnen die eventueel in verband met de gebeurtenissen staan, worden in het proces weergegeven. Een focus zal worden gelegd op de omgang die voortvloeit uit enerzijds de agenderende als vraaggestuurde idealen. In paragraaf 5.2 is gesproken over een mogelijke verwachte relatie tussen de strategische ambitie zoals in formele zin beschreven in het Werkprogramma en uitgesproken door de strategen in de gesprekken, en de omgang met gebeurtenissen. Hoewel de strategische eenheid dicht bij de top van het departement is gepositioneerd die veel in aanraking komt met de zichtbare gebeurtenissen, geeft de ambitie van *uitkijkpost* en het uitkijken naar bredere ontwikkelingen in de omgeving en de toekomst aan dat de strategen zichzelf op afstand plaatsen van de actualiteit. De vraag is of dit inhoudt dat de strategen extra gefocust zijn op de onzichtbare gebeurtenissen met een voorspellend karakter, zoals *weak signals*?

Identificeren

Aan de respondenten is gevraagd wat de relatie is met hun werk en actualiteit, in hoeverre zij daarop gespist zijn en hoe zij gebeurtenissen signaleren. Vooral is gelet op welke soorten gebeurtenissen de strategen aanhalen in hun voorbeelden. Deze bevindingen worden in verband worden gebracht met de eerder genoemde rol van *uitkijkpost* en observatorium, en de strategische ambities die de strategen ten toon hebben gespreid.

Een respondent geeft aan dat de top bezig is met incidenten en het blussen van brandjes, terwijl DS juist er voor de langere termijn is en om "verder te kijken". Vooral het ministerie van VenJ is elke dag in het nieuws om daden te laten zien uit het regeerakkoord. De spanningsvelden zijn daarom ook tussen korte en lange termijn, mee- en tegendenken, politiek en ambtelijk. Kortom, de strateeg erkend dat de omgeving gespist is op de actualiteit. De strateeg geeft daarbij aan dat hij zelf juist complementair wil zijn aan de politieke top, de begroting en bijvoorbeeld het boekje *Nederland veiliger* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011) wat het

ministerie naar aanleiding van het regeerakkoord heeft uitgebracht. De opdracht is volgens hem juist naar de lange termijn te kijken. Hierbij geeft de strateeg aan dat er wel een relatie is met de korte termijn, om juist aan te geven waar de plannen van de lange termijn inpassen.

Met deze 'politieke' actualiteit komt de directie dus wel in aanraking omdat het voor dynamiek zorgt in het ministerie, maar speelt geen nadrukkelijke rol. Het *vraaggestuurde werk* sluit wel aan bij deze actualiteit zoals het schrijven van reacties op adviesrapporten, andere stukken voor de –politieke- bewindspersonen en meedenken met 'moeilijke' vragen. Eén van de respondenten noemt dat Kamervragen vrijwel nooit bij de directie terecht komen, al geeft hij ook aan dat dit ligt aan de werkverdeling binnen de directie en dat dit per persoon kan verschillen. Wel is de directie de club "voor de moeilijke vragen; dat mag je ook een vuilnisbak noemen". Af en toe komt er rondom de begroting of beleidsproblemen zoals rondom het thema commercieel draagmoederschap, nog weleens wat binnen. Ondanks de positionering lijkt de directie niet zo 'meegezogen' te worden in deze politieke actualiteit.

Op de vraag in hoeverre een andere strateeg gespitst is op de actualiteit geeft hij aan "je houdt natuurlijk alles bij. Maar je probeert wel het kaf van het koren te scheiden." Hij noemt als voorbeeld het proces rondom Geert Wilders wat aansluit bij het project over 'vertrouwen in de rechtstaat' wat een andere strateeg in de directie trekt. "Zo'n gebeurtenis waar Wilders komt met de suggestie: benoem rechters tijdelijk en als ze niet vaak genoeg straffen kunnen ze oprassen. Dat is er eentje, maar rond het thema 'vertrouwen in de rechtstaat' zijn heel veel gebeurtenissen die je nu ziet. Die signaleer je terwijl het niet je project is maar daar heb je het wel over." Meerdere respondenten noemen gebeurtenissen uit de actualiteit die aansluiten bij lopende projecten uit het Werkprogramma, zie het kader over 'robotica'.

Gebruik van robotica tijdens de kernramp in Fukushima in het voorjaar van 2011

"Een actueel voorbeeld waar ik nu mee werk is eigenlijk de kernramp in Fukushima. Als gebieden zo gecontamineerd zijn, zo vervuild, dat je er als mens eigenlijk niet meer bij kan. En die kernreactoren die op een gegeven moment gingen lekken, en dat idee dat niemand zonder onmiddellijk zelf dood te gaan nog zo'n ding in kan gaan om de boel te repareren. Wat ze hebben ingezet, uiteindelijk, dat duurde allemaal wel heel erg lang, zijn robots. En ze hebben ook met onderwaterrobots naar slachtoffers gezocht, omdat de omgevingen zo vervuild zijn. Dat pas ik dan wel in, ik ben nu natuurlijk met die intelligente robots bezig. Je kunt zeggen 'wat moeten we ermee in het veiligheidsdomein? De voorbeelden lijken mij evident."

Hoe het identificeren en signaleren van gebeurtenissen en vooral de indicaties voor langere ontwikkelingen in zijn werk gaat is niet heel systematisch te duiden. Zoals één van de respondenten het zei: "Als ik heel eerlijk ben is dat eigenlijk natte vingerwerk, meer is het niet" [...] ik kan je niet vertellen hoe precies, maar het is met elkaar praten". Dit 'praten' blijkt in alle gesprekken met de respondenten terug te komen, niet alleen om zaken te duiden maar vooral ook om erachter te komen wat er speelt. Een respondent geeft aan dat hij mensen van binnen en vooral ook buiten de organisatie spreekt om te weten wat er gebeurt. Een gebruikelijke methode die de strategen noemen is dat er geprobeerd wordt mensen aan tafel bij elkaar te krijgen die een belangstelling hebben voor wat er in de samenleving gebeurt en het vermogen hebben om zich daarbij af te vragen wat er gebeurt met de dingen die men nu ziet.

Er is één noemenswaardig project waar in dit kader niet aan voorbij moet worden gegaan en dat is een grote scenariostudie die een projectteam van de directie in 2005-2006 heeft gemaakt. Naar aanleiding van twee 'kernonzekerheden' rondom de vraag naar sociale veiligheid en internationalisering zijn vier scenario's ontwikkeld. De scenario's schetsen plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee

Justitie in de periode tot 2015 mee te maken kon krijgen. Naar aanleiding daarvan is begin 2010 een *signpoststudie* uitgebracht om te kijken hoe de periode 2006-2010 zich verhoudt tot de scenario's. Bij deze studie is gebruik gemaakt van *tekenen* – kenmerkende gebeurtenissen van zo'n scenario, en *triggers* – gebeurtenissen die zo'n scenario kunnen trekken. Het projectteam heeft hierbij gebruik gemaakt van gebeurtenissen uit het jaaroverzicht van het jaarnaal, vanuit de veronderstelling dat die de belangrijke gebeurtenissen selecteren en bovendien continu beschikbaar is, en voor een jaarlijkse uitgave 'Het aan zien van' van uitgeverij Spectrum. De gebeurtenissen zijn vervolgens als *teken* of *trigger*. Opvallend is dat deze gebeurtenissen in de studie veelal een hoge *zichtbaarheid* en *impact* hebben. Dit is enigszins verklaarbaar omdat de veronderstelling is dat de *tekenen* en *triggers* wel sterk genoeg moeten zijn om in een bepaald toekomstbeeld te wijzen. Deze *signpostmethode* is een systematische manier om strategie in de zin van voorbereiden op mogelijke toekomst te linken aan het actuele volgens een respondent. "*Namelijk welke gebeurtenissen zie je nu, en wat zeggen die over de scenario's waar je over hebt nagedacht*". Deze methode kijkt vooral terug en geeft aan welke richting het op gaat van vooraf bedacht scenario's. De methode wordt, behalve in dit project, niet verder gebruikt.

Vooraf het oppikken van kleine gebeurtenissen met een extensief, voorspellend karakter loopt niet systematisch. "*Dat is een beetje weak signal-achtig [...] ik weet ook niet hoe je dat moet doen*". Een respondent verwijst naar een boekje de 'Justitie signaal scan' waarin aangegeven werd hoe je signalen binnen kon brengen en waar je ze op vangt. Direct geeft hij aan dat dit nog niet goed ontwikkeld is en niet gebruikt wordt. Op de vraag hoe je er toch voor zorgt dat je dagelijks dingen oppikt geeft de respondent aan "*daar zijn geen garanties voor, althans ik ken ze niet*". Vaak geven respondenten aan 'het zat al langer in de lucht'. Een strateeg verwijst naar het project *framing*: "*op een gegeven moment pak je het op*" [...] "*op een gegeven moment heb je een paar mensen die denken hier zit wat..*". Een voorbeeld van een bredere beweging die een strateeg in dit kader noemt die gesignaleerd is, is dat de wetenschap aan gezag verliest en de waarheid relatiever wordt. Hierdoor wordt volgens de strateeg; "*evidence-based policies vervangen door fact-free politics*". Opvallend is dat strategen niet direct met concrete voorbeelden van gebeurtenissen komen die wijzen op dergelijke ontwikkelingen. Dit betekent niet dat gebeurtenissen zoals *weak signals* door de strategen niet geïdentificeerd worden. De ambitie lijkt er bovendien te zijn om dit te doen, maar een systematische aanpak en bewust gebruik van gebeurtenissen bij het zien van ontwikkelingen in de maatschappij, lijkt er niet te zijn.

Een strateeg geeft aan dat hij geen voorbeeld kan bedenken van gebeurtenissen waarvan je zegt "*goh, hoe kan het dat we daar nooit aan gedacht hebben, en hoe kan het dat we tien jaar geleden dachten dat dit niet relevant was? (..) Ik kan ze je niet noemen. En daarmee zeg ik niet dat ze er niet zijn, maar misschien sluiten we ons er voor af*". Later noemt hij er toch een: in het boekje *Nederland veiliger* (2011) dat naar aanleiding van de plannen uit het regeerakkoord is geschreven, zit een "*omslag wat dit kabinet tot stand wil brengen in het denken over zelfverdediging*" aldus de strateeg. Ze willen noodweer vaker van toepassing verklaren, en het begrip oprekken, je zou meer de kant kunnen uitgaan van eigenrichting. "*Hebben we dat nou op tijd zien aankomen, dat in de samenleving die tendens er was? We hebben als directie dit niet gesignaleerd?*" Op de vraag waarom zij dit niet gesignaleerd hebben en het kabinet wel, antwoordt de strateeg dat dit lastig te beantwoorden is en "*ze lezen al jaren de Telegraaf en dat bepaalt hun wereldbeeld en dus schrijven ze dit soort dingen op*". Daarna zegt hij "*Het interessante is dat we wel op allerlei momenten hebben gesignaleerd, 'hier gebeurt wel wat' en ik denk dat we ook weleens zo nu en dan hier intern tegen elkaar en ook weleens tegen beleidsmakers gezegd hebben van 'jongens, hier is iets aan het bewegen dat zou weleens uiteindelijk kunnen leiden tot een aanpassing van het denken over noodweer'. Pas als dergelijke bewegingen uitgroeien dat er echt anders gedacht wordt over eigenrichting dan is het weer zo zichtbaar*".

Bij het identificeren van gebeurtenissen lijkt er een onderscheid gemaakt te kunnen worden in het vraag- en aanbodgestuurde werk. De directie komt in aanraking met 'politiek zichtbare' gebeurtenissen wanneer zij gevraagd wordt door de top van de organisatie of beleidsdirecties om mee te schrijven aan een stuk of het

helpen oplossen van een beleidsprobleem zoals rondom het thema commercieel draagmoederschap. Wanneer er sprake is van dergelijke vragen is er doordat de directie benaderd wordt geen sprake van identificatie door de strategen zelf; dat wordt voor hen gedaan. Aan de aanbodgestuurde werkzaamheden is de omgang anders. Het lijkt erop dat hoewel de verwachting naar aanleiding van de formele rol en de uitgesproken strategische ambities, er niet systematisch 'ontwikkelingen' en gebeurtenissen die daarop kunnen wijzen, worden geïdentificeerd, behalve in de scenariostudie. Vooral voor de onzichtbare gebeurtenissen en die een extensief en voorspellend karakter kunnen hebben, worden lastig tot niet benoemd met voorbeelden door de strategen.

Interpreteren

Opvallend is dat meerdere strategen aangeven dat het proces van interpretatie verloopt volgens *intuïtie* en *gevoel*, en dat bij sommige voorbeelden de respondenten lastig kunnen duiden waarom zij ermee aan de slag zijn gegaan. Een aantal factoren lijkt in het proces van toedichten van betekenissen aan gebeurtenissen van belang. Om te beginnen is een overeenkomst in de voorbeelden te ontwaren wat betreft het 'raken van VenJ'. Het zijn gebeurtenissen uit het 'veld' of waar een 'vertaling' is gemaakt naar het VenJ domein. Verder betreft het gebeurtenissen die aansluiten bij lopende projecten. De strateeg die bezig is met technologie en intelligente robots en wat deze ontwikkelingen betekenen, gebruikte het gebruik van robots bij de kernramp in Fukushima door haar thema te agenderen: *"Ik zet dat eigenlijk in, want ik was al bezig met dat thema, maar dan wordt het opeens wel heel expliciet om het te helpen agenderen. Als je dit als voorbeeld noemt dan denken mensen 'ja, inderdaad, dat is wel een heel belangrijk onderwerp'".*

Een factor bij het interpreteren van gebeurtenissen die maakt dat het 'belangrijk' is en ertoe doet, is volgens een strateeg dat de koppeling tussen de cijfers en de publieke beeldvorming niet klopt. Een voorbeeld dat hij aanhaalt is het thema migratie: *"je kunt al tijden zien aankomen dat migratie wel een aantal problemen opleverde en je kon tegelijkertijd zien dat het uiteen ging lopen wat in de statistieken viel te lezen met de publieke beeldvorming. Als dat soort dingen uit elkaar gaan lopen is dat ook weer een belangrijk verschijnsel om af te vragen wat dat voor ons gaat betekenen."* Ook noemt een respondent het voorbeeld dat er op zoek gegaan wordt naar *"casussen die steken"*, en dat het een keer een thema betrof wat eigenlijk thuis hoorde op een ander departement en dat DS vond dat zij daar een keer over na moesten denken. *"Door te weten dat iets eraan komt of al zo is – je ziet een patroon in dingen, gebeurtenissen die gebeuren en je op een rijtje kunt zetten. Je brengt de boodschap over 'hier is iets bijzonders aan het gebeuren in je tuin en je moet er iets aan doen'. Ook kun je hen in contact brengen met mensen die er verstand van hebben en dan zelf weer weggaan."*

Bij het interpreteren van gebeurtenissen komt net als bij het identificeren in de verhalen van strategen naar voren dat dit gebeurt door te praten. Zo is de verzorgingsstaat een onderwerp dat je met elkaar bespreekt volgens een respondent: *"iemand zegt hier aan tafel 'dit lijkt me iets' en daar gaan we met z'n allen in de eerste plaats zeggen 'dat is onzin, je hebt helemaal geen gelijk'."* Door hard te maken blijven er zaken over waarvan gezegd worden *"Ja, verrek dit is echt belangrijk, en er blijven dingen over waarvan we zeggen 'we weten het niet hoor, maar het is plausibel, laten we het maar een beetje verder verkennen en dan zien we of het echt iets is, we houden het in gedachten"*.

Een laatste belangrijke overeenkomst in de betekenissen die de strategen toedichten aan gebeurtenissen die voor hen 'belangrijk' zijn, en waar ze ook mee aan de slag gaan, zijn gebeurtenissen die bredere bewegingen aanduiden. Bij de vorige subparagraaf over het proces van *identificeren* is aangegeven dat de strategen het lastig vonden om hier concrete gebeurtenissen bij te noemen. Wel benoemen ze dat het 'verder kijken naar ontwikkelingen die op VenJ afkomen' een belangrijke rol speelt. Dit is volgens een strateeg gekoppeld aan zijn ambitie: *"je moet heel goed weten waar je voor bent en wat je essentiële taak in de samenleving is"*. De respondenten vinden het alleen lastig om aan te geven welke gebeurtenissen hen op bepaalde ontwikkelingen hebben gewezen, en wat zij zelf daarin van belang achten. Een voorbeeld waarbij dit perspectief

van 'verder' kijken is geprobeerd in te brengen, is een rondom de economische neergang en de kredietcrisis. Er is een project opgezet wat uitmondde in twee studies (Splint & Van Wijck, 2009a, 2009b). Er is juist niet gekeken naar de vraag wat gebeurt er als het economisch veel slechter gaat, maar er is gekeken naar wat het zal betekenen voor het gedrag van mensen in de toekomst en hoe dit het VenJ domein raakt.

Dat de respondenten het lastig vinden om aan te geven wat nu doorslaggevende factoren zijn bij het interpreteren van gebeurtenissen, betekent niet dat er niks over dit proces te zeggen valt. Vanuit de verschillende voorbeelden zijn een aantal factoren de destilleren die van belang zijn. De strategen geven aan dat zij op zoek zijn naar gebeurtenissen die een 'verder kijkend in de toekomst'- karakter hebben. Deze ontwikkelingen moeten het domein van VenJ kunnen raken, door mocht dit nodig zijn een 'vertaalslag' te maken. Ook kan het gaan om casuïstiek die 'steekt' en opvalt. Na even nadenken geeft een strateeg aan dat er heel veel dingen zijn die je nu ziet dat je daarvan kunt zeggen "*Ja, we hebben op enig moment een vingertje opgestoken*".

Interveniëren

De strategen maken gebruik van verschillende interventiemethoden om met gebeurtenissen om te gaan. Wat de vragen betreft die bij hen terecht komen leidt dit vaak tot het schrijven van stukken of het organiseren van sessies waar experts worden uitgenodigd zoals bij het vraagstuk rondom het commercieel draagmoederschap. Er zijn volgens een strateeg geen onderwerpen waar ze als directie helemaal in werden meegesleept van "*nou, laat alles uit je handen vallen en kom ons helpen*." Wel hierbij is het gedrag van de strateeg om in dergelijke situaties wanneer zij voor advies gevraagd worden, om zich te focussen op de essentiële en noodzakelijke taken. Bij een dreiging van een agressieve griep was dit ook wat de strateeg in een bijeenkomst probeerde in te brengen. Volgens de strateeg is dat ook de link tussen strategie en actualiteit: "*ook op het moment van een echt grote crisis moet je weten welke functie die jij vervult essentieel is*". Het lijkt erop of de strategen bij dergelijke crises de overkoepelende blik in stand houden. Een andere strateeg geeft aan dat zij daardoor vindt dat de directie niet op incidenten moet reageren, omdat zij gaan over de dingen die in de toekomst op de organisatie afkomen. Ook is het weleens voorgekomen dat een strateeg meedacht met een ingewikkelde politieke of beleidsvraag, en hierover adviseerde dat dit 'explosief' werd. Zo mocht deze strateeg met een collega van Buitenlandse Zaken een kabinetsreactie schrijven op een WRR rapport wat later 'dynamiet' werd. Echter geeft de strateeg aan dat je pas weet als het zo belangrijk wordt "*als je erin zit*".

Bij de agenderende opdracht rondom de projecten uit het Werkprogramma en agenderende activiteiten die buiten het Werkprogramma vallen, lijkt het handelingsrepertoire breder van opzet. Naast het een keer een advies schrijven van een stuk, of een sessie organiseren of bijwonen putten de strategen uit een breder repertoire. In navolging van gebeurtenissen lijken de strategen de actualiteit te kunnen gebruiken om de eigen onderwerpen en ideeën uit het Werkprogramma te agenderen. Zo kan op zoek worden gegaan naar 'vrienden'. Volgens een respondent moet je zoeken naar de interesses en belangen van anderen, "want grootse concepten zonder betrokkenheid van mensen de organisatie ingooien is kansloos". Ook bij het scenarioproject is naar de beleidsdirecties toegegaan om hen te laten nadenken over wat ontwikkelingen voor beleid kunnen betekenen. Een strateeg geeft aan dat je dit werk niet achter je bureau kunt doen. Toch worden er door de directie veel onderzoeken en studies geschreven. Een voorbeeld daarvan is een studie over *Human Enhancement* (Jong e.a., 2011) die in samenwerking met het Rathenau Instituut is gedaan, waarbij technologische ontwikkelingen die de mens kunnen 'verbeteren' centraal staan. In het voorwoord wordt beschreven "onafwendbaar, gaan er bij lezing steeds nieuwe luikjes open van het type: "*Maar als dit al kan, dan kunnen we straks ook..*" Of: "*Maar als mensen dit al doen, dan willen ze straks ook..*" (Jong e.a., 2011, p. 7). Een respondent verwijst naar deze studie en geeft aan dat gebeurtenissen ingezet kunnen worden ter illustratie van ontwikkelingen en het opwekken van urgentie. Tevens geeft een andere strateeg aan dat 'boekjes maken' een oplossing is om je 'bewijslast' aan te tonen. Bij een aantal instrumenten zoals de lunchlezingen en het organiseren van symposia

en strategische conferenties is te zien dat er een poging wordt gedaan om de 'lange termijn' aan te sluiten bij het lopende beleid.

Scenario studie

De scenariostudie heeft verschillende producten en activiteiten opgeleverd, zoals de 'placemat' waarop de vier scenario's staan (Directie Algemene Justitiële Strategie, 2006). Verder wordt er gebruik gemaakt van een diavoorstelling waarmee presentaties aan beleidsmedewerkers kan worden gegeven. Aan de hand van deze producten kunnen groepen 'aan het praten worden gekregen'. Een respondent typeert de werkwijze na de scenario- en signpoststudie als volgt: *"eerst is dat met een circus in de organisatie gepresenteerd, zodat iedereen het weet"*. Vervolgens zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd waar gewerkt is aan het problematiseren en in de 'praktijk' brengen van de scenario's. In zo'n sessie wordt dan de vraag gesteld aan mensen die op een beleidsterrein bezig zijn: *"stel dit scenario ontvouwt zich, wat betekent dat voor jouw beleidsterrein en wat zou je dan moeten doen?"*. Een andere respondent geeft ook aan dat dit instrument als prettig kader werkt voor ambtenaren om uit de beleidsbesognes te treden en hen te laten nadenken.

Bij vraaggestuurd werk is duidelijk de procesmatige rol van de directie terug te zien. Er worden sessies georganiseerd of dingen nader onderzocht en adviezen geschreven. Gebeurtenissen kunnen daarbij aanleiding zijn tot vragen vanuit de organisatie aan de directie. De interventies komen alleen niet verder dan deze rol. Het is niet de bedoeling om systematisch naar aanleiding van vragen ergens mee aan de slag te gaan. *"Het is enerzijds heel mooi dat je kunt aansluiten want dan doet het ertoe, maar je moet er ook niet teveel induiken want dan heb je geen tijd meer om los te komen van de dynamiek van de dag"*, aldus de strateeg. Bij het werk waarbij de strategen in de directie agenderend te werk gaan kan de omgang met gebeurtenissen anders zijn. Gebeurtenissen kunnen namelijk actief gebruikt worden om eigen projecten en ideeën onder de aandacht te brengen. Toch lijkt dit niet heel vaak te gebeuren. Ook hier treedt een procesmatige rol op door lunchlezingen te organiseren naar aanleiding van gebeurtenissen. Wel heeft een respondent aangegeven dat zij dit zou willen toespitsen op nog 'actuelere' gebeurtenissen.

5.5 Conclusie

De directie Strategie van VenJ is dichtbij de politieke top gepositioneerd. Er kan verwacht worden dat zij zich daardoor vooral met *zichtbare* gebeurtenissen bezig houden die de politieke en publieke agenda bepalen zoals *crises* en *focusing events*. Uit de gesprekken blijkt dat dit niet het geval is. Een respondent heeft zelfs aangegeven dat hij zich juist complementair wil opstellen aan dergelijke gebeurtenissen die de top bezig houdt. De strategen hebben door hun werk in te vullen met eigen projecten uit een Werkprogramma de ruimte gekregen om zich bezig te houden met het 'verder kijken' in de rol van *uitkijkpost*. Zowel de strategische ambitie die de strategen hebben om uit te kijken naar de toekomst en de mate waarin de strategen voornamelijk agenderend werken lijken van invloed op de omgang met gebeurtenissen.

Het geringe aantal vragen dat de strategen uit de top van de organisatie of de beleidsdirecties krijgen, lijkt aan te sluiten bij de actuele problemen die daar spelen. Dit vraaggestuurde werk is wel gericht op de zichtbare gebeurtenissen doordat het problemen betreft waar beleidsdirecties tegenaan lopen. Het gaat om de overkoepelende, overstijgende vragen, waarna strategen bijeenkomsten met experts organiseren of een adviesstuk schrijven.

De grote focus in de directie ligt op het aanbodgestuurde werk, waar meer los van de actualiteit wordt gehandeld. Het werk is gericht op de grotere ontwikkelingen en 'lange lijnen'. De verwachting is hierbij dat de

strategen op zoek zullen gaan naar de kleine en voorspellende gebeurtenissen, in plaats van de gebeurtenissen met een zichtbaar en incidenteel karakter. Hierbij is het opvallend dat de strategen nauwelijks concrete voorbeelden van dergelijke gebeurtenissen kunnen noemen die wijzen op de ontwikkelingen. In het scenarioproject waar wel systematisch gebeurtenissen zijn gebruikt, waren deze gebeurtenissen er vooral op gericht om de richting naar bepaalde scenario's te achterhalen. Dit betekent niet dat de strategen de gebeurtenissen niet identificeren, het geeft wel aan dat het proces van interpretatie onzichtbaar is. Het is bovendien niet gemeengoed dat er naar aanleiding van gebeurtenissen wordt geïntervenieerd. Pas als er ontwikkelingen zijn, wordt er gehandeld. Hierbij bestaat wel de mogelijkheid om via gebeurtenissen deze ontwikkelingen en ideeën te agenderen. De ontwikkelingen worden 'zichtbaar' gemaakt door ze te laten aansluiten bij de omgeving. De studie naar aanleiding van de economische crisis is wel een voorbeeld dat er gehandeld is naar een 'grote', 'zichtbare' gebeurtenis. Hierbij is er wel op zodanige manier betekenis gegeven aan de crises dat het perspectief van 'verder' kijken is ingebracht. Uit het onderzoek naar de directie Strategie blijkt dat de strategen zich bewust zijn van de mogelijkheden die aansluiting bij de actualiteit biedt, toch is dit niet altijd duidelijk terug te zien in de omgang.

Hoofdstuk 6 Directie Kennis OCW

In dit hoofdstuk zal de tweede strategische eenheid onder de loep genomen worden: de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De directie Kennis is wat betreft personeel drie keer zo groot als de directie Strategie bij VenJ. Er zal daarom meer aandacht worden besteed aan de structuur binnen de directie zelf. Ook hier is op basis van documentanalyse - Werkprogramma's en producten - en gesprekken bij de directie te werk gegaan. Bij de directie Kennis zijn met vijf strategen gesprekken gevoerd waaronder de directeur, die ook voorzitter is van het Strategieberaad Rijksbreed. Er is in overleg met één van de vier clusterhoofden per cluster een respondent uitgekozen om zo een evenwichtige spreiding te bewerkstelligen. Onder deze respondenten bevonden zich twee clusterhoofden.

6.1 Directie Kennis ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De directie Kennis (Kennis) is per 1 april 2008 opgericht. Hiervoor bestond ook een centrale directie, de directie Algemeen Strategische en Economische Advisering (ASEA). Uit de reorganisatie van ASEA is Kennis ontstaan die de opdracht kreeg de kennisfunctie van het departement te versterken. De directie Kennis is verantwoordelijk *“voor kennis in den brede zoals voor informatiebeleid, indicatoren, ramingen, wetenschappelijke (met speciale aandacht voor economische) onderbouwing van beleid en scenario-ontwikkeling.”* (Directie Kennis, 2010). Een koppeling van kwantitatieve en kwalitatieve kennis zorgt voor een integrale aanpak van kennis- en beleidsvraagstukken, wat ertoe leidt dat:

- ✚ Er beter inzicht komt in het functioneren van ons stelsel (de geleverde prestaties, de rendement, ook in benchmark t.o.v. relevante buitenland);
- ✚ Er (evidence based) scenario's kunnen worden ontwikkeld, ook over grenzen van beleidsdirecties heen;
- ✚ Bewindslieden, het MT-OCW, beleidsdirecties en actoren in het veld meer inzicht krijgen op manieren om de prestaties te verhogen;
- ✚ Er nieuwe verbindingen en uitwisselingen ontstaan tussen onderzoekers/wetenschappers, beleidsmakers en aanbieders van informatie en statistiek (Directie Kennis, 2010).

De directie bestaat formeel uit een formatie van circa 30 FTE, met parttime werkende medewerkers en diverse tijdelijke medewerkers zoals trainees en stagiaires komt de bezetting tegen de veertig personen uit. De verschillende strategen die zijn geïnterviewd hebben voor hun functie in de directie Kennis allemaal een achtergrond in andere publieke organisaties dan wel de Rijksoverheid. Op de directie werken bovendien een aantal economen. De directie is opgedeeld in vier clusters: het cluster Prognoses, scenario's en beleidsstatistiek (PSB), het cluster Strategisch informatiebeleid (SIB), het cluster Kenniseconomie (KE) en het cluster Kennisverbindingen en horizonsscans (K&H). Hieronder zal stil worden gestaan bij de taken en rollen van de verschillende clusters.

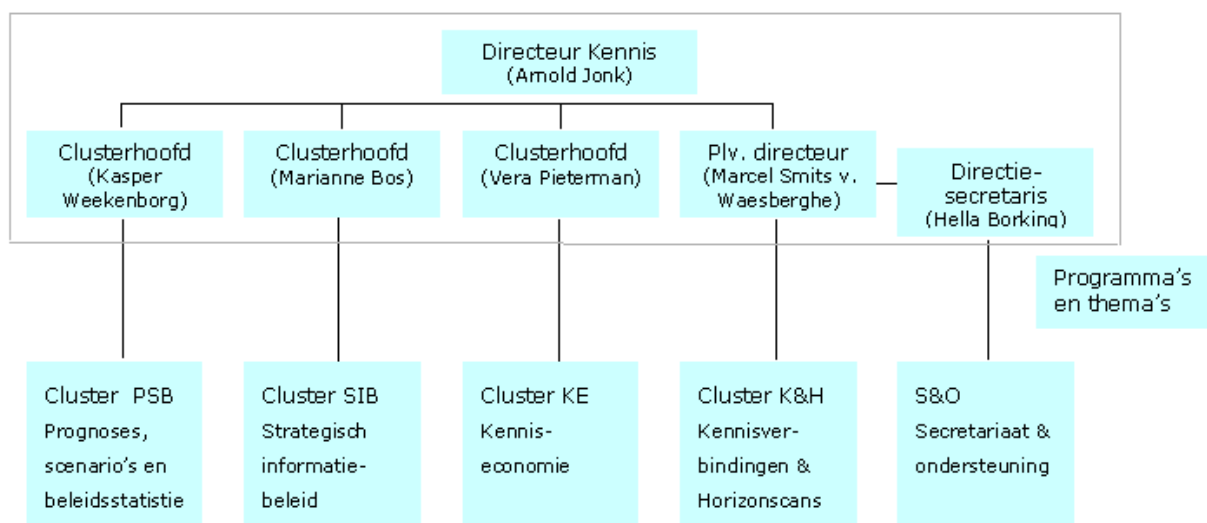
Het cluster PSB is verantwoordelijk voor ramingen en beleidsstatistiek. Het ontwikkelt en interpreteert stelselindicatoren en beleidsindicatoren. De beleidsinformatie die bij dit cluster wordt verzameld vormt uitgangspunt voor referentieramingen van het OCW-beleid. Het cluster is serviceverlenend naar beleidsdirecties, veldpartijen en wetenschappers die behoefte hebben aan beleidsinformatie en cijfers. Het cluster is het vaste aanspreekpunt voor organisaties zoals het CBS, Eurostat en de OECD.

SIB is het cluster waar directieoverstijgend advies en beleid op het gebied van informatiebeleid en informatisering wordt gebundeld. Het heeft een loketachtige functie voor OCW op het gebied van het overkoepelende informatiebeleid, de e-overheid, openbaarheid en informatie-architectuur. Beleidsdirecties,

maar ook uitvoeringsorganisaties, worden ondersteund bij het opzetten van hun informatiebeleid. Daarbij heeft het SIB ook eigen beleidsverantwoordelijkheid doordat ze het secretariaat vormen van de Chief Information Officer (CIO). Deze functie was bij de voormalige SG belegd.

De taken van het cluster KE zijn langs drie lijnen te groeperen. Ten eerste draait het om de rol van het onderwijs in de kenniseconomie, de tweede lijn draait om de advisering van de ambtelijke en politieke top in het sociaal-economisch debat, en de derde lijn heeft te maken met het bieden van economische inzichten in het onderwijsbeleid. Een onderdeel hiervan is het schrijven van de Maatschappelijke Innovatieagenda (Directie Kennis en Interdepartementale Programmadirectie Kennis en Innovatie, 2009), waarin is geformuleerd dat het versterken van het onderwijs verloopt via het versterken van de innovatiekracht van scholen.

Het cluster K&H focust zich op het verbinden van kennis met beleid en kennis met praktijk. Het cluster onderhoudt een sterk extern kennisnetwerk zoals met kennisinstellingen als de adviesraden van OCW, planbureaus en de WRR. Het cluster draagt met de beleidsdirecties zorg voor een departementaal onderzoeksprogramma. Ook kan het gebruikt worden door directies om snel relevante wetenschappelijke kennis op beleidsthema's bijeen te brengen. De functie rondom horizonscans wordt op dit moment afgebouwd. Zaken die vanuit dit cluster worden georganiseerd zijn de Kenniskamer, de Kennismarkt en de Professorenborrel.



Figuur 6.1. Organogram directie Kennis, naar: Directie Kennis, 2010)

Positionering

Kennis valt direct onder de verantwoordelijkheid van de plaatsvervangend secretaris-generaal (PSG) doordat de nieuwe SG pas op 1 augustus 2011 aanvangt. Formeel valt de directie onder de stafdienst met andere afdelingen als Communicatie, Financieel-Economische Zaken en Wetgeving en Juridische Zaken (zie organogram van het ministerie van OCW in de bijlagen). De directie Kennis heeft met het voeren van het secretariaat van de CIO functie, de dataverzameling, de publicatie van statistieken en door het contact met de wetenschap en organisaties als de planbureaus daadwerkelijk een aantal staftaken. Echter kan Kennis ook in de lijn geplaatst worden dankzij de aanpak die de directie hanteert. Door te werken voor en in samenwerking met beleidsdirecties en ook uitvoeringsorganisaties als de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft de directie ook een lijnfunctie. Verder mag de directeur van de directie aanschuiven bij de bewindslidenstaf; de MT OCW. Doordat er op dit moment geen SG is merk je dat de medewerkers van de directie benieuwd zijn naar de mogelijke veranderingen in de toekomst. Hierover meer in paragraaf 6.2 en 6.3.

OCW kent geen andere strategische en/of kennisafdelingen. De afgelopen jaren is gezocht door wisselingen in de positionering en samenstelling van de directie naar een goede plek en rolverdeling voor de centrale eenheid. Hier komt ook de keuze voor de nieuwe naam, en focus op 'kennis' terug. De term 'strategie' lijkt binnen het departement niet populair. Discussies rondom bestaansrecht en de functie van de directie zijn aan de orde van de dag.

6.2 Strategische ambitie

De - drieregelige - beschrijving van de directie op de website van OCW is veelzeggend: *"De directie Kennis is verantwoordelijk voor beleid en scenario-ontwikkeling op het terrein van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit doet zij in samenwerking met de stelsel- en themadirecties. De directie gebruikt vernieuwende werkvormen waarbij een verbinding wordt gelegd tussen wetenschappelijke inzichten, ervaring uit de praktijk en wensen vanuit beleid/politiek."* (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011). De opvatting binnen het departement OCW is dat de strategische functie zich vooral moet bevinden binnen - of in samenwerking met - de beleidsdirecties. Dit betekent niet dat de directie Kennis niet als strategisch te typeren is, op het gebied van sociaal-economische advisering en innovatie is deze functie het meest zichtbaar. Het typeert wel de aanpak en werkwijze van de directie. In deze paragraaf zal worden stil gestaan bij de strategische ambitie van Kennis. Hierbij is rekening gehouden met de verschillen tussen de clusters, maar er is vooral gekeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen de personen die in de directie werkzaam zijn. De uitspraken van de respondenten zullen in verband worden gebracht met de strategische ambities die Van Twist e.a. (2007) hebben weergegeven. De strategische ambitie van de directie schept verwachtingen voor de omgang met de actualiteit.

Strategische oriëntatie

De respondenten benadrukken in de gesprekken de verschillen tussen de strategische en kennis eenheden binnen de Rijksoverheid. Volgens één van de respondenten bestaat er niet zoiets als een 'rijksbrede strategie'. Elk departement heeft namelijk wel iets als een strategiefunctie, maar die is volgens de strateeg buitengewoon heterogeen en anders georganiseerd. Binnen OCW is strategie bijna een verdacht thema, zoals de respondent aangeeft: *"OCW gelooft niet in 'strategie'."* Op de vraag hoe dat komt, geeft de respondent aan dat hij daar nog niet helemaal achter is. Het kan volgens hem te maken hebben met de diversiteit en verkokering in het departement, en het onderwijsveld zelf. Ook stipt hij de vorige SG aan, die zijn voorkeur had voor een versterking van een 'kennis-rol' voor de directie. In andere gesprekken wordt ook genoemd dat de precieze invulling van strategie bij de directie bepaald is door de opvattingen over de directie door SG. Een respondent geeft aan dat de vorige SG van mening was dat de strategie vooral binnen de beleidsdirecties aandacht moest krijgen, en dat de directie Kennis er was om de beleidsdirecties te helpen beter beleid te maken. De SG was volgens een strateeg daarom ook vrij huiverig voor *"eigen initiatief, eigen nota's en eigen grote verhalen."*

De strategische ambitie om kennis en onderzoek te benutten bij beleidsvorming bepaalt in hoge mate de werkzaamheden in de directie. Een strateeg geeft aan dat OCW geen departement is waar alle beleidsstukken langs de strategische eenheid gaan om van advies te voorzien. Hier draait het om 'kennis' en er wordt door de directie geprobeerd om de organisatie op een hoger kennisniveau te brengen waardoor beleid dezelfde richting opgaat. Er wordt dus daarom niet puur voor de SG of bewindspersonen gewerkt, maar ook voor de beleidsdirecties. *"Wat wij het allerliefste willen is niet zozeer dat wij de inhoudelijke richting van beleid bepalen, maar dat wij willen dat erover is nagedacht. 'Waarom zou het werken? Hoe bepaal je over twee jaar of het gaat werken? Hoe heeft het in het verleden gewerkt? Hoe heeft het in andere landen gewerkt? . Hoe probeer je je beleid inhoudelijk rationeel te onderbouwen?'"* De invulling van de rol is daarbij niet om alternatief beleid te ontwerpen in een soort beleidsconcurrentie, of dat een soort beleidskaders ontwikkeld wordt zoals bij andere departementen volgens een respondent wel gebeurt. Maar de SG geloofde in een samenwerkingsmodel: *"iedere keer even kort meewerken met een beleidstraject, en dan weer daarmee werken, en als je dat een paar jaar*

hebt gedaan dan weet je op een gegeven moment alles, en dan wordt je ook steeds beter in meewerken, en dan zorg je ervoor dat beleid dezelfde kant op, of in ieder geval op dezelfde manier mede bedacht wordt”, aldus een strateeg. Dit ondersteunen van beleidsdirecties en aansluiten van de werkzaamheden van de directie Kennis bij beleidsrelevantie komt in alle gesprekken terug. Een strateeg geeft aan dat kenmerkend is voor de directie om ervoor te zorgen dat beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties van elkaar weten waar ze mee bezig zijn. ‘Dat streven naar samenhang, naar integraliteit of generiek werken, dat deelt eigenlijk de hele directie Kennis, [...] Dat betekent dus dat we hier met z’n allen de taak hebben, om heel goed te snappen wat er speelt bij beleid”.

Dit onderbouwen van beleid, kan bij uitstek door gebruik te maken van beleidsstatistiek, wetenschappelijke, economische en kennis over informatiebeleid waar verschillende personen in de directie zich mee bezig houden, aldus de strategen. Een respondent zegt zelfs na enig nadenken *“Ik weet niet of ik een strategische ambitie heb. Ik heb vooral een kennisambitie: dat beleid beter onderbouwd wordt. Omdat ik denk dat beter onderbouwd beleid ook beter beleid is.”*. Op de vraag wat in de directie dan beter onderbouwd beleid is, geeft een respondent vooral aan dat hierbij effectiviteitsonderzoek, en verklarend kwalitatief onderzoek van belang is. Waarbij kennis van de benodigde methoden en een groot netwerk aan wetenschappers voor toegevoegde waarde kan zorgen.

Een respondent zegt dat men in het departement ook wel weet dat *“ze door de waan van de dag geregeerd worden, op details, op incidenten en dat ze altijd geneigd zijn om de grote lijn uit het oog te verliezen. Dus op een bepaalde manier is ieder departement ook wel bezig om de grote lijn te organiseren”*. De specifieke invulling bij OCW is volgens de strateeg door de SG gericht op een kennisrol. Daarnaast is er bij een aantal respondenten terug te zien dat zij zich ook richten op de langere termijn en mogelijke trends. Dit komt deels doordat de CIO rol vaak te maken heeft met ICT trajecten die lang duren, en ook omdat de directie de opdracht heeft gekregen om trendonderzoek te doen. Voor een respondent is ‘strategie’ daarom ook het plaatsen van de problematiek van vandaag in ontwikkelingen die langer duren en in een breder kader. Nadenken over onderbouwd beleid, en oplossingen plaatsen over een langere termijn en op deze manier beleidsdirecties adviseren, voorkomt volgens de respondent dat je *ad hoc* beleid krijgt en kan zo beleid bijsturen. Je weet volgens de strateeg niet hoe de arbeidsmarkt er in 2020 uitziet, maar je kunt wel iets zeggen over de demografische ontwikkelingen en *“welke kant het op gaat”*. Bij een andere respondent ligt de nadruk niet zozeer op gefundeerd beleid, maar ook op een focus op de lange termijn en vooral op de ontkokering van beleid of zoals de strateeg het noemt ‘uit je niche komen’, het idee dat je sectoroverstijgend na moet denken. Deze respondent geeft aan dat beleidsdossiers altijd in perspectief van ander beleid gezien moet worden: dus zowel een breder en een langer perspectief. Hij vindt het belangrijk om zichzelf op de hoogte te stellen van maatschappelijke ontwikkelingen en wat andere departementen doen. Toch richt deze respondent zich ook op het versterken van beleid en de aansluiting bij de beleidsdirecties. Hij vindt zichzelf succesvol als er uiteindelijk in beleid iets verandert. Daarbij noemt hij direct het dilemma dat *“deze directies hebben nooit eigen beleidsverantwoordelijkheid. Het gaat er altijd om dat je ervoor zorgt dat je kunt werken met die andere directies”*. De strategische ambitie om de toekomstbestendigheid van beleid te versterken en de strategische ambitie die één strateeg heeft om de ontkokering van beleid te doorbreken, lijkt in de directie nauw samen te hangen met de ambitie om kennis en onderzoek te benutten voor beleidsvorming. Het verzorgen van een toegevoegde waarde bij de beleidsdirecties en het verder kijken dan *ad hoc* beleid zal verder besproken worden in paragraaf 6.3.

Wie is de strateeg in de organisatie?

Er worden verschillende antwoorden gegeven op de vraag wie de strategen in het ministerie zijn. Voor één van de respondenten zijn het de – politieke – bewindspersonen: zij zijn in de praktijk de baas *“dus wij schrijven niks op wat de bewindspersonen niet willen”*. Een andere respondent geeft na enig nadenken aan dat *“voor een deel zijn de DG’s wel de strategen. Maar dan op een specifieke manier, want nauw verbonden met de*

beleidspraktijk.” Een overeenkomst tussen alle gesprekken is de bepalende rol van de SG. Voor het cluster SIB speelt een belangrijke rol of de nieuwe SG weer de CIO portefeuille oppakt. Belangrijker nog is dat de SG een sterke invloed heeft op de strategische ambities van de directie Kennis.

6.3 Dilemma tussen inkapseling en afstoting

De strategische ambitie en de opvattingen over de rol en de invulling van de strategische functie leidt ertoe dat er volgens de respondenten veel vraaggestuurd vanuit beleidsdirecties wordt gewerkt. Het verzorgen van een toegevoegde waarde voor beleidsmedewerkers zorgt ervoor dat de directie benaderd worden bij ‘problemen’. Een respondent geeft op de vraag aan wanneer hij zichzelf succesvol vindt in zijn werk:

“Daardoor merk je dat heel veel mensen en ik ook wel ons succes op twee dingen zien, namelijk succes aan het eind: is het beleid ook echt anders en beter. Maar ook succes: zijn we überhaupt betrokken? Je merkt dat die deeldoelstelling ook echt belangrijk is in het dagelijks werk. Als wij activiteiten doen waardoor het zorgt dat de directies ons wat vriendelijker en aardiger en beter vinden, en weer wat vaker bij ons terecht komen.. Dan is dat voor die activiteiten ook een succes.”.

De directie kent geen formeel Werkprogramma. Er zijn respondenten die aangeven dat er mensen zijn die liever zouden zien dat het werk wat meer gestructureerd zou worden aangepakt. Aan de andere kant bestaat het risico dat jaarplanningen en *formats* de kracht van de directie “*flexibel werken en inspelen op plotselinge zaken, daarmee teniet kan doen*”. Wel merkt een strateeg de paradox op dat de directie bij wil dragen aan beter onderbouwd beleid, terwijl er zelf niet *evidence-based* wordt gewerkt.

“We hebben gewoon een hoop mensen waar we in geloven, en op het eind zeggen we ‘dat hebben we goed gedaan [...] gestructureerd nadenken over wat zijn echt de zes thema’s die wij het komend jaar willen agenderen, welke mogelijkheden hebben wij daarvoor: we hebben een Kenniskamer, we hebben Kennislunches, de Kennismarkt, we kunnen wat onderzoek laten doen, we kunnen het met de SG in gesprek brengen, we hebben een stuurgroep met alle directeuren.. Hoe kunnen we nou ervoor zorgen dat we over een jaar zeggen dat deze zes thema’s nou ook geagendeerd zijn? Die manier van denken doen we eigenlijk niet.”

Agenderende opdracht

Op de vraag in hoeverre er vraaggestuurd gewerkt wordt of de directie meer zelf onderwerpen agendeert komt in de gesprekken terug dat de focus ligt op de vraagkant. Dit betekent niet dat er niet agenderend wordt gewerkt: er is namelijk ook eigen beleidsverantwoordelijkheid. Het cluster PSB heeft een belangrijke functie voor onder andere ramingen die gebruikt worden bij de begroting en de jaarrekening van het ministerie. Daarnaast worden er verschillende Agenda’s en Plannen gemaakt, en er worden bijeenkomsten georganiseerd. Zo haalt een respondent het voorbeeld aan dat er een *Kennisagenda* gemaakt is met de grote thema’s en kennisvragen van de komende tien á vijftien jaar (Schokker, T. & D. Satijn, 2010). Opvallend is dat het aanbodgerichte werk niet alleen bestaat uit studies en projecten zoals een Kennisagenda maar ook meer procesmatig werk inhoudt. Zo zijn rondom het Regeerakkoord *fiches* gemaakt met gevolgen van de verschillende beleidsopties en beleidsvoorstellen door het cluster Kenniseconomie. Ook is de organisatie van bijeenkomsten, zoals Kenniskamers waar over onderwerpen wordt gediscussieerd, een voorbeeld van agenderend werk. Hier worden enerzijds onderwerpen gekozen die aansluiten bij actuele zaken die spelen zoals het thema ‘opbrengstgericht werken’ rond de verhoging van de kwaliteit in het onderwijs. Zo kunnen volgens een respondent ook ‘actualiteiten worden gecreëerd’, van thema’s waar weinig aandacht voor is. Ook besteden de strategen aandacht aan het inbrengen van kennis en onderzoek in beleidsvorming. Zo proberen zij ervoor te zorgen dat beleid gestaafd wordt op wetenschappelijk onderzoek, en dat er evaluaties van beleid worden gemaakt.

Sommige thema's en projecten hebben misschien als bron wel een 'formele opdracht', toch kunnen uit dit werk ook agenderende thema's voortkomen. Een bijvoorbeeld is de Maatschappelijke Innovatie Agenda waar één van de respondenten mee aan de slag is gegaan. Veel actielijnen zijn volgens hem gedecentraliseerd en bij de beleidsdirecties belegd. Er zijn daarnaast ook actielijnen uitgekozen waar mee verder is gegaan binnen de directie en vooral door de respondent zelf. Zoals het project rondom de ondersteuningsstructuur van onderwijsinstellingen waarbij verschillende organisaties rondom de scholen in verschillende vormen 'ondersteuning' bieden. Het idee, volgens de strateeg, was dat dit er misschien wel erg veel waren en dat dit de effectiviteit zou verminderen. Hoe dergelijke projecten worden uitgekozen heeft volgens deze strateeg een hoge mate van *toevalligheid*. Het is niet zo dat er binnen de directie onderling niet wordt afgevraagd waarom bepaalde dingen gedaan worden, volgens hem. De strateeg geeft aan dat het echter "*minstens zo belangrijk is of medewerkers iets leuk vinden en het zelf ook belangrijk vinden. We waren niet zo met de uitvoeringsstructuur bezig als ik daar niet voor gekozen had. Echt omdat ik dat leuk en interessant vond.*"

Tegelijk geeft de strateeg aan dat zelfs "*wanneer we dingen aanbodgestuurd doen, gaan we pas echt aan het werk, en kan er pas echt iets gebeuren als een beleidsdirectie heeft gezegd 'ja, ik vind dat belangrijk'. Op een soort vreemde manier kan je zeggen dat we uiteindelijk altijd vraaggestuurd bezig zijn. Want als niemand een keer gezegd 'ja, daar heb ik echt een vraag over' dan komt het nergens.*" Deze opmerking lijkt kenmerkend voor de algehele houding van de directie te zijn, en daarmee lijkt de agenderende opdracht ondergeschikt.

Een respondent geeft aan dat een eigen agenderende functie lastig is: "*heeft dat impact, heeft dat doorwerking?*", aldus de strateeg. Het is volgens hem heel moeilijk om deze doorwerking te genereren. Een model zoals bij VenJ is volgens de strateeg bij OCW ook een paar keer geprobeerd maar dat werd elke twee jaar weer gestopt omdat het geen doorwerking had. Wel geeft hij aan dat je af en toe wel iets moet agenderen. Zo heeft de respondent wel vaker stukken geschreven, zoals over de definitie van achterstandsleerlingen door de onderwijsketen heen, zie kader.

Aan de andere kant kan ook nuance worden aangebracht in de opvatting dat de directie alleen 'in opdracht' zou werken: "*Mijn stelling hier is wel dat wij informeel meer agenderen dan dat we zeggen. We werken heel vraaggestuurd roepen we voortdurend. Maar we kiezen wel waar we vraaggestuurd werken en waar we energie in stoppen en waar we vragen van willen krijgen.*", aldus een strateeg. Het leveren van zogenaamde 'handjes' bij beleidsdirecties kan ook op eigen initiatief van strategen plaatsvinden. Zo worden door de directie vaak projectleiders geleverd en mensen die meewerken aan project. Een voorbeeld is het register Leraren waarvan in het Regeerakkoord staat vermeld dat de sector daar zelf het initiatief voor moest nemen. Om ervoor te behoeden dat dergelijke projecten stranden wordt dan door de directie zelf contact opgenomen en meegewerkt aan dergelijke projecten.

Een respondent noemt dat er een spanning bestaat tussen een 'helpende antwoordende' en een soort van 'signalerende' functie. "*Soms zien wij iets waarvan wij denken 'jongens, waarom besteden we hier geen aandacht aan' en niemand besteed er aandacht aan.*" De strateeg geeft aan dat het moeizaam is om hier doorheen te breken. Het thema van de ondersteuningsstructuur is daar een typisch voorbeeld van waarbij 'gesleurd' werd om het op gang te krijgen. De respondent legt uit dat binnen de directie de mening bestond dat de positie van de sectorraden onder de loep genomen moest worden. Er ontstond een dubbelrol omdat deze sectorraden als vertegenwoordigers van de werkgevers in het onderwijs enerzijds belangenbehartigers waren en anderzijds de eigen organisaties er ook op moesten aanspreken wanneer beleid niet gehaald werd. Door deze discussie aan te zwengelen, wat in dit geval ook via de top geprobeerd – en overgenomen – is, is dit geprobeerd op de agenda te krijgen. Dit bleek toch lastig. Wat volgens de strateeg nu geprobeerd wordt is middels de dialoog te zoeken samen met de betrokkenen naar een goede taakverdeling en –uitoefening.

Vraaggestuurde opdracht

De directie kennis heeft te maken met een grote vraaggestuurde opdracht. Volgens een respondent is dat ook niet zo gek: *"zo'n departement is een soort dagelijkse hectiek. Je kan daarin als directie moeilijk je eigen koers varen omdat je niet elke keer in de stroom kan springen omdat je hem bijna niet ziet. Je hebt een opdrachtgever nodig die wel in die stroom zit. Die ook de hele tijd zegt van 'hier moet je aan meewerken, daar moet je aan meewerken'. Je ziet het niet altijd."* De top van het departement en de beleidsdirecties zelf zitten meer in die hectiek, en benaderen de directie geregeld voor inzet van mensen om beleidsproblemen op te lossen. De positionering onder de SG en de mogelijkheid om bij de 'grote overleggen' aanwezig te zijn wordt in de directie cruciaal beschouwd. Zoals een respondent aangeeft: *"Het [strategische eenheid] zit altijd bij de SG en als dat er niet zit, er is geloof ik maar één departement waar dat niet is; ben je ook ten dode opgeschreven."*

Er sluiten geregeld medewerkers van de directie Kennis aan bij projecten in de beleidsdirecties. De vraag om mee te draaien met projecten komt over het algemeen *"als het echt belangrijk wordt"*. Dit zijn de grote crises en beleidsvraagstukken volgens de respondenten. Bijvoorbeeld rond het passend onderwijs waren twee medewerkers flink betrokken. Een respondent geeft aan: *"dat hebben twee mensen van onze directie getrokken, die hebben de brieven geschreven terwijl er een directie zit met dertig man omdat ze er daar geen tijd voor hadden"*. Er is binnen de directie altijd wel de flexibiliteit om capaciteit vrij te maken. *"Zo'n crisis – dat zijn vaak minicrisissen – gaan altijd gepaard met capaciteitgebrek; mensen hebben het eigenlijk in de reguliere processen al behoorlijk druk, dan gebeurt er iets en dan is er ook een probleem"* aldus een strateeg.

Een andere respondent geeft aan dat de directie benaderd wordt omdat lange termijndossiers op het moment dat iets urgent is ook nog wel even kunnen wachten. Daarnaast benadrukken alle respondenten dat er 'goede' mensen werken op de directie.

"Ze zijn goed in wat ze doen, ze schrijven en communiceren makkelijk, denken ook wat makkelijker op een abstracter niveau. Als jij als beleidsmedewerker al vijf jaar op een dossier zit en er gebeurt een crisis, moet je uitleggen waarom dat eigenlijk niet waar is, waarom het niet komt doordat we het al vijf jaar zo doen, of je zegt 'dit zag ik al vijf maanden aankomen we moeten nog meer van hetzelfde'. Terwijl wij er dan invliegen en altijd vragen 'is het echt zo, welke alternatieven hebben we allemaal, wat is er theoretisch mogelijk, welke daarvan zijn praktisch onmogelijk?'. Wij gaan dat gesprek veel opener aan, terwijl een beleidsmedewerker toch een beetje vast zit."

De respondenten geven aan dat de medewerkers niet zomaar 'extra handjes' zijn, of dat de directie als een soort projectenpool of uitzendbureau fungeert. De medewerkers helpen mee met het beleidsprobleem en proberen tegelijkertijd een toegevoegde waarde te bieden. Volgens een respondent gebeurt dit door het stellen van vragen: *"hoe weten we nou hoe dit werkt? Heb je hieraan gedacht?"*. Volgens een andere strateeg wordt er ook naar extra informatie gezocht in de wetenschappelijke literatuur of wetenschappers benaderd, en daarbij is er de aanwezige kennis rond de beleidsramingen en 'cijfers'. Bovendien hebben sommige strategen hun eigen expertise zoals in het cluster SIB. De respondenten geven aan dat deze eigen expertise en inbreng cruciaal is: *"anders heb je geen kennis of strategiefunctie meer"*. De respondenten lijken allemaal erg trots op de eigen medewerkers. Volgens een van de respondenten hoort de kwaliteit van de mensen die bij Kennis werkt gemiddeld hoger te zijn dan bij andere directies. Het moeten mensen zijn vrij kunnen denken, die ambitieus zijn, die iets willen veranderen in de maatschappij, en het moeten ook mensen zijn die vanuit de directies kunnen werken. Zonder daarbij naar directies toe te gaan met het idee 'ik weet al hoe het zit en ik ga dat hier eens opleggen'. Niet alle respondenten worden zelf ingeschakeld worden om bij projecten in de beleidsdirecties aan te sluiten, wel geven ze allen aan dat het aan de lopende band gebeurt bij andere medewerkers.

Een belangrijke - vooral ondersteunende - rol fungeert de directie ook op DG overstijgende thema's. Vooral rond de periode tijdens de verkiezingen, in aanloop naar het nieuwe regeerakkoord en in de ambtelijke heroverwegingen daarna was de directie "het draaipunt in de organisatie" zoals één van de respondenten het noemde:

"Dat zijn echt momenten waarop wij zeg maar echt de centrale directie van het departement zijn. Dus als het buiten het reguliere beleidsproces zit dan komen wij vrij sterk in beeld. Zeker op dat soort momenten dat het nou net gaat om een combinatie van grote lijnen en politiek inzicht. Dan profiteer je dus van al die kennis die je in die jaren opdoet, dat kun je allemaal inzetten. En het feit dat je bekend bent op zo'n departement. [...] Het enige gemeenschappelijke van strategische eenheden zeg ik graag, dat is dat het wel de plek is waar, de enige plek is waar inhoudelijk overzicht over het hele departement is."

Ook omtrent de bezuinigingen rondom de uitvoeringsorganisaties waren medewerkers van de directie Kennis nauw betrokken. Niet alleen bij de brief naar de Tweede Kamer waarin aangegeven werd hoe er 240 miljoen werd bezuinigd, maar de medewerkers zijn ook betrokken bij een nog te verschijnen brief waarin uitgelegd wordt wat dit voor de toekomst betekent. Ook is de directie betrokken bij de discussies over de sturingsfilosofie van het departement in relatie tot het veld, waarbij advies wordt gegeven aan de MT OCW en de bewindspersonen, en de beleidsagenda en actieplannen die voor de verschillende sectoren geschreven worden.

Deze werkwijze om aan te sluiten bij beleidsdirecties lijkt de strategie vrij normaal te vinden. Op de vraag of er vraagstukken zijn geweest waarop de directie benaderd is, maar er besloten is om 'nee' tegen de vraag te zeggen, komt het antwoord van de respondent dat dit zelden voorkomt en dat dit lastig is in een departement. Hij geeft aan dat het wel voorkomt dat mensen niet gemotiveerd zijn om bij een bepaalde directie aan de slag te gaan omdat bekend is dat deze directie consequent niets doen met de inbreng. Er wordt daarnaast weleens nee gezegd tegen puur van die 'handjesvragen', maar dat is volgens de strategie in de organisatie bekend dus dat wordt zelden ook zo gevraagd.

Inkapseling of afstoting?

Door verschillende respondenten is aangegeven dat er gezocht is in het verleden naar een goede invulling van de directie. De reorganisaties van de centrale strategie- en kennisdirectie de afgelopen jaren zijn tekenen dat er gezocht wordt naar een goede positionering en rol voor de directie. Zoals een respondent het zei, waren de vorige eenheden een serie directies die tussen wal en schip dreigden te vallen. Zij hadden enerzijds geen onmisbare staftaak, en anderzijds hadden zij te weinig aansluiting bij de beleidsontwikkeling. Nu lijkt de directie haar plek gevonden te hebben. De positie lijkt nu door een aantal zaken wel sterker te zijn. Om te beginnen heeft het cluster SIB een eigen beleidsverantwoordelijkheid doordat zij het secretariaat voert van de CIO. Ook de inzet tijdens de periode van het Regeerakkoord en het nieuwe kabinet lijkt het erop dat de directie een stevige positie verworven heeft. Verder profiteert het hele departement van de ramingen, beleidsstatistieken en het contact met de wetenschap. Toch blijft de discussie rondom bestaansrecht bestaan, en is er binnen de directie een traject gestart om intern te onderzoeken hoe meer en ook constructiever bij beleidsdirecties aan te sluiten. Er werd gemerkt dat toen het regeerakkoord er eenmaal was de positie weer minder werd: "De gezamenlijke onderwijsagenda werd al snel vervangen door sectorale actieplannen per beleidsdirectie en actie kreeg de voorrang boven onderbouwing", aldus een strateeg.

Daarbij speelt een rol dat de aard van de strategische functie erg af hangt van de persoonlijke opvattingen van een SG. De voormalige SG lijkt een grote rol te hebben gespeeld voor de strategische oriëntatie. De directie werd door hem gezien als hulpmiddel om sectoroverstijgend te werken. De SG bewaakt ook de positie van de directie en zorgt voor legitimiteit en bestaansrecht. Daarbij geeft een respondent aan: "Bij afwezigheid van een SG heb je een heel decentraal model, want je hebt twee bewindspersonen en je hebt

een MT. Maar wie let er op de beweging van het gebouw. Je zit in een niche te praten". De samenwerking met de vorige SG lijkt goed te zijn bevallen, volgens de respondenten stond hij open voor onderbouwd beleid en meer sectoroverstijgend werk. Ook voor het cluster SIB speelt de SG een belangrijke rol. Nu had hij de CIO rol in zijn portefeuille. Een respondent aan dat doordat de SG zo'n grote affiniteit had met het onderwerp, zij daarop mee konden liften. Als de SG niet in positie is, dan kan de minister nog een rol spelen, zo geven meerdere respondenten aan. De vorige minister had ook de neiging om die contra-expertise vragen te stellen, met het idee dat binnen de directie de 'slimste' mensen zaten. Plasterk kon een stevige kennisclub ook wel gebruiken. Dat zijn typische aspecten waarop je geen reguliere beleidsmedewerker bent die even komt meehelpen. Je hebt expertise, goede economen die heb je bijna niet. Wat overigens wel een lastige verhouding geeft met beleidsdirecties: "*Daar wordt je niet altijd vrienden van laten we het zo zeggen*", aldus een respondent.

Het contact met de beleidsdirectie's is voor de directie van belang voor de werkwijze. De directie probeert altijd de aansluiting met beleid te zoeken. "*Wij zitten nooit achter ons bureau te typen, misschien typ je het uiteindelijk wel, maar altijd met een klankbordgroepje.*" Ook geeft hij aan dat er niemand vrijgesteld is om te denken: mensen zitten altijd driekwart van hun tijd mee te werken aan beleidstrajecten, aan concrete beleidsproducten, waar ze hun eigen expertise inbrengen:

"We worden wel blootgesteld aan de hitte van het beleidsmaken, anders ontwikkel je ook een beleidskritiek in zo'n directie 'van ach, die beleidsmakers die doen maar, die deugen niet en zint allemaal niet, die worden alleen maar geregeerd door de waan van de dag, en die denken nooit na'. Dat is de werkelijkheid van de beleidsdirecties gewoon niet: dat is heel moeilijk werk, dat moet je wel zien en voelen. Je moet daar empathie mee hebben."

Dit investeren in contacten met beleidsdirecties is heel belangrijk. De strateeg geeft aan dat het cruciaal is dat je ervoor zorgt dat de directies het prima vinden dat je meewerkt, dat je geen bedreiging maar een hulp bent. En bovendien is belangrijk dat er goed en snel werk geleverd wordt. Alle respondenten onderschrijven de werkwijze dat het contact met beleidsdirecties doorslaggevend is. "*Dus de SG is belangrijk. Maar ik denk in the end is de belangrijkste factor of er een goede band met de beleidsdirecties is; vertrouwen zij ons? Als zij vragen hebben komen ze dan bij ons? En op het moment dat wij bij hun komen als wij een vraag hebben en zeggen ze dan niet onmiddellijk wegwezen?*".

Het is niet gemakkelijk om het contact met de beleidsdirectie's goed te houden. In de gesprekken komt naar voren dat het op dit moment lastig blijkt te zijn om de relatie op het niveau van de directeuren in de beleidsdirecties goed te krijgen. "*Zij zijn moeilijk bereikbaar, benaderbaar en we krijgen moeilijk grip op ze. Ze zijn een beetje glibberig, je krijgt ze niet echt*". Met het niveau daaronder lijkt het beter te gaan. Eén van de manieren om goed contact te krijgen is om ze bij elkaar aan tafel te krijgen, en ze samen te laten nadenken over problemen en acties die opgepakt moeten worden. Het draagvlak voor je ideeën en manier van werken is niet altijd hoog. Daarbij is het van belang volgens de strateeg om het *timings*-vraagstuk onder de knie te krijgen, en op het juiste moment in te stappen. Een andere respondent geeft ook aan dat de ruimte (in tijd, geld, etcetera) er moet zijn om bij beleid te kunnen zeggen "*zullen we het zo doen want in Australië heeft het goed gewerkt*". Hierbij is een belangrijk component het eerder aangehaalde *timingsvraagstuk*. Wat beleidsmedewerkers niet willen, "waar je een beleidsmaker gek mee krijgt is dat een of andere wijsneus zegt 'je hebt geen rekening gehouden met hoe het in Australië zit'" aldus een strateeg. Dus de vraag is volgens deze respondent, wanneer je met je ideeën en medewerking komt: "*Het is een buitengewoon ongelukkig moment wanneer je naar de Kamer gaat en je het dan pas ziet. Als iets uitbreekt en je dan nog moet gaan zoeken ben je te laat. Dat betekent dat mensen ook naar jou toe moeten komen vanuit het departement 'wil je meedenken', en de kunst om de vertaling te maken naar handzaam beleid*".

Daarnaast moet er geen autoritaire houding tegenover beleidsmedewerkers aangenomen worden: *“Ook moet je het niet verwarren met gebrek aan intentie bij beleidsmedewerkers om het goed te doen; vaak handelingsverlegenheid bij mensen. Zij hebben geen netwerk onder academici, hebben geen inlogcode bij wetenschappelijke tijdschriften, hebben geen tijd etcetera”*. Bovendien moet je enig optimisme hebben aldus de strateeg. Het is namelijk niet altijd gemakkelijk. Goed contact met de top kan helpen, maar meerdere strategen geven aan dat zaken via de top spelen niet altijd de goede weg is. Beter is het om bij de beleidsdirecties te beginnen dan het via de top te proberen. *“We moeten heel voorzichtig zijn met de keren dat we kiezen om via de top een gesprek te starten”*, om zo niet de verhoudingen te verstoren. Wat volgens een andere strateeg goed werkt is om bij beleidsdirecties je meerwaarde aan te tonen door goede ideeën te lanceren. Een andere strateeg geeft aan dat er soms projecten of thema's zijn binnen beleidsdirecties die daar spelen en dat je weet *“daar gaat wat gebeuren, ik weet nog niet precies wat, maar dat gaan we uitzoeken”*. De deur staat dan niet altijd voor je open, maar door contacten te leggen en niet te bedreigend te zijn, lukt het om mee te gaan werken. Wanneer je aanhaakt op het moment dat er iets speelt, aldus de respondent, wil het vaak wel werken.

De werkwijze van de directie door zoveel mogelijk aan te sluiten bij beleidsdirecties kan begrepen worden door de angst voor afstoting. De bestaansrecht discussie lijkt urgent te zijn, en dit betekent dat er het gevoel is in de directie dat ze voortdurend een 'toegevoegde waarde' moeten leveren en op zoek moeten gaan naar *“fans in het gebouw”*. Er lijkt weinig vertrouwen te zijn in een grote agenderende rol. In het afsluitende gesprek met de respondenten en het MT werd gezegd dat er bijna een *“gevoel van existentiële onzekerheid”* uit de bevindingen van dit onderzoek naar boven komt. De MT leden en de respondenten denken dat er wel degelijk meer geagendeerd wordt, door juist aan te sluiten bij de beleidsdirecties ontstaan kansen om dit te doen. Dan moet er wel een sterke *“backbone”* zijn in de directie Kennis: 'ideeën' om te agenderen en manieren om dit te bewerkstelligen. Het gevaar van inkapseling dreigt. Door te concentreren op de vraaggestuurde werkzaamheden ontstaat er weinig tijd om eigen ideeën en agendering in te brengen. Een strateeg geeft aan dat hij juist dit reflecteren op ontwikkelingen in het veld ontzettend belangrijk vindt. Opvallend is dat de respondenten in het onderzoek weinig refereren naar de angst om 'ingekapseld' te worden. De houding is eerder om op zoek te gaan naar deze inkapseling, door meewerking en het aantonen van een toegevoegde waarde. Op deze manier kunnen zaken ook makkelijker geagendeerd worden.

6.4 Omgang met actuele gebeurtenissen

De strategen in de directie Kennis werken zoveel mogelijk in aansluiting met beleidsdirecties. Door gebruik te maken van klankbordgroepen en het daadwerkelijk meedraaien in projecten proberen zij hun strategische ambitie in te brengen; het beter benutten en onderbouwen van beleid. De directie wordt gevraagd voor en gaat op zoek naar 'beleidsproblemen'. Een verwachting is dat de directie daarom met zichtbare en 'grote' gebeurtenissen in aanraking komt. Juist bij deze gebeurtenissen zijn de 'handjes' en 'kennis' van de directie te gebruiken. In deze paragraaf zal bekeken worden of deze verwachting strookt met de feitelijke praktijken zoals de strategen in de interviews hebben beschreven. Aan de hand van voorbeelden zal de omgang met gebeurtenissen gereconstrueerd worden.

Identificeren

De onderwerpen en thema's waar de directie voor gevraagd wordt om mee te draaien in projecten zijn het type vraagstukken waarvan de gewone burger ook heeft gehoord: *“Als jij het kent, dan hebben we ermee te maken gehad, als je er nog nooit van hebt gehoord misschien ook. Maar als jij weet dat het speelt dan hebben we ermee te maken gehad, zo simpel is het”*, aldus een respondent. Deze politiek urgente kwesties zijn zaken waar strategen in de directie dus – of ze willen of niet - mee in aanraking komen. Het zijn zaken waarbij acuut hulp, en –speciale- extra handjes gewenst zijn. Het lijkt erop dat de strategen naar deze gebeurtenissen niet eens actief naar op zoek gaan, maar dat ze vanzelf benaderd worden. Een respondent nuanceert dat het niet de

reguliere 'dag-tot-dag-incidenten' zijn, maar juist de grotere crises zoals rondom het 'passend onderwijs' omdat daar een geconcentreerde beleidsinzet nodig was. Toch worden er ook voorbeelden gegeven van gebeurtenissen die bij het karakter van deze 'dag-tot-dag-incidenten' passen, maar die tegelijkertijd vaker terugkomen. Zo draagt een respondent het voorbeeld aan rondom het thema 'loverboys'.

"Dat zijn regelmatig incidenten, dat komt terug. Dan gaan we dat onderzoeken. Waar we achter zijn gekomen is dat jongens zich ook alleen maar inschrijven met het oogmerk om daar te zijn, niet voor het onderwijs maar voor laten we het potentiële kandidaten noemen, op te sporen. Veenendaal stond gisteren weer in de krant, hebben we nu niks mee gedaan. Maar dat kan je uit de statistieken halen".

De meeste strategen geven aan dat ze niet zo gespitst zijn op de actualiteit om er daadwerkelijk iets mee te doen. Wel verwijzen de respondenten naar nieuwsmedia als kranten en persactua; dit wordt netjes gevolgd.

Het is opvallend dat de strategen niet zozeer 'op zoek' zijn, omdat je juist zou verwachten dat de strategen ernaar op zoek gaan om zo aanknopingspunten te vinden bij beleidsdirecties. Een strateeg geeft aan: *"want er zijn al genoeg mensen die zich hiermee bezig houden. Ik ben meer gespitst op wat uit wetenschappelijk onderzoek komt. Te veel inspanningen vanuit dit gebouw zijn gericht op de actualiteit [...] Er spelen wel dingen op, maar vaak wordt ik gevraagd om iets uit te zoeken".*

Een andere strateeg zegt: *"Ik heb het idee dat we over het algemeen overreageren op incidenten. Dus het zou niet mijn taak zijn om het te versterken of de reactie op dat soort incidenten [verwijst naar diplomakwestie rondom Hogeschool Inholland en het doodschieten van een conrector door een leerling] te verminderen".* Deze opmerkingen passen bij de houding om vanuit de vragen en problemen die bij beleid spelen wel mee te werken, maar te waken voor *ad hoc* beleid. Opvallend is dat een strateeg er een aantal keer opwijst dat het vasthouden van de lange termijn scope en de korte termijn problematiek bij elkaar passen: *"Ik ben ervan overtuigd dat het ene elkaar kan helpen, maar dat vraagt ook enige discipline van een organisatie. De verleiding is altijd groot om mee te gaan met de korte termijn".* Kenmerkend voor de directie is namelijk het onderzoeken van trends en ontwikkelingen die actuele problemen veroorzaken zoals de vergrote instroom in het HAVO en VWO onderwijs.

Vergrote instroom HAVO/VWO

"De inspectie klaagt nu dat er in het VWO teveel havo-leerlingen komen, en dat de cijfers in het VWO en HAVO omlaag gaan. Dat komt op hetzelfde moment dat de instroom naar die sectoren erg vergroot en de sectoren daaronder verkleind. Het inspectierapport dat het nu aanzwengelt komt, terwijl wij al langer een discussie hebben lopen over de 'doorlopende lijn' en 'vroeg selectie' en dat soort dingen. En dat is een gebeurtenis die ervoor zorgt dat wij nu om te beginnen zelf onderzoek gaan doen: hoe zit het nu met de instroom? Waarom vergroot die? Wat is daar de invloed van? Wat doet primair onderwijs daarin? Wat is de invloed op de voortgezet onderwijs scholen? Wat betekent dat voor de universiteiten? Want als dat inderdaad vroeger allemaal MAVO 'klantjes' waren die nu HAVO/VWO aan het doen zijn betekent dat ook dat de instroom aan de universiteit zwakker wordt; wat betekent dat voor hun en de uitval daar. Dan is zo'n gebeurtenis ook wel een aanleiding."

Vergrote instroom HAVO/VWO 2

"We zien ineens overal dat iedereen het erg heeft over het feit dat een steeds groter percentage gaat naar HAVO/VWO. Dat is al heel lang gaande, en ineens wordt dat gebruikt als verklaring voor veel dingen die fout gaan in het onderwijs. Bijvoorbeeld dat de gemiddelde examencijfers dalen, dat daardoor minder goede leerlingen naar het VWO gaan. Vooral ook de groei van de zorgleerling. Logisch, want steeds slechtere kinderen gaan daarheen dus hebben die hulp nodig. Voor alles en nog wat wordt dat als verklaring gebruikt. Ik heb de sterke intuïtie dat het niet zo is. Nu gaan we een stuk maken over hoe zit dat nou precies?"

De respondenten zijn goed op de hoogte wat speelt in het – vooral onderwijs – veld. Door de contacten met de beleidsmedewerkers komt het voor dat onderwerpen die uit het nieuws zijn opgepikt worden doorgespeeld. Een respondent geeft aan dat hij op de terreinen waar hij mee bezig is wel let op de 'dingen die spelen'.

"Op het moment dat daar dingen bij zitten ga ik daar wel de directies vragen over stellen. Zoals twee weken geleden kwam er een bericht dat de Inspectie scholen in Brabant aan het aanpakken was want die hadden kinderen van speciaal onderwijs, althans kinderen met een zorgprobleem ingeschreven bij de speciaal onderwijsschool waardoor ze de middelen van het speciaal onderwijs kregen die hoger zijn. Maar ze bleven ze lesgeven op de eigen school in een andere constructie. Die inspectie vond dat onrechtmatig en wilde dit aanpakken. [...] Ik vind dat er een vormvrij bekostigingssysteem moet zijn. Als een kind een bepaald zorgprobleem heeft dan is er een bepaald budget voor. En dan is het aan de mensen die er verstand van hebben om te bedenken hoe en waar die dan onderwijs moet krijgen. En als het dus zo is dat afhankelijk van het labeltje van een school die meer of minder geld krijgt dan verstoort je dat proces. Dus dan mail ik wel degene die daarover gaat en die gaat er dan vervolgens mee aan de slag hoe het echt zit en of we daar iets mee moeten."

Het is opvallend dat de directie weinig vaste methoden heeft om gebeurtenissen te signaleren. Er wordt juist benadrukt door de respondenten dat er verschillende manieren van werken en kijken zijn binnen Kennis. Een respondent geeft aan dat hij wel graag zou willen dat je zaken eerder ziet aankomen. Dan heb je ook langer de tijd om adviezen te schrijven. Op de vraag hoe je ervoor zorgt dat je dingen oppikt wordt door een respondent aangegeven dat je het vaak wel merkt wanneer je met –'de grote' – dingen bezig bent. Je hebt veel contacten en je praat met mensen waardoor er dingen binnen komen. Het investeren in contacten met de beleidsdirecties is hierbij belangrijk, door mee te werken pik je dingen op. Daarnaast is het ook weleens voor gekomen dat je een 'rondje' maakt langs de directies en afdelingshoofden, om een soort 'opdrachten te werven'. Door te vragen waar beleidsdirecties mee zitten, kun je toegevoegde waarde volgens de respondent bewerkstelligen. Een andere respondent geeft aan dat hij niet zo goed is in het oppikken van 'kleine' dingen. Hij geeft een voorbeeld dat er wel naar aanleiding van de Maatschappelijke Innovatie Agenda onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van schoolleiders. Dit thema kwam op omdat hij vond dat "we doodgegooid werden met docentenbeleid en negatieve publiciteit over bureaucratie, er is toen een literatuurreview gemaakt". Ook worden adviesrapporten zoals van de WRR (o.a. WRR 2011), of wetenschappelijke literatuur in de gaten gehouden.

Een methode waar ideeën en discussies vandaan komen, volgens een respondent zijn de indicatoren en trends uit het cluster PSP. Dergelijke cijfers kunnen een startpunt voor gesprekken vormen. Een mooie vervolgstap is dan om bij het cluster K&H de achtergronden op te vragen. Zo kan het onderwerp verkent worden waarna met de directies in gesprek kan worden gegaan om te discussiëren wat die van de trends vinden. De respondent benadrukt dat er niet een bepaalde methode van werken is in de directie. "Het is niet zo dat we geleerd hebben dat je dat in stap a, b, c etcetera moet doen." Er zijn wel vaste patronen benadrukt de strategie, zoals het op orde brengen van de kennisbasis om dan zo snel en vlot mogelijk binnen de directies de

belangrijkste mensen bij elkaar te krijgen. Door hen bij elkaar te halen, te praten over de data, theorieën voor te leggen, risico's uit te leggen over hun beleid, en te vragen hoe het beleid zich nu verhoudt, worden uiteindelijk de cijfers bij de directies geagendeerd.

Twee pogingen om de 'kleinere' gebeurtenissen te identificeren die de directie heeft ondernomen zijn uiteindelijk niet geïmplementeerd. Een respondent vertelt over de poging om een klachtenmeldpunt op te starten voor leraren via DUO. *"Wij hadden het beeld dat er misschien ook een groep was met klachten die niemand zich realiseert en die wel vervelend zijn in de praktijk."* Er bleek na het bijhouden van de klachten dat er maar weinig van dergelijke kleine ergernissen binnenkwamen. Er was volgens de strateeg eigenlijk maar één echte klacht over het niet prettig open gaan van de deuren in een kinderopvang/basisschool. De directie is vanwege de kleine impact gestopt met het inventariseren van de meldingen.

Ook vertelt een andere respondent over een ander project genaamd *Dode Hoek Analyse*, waarbij relatief 'kleine' onderwerpen verzameld zijn voor een discussie in voorbereiding op de verkiezingen. In het bijzonder is hierbij gelet op *"of er mogelijk blinde hoeken zijn: of er dus explosieve kwesties zijn die in de lange termijnverkenningen over het hoofd zouden kunnen worden gezien"* (Dode Hoek Analyse, 2010). Helaas heeft het project geen doorgang gevonden en is het stuk nooit gepubliceerd of is er wat mee gedaan. Een dergelijk instrument systematisch toepassen zou wel helpen om *weak signals* of *strategische details* meer op te kunnen vangen.

Het identificeren van gebeurtenissen gebeurt door de strategen haast onbewust. Door het nieuws te volgen, mee te werken met beleidsdirecties en ook de ontwikkelingen in de wetenschap te volgen komen gebeurtenissen binnen. De strategen lijken niet op zoek te gaan naar de grote crises, hier worden ze toch wel voor gevraagd. Ook bestaat de houding om te waken voor *ad hoc* beleid, gebeurtenissen met een incidenteel karakter worden het liefst geplaatst in bredere ontwikkelingen. Op zoek gaan naar de onzichtbare gebeurtenissen wordt lastig gevonden. Methoden om die boven tafel te krijgen hebben geen doorgang gevonden. Toch worden gebeurtenissen aangegrepen om eigen ideeën in te brengen bij beleidsdirecties, of wordt hen gevraagd waar ze mee bezig zijn. De gebeurtenissen die geïdentificeerd worden, liggen voornamelijk dichtbij eigen projecten en passen binnen de 'grotere' ontwikkelingen in het onderwijsveld.

Interpreteren

Aan de respondenten is gevraagd wat zij van belang achten om met gebeurtenissen aan de slag te gaan, en welke betekenissen een rol speelden in het niet alleen 'zien' van gebeurtenissen maar ze ook 'begrijpen'. Veel gebeurtenissen waar de strategen voor gevraagd worden om adviezen te geven, of mee te draaien in beleidsprojecten liggen op het vlak van de overkoepelende en 'grote' gebeurtenissen. Deze zijn als het ware al 'voor de directie geïnterpreteerd'. Net werd al aangegeven dat het hier gaat om de grote crises waar capaciteittekort is en een specialistische of overkoepelende blik wordt gevraagd. Niet bij alle crises is de directie betrokken. Dit kan te maken hebben met de minder goede contacten die er zijn met de directie of dat de directie het zelf in de hand heeft. Crises kunnen voor de strategen in de directie wel aanleiding zijn tot reflectie op ontwikkelingen. De diplomafraude rondom Hogeschool Inholland, die in juli 2010 aan het licht kwam bij de opleiding Media en Entertainment Management, leidt wel tot bespiegelingen van verschillende strategen over de werking van de bekostigingssystematiek.

Diplomabekostiging naar aanleiding van crisis rondom Inholland

"De diplomabekostiging in het HBO is men niet zo tevreden over. Dat verandert wel het denken over prestatieprikkels en bekostiging. Er worden ineens flinke maatregelen bij HO [Hoger onderwijs] genomen, maar dat doet toch gewoon de directie HO. Wij als directie, denk aan thematiek over de sturingsfilosofie, wat wij en ikzelf met mijn economische achtergrond toch wel nastreven is dat je als overheid minder instrumenten moet inzetten en dat je een kern bewerkstelligd in je systeem. Een belangrijk element is de discussie over 'hoe prikkel je tot prestaties?'. [...]Er zijn mensen in deze directie die het hebben over perverse effecten van prestatieprikkels. Die geloven dat wanneer je docenten met prestatieprikkels bestookt dat ze per definitie niet meer functioneren want daar houden ze niet van. Het denken over prestatieprikkels is wel in een ander daglicht komen te staan doordat die ene prikkel, namelijk diplomabekostiging, zoveel perverse effecten blijkt te hebben."

Zijn medewerkers van de directie hierbij betrokken op dit moment?

"Nauwelijks. Het varieert dus heel erg in de mate waarin we bij zo'n directie aan tafel zitten. Passend onderwijs hebben we zo ongeveer gedaan. [...] Dat zit hem in verschillende dingen. In de mate waarin we geïnvesteerd in een goede relatie, mate waarin zo'n directie het idee heeft dat zij een probleem op moeten lossen en dat wij daar met name lastig bij zijn. Omdat we vervelende vragen stellen misschien. Ook de mate waarin zij denken dat wij iets kunnen toevoegen of niet. Dat zal soms beperkt zijn. En dat verschilt een beetje per directie."

De strategen benoemen een aantal zaken aan die bij het interpreteren van gebeurtenissen een rol spelen. Daarbij komt ook hier de intuïtie van de strateeg terug: *"je moet ook echt nadenken over je vakgebied, over het veld. Je moet goed luisteren naar wat mensen zeggen. Je moet ook zelf investeren in contacten, in het veld, in goed luisteren naar wat mensen zeggen. Als het afwijkt van gangbare beleidstheorieën moet je geïnteresseerd raken en moet je het gaan onderzoeken."* Dit 'afwijken' komt bij meerdere respondenten terug. Zo zegt een respondent dat je het 'gevoel' moet hebben dat er iets niet klopt, door in gesprek te gaan met mensen uit het veld of in de beleidDG's kun je dit gevoel concretiseren. Ook hier kunnen de cijfers uit het cluster PSB helpen.

Wat ook in de interviews naar voren komt is het 'nut' hebben van erop inspringen. Een respondent geeft aan dat het altijd gaat om de vraag of het op de één of andere manier 'actueel' is: *"Mensen moeten namelijk snappen wat ze ermee kunnen doen"*, aldus de respondent. *"Als het geen korte termijn gevolgen heeft, kun je het net zo goed niet doen. Dan hebben mensen er helemaal niks mee. Het is echt een kortademige wereld. Je kan heel vaak strategie verbinden aan korte termijn werken."* Hierbij is van belang dat er wel een 'backbone' achter zit. Het verbinden van lange termijn zaken en onderbouwingen aan de korte termijn lijkt als kans te worden benut om 'doorwerking' te bewerkstelligen. De respondent geeft aan dat het bij het thema rondom het groeiende percentage leerlingen dat naar de HAVO/VWO gaat, een doorslaggevende reden voor hem was om ermee aan de slag te gaan dat verklaringen wel goed moeten zijn. Hier is de ambitie terug te zien om meer *evidence-based* beleid te bewerkstelligen. Het onderwerp was voor hem belangrijk omdat verklaringen niet meer stand hielden. Voor hem is dat ook het moeilijke aan onderwijsbeleid: *"het is een heel groot en complex systeem waarin duizend factoren een rol spelen. Je kan iedere verklaring aannemen en dan ben je klaar. Dit heeft een lange termijncomponent want die stijging gaat door. Daarom is het ook belangrijk dat het zeg maar iets lange termijns in zich heeft, iets fundamenteels maar nu ook z'n urgentie heeft."* De vertaling te maken van –wetenschappelijk – onderzoek naar de praktijk van beleidsproblemen lijkt in het interpreteren van actuele gebeurtenissen een belangrijke rol te spelen.

Op de vraag of interpretaties ook weleens misgaan en inhoudelijke strategieën moeten worden bijgesteld kunnen de meeste respondenten maar moeilijk voorbeelden geven. Wel komt terug dat er keuzes moeten worden gemaakt in waar wel en niet mee aan de slag wordt gegaan. Niet altijd alles kan 'actueel' genoeg gemaakt worden. Een respondent geeft ook aan dat het lastig is om de *ad hoc* problematiek richting te geven. Hij noemt een voorbeeld van een nieuwsitem dat in mei 2011 zowel op televisie als in kranten terugkwam over het gebruik van mobiele telefoons door leerlingen in het voortgezet onderwijs. Dit was op de agenda gezet door de Voortgezet Onderwijs Raad. "Dat is ook zo iets: welke kant gaat het nou op? Dus je moet een beeld hebben, een gevoel hebben. Je moeten weten in welke wereld sta je nu en wat verwacht je van wat nog gaat komen". Het is volgens hem lastig om hier een richting in te zien, maar het zijn wel dingen die hem bezig houden.

Bij het interpreteren van gebeurtenissen speelt het nadenken over de lange termijn en beter onderbouwd beleid een rol. De strategen proberen zaken 'actueel' te maken. Deze urgentie zit ook in het aansluiten bij de zaken die spelen in de beleidsdirecties; het betreft thema's uit het veld. Anders blijven de interpretaties bij bespiegelingen zoals in het voorbeeld van Inholland en wordt er weinig met deze reflecties gedaan.

Interveniëren

De strategen in de directie Kennis lijken in hun werkzaamheden in nauw contact met de beleidsdirecties te opereren. Hierbij worden ze regelmatig benaderd om op projectbasis mee te draaien bij 'beleidsproblemen'. Dit kunnen de acute crises zijn die opspelen zoals de gebeurtenissen rondom het passend onderwijs in april 2011. Waarbij het thema ineens 'hot' werd. Het kan ook zijn dat er meer specialistische of overkoepelende kennis wordt gevraagd in beleidstrajecten, hiervoor hoeven externe gebeurtenissen uit de buitenwereld niet direct aanleiding te zijn. Gebeurtenissen kunnen thema's wel op scherp zetten. Zo had de negatieve aandacht en het afkeuren van het voorstel in de Eerste Kamer rondom het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD) gevolgen voor het cluster SIB. Het cluster was namelijk betrokken bij het opzetten van het Elektronisch Leer Dossier (ELD).

"Het is een totaal ander type gegevens en context, en een ander type project, maar het gaat ook om privacy van persoonsgegevens. Wij waren daar ook bij in de Eerste Kamer, wat zelden tot nooit gebeurt [...] Ik denk dat de heftigheid en snelheid toegenomen zijn door het EPD. Maar er waren de laatste maanden heel veel van dit soort kleine issues. Ook het gebruik van het BSN nummer voor andere doeleinden, en 'vastzat'. Dus dat was er ook eentje. Er is vrij veel aandacht voor wat doet men op internet met je gegevens, dat wordt dan gehackt en misbruikt voor andere doeleinden. Je ziet aan alle kanten, met de kilometerheffing en de NS chipkaart. Daar speelt overal het debat 'hoe ga je om met mijn gegevens'. Het is wel een bredere beweging, en het EPD is.. Ik wil niet zeggen de 'kop van jut', ik zeg het nu toch, maar het is wel het genoemde voorbeeldossier geworden".

Bij het ontwikkelen van het ELD betekenen deze ontwikkelingen dat er meer aandacht voor privacy komt. De Eerste Kamer heeft besloten naar aanleiding van het EPD dat er aan het begin van dit soort projecten een 'privacy impact assessment' moet komen. Voor het ELD wordt nu onderzocht of een dergelijk *assessment* alsnog uitgevoerd kan worden. Daarnaast geeft de respondent aan dat er wel nagedacht en gereflecteerd wordt wat dergelijke ontwikkelingen betekenen.

Er zijn verschillende interventiemogelijkheden in de gesprekken met de strategen naar voren gekomen die toegepast worden wanneer er thema's geagendeerd willen worden. Dit kan door het als onderwerp in bijeenkomsten te laten terugkomen. Of zaken te agenderen in overleggen met directeuren. Het is hierbij de kunst om ervoor te zorgen dat de directies zich niet aangevallen voelen. Dit kan voorkomen worden door de urgentie weer te geven, het 'actueel' te maken met voorbeelden, en de meerwaarde van hulp uit de directie aan te tonen. Dit kan door te wijzen op prestaties in eerdere projecten. Wel is van belang 'hoe goed het contact

is' met de verschillende beleidsdirecties, in welke mate de directie Kennis toegang heeft. Het is opvallend dat de strategen weinig voorbeelden van gebeurtenissen kunnen noemen bij deze interventies. Voorbeelden die genoemd worden van gebeurtenissen zijn over het algemeen de zichtbare gebeurtenissen waar de strategen voor gevraagd worden. Bij deze projecten lijkt de aanpak vooral het inbrengen van 'kennis', dit is vooral het beter onderbouwen van beleid en zaken uit te zoeken vanuit onderzoek en wetenschap. Zo heeft het cluster K&H de zogenaamde 'Rapid Reaction'. Dit is een netwerk van wetenschappers die het cluster kan benaderen voor vragen vanuit beleid.

Er wordt ook weleens – ongevraagd- 'kennis' geleverd. Een strateeg noemt het voorbeeld rondom de overlast en criminaliteit van Marokkaanse jongens in Gouda vorig jaar. *"We zitten niet de volgende dag ergens aan tafel, maar we hebben wel in kaart gebracht hoeveel jongens er op het VMBO zitten, wat we ervan weten, hoeveel er uit vallen, wat is het profiel et cetera"*. Voor dergelijke vragen wordt dus zowel de directie gevraagd, of de directie 'verwacht' een vraag en gaat er mee aan de slag om de gebeurtenis te onderzoeken.

De strategen werken zoveel mogelijk in aansluiting op en samen met beleidsdirecties. Zo draaien ze mee in projecten naar aanleiding van beleidsproblemen en crises. Daarnaast proberen ze 'kennis' te leveren aan beleidsmedewerkers of het 'veld'. Dit kan naar aanleiding van gebeurtenissen zijn die opspelen. De strategen kunnen weinig voorbeelden noemen van kleine gebeurtenissen waar ze mee aan de slag zijn gegaan en die ze zelf hebben opgepikt. Wel zijn ze bewust van de mogelijkheden om zaken te agenderen, via bijeenkomsten of overleggen. De 'backbone' van kennis lijkt vooral de aanpak om ervoor te zorgen dat er beter onderbouwd beleid komt en niet zozeer een normatief inhoudelijke opvatting in welke richting het beleid moet gaan.

6.5 Conclusie

De directie Kennis van OCW is dichtbij de politieke top gepositioneerd. Er kan verwacht worden dat de strategen zich daardoor vooral met *zichtbare* gebeurtenissen bezig houden die de politieke en publieke agenda bepalen zoals *crises* en *focusing events*. Daarnaast wordt er veelal vraaggestuurd en in aansluiting op beleidsdirecties gewerkt, waardoor ook de verwachting wordt gewekt dat de directie vooral in aanraking komt met de 'zichtbare' gebeurtenissen. De strategen geven aan dat door de goede contacten, en 'bovenop' beleid te zitten, ook zaken geagendeerd kunnen worden. De werkwijze sluit aan bij de voornaamste strategische ambitie van de directie: het beter benutten van kennis en onderzoek in beleid. Deze ambitie en de mate waarin de strategen voornamelijk vraaggestuurd werken, lijken van invloed op de omgang met gebeurtenissen. Op de achtergrond van het handelen van de strategen in de directie Kennis lijkt de discussie rondom 'bestaansrecht' een belangrijke rol te spelen. Het opzoeken van 'beleid', de invloed die de SG heeft op de strategische ambities en de werkwijze, en de voorzichtige houding met het agenderen van adviezen, wijzen allemaal in die richting.

Door de grote vraaggestuurde opdracht komen de strategen vooral in aanraking met de zichtbare gebeurtenissen. Deze gebeurtenissen bepalen de agenda van de top van de organisatie en de beleidsdirecties bepalen, en leveren 'capaciteitsproblemen' op. Strategen werken mee aan projecten en proberen op deze manier het beleid beter te onderbouwen. De strategen geven aan dat zij zich liever niet laten leiden door 'incidenten' en proberen *ad hoc* beleid te voorkomen. Daarbij kunnen ze optreden als een vraagbaakfunctie voor zowel het veld als beleidsdirecties. Er kan onderzoek worden gedaan naar gebeurtenissen door wetenschappers te benaderen, te kijken wat er vanuit onderzoek bekend is, en de statistiek in te duiken. Een houding bij het optreden in relatie tot vragen vanuit de beleidsdirecties is niet dat *"we het beter weten, maar de methode is dat we voortdurend aan te directies vragen met welke problemen ze zitten en die problemen met elkaar in verband te brengen. Vanuit beleidsrealiteit van de directies te praten, en minder te denken dat wij denken hoe het zit."* Een normatieve opvatting over welke richting het beleid inhoudelijk opmoet lijkt dus ondergeschikt te zijn.

Er wordt benadrukt dat juist aansluiten bij de wereld en thema's die spelen in de beleidsdirecties ervoor zorgt dat eigen onderwerpen 'actueel' kunnen worden gemaakt. Echter worden weinig voorbeelden genoemd dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. De respondenten geven aan dat dit lastig is. Opvallend is dat de strategen weinig systematisch op zoek gaan naar kleine en *onzichtbare* gebeurtenissen. Dit kan verklaart worden doordat de directie de onderwerpen wel 'urgent' moet kunnen maken. *Strategische details* en *weak signals* die te weinig impact veroorzaken en nog onzichtbaar zijn maken dit 'actueel' maken lastig. Ook passen strategische details niet bij de ambitie van de strategen om niet teveel met incidentele gebeurtenissen te doen. Bovendien is de directie minder gericht op 'de toekomst' waardoor de prioriteit ligt bij het huidige beleid wat gemaakt wordt te verstevigen. Hoewel de mogelijkheid er is om via de beleidsdirecties zaken te agenderen lijkt dit vooral te gaan om de specifieke 'aanpak' van kennis. Het implementeren van onderbouwd beleid, het gevraagd of ongevraagd leveren van 'kennis' is hierbij belangrijk.

Hoofdstuk 7 Directie Kennis, Innovatie en Strategie IenM

De directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is de laatste strategische eenheid die in dit onderzoek is onderzocht. De directie wordt op dit moment gereorganiseerd en daar is in dit onderzoek op geanticipeerd. Het ministerie is ontstaan door het kabinetsbesluit om het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) samen te voegen met de milieu- en ruimteonderdelen van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Zowel VenW als VROM kenden strategische directies op departementsniveau die sinds de samenvoeging zijn verenigd in de directie Kennis, Innovatie en Strategie. Daarbij speelt ook een rol dat het kabinet zich een verkleining van de overheid tot doel heeft gesteld. Dit betekent voor IenM afhankelijk per organisatieonderdeel een reductie van 15 tot 35 procent. De nieuwe directie zal daarom ook moeten verkleinen en zal zich focussen op een rol in relatie tot de bestaande afdelingen die zich in de directoraten-generaal (DG's) bevinden. Om dit te bewerkstelligen zal een uitwisseling plaatsvinden tussen de nieuwe directie en de strategische eenheden in de DG's. Wat ook een rol speelt in de reorganisatie is de toekomstige inkrimping van vijf naar drie DG's. Deze nieuwe indeling zal per 1 januari 2012 functioneren. Voor dit onderzoek naar de directie Kennis, Innovatie en Strategie zijn daarom naast respondenten uit de huidige directie ook twee respondenten bevroegd uit twee strategische afdelingen van DG's omdat zij mede de strategen van de toekomstige eenheid representeren. Ook in dit hoofdstuk is op basis van documentanalyse – Werkprogramma's en producten - en gesprekken bij de directie te werk gegaan.

7.1 Directie Kennis, Innovatie en Strategie ministerie van Infrastructuur en Milieu

De directie Kennis, Innovatie en Strategie (KIS) is ontstaan door samenvoeging van een drietal onderdelen van de voormalige ministeries van VenW en VROM. Dit zijn de directie Strategie, Kennis en Innovatie van VenW, de Centrale Strategie en Kennis Eenheid en de eenheid Chief Scientist van VROM. In de Houtskoolschets 2011-2015 voor de nieuwe KIS directie wordt aangegeven dat de nieuwe directie haar taken in nauwe samenwerking verricht met de KIS-medewerkers van de beleidsDG's, Rijkswaterstaat (RWS) en de inspecties (Directie Kennis, Innovatie, Strategie (2011b)). Op dit moment bestaat de directie door de samenvoeging uit 28 personen. De nieuwe KIS directie zal uiteindelijk in 2015 uit 11 FTE - met uitzondering van de directeur en secretariaat - bestaan, waarbij de KIS-functie bij de beleidsonderdelen versterkt wordt. Om over te gaan naar deze situatie zullen vanaf de zomer 2011 zestien medewerkers van KIS naar de beleidsDG's gaan, en negen medewerkers zullen vanuit de beleidsDG's naar KIS komen. De overige formatie zal in de periode tot 2015 worden teruggebracht. De uitwisseling van medewerkers van KIS en de beleidskern is noodzakelijk, zo wordt in de Houtskoolschets beschreven, omdat de centrale club te groot is om effectief te zijn. Daarbij bestaat de opvatting dat je het werk bij de centrale eenheid tijdelijk moet doen om daarna weer 'de lijn in te gaan', en ook de KIS functie over het departement verdeeld wordt waardoor ook het eigenaarschap versterkt wordt van de beleidsDG's (Directie Kennis, Innovatie, Strategie (2011b)). De reorganisatie was op het moment van onderzoek in mei/juni 2011 in een vergevorderd stadium. De bestuursraad en ondernemingsraad van IenM waren akkoord, en in de periode dat er interviews zijn gehouden werd gewerkt aan de personele bezetting.

Uitgangspunt is dat in de nieuwe IenM organisatie de kennisfunctie, de (maatschappelijke) innovatiefunctie en de strategiefunctie primair worden belegd bij de diensten van IenM. Op centraal niveau zal een kleine hoogwaardige eenheid worden gevormd gericht op verbinden, ondersteunen en verkennen. Het (voorlopige) motto van KIS luidt: *"De centrale directie KIS helpt de departementsleiding om de maatschappelijke prestaties van IenM te verbeteren door het gebruiken van kennis, het benutten van innovaties en het formuleren van een gezamenlijke strategie"* (Directie Kennis, Strategie, Innovatie, 2011b, p.3).

In de Houtskoolschets staat vermeld dat KIS specifiek aandacht geeft aan langere termijndossiers die onder dreigen te sneeuwen in de waan van de dag.

“Van KIS wordt verwacht dat snel en adequaat kan worden opgetreden om nieuwe ontwikkelingen te identificeren en te interpreteren. Brede maatschappelijke, ontwikkelingen kunnen vergaande gevolgen hebben voor concrete beleidsterreinen van IenM. Deze ontwikkelingen doen zich voor in de wereld om ons heen, zowel binnen Nederland als in het buitenland. Met name dient aandacht te worden besteed aan DG overstijgende onderwerpen, die de aandacht van de Bestuursraad vragen. Het lange termijn karakter, dat eigen is aan het IenM-veld, vormt het uitgangspunt voor het handelen van KIS. KIS beïnvloedt de (lange termijn) agenda van IenM.” (Idem, p. 3).

Daarbij wordt opgemerkt dat snel schakelen tussen onderdelen binnen I&M noodzakelijk is en dat de wijze waarop taken worden ingevuld per situatie kan verschillen. KIS kan enerzijds zichtbaar zijn als het initiatief wordt genomen om bepaalde thema's of projecten aan te pakken. Anderzijds wanneer het initiatief meer bij anderen ligt is KIS minder nadrukkelijk zichtbaar, meer faciliterend.

Kort wordt in de Houtskoolschets aangestipt dat KIS zich ook bezig zal houden met verkenningen waarbij de focus ligt op *“trends, lange termijn, weak signals; raakvlakken tussen de domeinen van IenM; crossovers met andere terreinen; Het gaat achtereenvolgens op signalering, analyse en vertaling naar de relevantie voor IenM (wat kunnen/moeten we ermee?) en het overbrengen van deze boodschap aan de diensten die het aangaat”* (Idem, p. 9). Er wordt aangestipt dat 2 FTE wordt vrijgemaakt voor een senior adviseur die de rol van 'verkenner' als belangrijkste deel van zijn werk zal doen, ondersteund door een adviseur als backup.

Het sleutelwoord bij de rolopvatting van de directie KIS lijkt het woord *verbinding* te zijn. Tussen onderdelen binnen IenM maar buiten het departement. Dit kan enerzijds binnen de Rijksoverheid zijn met andere ministeries maar ook aan kennisinstellingen en het bedrijfsleven moet worden gedacht. Daarbij zal KIS optreden als sparring partner van het management vanuit een multidisciplinaire insteek. Instrumenten om de rolopvatting en de verbindende, ondersteunende en verkennende schakel binnen IenM te vormen zijn initiatieven die door KIS worden georganiseerd en waaraan door professionals van binnen en buiten IenM kan worden deelgenomen zoals de Kenniskamers, Masterclasses met universiteiten, de Innovatie Estafette en de Madurodam sessies. Ook zal IenM in 2011 een Strategische Kennis en Innovatie Agenda (SKIA) waar een concrete agenda van kennis en innovatieprojecten worden vastgesteld. Deze zal tijdens de Innovatie Estafette op 4 oktober 2011 worden gepresenteerd (Directie Kennis, Innovatie, Strategie, 2011a). De Kenniskamer wordt georganiseerd rondom een beleidsthema waar stakeholders worden uitgenodigd om de dialoog en interactie tussen de wereld van kennis en die van beleid te versterken. Madurodam sessies vinden enkele malen per jaar plaats en brengen verschillende partijen – overheid, bedrijven en kennisinstellingen - aan tafel. Net zoals de Innovatie estafette zijn de Madurodam sessies gericht op innovatie, inhoudelijke verdieping en toekomstverkenning rondom de thema's van IenM. Op het gebied van strategie draagt KIS ook bij aan de inhoudelijke uitwerking van het Missie-Visie traject binnen de nieuwe IenM organisatie. Waar KIS nog meer aan zal bijdragen is de actualisatie van grote nota's. Zo zullen zowel de Nota Ruimte als de Nota Mobiliteit worden geactualiseerd. Het evalueren van bestaand beleid en het ontwikkelen van uitgangspunten voor nieuw beleid vanuit een IenM breed en interdepartementaal perspectief is een kerntaak van KIS, aldus beschreven in de Houtskoolschets (Directie Kennis, Innovatie, Strategie, 2011b).

Positionering

Uit onderzoek binnen de voormalige directie SKI van VenW is die directie een 'tussenorganisatie' genoemd (Van der Steen e.a., 2010). Het is een organisatie die het cement vormt tussen grotere onderdelen met een eigen specifieke taak in een organisatie en die zorg dragen voor de interactie tussen die onderdelen. In de Houtskoolschets wordt aangegeven dat KIS i.o. de aanbevelingen uit dat onderzoek overneemt en zich zal

richten op het verbinden, ondersteunen en verkennen op het gebied van kennis, innovatie en strategie tussen de verschillende beleids- en uitvoerende onderdelen van het ministerie van IenM en daar buiten. In nauw overleg met de IenM-onderdelen wordt vorm en inhoud gegeven aan de opdracht.

De directie KIS valt rechtstreeks onder de SG en heeft een centrale positie tussen de beleid- en uitvoerende onderdelen van IenM. Vooral de relatie met de beleids- en uitvoerende onderdelen van IenM waar ook KIS-gerelateerde taken zich bevinden in zowel de DG's maar ook bij uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat is belangrijk. De relatie met deze kennis, innovatie en strategische eenheden bij de DG's wordt strakker georganiseerd aangezien de centrale directie qua formatie kleiner wordt. Middels het KIS-beraad, het overleg tussen deze onderdelen wat door de centrale KIS directie wordt georganiseerd, ontstaat er ruimte voor "IenM-brede ideevorming" (Houtskoolschets, 2011). Voortdurend zullen er ideeën en kennis uitgewisseld moeten worden, maar ook in personen zal doorwisseling plaatsvinden. "Flexibiliteit in de KIS-functie IenM-breed wordt actief nagestreefd als onderdeel van het loopbaanbeleid. Je komt bij KIS om je blikveld te vergroten naar heel IenM en om een aantal jaren ervaring op te doen vanuit een centrale staffunctie." (Houtskoolschets, 2011).

IenM kent ook het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Het instituut maakt strategische verkenningen en beleidsanalyses. KiM kijkt daarbij specifiek naar vraagstukken op het beleidsterrein mobiliteit vanuit verschillende invalshoeken (economie, leefomgeving en gedrag). Regelmatig brengt KiM publicaties uit waarbij opvalt dat er vooral inhoudelijke thema's worden onderzocht zoals de publicatie *Second opinion op de kosten en baten van OV SAAI middellange termijn* (Bakker en Rienstra, 2011) waarbij het spoortraject Schiphol, Amsterdam, Almere, Lelystad op verzoek van het ministerie IenM is onderzocht. Uit het onderzoek is gebleken dat de centrale KIS directie en KiM samenwerken op het gebied van het organiseren van bijeenkomsten. Verder verricht KiM eigenstandige werkzaamheden.

7.2 Strategische ambitie

De Houtskoolschets van de nieuwe directie staat vol met ambities. Er wordt enerzijds verwacht dat zij snel nieuwe ontwikkelingen kan identificeren en interpreteren, anderzijds moet zij de lange termijn van IenM beïnvloeden door dossiers die door de 'waan van de dag' dreigen onder te sneeuw onder de aandacht te brengen. Daarbij moet de directie zich bezig houden met het verbeteren van de maatschappelijke prestaties van IenM door 'het gebruik maken van kennis, het benutten van innovaties en het formuleren van een gezamenlijke strategie'. Deze ambities worden specifiek gemaakt; zo wordt er gewezen op het evalueren van beleidsnota's en het organiseren van bijeenkomsten. Na het lezen van de Houtskoolschets lijken de ambities de lezer 'om de oren te vliegen'. In de interviews zijn de strategen bevroegd naar de ambitie zoals ze die zelf zouden formuleren, deze uitspraken zijn in verband gebracht met de Houtskoolschets om te kijken of de strategische ambities terugkomen die Van Twist e.a. (2007) hebben onderscheiden. Op deze manier kunnen verwachtingen ten aanzien van de omgang door de strategen met de actualiteit worden gemaakt.

Strategische oriëntatie

In de gesprekken met de respondenten komt met name de strategische ambitie terug om kennis en onderzoek beter te benutten. De naam van de nieuwe directie waarbij de 'k' van kennis meer nadruk heeft gekregen is niet alleen cosmetisch; er lijkt wel degelijk een verschuiving naar 'kennis' te ontstaan. Een respondent geeft aan dat kennis belangrijk wordt de komende tijd omdat juist bij de vorming van een nieuw ministerie een nieuwe kennisbehoefte ontstaat. Daarnaast lijkt hier ook de 'verbindingsrol' terug te komen: "Ik denk dat wat dat betreft op kennisgebied, juist de kennis kan helpen om elkaar beter te vinden en om elkaar beter te leren kennen waar we elkaar kunnen versterken". Een andere respondent geeft aan wanneer je probeert vast te stellen wat op enige termijn belangrijke inhoudelijke punten zijn en hoe je daar invulling aan geeft het opbouwen en aanboren van kennis onontkoombaar is. Hij benadrukt het belang van specifieke vakkennis van strategen. Voor hem is het belangrijk te opereren dichtbij het vakgebied en de inhoud. Een andere strateeg

benadrukt dat strategen zich meer bezig zullen gaan houden met de onderbouwing van beleid omdat het huidige kabinet minder van de visie en meer van de actie is.

Wanneer de strategen over hun ambities spreken, en aangeven wanneer zij zichzelf en de directie als geheel 'succesvol' vinden, komt de relatie met de rest van het departement terug. De respondenten vinden het vanzelfsprekend dat er nauw samengewerkt wordt met de beleidsdirecties voor bijvoorbeeld de Innovatie-estafette. Een strateeg geeft aan dat hij zichzelf een strategisch adviseur vindt en zegt: *"in principe moet het doel zijn dat je jezelf moet opheffen omdat beleidsmedewerkers als vanzelf in hun handelen denken aan de strategie, innovatie en kennis aspecten, en die aspecten meenemen in hun beleidsactiviteiten"*. De respondent zegt vervolgens dat hij niet verwacht dit ooit te bereiken, maar dat hij zichzelf als adviseur ziet. De werkwijze van de nieuwe KIS i.o. lijkt vooral een kant op te gaan van een coördinerende en procesrol te zijn. *"Wij willen dan vooral zorgen dat de mensen die inhoudelijk verantwoordelijk zijn, zoveel mogelijk zelf doen"*. Vooral het doorgeven van kennis en zorgen dat men de kennis weet te vinden lijkt van belang. Ook zegt de strateeg dat de centrale eenheid wil helpen om systematischer kennisvragen uit te zetten bij kennisclubs.

Naast de ambitie om kennis en onderzoek te benutten, is ook de ambitie terug te zien om de externe oriëntatie te – blijven – verstevigen, en ervoor te zorgen dat beleid beter aansluit bij de 'buitenwereld'. *"Onze hoofdambitie is verbinden"* geeft een strateeg aan. Een andere respondent zegt dat zowel KIS als de decentrale eenheden clubs zijn waar 'netwerkers' zitten. Het verbinden verwijst zowel naar een interne verbindingsrol tussen mensen van beleidsdirecties maar ook tussen beleid en uitvoering (zoals met Rijkswaterstaat), tussen andere ministeries via overkoepelende directeurenoverleggen en het Strategieberaad Rijksbreed, maar ook met het bedrijfsleven en kennisinstituten zoals TNO, Deltares, en de Nationale Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium. 'Intern' verbinden houdt volgens de strateeg *"het bij elkaar brengen van mensen die anders elkaar niet weten te vinden maar samen iets kunnen bereiken wat ze niet alleen kunnen"*. De respondent verwijst hier naar de term van 'weddingplanner' zoals die bij de directie SKI van VenW werd gebruikt. Een andere rol die hij noemde die in het verlengde ligt is de rol van 'bruggenbouwer', om ook mensen en organisatirollen te verbinden en tot slot die van 'ontdekkingsreiziger'; het verder kijken dan de meeste mensen doen, het stipje op de horizon waar iets mee zou moeten gebeuren. Er wordt wel verwezen naar de lange termijn. Zo wordt op de vraag waarom beleidsmedewerkers een dergelijke verbindende rol niet kunnen vervullen geantwoord dat een strategische eenheid de 'tijd' heeft; een beleidsmedewerker heeft een hele korte tijdshorizon. Toch komt deze laatste rol nauwelijks terug in de gesprekken met de strategen, er wordt veel aandacht besteed aan de verbindende rol en de kennis-rol.

Meerdere respondenten geven aan dat de interactie tussen de centrale KIS en de meer decentrale afdelingen goed bevalt. Een respondent geeft aan dat de doorstroom van ervaringen van belang is. Hij wil graag benadrukken dat het niet zo is dat de ene club de andere aanstuurt. *"De een is verantwoordelijk voor wat er op DG niveau plaatsvindt, en wij de centrale club moet vooral proberen te verbinden tussen de DG's en de buitenwereld in brede zin. Waarbij iemand die bij de DG werkt ook verbindend werkt, maar meer op het niveau van de DG"*. Ook de gezamenlijke bijeenkomsten waar een afvaardiging vanuit de verschillende eenheden samenkomt en er gereflecteerd wordt op beleidsdocumenten wordt door een respondent gewaardeerd. Eén van de respondenten is wat kritischer op de verhouding tussen de nieuwe KIS directie en de strategische eenheden bij de beleidsDG's. Hij verwacht dat de strategische eenheden op DG niveau hun eigen weg zullen gaan, en minder snel bij de centrale directie zullen aankloppen. Dit komt door de inhoudelijke sterker wordende DG's die liever hun eigen broek op willen houden. Er zal moeten blijken of deze verwachting uitkomt.

Wie is de strateeg in de organisatie?

De respondenten die geïnterviewd zijn lijken allemaal de positie van strategisch adviseur in te nemen. Voor de nieuwe KIS directie is de SG namelijk de uiteindelijke strateeg. *"Belangrijk is dat strategie binnen dit ministerie"*

heel erg de verantwoordelijkheid is van de SG", aldus een respondent. Ook de persoonlijke opvatting van de SG over wat een strategische eenheid zou moeten doen is belangrijk. Zo geeft een strateeg aan dat de huidige SG 'niks met strategie heeft', in termen van verkenningen en inhoudelijke adviezen over 'waar het naar toe moet'. Een respondent maakt wel een nuance dat je gespecialiseerde mensen nodig hebt om tot een strategie te komen, de 'adviseurs' zijn wel degelijk nodig. Opvallend is dat ook de strategische functies van Braak & 't Spijker (2003) terugkomen bij de respondenten van de beleidsDG's. Zij benadrukken dat het funderen en ook het 'verkopen' van beleid belangrijker wordt. Ook dit komt door het nieuwe kabinet. De strategen zullen minder de vergezichten gaan schetsen en vanuit daar beleidsissues gaan agenderen, aldus een strateeg. Een andere respondent geeft aan dat hij meer gericht is op de politieke bewindspersonen en hoe de staatssecretaris het beleid beter onder het voetlicht kan brengen en zich kan profileren.

7.3 Dilemma tussen inkapseling en afstoting

Tijdens de interviews met de strategen was merkbaar dat de directie gereorganiseerd werd. De strategen gaven aan dat er nog veel verschuivingen in zowel formatie als in taken aan zaten te komen. Hierdoor hadden sommige strategen een 'afwachtende' houding met het opzetten van grotere 'eigen' projecten totdat er meer duidelijkheid kwam. Daarnaast viel op dat de organisatie van de Innovatie-Estafette veel capaciteit in beslag nam. In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de geïnterviewde strategen omgaan met het dilemma tussen afstoting en inkapseling.

Agenderende opdracht

Uit de interviews met de strategen blijkt dat een belangrijke activiteit het organiseren is van verschillende bijeenkomsten. De onderwerpen voor deze bijeenkomsten zoals de Kenniskamers, Madurodam sessies en de Innovatie Estafette, moeten voldoende interessant zijn voor een brede groep. Het moet een beetje "*aan het front zijn, dat je denkt 'hier gebeurt een hoop maar weten we nog onvoldoende'*", zoals een strateeg het aangeeft. Mogelijke thema's verzint de directie zelf en legt dit voor aan de top van de organisatie. Inspiratie voor onderwerpen worden opgedaan uit onderzoeken, en adviezen van adviesraden. De onderwerpen moeten 'verkenkend' van aard zijn, zoals "*wat zou de consequentie kunnen zijn van een enorm hoge olieprijs voor het beleidsterrein van het ministerie?*". Vaak worden de onderwerpen ook in samenwerking met het KiM vastgesteld die voor de *facts and figures* zorgen, volgens een strateeg. Ook op het niveau van de decentrale eenheden worden dergelijke bijeenkomsten georganiseerd, waar trends van buiten naar binnen worden gehaald door sprekers uit te nodigen en ontwikkelingen te bespreken. Bij de beleidsDG's lijken de onderwerpen meer dan in de centrale directie gericht op het versterken van de interne organisatie. Zo wordt er aandacht besteed aan hoe het beleid in de buitenwereld kan worden neergezet.

Ook maakt de directie de Strategische Kennis en Innovatie Agenda (SKIA) van het ministerie. Volgens een respondent is dit ook 'agenda settent' doordat de directie probeert de DG's te stimuleren dat ze zelf ook dergelijke agenda's voor hun beleidsterreinen gaan maken en met de uitkomsten aan de slag te gaan. Een andere strateeg geeft aan dat er weinig van wat kennisinstellingen doen bij beleid terecht komt, op deze manier heb je een stuk op tafel en kun je aankaarten wie er met de uitkomsten aan de slag gaan. Naast de SKIA wordt er op dit moment door een respondent gewerkt aan een 'visie op kennisontwikkeling'. Dit is een agenda met acties die moeten gebeuren om de kennisbehoefte te matchen met het kennisaanbod. De respondent geeft aan dat er vooral gestuurd wordt op het proces van dergelijke Agenda's en Visies. De inhoud wordt aangeleverd door wetenschappers en beleidsmedewerkers. De leden van de directie hebben bijna een redactionele en procesmatige taak.

Een strateeg geeft aan dat hij in het algemeen ook "*wat agenda settent*" probeert te werken. "*Wij zien toch dingen gebeuren, en leggen verbanden die anderen niet zien. Een aantal trajecten hebben wij duidelijk als centrale club het voortouw en daar zijn we ook wel redelijk sturend en agenderend in*". Zo zijn medewerkers

van de directie betrokken – geweest - bij de voorbereiding op een nieuw kabinet. *“Daar waren we een jaar of drie mee gestart. Maar in eerste instantie dan door vooral een beetje om je heen te kijken en wat verder naar de toekomst te kijken; wat zijn nou interessante ontwikkelingen waar het ministerie wat mee zou moeten, maar nog niet zoveel mee doet”*. Dergelijke thema’s zoals de energietransitie waar elders in het departement nog niet zoveel mee gedaan werd, zijn in beeld gebracht.

De verbindende rol buiten het organiseren van bijeenkomsten, en het samenstellen van verschillende Agenda’s en Visies, komt naar voren in een voorbeeld van een respondent. Hij vertelt dat hij na een lezing van het Rijksbreed Strategiebeeraad over kunstmatige intelligentie van het IBM, de verbinding heeft gelegd met iemand bij RWS die met verkeerscentrales bezig is: *“ik weet dat ze daarmee bezig zijn. Wat kun je met dit soort informatieverwerking? Dan leg je de link.”*

Een respondent benadrukt dat er meerdere manieren zijn om iets te agenderen, zoals een KIS bericht; een mailing naar geïnteresseerden waar interessante rapporten of ontwikkelingen aangestipt worden. Ook worden er lunchlezingen georganiseerd. Ook een mogelijkheid is het inbrengen van een onderwerp in de Bestuursraad van het departement. Ook mag de directeur van de directie of soms andere medewerkers bij financiële overleggen zitten. Een respondent geeft aan dat de taak daar is om bredere ontwikkelingen in te brengen. Hij geeft een voorbeeld op het gebied van gebiedsontwikkeling wat door de directie is opgepakt. Door een advies te geven bij een lopend beleidstraject kan een meerwaarde worden geboden. In dit geval was het een onderwerp wat directieoverstijgend was waardoor het door ‘beleid’ niet opgepikt werd. De respondent geeft aan dat het elke keer weer zoeken is naar instrumenten wat het meeste effectief is. Een andere strateeg houdt het meer op het schrijven van studies en notities die hij vervolgens bij beleidsdirecties en directeuren verspreid met ideeën.

Opvallend is dat de directie zich vooral bezig houdt met overkoepelende en doorsnijdende onderwerpen, waar vaak een procesmatige en organisatorische rol wordt aangenomen, en minder een inhoudelijk normatieve rol. Zoals een strateeg aangeeft heeft de ambitie om te verbinden *“Af en toe heeft het een klein beetje de neiging van coördineren”*. Er moet volgens hem wel op de behoefte worden aangesloten. Een strateeg geeft aan dat er misschien meer prioriteit aan verkenningen kan worden gegeven, maar dat dergelijke informatie door het departement ook verkregen kan worden uit studies van adviesraden en kennisinstituten. Een andere respondent geeft hij dat in zijn opinie de centrale directie vrij incidenteel iets produceert: *“het gebeurt wel maar vrij weinig”*. Het organiseren van bijeenkomsten zoals een Innovatie Estafette kost toch veel capaciteit, geeft hij aan.

Vraaggestuurde opdracht

Het is opvallend dat de respondenten weinig met voorbeelden komen waarbij ze echt gevraagd worden om zaken op te pakken. Dit kan te maken hebben met het bestaan van de decentrale eenheden en dat de ‘moeilijke’ vragen vanuit beleid daar terecht komen. Eén van de respondenten uit een decentrale eenheid geeft aan dat zij veel ‘beleidstaken’ hebben wat in zekere zin wel vraaggestuurd is. Toch zijn dit in plaats van ‘vragen’ meer ‘vaste’ beleidsverantwoordelijkheden zoals het schrijven van nota’s op het gebied van logistiek en de economische onderbouwing van beleid. Bij deze werkzaamheden is ook de strategische ambitie terug te zien om onderzoek en wetenschap voor beleid te benutten. De andere respondent uit een decentrale afdeling geeft aan dat zij zich vooral richten op het ondersteunen van de staatssecretaris; hoe kan hij zijn beleid het beste voor het voetlicht brengen op het beleidsterrein van de DG? Ook bij de strategische beleidseenheden lijken geen ‘kortstondige’ vragen terecht te komen.

In de Houtskoolschets wordt wel gewezen op een ‘nieuwe’ vraag. Er wordt aangegeven dat de directie zich zal gaan richten op de evaluatie van een aantal Wetten. Deze taak lijkt te gaan groeien. Een van de respondenten

gaf aan dat hij al een keer een dergelijke evaluatie heeft gemaakt voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Op de vraag waarom dergelijke vragen bij de directie komen geeft de respondent aan dat hij vermoedt dat dit te maken heeft met de onafhankelijke rol die de medewerkers van de directie kunnen innemen. Ook kunnen het thema's zijn waar lange termijndoelstellingen achter schuilen. De strategen zitten minder op de politieke actualiteit en gedoe van alledag. Er wordt juist ruimte volgens een respondent gecreëerd om na te denken over de langere termijn.

Inkapseling of afstoting?

De strategen van de huidige KIS directie lijken zich veel bezig te houden met het organiseren van bijeenkomsten en een coördinerende taak rondom Agenda's en Visies. Hierdoor kan er een risico op inkapseling ontstaan doordat veel capaciteit zit van de KIS directie in het organiseren van bijeenkomsten. Er kunnen door deze bijeenkomsten wel thema's die de directie van belang acht geagendeerd worden. Ook draagt het bij aan de gewenste verbindende rol waarbij het benutten van kennis en onderzoek centraal staat. De strategen proberen hier geen inhoudelijk normatieve adviezen of richtingen mee aan te geven. Verschillende strategen erkennen dat het de neiging krijgt van coördineren en er minder tijd over blijft voor het produceren van 'nieuwe' ideeën. Een respondent zegt dat bij het optuigen van een nieuwe eenheid zoals de directie KIS er misschien wel iets meer – inhoudelijke – agendering in zou kunnen. Tegelijkertijd constateert hij dat er nog veel moet gebeuren op het gebied van kennis, en het zoeken van meer aansluiting bij de wetenschap. Dan is een organisatorische, procesmatige rol volgens hem niet vreemd. *"Dat neigt meer naar coördineren; dus daar moet je ook sterker in worden"*.

De verschillende respondenten noemen het contact met de *opdrachtgever* cruciaal voor hun werk. De rol van de directeuren op het niveau van de decentrale eenheden is belangrijk, maar vooral ook de rol van de SG. Een respondent geeft aan dat de SG *"kennis, samenwerking en eigen verantwoordelijkheid [in de beleidsdirecties]"* belangrijk vindt. Wat tot uiting komt in de ambitie en de werkwijze van de directies. Een respondent van de huidige KIS directie geeft aan dat er weinig mee wordt geschreven met beleid; *"het zijn onze eigen producten, of het zijn niet onze eigen producten"*. Wel wordt er weleens commentaar en adviezen geleverd. De respondenten zijn wel allemaal goed op de hoogte van wat de lopende beleidsissues zijn, en geven ook aan dat zij zich hiervan op de hoogte stellen door mensen op te zoeken en te 'praten'.

Het agenderen van inhoudelijk nieuwe onderwerpen blijken de respondenten weinig te doen. Ze houden zich meer bezig met bijvoorbeeld verzamelen van ideeën voor de kabinetsperiode 2011-2015. Een strateeg geeft aan dat hij erop let dat hij niet te snel 'te hoog' gaat. Er bestaat volgens hem het risico dat je te horen krijgt dat het niet 'het huidige beleid' is. Het verkrijgen van informatie om te kunnen 'verbinden' betekent volgens een andere respondent dat hij ervoor zorgt dat hij in een aantal 'circuits' zit, dat je stukken krijgt maar dat je zelf ook scherp bent op interessante rapporten of ontwikkelingen. Dit netwerk en gevoel hebben waar je bij moet zijn is belangrijk. Een andere respondent wijst op het beschikken over voldoende ruimte in het werkpakket om 'na te denken' en budget hebben om daarna dingen te organiseren. Een strateeg geeft aan dat het lastig is dat de directie niet heel veel eigen producten heeft. Het is volgens hem lastig om te sturen op producten van anderen. *"Neem een voorbeeld aan de actualisatie van het mobiliteitsbeleid en ruimtelijk beleid waar een nieuwe (infra)structuurvisie wordt ontwikkeld. Daar zit je dan bijvoorbeeld niet aan de pen, dat doen twee trekkende beleidsdirecties. Dan heb je het nakijken. Zijn grote belangen, en dan ben je niet altijd welkom."* Toch geeft de respondent aan dat hij anderen blijft proberen te overtuigen van de meerwaarde van opmerkingen uit de centrale directie.

Wat terugkomt in de gesprekken is de positionering van de strategische afdelingen in de DG's, en de rol van de centrale KIS directie, in de toekomst. Het kan lastig zijn om een sterke agenderende rol aan te nemen, merkt een respondent op als je in een afdeling bent geplaatst. Er is dan minder direct toegang tot de DG en

overkoepelende thema's kunnen lastiger worden geagendeerd. Doordat je in een afdeling zit krijg je bij andere afdelingshoofden niks voor elkaar: 'je positie bepaalt ook hoe sterk je slagkracht is'. De respondent zou soms een stevigere rol willen hebben. "Soms zie je dingen waarvan je vindt 'daar moeten we wat van vinden, of daar moet de DG een oordeel over hebben". Het is af te wachten of de strategische functie bij IenM in de toekomst de agenderende functie verder vermindert.

7.4 Omgang met actuele gebeurtenissen

In de Houtskoolschets is beschreven dat KIS snel en adequaat nieuwe ontwikkelingen op vangt, en hiermee de lange termijn agenda van IenM in de gaten houdt. Ook is aangegeven dat een klein deel van de capaciteit van de eenheid zich op verkenningen zal richten. De directie zal ook *weak signals* opvangen, deze interpreteren en overbrengen naar de organisatie. Deze rol lijkt voornamelijk te worden ingevuld door nauw contact met kennisinstituten en bedrijven, en hen uit te nodigen voor bijeenkomsten met beleidsmedewerkers. Op deze manier wordt 'verbindend' opgetreden. De strategen geven zelf aan dat ze gericht zijn op de kennisrol, en de verbinding willen maken tussen onderzoek en beleid. In de voorgaande paragrafen is al beschreven dat in de coördinerende rol van bijeenkomsten en trajecten als het schrijven van Agenda's, Visies, en evaluaties van wetgeving veel tijd gaat zitten en er weinig overblijft voor eigen inhoudelijke agendering. Slaag de directie erin om de *weak signals* daadwerkelijk op te vangen, of neemt de coördinerende rol veel tijd in beslag?

Meerdere strategen vinden zichzelf – erg – gespitst op de actualiteit. Twee strategen geven daarbij aan dat zij de mogelijkheid zien en ook proberen om de lange en korte termijn te verbinden. Eén van deze respondenten geeft aan dat bijvoorbeeld de actualisering van nota's een *trigger* kan zijn voor lange lijnen die al jarenlang worden gezien of waar binnen de directie aan gewerkt wordt daarin een plekje te geven. De ander geeft ook aan dat de mogelijkheid zich voor kan doen om zaken in te pluggen die op de plank liggen en dingen die al lang spelen. Vooral bij langlopende dossiers kunnen zaken ingeplugd worden. Een andere strateeg geeft aan dat hij het nieuws volgt onder andere door de kranten te lezen, om zo de *tijdsgeest* in de gaten te houden. Opvallend is dat één strateeg aangeeft dat hij helemaal niet gespitst is op de actualiteit. Hij zegt dat hij het wel volgt en signaleert maar dat hij en zijn omgeving dit nauwelijks omzetten in actie. In deze paragraaf zal onderzocht worden aan de hand van het reconstrueren van de omgang met gebeurtenissen hoe deze omgang er feitelijk volgens de strategen uit ziet.

Identificeren

Alle strategen noemen verschillende manieren waarbij ze gebeurtenissen oppikken. Van kranten, tot radio en televisie tot ook de bedrijfs-Yammer en wetenschappelijke tijdschriften. Wat opvalt is dat de thema's die de strategen noemen aansluiten bij het beleidsveld, en vooral ook 'zichtbare' gebeurtenissen zijn. Ook de strateeg die aangaf dat hij niet zo op de actualiteit gespitst is komt met enkele voorbeelden van gebeurtenissen. Deze voorbeelden raken vooral zijn eigen werkpraktijk, zoals het instellen van Regionale Uitvoerings Diensten toen hij bezig was met de evaluatie van de Wabo.

Grote zichtbare gebeurtenissen zoals de aanhoudende droogte wat in de periode van de interviews speelde in het nieuws leek wel geïdentificeerd te worden, maar niet terecht te komen bij de strategen. "Ik denk niet dat dit soort voorbeelden dat daar mensen zijn die zich daarmee bezig houden. [...] Ik denk niet dat er veel voorbeelden te verzinnen zijn dat er actuele problemen zijn dat de directie KIS eens gevraagd moet worden." Een andere strateeg ziet de mogelijkheid om je als departement en beleidsDG te profileren bij deze gebeurtenis. Maar geeft aan dat ook hij en zijn collega's er niet mee te maken hadden, dat waren volgens hem toch de beleidsinhoudelijke ambtenaren. Wel zijn het thema's die hij onthoudt als mogelijke aanleidingen voor bestemmingen voor werkbezoeken voor de DG. Ook geeft hij aan dat er wel overleg is met RWS en de Waterschappen of je met deze thema's iets kunt bereiken in de media: televisie-item, discussie of een extra

brochure om dingen voor het voetlicht te brengen. Maar vragen over dergelijke thema's komen toch bij de communicatie afdeling terecht.

Een thema dat een strateeg noemt is de ontpoldering van de Hedwiggepolder. Het is zoals hij aangeeft een lastig dossier waar sterke lobbyclubs mee gemoeid zijn. Het is een politiek proces volgens de respondent, en eigenlijk doet zowel de centrale als de decentrale directies er niks mee. Dit zijn toch politieke kwesties, waar gevoeligheden een rol spelen. Volgens de strateeg spelen er *"vraagstukken en frames die zeer complex zijn"*. Er komen verhalen voor het voetlicht door burgers zoals: *"mijn vader zijn rug is kapot gemaakt omdat hij hier met handen en voeten die dijk heeft gebouwd, zal ik niet laten gebeuren dat nu die dijk wordt weggehaald!"*.

Een ander voorbeeld wat twee respondenten aanhalen is de aswolk die in april 2010 veel hinder veroorzaakte in het Europese luchtruim na een vulkaanuitbarsting. Een respondent geeft aan dat er door de directie is ingebracht dat je het treinmaterieel eigenlijk optimaler moest gebruiken om een deel van de luchtvaartpassagiers over te nemen. Dit is geopperd, maar uiteindelijk op dat moment niets mee gedaan. De respondent geeft aan dat dit iets is dat de DG mobiliteit en luchtvaart moet oppikken. Daar is vervolgens rond het thema 'voorzieningszekerheid' wel een expert uit genodigd. Twee respondenten geven rond dit thema aan dat het niet moeilijk is om dergelijke adviezen te lanceren, omdat het zo'n opvallend thema is. Trends rond een afname van de voorzieningszekerheid zijn al langer gaande volgens een strateeg en krijgen een boost door de aswolk. In feite hoef je daar niks voor te doen, als strateeg. Ook hier hebben strategen geen verdere rol gespeeld dan het afgeven van een advies tijdens een overleg.

Een respondent noemt twee ontwikkelingen aan die het departement en ook de strategische directies niet hadden zien aankomen, en die bleken later het nieuws te domineren. Eén daarvan is de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen. Vooral onderschat was de impact van de discussie rond de afgelopen verkiezingen. *"Dat is te laat ingezien en 'gemist'. Als je goed had gekeken had je dit kunnen zien aankomen. Het had namelijk ook mis kunnen gaan"*. Een cruciaal moment was volgens hem dat het in de verkiezingsprogramma's van politieke partijen kwam te staan. Dit hadden ze gezien de drang naar bezuinigingen en een slagvaardigere overheid kunnen zien aankomen. Hij legt de nadruk op het versterken van de interne organisatie. Volgens hem is het een kwestie van *framing*, intern zeggen we in het departement weleens *"een SP dijk is niet anders dan een CDA dijk"*. Naar aanleiding daarvan is een strategische sessie in de beleidsDG georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst is verkend wat er mogelijk nog meer werd 'gemist' door te kijken naar wat er op dat moment in het nieuws speelde. Ook had de sessie een focus op het versterken van de communicatie naar buiten toe: hoe moet beleid worden neergezet in de media? Hier is de rol van strategisch adviseur die gericht is op het 'inside-out' 'verkopen' van beleid, terug te zien. Door ook een organisatorische, procesmatige rol aan te nemen.

De respondenten noemen genoeg *zichtbare* voorbeelden van gebeurtenissen uit het nieuws die zij hebben geïdentificeerd. De *onzichtbare* gebeurtenissen zoals *weak signals* blijven in de voorbeelden van de strategen achter. Een uitzondering is een voorbeeld van een strateeg naar aanleiding van een krantenartikel. Hij haalt een onderzoek aan over de toenemende belangrijkheid van communicatie via de lucht. In het onderzoek wordt gewezen op de ontwikkeling dat Europa achter loopt in vergelijking met Azië waar juist steden en conglomeraaties rondom vliegvelden ontstaan.

Aerotropolis

"Twee ruimtelijke economen die een boek hadden geschreven waarin ze zeiden dat de wereld toegroeit naar een situatie dat eigenlijk het belangrijkste vervoer en het belangrijkste communicatie via de lucht gaat. En dat de nieuwe steden dus ook vormen om een luchthaven en dat ze zelfs de overlast van de luchthaven voor lief nemen, omdat de luchthaven de levensader van die stad is. In India en China zijn meer dan honderd luchthavens gepland. En in Europa zijn steden en luchthavens vijanden van elkaar. Terwijl ze elkaar heel hard nodig hebben over het algemeen. Maar dat is, niemand wil bij een luchthaven wonen. Nee, maar als je daarvan afhankelijk bent wel. En niemand heeft door dat ze daarvan afhankelijk zijn. Schiphol is een goed voorbeeld. Het is heel belangrijk voor toerisme in Amsterdam en de werkgelegenheid die eromheen zit. En mensen doen net alsof die bedrijven en toerisme er ook allemaal zouden zijn als die luchthaven er niet was. Interessant verhaal. Leuk om die mensen een keer naar hier te halen."

Opvallend is dat hoewel twee strategen aangaven de mogelijkheid inzagen om met eigen ideeën aan te sluiten bij gebeurtenissen ze hiervan geen voorbeelden kunnen geven. De geïdentificeerde gebeurtenissen waar de strategen mee komen, gaan vrijwel allemaal over zichtbare gebeurtenissen, waar de strategen vervolgens niet mee in aanraking kwamen. Een strateeg is ervan overtuigd dat het kan: *"Geen beter beleid dan na calamiteit"*, herhaalt hij een uitspraak die binnen RWS vaak wordt gebruikt. Wel verwezen de strategen naar politieke veranderingen, zoals een kabinetswisseling of het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de decentrale overheden, als voorbeelden van gebeurtenissen waar ze op letten, om via beleidsdirecties zaken in te brengen. "Als strategen houden we het wel in de gaten. Want soms kunnen bepaalde ontwikkelingen snel gaan."

Interpreteren

De verschillende respondenten geven verschillende reacties op vragen waarom ze gebeurtenissen hebben geïdentificeerd, van betekenis hebben bevonden of niet, en vervolgens mee aan de slag zijn gegaan. Wat overeenkomt is een hoge mate van 'fingerspitzengefühl', zoals een strateeg het aanduidt. Een andere respondent geeft aan dat hij aan de slag gaat op basis van zijn eigen ideeën over wat 'goed' is. Volgens hem moeten adviezen en ideeën uitlegbaar zijn, zinvol zijn en vooral problemen verminderen. Ook geeft de respondent aan dat je rekening moet houden met de relevantie van je ideeën. De strateeg merkt op dat wanneer het relevant is voor de buitenwereld het ook relevant is voor je interne opdrachtgever: want die kan zich ermee profileren.

Wanneer we deze opmerkingen in verband brengen met genoemde voorbeelden van gebeurtenissen, zien we dat strategen signalen proberen te combineren. Een strateeg geeft het thema energietransitie als voorbeeld waar ze mee aan de slag zijn gegaan toen andere medewerkers in het departement er nog niet zo veel mee bezig waren. Hij heeft dit gedaan door het *"combineren tussen die signalen die je ziet aankomen waar je wat mee zou moeten, en de dingen die gewoon belangrijk zijn en sowieso moeten. Daar komt als het ware bij elkaar het toekomstgerichte en de actualiteit"*. De respondent maakt een onderscheid tussen de dingen die ze zien aankomen en druk op thematiek wat 'gewoon moet gebeuren'. Niet alles is voor iedereen even urgent, aldus de strateeg. Dit betekent dat hoewel de strategen gebeurtenissen identificeren en van belang achten, denk aan het genoemde voorbeeld over de Aerotropolis, dat dit – nog – niet urgent is in de rest van het departement of de buitenwereld. Een strateeg geeft ook aan dat iets waar je rekening mee moet houden de tijd die andere betrokkenen nodig hebben om zich met jouw ideeën te vereenzelvigen. Je moet volgens hem als strateeg wel in de gaten houden wie je voor de schenen schopt, en waar de schenen zitten.

Een strateeg lijkt vooral ontwikkelingen te interpreteren die verandering inluiden. Het gaat volgens hem om patronen. Het zijn volgens hem bepaalde signalen, die vaak ook in de politiek opgepikt worden. *"Zo'n signaal"*

dat het CDA op een gegeven moment vragen gaat stellen bij rekeningrijden, zelf hè. Terwijl het een project van Camiel Eurlings was. Dan vervolgens merk je gewoon dat de samenleving dat er toch wel meer geluiden gaan komen. Dan merk je gewoon dat het klimaat aan het omslaan is. In eerste instantie was het een soort consensus en ineens zie je dat er toch weer dingen gaan gebeuren.”. Dan bespreekt de strateeg dat, het houdt volgens hem dus goed om je heen te kijken in naar de gebeurtenissen in de buitenwereld. Ook een andere strateeg geeft aan dat hij probeert te ‘voelen’ hoe er in het land nagedacht wordt over relevante thema’s voor zijn beleidsdomein.

Periode rond kabinetsperiode

[Er ontstond tijdens het maken van het Regeerakkoord door VVD, CDA met gedoogsteun van de PVV een naar ‘binnen gerichte dynamiek’ volgens de strateeg] “Als je niet probeert naar buiten te kijken, dan kom je op een gegeven moment in een soort kast te zitten. Waar je het wel met elkaar eens bent, maar niemand daarbuiten het ermee eens’. [...] Voor de voorbereiding is het nodig, dat je zegt op een gegeven moment ‘jongens laten we nou niet alleen het verhaal maken dat we rekeningrijden gaan krijgen maar laten we nou ook eens gewoon het verhaal maken dat we dat niet gaan krijgen, wat gaan we dan doen?’”

Er is in de interviews aandacht besteed aan de opmerkingen van verschillende strategen die aangaven dat ze bewust waren van de mogelijkheid om langere lijnen te koppelen aan actuele gebeurtenissen. Zoals een strateeg aangeeft *“als strateeg ben je toch bezig jouw behoefte te verkopen, of jouw idee dat er iets moet gebeuren. Dan moet je toch weten wat er in de actualiteit speelt. Want dat bepaalt of mensen jouw probleem als probleem accepteren”*. Ook een andere respondent geeft aan dat hij het belangrijk vindt om de verbinding te leggen tussen iets wat al langer speelt en mogelijkheden die zich voordoen. Hij ziet dat de actualiteit niet alleen vanuit een risico-optiek moet worden benaderd *“dat de staatssecretaris uit de wind blijft of dat we negatief in het nieuws komen”*, maar de actualiteit is volgens hem ook een kans. Via werkbezoeken en lopende beleidstrajecten gaat hij op zoek naar het vinden van ruimte en geld voor innovatie. De strategen kunnen voorbeelden noemen van verschillende lange lijnen zoals de ‘voorzieningszekerheid’ wat manifest werd tijdens de as-wolk. Voorbeelden waarop er gebruik werd gemaakt van dat ‘moment’ om daadwerkelijk iets voor elkaar te krijgen blijkt lastig.

Interveniëren

Hoewel de wens bij een aantal strategen aanwezig is om de actualiteit te benutten komt dit in concrete voorbeelden nauwelijks terug. Eén strateeg geeft aan dat hij zelf niet zoveel aan visieontwikkeling doet, dus dat hij niet echt een voorbeeld heeft van een moment of gebeurtenis om aansluiting te zoeken om aandacht te creëren. Het op de *“juiste momenten de juiste dingen inpluggen”* lijkt vooral het inbrengen van thematiek te zijn in bijeenkomsten zoals de Madurodam sessies, of het te verspreiden via het KIS bericht. Onderwerpen van deze bijeenkomsten lijken niet direct aan te sluiten bij gebeurtenissen. Het gaat hier meer om ‘beleid en kennis’ bij elkaar te laten aansluiten. Er kan worden betoogd dat er ‘wordt geanticipeerd’ op gebeurtenissen door ‘verder te kijken’ naar de toekomst en ontwikkelingen. Toch lijkt dit niet iets wat de respondenten zelf op deze manier opvatten.

Er worden een aantal voorbeelden genoemd dat aansluiting met eigen ideeën bij gebeurtenissen wel gebeurt, zoals bij de as-wolk waar geprobeerd is de discussie rondom de voorzieningszekerheid breder te trekken. Daarnaast wordt gebruikt gemaakt van lopende politieke en beleidstrajecten. *“Wat wel helpt is een Regeerakkoord, als daar dingen instaan kun je je eigen ideeën koppelen en onder dat motto pushen. Wat ook helpt om hierbij gebruik te maken van reframing, door thema’s te verpakken en zo te verkopen.”* Dit vinden

van *momentum* is belangrijk. Zo haalt de strateeg een idee dat hij had aan om RWS zijn eigen energie te laten inwinnen. Dit sloot aan bij de bezuinigingsopdracht die het departement moet realiseren. Toch lukte het niet: *“omdat men er niet klaar voor was”*.

Ook hier komt de rolopvatting terug dat een doel is om de interne organisatie te versterken. De sessie naar aanleiding van de discussie over de bestaansrecht van de Waterschappen bij een beleidsDG is al genoemd. Er is ook door een decentrale eenheid overwogen om een sessie te organiseren rond het Bestuursakkoord, met als onderwerp *“wat als het niet aangenomen wordt?”* Eigenlijk is dit anticiperen op gebeurtenissen, volgens de strateeg. Echter is deze sessie om onduidelijke redenen niet door gegaan.

De rolopvatting om als ‘verbinder’ op te treden lijkt naar aanleiding van gebeurtenissen mondjesmaat terug te komen. Een strateeg noemt een voorbeeld rond een WRR Rapport over ontwikkelingssamenwerking (WRR, 2010), waarna contacten zijn gezocht bij externe partners en ontwikkelingssamenwerking. Daarbij is overleg gevoerd hoe zowel het departement als ‘het veld’ gebruik kon maken van dit rapport. Er lijkt niet veel te worden meegeschreven met beleid, meestal gaat dit volgens de respondenten in de vorm van advisering. Ook hier worden geen voorbeelden genoemd van ‘problemen of crisis’, waarna de directie gevraagd is te komen helpen, of dat de strategen zelf aanboden om mee te helpen. Er wordt veelal aansluiting gezocht bij langer lopende beleidstrajecten, als er al wordt samengewerkt.

7.5 Conclusie

De KIS directie wordt op dit moment gereorganiseerd. De huidige strategen in de directie lijken zich op dit moment vooral bezig te houden met het organiseren van bijeenkomsten. Er worden nog weinig opdrachten echt aangepakt uit de Houtskoolschets. Uit de vorige paragrafen blijkt dat de directie KIS zich voornamelijk richt op de strategische ambitie ‘het beter benutten van kennis en onderzoek in beleid’. Dit gebeurt door een ‘verbindende’ rol aan te nemen door via bijeenkomsten mensen uit het veld, uit het departement en onderzoekers van voornamelijk adviesraden op het gebied van IenM in bijeenkomsten bij elkaar te brengen. Ook hebben medewerkers van de directie een rol bij het schrijven van Kennisagenda’s en Visie documenten. Dit zijn overkoepelende, departementsbrede onderzoeken waar de strategen vooral een coördinerende en procesmatige rol lijken aan te nemen. Het inhoudelijk agenderen van onderwerpen en ‘grotere’ verkenningen blijft nog wat achter. Wel sluit het organiseren van bijeenkomsten en het samenbrengen van wetenschappers, bedrijven en beleidsmedewerkers aan bij de strategische ambitie en de voorgenomen ‘verbindende rol’ tussen kennis en beleid.

De decentrale eenheden uit de directoraten-generaal richten zich ook op een coördinerende rol. Hierbij zijn ze vooral gericht op het van ‘binnen naar buiten’ brengen van beleid, en het goed voor het voetlicht brengen en ‘verkopen’ van beleidsthema’s. Ook zij hebben nauw contact met kennisinstellingen. De decentrale eenheden hebben daarnaast meer eigen beleidsverantwoordelijkheid. Wanneer de KIS directie zich zal richten op de overkoepelende thema’s en ook kennis van buiten naar binnen brengt zal de strategische functie elkaar mooi aanvullen.

Het is opvallend dat hoewel een aantal strategen aangeven de mogelijkheid zien in het aansluiten bij gebeurtenissen om zo eigen adviezen of al geïdentificeerde ontwikkelingen op de agenda te zetten, de strategen maar weinig voorbeelden kunnen geven van ‘geslaagde’ pogingen. Er worden veel *zichtbare* gebeurtenissen genoemd, en ook geïnterpreteerd, maar pogingen om de adviezen daarbij aan te sluiten en aan de man te brengen zijn niet altijd succesvol. Juist doordat er door de directie wordt geïnvesteerd in contacten en zichzelf een verbindende rol toedichten lijkt hier nog een kans voor de directie weggelegd.

Hoofdstuk 8 Vergelijkende Analyse

Voor dit onderzoek naar de omgang van strategen met 'actuele gebeurtenissen' zijn drie strategische eenheden als case onderzocht. In dit hoofdstuk zullen de empirische bevindingen vergeleken worden. De focus van deze vergelijking ligt op de onderzochte omgang met gebeurtenissen, en welke factoren daarop van invloed zijn. In paragraaf 8.1 tot en met 8.3 zal kort per directie beschreven worden welke voornaamste strategische ambities de strategen hebben en hoe zij deze via hun activiteiten proberen te bewerkstelligen. Uit deze ambities, werkwijzen en ook positionering in het departement zijn verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de omgang met gebeurtenissen. Deze verwachtingen worden in verband gebracht met het feitelijk gedrag van strategen zoals dat is gereconstrueerd in de interviews. Door met de strategen in gesprek te gaan is achterhaald welke factoren voor hen van belang waren voor de omgang met gebeurtenissen.

In paragraaf 8.4 zullen de empirische bevindingen met elkaar in verband worden gebracht door de uitkomsten van de cases te vergelijken. Er wordt op zoek gegaan naar verklaringen waarom de strategen in de directies met bepaalde gebeurtenissen in aanraking komen. Vervolgens zal in paragraaf 8.5 de conclusie van dit hoofdstuk worden gegeven, waarin ook aandacht zal worden besteed aan mogelijke 'kansen' en 'bedreigingen' voor de strategen: hoe kunnen zij hun *strategic response* ten aanzien van gebeurtenissen in de omgeving verstevigen?

8.1 Directie Strategie

De voornaamste strategische ambitie van de strategen in de directie Strategie van het ministerie van VenJ is om de organisatie toekomstbestendiger te maken door ontwikkelingen vanuit de 'buitenwereld' te vertalen naar het VenJ domein. De rol van *uitkijkpost* zoals in het Werkprogramma genoemd is, past bij deze ambitie. De strategen in de directie maken verkenningen, zoals scenariostudies, en ook worden 'boekjes' gemaakt zoals de studie over *Human Enhancement*. Net zoals bij deze laatste studie waar samengewerkt is met het Rathenau Instituut, gebruiken de strategen wetenschappelijk onderzoek en andere contacten voor hun werk. In alle interviews komt de benadering terug om van 'buiten' ontwikkelingen naar binnen te halen die voor VenJ van belang kunnen zijn. De directie heeft de mogelijkheid om een ruim deel van het werk zelf in te richten, en gebruikt deze ruimte voor eigen projecten. Naast deze "*vrije denkkraft die de mogelijkheid heeft om los van bestaande institutionele belangen en patronen te wijzen op nieuwe ontwikkelingen en bij te dragen aan nieuwe koers en visie (lange termijn)*" (Werkprogramma, 2010, p. 9), wil de directie aandacht besteden aan het ideaal om relevant te zijn voor 'beleid' en de uitdagingen waar de organisatie nu voor staat. Om deze rol van strategiemoderator in te vullen organiseert de directie bijeenkomsten zoals Kenniskamers, lunchlezingen en conferenties, en kan zij benaderd worden voor 'moeilijke' vragen vanuit het departement. Zowel de strategische ambitie die de strategen hebben, de activiteiten die daarbij passen en de mate waarin de strategen voornamelijk agenderend werken in de vorm van eigen projecten en werkzaamheden scheppen bepaalde verwachtingen ten aanzien van de omgang met gebeurtenissen.

Net zoals de twee andere centrale directies is de directie Strategie in de top van het departement te positioneren. Daarbij richt de directie zich meer op het ondersteunen van ambtelijke top en minder op het beleid en de beleidsmedewerkers in de departementen. Er kan *verwacht* worden door de 'nabijheid' van de ambtelijke top dat de directie vooral in aanraking komt met *zichtbare* gebeurtenissen die de politieke en publieke agenda bepalen, zoals *crises* en *focusing events*. De strategische ambitie roept echter een andere verwachting op. Zowel het Werkprogramma als de gesprekken met de strategen lijken te wijzen op een rol die zich bezig houdt met het ontwaren van gebeurtenissen die in de toekomst op de organisatie kunnen afkomen. In tegenstelling tot de zichtbare gebeurtenissen, kan juist verwacht worden dat de strategen op zoek gaan naar

de *onzichtbare*, meer voorspellende en *extensieve* gebeurtenissen zoals *weak signals*. Dergelijke gebeurtenissen kunnen namelijk ontwikkelingen voorspellen op de langere termijn.

Uit de interviews met de strategen blijkt dat er een tweedeling te maken is tussen de gebeurtenissen waar zij mee in aanraking komen. De 'moeilijke' vragen die de directie krijgt vanuit het departement lijken zich inderdaad te richten op acute en *zichtbare* beleidsproblemen. Het is opvallend dat deze gebeurtenissen enerzijds een *incidenteel* karakter hebben zoals de problemen rondom commercieel draagmoederschap. Anderzijds hebben deze vragen ook iets *extensiefs* in zich. Volgens een respondent waren de problemen rond commercieel draagmoederschap ook 'strategisch' te noemen omdat er wellicht in de toekomst meer van dergelijke juridische vragen zouden ontstaan. Een ander thema waarop een respondent gevraagd is om mee te denken is rond het thema 'de positie van de rechtspraak'. De positie van de rechterlijke macht staat onder druk, onder andere zichtbaar door het proces Wilders. Deze gebeurtenis is door haar *extensieve* karakter en aandacht als *focusing event* te typeren.

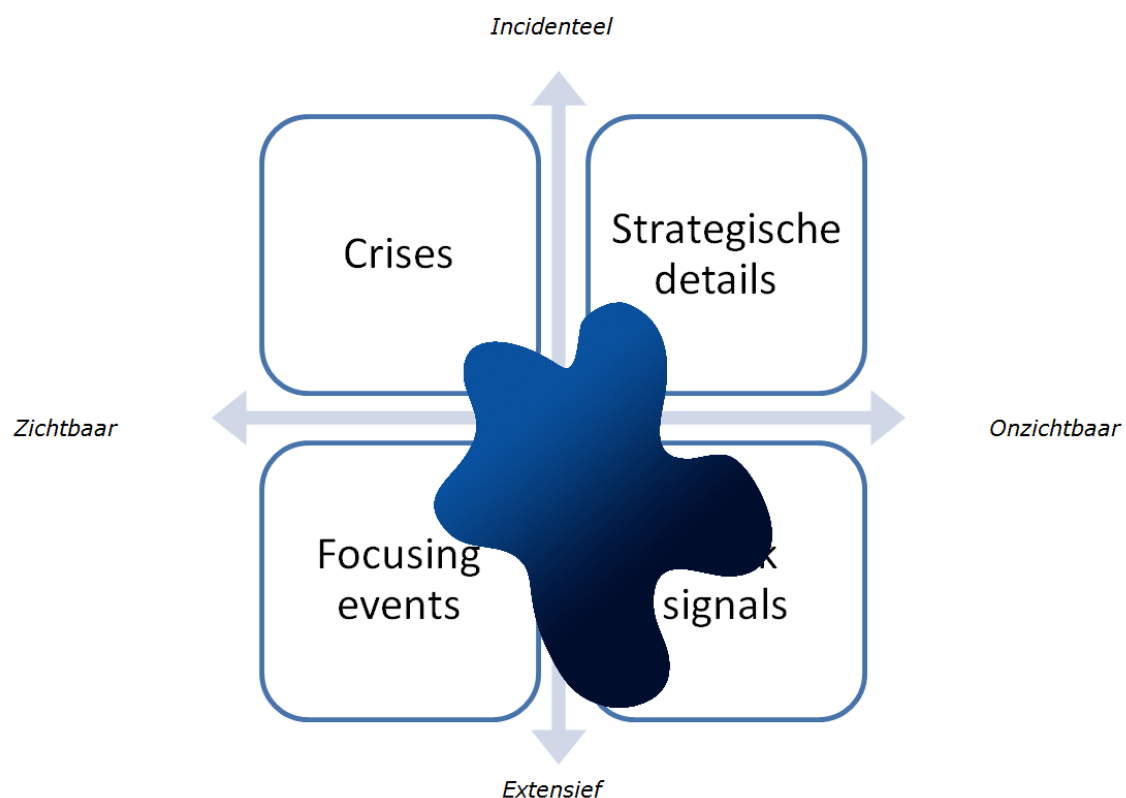
Bij de agenderende werkzaamheden uit het Werkprogramma die het merendeel van de capaciteit beslaan, wordt er volgens de respondenten gelet op 'ontwikkelingen', of de 'lange lijnen'. De strategen stellen zich hierbij juist complementair op aan de thema's die spelen bij de ambtelijke top. Het *identificeren* van gebeurtenissen richt zich ook op deze 'lange termijn' focus in plaats van 'incidenten'. De verwachting is dat de strategen ontwikkelingen ontwaren via *weak signals*. Toch vinden de strategen het lastig om aan te geven welke gebeurtenissen nu wijzen op deze ontwikkelingen. Voorbeelden van *weak signals* die zij geïdentificeerd hadden werden nauwelijks genoemd. Wat wel naar voren kwam in de gesprekken is dat de strategen gebeurtenissen gebruiken om met hun adviezen en ideeën aan te sluiten bij de rest van het departement. In de rol van strategiemoderator worden lunchlezingen georganiseerd die een actueel thema als onderwerp kunnen hebben. Al geeft een strateeg aan dat het wat hem betreft rondom Wikileaks lastig was om snel iets te organiseren: "voordat je het weet is het weer weg". Ook is er rondom de financiële crisis een studie gedaan, om zo een toegevoegde waarde te kunnen bieden aan zowel de top van het departement als beleidsmedewerkers door hen 'vooruit' te laten kijken. Een opvallende methode die bij de directie gebruikt werd is de *signpoststudie*. Aan de hand van *tekenen* en *triggers* is 'terug' gekeken in welke richting van eerder opgestelde scenario's de samenleving nu daadwerkelijk ging. Behalve de *signpoststudie* werden er geen systematische methoden genoemd om gebeurtenissen te identificeren en interpreteren. De medewerkers probeerden vooral door met elkaar, en anderen te 'praten' belangrijke lijnen en thema's te ontdekken voor projecten en onderwerpen.

Het *interpreteren* van gebeurtenissen verloopt langs twee lijnen. Enerzijds door op zoek te gaan naar ontwikkelingen die *onzichtbaar* en *extensief* zijn. De strategen proberen dan de 'vertaalslag' voor het VenJ domein te maken. Door er met elkaar over te praten en te duiden wat 'in de lucht' zit, wordt naar belangwekkende ontwikkelingen en patronen gezocht. Ontwikkelingen kunnen belangwekkend zijn als de beeldvorming in de samenleving niet strookt met de feitelijke praktijk zoals die naar voren komt in cijfers en gegevens. Anderzijds worden gebeurtenissen van belang geacht die als het ware een '*brug*' vormen tussen de waargenomen 'ontwikkelingen' en de personen in de rest van het departement. Dit zijn de *zichtbare* gebeurtenissen, zoals de kernramp in Fukushima waar robots zijn gebruikt. Dergelijke gebeurtenissen worden '*gematcht*' bij lopende projecten in de directie, en als voorbeeld gebruikt om de ontwikkelingen 'relevant' te maken.

De *interventies* die strategen naar aanleiding van gebeurtenissen plegen zijn ook tweeledig. Enerzijds wordt er in de rol van strategiemoderator geopereerd. Zo worden naar aanleiding van 'moeilijke' vragen experts uitgenodigd voor sessies met beleidsmedewerkers. Dit past in de strategische ambitie om '*outside-in*' te werk te gaan en om de beleidsmedewerkers 'verder te laten kijken'. Ook worden er conferenties georganiseerd rondom

zichtbare gebeurtenissen zoals de financiële crisis. Anderzijds lijken de strategen onzichtbare gebeurtenissen te zoeken voor het ontwaren van 'ontwikkelingen' die in de toekomst op de organisatie afkomen. Toch komen hier weinig concrete voorbeelden van terug in de interviews. De meeste voorbeelden die aanleiding waren voor interventies zijn de *zichtbare* gebeurtenissen die hen helpen om hun adviezen te 'vertalen' naar de rest van het departement. Zowel in de studie *Van vergeetpil tot robotpak*, in de *signpoststudie*, en bij lunchlezingen worden gebeurtenissen gebruikt om de ontwikkelingen die de strategen 'zien' te illustreren en te 'bewijzen'. Ook wordt via het observatorium op intranet gewezen op ontwikkelingen.

De strategen in de directie vinden het in de gesprekken soms lastig om aan te geven wat ze doen met gebeurtenissen, en wanneer ze naar aanleiding daarvan gehandeld hebben. Dit is verklaarbaar omdat de strategische ambitie juist is om 'tegen te bewegen' ten opzichte van de politieke werkelijkheid en zich bezig te houden met de lange ontwikkelingen naar de toekomst. Wanneer de gebeurtenissen waarmee de strategen in de directie Strategie in aanraking komen uitgezet worden in de matrix, zien we een opvallende lijn van rechts(onder) naar links. De strategische ambitie en werkwijze zouden verwachten dat de strateeg op zoek gaat naar extensieve gebeurtenissen die een voorspellend karakter hebben; de *weak signals*. Het wordt lastig gevonden om voorbeelden van dergelijke gebeurtenissen te noemen. Dit betekent niet dat de strategen de gebeurtenissen niet identificeren, het geeft wel aan dat het proces van interpretatie onzichtbaar is. Deze bevinding is opvallend aangezien deze *weak signals* juist de ontwikkelingen zouden kunnen aangeven. De *strategische details* lijken qua impact te ver af te staan van de strategische ambitie. Uit de interviews blijkt dat de strategen *zichtbare* gebeurtenissen gebruiken om een *brug* te slaan tussen de eigen strategische producten en de organisatie. Zo kunnen de ontwikkelingen - al dan niet onbewust geïdentificeerd en geïnterpreteerd door *weak signals* - 'zichtbaar' worden gemaakt voor het departement. In de activiteiten die *vraaggestuurd* zijn lijkt het ook te gaan over de *zichtbare* gebeurtenissen met vaak een extensief karakter, zoals de *focusing events* die de publieke en politieke agenda bepalen.



Figuur 8.1. Aanraking gebeurtenissen - directie Strategie VenJ

8.2 Directie Kennis

In tegenstelling tot de directie Strategie van VenJ heeft de directie Kennis van het ministerie van OCW een meer vraaggestuurde opdracht. Verschillende reorganisaties die wisselingen in positie en rol veroorzaakten, de voorkeuren van de SG voor meer focus op 'kennis' en aansluiting bij de beleidsdirecties, laten zien dat de directie haar toegevoegde waarde moet 'bewijzen'. Deze 'achtergronden' spelen zowel een rol in de voornaamste strategische ambitie - het beter benutten van kennis en onderzoek in beleid, als in de werkwijze om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vragen en projecten in beleidsdirecties. De strategen lijken zelf ook te geloven in deze manier van werken. Zij kunnen namelijk een meerwaarde creëren door het beleid te verbeteren, en hierdoor *ad hoc* beleid voorkomen. De directie is, ondanks een groot aantal staftaken, in de 'lijn' te positioneren in het schema van Van Twist e.a. (2007, p. 12). De strategen schuiven vaak aan bij beleidsdirecties om mee te werken aan projecten. Hoewel sommige clusters dit in mindere mate doen lijkt de werkwijze van 'aansluiten bij beleid' in de gehele directie van toepassing.

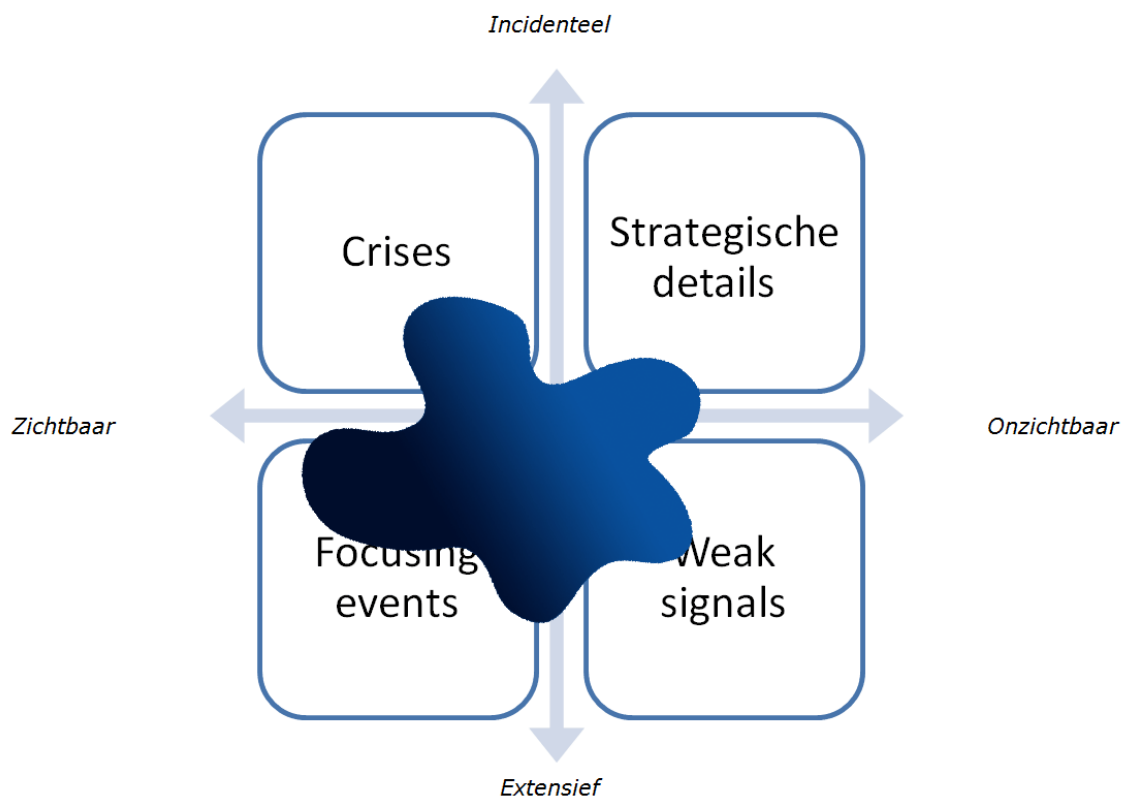
Door de gerichtheid op de problemen en vragen in beleidsdirecties en de ambitie om beleid te funderen met wetenschappelijk onderzoek kan *verwacht* worden dat de strategen in aanraking komen met gebeurtenissen die ook in de beleidsdirecties de agenda bepalen zoals *crises* en *focusing events*. De strategen geven aan dat zij vooral op zoek gaan naar vragen bij beleidsdirecties, en deze vragen soms zelf ook creëren. Op deze wijze wordt ook agenderend gewerkt, geven de strategen aan. Ze zijn daarbij terughoudend met adviezen omdat de strategen twifelen aan de doorwerking die dit bewerkstelligd. In de directie is daarnaast ook aandacht voor het ontwikkelen van trendonderzoek en beleidsstatistiek. De respondenten vinden de 'denkruimte' die er bestaat binnen de directie belangrijk om een toegevoegde waarde te blijven leveren. Het kan zijn dat daardoor ook *onzichtbare* gebeurtenissen worden geïdentificeerd.

In de interviews met de strategen wordt aangegeven dat zij benaderd worden voor, en op zoek gaan naar de *zichtbare* gebeurtenissen. Dit kunnen enerzijds de incidentele, of zoals een respondent het noemt 'dag-tot-dag', crisis zijn waar een capaciteitstekort in een beleidsdirectie ontstaat. Zoals bij de inzet van twee strategen rondom problemen die optraden rond het dossier 'passend onderwijs'. Anderzijds zijn het ook de *focusing events*, die de agenda langere tijd bepalen en waar ook 'strategische' vragen ontstaan zoals rondom het Elektronisch Patiënten Dossier wat ook gevolgen had voor het Elektronisch Kind Dossier. Het *identificeren* van gebeurtenissen lijkt de directie wat betreft de zichtbare gebeurtenissen die bij beleid spelen makkelijk af te gaan. Het zijn ook de gebeurtenissen die zij onbewust meekrijgen, of die ze door het contact met de beleidsdirecties vanzelf oppikken. Zo schuiven medewerkers uit de directie aan bij overleggen in de top van de organisatie en bij beleidsdirecties, en gaan zij ook langs bij beleidsmedewerkers en directeuren om te vragen wat er speelt. Vaak worden ze gevraagd naar aanleiding van *crises* en urgente problemen, en hoeft de directie niet eens zelf te identificeren. Daarnaast bestaan er mogelijkheden om gebruik te maken van de trends uit het PSB cluster. Een methode om de onzichtbare *weak signals* naar boven te halen via de Dode Hoek Analyse heeft geen doorgang gevonden. Dan blijkt dat de projecten en adviesrollen waar de directie in verwickeld is toch meer prioriteit te krijgen. Een poging om via een klachtenregister meer *strategische details* uit het veld te ontdekken bleek weinig animo te hebben in het veld, en ook de impact werd als minimaal beschouwd.

De urgente kwesties worden *geïnterpreteerd* als 'mogelijkheden' om bij de beleidsdirecties om de tafel te gaan. De strategen moeten daarbij 'iets kunnen toevoegen'. Dit kan de manier van werken zijn - extra handjes met vaak specialistische kennis en een overkoepelende blik, en de mogelijkheid om *evidence-based* beleid in te brengen. Vooral de motivatie om beleid beter te maken en daarvoor goede projectleiders te leveren, komt naar voren in de betekenissen die de strategen toedichten aan gebeurtenissen.

De wijze waarop de strategen *intervenieren* naar aanleiding van gebeurtenissen in het onderwijsveld is vooral het 'leveren van handjes', of te wel het meewerken in lopende beleidstrajecten. Er worden projectleiders geleverd; sommige medewerkers leiden het proces rond het schrijven van overkoepelende stukken voor het departement, of er wordt beschikbare 'kennis' overgedragen in de vorm van beleidsstatistiek of wetenschappelijke kennis over een bepaald onderwerp.

De verwachting ten aanzien met welke gebeurtenissen de strategen in aanraking kwamen, lijkt uit te komen. De strategen in de directie Kennis komen veelvuldig in aanraking met *zichtbare* gebeurtenissen. Ze worden gevraagd om bij urgente beleidsproblemen mee te werken, of ze gebruiken de gebeurtenissen om aan te kloppen bij beleidsdirecties om *evidence-based* beleid te bewerkstelligen en te waken voor *ad hoc* beleid. Gebeurtenissen lijken als *aanknopingspunt* te worden gebruikt, om de strategische ambitie in te brengen. In het MT stelden de strategen zichzelf de vraag of er voldoende '*backbone*' is binnen de directie. Willen ze alleen de werkwijze van Kennis overbrengen - zorgen voor beter gefundeerd beleid, of ook inhoudelijke input en richting geven? Dit zijn vragen waar de directie mee worstelt. De strategen zijn zich ervan bewust dat eigen onderwerpen 'actueel' kunnen worden gemaakt maar lijken dit weinig toe te passen. Er wordt daarom niet systematisch op zoek gegaan naar kleine en *onzichtbare* gebeurtenissen. Hiervoor is de impact volgens de meeste strategen te klein, te incidenteel, en dit kan niet altijd 'urgent' gemaakt worden.



Figuur 8.2. Aanraking gebeurtenissen – directie Kennis OCW

8.3 Directie Kennis, Innovatie en Strategie

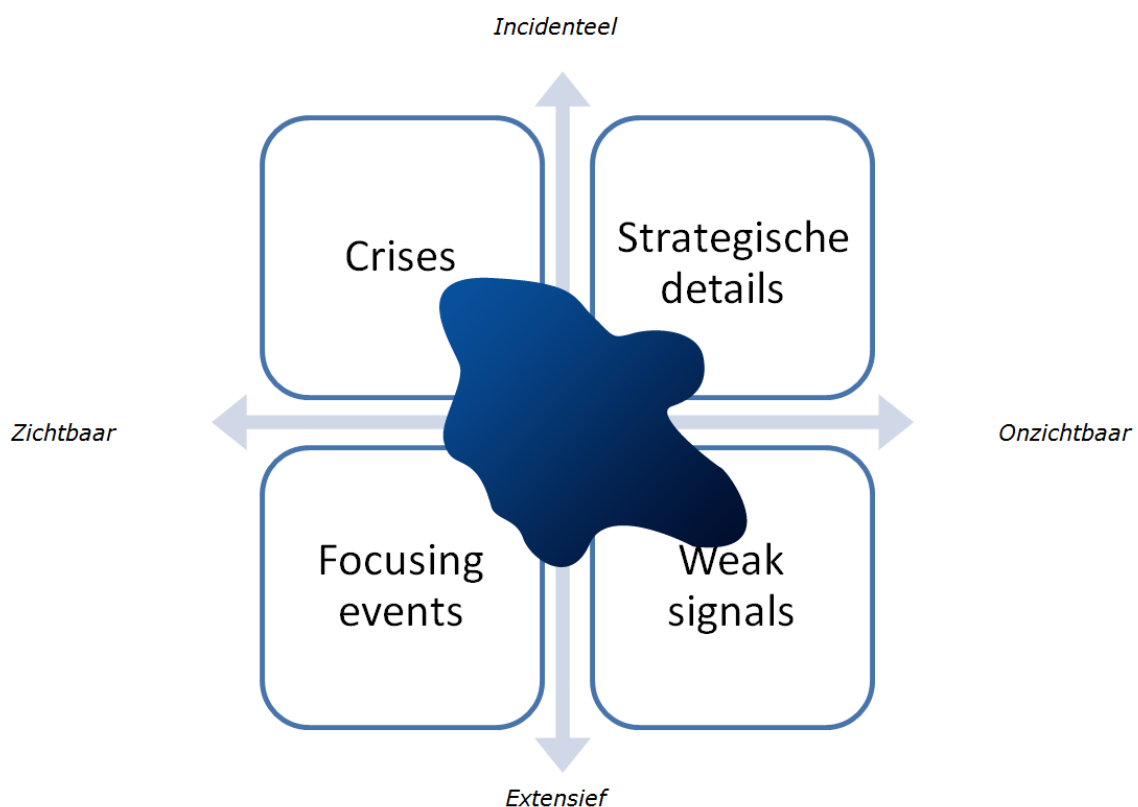
De directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van IenM is op dit moment middenin een reorganisatie door de samenvoeging van de departementen VenW en VROM, en de opgelegde taakstelling binnen geheel IenM om te bezuinigen. Van der Steen e.a. (2010) hebben de directie een 'tussenorganisatie' genoemd, die een verbindende rol speelt door zorg te dragen voor interactie tussen de onderdelen binnen, en ook buiten het departement. Op dit moment is de directie ook als 'tussenorganisatie' te bestempelen, maar dan omdat zij in personele samenstelling en taken nog 'tussen' de oude directies en de nieuwe directie zitten. De ambities zoals die in de Houtskoolschets beschreven staan roepen hoge verwachtingen op voor de nieuwe directie. De strategen zullen zich zowel bezig houden met de lange termijn agendering voor het departement door verkenningen te maken, maar ook met de actualiteit door actuele ontwikkelingen en *weak signals* snel te duiden en te interpreteren. Ze zullen verschillende bijeenkomsten organiseren, zich bezig houden met de evaluatie van wetgeving en de actualisatie van grote nota's en een Missie- en Visie traject voor het departement leiden. Door de strategen wordt aangegeven dat de nieuwe naamgeving niet alleen cosmetisch is, maar ook daadwerkelijk een sterke focus op de kennisrol inhoudt. De voornaamste strategische ambitie die uit de uitspraken van de respondenten naar voren komt is 'het beter benutten van kennis en onderzoeken in beleid'. De 'verbindende' rol waarbij de strategen het departement zowel intern, als extern met het veld, onderzoekers en bedrijven willen koppelen, komt goed van pas om ook daadwerkelijk die kennisrol te kunnen vervullen. Uit het onderzoek naar de directie blijkt dat de werkwijze veelal 'coördinerend' en procesmatig van aard is. Zo houden medewerkers zich bezig met het coördineren en redigeren van Kennisagenda's en Visiedocumenten, en het organiseren van bijeenkomsten. Vooral de 'verbinding' in plaats van een inhoudelijke richting 'waar moet het naar toe', staat centraal bij de activiteiten. Deze houding komt ook bij de respondenten uit de decentrale eenheden terug, die zich vooral richten op het 'verkopen' van beleid, naar de buitenwereld en ervoor zorgen dat hun beleidsdomein goed in het voetlicht staat. Hierbij staat een 'inside-out' aanpak centraal, waarbij getracht wordt de externe oriëntatie te versterken, en de buitenwereld binnen te brengen: 'wat gebeurt er in het veld, en hoe kunnen wij daarop inspelen?'.

Deze strategische ambitie schept verwachtingen; slagen de strategen in de - door zichzelf - opgelegde taak om *weak signals* op te vangen, en ontwikkelingen te duiden die de lange termijn agenda van IenM kunnen beïnvloeden? De rol van coördinator en procesbegeleider zorgt ervoor dat veel capaciteit voor de denkkracht wordt opgesnoept; het zou kunnen dat hierdoor minder ruimte over blijft voor het maken van verkenningen en identificeren van gebeurtenissen. Het zou ook kunnen dat door de rol aan te nemen van verbinder de strategen besluiten te interveniëren na *zichtbare* en *incidentele* gebeurtenissen, zoals *crisis* en *strategische details*. De strategen kunnen door hun 'contacten' personen en informatie aan elkaar koppelen. De strategen geven aan dat zij weinig 'gevraagd' worden om bij urgente beleidsproblemen aan te sluiten, dus of de strategen ook daadwerkelijk met de zichtbare gebeurtenissen in aanraking komen die bij de beleidsdirecties voor 'problemen' kunnen zorgen is de vraag.

De strategen noemen veel nieuwsmedia die zij volgen: televisie, radio, kranten, en de bedrijfsYammer. Ook richten ze zich sterk op het lezen van wetenschappelijke literatuur en tijdschriften. Veel gebeurtenissen die zij *identificeren* vallen samen met de specifieke beleidsterreinen waar zij zich mee bezig houden. Enerzijds worden de grote *zichtbare* gebeurtenissen genoemd die het nieuws domineerden in de periode van onderzoek; zoals de aanhoudende droogte, de Hedwiggepolder en de aswolk na de vulkaanuitbarsting in IJsland waardoor het luchtruim dicht moest. Anderzijds worden ook 'politieke' gebeurtenissen genoemd, zoals het Regeerakkoord van kabinet Rutte en het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de decentrale overheden. Verschillende strategen geven aan dat zij bezig zijn met langere 'lijnen' en dat gebeurtenissen daarin kunnen worden ingepast.

De *interpretatie* van gebeurtenissen gaat volgens de strategen op 'gevoel'. Daarbij is van belang dat de strategen de 'relevantie' van wat ze geïdentificeerd hebben duidelijk kunnen maken aan anderen. Wanneer het relevant en 'actueel' is voor de samenleving kan dit volgens een strateeg ook relevant zijn voor de opdrachtgever. Beleidsdirecties zitten niet altijd op 'losse ideeën' te wachten, geven de strategen aan. Deze houding lijkt belangrijk. De strategen uit de decentrale directies lijken meer gespitst te zijn op gebeurtenissen die de interne organisatie kunnen bedreigen zoals de discussie rondom de waterschappen. Wat volgens een strateeg ook kan opvallen zijn gebeurtenissen die verandering inluiden, en waar het 'klimaat' lijkt om te slaan.

Het is opvallend dat de strategen wel gebeurtenissen lijken te identificeren en de mogelijkheid zien om de 'langere lijnen' aan te sluiten bij gebeurtenissen, maar dat zij weinig voorbeelden kunnen geven dat zij dit ook daadwerkelijk doen. Er worden in vergelijking met de andere directies minder voorbeelden gegeven van interventies die gepleegd zijn. Wanneer er naar aanleiding van gebeurtenissen wel wordt geïntervenieerd, wordt vooral een coördinerende en procesmatige rol aangenomen door gebeurtenissen en ontwikkelingen te agenderen via bijeenkomsten, of door naar aanleiding van adviesrapporten met andere *stakeholders* samen te komen. Het 'relevant' maken en dit overbrengen blijkt voor strategen lastig. Ergens lijkt de strategische ambitie en werkwijze terug te komen door pas te verbinden als dit 'actueel' voor andere personen is, maar over het algemeen zou verwacht kunnen worden dat de verbindende rol naar aanleiding van gebeurtenissen vaker zou voorkomen. De gesprekken met de strategen wijzen niet een duidelijke richting aan. Er wordt wel verwezen naar zichtbare gebeurtenissen, die worden wel opgevangen maar het is onduidelijk wat voor betekenis de strategen eraan geven, en wat er mee gebeurt. De wens in de Houtskoolschets om *weak signals* te identificeren lijkt enerzijds te lukken, denk aan het ontstaan van steden rond vliegvelden in Azië en de poging tot interventie na de aswolk, maar het lijkt niet systematisch en veelvuldig voor te komen. In de matrix is daarom een lichte neiging naar *weak signals* weergegeven.



Figuur 8.3. Aanraking gebeurtenissen - directie Kennis, Innovatie en Strategie IenM

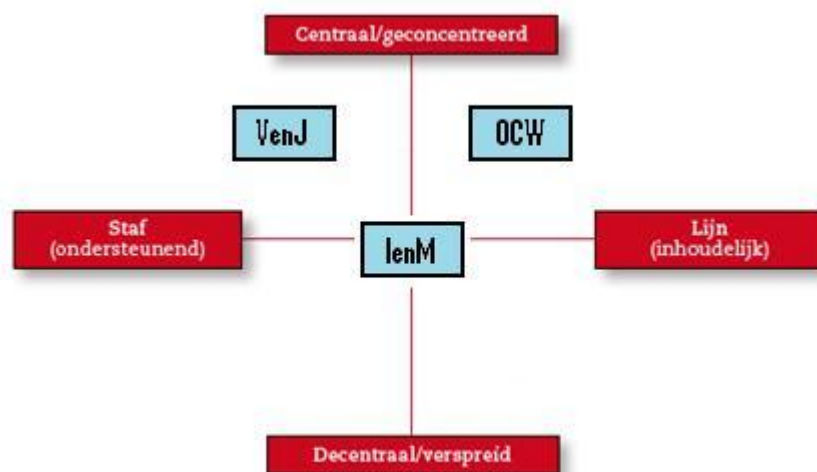
8.4 Verklarende factoren

Na de beschrijving van de empirische bevindingen in de vorige paragrafen worden in deze paragraaf de bevindingen met elkaar in verband gebracht door de cases te vergelijken. De omgang met gebeurtenissen door strategen is onderzocht op basis van het drieluik identificeren, interpreteren en interveniëren. In de vorige paragrafen is aangegeven in welke mate de strategen met bepaalde gebeurtenissen in aanraking komen. Aan de hand van verschillende factoren zal beschreven worden hoe deze omgang met gebeurtenissen verklaard kan worden.

Organisatiemechanismen

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de strategische ambities en werkwijzen voor een groot deel bepaald worden door een aantal factoren die te maken hebben met de verhouding tot de rest van de 'organisatie'. Dat betreft om te beginnen de *positionering* in het departement. Alle drie de strategische eenheden zijn hoog in het departement gepositioneerd en vallen direct onder de SG. Dit maakt dat de directies relatief gemakkelijk toegang hebben tot de top van de organisatie. Dit blijkt belangrijk te zijn voor de legitimiteit van de directies. Zo komen ze makkelijker 'binnen' bij beleidsdirecties en krijgen gemakkelijker toegang tot relevante informatie. De strategen uit decentrale eenheden geven aan het lastig te vinden om overkoepelende onderwerpen bij andere DG's en zelfs bij andere afdelingen in de DG te agenderen. De positionering hoog in de organisatie betekent niet automatisch dat de drie centrale strategische directies ook veel 'doen' met de urgente en zichtbare beleidsproblemen waar de top van de organisatie mee te maken krijgt.

Vooraf de directie Strategie van VenJ probeert zich complementair op te stellen tegenover de thema's die daar spelen. De directie kan onder 'staf' gepositioneerd worden in figuur 8.1, aangezien de directie gericht is op het ondersteunen van de top van de organisatie en weinig inhoudelijk bij de beleidsdirecties en beleid aansluit. De directie Kennis van OCW heeft te maken met het feit, dat het ook averechts kan werken door te doen alsof je uit opdracht van de SG beleidsdirecties komt helpen. De strategen geven aan dat ze het vertrouwen bij de beleidsdirecties niet willen beschamen. Toch helpt de positionering hoog in de top hen om via overleggen als de Bestuursraad de 'problemen' bij de beleidsdirecties te achterhalen. Hoewel de directie een aantal staftaken heeft, is de algehele werkwijze gericht op het aansluiten bij beleidsdirecties, en wordt ook daadwerkelijk meegewerkt aan het maken van beleid en het schrijven van beleidsnota's. De strategische functie bij IenM is in het midden van de figuur geplaatst, door zowel het bestaan van de centrale Kennis, Innovatie en Strategie directie, als de decentrale eenheden, - sommige ministeries kennen namelijk ook alleen decentrale eenheden. Verder wordt er door de centrale en decentrale directies veel ondersteunend en coördinerend gewerkt, waarbij de decentrale directies ook nog wat eigen beleidsverantwoordelijkheid hebben en daarom in de lijn te plaatsen zijn.



Figuur 8.1. Positionering van de strategische functie naar de vier assen van: Van Twist e.a. 2007, p. 12.

Naast de positionering in het departement is de rol van de 'opdrachtgever' cruciaal. Voor de centrale eenheden kan de SG als opdrachtgever worden beschouwd. Zijn opinie over de invulling van de strategische functie bepaalt voor een groot deel de strategische ambitie en - daardoor - ook de werkwijzen van de directies; de opdrachtgever moet wel affiniteit en behoefte hebben aan 'strategie'. Vooral de directie Kennis van OCW is benieuwd naar de nieuwe SG en de gevolgen daarvan voor de directie. De vraag die bij de strategen van OCW tijdens het MT naar boven kwam, is of de invloed van 'personen' op de strategische functie wel wenselijk is? Bij IenM betekende een nieuwe SG samen met de samenvoeging van onderdelen van twee departementen ook een andere strategische behoefte. De decentrale eenheden bij IenM kunnen ook te maken hebben met een politieke opdrachtgever zoals de staatssecretaris, doordat ze dichter op het 'beleid' zitten. Dit zorgt ervoor dat de functie zich meer richt op het van 'binnen naar buiten' brengen van beleid. De directie Strategie van VenJ lijkt al jaren een stabiele positie binnen het departement te hebben, en krijgt ook van de SG de ruimte om agenderend te werken. Wel geven de strategen aan dat ze zich ervan bewust zijn dat ze af en toe 'bewijslast' moeten afgeven. Dit kan gebeuren door 'boekjes' te maken of bijeenkomsten te organiseren.

Wat opvalt, is dat er rond de directie verschillende factoren van invloed zijn op de strategische ambitie en ook op de werkwijzen. Het gaat hier niet zozeer alleen om de positionering of om de opdrachtgever. Ook de *houding* speelt een rol die in het departement aangenomen wordt ten aanzien van 'strategie'. Zo geven de strategen bij OCW aan dat in het departement vrij kritisch naar een te agenderende strategische functie wordt gekeken. De 'kiemen' voor deze houding lijken deels ook *historisch* bepaald. De directie Strategie bij VenJ lijkt zich meer 'bewezen' te hebben met een agenderende rol, terwijl de directie Kennis bij OCW 'gedwongen' is om meer vraaggestuurd te werken omdat ze anders hun bestaansrecht niet waar kunnen maken. Ook bij de nieuwe directie Kennis, Innovatie en Strategie van IenM lijkt de achtergrond uit de oude VenW over te worden genomen door zich als 'verbinder' te positioneren. De Houtskoolschets lijkt bijna een 'marketing' verhaal om de toegevoegde waarde van de nieuwe directie onder het voetlicht te brengen; wie kan er nu tegen al deze ambities en een 'verbindende' rol zijn? Deze institutionele *organisatiemechanismen* zijn van invloed op, en staan in verband met de strategische ambitie en de werkwijze van de directie die zowel tot uiting komt in de mate van vraaggestuurd of agenderend werken en in de activiteiten die de strategen ondernemen. Het heeft te maken met de 'ruimte' die de strategen in de directie krijgen om hun werk te doen.

Strategische ambities

Uit dit onderzoek naar strategen bij de Rijksoverheid blijkt dat 'strategie' inderdaad niet eenduidig is op te vatten. De verschillende strategen binnen de directies kijken anders tegen strategie aan. In dit onderzoek is er per directie geprobeerd één of meerdere strategische ambities naar Van Twist e.a. (2007) te onderscheiden. Het blijkt dat de strategische ambities veelal verband houden met de activiteiten die de strategen ondernemen, en dat de ambities ook in relatie gebracht kunnen worden met de omgang met gebeurtenissen. Zo zijn de strategen binnen VenJ gericht op de aandacht voor de lange termijn en proberen de organisatie toekomstbestendiger te maken. Ze richten zich op het ontdekken van de 'langere ontwikkelingen', en proberen dit in thema's te vangen voor projecten. Deze projecten leiden tot studies, verkenningen zoals de scenario- en *signpoststudie*, en bijeenkomsten voor mensen uit het departement en uit het 'veld'. De verwachting is dat de directie daarbij op zoek gaat naar gebeurtenissen die de ontwikkelingen kunnen aanduiden. Gebeurtenissen als *weak signals* zouden daarbij passen. De strategen geven aan daar wel mee bezig te zijn, en op gericht te zijn, toch blijkt het lastig om hier voorbeelden van te geven. Het proces van het identificeren en interpreteren van deze gebeurtenissen lijkt *onzichtbaar* plaats te vinden.

De directie Kennis van OCW lijkt de naam eer aan te doen en richt zich op het versterken van de toepassing van kennis in beleid en het agenderen van onderzoek bij beleidsdirecties. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met deze beleidsdirecties. De strategen lijken door daadwerkelijk 'mee te werken' ervoor te zorgen dat er geen *ad hoc* beleid ontstaat. De strategen komen hierbij vooral in aanraking met *crises* en *focusing events* die spelen

bij beleid. Dit lijkt voor de strategische ambitie 'ideaal' omdat juist *evidence-based* beleid bij dergelijke acute problemen ondergesneeuwd kan raken.

De directie Kennis, Innovatie en Strategie van IenM richt zich ook op het benutten van kennis en onderzoek. Daarnaast komt de ambitie om de externe oriëntatie te verstevigen terug – vooral bij de strategen in de decentrale eenheden. In tegenstelling dat de directie Kennis bij OCW wordt er weinig meegewerkt aan beleid. Wel worden er eigen stukken geschreven, of wordt een coördinerende rol aangenomen bij overkoepelende documenten als Kennisagenda's. Naar aanleiding van de tekst in de Houtskoolschets kan verwacht worden dat de strategen op zoek gaan naar *weak signals*. Ook bij de directie van IenM blijkt de omgang met *weak signals* niet vanzelfsprekend. De meer coördinerende rol lijkt veel capaciteit te kosten. Ook het organiseren van bijeenkomsten om de 'wetenschap' en 'beleid' bij elkaar te brengen kost veel capaciteit. Wanneer er dan wel 'lange lijnen' worden ontdekt en gebeurtenissen zich voordoen die in de 'lijnen' ingepast kunnen worden, blijkt het voor de strategen lastig om deze strategische adviezen 'urgent' te maken.

Werkwijzen: vraaggestuurd of agenderend?

De mate waarin directies vraaggestuurd of agenderend werken lijkt van invloed te zijn op de omgang met gebeurtenissen. Bij zowel de directie Kennis van OCW, als – hoewel in kleinere mate – de directie Strategie van VenJ komen vragen uit de organisatie om te helpen bij beleidsproblemen. Bij de directie Strategie zijn dit vaak *focusing events*: overkoepelende thema's waar nog weinig over bekend is, die mogelijk in de toekomst van groter belang blijken te zijn en die de publieke en politieke agenda kunnen - gaan - domineren. Het is opvallend dat de vraag uit de organisatie aansluit bij de strategische ambitie van de directie om niet 'incidentgericht' te werken en zich bezig te houden met gebeurtenissen met een extensief karakter. Bij de directie Kennis OCW is de vraaggestuurde opdracht vanuit beleidsdirecties een stuk groter. Hier wordt vrijwel alleen gericht op de zichtbare gebeurtenissen, zowel *focusing events* als *crises*. Bij de directie IenM lijken minder vragen naar aanleiding van 'beleidsproblemen' binnen te komen. De directie wordt weleens benaderd om mee te denken of een evaluatie van een Wet te schrijven, maar dit gebeurt in mindere mate naar aanleiding van een gebeurtenis in het 'veld'.

Opvallend is dat alle drie de directies voor de agenderende rol waarbij ze adviezen of ideeën willen inbrengen bij beleidsmedewerkers, of de top van de organisatie willen wijzen op mogelijke ontwikkelingen, op zoek gaan naar zichtbare gebeurtenissen om hun 'strategie' relevant of actueel te maken voor de organisatie. Dit blijkt echter niet altijd gemakkelijk.

Opvallend is het verschil tussen de omgang met gebeurtenissen voor de agenderende opdracht tussen de directie Strategie van VenJ en de directie Kennis van OCW. De directie Strategie richt zich op gebeurtenissen die vooral 'rechtsonder' in de matrix zijn te plaatsen, om zo hun 'ontwikkelingen' te ontwaren. Daarbij heeft ze wel de 'zichtbare' gebeurtenissen nodig om deze ontwikkelingen 'actueel' en van belang te maken voor de organisatie. De directie Kennis lijkt meer een tegenovergestelde beweging in de matrix te maken. Hier wordt actief op zoek gegaan naar zichtbare gebeurtenissen, om zo hun eigen *backbone* in te brengen.

Dilemma tussen inkapseling en afstoting

In de voorgaande subparagrafen is aangestipt dat de directies te maken hebben met institutionele factoren die ervoor zorgen hoe er tegen de 'strategische functie' wordt aangekeken in het departement. De strategen in de directies hebben te maken met deze organisatiemechanismen die het 'werk' sturen. In de omgang met gebeurtenissen is terug te zien hoe de strategen omgaan met het zoeken naar een balans tussen 'inkapseling en afstoting'. De strategische functie is volgens van Twist e.a. (2007) functioneel als de bestaande organisatiestromen 'verlegd' en 'beïnvloed' worden, maar waarbij de strategen niet in ofwel inkapseling of afstoting terecht komen.

De directie Strategie van VenJ gebruikt de zichtbare gebeurtenissen om niet te vervallen in 'afstoting' door een *brug* te vormen tussen de eigen strategische producten en de organisatie. Zo proberen de strategen de 'ontwikkelingen' te agenderen in de organisatie. De directie Kennis van OCW gebruikt de zichtbare gebeurtenissen ook om niet in 'afstoting' te vervallen, waarbij de gebeurtenissen als *aanknopingspunt* worden gebruikt om bij directies binnen te komen. Ook de directie Kennis, Innovatie en Strategie van IenM is zich ervan bewust dat de gebeurtenissen een *verbinding* kunnen vormen tussen zowel de lange als de korte termijn, als de verbinding tussen kennis en beleid, en tussen verschillende personen/organisaties/informatiestromen. Het is alleen lastig om deze verbinding te bewerkstelligen.

Een belangrijke factor voor de omgang met gebeurtenissen, en ook voor het niet vervallen in ofwel inkapseling of afstoting blijkt ook de verschillende *contacten*, zowel intern in de organisatie met beleidsmedewerkers, als daarbuiten met uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen, en bedrijven. Voor de directie Kennis van OCW geldt dat een goed contact met de beleidsmedewerkers in de beleiddirecties cruciaal is om hun toegevoegde waarde te kunnen leveren en daadwerkelijk aan te sluiten bij beleid. Daarnaast onderhouden zij een goed contact met wetenschappers die zij kunnen raadplegen en waardoor zowel beleid als kennis goed bij elkaar blijven aansluiten. Ook voor de directie Kennis, Innovatie en Strategie van IenM is de aansluiting tussen beleid en kennis de belangrijkste strategische ambitie, en zijn goede contacten voor de verbindingsrol cruciaal. Voor de directie Strategie van VenJ lijkt het contact intern met de beleidsmedewerkers niet direct van belang, maar juist om niet in afstoting te vervallen en een toegevoegde waarde te blijven leveren, zullen de strategen hun producten in relatie moeten brengen met de interne organisatie. Voor het ontwaren van de 'ontwikkelingen' richting de toekomst die voor VenJ van belang zijn, is het contact met de buitenwereld: met experts, met kennisinstellingen maar ook met 'de samenleving' cruciaal.

De contacten zijn ook voor het verkrijgen van en reflecteren op *informatie* van belang. Om het dilemma van afstoting tegen te gaan moeten beleidsmedewerkers, de top van de organisatie en in sommige gevallen de buitenwereld – wetenschappers of uitvoeringsorganisatie – de directies weten te vinden. Ook moeten deze actoren de strategische producten en adviezen op waarde schatten en accepteren.

De strategen

De strategen in de directie moeten te midden van alle dilemma's en institutionele druk zien te opereren en de 'toegevoegde waarde' van de strategische functie in de praktijk brengen. Hoewel in dit onderzoek vooral aandacht is besteed aan een vergelijking tussen drie directies moet er niet voorbij worden gegaan aan het verschil tussen strategen – ook binnen de directies. Zowel in de strategische ambitie, als in de voorkeuren voor activiteiten en 'het werk' zelf, zijn verschillen tussen de afzonderlijke strategen te bespeuren.

Sommige strategen hebben expliciet aangegeven dat ze niet bezig zijn met de actualiteit, terwijl anderen het 'leuk' vinden om aan te sluiten bij beleidsproblemen of actuele onderwerpen. Ook in strategische activiteiten en informatie waar strategen mee in aanraking komen zijn verschillen waar te nemen. Sommige strategen gaan meer naar 'buiten', naar congressen of lezingen en doen daar ideeën op, en kunnen zo met strategische details in aanraking komen, waar ze zich voor inzetten. Anderen houden zich liever bezig met evaluatie van wetgeving. De persoonlijke voorkeuren komen ook terug wanneer we naar de vraaggestuurde opdracht kijken. Bij VenJ lijkt er een strateeg te zijn die vaker dan anderen wordt gevraagd vanuit beleidsdirecties en de top van de organisatie om mee te denken, of reacties te schrijven naar aanleiding van bijvoorbeeld adviesrapporten. Bovendien schrijft de strateeg deze reacties soms ook ongevraagd. Andere strategen doen dit nauwelijks of niet. Dit komt ook door de inhoudelijke expertise of ervaring van de strateeg. Met sommige thema's hebben strategen meer affiniteit en daardoor zullen ze sneller geneigd zijn om met bepaalde gebeurtenissen aan de slag te gaan. In de interviews zijn een aantal keer voorbeelden naar voren gekomen waarbij de respondenten aangaven dat ze vanuit een eerdere functie al met een bepaald onderwerp te maken hadden gehad. Voor zowel

het proces van identificeren, interpreteren en interveniëren, komt de persoonlijkheid van de individuele strateeg terug. Opvallend is dat de strategen zich lijken te 'vormen' naar de directie. Verscheidene strategen bij de directies gaven aan, dat er hoewel er onderlinge verschillen waren in aanpak en werkwijze, de directie ook wel een bepaald type strateeg aantrok.

Eén persoon is voor de invulling van de strategische functie ook van belang, en dat is de directeur. De invulling van 'strategie' en de strategische ambitie, en dit voor het voetlicht brengen naar zowel de top van de organisatie, de rest van de organisatie als naar de directie zelf, is volgens verschillende strategen van cruciaal belang. De directeur is toch het *gezicht* van de directie. Dit betekent ook dat de omgang van gebeurtenissen vergelijkbaar met de eerdere bevindingen die verband houden met de strategische ambitie, de werkwijze en voorkeuren van meer vraaggestuurd of agenderend werken, en het vinden van de balans tussen inkapseling en afstoting; er anders uit kan zien.

In deze paragraaf is een opsomming gegeven van verschillende – samenhangende – factoren die een rol spelen in het werk van strategen en ook gericht zijn op de omgang met gebeurtenissen. Er is geëindigd met de individuele strateeg, deze moet werken te midden van verschillende institutionele krachten en organisatiestromen. De *ruimte* die de strategen hebben voor hun rol moeten zij *'bevechten'*. Kunnen ze hun eigen *backbone* inbrengen? In de interviews komt naar voren dat je soms gewoonweg niet 'aan de pen zit' waardoor je er niet tussenkomt. De strategen kunnen verschil maken, maar worden wel beperkt door grotere organisatiemechanismen.

8.5 Conclusie

De strategen in de onderzochte strategische eenheden gaan verschillend om met 'actuele gebeurtenissen'. Er zit niet alleen variëteit *tussen* de *cases*, maar ook *binnen* de *cases*; tussen de verwachting op grond van de voornaamste strategische ambities en de voornaamste feitelijke handelingen, tussen de activiteiten met een meer agenderend of vraaggestuurd karakter, en tussen de strategen zelf. In de vorige paragraaf zijn verschillende factoren genoemd die de omgang met gebeurtenissen beïnvloeden. Opmerkelijk is dat de variëteit tussen de *cases* deels te verklaren is door de strategische ambitie die de strategen hebben en de bijbehorende werkwijze die zij zich hebben aangemeten, maar dat er toch andere 'krachten' aan de hand zijn.

Op de achtergrond spelen institutionele factoren een rol. Deze organisatiemechanismen *sturen* de strategen en de strategische functie. De houding die in het departement aangenomen wordt ten aanzien van wat 'strategie' *is* en wat daardoor de strategen *doen*. Dit lijkt deels historisch bepaald, is sterk afhankelijk van de invulling van de rol van de opdrachtgever en zijn behoefte aan 'strategie', en lijkt ook te maken te hebben met eerder behaald 'succes' van de strategische eenheid. Op de achtergrond speelt een vraagstuk rondom bestaansrecht, bewijsdrift en het creëren van toegevoegde waarde. Het dilemma tussen 'inkapseling en afstoting' ligt op de loer en dit staat ook in relatie tot de omgang met gebeurtenissen.

Het bewustzijn van de noodzaak om een *strategic response* te ontwikkelen ten aanzien van gebeurtenissen, kan een hulpmiddel zijn voor strategen om de balans te vinden in het dilemma tussen 'inkapseling en afstoting'. Een gebeurtenis kan een *brug* vormen naar de organisatie door eigen producten - adviezen, studies, ontwaarde 'ontwikkelingen' die op de organisatie afkomen - 'relevant' en 'zichtbaar' te maken voor de omgeving. Deze urgentie is vaak nodig in het departement wat gericht is op de beleidsnota's die liefst vandaag nog af moeten zijn. Een *strategic response* kan ook inhouden dat strategen een gebeurtenis als *aanknopingspunt* weten aan te wenden. Door contacten te leggen met de omgeving, erachter te komen wat daar speelt, en door mee te werken of adviezen te geven over deze gebeurtenis kan een eigen *backbone* worden ingebracht. Gebeurtenissen kunnen tot slot als *signaal* werken. Door op zoek te gaan naar gebeurtenissen die een langere

ontwikkeling aanduiden, of te ontwaren waar 'kennis' gevraagd wordt kunnen gebeurtenissen *inkapseling* voorkomen.

Het valt op dat de *zichtbare* gebeurtenissen zich het beste lenen om de 'urgentie' aan de rest van de organisatie of bredere omgeving over te brengen. Dit betekent niet dat de *onzichtbare* gebeurtenissen niet bruikbaar zijn. Door herhaling van optreden van deze gebeurtenissen te laten zien, en daarbij het mogelijk extensieve karakter duidelijk te maken, kunnen deze gebeurtenissen ook 'zichtbaar' worden gemaakt door op de aspecten te wijzen van mogelijke kansen en bedreigingen.

Aan de andere kant zit er in die zelfde omgang met gebeurtenissen een dilemma. Teveel aansluiten bij de actualiteit kan enerzijds *inkapseling* veroorzaken. Zo is het risico bij de directie Kennis van OCW en de directie Kennis, Innovatie en Strategie van IenM dat ze te hun functionaliteit verliezen doordat ze dreigen te worden opgenomen in de bestaande stroom en er geen ruimte is om deze stroom af te buigen. Zowel het leveren van 'handjes' als een coördinerende procesmatige rol naar aanleiding van gebeurtenissen kost veel capaciteit. Het gevaar dreigt dat er te weinig ruimte is voor reflectie en het ontwikkelen van een eigen *backbone*. Te weinig aansluiten bij de actualiteit kan anderzijds *afstoting* veroorzaken. Dit risico bestaat voor de directie Strategie van VenJ. De strategen kunnen gebeurtenissen zoeken die hun producten urgent maken. Het kan lastig zijn om gebeurtenissen die verder van de organisatie afstaan 'relevant' te maken.

Een *strategic response* bewerkstelligen is nog niet zo gemakkelijk in een organisatie die zijn eigen dynamieken kent. De individuele strateeg kan het verschil maken door deze bruggen te slaan, slim gebeurtenissen weten te bespelen door ze in te zetten, als 'voet tussen de deur' en als *window of opportunity* te gebruiken. Door op zoek te gaan naar de 'ruimte' binnen de organisatiestromen gebruik te maken van actualiteit, om ook 'lange ontwikkelen' te duiden en een kennisbehoefte te signaleren, kan een *strategic response* door strategen de organisatie veel toegevoegde waarde bezorgen.

Hoofdstuk 9 Conclusie en discussie

Het begrip 'actualiteit' is in dit onderzoek in twee hoedanigheden voorgekomen: als *vriend* en als *vijand*. Het SGO wilde in 2002 meer aandacht voor de lange termijn en wilde wegblijven van *ad hoc* zaken die alleen maar verstoring werkten. Het strategisch vermogen van de Rijksoverheid moest daarom versterkt worden. Ook de RMO is kritisch op het te snel vervallen in grootschalige systeemaanpassingen na 'actuele gebeurtenissen' zoals de ontsnappingen van tbs'ers in 2006 (RMO, 2006). Bovendien steekt de Tweede Kamer hand in eigen boezem door te pleiten voor minder spoeddebatten en te waken voor minder ophef naar aanleiding van incidenten (Tweede Kamer, 2009).

De dwingende actualiteit in de publieke sector is verklaarbaar. Media en politici hebben belang bij het voor het voetlicht brengen van crises, calamiteiten en het aantonen van – afwezige – prestaties die de problemen van 'vandaag' gaan oplossen. Ook burgers verwachten actie van de overheid. Hierdoor komt de Rijksoverheid in een spagaat waarbij ze enerzijds niet zich moet laten meeslepen met de 'waan van de dag', en anderzijds toch die aansluiting moeten zoeken om daadkracht te tonen en aansluiting te houden bij de samenleving.

De vraag die in de inleiding is gesteld is dan ook of strategen wel weg moeten blijven van de actualiteit? Is dit negeren van 'actuele gebeurtenissen' wel 'strategisch'? In navolging van Ansoff is gesproken over een *strategic response* die strategen zouden moeten ontwikkelen tegenover gebeurtenissen. Als strategen de actualiteit kennen, begrijpen en ernaar weten te handelen kunnen bedreigingen en kansen worden opgespoord. De hoofdvraag in dit onderzoek is: "Welke factoren zijn van invloed op de wijze waarop strategen bij de Rijksoverheid omgaan met actuele gebeurtenissen?". In dit laatste hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op deze vraag door terug te kijken op de bevindingen uit de vorige hoofdstukken. Ook zal er 'verder' gekeken worden, door aan te geven waar meer onderzoek nog bij kan dragen aan verder begrip over het thema en door aan te geven wat de relevantie van de bevindingen uit het onderzoek is voor strategen die werkzaam zijn bij de Rijksoverheid.

9.1 Een theoretisch kader als basis

Dit onderzoek is gestart met het samenstellen van een theoretisch kader wat als basis is gebruikt om naar de empirie te kijken. Vooral het verkennen van het drietal kernbegrippen 'strategen', 'actuele gebeurtenissen' en 'factoren' die een rol konden spelen voor de omgang, stond in deze theoretische plaatsbepaling centraal.

Het antwoord op de vraag wat strategen *doen* is te vinden in de relatie tot de omgeving waarin strategen werken. Zij zijn te typeren als *organizational professionals* door hun sterke verbondenheid met de organisatie, die zij – terwijl zij zelf deel uitmaken van de organisatie – middels hun interventies proberen te veranderen. Strategie in de publieke sector betekent strategie inzetten in een omgeving waar strategie tegelijkertijd gewenst en omstreden is. Een strategie uitzetten in een speelveld waar de doelstellingen vaag zijn, de belangen verschillen en veel aandacht is voor het optreden van de Rijksoverheid is niet gemakkelijk. De strategen proberen het verlangen naar strategie vorm te geven, waarbij zij zich op verschillende strategische ambities kunnen richten: versterking toekomstbestendigheid beleid, benutten van kennis en onderzoek, versteviging externe oriëntatie, en op het doorberekenen van de ontkokering van beleid. Ook het vormgeven aan strategie in de ministeries zelf is niet gemakkelijk. Het dilemma van inkapseling en afstoting dreigt. Strategievorming is functioneel als de bestaande organisatiestromen worden 'verlegd en 'beïnvloed'. Wanneer een strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij volledig is opgenomen in de bestaande stroom en geen ruimte meer is om de stroom af te buigen dreigt inkapseling. Afstoting dreigt wanneer een strateeg geen toegevoegde waarde meer heeft doordat hij of zij volledig buiten de institutionele stroom van de organisatie staat en daarmee geen invloed meer heeft op de richting van de stroom.

Het werk van strategen is niet gemakkelijk te 'vangen' door de contextgebonden werkzaamheden. De afhankelijkheden van de omgeving kunnen 'institutionele grenzen' opwerpen. Zo is de positionering van de strategische eenheid bepalend voor de gerichtheid op de top van de organisatie of de focus meer decentraal naar de beleidsdirecties, en speelt de werkwijze van strategen een rol meer vraaggestuurd of in opdracht te werken van één of meerdere opdrachtgevers. Aansluitend bij de strategische ambitie en werkwijze beschikken de strategen over verschillende interventiemogelijkheden waarbij een focus op de inhoud of proces, en een 'outside-in' of 'inside-out' benadering een rol spelen.

De *fuzzy* omgeving van strategen is sterk gericht op de actualiteit. Dit vereist innovatieve en emergente strategieën. De vraag is of het lukt om de organisatiestromen te beïnvloeden. Om de empirische deelvraag te beantwoorden met welke actuele gebeurtenissen strategen in aanraking komen, zijn uit de wetenschappelijke literatuur verschillende soorten gebeurtenissen gedestilleerd; *crises*, *focusing events*, *strategische details* en *weak signals*. Deze gebeurtenissen verschillen in de mate van *zichtbaarheid* en de mate waarin zij een *incidenteel* of *extensief* karakter hebben. Strategen moeten deze gebeurtenissen voordat zij besluiten tot *intervenieren*, eerst *identificeren* en *interpreteren*. Langs deze driedeling vindt de omgang met gebeurtenissen plaats. Dit proces wordt gekenmerkt door *fuzzyness*: niet alleen is de omgeving van de strategen *ambigue*, maar ook de gebeurtenissen zelf zijn niet altijd eenduidig van betekenis te voorzien.

De factoren die van invloed zijn op de omgang met actuele gebeurtenissen lijken op verschillende niveaus plaats te vinden: op die van de omgeving, op het niveau van de strategische eenheid en op het niveau van de strategie zelf. De *fuzzy* omgeving binnen en buiten het ministerie is op de actualiteit gespitst. De verwachting kan uitgesproken worden dat de strategen door een positionering in de top van het departement worden 'meegesleept' door deze dwingende actualiteit. Op het niveau van de omgeving binnen het departement is van belang 'wat de organisatie nodig heeft' en als rol ziet weggelegd voor de strategische eenheid. Dit leidt tot verschillende strategische ambities en werkwijzen wat gevolgen heeft voor de aanraking met gebeurtenissen. Strategen kunnen gericht op zoek kunnen gaan naar gebeurtenissen met een voorspellend karakter zoals *weak signals* doordat zij zich richten op het verkennen van de toekomst. Ook kunnen zij meer gericht zijn op zichtbare gebeurtenissen doordat ze de externe oriëntatie van de organisatie willen verstevigen. Daarnaast kunnen strategen zelf op verschillende wijze betekenis geven aan gebeurtenissen, wat variëteit aanbrengt in de omgang.

9.2 Empirie

Voor dit onderzoek naar de omgang met 'actuele gebeurtenissen' door strategen bij de Rijksoverheid zijn drie strategische eenheden binnen drie ministeries onderzocht; de directie Strategie van het ministerie van VenJ, de directie Kennis van het ministerie van OCW, en tot slot de directie Kennis, Innovatie en Strategie bij het ministerie IenM. Er zijn twaalf strategen geïnterviewd die bevraagd zijn naar hun strategische ambities, en hun omgang met gebeurtenissen. Ook is gebruik gemaakt van documentanalyse om de uitspraken van de strategen aan te vullen en te toetsen. Deze drie eenheden zijn gekozen vanwege een aantal redenen, waarbij zowel variatie als gelijkheid een rol speelde. De eenheden zijn allemaal centrale eenheden die hoog in de top van de organisatie gepositioneerd zijn, maar daarbij verschillen in lijn of staffunctie en in voornaamste strategische ambitie en werkwijze.

De verwachting dat deze eenheden door hun positionering 'meegesleept' worden met de 'waan van de dag' is niet terug te zien. De directie Kennis van OCW probeert - actief - aan te sluiten bij de grotere beleidsproblemen die naar aanleiding van gebeurtenissen kunnen optreden. Zowel de directie Strategie van VenJ als de directie Kennis, Innovatie en Strategie van IenM lijkt minder met urgente beleidsproblemen in aanraking te komen.

De directie Strategie probeert juist complementair te zijn aan de 'hypes' die de top van de organisatie kunnen bezighouden, en slaagt daarin door de ruimte voor een agenderende werkwijze.

De *directie Strategie* van het ministerie van VenJ heeft als voornaamste ambitie om de organisatie toekomstbestendiger te maken. De directie wil daarvoor een strategiemoderator, maar vooral een denktank en uitkijkpost zijn. De activiteiten van de strategen lopen uiteen van het maken van studies, zoals de scenario- en *signpoststudie* en het boekje rond *Human Enhancement*, en het organiseren van sessies waarbij ook experts uit 'het veld' worden uitgenodigd de rol van strategiemoderator. De directie maakt gebruik van een Werkprogramma met eigen projecten, en vervult voor verreweg het grootste gedeelte van het werk deze agenderende opdracht. De verwachting is dat zij op zoek gaan naar weak signals om de 'ontwikkelingen' waar zij naar op zoek zijn op te kunnen vangen. Het proces van *identificeren* is daar volgens de strategen op gericht. De *signpoststudie* werkt als methode om de gebeurtenissen te duiden en te plaatsen in langere ontwikkelingen. Toch blijkt het moeilijk om voorbeelden van specifieke gebeurtenissen te noemen voor de strategen, die ontwikkelingen aanduiden – of hebben geduid. Het maken van een vertaalslag naar het VenJ domein is voor de strategen belangrijk en kenmerkt de wijze van *interpretatie* van gebeurtenissen. Ook lijken de strategen gebeurtenissen te gebruiken bij de agendering van hun eigen projecten en producten. Deze gebeurtenissen kunnen een *brug* vormen naar de rest van de organisatie, en worden ingezet als 'bewijsmateriaal'. Een andere manier waarop de strategen *intervenieren* is in de rol van strategiemoderator waarbij naar aanleiding van 'moeilijke vragen' die door gebeurtenissen bij beleidsdirecties kunnen spelen. De strategen treden hier vooral procesmatig op door sessies te organiseren waarbij experts worden uitgenodigd.

De *directie Kennis* van het ministerie van OCW heeft als voornaamste strategische ambitie om kennis en onderzoek beter te benutten in beleid. De directie werkt vooral vraaggestuurd en in aansluiting op thema's die spelen in beleidsdirecties. De strategen werken letterlijk mee aan projecten door het leveren van 'handjes'. Er wordt daarbij wel gewaakt voor een rol als uitzendbureau door aandacht te besteden aan het gebruiken van de specialistische kennis die er bij de strategen is, en op deze manier *evidence-based* in plaats van *ad hoc* beleid te bewerkstelligen. De strategen maken voor deze rol onder andere gebruik van beleidsstatistiek en kennis uit het cluster PSB en het contact met de wetenschap. Zo wordt er via de 'vragen' ook wel agenderend te werk gegaan. De verwachting is dat de strategen vooral in aanraking komen met en op zoek gaan naar *zichtbare* gebeurtenissen om aan te sluiten op de problemen die spelen in de directies. Deze verwachting blijkt uit te komen. De gebeurtenissen waarbij meegewerkt wordt zijn enerzijds de incidentele van 'dag-tot-dag-crisis', waar een plotseling capaciteitstekort ontstaat bij de beleidsdirecties, daarnaast zijn gebeurtenissen die als *focusing event* te *identificeren* zijn doordat deze gebeurtenissen langere tijd de publieke en politieke agenda weten te bepalen. De strategen in de directie gaan actief op zoek naar onderwerpen die spelen bij de beleidsdirecties door bij hen langs te gaan en te vragen wat er speelt. De strategen *interpreteren* gebeurtenissen die voor problemen bij 'beleid' zorgen als *aanknopingspunt* om aan te sluiten. Op twee manieren *intervenieren* zij vervolgens, ofwel door het leveren van 'handjes' en mee te draaien in projecten, ofwel het leveren van 'kennis' door gegevens aan te dragen en te adviseren. Op beide manieren wordt er getracht de strategische ambitie te bewerkstelligen.

De *directie Kennis, Innovatie en Strategie* van het ministerie van IenM heeft als voornaamste strategische ambitie het benutten van kennis en onderzoek in beleid. In iets mindere mate komt, vooral bij de strategen in de decentrale directies, de ambitie terug om de externe oriëntatie te verstevigen door van 'inside-out' beleid te verkopen naar de buitenwereld. De rol van 'verbinder' staat centraal in de werkwijze, waarbij de strategen zowel intern als extern personen en informatie met elkaar willen verbinden. Het coördineren van bijeenkomsten en het schrijven en redigeren van stukken als Kennisagenda's en Visiedocumenten kost veel capaciteit. Wel sluiten deze activiteiten aan bij de strategische ambitie om kennis en beleid dichterbij elkaar te brengen. De capaciteit lijkt ten koste te gaan van de denkkraft om eigen producten en adviezen te agenderen.

De verwachting na het lezen van de Houtskoolschets is dat de directie wel denkkraft vrijmaakt om *weak signals* op te vangen, en de lange termijn agenda van de directie in de gaten te houden. Verder zou de rol van verbinder voor gevolgen kunnen hebben dat de strategen opgepikte gebeurtenissen in contact brengen met personen binnen of buiten de organisatie voor wie de gebeurtenissen relevant kunnen zijn. De strategen zijn zich ervan bewust dat zij gebeurtenissen aan lange termijn ontwikkelingen kunnen koppelen. Er worden veel *zichtbare* gebeurtenissen *geïdentificeerd*, en ook lijken de strategen gericht op 'politieke gebeurtenissen' zoals het Regeerakkoord van Kabinet Rutte en het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de decentrale overheden. De strategen geven aan dat 'gevoel' belangrijk is waarop zij deze gebeurtenissen *interpreteren*. Ook moeten de gebeurtenissen actueel en relevant zijn voor de omgeving. De aanwezigheid van relevantie voor anderen lijkt van invloed op de mate waarin er naar aanleiding van de gebeurtenissen *geïntervenieerd* wordt. De strategen kunnen weinig voorbeelden geven van 'geslaagde' interventies. Vaak zitten de strategen 'niet aan de pen', of vinden directeuren en beleidsmedewerkers de adviezen niet 'urgent' genoeg. De strategen lijken wel langere ontwikkelingen te ontwaren, maar veel voorbeelden van *weak signals* naar aanleiding waarvan er geïntervenieerd is, kunnen zij niet geven. De coördinerende rol lijkt enerzijds veel aandacht te trekken, en anderzijds is het toch lastig voor de strategen om de ontwikkelingen en *weak signals* 'urgent' te maken.

De omgang met gebeurtenissen door de strategen wordt gekenmerkt door *variëteit* - tussen en binnen de *cases* - maar ook door *gelijkenis*. De variëteit *tussen* de cases kan verklaard worden door de voornaamste strategische ambities die richting geeft aan welke gebeurtenissen de strategen op zoek gaan of weg van blijven, en de mate van vraaggestuurd of agenderend werken waardoor de ruimte kan ontstaan om op zoek te gaan naar juist zichtbare of meer onzichtbare gebeurtenissen. De variëteit *in* de cases zit hem in de aansluiting tussen de strategische ambitie die verwachtingen oproept voor de aanraking met bepaalde gebeurtenissen, en de feitelijke praktijk. Het ontdekken en interpreteren van *weak signals* blijkt lastig, en is waarschijnlijk ook een 'onbewust en onzichtbaar' proces. Ook bestaat er variëteit binnen de cases doordat de strategen onderling verschillen in hun gerichtheid op actuele gebeurtenissen; sommige strategen geven aan er liever niet mee bezig te willen zijn. *Gelijkenis* tussen de cases is vooral te zien in het 'actueel' maken van strategische producten bij de rest van de organisatie, hiervoor - moeten - *zichtbare* aanleidingen en gebeurtenissen worden aangewend als 'bewijsmateriaal'.

De strategen hebben daarnaast te maken met een overkoepelende factor die altijd op de achtergrond een rol in hun werk lijkt te spelen. Er zijn binnen de ministeries *organisatiemechanismen* die ervoor zorgen dat een bepaalde houding jegens 'strategie' bestaat. Deze attitude wordt onder andere gevormd door de ervaring en geschiedenis met 'strategie', de top van het ministerie zoals de persoon van de SG, en de mate waarin de directie haar bestaansrecht lijkt te hebben verdiend. Deze krachten kunnen 'sturend' zijn voor de andere factoren - de strategische ambities, de werkwijzen en de ontplooiing van interventies - waardoor de 'ruimte' van strategen om te opereren in de organisatie wordt begrensd. De strategen hebben te maken met het dilemma tussen 'inkapseling en afstoting'. Dit neigt vooral naar een bewijsdrang; het maken van boekjes en het organiseren van bijeenkomsten. Bewijsmateriaal zorgt ervoor dat de strategische functie haar bestaansrecht kan verdedigen.

9.3 Slim bespelen van grenzen

In deze paragraaf zal een antwoord worden gegeven op de vraag welke factoren van invloed zijn op de wijze waarop strategen bij de Rijksoverheid omgaan met 'actuele gebeurtenissen'. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat 'strategie' geen eenduidig begrip is. Ook uit de empirie blijkt dat 'strategie' verschillend geïnterpreteerd wordt; zowel door de omgeving van strategen als door strategen zelf. 'Strategisch handelen' vindt plaats in sterke relatie tot de omgeving waardoor het een 'situatieafhankelijke activiteit' wordt. Strategen zijn daarom als *organizational professional* te typeren. De organisatie waarin de strategen hun professie beoefenen lijkt van grote invloed op het werk van de strategen te zijn.

De wijze waarop strategen omgaan met gebeurtenissen vindt plaats door een proces van *identificeren*, *interpreteren* en *intervenieren*. De factoren die dit proces beïnvloeden staan in nauw verband met de organisatiestromen die de strateeg probeert te beïnvloeden. Enerzijds zijn dit *historische* factoren; de ervaringen in het ministerie met 'strategie' en de verworven positie door de directie. Anderzijds spelen er ook 'actuele' factoren een rol zoals reorganisaties en persoonlijke invloeden van opdrachtgevers. In het ministerie zijn dergelijke *organisatiemechanismen* te ontwaren die de houding jegens en invulling van 'strategie' lijken te domineren. Dit heeft gevolgen voor de strategische ambities die de strategen proberen te bewerkstelligen, hun werkwijze die meer agenderend of vraaggestuurd kan zijn, en de activiteiten die ze daarbij ontplooiën. Ook het contact met beleidsdirecties, en andere personen binnen of buiten het ministerie is daarop van invloed.

De individuele strateeg kan verschil maken in de omgang met actualiteit. Hij kan de grenzen die de door de organisatiemechanismen ontstaan, proberen op te rekken. Daarom is uiteindelijk 'de strateeg' de belangrijkste factor. De gebeurtenissen waar de strategen in de directies mee in aanraking komen, lijken af te hangen van bovengenoemde factoren. Toch kan beargumenteerd worden dat de strateeg de 'rek kan opzoeken' van de organisatiestromen, en gebruik kan maken van alle vier de soorten gebeurtenissen. Uit dit onderzoek blijkt dat gebeurtenissen verschillende betekenissen voor verschillende mensen in verschillende contexten kan hebben (vgl. Stichting de Nationale Denktank, 2010, p. 5). In paragraaf 9.4 wordt ingegaan op de mogelijkheden die gebeurtenissen voor strategen kunnen bieden.

In dit onderzoek is geen rekening gehouden met het karakter van beleidsterrein van de ministeries. Verder onderzoek is mogelijk door het karakter van 'het veld' te betrekken. Een aantal respondenten gaf aan dat sommige beleidsthema's meer burgers lijken te 'raken' dan andere. Dit kan de druk op de organisatie verhogen.

9.4 Tot slot

De actualiteit is dwingend in de publieke sector. Dit levert voor de Rijksoverheid dilemma's op: enerzijds moet zij daadkrachtig optreden en *crises* oplossen, anderzijds moet zij waken voor *ad hoc* beslissingen en de lange termijn in de gaten houden. De actualiteit moet opgezocht worden om dichterbij de samenleving te komen, en tegelijkertijd moet weggebleven worden van de 'waan van de dag'. Wie is precies dé Rijksoverheid, en wie zijn degenen die de druk op de actualiteit opvoeren? Het is nog niet zo gemakkelijk om 'het goede' te doen in een 'openbaar' speelveld waar meerdere partijen met verschillende belangen opereren. In de publieke sector bestaan er verschillende logica's die het optreden van politieke bewindspersonen en ambtenaren als vertegenwoordigers van de Rijksoverheid bemoeilijken. Er moet een balans gevonden worden tussen de verschillende tijdsdilemma's. De Rijksoverheid kan de actualiteit niet negeren; het is noodzakelijk om de actualiteit te *herkennen* en te *erkennen*.

Het inzetten van 'strategie' klinkt aantrekkelijk. Meer nadruk op 'visie' en de 'lange termijn' kan een tegenwicht bieden tegenover de dwingende electorale cycli en de korte termijn focus in de ministeries. Het verlangen naar strategie binnen de Rijksoverheid is niet vreemd gezien de verschillende functies die strategisch beleid kan vervullen. De strategen in de strategische eenheden moeten de verlangens zien waar te maken. Maar over welke verlangens gaat het eigenlijk? Strategie is een *fuzzy* begrip. Veel van de in dit onderzoek geïnterviewde strategen benadrukken dat zij strategisch 'adviseurs' zijn. Zij geven strategische adviezen en equiperen de top van het departement, de ambtenaren in beleidsdirecties. Wat moeten deze strategen met de actualiteit? Moeten ze complementair zijn en urgente thema's binnen het ministerie uit de weg gaan, of gaat strategie niet alleen over de lange termijn, maar ook om 'vandaag'? Waar de Rijksoverheid te maken heeft met het dilemma dat wegblijven van de actualiteit ervoor kan zorgen dat zij de aansluiting met de samenleving kan verliezen,

kunnen strategen te maken krijgen met het verliezen van de aansluiting met de eigen organisatie als zij wegblijven van de actualiteit.

In dit onderzoek wordt betoogd dat de actualiteit ook als *opportunity* aangewend kan worden. De strategen hebben in de organisatie te maken met dwingende organisatiemechanismen die hun werkpraktijk sturen. Zij moeten hun toegevoegde waarde constant bewijzen om niet 'ingekapseld' of 'afgestoot' te worden. Het *benutten* van gebeurtenissen is een kans om het bestaansrecht aan te tonen. Enerzijds betekenen gebeurtenissen een mogelijkheid om het risico van *inkapseling* te verminderen. Door op zoek te gaan naar onzichtbare gebeurtenissen zoals *weak signals* kunnen bedreigingen en kansen voor de organisatie in de toekomst worden opgespoord. Door op zoek te gaan naar *strategische details* kan ook verschil worden gemaakt op nieuwe manieren en op nieuwe plekken. Zo kan het blikveld van strategen worden verruimd, en een toegevoegde waarde voor de organisatie worden bewerkstelligd. Anderzijds kan het risico op *afstoting* worden verminderd door het benutten van gebeurtenissen door op zoek te gaan naar de zichtbare gebeurtenissen die in de organisatie voor 'vragen' en problemen kunnen zorgen, zoals *crises* en *focusing events*. Op deze manier kan de aansluiting met de belevingswereld in de organisatie worden gevonden.

Gebeurtenissen kunnen in verschillende vormen als *opportunity* worden aangewend richting de eigen organisatie om de risico's van 'inkapseling en afstoting' af te wenden:

- ✚ Een gebeurtenis als *signaal*: om toekomstige bedreigingen en kansen aan te duiden
- ✚ Een gebeurtenis als *brug*: om eigen producten en ideeën in te brengen en te 'verkopen'
- ✚ Een gebeurtenis als *aanknopingspunt*: om contact te maken en een voet tussen de deur te krijgen

Wanneer strategen de relatie tussen gebeurtenissen en hun eigen 'backbone' vinden, kan er na het proces van identificeren, interpreteren en interveniëren ook '*integreren*' worden toegevoegd. Strategie gaat niet per definitie over de lange termijn. Als strategen van toegevoegde waarde willen zijn moeten ze aansluiting vinden bij de eigen organisatie, en tegelijkertijd afstand nemen. Dit kan door het benutten van 'actuele gebeurtenissen'. Dit is niet altijd gemakkelijk. Vooral het ontwaren van *onzichtbare* gebeurtenissen en deze 'actueel' maken voor de organisatie kan lastig zijn. De strategen zullen op zoek moeten gaan naar manieren om dit te bewerkstelligen. Daarbij moeten ze flexibel in weten te spelen op gebeurtenissen die voor hen van belang kunnen zijn.

Tegelijkertijd kunnen strategen door hun eigen professionaliteit te versterken ook een toegevoegde waarde betekenen voor de Rijksoverheid als geheel. De omgang met 'actuele gebeurtenissen' is niet gemakkelijk. Het ontwikkelen van een *strategic response* vergt een 'strategische uitdaging'.

"A strategist's work is never 'done': strategy is always an unfinished project under construction"
Jarzabkowski, 2005, p. 26.

Bronnenlijst

Primaire bronnen algemeen

Borstlap, H. (2002). *Kracht zonder Macht: einddocument werkgroep strategische functie op Rijksniveau* (Den Haag).

Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer (2011, 20 mei), nr. 167, dossiernummer 31288, geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31288/kst-31288-167?resultIndex=18&sorttype=1&sortorder=4>

Leeflang, H. (2003). *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken* (Den Haag).

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2010). *Brochure Leeratelier Strategie 2010-2011* (Den Haag: NSOB).

Sterk, W. R. C. (2011, 8 maart). 'Het bericht 'Klem tussen de regeltjes' (Telegraaf, 5 maart 2011)', *Kamervraag 2011Z04627*, geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2011Z04627.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dEenvoudig%26pst%3d%26vrt%3dKlem%2btussen%2bde%2bregeltjes%2bSterk%26zkd%3dInDeGeheleText%26dpr%3dAfgelopenDag%26spd%3d20110702%26epd%3d20110703%26sdt%3dDatumBrief%26ap%3d%26pnr%3d10%26rpp%3d10%26_page%3d7%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=69&sorttype=1&sortorder=4.

Strategieeraad Rijksbreed (2010). *Rijksbrede Kennisagenda. Fase 1 Trends & Ontwikkelingen* (Den Haag: Strategieeraad Rijksbreed).

Tweede Kamer (2009). *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie* (Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal).

Bronnen ministerie van Veiligheid en Justitie

Burgers, G., T. Lexmond, S. Zouridis, (2006b). *Procesbeschrijving Incidentenroutine*. (Den Haag: ministerie van Justitie).

Burgers, G., T. Lexmond, S.Zouridis (2006a). *Haagse hectiek. Een incidentenstrategie voor Justitie* (Den Haag: ministerie van Justitie).

Directie Algemene Justitiële Strategie (2006). *Justitie over morgen II: scenario's, 'placemat'* (Den Haag: ministerie van Justitie).

Directie Strategie (2011) *Strategie die Werkt. Werkprogramma Directie Strategie 2011* (Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie).

Jong, J. B., I. van Keulen, J. Quast (red) (2011). *Van vergeetpil tot robotpak: Human enhancement voor een veilige en rechtvaardige samenleving?* (Den Haag: Rathenau instituut).

Ministerie van Justitie (2010). *Programma Strategische Conferentie dinsdag 29 juni 2010 Steigenberger Kurhaus Hotel Den Haag* (Den Haag: Ministerie van Justitie).

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Nederland veiliger. Staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving* (Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie).

'Regeling van de minister van Veiligheid en Justitie van 7 januari 2011' (2011, 21 januari), nr 5672140, houdende vaststelling van de organisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie (Organisatieregeling ministerie van Veiligheid en Justitie)', *Staatscourant*, nr 1003.

Splint, E. & P. van Wijck (2009a). *Economische neergang en justitierelevant gedrag* (Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie).

Splint, E. & P. van Wijck (2009b). *Factsheet Economische crisis en justitie* (Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie).

Splint, E. & P. van Wijck (2010). *Justitie over morgen. Signposts voor scenario's 2006-2010* (Den Haag: ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie).

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2011). *Preventie van georganiseerde misdaad, Justitiële verkenningen*, 37 (2), (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers).

Wijck, P. van, R. de Wit, R. Kroon en R. van der Lee, (2007). *Justitie over morgen. Scenario's en strategieën voor 2015* (Den Haag: ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie).

Bronnen ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Directie Kennis en Interdepartementale Programmadiirectie Kennis en Innovatie (2009). *Maatschappelijke Innovatie Agenda Onderwijs* (Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Directie Kennis (2010). 'Beschrijving Directie Kennis', *Inwerkdokument nieuwe medewerkers en bewindspersonen*.

Directie Kennis (2010). *Dode Hoek analyse* (conceptversie niet gepubliceerd).

Directie Kennis (2011). *OCW Monitor Trends in Beeld online* (Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Netwerk Onderwijsinnovatie (2010). *Onderwijs kan zoveel slimmer. Aanzet tot een dialoog* (Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). 'Stafdiensten', *Rijksoverheid.nl*, Geraadpleegd via: <http://www.Rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/organisatie/organogram/stafdiensten>, bezocht op 12 juni 2011.

Netwerk Onderwijsinnovatie (2009). *In+no+ve+ren= kansen voor innovatie in het onderwijs. Gedachten van het Netwerk Onderwijsinnovatie* (Den Haag: Netwerk Onderwijsinnovatie).

Rouw, R., D. Satijn, T. Schokker (red) (2009). *Essaybundel Bewezen beleid in het onderwijs* (Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Kennis).

Schokker, T. & D. Satijn (2010). *Kennisagenda OCW* (Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Kennis).

Stafdienst Communicatie (2011). *Omgevingskennis. Knipselkrant van 03-05-2011* (Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Bronnen ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bakker, P. & S. Rienstra (2011). *Second opinion op de kosten en baten van OV SAAl middellange termijn* (Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid).

Communicatie (2011). *Knipselkrant*, nr. 14777 – maandag 30 mei 2011 (Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu).

Communicatie (2011). *Knipselkrant*, nr 14782 – woensdag 8 juni 2011 (Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu).

Directie Kennis, Innovatie, Strategie (2011a). *Innovatie-estafette 2011. Route naar 4 oktober: de kop is eraf!*, powerpointpresentatie (Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Kennis, Innovatie, Strategie).

Directie Kennis, Innovatie, Strategie (2011b). *KIS verbindt. Houtschoolschets 2011-2015*, versie 29 maart 2011 (Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Kennis, Innovatie, Strategie).

Van der Steen, M., M. J. W. van Twist, P. M. Karré (2010). *Over tussen: Een verkenning van het repertoire van SKI als tussenorganisatie*, eindrapport.

Literatuur

Ackroyd, S., J. A. Hughes, K. Soothill (1989). 'Public sector services and their management', *Journal of management studies*, 26 (6), pp. 603-619.

Andrews, K.R. (1971). *The concept of corporate strategy* (New York: Dow Jones-Irwin Inc).

Ansoff, H. I. (1965). *Corporate strategy* (New York: McGraw Hill).

Ansoff, H. I. (1975). 'Managing strategic surprise by response to weak signals', *California Management Review*, 18 (2), pp. 23.

Ansoff, H. I. (1979). *Strategic management* (Londen: Macmillan).

Ansoff, H. I. (1980). 'Strategic Issue Management', *Strategic Management Journal*, 1 (2), pp. 131-148.

- Ansoff, H. I. (1984). *Implanting strategic management* (Englewood-cliffs: Prentice-Hall International).
- Arend, S. van der (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie* (Delft: Eburon).
- Asselt, M. B. A. van, A. Faas, F. van der Molen, S.A. Veenman (red) (2010). *Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid*, WRR verkenningen 24 (Amsterdam: University Press).
- Birkland, T. A. (1998). 'Focusing events, mobilization, and agenda setting', *Journal of public policy*, 18 (1), pp. 53-74.
- Boeijs, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen* (Amsterdam: Boom onderwijs).
- Boin, A. & P. 't Hart (2003). 'Public leadership in times of crisis: mission impossible?', *Public administration review*, 63 (5), pp. 544-553.
- Bovens, M. A. P., P. 't Hart, M. J. W. van Twist (2007) [1977]. *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek* (Alphen aan den Rijn: Kluwer).
- Bozeman, B. & J.D. Straussman (1990). *Public management strategies. Guidelines for managerial effectiveness* (New York: Jossey-Bass Inc Publications).
- Braak, H.J.M. & W. J. H. van 't Spijker (1993). 'Overheid en strategie. Een introductie', *Bestuurskunde*, 1, pp. 2-7.
- Breed, K. (2007). *Bestuurscultuur en strategie: een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*, ROI reeks 5 (Den Haag: Sdu Uitgevers).
- Bruijn, H. de (2006) [2001]. *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording* (Den Haag: Lemma).
- Chandler, A. R. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise* (Cambridge, Mass: MIT Press).
- Clegg, S., C. Carter, M. Kornberger, J. Schweitzer (2011). *Strategy: theory and practice* (Londen: Sage publications).
- Collins, J. C. & J. I. Porras (1998). *Built to last: successful habits of visionary companies* (Londen: Century).
- Donk, W. van de & A. Hemerijck (2007). 'Leren voor beleid: over regeren en vooruitdenken', in: Hoed, P. den & A. Keizer (red.) (2007). *Op steenworp afstand. WRR 35 jaar* (Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), pp. 317-384.
- Dammers, E., (2000). *Leren van de toekomst; over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming* (Delft: Uitgeverij Eburon).
- Duin, P. van der, R. van Oirschot, H. Kotey, E. Vreeling (2009). 'To govern is to foresee: An exploratory study into the relationship between futures research and strategy and policy processes at Dutch ministries', *Futures*, 41, pp. 607-618.
- Faulkner, D. O. & A. Campbell (2003) *The Oxford handbook of strategy. A strategy overview and competitive sector* (Oxford: Oxford University Press).
- Gladwell, M. (2000). *The tipping point: how little things can make a big difference* (New York: Little Brown).
- Hart, P. 't (1993). 'Symbols, rituals and power: the lost dimensions of crisis management', *Journal of contingencies and crisis management*, 1 (1), pp. 36-50.
- Hart, P. 't & A. C. Wille (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (Amsterdam: Boom).
- Hart, P. 't, J. van Dijk, M. de Goede, W. Jansen, J. Teunissen (1998). *Onderzoeksmethoden* (Amsterdam: Boom).
- Hendry, J. (2000). 'Strategy decision-making, discourse, and strategy as social practice', *Journal of management studies*, 37, pp. 955-977.
- Hiltunen E. (2008). 'The future sign and its three dimensions', *Futures*, 40, pp. 247-260.
- Hood, C. (1991). 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Ilmola, L. & O. Kuusi (2006). 'Filters of weak signals hinder foresight: monitoring weak signals efficiently in corporate decision-making', *Futures*, 38, pp. 908-924.

- Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as practice: an activity-based approach* (Londen: Sage Publications).
- Jarzabkowski, P., J. Balagon, D. Seidl (2007). 'Strategizing: the challenges of a practice perspective', *Human Relations*, 60 (1), pp. 5-27.
- Jarzabkowski, P. & A. P. Spee (2009). 'Strategy-as-practice: a review and future directions for the field', *International journal of management reviews*, 11 (1), pp. 66-95.
- Johnson, G., A. Langley, L. Melin, R. Whittington (2007). *Strategy as practice. Research directions and resources* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kaplan, R. S. & D. P. Norton (2008). *The execution premium: Linking strategy to operations for competitive advantage* (Boston: Harvard Business School Press).
- Kingdon, J.W. (2003) [1984]. *Agenda, alternatives, and public policies* (New York: Longman).
- Korsten, A.F.A. (2005) 'Boren in de maatschappelijke onderstroom. Speuren naar voortekenen van maatschappelijke verandering als kans voor beleid', *Lezing voor ambtenaren van de provincie Gelderland*, geraadpleegd via: www.arnokorsten.nl.
- Korsten, A.F.A., H.J.M. Braak, W.J.H. van 't Spijker (1993). 'Strategisch beleid en management bij de overheid. Is er een beïnvloedbare toekomst?', *Bestuurskunde*, 1, pp. 8-22.
- Kuosa, T. (2010). 'Futures signals sense-making framework (FSSF): a start-up tool to analyse and categorise weak signals, wild cards, drivers, trends and other types of information', *Futures*, 42, pp. 42-48.
- Larson, M. S. (1977). *The rise of professionalism* (Berkeley: University of California Press).
- Lerner, A. W. & J. Wanat (1983). 'Fuzziness and bureaucracy', *Public administration review*, 43 (6), pp. 500-509.
- Llewellyn, S. & E. Tappin (2003), 'Strategy in the public sector: management in the wilderness', *Journal of management studies*, 40 (5), pp. 955-982.
- March, J.G. & J. P. Olsen (1979) [1976]. *Ambiguity and choice in organizations* (Bergen: Universitetsforlaget).
- Meijerink, M.H. & C.M.M. Paardekooper (2003). 'Strategische keuzen en organisatieverandering op een departement. De praktijk van Onderwijs en Wetenschappen', *Bestuurskunde*, 1, pp. 23-31.
- Metze, T. (2005). *De radar op scherp: zwakke signalen in een sterk veranderende samenleving* (Den Haag: De Stad BV).
- Mintzberg, H. (1987). 'The strategy concept I: Five Ps for strategy', *California management review*, 30 (1), pp. 11-24.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations* (New York: Free Press).
- Mintzberg, H. (1990). 'The manager's job: folklore and fact', *Harvard business review*, 2, pp. 163-176.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning* (Prentice Hall. Financial Times: London).
- Mintzberg, H. & J. A. Waters (1985). 'Of strategies, deliberate and emergent', *Strategic Management Journal*, 6, pp. 257-272.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (2008) [2001], *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*, (Upper Saddle River: Prentice Hall).
- Mintzberg, H., J. Lampel, J. B. Quinn, S. Ghoshal (2003) [1996]. *The strategy process. Concepts, contexts, cases* (Upper Saddle River: Prentice Hall).
- Moore, M. H. (2000). 'Managing for value: organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations', *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29 (1), pp. 183-204.
- Mouwen, C.A.M. (2004). *Strategische planning voor de moderne non-profit organisatie* (Assen: Van Gorcum).
- Noordegraaf, M. (2000). 'Professional sense-makers: Managerial competencies amidst ambiguity', *The international journal of public sector management*, 13 (4), pp. 319-332.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity* (Delft: Eburon).

- Noordegraaf, M. (2008) [2004]. *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten* (Bussum:Coutinho).
- Nutt, P.C. & R. W. Backoff (1993a). 'Organizational publicness and its implications for strategic management', *Journal of public administration research and theory*, 3 (2), pp. 209-231.
- Nutt, P.C. & R. W. Backoff (1993b). 'Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership', *Journal of management*, 19 (2), pp. 299-347.
- Peeters, R., M. van Twist, M. van der Steen (2008). *Verschuivende verwachtingen. Over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit* (Den Haag: NSOB).
- Peeters, R., M. van Twist, M. van der Steen (2010). *De logica van het ongepaste: Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie* (Den Haag: NSOB).
- Pettigrew, A., H. Thomas en R. Whittington (2002). *Handbook of strategy and management* (Londen: Sage publications).
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004) [2000], *Public management reform. A comparative analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy* (New York: Free Press).
- Pye, A., 'Strategy through dialogue and doing: A case of 'Mornington crescent'?', *Management learning*, 26 (4), pp. 445-463.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2005). *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen* (Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur).
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2006). *Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming* (Amsterdam: Uitgeverij SWP).
- Schelling, T. C. (1978). *Micromotives and macrobehavior* (New York: W.W. Norton).
- Smith, V. K. & W. J. Vaughan (1981). 'Strategic details and process analysis models for environmental management: an econometric analysis', *Resources and energy*, 3, pp. 39-54.
- Snow, C. C. & D. C. Hambrick (1980). 'Measuring organizational strategies: some theoretical and methodological problems', *Academy of management review*, 5, pp. 527-538.
- Stenford, S. & L. Tanner (2007). 'Executive views concerning decision support tools', *European Journal of operational research*, 181 (2), pp. 929-938.
- Stichting de Nationale Denktank (2010). *Zelf vertrouwen. Adviezen aan publieke organisaties om de vertrouwensrelatie met burgers te verbeteren*, Eindrapport De Nationale Denktank 2010 (Amsterdam: Stichting de Nationale Denktank).
- Swanborn, P. G. (1981). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: Inleiding in ontwerpstrategieën* (Meppel/Amsterdam: Boom).
- Swanborn, P. G. (2008) [1996]. *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* (Amsterdam: Boom).
- Thiel, S. van (2010) [2007]. *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding* (Bussum: Uitgeverij Coutinho).
- Trappenburg, M. (2008). 'Veranderdrift', in: Ankersmit, F. & L. Klinkers (red), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam: Van Gennip), pp. 86-102.
- Twist, M. van, R. Peeters, M. van der Steen (2007). *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid* (Den Haag: NSOB).
- Twist, M. van, M. van der Steen, M. van der Vlist, R. Demkes (2009). *Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling. Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020* (Den Haag: NSOB).
- Weick, K. E. (1990). 'The vulnerable system: an analysis of the Tenerife Air disaster', *Journal of management*, 16 (3), pp. 571-593.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Thousand Oaks: Sage Publications).
- Weick, K.E. (2001). *Making sense of the organization* (Cornwall: Blackwell Publishing).

Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (2010). *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, WRR Rapporten aan de regering (Amsterdam: Amsterdam University Press).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *iOverheid*, WRR Rapporten aan de regering (Amsterdam: Amsterdam University Press).

Whitley, R. (1989). 'On the nature of managerial tasks and skills: their distinguishing characteristics and organization', *Journal of management studies*, 3, pp. 209-224.

Whittington, R. (1996). 'Strategy as practice', *Long Range Planning*, 29 (5), pp. 731-735.

Whittington, R. (2006). 'Completing the practice turn in strategy research', *Organization Studies*, 27 (5), pp. 613-634.

Wilensky, H. L. (1964). 'The professionalization of everyone?', *The American journal of sociology*, 70 (2), pp. 137-157.

Wit, B. de & R. Meyer, (1995). *Strategy Synthesis. Resolving strategy paradoxes to create competitive advantage* (Londen: Thomson Business Press).

Wit, B. de., R. Meyer, K. Breed (2000). *Strategisch management van publieke organisaties: De overheid in paradoxen* (Den Haag, Lemma).

Overige bronnen

Aerotropolis, geraadpleegd via: <http://www.aerotropolis.com/airportCities/about-the-aerotropolis>

De Telegraaf (2011, 5 maart). 'Klem tussen de regeltjes', *De Telegraaf*.

Financieel Dagblad (2002, 26 april). 'Ambtelijke top pleit voor centrale regie', *Financieel Dagblad*.

Inoverheid (2011, 28 februari). 'Ambtenaren: plannen van politici zijn onuitvoerbaar', *Inoverheid*, geraadpleegd via: <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/2178313/ambtenaren-plannen-van-politici-zijn-onuitvoerbaar.html>, op 1 maart 2011.

Strategy-as-practice, geraadpleegd via: <http://www.Strategy-as-practice.org>.

Trouw (2005). 'Samenleving als proeftuin', 17 juni 2005.

Tweede Kamer (2011, 8 maart). 'CDA: maak einde aan regeloerwoud voor gehandicapten', www.tweedekamer.nl, geraadpleegd via: http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/kamer_in_het_kort/regeloerwoud_gehandicapten.jsp.

Krantenartikelen omslag

De Telegraaf (2011, 2 juli). 'Chemie-Pack-kwarter weer op vrije voeten', *De Telegraaf*.

De Volkskrant (2011, 2 juli). 'Yes minister', wij willen kernenergie', *De Volkskrant*.

NRC Handelsblad (2011, 2 juli). 'Britten probeerden ramp Fukushima te relativieren', *NRC Handelsblad*.

NRC Handelsblad (2011, 2 juli). 'Pleit de PVV nu echt voor 'Hollandse' hits?', *NRC Handelsblad*.

NRC Next (2011, 22 april). 'Scholieren los met telefoon', *NRC Next*.

NRC Next (2011, 16 mei). 'Topdocent op het hbo kan ook zonder diploma', *NRC Next*.

NRC Next (2011, 28 juni). 'Weer: 36 graden + hagel', *NRC Next*.

NRC Next (2011, 28 juni). 'Zwaardere straf voor jongeren', *NRC Next*.

NRC Next (2011, 30 juni). 'Nog even over die polder', hè, *NRC Next*.

Trouw (2011, 2 juli). 'Leger heeft meer inhoud dan parlement', *Trouw*.

Bijlage I Respondentenlijst

Veiligheid en Justitie (VenJ)

Dinsdag 22 maart 2011 12-13uur

Krijn van Beek - Directeur Directie Strategie; verkennend gesprek.

Donderdag 12 mei 2011 11-12uur

Krijn van Beek - Directeur Directie Strategie

Woensdag 25 mei 2011 9.30-10.30uur

Max Kommer – Coördinator Strategieontwikkeling en plaatsvervangend directeur Directie Strategie

Woensdag 25 mei 2011 10.30-11.30uur

Peter van Wijck – Coördinator Strategieontwikkeling Directie Strategie

Donderdag 28 juni 2011 9.30-10.30uur

Jacqueline de Jong – Strategisch Verkenner Directie Strategie

Woensdag 22 juni 2011 9.30-10.30uur

Krijn van Beek – Directeur Directie Strategie; presenteren en doorspreken bevindingen

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Woensdag 18 mei 2011 16.00-17.00uur

Arnold Jonk - Voorzitter Strategiebeeraad Rijksbreed en directeur Directie Kennis

Vrijdag 27 mei 9.00-10.00uur

Mark Imandt – Programmaleider Innovatie Cluster Kenniseconomie (KE) Directie Kennis

Dinsdag 31 mei 17.00-18.00uur

Kasper Weekenborg – Clusterhoofd Prognoses, scenario's en beleidsstatistiek (PSP) Directie Kennis

Woensdag 1 juni 9.30-10.30uur

Marianne Bos – Clusterhoofd Strategisch informatiebeleid (SIB) Directie Kennis

Woensdag 8 juni 10.00-11.00uur

Rien Rouw – Cluster Kennisverbindingen & Horizonscans (K&H)

Dinsdag 28 juni 12.00-13.00uur

Alle respondenten en MT Directie Kennis – Presenteren en doorspreken bevindingen

Infrastructuur en Milieu (IenM)

Dinsdag 31 mei 2011 13.00-14.00uur

Egon Ariens – medewerker KIS

Woensdag 8 juni 13.30-14.30uur

Olaf Cornielje – Afdelingshoofd Afdeling Strategie, Economie en Logistiek DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

Vrijdag 10 juni 2011 13.30-14.30uur

Felix Wolf – Coördinator Strategie, Kennis en Innovatie (SKI-team) DG Water

Maandag 27 juni 2011 13.30-14.30uur

Eli de Vries – vanaf 1 juli 2011 Senior Strateeg DG Milieu, voorheen vanaf 1 december 2010 KIS i.o.

Bijlage II Topiclijst interviews

Introductie

- Achtergrond onderzoek en doel van het gesprek: onderzoeken omgang van strategen bij de Rijksoverheid met actuele gebeurtenissen.
- Verloop van het gesprek: tijdsduur, opbouw, aangeven dat vragen en inbreng van de respondent welkom zijn.
- Omgang met de informatie: respondent blijft anoniem, er wordt in het onderzoek wel verwezen naar de strategische eenheid, de respondent mag op het interviewverslag reageren wanneer gewenst.
- Toestemming vragen voor geluidsopnamen.

Strategische ambitie

- Wat is uw functie?
- Kunt u iets vertellen over het doel/visie van de eenheid, en persoonlijke opvatting over strategie?
 - o Waarom doet de overheid/ministerie aan strategie?
 - o Wie zijn de strategen binnen de Rijksoverheid en het departement?
 - o Wat is de verhouding van de eenheid ten opzichte van andere onderdelen en personen binnen het ministerie die zich met strategie bezighouden?

Dilemma tussen inkapseling en afstoting

- Kunt u iets meer vertellen over de werkzaamheden en op welke manier u aan strategievorming/ontwikkeling doet? Wanneer bent u een succesvolle strateeg?
- In hoeverre speelt de positionering van de eenheid een rol voor het werk? Wat is de invloed van de positionering? Wat doet de eenheid goed?
- Hoe komt u tot uw werkzaamheden? In hoeverre kunt u vrij kiezen van onderwerpen, en waarvan is dit afhankelijk? In welke mate wordt er agenderend of vraaggestuurd gewerkt?
- Wat zijn factoren die van invloed zijn op het werk? Bevorderen en belemmeren?
- Wat maakt dat u een balans vindt hiertussen? Op basis waarvan worden keuzes gemaakt wat te doen?

Omgang actuele gebeurtenissen

- In hoeverre bent u gespitst op de actualiteit? Hoe vindt u balans tussen actualiteit en lange termijn?
- Wat zijn actuele gebeurtenissen geweest waar u wel of niet iets mee hebt gedaan?
- Is het zo dat alleen gebeurtenissen eruit worden gepikt waar men nu mee bezig is?

Identificeren

- Op basis waarvan worden er thema's gekozen/gaat u met zaken aan de slag?
- Waar pikt u dingen op? Op welke manier komt u aan informatie? Wie komt ermee?
- Met welke gebeurtenissen komt u in aanraking?

Interpreteren

- Op basis waarvan er wel/niet mee aan de slag? Op basis waarvan is het belangrijk?

Interveniëren

- Wat heeft u gedaan? Op basis waarvan? Rol andere actoren?
- Was dit specifiek voor deze gebeurtenis of gangbare reactie? Wat had u nog meer kunnen doen?

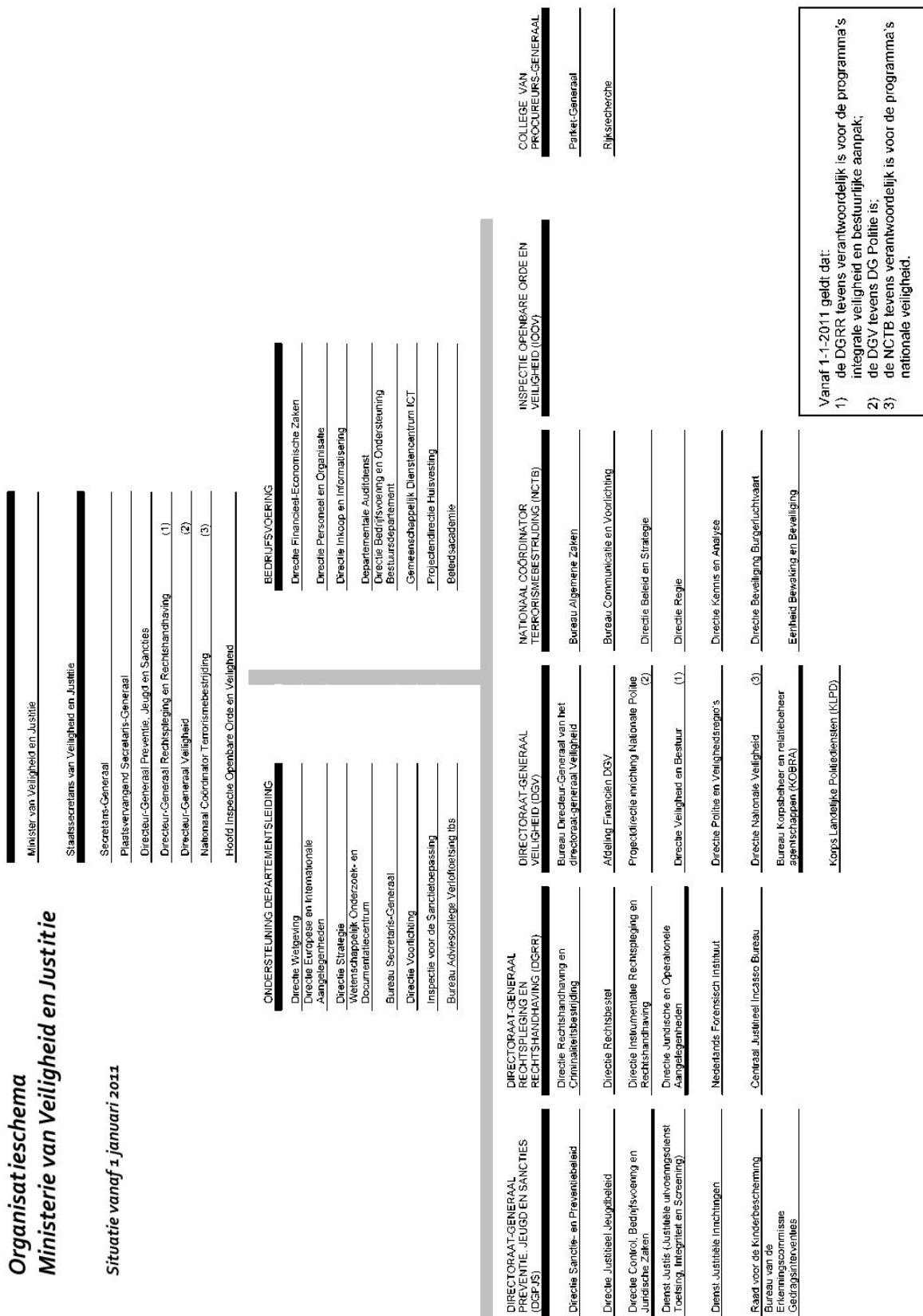
Afsluiting

- Samenvatten. Nog onduidelijkheden/vragen? Relevant dingen toe te voegen voor het onderzoek?
- Tips voor respondenten/documenten/bijeenkomsten?
- Interviewverslag/bevindingen ontvangen?
- Contactgegevens controleren

Bijlage III Organogram ministerie van VenJ

Organisatieschema Ministerie van Veiligheid en Justitie

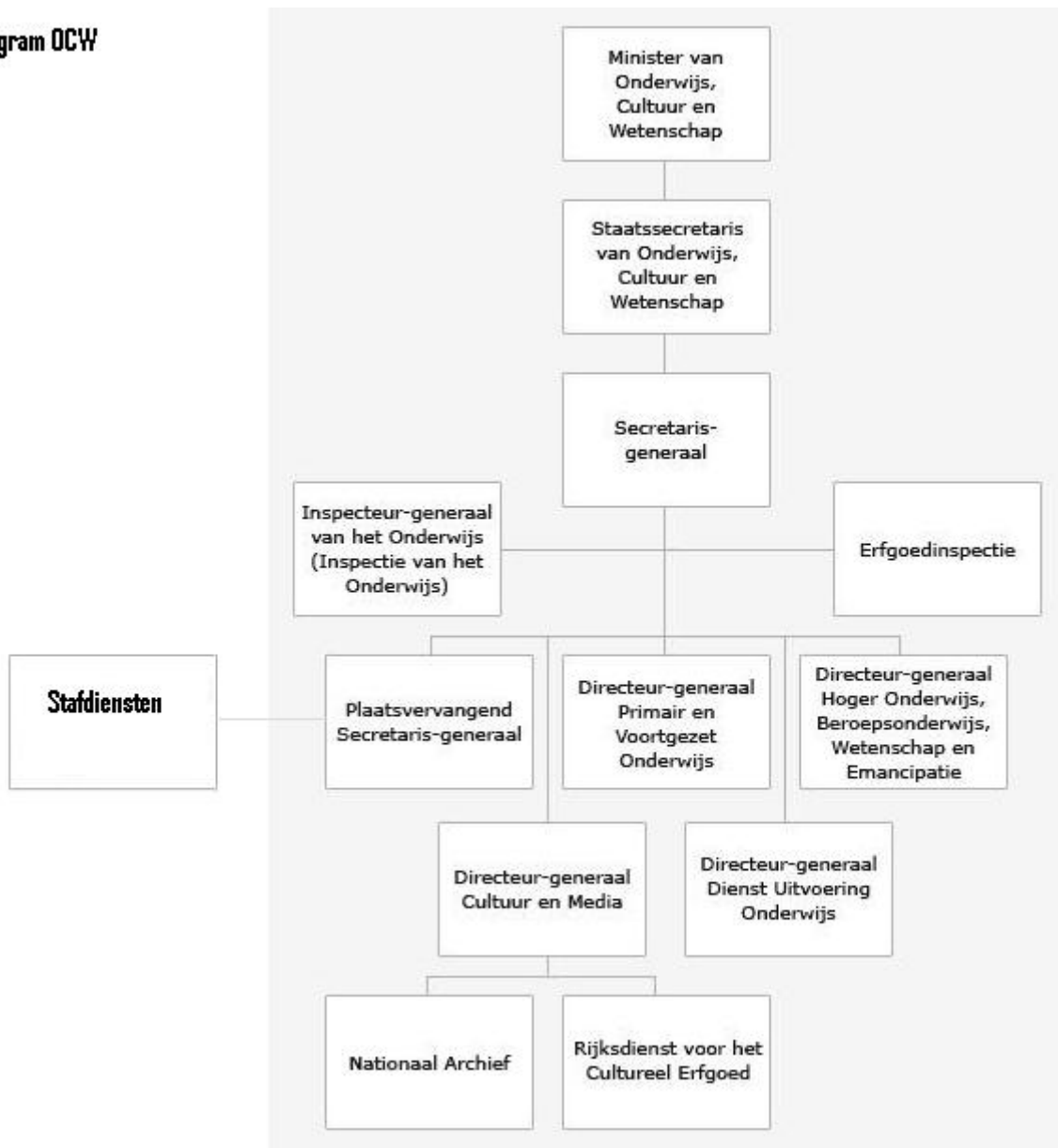
Situatie vanaf 1 januari 2011



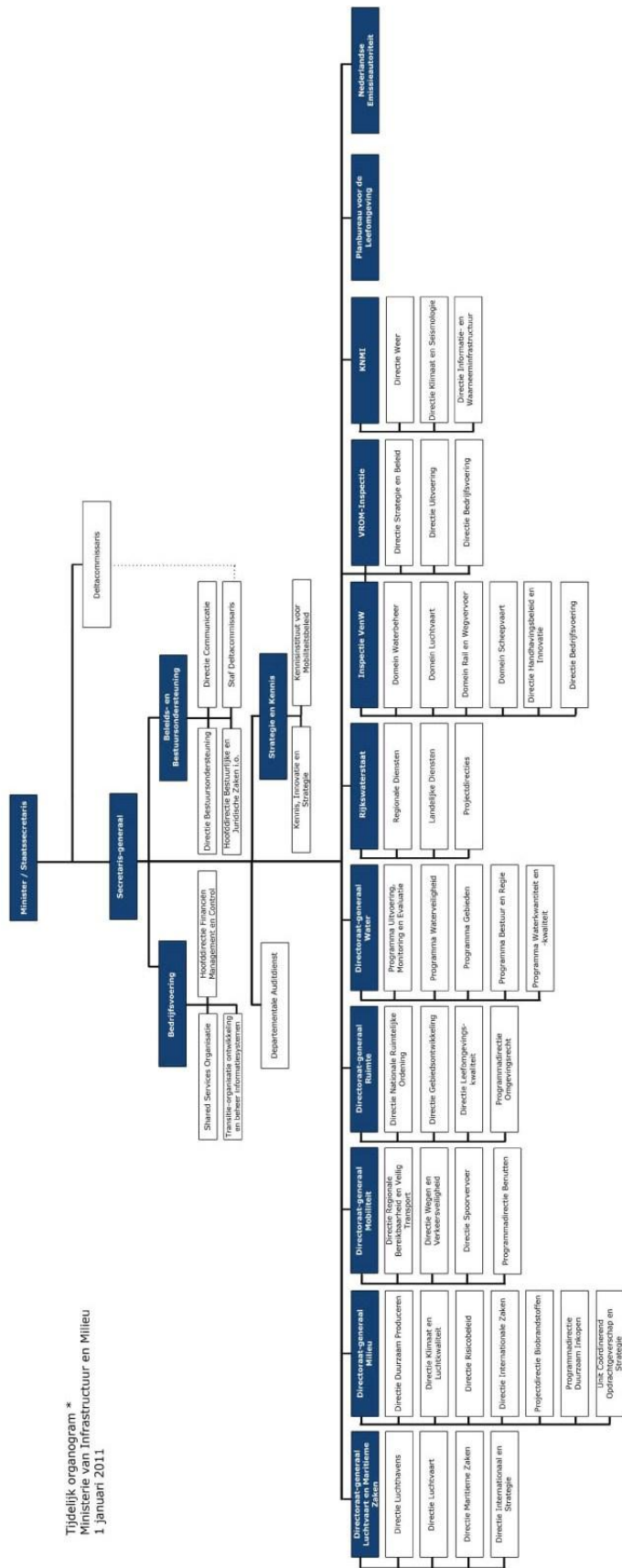
Vanaf 1-1-2011 geldt dat:
 1) de DGRR tevens verantwoordelijk is voor de programma's integrale veiligheid en bestuurlijke aanpak;
 2) de DGV tevens DG Politie is;
 3) de NCTB tevens verantwoordelijk is voor de programma's nationale veiligheid.

Bijlage IV Organogram ministerie van OCW

Organogram OCW



Bijlage V Organogram ministerie van IenM



* Dit tijdelijk organogram is beperkt tot directie-eenheden. Het Centrum Publiekparticipatie, rieden, overlegorganen, commissies en instellingen zijn hier niet in opgenomen.

Topdocent op het hbo kan ook

Gepromoveerden en hoogleraren voor de klas zijn niet altijd een zegen.

► Een hbo-docent moet vooral goed kunnen uitleggen.

► Salaris of academische opleiding zijn van minder belang.

Door FRED VAN 'T ENT

De docent op het hbo moet van de universiteit komen, schreef Martin Slagter afgelopen vrijdag op deze pagina. Zijn opiniestuk had amper verder naast de plank kunnen slaan.

Laat ik positief beginnen met de goede punten uit zijn betoog. Slagter vindt dat een hbo-docent minstens academisch geschoold zou moeten zijn. Hoewel dit stokoud nieuws is heeft hij hierin natuurlijk wel gelijk: het is belangrijk dat de docent hoger is opgeleid dan de studenten. Zijn tweede sterke punt, in de managementlaag snijden, is mogelijk nog ouder nieuws, maar in orde, prima, dat moet inderdaad gebeuren!

Maar dan. Slagter schrijft dat de redenen waarom er bij het hbo zo weinig universitair geschoelde mensen voor de klas staan 'zonnklaar' is: ze wor-

den ingeschaald in schaal 11 of, hoe durven ze, schaal 10! „Daar werf je geen hogeropgeleiden mee”.

Ik nodig hem graag uit om eens te komen 'neuzen' bij de opleiding Toegepaste Psychologie (TP) van de Hogeschool van Amsterdam, waar vorig jaar op acht vacatures maar liefst 101 cv's binnenkwamen van louter academische afgestudeerde mensen voor een docent 3 vacature (schaal 10 of 11). Op dit moment heeft onze opleiding 28 docenten in dienst die allemaal minstens universitair geschoold zijn en vrijwel allemaal op dit moment in schaal 10, 11 of 12 zitten.

Ik vind mijn salaris een prima prijs en vermoed dat ook mijn collega's uitzonderingen daargelaten, meer tevreden zijn. En nee, opleiding is geen matige of slechte opleiding: de gerenommeerde opleiding toegepaste psychologie Nederland. Best knap voor zo'n laagderbetaald team.

Hbo-docenten zouden vaker moeten worden betaald. Slagter massaal vakken geven en nauwelijks specifieke deskundigheid voor hebben omdat de leiding de bepaalt of de docent er 'betaald' voor wordt geacht. Dit gaat zel-

waardere straf voor jongeren

Staatssecretaris Teeven wil met een maximumstraf „een signaal geven” aan daders en slachtoffers. „Je komt er niet met twee jaar detentie vanaf.”

ROTTERDAM. Staatssecretaris Teeven (Justitie, VVD) wil de maximumstraf voor 16- en 17-jarigen verhogen van twee naar vier jaar. Dat schrijft de Tweede Kamer. De rechter kan nu al meer dan twee jaar cel opleggen door ze als volwassenen te behandelen. Dat komt ongeveer honderd keer per jaar voor.

Teeven wil het mogelijk maken om jongeren in de vorm van jeugd-tbs na afloop te zetten in volwassenen-tbs. Nu is de maximale duur van zo'n plaatsing in een gesloten jeugdinstelling twee jaar. De maatregel kan opgelegd worden als een kind twaalf jaar of ouder is. Een kind dat zes jaar later nog gevaarlijk wordt geacht, kan in de theorie levenslang vast komen te zitten in een tbs-instelling. Volgens Teeven bestaat nu ook al de mogelijkheid een jongere 'volwassen' tbs opleggen, door hem binnen het maximumstrafrecht te berechten. Het zijn zijn brief gaat Teeven voorbij aan het advies van de Raad voor de

Lobby ambtenaren en kernenergiebedrijven

Britten probeerden ramp Fukushima te relativiseren

Door een onzer redacteurs

ROTTERDAM. Britse ambtenaren hebben direct na de kernramp in Fukushima samen met kernenergiebedrijven geprobeerd de toonzetting van de berichtgeving te beïnvloeden. Zo hoopten ze mogelijke protesten tegen de Britse plannen voor de bouw van nieuwe kerncentrales voor te zijn.

Dat blijkt uit ruim tachtig e-mails die de Britse krant *The Guardian* heeft gekregen op basis van de Freedom of Information Act, de wet op de openbaarheid van bestuur.

Japan werd op 11 maart getroffen door een aardbeving en een tsunami die de kernreactoren bij Fukushima zwaar beschadigden. Twee dagen later, toen de omvang van de ramp nog onduidelijk was, schreef een ambte-

naar van Economische Zaken en Innovatie: „We moeten samenwerken en krachtige, gecoördineerde signalen geven. Het risico bestaat dat deze gebeurtenis wereldwijd gevolgen heeft voor deze industrie. We moeten ons ervan verzekeren dat de anti-nucleaire jongens en meisjes geen terrein winnen.”

Volgens de ambtenaar moet steeds nadrukkelijk worden gewezen op de veiligheid van kernenergie. „Alle verhalen waarin wordt geprobeerd een vergelijking te maken met Tsjernobyl moeten we de kop indrukken.”

Op 7 april was er een gezamenlijke vergadering over een „strategie” bedoeld om er zeker van te zijn dat we het vertrouwen van het Britse publiek behouden over de veiligheid van kerncentrales en de bouw van nieuwe centrales”.

De betrokken ministeries noemen het in een reactie vanzelfsprekend dat ze „gezien de ernst van de gebeurtenissen in Japan informatie deelden met de betrokken partijen”, juist ook met de beheerders van kerncentrales.

Volgens een woordvoerder kwam het pleidooi van „een lagere ambtenaar die niet verantwoordelijk is voor kernenergie en geen invloed had op de besluiten van de minister”.

Maar Tom Burke, hoogleraar en oud-adviseur van de regering, waarschuwt dat de Britse overheid nauwe banden heeft met de nucleaire industrie en „problemen eerder toedekt dan onthult en aanpakt”. De Conservatieve parlementariër Zac Goldsmith vindt het „ontstellend als ministeries hebben geprobeerd de gevolgen van Fukushima te bagatelliseren”.

Log even over die polder, hè

immer debatteert vandaag met Bleker over de Hedwigepolder

Staatssecretaris Bleker heeft laten weten om de Hedwigepolder droog te houden.

In Brussel heerst twijfel over de alternatieve plan én over de Nederlandse houding.

nog eens moest zien: Nederland probeert al zo lang alternatieven te bedenken voor de ontpoldering. Waarom zou dat nu opeens wel lukken?

Nederland is wettelijk verplicht om de natuur in het mondingsgebied van de Schelde te beschermen – het staat ook in het verdrag met Vlaanderen over de verdeling van de Weste-

Brusselse ambtenaren weten ook dat Nederland wil bezuinigen op natuurbescherming. Ze zien, zeggen ze, dat manieren worden gezocht om onder Europese verplichtingen uit te komen.

En er waren de afgelopen tijd ook al drie eurocommissarissen die Nederland kritische vragen stelden over

graag volleybal op het strand van Scheveningen. Hij houdt ook, zegt hij tegen medewerkers, van de directe stijl van communiceren van Nederlanders. Aan Nederlandse kant wordt dat gezien als een voordeel in de onderhandelingen.

De Vlaamse regering wil daar nu niet aan meedoen. „Iedereen weet dat