

Strategisch beleid: een nadere verkenning van een diffuus begrip

Co Verdaas en Gertjan Arts

Dr. J.C. Verdaas is coördinator strategie en strategische projecten bij de gemeente Zwolle. Dr. G. Arts is Senior Adviseur bij Gerrichhauzen en Partners, te Dordrecht. Beiden publiceren regelmatig over strategisch ruimtelijk beleid. De auteurs zijn gepromoveerd op respectievelijk een studie naar het Nederlands planningstelsel *Plannen laten zich niet plannen* (samen met L. van Damme, Delft, 1996) en de studie *Kennis en ruimtelijk beleid* (Zeist, 1991).

Adres: dr. J.C. Verdaas
Gemeente Zwolle
Postbus 538
8000 AM Zwolle
T (038) 498 26 99 F (038) 421 64 65
e-mail: verdaas@worldonline.nl

Samenvatting

Achter de term 'strategisch beleid' ligt een wereld van opvattingen, ideeën, en aanpakken. Het begrip vindt zijn oorsprong in het bedrijfsleven en heeft vervolgens ook zijn weg naar nationale, provinciale en lokale overheden gevonden. Dit artikel heeft als doel het verschijnsel strategisch beleid nader te verkennen en een ingang tot de literatuur te bieden. Een panacee om tot de ideale aanpak van strategische beleidsvorming te komen, wordt niet geboden. Vooralsnog is het vooral zaak, dat de verschillende organisaties die met strategisch beleid bezig zijn van elkaanders ervaringen op de hoogte zijn en hiervan leren.

Inleiding

Deze bijdrage is een nadere verkenning van het verschijnsel 'strategisch beleid'. Het is ons niet te doen om een gedetailleerde definitiestudie. De begrippen strategisch beleid en (strategische) planning worden vooralsnog als synoniem gezien. Waar het nu om draait is, dat de verschillende begrippen alle duiden op een benaderingswijze die uitstijgt boven een ad-hoc- en kortetermijnaanpak, die voornamelijk gericht is op het beheersen van deelproblemen (zie ook: Kreukels 1978). Deze benaderingswijze vinden we inmiddels terug in tal van sectoren van beleid, zowel bij de overheid als daarbuiten. De ontwikkeling in vogelvlucht: de strategische planning heeft zich allereerst ontwikkeld in de grote concerns en andere onderdelen van het bedrijfsleven (jaren zestig). Vervolgens vindt de aanpak zijn weg naar de overheid en non-profitorganisaties, met name op het nationale en provinciale niveau (met een hausse in de jaren zeventig). Vrij recent zien we het begrip strategisch beleid ook steeds vaker bij de lokale overheid terugkomen.

Behalve een nadere verkenning van het verschijnsel strategisch beleid, biedt deze bijdrage de geïnteresseerde lezer ook een ingang tot de rijk ge-

schakeerde literatuur over dit onderwerp.

De opbouw is als volgt. Allereerst wordt ingegaan op de oorsprong van het strategiebegrup. Vervolgens worden twee klassieke strategiescholen (Ansoff en Mintzberg) nader toegelicht. Deze scholen hebben elk een specifieke opvatting van het strategiebegrup. Opvattingen die we ook later nog tegen zullen komen.

Ook wordt ingegaan op het waarom, de aanleiding(en) voor organisaties, om strategisch te opereren en de verschillen en overeenkomsten tussen bedrijfsleven en overheid. Uiteraard wordt ook stilgestaan bij de vraag wat beleid tot *strategisch* beleid maakt.

Daarnaast is er aandacht voor de methodologie van strategieontwikkeling. Welke aanpakken staan het management ter beschikking om strategisch beleid te ontwikkelen? Daarmee is meteen het verband met de organisatie en het management zelf gelegd, een nog onderbelicht fenomeen in – zeker de Europese – literatuur over strategisch beleid.

Een beschouwing van het strategiebegrup aan de hand van enkele spanningsvelden rondt deze bijdrage af. Duidelijk wordt dat het begrip strategisch beleid vele invullingen kent en te pas en te onpas wordt gebruikt. Noch in de beleids- en managementpraktijk noch in het wetenschappelijk onderzoek, is het verschijnsel systematisch in beeld gebracht. Die ongrijpbaarheid en het soms zelfs mystieke karakter van het begrip proberen we in deze en de daaropvolgende bijdragen enigszins te reduceren.

2 De oorsprong van het strategiebegrup

De term strategie wordt van oudsher in verband gebracht met militaire activiteiten. Bij de oude Grieken betekent strategie oorspronkelijk: 'de kunst om een goed generaal te zijn'. (Korsten e.a. 1993, 9)

Von Clausewitz (1976) beschrijft in zijn klassieke werk *On war* de term strategie als 'the employment of the battle to gain the end of the war; it must therefore give an aim to the whole military action'. Het gaat dus zowel om het formuleren van het doel (de oorlog tot een goed einde brengen) als om het plannen van de activiteiten die daartoe leiden. Daarbij onderscheidt Von Clausewitz morele, fysieke, mathematische, geografische en statistische

elementen. Zonder de militaire begrippen kan men de geciteerde zin in tal van variaties tegenkomen in vrijwel elk boek over strategisch beleid.

In oosterse culturen kent men een aan strategie verwant begrip (Sun Tzu 1971). Wat daarbij opvalt, is dat het daarbij niet zozeer om conceptuele helderheid gaat, maar eerder om de persoonlijke ontwikkeling van de strateeg in kwestie zelf 'as he is the one who will have to face the challenges of decision making and leadership under extreme and ambiguous situations' (Costin 1998, 9).

In deze beknopte verkenning naar de roots van strategie komen enkele belangrijke elementen naar voren die met strategisch beleid in verband kunnen worden gebracht: het overleven (in moeilijke situaties), het formuleren van een doel, het plannen van de weg die tot het doel leidt, het leren, het nemen van beslissingen en het rekening houden met de omgeving.

Wie de vergelijking doortrekt, zou kunnen stellen dat het strategisch opereren van bedrijven en overheidsorganisaties wellicht niet meer is dan een moderne manier van oorlog voeren, waarbij het overleven voorop staat.

3 Aanleidingen voor strategisch beleid

Vrijwel alle auteurs die over strategische beleidsvorming schrijven, gaan ervan uit dat elke organisatie op elk moment in de tijd gebaat is bij een heldere strategie. Los van de vraag of dit inderdaad zo is, blijken veel organisaties in elk geval pas strategisch beleid te gaan ontwikkelen op het moment dat daartoe een directe aanleiding is. De hierboven genoemde elementen van strategisch beleid bieden daarmee ook inzicht in de overwegingen die vaak ten grondslag liggen aan het strategisch opereren. De ontwikkeling van strategisch beleid wordt vaak in verband gebracht met:

- * een interne crisis in de organisatie (bijna-faillissement, identiteitscrisis);
- * (plotselinge) turbulentie in de omgeving;
- * persoonlijke drijfveren;
- * een combinatie van bovenstaande factoren.

De studie van Kurstjens (1996) over de situatie bij het departement van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer illustreert dit treffend.

Opgemerkt wordt dat naarmate een organisatie

minder de noodzaak voelt om strategisch beleid te ontwikkelen, de inzet van personen groter zal moeten zijn om tot een strategie te komen.

4 Beleid en strategisch beleid

Het verschil tussen strategisch beleid en 'gewoon' beleid is op zichzelf een studie waard. In het kader van dit artikel gaat het erom tot de essentie door te dringen. Daarbij wordt opgemerkt dat theorie en praktijk twee verschillende werelden zijn. In de praktijk (zie alleen al de vacatures in de zaterdagkrant) wordt veel beleid als vanzelf getooid met het adjectief strategisch. Zo lijkt het alsof Rijkswaterstaat alleen nog maar strategische projecten heeft en alsof andere overheden nauwelijks nog 'gewoon' beleid maken. Het begrip strategisch is aan inflatie onderhevig.

Ter Braak en Van 't Spijker (1993) formuleren het als volgt:

'Strategisch beleid onderscheidt zich van structurerend, tactisch en operationeel beleid. Het overstijgt een lokaal of provinciaal college-program of een regeerakkoord doordat het een coherente en consistente toekomstvisie is op de relatie met de omgeving; een herkenningspunt tracht te zijn voor de samenleving, en ook voor ambtenaren en politici.'

In de ruimtelijke ordening is het onderscheid tussen strategisch en operationeel beleid redelijk ingeburgerd (Faludi 1973). Daar zijn de onderscheiden elementen het omvattende (*comprehensive*) karakter versus een meer sectorale of projectmatige invalshoek, de lange dan wel korte termijn waarop het beleid zich richt en het globale tegenover het meer concrete niveau. Aangetekend wordt dat de strategische planning in de ruimtelijke ordening nog veelal als kaderstellend beleid wordt gezien, waarbij de doorwerking vooral top-down gestalte moet krijgen.

Een Amerikaanse auteur als Bryson (1999) zoekt het typische van strategisch beleid daarentegen vooral in de meervoudigheid ervan: 'planning is not any single concept, procedure or tool; in fact, it is a *set* of concepts, procedures and tools'.

Auteurs als Morgan (1986) en Senge (1990) koppelen het strategiebegrrip op hun beurt weer vooral

aan het lerend vermogen van een organisatie.

Wie nog even de aanleidingen voor en de eerdergenoemde elementen van strategisch beleid in ogen-schouw neemt en deze koppelt met de hier gegeven definities, kan er niet omheen dat strategisch beleid er toch vooral op gericht is een organisatie naar een in de tijd verder weg gelegen doel te loodsen, met name in turbulente tijden. Gewoon beleid hangt daarentegen samen met de alledaagse activiteiten van een organisatie. Een weinig wetenschappelijke, maar daarom niet minder bruikbare definitie.

Een enge en een ruime definitie van strategisch beleid

Alhoewel geen enkele auteur ontkent dat het 'gewone beleid' en het strategisch beleid van een organisatie verband houden met elkaar, kunnen twee invalshoeken worden onderscheiden.

De ruime definitie vinden we vooral bij auteurs die zich richten op het bedrijfsleven, maar ook bij een op de overheid en non-profit sector gerichte auteur als Bryson. Zij plaatsen alle management- en beleidsacties onder de paraplu van het strategisch beleid. Een goede strategie heeft dus mogelijk ook consequenties voor zelfs de meest routineuze handelingen.

Met name in de ruimtelijke ordening wordt een engere definitie gehanteerd. Daar is het strategisch beleid vaak neergeslagen in een plan, dat vervolgens gedurende een zekere periode betekenis moet hebben voor degenen die met dit plan te maken hebben. De koppeling met de dagelijkse bedrijfsvoering ontbreekt.

De eerste generatie gemeentelijke visies is vaak gestoeld op deze enge definitie van strategisch beleid. Het betreffende artikel gaat hier dieper op in.

5 Twee benaderingen van strategisch beleid (Ansoff en Mintzberg)

Er zijn wellicht meer indelingen of pogingen tot categorisering dan dat er daadwerkelijk scholen of benaderingen van strategievorming onderscheiden kunnen worden. Dit is tekenend voor de dynamiek omtrent dit onderwerp, de schijnbare ongrijpbaarheid ervan en de problemen die men heeft met de afbakening van dit onderwerp (zie ook: Mintzberg 1994, 11). Of zoals De Wit en Meyer het in hun vuistdikke overzichtswerk uitdrukken:

'There are strongly differing opinions on most of the key issues within the field and the disagreements run so deep that even a common definition of the term strategy is illusive.' (De Wit en Meyer 1998, 3)

De keuze om uit het brede aanbod van scholen en even zovele indelingen juist de benaderingen van Ansoff en Mintzberg te introduceren, kent de volgende redenen. Ten eerste zijn het beiden alom gerespecteerde auteurs als het gaat over strategisch beleid. Daarnaast kunnen de beide benaderingen als twee uitersten op een continuüm worden gezien. Waar Ansoff uitgaat van een top-downmodel, kiest Mintzberg juist een bottom-upbenadering. Deze 'tweedeling' heeft geenszins de bedoeling de zoveelste categorisering van benaderingen van strategisch beleid te introduceren. Het is enkel een pragmatische mogelijkheid om binnen het bestek van deze bijdrage enkele begrippen nader toe te lichten.

Igor Ansoff

Igor Ansoff wordt in de meeste handboeken aangehaald als de grondlegger van het strategisch denken van organisaties. Helaas is zijn boek *Corporate strategy* uit 1965 niet meer in de handel verkrijgbaar.

Ansoff gaat uit van een maakbare danwel te voorspellen omgeving. Een begrijpelijke opvatting gezien de periode waarin zijn boek tot stand kwam. Ook de strategie kan dus uitgedacht worden en worden uiteengelegd in deelstrategieën en bijbehorende acties, die uiteindelijk het doel van de organisatie verwezenlijken. Het is een prescriptieve en rationele modelmatige benadering, waarin een actieve rol voor het topmanagement is weggelegd.

Kreukels wijst erop dat, waar het bedrijfsleven deze 'doel-boom-benadering' al snel inruilt voor een meer doelzoekende aanpak, juist de nationale en provinciale overheid in de jaren zeventig nog lang bij deze aanpak is blijven hangen. Het zou mooi zijn als het lokale niveau wel tijdig profiteert van de inzichten die eerder in andere organisaties zijn verkregen.

Henry Mintzberg

Mintzberg zet zich af tegen deze rationele benadering en gaat uit van een meer descriptieve benadering. Hij formuleert een strategie eerder als een

consistente manier van handelen over een bepaalde tijd en gaat ervan uit dat een deel van de strategie nimmer wordt gerealiseerd. Volgens Mintzberg handelt iedereen strategisch. Het formuleren is er in zijn benadering vooral op gericht de (bedekte) strategie zichtbaar te maken en al lerend deze strategie bij te stellen. Een strategie kan nimmer alleen op grond van een rationele afweging totstandkomen. Illustratief voor zijn zienswijze is de volgende opmerking:

'an organization without a strategy would be like an individual without a personality – unknown, and unknowable. Of course, we cannot imagine such an organization. But some do come close.' (in: Costin, 47)

Overigens doet deze zeer beperkte omschrijving van Mintzbergs benadering te weinig recht aan zijn werk. Ten eerste erkent hij volmondig, dat elke specifieke invalshoek bruikbare inzichten en resultaten oplevert. Zijn pleidooi is er vooral op gericht 'ons te bevrijden van de bekrompenheid die elke school eigen is' (Mintzberg 1994, 135). Naar zijn idee is er te lang te veel tijd en energie in conceptvorming gestopt en is het zaak juist meer veldwerk te verrichten. Het klinkt dan ook enigszins paradoxaal en pretentief, als Mintzberg in hetzelfde hoofdstuk eveneens aankondigt ooit nog met *a general theory* te willen komen. Bij ons weten, is deze nog niet voltooid.

Overigens bespreken de meeste auteurs over strategisch beleid tegenwoordig zowel het rationele top-down- als het meer intuïtieve bottom-up-element. De variatie betreft vooral de verhouding tussen de beide elementen in de strategiemix ('de gouden driehoek', Wissema 1996, 31; 'strategy formation', De Wit en Meyer 1998, 151). Zie ook punt 9 van deze bijdrage.

Idenburg (1992, 398-402) geeft een basisschema om strategiebenaderingen in te delen. Daarbij varieert hij ten aanzien van de doeloriëntatie (de wat-vraag) en de procesoriëntatie (de hoe-vraag). Dit levert vier variaties van strategieontwikkeling op.

Bij de incrementele logica richt men zich vooral op het betrekken van veel personen uit de organisatie (en daarbuiten), omdat alleen dan voldoende draagvlak ontstaat. Dit overigens wel in combinatie

Figuur 1: Vier visies op strategieontwikkeling volgens Idenburg (1992)

	Doeloriëntatie (wat?)	
	Sterk	Zwak
Procesoriëntatie (hoe?)	Sterk	Leerproces
	Zwak	Spontane strategie
	Incrementele logica	
	Rationele planning	

met duidelijke en realiseerbare doelstellingen. Deze aanpak ziet men veelal bij de (lokale) overheid in verschillende varianten toegepast.

Volgens de visie van het leerproces dient elke handeling een leerervaring op te leveren, dat is de enige manier om de concurrentie voor te blijven. De rationele planning gaat uit van de mogelijkheid om het te realiseren einddoel vooraf te formuleren en daarop het handelen aan te passen. De spontane strategie sluit aan bij de bottom-upbenadering, die ervan uitgaat dat visies altijd bestaan: de vraag is vooral hoe ze zichtbaar te maken.

6 Verschillen en overeenkomsten tussen bedrijfsleven en overheid

Het bedrijfsleven is langer vertrouwd met het begrip strategisch beleid dan de overheid. Overigens zien we vaker dat managementbegrippen en -aanpakken via het bedrijfsleven hun weg naar non-profit- en overheidsorganisaties vinden. Een één op één aanpak is zelden succesvol gebleken. Overheidsorganisaties wijken nu eenmaal af van private ondernemingen.

De algemene opvatting is dat het formuleren van strategisch beleid voor overheidsorganisaties moeilijker is dan voor private ondernemingen. Deze opvatting wordt doorgaans onderbouwd met de volgende argumenten (Korsten e.a. 1993, 19):

- 1 een overheidsorganisatie kent doorgaans meer en diffusere doelstellingen dan een private onderneming;
- 2 de besluitvorming van overheden is doorgaans een openbare aangelegenheid, waarbij diverse belangen vroegtijdig ingebracht worden. Het gevolg kan een weinig eenduidige koers zijn;
- 3 een overheid moet rekening houden met de pluriformiteit van de samenleving, hetgeen de strategievorming compliceert;
- 4 de politieke factor is een onzekere, al was het maar omdat elke vier jaar een nieuw bestuur aantreedt;

- 5 in de uitvoering kan het debat over de koers opnieuw geopend worden.

Bryson formuleert het belangrijkste verschil tussen bedrijfsleven en overheidsorganisaties als volgt: in het bedrijfsleven is de macht gelegen in een centrale bron, overheidsorganisaties hebben de macht meestal verdeeld over verschillende bronnen. In het bedrijfsleven worden doelen centraal vastgesteld. De van daaruit gededuceerde strategie leidt tot concrete acties. Bij de overheid is meer sprake van een geïnduceerde visie. Het gaat er vooral om de strategie zichtbaar te maken (in: Costin 1998, 167-168).

Hoewel de verschillen tussen bedrijfsleven en overheid evident zijn, behoeven ze enige nuancering. Bij nader inzien kan er het nodige op worden afgedongen; de verschillen lijken kleiner te worden. Ook bedrijven, met name multinationals, hebben steeds meer te maken met kritische groepen uit de samenleving die het bedrijfsleven ook op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid wijzen. Dit heeft ook gevolgen voor de bedrijfsvoering, die, analoog aan de openbare besluitvorming van de overheid, steeds minder achter gesloten deuren plaats kan vinden.

Ook bedrijven hebben 'last' van de pluriforme samenleving. Producten dienen steeds beter op de specifieke wensen van consumenten te worden toegesneden, willen bedrijven overleven op een concurrerende markt. Het belang van kennis over de trends in de samenleving stijgt en de diversificatie van productieprocessen stelt hoge eisen aan de interne bedrijfsvoering.

Een (gemeentelijke) overheid verkeert daarentegen steeds vaker in concurrentie met andere overheden, bijvoorbeeld waar het om het aantrekken van bedrijvigheid en kapitaalkrachtige bewoners gaat (zie ook de kritische bijdrage van Willem Trommel naar aanleiding van dit themanummer).

Ten aanzien van het politieke aspect: de wisse-

ling van topmanagers is ook in het bedrijfsleven steeds vaker een onzekere factor van betekenis (Philips is hier een voorbeeld van).

Tot slot blijkt bij het 'in de markt zetten' van een nieuw product maar al te vaak dat de strategie die tot het betreffende product heeft geleid, niet de juiste is geweest. Een strategie in het bedrijfsleven is dus niet per definitie eenvoudiger te ontwikkelen dan een strategie voor een overheidsorganisatie.

Tussenstand

Het strategisch beleid heeft een weg gevonden vanuit het bedrijfsleven naar achtereenvolgens de nationale, provinciale en nu ook de lokale overheid. Daarnaast is er een ontwikkeling te bespeuren van een doelformulerende naar een meer doelzoekende aanpak. Als gekeken wordt naar de specifieke kenmerken van het bedrijfsleven, non-profitorganisaties en de overheid, is er eerder sprake van convergentie dan van divergentie. Alle redenen om in dit themanummer de verschillende invalshoeken naast elkaar te belichten. Niet om tot de ideale aanpak te komen, maar vooral om over en weer van elkaar te kunnen leren. Richt bijvoorbeeld de lokale overheid zich nu ook eerst op een meer doelformulerende in plaats van doelzoekende benadering?

7 Verschillen binnen de overheid?

In de literatuur over strategisch beleid wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen het bedrijfsleven en de 'public and nonprofit organizations' (zie Bryson 1995). Binnen de verschillende overheidsinstellingen zijn evenwel ook relevante verschillen te onderkennen. In het kader van dit themanummer wordt kort stilgestaan bij de verschillen tussen en de verschillende omstandigheden bij met name de rijksoverheid en de gemeente.

Sectoraal versus integraal

Een belangrijk verschil tussen het strategisch beleid van de verschillende departementen en de meeste gemeenten is, dat gemeenten doorgaans een integrale visie proberen te ontwikkelen, waarin zowel de ruimtelijke, fysieke als sociale dimensie een rol spelen. Er zijn tot op heden overigens weinig (geen?) gemeenten die deze drie dimensies daadwerkelijk in één evenwichtige en samenhangende visie hebben weten te vertalen.

Voor de meeste departementen geldt daarentegen, dat de strategie doorgaans sectoraal gericht is. Weliswaar heeft de Rijksplanologische Dienst ook oog voor economische en sociale aspecten, maar wel vanuit de vraag wat dit betekent voor de ruimtelijke inrichting.

Omgekeerd hebben de departementen als Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat ook een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland geformuleerd. Dit is echter vooral vanuit de behoefte de eigen 'sector' nadrukkelijker voor het voetlicht te brengen in de ruimtelijke plannen van het ministerie van vrom.

Er bestaat in ieder geval geen overkoepelende integrale rijksvisie voor de ontwikkeling van Nederland voor de komende tien jaar. In dit licht is het op zijn minst enigszins merkwaardig, dat het rijk dit wel van de grote steden verwacht (zie ook de bijdrage van Arts en Verdaas in dit themanummer).

Het proces van visievorming

De meeste visies, of het nu gaat om rijks- of gemeentelijke visies, komen tot stand in een zogenaamd open planproces, waarin veel partijen hun inbreng hebben. Toch is er een belangrijk verschil tussen departementale en gemeentelijke visies.

De visies van de meeste departementen worden vooral in vakkringen en netwerken van direct belanghebbenden gecommuniceerd. Voorbeelden daarvan zijn de nota's voor de ruimtelijke ordening van het ministerie van vrom en de daaraan gekoppelde herziening van het planstelsel. Nieuwe beleids- en sturingsconcepten worden op deze manier vroegtijdig eigendom van iedereen die meepraat; de visie werpt vaak haar schaduw al vooruit.

De integrale gemeentelijke visies zijn vaak onderwerp van een lange reeks gesprekken met vele burgers en organisaties. In wezen is iedereen belanghebbend, hetgeen het draagvlak voor de uiteindelijke visie wellicht vergroot. De nagestreefde integraliteit kan echter ook de scherpte en selectiviteit van de visie ondermijnen.

Identificatie met organisatie of netwerk

Een onderscheid tussen rijk en gemeente dat met de vorige punten samenhangt, is de identificatie van de visie. Voor departementale visies geldt zonder uitzondering, dat deze worden gezien als producten van het betreffende departement. De visies

zijn duidelijk gepositioneerd en geadresseerd.

Gemeentelijke visies worden door het gemeentelijk bestuur vaak als 'het bezit' van de gehele stad beschouwd. Door de uitgebreide communicatie en het commitment van vele (politieke) partijen en organisaties, is de adressering van de visie vaak minder helder. Is de visie van de gemeente als organisatie of van de gemeente als leefgemeenschap?

8 'Why strategic planning is here to stay'

Er zijn sceptici die het fenomeen van strategisch beleidsvorming afdoen als de zoveelste hype die vanuit het bedrijfsleven de publieke sector veroverd. Er zijn immers vaker concepten uit het bedrijfsleven binnen overheidsorganisaties geïmplementeerd, die na aanvankelijk enthousiasme meestal een zachte dood zijn gestorven. Bryson (1995, 10) noemt onder andere de kosten/baten-analyse, het planning-programming-budgeting systeem (PPBS), management by objectives, Total Quality Management, reinvention en reengineering. Dit maakt dat – niet alleen – bij ambtenaren en bestuurders de nodige scepsis is ontstaan ten aanzien van concepten uit het bedrijfsleven. In het hoofdstuk *Why strategic planning is here to stay* legt Bryson (1995) uit, dat het concept van strategische beleidsvorming geen verschijnsel van tijdelijke aard is binnen overheidsorganisaties.

Volgens Bryson zijn veel (management)concepten mislukt binnen een politiek-bestuurlijke context, omdat de rationaliteit van het bedrijfsleven nu eenmaal een andere is dan de politieke rationaliteit van overheidsorganisaties, al hebben we eerder geconstateerd dat de verschillen eerder kleiner dan groter worden. Het karakter van strategische beleidsformulering, door buitenstaanders vaak ervaren als 'sloppy' (flodderig), doet volgens Bryson juist recht aan het wezen van politieke besluitvorming: 'it does not presume consensus where consensus does not exist, but it can accommodate consensus where it does exist'. Met andere woorden: onderwerpen waarover politieke besluiten genomen (moeten) worden, moeten helder geïdentificeerd en uiteengelegd worden, teneinde de politieke besluitvorming effectiever te laten verlopen. Dat is in de ogen van Bryson juist de idee achter de strategische beleidsvorming.

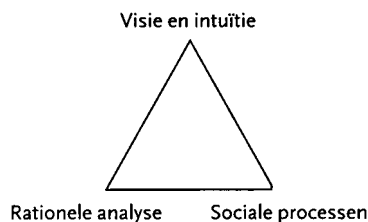
Wissema (1996, 38) concludeert min of meer hetzelfde en geeft daarbij aan, dat ook voor het be-

drijfsleven geldt dat het ene concept voor het andere is ingeruild. De opeenvolgende verschillende technieken hebben vooral als resultaat gehad, dat er steeds systematischer over de lange termijn werd nagedacht.

9 Methodologie van strategisch beleid

Het zal geen verwondering wekken, dat over de methodologie ter ontwikkeling van strategisch beleid evenzovele aanpakken zijn beschreven als er auteurs zijn. De methodologie kent dezelfde breedte als de pogingen tot theorievorming. Het gaat daarbij vooral om de vraag waar intuïtieve en creatieve elementen binnen de methodologie een plaats krijgen, naast de meer rationele analyses. Wat daarbij opvalt is, dat juist een bedrijfskundig georiënteerde auteur als Wissema, nadrukkelijk ruimte maakt voor een nauwelijks te beargumenteren component als intuïtie. Hij spreekt (zie figuur 2) over 'de gouden driehoek van strategiebepaling', waarin 'visie en intuïtie, de rationele analyse en sociale processen' en de mate waarin deze elementen op elkaar zijn aangesloten, het succes bepalen (Wissema 1996, 31). Overigens geeft hij nadrukkelijk aan dat intuïtie niet verward mag worden met irrationaliteit of gevoel. Hij brengt dit verschijnsel vooral in verband met de mogelijkheid om vanuit een ander perspectief waar te nemen en gevoelig te zijn voor juist de 'weak signals'. Het is lastig om deze 'zachte' elementen uit te werken in een methodologie; ook Wissema slaagt er niet in.

Figuur 2: De gouden driehoek van strategiebepaling, gebaseerd op Wissema (1996, 31)



De methodologie van Bryson

John Bryson is één van de weinige gereputeerde auteurs die zich nadrukkelijk richt op non-profit- en overheidsorganisaties en die een eigen metho-

dologie van strategieontwikkeling heeft uitgewerkt, waarbij hij voortbouwt op praktijkervaringen. Hij noemt dit de 'Strategy Change Cycle' (1995, 21).

De waarde van zijn aanpak is vooral, dat deze de verschillende stappen bij het ontwikkelen van strategisch beleid uiteenlegt. Bryson onderscheidt tien stappen, waarbij hij benadrukt dat het niet om een lineair proces gaat, maar dat uitvoering en evaluatie van beleid continue processen dienen te zijn. Zijn aanpak (vrij vertaald):

- 1 initiatief en overeenstemming over strategisch planproces;
- 2 identificatie van organisatorische mandaten;
- 3 duidelijkheid over missie en waarden van de organisatie;
- 4 beoordeling van de omgeving en de interne organisatie: sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen;
- 5 identificatie van de strategische onderwerpen waarmee de organisatie te maken krijgt;
- 6 formuleer strategisch beleid dat aangeeft hoe hiermee om te gaan;
- 7 herzie en adopteer het strategisch beleid;
- 8 vertaal dit in een visie op de interne organisatie;
- 9 ontwikkel een effectief implementatieplan;
- 10 bezie en beoordeel het geheel.

Wat opvalt is, dat ogenschijnlijk alleen stap 6 direct met het formuleren van strategisch beleid te maken heeft. Deze stap, 'formuleer het strategisch beleid', lijkt een behoorlijke open deur. Overigens werkt Bryson deze stap verder uit in mogelijke aanpakken en deelstappen.

Toch is zijn aanpak waardevol voor de praktijk. Daar bestaat vaak de neiging om direct met het formuleren van een strategisch plan of het ontwikkelen van een visie te beginnen, zonder oog te hebben voor de overige 9 stappen. Zijn aanpak is vooral behulpzaam bij het bepalen van de eigen plaats op de 'cirkel van strategievorming'. Bryson maakt duidelijk dat het formuleren van de strategie zelf 'slechts' één van de stappen is. Het formuleren van een goede strategie vraagt paradoxaal genoeg dus vooral om het inzetten van energie in het uitzoeken van andere zaken; het formuleren van het strategisch beleid zelf is daarvan een afgeleide. Ook maakt zijn stappenschema duidelijk dat de koppeling met de interne organisatie zeer wezenlijk is, iets dat in de praktijk vaak vergeten wordt.

Twee aantekeningen

De methodologie van Bryson is aanleiding voor nog enkele overwegingen. Hij geeft terecht aan dat er eerst ruimte moet zijn (organisatorisch en financieel) om sowieso aan strategische beleidsvorming te kunnen doen. Dit is vaak een zaak van de algemene beleidsplanning, die middelen toedeelt aan de verschillende bedrijfsonderdelen. De vraag die hier voorligt, is of daar voldoende oog voor is in de literatuur en het onderzoek naar strategische beleidsvorming. Met andere woorden, is bijvoorbeeld een begrotingscyclus niet veel meer bepalend voor het strategisch beleid van een organisatie dan doorgaans onderkend wordt?

Daarnaast geeft Bryson nadrukkelijk het belang van normen en waarden aan. Strategie is niet neutraal. Een strategie is ook verbonden met politieke voorkeuren en machtsconflicten tussen managers. Een neutrale strategie bestaat niet.

10 Drie spanningsvelden rondom strategisch beleid

Strategen uit de praktijk kunnen beamen dat strategisch beleid altijd gepaard gaat met spanningen. Zo is een heldere visie of strategie selectief en geeft deze dus ook aan welke activiteiten niet uitgevoerd worden. Dit kan in de organisatie leiden tot competentie-discussies en competitie. Daarnaast is niet altijd voor eenieder helder waarom een strategie nodig zou zijn, hoe lang deze meegaat, of deze één op één vertaald wordt in projecten enzovoort.

Het ongrijpbare karakter van het begrip zorgt dus ook in de praktijk voor verwarring en spanning. Wellicht dat daarin juist de essentie van strategisch beleid gelegen is: het ter discussie stellen en doorbreken van bestaande routines. Ter afsluiting van deze bijdrage worden hieronder drie spanningsvelden besproken, die kunnen leiden tot een grotere grip op het verschijnsel.

Spanningsveld 1

Strategisch beleid: dynamisch of constant?

Een strategie is selectief en bepaalt voor langere tijd de koers van een organisatie. De kracht van een strategie is gelegen in het gebruik dat ervan gemaakt wordt. Dit veronderstelt dat iedere strategie een soort van 'harde kern' heeft en dat deze ook als zodanig geaccepteerd wordt. Is dit niet het geval, dan kan niet van een strategie worden gesproken,

maar is er enkel sprake van een opeenvolging van ad-hoc-acties en beslissingen.

Rondom die harde kern is evenwel sprake van turbulentie. Diezelfde turbulentie is immers één van de redenen om strategisch beleid te ontwikkelen. De strategie en de personen die zich eraan verbinden, zijn niet geïsoleerd van hun omgeving. Op die omgeving zal bijna continu gereageerd moeten worden. Dat kan de harde kern van de strategie aantasten of tot bijstelling van de harde kern leiden. Wellicht heeft de oude strategie haar beste tijd gehad en wordt zij vervangen door een andere. Een goede strategie weet immers om te gaan met de dynamiek van haar omgeving.

Wanneer verander je van strategie? Gaat deze aanpassing geleidelijk of schoksgewijs? Hoe adaptief of gesloten is een goede strategie, zijn hiervoor richtlijnen te formuleren?

Spanningsveld 2

Strategisch beleid: abstract of concreet?

De term strategie wordt vaak geassocieerd met iets van een hoog abstractieniveau. Dit hangt wellicht samen met de oorspronkelijk overheersende top-downbenadering: je ontwikkelt een globale lijn, een plan en geeft dit daarna concreet handen en voeten.

Vanuit de bottom-upbenadering zou je kunnen stellen, dat een goede strategie juist een optelsom is van een groot aantal kleinere en zeer concrete deelplannen- en maatregelen, die, omdat ze in dezelfde context zijn ontwikkeld, meer met elkaar gemeen hebben dan je wellicht zou verwachten. Een strategie heeft dan vooral tot taak deze concrete maatregelen in samenhang te brengen en eenduidige doelstellingen te destilleren.

In de praktijk is doorgaans moeilijk te ontdekken of een strategie 'er al was' of dat deze bewust geformuleerd is en vervolgens een concrete vertaling heeft gekregen. Een combinatie van beide invalshoeken is het meest waarschijnlijk.

De spanning zit hem erin dat een strategie die het concrete niveau niet beïnvloedt, weinig zinvol is. Omgekeerd moet een strategie altijd meer zijn dan een één op één relatie met 'wat er al aan concrete acties loopt' of een optelsom daarvan. Waarom zou je anders over een strategie willen beschikken?

Spanningsveld 3

Strategisch beleid: zichtbaar of onzichtbaar?

De beste strategie is wellicht de strategie die een ieder onbewust volgt en die daarmee dus ook onzichtbaar is. Gevoelsmatig is dit een paradoxale situatie. Een strategie is toch juist een bewuste aanpak om het dagelijks handelen te beïnvloeden? En hoe weet je van een onzichtbare strategie of deze nog voldoet?

Aan de andere kant heeft zichtbaarheid mogelijk als nadeel dat de strategie voortdurend onderwerp van discussie is of te veel als verbonden met enkele personen wordt gezien.

Ook in de interne organisatie van bedrijven zien we dit spanningsveld op verschillende manieren terug. In enkele gevallen is strategie organisatorisch zichtbaar gemaakt door afdelingen op concernniveau in te richten, dicht bij bestuur en directeuren. In het andere geval zien we dat iedere manager strategisch beleid in zijn of haar portefeuille heeft, naast bijvoorbeeld het financiële en personele management.

11 Tot slot

Deze bijdrage heeft vooral als doel enige paden te effenen voor diegenen die zich een weg willen bannen in de jungle van het strategisch beleid. Eén ding is in ieder geval duidelijk geworden: het gaat om een diffuus begrip waarachter een wereld aan opvattingen en definities schuilgaat. Een rode draad is daarbij, dat het bij strategische beleidsvorming gaat om het bewerkstelligen van commitment, het overtuigen van derden, het beslechten van conflicten, het verbinden van de korte met de lange termijn en het relateren van turbulentie in de omgeving aan aanpassingen in de eigen organisatie.

De geconstateerde onduidelijkheid rondom strategisch beleid hoeft geen verbazing te wekken. Het gaat immers om een recent begrip (jaren zestig), dat pas sinds kort ook zijn weg naar de (lokale) overheid heeft gevonden. Van eenduidige begrips- of theorievorming, laat staan van een heldere methodologie van strategische beleidsvorming, is nog lang geen sprake. Of het ooit zo ver komt is de vraag. Zoals Mark Twain ooit zei: 'voorspellingen moet je vermijden, vooral als ze op de toekomst slaan.' (in: De Ley 1998)

Zoals in de inleiding is aangegeven, hebben wij niet de pretentie in deze lacune te voorzien. Los van

de vraag of dat op dit moment wel mogelijk is, is het wellicht ook onwenselijk. Naarmate de (overheids)praktijk meer ervaring krijgt met het formuleren en effectueren van strategisch beleid, zal in wisselwerking met de theorievorming wellicht meer grip op dit recente fenomeen ontstaan. Of zoals Mintzberg aangeeft: 'het wordt tijd onze academische bureaus te verlaten (...) onszelf meer te laten trekken door de problemen in het veld, dan te worden geduwd door de concepten op ons bureau.' (Mintzberg 1994, 135)

De volgende bijdragen gaan dus niet over methoden en technieken, maar schetsen vooral ervaringen en ontwikkelingen in het bedrijfsleven, de rijksoverheid en de lokale overheid. Want één ding is wel duidelijk: door de versnippering van theorievorming en onderzoek over dit onderwerp, wordt nog onvoldoende geprofiteerd van reeds vergaarde kennis en opgedane ervaringen. Tijd voor een kijkje in de keuken van het bedrijfsleven, de rijksoverheid en de gemeente dus.

Literatuur

- Ansoff, H.I., 1965, *Corporate strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Braak, H.J.M. ter en W.J.H. van 't Spijker, 1993, 'Overheid en strategie: Een introductie'. *Bestuurskunde*, 1: 2-8.
- Bryson, John M., 1995, *Strategic planning for public and non-profit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Revised Edition, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, John M., 1999, *Strategic planning for public and non-profit organizations in the United States*. Paper prepared for the academic colloquium on the 'Revival of spatial strategic planning', sponsored by the Royal Netherlands Academy for Arts and Sciences, Amsterdam, 25-26 February.
- Clausewitz, C. Von, 1976, *On war*. Princeton: Princeton University Press.
- Costin, H., 1998, *Readings in strategy and strategic planning*. Fort Worth, Texas: The Dryden Press.
- Faludi, Andreas, 1973, *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Idenburg, P.J., 1992, 'Bossa nova in strategieontwikkeling'. *Economisch-Statistische Berichten*, 22 april 1992: 398-402.
- Kreukels, A.M.J., 1978, 'Toepassing van strategische planning in de ruimtelijke planning'. *Planning, methodiek en toepassing*, 6: 21-31.
- Korsten, A.F.A en H.J.M. ter Braak en W.J.H. van 't Spijker, 1993, 'Strategisch beleid en management bij de overheid'. *Bestuurskunde*, 1: 8-22.
- Kurstjens, Peter, 1996, *Strategische beleidsvorming bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Den Haag: Bureau Strategische Beleidsvorming, Ministerie van LNV.
- Ley, Gerd de, 1998, *Handleiding voor de 21^e eeuw*. Houten: Van Holkema & Warendorf/Unieboek bv.
- Mintzberg, Henry, 1994, *Strategievorming: Tien scholen*. Schiedam: Scriptum Books.
- Morgan, Gareth, 1992, *Beelden van organisatie*. Schiedam: Scriptum Books en Sage Publications.
- Senge, Peter M., 1992, *De vijfde discipline: De kunst en praktijk van de lerende organisatie*. Schiedam: Scriptum Books.
- Sun Tzu, 1971, *The art of war*. Oxford: Oxford University Press.
- Wissema, J.G., 1996, *De kunst van strategisch ondernemerschap: Kansen grijpen voor de toekomst*. 's-Gravenhage: Kluwer Bedrijfswetenschappen, NIVE/vsb.
- Wit, Bob de en Ron Meyer, 1998, *Strategy, process, content, context*. 2nd edition. London: International Thomson Business Press.