

Strategische beleidsvorming bij de Nederlandse rijksoverheid

P.H.A.M. Kurstjens

Ir. Peter Kurstjens was tot 1 mei 1999 senior medewerker strategische beleidsvorming bij de directie Kabinet van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; vanaf 1 mei 1999 is hij bezig met het opzetten van een bureau voor publiek-private samenwerking bij de Dienst Landelijk Gebied in Utrecht.

Adres: Pr. Bernhardlaan 141
2264 CC Leidschendam
T (030) 28 586 08 F (030) 28 589 99
e-mail: P.H.A.M.Kurstjens@DLG.ACRO.NL

Samenvatting

Wat is strategie en wat onderscheidt strategische beleidsvorming in het bedrijfsleven van strategie-vorming bij de overheid? Strategie is in dit artikel beschreven als een leidraad voor het eigen handelen, waarbij een antwoord op drie vragen gegeven moet worden (strategische driehoek). Het specifieke van strategie bij de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven is, dat het lastiger is om in de openbaarheid en in een democratische setting met strategische beleidsvorming bezig te zijn.

Om te kunnen begrijpen hoe bij de rijksoverheid de aanpak van strategievorming is georganiseerd, is inzicht in de ontwikkeling van het denken over strategie belangrijk. Dit komt naar voren in de beschrijving van de rol van denktanks (wrr en planbureaus) binnen de rijksoverheid. Maar de feitelijke strategische beslissingen worden niet bij de wrr en de planbureaus genomen. Daarom is de organisatie van strategievorming bij de departementen beschreven. Het blijkt een divers palet te zijn. Daarbij wordt ook de rol van de politici (bestuur en volksvertegenwoordiging) belicht en kort ingegaan op het binnenlands bestuur.

Verder inzoomend, komen ervaringen aan bod

van een klein strategisch bureau bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De opvatting van strategie bij dit bureau is te beschrijven als het bevorderen van zelforganiserende processen en zorgen dat de organisatie strategischer gaat functioneren (hoewel ook inhoudelijke visies aan de orde worden gesteld, zodat proces en inhoud evenveel aan bod komen). Een andere opvatting ziet strategie als plannen maken. Hiervan worden omwille van de omvang van dit artikel geen ervaringen beschreven.

Geprobeerd wordt uit het voorgaande lessen te trekken voor de aanpak van strategische beleidsvorming bij gemeentelijke organisaties. Een versterking van het strategisch vermogen van een gemeente is maatwerk. Daarbij is het zinvol enkele vragen langs te lopen en te beantwoorden. Een belangrijk punt voor nadere studie en doordenking vraagt mijns inziens de rol van de politiek (zowel bestuur als volksvertegenwoordiging) in de strategische beleidsvorming. Zeker in relatie tot interactieve beleidsvorming lijkt me dit een punt voor de onderzoeksagenda. Ook Willem Trommel gaat in zijn kritische reflectie in op de rol van de politiek.

1 Inleiding

Wat is strategie en wat onderscheidt strategische beleidsvorming in het bedrijfsleven van die bij de overheid? Een antwoord op deze vragen is nodig om te kunnen begrijpen hoe bij de rijksoverheid de aanpak van strategievorming is georganiseerd. Het blijkt een divers palet te zijn dat de historische ontwikkeling in het denken over strategie weerspiegelt. Geprobeerd wordt hieruit lessen te trekken voor de aanpak bij gemeentelijke organisaties.

2 Het specifieke van strategie bij de overheid

De meeste literatuur over strategie gaat over organisaties in het bedrijfsleven. Vaak zijn het wereldberoemde managementgoeroes als Mintzberg, Ansoff, Peters en Waterman, Senge, De Geus, Prahalad en Hamel, die hun ervaringen en onderzoek op dit terrein presenteren. En meestal zeggen ze erbij dat hun inzichten ook gebruikt kunnen worden in overheidsorganisaties. Voor een groot deel is dat ook juist. Overheden hebben immers ook te maken met turbulente veranderingen buiten de organisatie, met de ongekende samenleving en met een onvoorspelbare toekomst. En overheden hebben ook grote organisaties met hun eigen dynamiek en interne gerichtheid.

Maar de overheid neemt besluiten in het openbaar, is onderworpen aan democratische controle en wordt sterk beïnvloed door de media. Er zijn regelmatig politieke verkiezingen, de gekozen leiders worden meer op hun populariteit afgerekend dan in het bedrijfsleven en de besluitvormingscyclus kan heropend worden in nieuwe politieke constellaties. De doelstellingen zijn meervoudig en vaag (het 'algemeen belang'). De overheid functioneert niet in een markt, er zijn geen concurrenten, de output is minder goed te beschrijven en te kwantificeren. Veranderende normen en waarden zijn via de media van grote invloed op de dagelijkse besluitvorming. De waan van de dag regeert hierdoor niet zelden (zie bijvoorbeeld de ervaringen van een parlementariër als Hans Jeekel (1998)). Dit alles maakt een oriëntatie op de lange termijn bij de overheid toch een tikkeltje lastiger dan in het bedrijfsleven.

Een bijzondere vraag is of we ook de parlementariërs tot de rijksoverheid moeten rekenen. Omdat ze als controleurs deel uitmaken van het besluitvormingsproces, ben ik geneigd deze vraag met ja te beantwoorden. Maar daarmee zitten we wel met-

een in de kern van veranderingen in het democratisch bestel zelf.

Van het begrip strategie bestaan veel verschillende definities, zoals het openingsartikel van Verdaas en Arts laat zien. Voor een goed begrip van het onderhavige artikel zal ik *mijn* beeld ervan schetsen. Naar mijn mening is er niet zoveel verschil met het begrip dat in grote delen van het bedrijfsleven wordt gebruikt. Strategie is een leidraad voor het eigen handelen, een beleidslijn voor wat je gaat doen, voor actie, voor keuzes en beslissingen. Je handelt niet ad hoc en naar de waan van de dag, maar je houdt rekening met drie dingen:

- * wat kan ik, waar is mijn organisatie goed in, wat zijn de sterkten en zwaktes van het beleidsonderwerp (huidige identiteit);
- * wat zal er in de toekomst kunnen gebeuren dat relevant is voor mijn organisatie of beleidsonderwerp (toekomstige omgeving);
- * wat wil ik, waar wil mijn organisatie naar toe, in welke richting vind ik dat het beleidsonderwerp zich moet ontwikkelen (toekomstige identiteit).

Figuur 1: Strategische driehoek



De toekomst overkomt je, maar de toekomst maak je voor een deel ook zelf. Strategie kan dus betrekking hebben op een organisatie, maar ook op het inhoudelijk beleid op een bepaald terrein, en hopelijk wordt daarbij een verband gelegd tussen de strategie voor het beleidsonderwerp en voor de organisatie die dat beleid moet gaan uitvoeren.

De confrontatie en synthese van de antwoorden op bovenstaande drie vragen levert de leidraad voor wat je gaat doen. Dit wordt wel de 'strategische driehoek' genoemd. Naar mijn mening is er geen wezenlijk verschil tussen strategische beleidsvor-

ming en 'gewone' beleidsvorming. Want als je iets met beleid doet, doe je het doordacht en rekening houdend met de dag van morgen, met wat je kunt en met wat je wilt. Strategie wordt te vaak als iets magisch gezien.

Veel ambtenaren hebben de ervaring dat ze het vak van beleid maken in de praktijk hebben moeten leren. Vaak zijn ze als materiedeskundige binnengehaald. Ze hebben meestal geen opleiding genoten als beleids- of bestuurskundige. Ze worden bijgeschoold via cursussen. Daar is niets mis mee. Maar ook dan ervaren ze geen systematische aanpak binnen de rijksoverheid. Wetenschappelijke literatuur en methoden en technieken zijn bij mijn weten voor de overheid beperkt toegankelijk en hebben een vertaalslag nodig. Er is echter in de overheidsorganisatie wel het een en ander in gang gezet ter versterking van het strategisch opereren. Daar gaan de volgende paragrafen over.

3 De organisatie van strategische beleidsvorming bij het rijk: denktanks

Bij strategie is de associatie met denktanks snel gelegd. Bij de rijksoverheid zijn dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de planbureaus.

De WRR is als Voorlopige Raad in 1972 opgericht na een oproep van de OESO in 1966, die een leemte constateerde in de ondersteuning van de politiek bij het denken over de lange termijn. Men verwachtte destijds veel van een wetenschappelijke benadering, omdat de wetenschap de politiek voor vergissingen zou kunnen behoeden en keuzes zou kunnen bieden tussen alternatieve toekomstscenario's. De behoefte aan planning, verkenning en analyse van maatschappelijke verhoudingen was binnen een besloten nationale economie en samenleving nodig om het beleid te oriënteren en zo nodig te disciplineren. Nu – meer dan 25 jaar later – gaat het meer om het krijgen van een voorsprong in de internationale beleidsconcurrentie en om versterking van het draagvlak voor daarop gericht beleid (WRR 1997).

Van de WRR werd destijds gedacht dat deze ook een integrerende functie moest hebben voor de planbureaus. Hierbij speelde het denken in sectoren en facetten van de commissie-Wolf (1970) een rol. Voor alle facetten (economisch, ruimtelijk, mi-

lieukundig en sociaal-cultureel) werd een planbureau wenselijk geacht. Het Centraal Planbureau (CPB) bestond al voor het economisch facet (direct na de Tweede Wereldoorlog opgericht), waarna de Rijksplanologische Dienst (RPD)¹ en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) volgden. In 1973 werd het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) opgericht, waarmee alle facetten van beleid gedekt werden geacht. De planbureaus dienden onafhankelijk van de politiek wetenschappelijk verantwoorde informatie te geven, en zouden als een soort verrekijker in de toekomst kunnen zien. De politiek zou niet over de cijfers moeten discussiëren, maar over oplossingen voor problemen die door die cijfers en analyses werden beschreven. Een stelsel van beleidsplannen voor deze facetten (met planning als wetenschappelijke beleidsvoorbereiding) werd gezien als de belichaming van de strategie van de overheid.

Inmiddels wordt hier anders over gedacht. Beleidsprocessen verlopen nauwelijks planmatig. Beleidscoördinatie is niet een wetenschappelijk of een organisatieprobleem, maar een kwestie van overleg, competitie en conflictbeslechting over belangenstellingen. De rationele, wetenschappelijke benadering van beleid is gaandeweg vervangen door een netwerkbenadering. Planning en beleidsvorming zijn meer en meer synonieme begrippen geworden (CPB, RIVM, RPD, SCP 1995). En beleidsvorming is de kerntaak van een departement, niet van een planbureau (Rapportage van de Secretarissen-generaal maart 1993; R.J. in 't Veld en M.J.W van Twist juni 1993).

Brede en objectiverende informatie blijft voor alle fasen van het beleidsvormingsproces zinvol. Hier ligt een taak voor de planbureaus die past in het hedendaagse denken over planning en beleid. Planbureaus kunnen wat gemakkelijker afstand nemen van het reguliere beleid en van de bestaande belangen. Recent opgelaaide discussies over de waarde van hun modellen en over verschillen van wetenschappelijk inzicht over bijvoorbeeld Schiphol maken duidelijk, dat deze door het rijk betaalde instellingen niet echt onafhankelijk onderzoek kunnen bedrijven. Deels heeft dit te maken met de opdrachten van de eigenaar-departementen, deels met de paradigma's van de onderzoeksdisciplines. Niettemin is het goed dat kerndepartementen en

politici met kritische analyses worden geconfronteerd. Sterker nog: een goede beleidsmaker zou zelf om kritische signalen en analyses moeten vragen, die een rol kunnen spelen bij interactieve beleidsvorming (zoals rond een Tweede Nationale Luchthaven). Indien de planbureaus erin slagen de kritiek op elkaars onderzoeksannahes te gebruiken om te komen tot bredere inzichten, dan kunnen de smalle beleidskokers hier nog veel van leren.

De RPD wordt feitelijk niet meer genoemd in het rijtje van planbureaus,² omdat ze de rol als beleidsdienst 'voorop heeft gezet'. Formeel is er echter nog weinig veranderd en draait de RPD gewoon mee in het overleg van de planbureaus. Met de aankondiging van de RPD als beleidsdienst is de situatie er niet helderder op geworden. De planbureau functie voor de ruimtelijke ordening – in de zin van het geven van beleidsonafhankelijke analyses en signalen – zou onafhankelijker georganiseerd moeten zijn, zodat geen verwarring meer ontstaat of producten van deze dienst nu gezien moeten worden als onafhankelijke studies en contra-expertise, of als beleidsstukken. Het argument dat ruimtelijke ordening het als klein beleidsterrein zonder financieel instrumentarium moet hebben van overtuigende studies is niet onjuist, maar onvoldoende. Het hybride karakter van de RPD staat een versterking als gewone beleidsdienst in de weg. De WRR heeft er bijvoorbeeld recent op gewezen dat plannen en financiën voor investeringen juist in verband met de uitvoering meer met elkaar in verband gebracht zouden moeten worden (WRR 1998). De uitvoering van het ruimtelijk beleid is een ondergeschoven kindje en vraagt een ander type beleidsvorming dan van de huidige dienst. De RPD als gewone beleidsdienst zou juist behoefte moeten hebben aan min of meer onafhankelijke studies, zodat de planuitvoering van een Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) van de RPD als beleidsdienst niet wordt doorkruist door studieachtige voorbereidingen voor een Vijfde Nota van de RPD als planbureau. Dan wordt de minister van VROM ook niet in verlegenheid gebracht.

Hoewel dit overzicht van ontwikkelingen bij WRR en planbureaus misschien suggereert dat bij de rijksoverheid veel aan strategievorming gebeurt, moet voor een beoordeling van het effect eerst naar de departementen en de politiek gekeken worden.

4 De organisatie van strategische beleidsvorming bij de departementen

Hoe is nu de strategische beleidsvorming bij de kerndepartementen zelf georganiseerd? Daar, en niet bij de planbureaus, worden immers de strategische beslissingen voorbereid. Onderzoeken van WRR en planbureaus belanden vaak op de grote stapel op het bureau van beleidsverantwoordelijken, tenzij ze in de media de aandacht trekken en politiek relevant worden, en tenzij de signalen ambtelijk versterkt worden. Hoe gaan beleidsvoorbereiders echter om met signalen uit de omgeving? Soms willen ze signalen immers niet zien, omdat ze niet goed uitkomen. En soms kunnen ze ze niet zien, omdat het voorstellingsvermogen over de toekomst tekortschiet. Veel verkenningen dringen niet door in het denkraam van beleidsmakers en beslissers.

Organisaties of delen ervan hebben vaak niet in de gaten hoe turbulent de omgeving daarbuiten is. Ze zijn in zichzelf gekeerd bezig, of met de eigen positie in competentiekwesties, en sterk gericht op de dingen van vandaag. Door de grote informatie-vloed wordt onvoldoende zelf nagedacht over wat in de komende vijf of tien jaar belangrijk zal zijn, waardoor geen goede selectie van informatie plaatsvindt. Selecteren en keuzes maken zijn cruciale onderdelen van strategische beleidsvorming.

Bij de rijksoverheid zijn er verschillende antwoorden op de vraag hoe strategische beleidsvorming georganiseerd kan worden:

- * afzonderlijke directies die verantwoordelijk zijn voor strategische beleidsnota's. De organisatiestrategie bestaat uit plannen maken (rationeel georiënteerd, *deliberate strategies*, zie voor een overzicht Aad Vijverberg 1998). Voorbeelden: de directie Strategische Planning bij VROM-DGM is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het Nationaal Milieubeleidsplan; de directie Strategie en Coördinatie bij Verkeer en Waterstaat (in 1997/98 totstandgekomen) werkt niet voor één directoraat-generaal maar voor het hele ministerie en is onder meer verantwoordelijk voor de totstandkoming van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan;
- * kleine strategische eenheden die zorgen dat de hele organisatie strategischer gaat werken. De organisatiestrategie is erop gericht zelforganiserende processen te bevorderen (georiënteerd op

complexiteit en chaos, *emergent strategies*). Voorbeelden: Groep Q bij Rijkswaterstaat en Bureau Strategische Beleidsvorming bij LNV. Deze organiseren bijeenkomsten over scenario's of vitale onderwerpen met degenen die verantwoordelijk zijn voor de inzet van mensen en middelen. De laatsten worden beschouwd als degenen die verantwoordelijk zijn voor de strategievorming. Recent (eerste kwartaal 1999) is ook bij VROM het besluit genomen tot een kleine strategie-eenheid voor het gehele ministerie. De vormgeving daarvan moet nog plaatsvinden. Er is in tegenstelling tot Verkeer en Waterstaat bewust afgezien van een gezamenlijke strategiedienst;

- * tussenvormen als stafbureaus en analyse-eenheden, die ondersteunende werkzaamheden uitvoeren voor beslissers. Voorbeelden: de directie Algemene Economische Politiek bij Economische Zaken, SWIDOC bij Justitie.

Daarnaast wordt meer en meer onderkend dat informele dwarsverbanden en platforms niet alleen belangrijk zijn voor het netwerken, maar ook voor de dialoog. In een formele setting gaat het meestal niet om vergroting van gezamenlijke inzichten, maar om overleg en onderhandeling. Dialogen hebben als kenmerk het uitstellen van een oordeel om via een evenwicht tussen bepleiten en onderzoeken tot meer inzicht te komen in een bepaald onderwerp. Voorbeelden: de directeuren strategisch omgevingsbeleid (van zeven departementen), de procesmetselaars (van vier departementen rond interactieve beleidsvorming), het Platform Beleidsanalyse (georganiseerd door het ministerie van Financiën, zie bijvoorbeeld Werkgroep maatschappelijke sturing van het platform beleidsanalyse 1998).

Strategie kan betrekking hebben op de inhoud van beleid maar (liefst in samenhang daarmee) ook op organisatieontwikkeling, meestal via de directie Personeel en Organisatie. Zo besteedt bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer aandacht aan versterking van de strategische capaciteiten, nu men naast een rechtmatigheidstoets meer en meer aandacht besteedt aan de doelmatigheid van overheidshandelen.

Vrij recent (begin 1999) is op initiatief van het ministerie van Justitie in het Beraad van Secretarissen-Generaal gesproken over een versterking van

het strategisch denken van de rijksoverheid door interdepartementaal scenario's te ontwikkelen. Begonnen wordt met twee onderwerpen namelijk de grootstedelijke samenleving en de institutionele toekomst van de EU. Mits goed toegepast kunnen scenario's krachtige hulpmiddelen vormen voor strategieontwikkeling, omdat door het denken over mogelijke toekomstige hedendaagse signalen beter begrepen kunnen worden. Het is alsof hiermee een 'toekomstgeheugen' wordt opgebouwd. De denkramen (*mental maps*) van mensen worden verruimd, waardoor innovatie en aanpassing aan veranderende omstandigheden een grotere kans krijgen. In het voorstel voor de SG's is echter nog niet goed te overzien of de gekozen aanpak bij beide onderwerpen leidt tot een strategisch proces met de belangrijkste spelers. Als het een scenario-exercitie is die voor het bestaande beleid en beleidsverantwoordelijken geen spanning oplevert, geen lastige punten of vaste stellingnames in discussie brengt en als exercitie op afstand blijft, dan heeft het maken van scenario's nauwelijks invloed op de vigerende denkbeelden en agendapunten. Dan worden de scenario's in een mooi boekje opgeschreven en is er in de hoofden van beleidsvoorbereiders en politieke beslis-sers weinig gebeurd.

Een belangrijke speler in beleidsbeslissingen bij de overheid hebben we hierboven nog niet in beeld gehad. Dat zijn politici, zowel bestuurders als de volksvertegenwoordiging. Een minister wil in vier jaar kunnen scoren. Hoe betrek je die bij het langetermijndenken in en buiten een departement? Het antwoord daarop is sterk afhankelijk van de persoon, maar blijft een lastig punt.

Politici in de Tweede Kamer lijken soms als beoordelaars van beslissingen van de regering alleen maar reactief bezig. Bezig met de waan van de dagelijkse persberichten, bezig met onderlinge machtsverhoudingen. Dit is overigens begrijpelijk, het parlement controleert het regeringsbeleid. Het heeft daarnaast wetgevende taken. Er is echter weinig rust voor fundamentele doordenking van veranderingen in de samenleving om beter te kunnen controleren en beslissen. En de ondersteuning van de parlementariërs door fractiespecialisten, de Algemene Rekenkamer en de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen haalt het niet bij de grote schare ambtenaren voor de regering.

Ambtenaren van nu hanteren nieuwe vormen van beleidsvoorbereiding waarbij ze vroegtijdig personen, groepen, organisaties en bedrijven in de samenleving betrekken bij het beleid. Ze hebben geleerd van de ervaring dat als het draagvlak voor beleid ontbreekt, de uitvoering stagneert en de handhaving tekortschiet. En vaak bevorderen ze met interactieve beleidsvorming of een meer procesmatige aanpak het zelforganiserend vermogen van de samenleving, zoals de toenadering tussen de bouwwereld en de natuurbescherming. Niet zelden worden daarbij inzichten ontwikkeld die aan de Tweede Kamer voorbijgaan, omdat de leden niet voor participanten zichtbaar zelf participeren, bijvoorbeeld in de discussies over de Maasvlakte of de Tweede Nationale Luchthaven.

De vraag hoe het parlement moet omgaan met dergelijke processen, is nog te weinig een punt van reflectie (zie Jeekel 1998). Het zou een goede zaak zijn, indien de Tweede Kamer meer gebruik zou maken van dialoogmethoden in een veilige omgeving. Niet alles hoeft in de openbaarheid onderzocht te worden. Er bestaan wel uitgebreide informele circuits en netwerken tussen Tweede-Kamerleden en samenleving. Maar de vraag is of dit ook dialogen betreft die het verwerven van gezamenlijke inzichten over de meest essentiële toekomstige ontwikkelingen beogen. Het Rathenau-instituut organiseert wel discussies over waarden in deze richting. En natuurlijk zijn er nadelen aan besloten politiek en is er behoefte aan meer openbaar debat over weging van waarden. Maar debatten moeten ook inhoudelijk stevig kunnen worden voorbereid. Gezamenlijk inzicht verwerven en reflectie moet daartoe ook in beslotenheid plaats kunnen vinden onder deskundige begeleiding. Daarmee wordt het parlement geen beleidsvoorbereidende rol toegedicht, maar wordt de controlerende rol versterkt en kan meer tegenspel geboden worden. Misschien dat met dergelijke werkwijzen sommige onderwerpen ontpolitiseerd worden, zodat het elkaar vliegen afvangen kan afnemen. Maar misschien ontstaan juist ook weer nieuwe politieke scheidslijnen, bijvoorbeeld langs de lijnen van milieu en economie.

Een vorm van in de openbaarheid nadenken over de toekomst is het ex ante parlementaire onderzoek. Dit is een veelgebruikte methode in de Verenigde Staten (*hearings*), waarbij vooraf de feiten worden beoordeeld van een toekomstig issue

waarvoor beleid nodig geacht wordt. In Nederland is dit geprobeerd met het issue klimaatverandering (commissie-Van Middelkoop). Vooraf nadenken over de gevolgen van invloedrijke trends zorgt ervoor, dat de voorstellen en beleidsbeslissingen van het kabinet beter beoordeeld kunnen worden. En zorgt er misschien voor dat de voorstellen van het kabinet met punten rekening houden die anders misschien over het hoofd gezien waren.

Het nadeel van deze wijze van werken is, dat het erg veel tijd kan kosten in relatie tot een concrete verbetering van de controlefunctie van de Kamer. Daar staat mogelijk meer draagvlak in de samenleving tegenover. Maar ook de vraag hoeveel tijd een structurele versterking van het denken van het parlement over de lange termijn en over dilemma's mag kosten. En wanneer moeten resultaten zichtbaar zijn: na drie maanden, na drie jaar? Gezien de geleidelijkheid en kracht van veranderingen in de samenleving en de sterke impact op de huidige en toekomstige generaties, lijkt mij een tijd kostende diepte-investering een noodzakelijke vereiste. Die diepte-investering kan bestaan uit een ex ante parlementair onderzoek, maar ook uit meer besloten toekomstdialogen en dilemmabesprekingen. Indien het strategisch denken van het parlement niet wordt versterkt, bijvoorbeeld over de invloed van de informatie- en communicatietechnologie, blijft de erosie van het huidige democratisch bestel mogelijk doorgaan. Het kan niet alleen afhangen van wat denktanks en planbureaus de parlementariërs te vertellen hebben.

Ervan uitgaande dat er sprake is van een erosie van het openbaar bestuur, moet er politiek vastgesteld worden of de samenleving dat erg vindt. Als het antwoord bevestigend is, ontstaat de vraag of referenda en koppeling van verkiezingsdata deel uitmaken van het antwoord op deze erosie van het bestuur. In deze context plaats ik de versterking van het strategisch denken van het parlement. Te hopen is dat de trage maar sterk eroderende werking van langetermijntrends echt serieus genomen gaat worden, bijvoorbeeld door het presidium van de Tweede Kamer.

Wat hierboven van het rijk gezegd is, geldt in grote lijnen ook voor Europa, provincies en gemeenten. Bij de Europese en provinciale verkiezingen is duidelijk geworden wat al langer gaande is: het ont-

staan van bestuurslagen die de burger niet erg aanspreken, maar die naar eigen gevoelens heel erg belangrijk zijn. Als minister Peper zinspeelt op een mogelijke overbodigheid van de provincies, zijn er velen die kwaad worden en de signalen niet willen zien. Maar enkele jaren eerder had een eigen *audit* van de provincies onder leiding van Commissaris van de Koningin van Noord-Holland (Van Kemenade) al tot de conclusie geleid, dat provincies een strategische agenda ontberen. Er is hier dus iets aan de hand dat velen aan het hart gaat, iets fundamenteels waarop we geen antwoorden weten, iets dat ook het bestuur van grote steden en omliggende kleine gemeenten raakt.

Hoe ziet bijvoorbeeld de meerjarige analyse eruit in de kwestie van de annexatie-perikelen rondom Den Haag en wat zijn de relevante punten voor de toekomst? Dit schreeuwt om vergroting van gezamenlijk inzicht en nadenken waar nu precies het toekomstige eigenbelang ligt van de gehele regio. Een verandering van denkramen is hier nodig, maar verandering doet kennelijk pijn. En wat pijn doet, raakt de kern van de zaak en is daarmee een goed selectie criterium voor een strategisch issue.

5 Ervaringen bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

Om te laten zien hoe in een concreet geval de versterking van het strategisch vermogen van een organisatie is aangepakt, wordt hier het ministerie van LNV beschreven. De wijze van aanpak biedt mogelijk leerervaringen voor gemeentelijke organisaties.

Bij het ministerie van LNV is in de reorganisatie van 1993/94 de principiële keuze gemaakt om de directoren-generaal op te heffen en te werken met een bestuursraad bestaande uit een secretaris-generaal en twee directeuren-generaal (destijds naar analogie van ocv). De bestuursraad acht zich verantwoordelijk voor de strategie op het niveau van het gehele ministerie, en wil 60% van zijn beschikbare tijd hieraan besteden. Op het niveau van de directies worden de directeuren geacht verantwoordelijk te zijn voor de strategie. Ter ondersteuning van de bestuursraad en ter facilitering van het contact tussen de twee genoemde niveaus is een klein, hooggekwalificeerd bureau van zeven personen in het leven geroepen. De missie van dit bureau is om de LNV-organisatie strategischer te laten werken. Om

te laten zien dat deze aanpak van de strategie serieus genomen dient te worden, is het hoofd van dit bureau op directeursniveau benoemd met een rechtstreekse lijn naar de bestuursraad. Nu, vijf jaar later, heeft dit bureau een flink aantal punten op de strategische agenda van het ministerie gekregen. De belangrijkste ervaringen daarbij laten zich als volgt beschrijven.

Het is erg belangrijk van tevoren de verantwoordelijkheid voor strategische beleidsvorming in de organisatie goed te doordenken en te doorleven. Strategie gaat niet alleen over de inhoud van het beleid, maar ook over het bedrijf (het ministerie zelf) en de omgeving ervan. Daarbij is evenveel aandacht nodig voor de inhoudelijke issues als voor de procesmatige kanten van de aanpak. Daarom is het belangrijk dat de mensen in een strategisch bureau gezamenlijk de inhoud van het beleidsterrein van de organisatie dekken (of in elk geval de belangrijkste terreinen) en daarin ook hun sporen verdiend hebben. Maar versterking met ontbrekende deskundigheid die in het ministerie opgebouwd moet worden, bij LNV bijvoorbeeld bestuurskunde, is niet verkeerd. De organisatie heeft weinig aan alleen theorie over strategie.

Theoretische kennis is nodig, maar kan ingehuurd worden om de inhoudelijke mensen om te scholen tot strateeg en te leren omgaan met de procesmatige kanten en met methoden van strategische beleidsvorming. Een strategisch bureau is het meest effectief als het zich ontwikkelt tot een groep die inhoudelijke dilemma's en taboes in de eigen organisatie aan de orde kan stellen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat 'achterkant van het gelijk'-vragen gesteld kunnen worden met steun van de hoogste baas. Dan kan er spanning gecreëerd worden, zodat de organisatie zich gaat beraden en belangrijke punten niet laat liggen.

Strategie moet niet een 'ver van mijn bed'-show zijn maar 'op de eigen huid komen', zoals sommigen zeggen. Doel hiervan is een verandering van mental maps, van denkramen en vaste denkbeelden over bijvoorbeeld de stuurbaarheid van ontwikkelingen. Door een andere en op de toekomst gerichte manier van denken kunnen blokkades tussen organisaties of organisatieonderdelen geslecht worden. Door denkoefeningen in de zin van 'wat... als, kunnen zaken zichtbaar gemaakt worden die je

nu nog niet ziet, maar die wel relevant zijn voor de toekomst. Een goede analyse van feiten en van de eigen omgeving, inclusief complexe terugkoppelingsmechanismen en de erkenning dat er meer oorzaken kunnen zijn voor een ontwikkeling (systeemdenken), uitgevoerd in teams, zijn enkele zaken die hierbij horen.

Andere voorwaarden voor strategisch opereren betreffen persoonlijk meesterschap, teamleren, visievorming en aandacht voor mental maps. Samen met systeemdenken zijn dit de vijf disciplines van de lerende organisatie (Peter Senge 1992).

Er zijn weerstanden te verwachten van mensen die 'wat... als'-analyses of scenariosessies een overbodige tijdsinvestering vinden. Maar de ervaring van BSB is dat scenario's krachtige instrumenten vormen om een organisatie te laten nadenken over de ongekende toekomst. Scenariosessies zijn ook oefeningen die regelmatig herhaald moeten worden, zodat het vermogen om vroegtijdig relevante signalen uit de omgeving op te pakken niet wegzakt.

Weerstand tegen verandering zijn sowieso te verwachten, omdat een bestaand systeem zich altijd verzet tegen verandering. Maar weerstanden zijn er ook, omdat de slimste mensen het het moeilijkst vinden om te leren. En dan wordt hier niet het eenvoudige leren bijvoorbeeld uit een boek bedoeld, maar vooral het kritisch bekijken van het eigen gedrag. Het is bedreigend om te erkennen gefaald te hebben, het is moeilijk om fouten toe te geven. 'Vroeger deed iedereen zo', is vaak de verdediging. Zeer bekwame mensen kunnen dus incompetent zijn, zoals blijkt uit een langjarige studie onder hoogopgeleide, gemotiveerde en toegewijde mensen zoals consultants. Ze hebben nooit geleerd van hun fouten, want die maakten ze nauwelijks (Chris Argyris 1991).

Belangrijk in de werkwijze bij LNV is, dat er standaard elk jaar een strategieconferentie annex directeurendag is waarop strategische discussies van directeuren en bestuursraad plaatsvinden. Steeds wordt daarbij vooraf of achteraf een manier gevonden om afdelingshoofden en/of beleidsmedewerkers te betrekken bij de uitwerking. Het eerste jaar (1994) stonden scenario's centraal met als kernvragen:

- * komen we (politiek, bestuur, sector en burger)

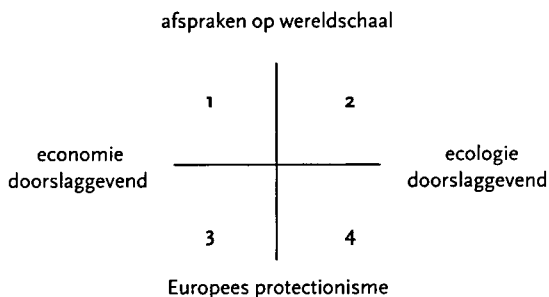
tot een maatschappelijk gedragen landbouwsector in Nederland;

- * welke legitieme (maatschappelijk gedragen) rol kan en moet LNV spelen;
- * wat zijn de belangrijkste beleidsdilemma's voor LNV hierbij.

De scenario's beschreven vier werelden op basis van twee assen:

- * in de maatschappelijke afweging is economie danwel ecologie doorslaggevend;
- * in internationaal verband is sprake van Europees protectionisme danwel zet de globalisering door.

Figuur 2: Assenstelsel ter beschrijving van vier scenario's



In het tweede jaar (1995) was duurzaamheid het centrale thema, omdat dit onderwerp voor LNV moeilijk was. Er is hierdoor meer zicht op de inhoud en consequenties van het begrip gekomen. In het derde jaar (1996) stond de strategische agenda van LNV centraal. Hierin zijn de zes agendapunten naar voren gekomen die nog steeds de langetermijnagenda van LNV vormen. Het zijn:

- * maatschappelijk gewenste productiemethoden;
- * kwaliteit van de natuur;
- * nieuwe concepten voor het landelijk gebied;
- * concurrentiekracht;
- * sterke infrastructuur;
- * beschikbaarheid van voldoende, goed water.

Deze onderwerpen zijn opgenomen in de *Jaarbrief 1997*. De bestuursraad stelt jaarlijks zo'n jaarbrief op om richting te geven aan de jaarplannen van de directies en diensten. Omdat het echte langetermijnthema's blijkt te betreffen, staan ze ook ge-

noemd in de jaarbrieven 1998 en 1999. Het kost dus enkele jaren voordat een strategische agenda goed in elkaar steekt, en voordat het ook doorgedrongen is in de denkramen van medewerkers. Het blijft overigens dan wel belangrijk goed te monitoren of er zo langzamerhand niet een issue bij of af kan. Als er een onderwerp is dat feitelijk in de organisatie weinig verder gebracht wordt, komt de vraag aan de orde: was het een slechte keuze als thema voor de lange termijn, of trekt de organisatie er zich ten onrechte weinig van aan? Er dienen dan argumenten op tafel te komen of maatregelen getroffen te worden.

In het vierde jaar van de strategieconferenties (1997) stonden trendbreuken en discontinuïteiten centraal. En in 1998 zijn ruim driehonderd LNV-ers betrokken bij een 'signalendag' in de Beurs van Berlage in Amsterdam. Hierin stond de vraag centraal hoe LNV omgaat met signalen van binnen en buiten de organisatie: worden die versterkt of gedempt, en hoe doen we dat dan?

Overigens bestaat altijd het risico dat een kleine, hooggekwalificeerde eenheid voor verschillende lastige klussen wordt ingezet. Indien een strategisch bureau de organisatie ingezogen wordt en in de rol getrokken wordt van strategische taken voor directies, dan is het snel afgelopen. Aan de eigenlijke taak, namelijk zorgen dat de organisatie strategischer gaat opereren, komt men dan niet meer toe. Daarom is er bijvoorbeeld ook voor gekozen de jaarplancycclus niet door het Bureau Strategische Beleidsvorming te laten trekken, maar door het Stafbureau Algemene Leiding. Het strategisch bureau zorgt wel mee voor de inhoudelijke input.

Andere activiteiten van het strategisch bureau betreffen:

- * het maken van omgevingsverkenningen en trendanalyses, die voor LNV van belang kunnen worden;
- * het leren werken met scenario's;
- * het samen met Personeel en Organisatie opzetten van en bijdragen aan cursussen rond de lerende organisatie;
- * het leveren van inhoudelijke en procesmatige inbreng bij strategische beleidsnota's (Dynamiek en vernieuwing, Kracht en kwaliteit, Herstructurering varkenshouderij);

- * het aan de orde stellen van taboes en dilemma's, bijvoorbeeld in workshops;
- * procesbegeleiding en consultancy bij activiteiten van directies;
- * het bijdragen aan *key-note speeches* voor de bewindslieden.

De kern van deze activiteiten is steeds de 'luis in de pels'-rol, het voorhouden van een spiegel, het rammen aan de fundamenteën van aannames en het aandragen van alternatieve opties. Strategie wordt hierbij gezien als het bevorderen van zelforganiserende processen.

De ervaring met deze aanpak is, dat de organisatie nu werkt aan een langetermijnagenda en dat sommige besluiten over de inzet van mensen en middelen anders zijn genomen dan gebruikelijk. Het is een langetermijninvestering en enig resultaat is pas na jaren zichtbaar. De aanvankelijk wat bescheiden opstelling van het Bureau Strategische Beleidsvorming is gaandeweg meer prikkelend en actief wijzend geworden. Ook crisismanagement is nu aan de strategische eenheid toegevoegd. En de samenstelling van het bureau is vergeleken met het begin sterk veranderd. De meeste mensen van het eerste uur zitten nu op andere plekken in de LNV-organisatie.

De aanwezigheid van een strategisch bureau is nog geen garantie voor een strategischer opererend ministerie. Het ministerie ligt nog steeds regelmatig onder vuur rond het mestdossier (varkens) en de voedselveiligheid (kippen), en bewindslieden komen in de problemen. Er blijft genoeg stof voor bezinning.

Wat de rijksoverheid als geheel betreft, is in de samenwerking nog veel te winnen. Verschillende pogingen zijn gedaan om ervaringen van strategen te delen, maar dit wordt weinig gecontinueerd. Alleen rond een inhoudelijk onderwerp (bijvoorbeeld omgevingsbeleid) is dit mogelijk gebleken, en dan voornamelijk informeel. Slechts als enkele secretarissen-generaal elkaar vinden, zoals in het ICES-proces, kan het samenwerken aan strategische langetermijnagendapunten ook formeel en politiek gerealiseerd worden. En dan nog gaat het moeizaam. Het is zorgelijk dat langetermijnonderwerpen die dwars door de departementale indeling lopen, altijd een eerstverantwoordelijke minister ver-

eisen en geen collegiaal opererend bestuur. De kunst van het samenwerken in grote organisaties met een publieke verantwoordelijkheid is voor de burger vanzelfsprekend (zie bijvoorbeeld de Bijlmer-affaire), maar in politiek en beleid een al lang bestaand probleem.

6 Lessen voor strategie bij gemeenten

In het voorgaande zijn ervaringen beschreven die willen laten zien, dat er niet één juiste methode is om de strategische kwaliteiten van een gemeentelijke organisatie (incl. v en w en gemeenteraad) te versterken. Het maakt verschil welke geschiedenis een gemeentelijke organisatie achter de rug heeft, in welk ontwikkelingsstadium deze verkeert, of het een grote of kleine organisatie is, of er een gevoel van urgentie voor verandering is en of er mensen zijn die zich druk maken om verbetering van het strategisch gehalte. Maar als een versterking van het strategisch vermogen wordt aangepakt, dan kunnen de volgende punten zinvol zijn om langs te lopen:

- * wie is bij ons eigenlijk verantwoordelijk voor strategische beleidsvorming;
- * hoe kunnen we die verantwoordelijken het best ondersteunen;
- * hoe zorgen we dat het verantwoordelijk deel van de organisatie zich sterker oriënteert op de bui-

tenwereld, daar iets mee doet en zorgt dat we ons bezinnen op de heersende denkrampen;

- * hoe krijgen we het voor elkaar dat een langetermijnagenda wordt opgesteld en dat deze feitelijk in de bedrijfsvoering werkt bij het maken van keuzes;
- * hoe zorgen we ervoor dat we ervaringen uitwisselen tussen strategen van verschillende gemeenten (maar ook met provincies, rijk, waterschappen, bedrijfsleven).

In het voorgaande zijn enkele leerervaringen bij het rijk beschreven. Waarschijnlijk zijn er ook ervaringen bij gemeenten waar mensen bij het rijk van kunnen leren. Mogelijk is hier enig systematisch onderzoek naar gedaan en staat er iets van op papier. Zo ben ik best benieuwd naar de effecten van de verschillende scenario-exercities van de grote steden. Maar het uitwisselen van ervaringen tussen personen en het aangaan van de dialoog geven ook een groot leereffect.

Een belangrijk punt voor nadere studie en door-denking vraagt mijns inziens de rol van de politiek (zowel bestuur als volksvertegenwoordiging) in de strategische beleidsvorming. Zeker in relatie tot interactieve beleidsvorming lijkt me dit een punt voor de onderzoeksagenda.

Noten

- 1 Afgezien van de voorganger van de RPD, de Rijksdienst voor het Nationale Plan, die in 1941 is ingesteld.
- 2 Zie ook krantenberichten onder meer in *NRC Handelsblad*

en de *Volkskrant* in februari 1999 naar aanleiding van de kritiek van de heer de Kwaadsteniet bij het RIVM.

Literatuur

Argyris, Chris, 1991, *Teaching smart people how to learn*. CPB, RIVM, RPD, SCP, 1995, *Planning in overleg*. Dirven, J., Snellen, Th., Rademaker, P., Schild, J. (redactie), Werkgroep maatschappelijke sturing van het platform beleidsanalyse, 1998, *Stuur of overstuur: Over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*. Jeekel, Hans, 1998, *Duizend dagen Kamervragen*. Rapportage van de Secretarissen-Generaal, maart 1993, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*.

Senge, Peter, 1992, *The fifth discipline*. Veld, R.J. in 't en M.J.W. van Twist, Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie-Wiegel), juni 1993, *Naar kerndepartementen: Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*. Vijverberg, Aad, 1998, *Inleiding in de strategie*. Open Universiteit. WRR, 1997, *Mosterd bij de maaltijd*. WRR, 1998, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*.