

Vereniging voor  
Strategische Belevingsvorming

Neuhuyskade 40  
2596 XL 's-Gravenhage  
Telefoon 070-318 02 69

De nieuwsbrief verschijnt 6 maal  
per jaar en wordt verzonden aan  
de leden van de VSB.

Nummer 64, mei 1993

**Redactie:**

Mr. R.A.M. Brands  
Ing. S. Goslinga  
Drs. L. de Waal  
H.Chr. de Wilde

**Vormgeving:**

Mw. M.L. Bekker  
Mw. J.M. Verheijden  
Mw. L.K. Wagemans

# nieuwsbrief VSB

**In dit nummer:**

- Strategisch Management binnen de overheid: terug naar de bron	1
- Activiteiten overzicht VSB 1993-1994	4
- Themadag 'Industriebeleid' 7 juni 1993	5
- Nieuwe leden	5
- Esplaf conferentie 13, 14 en 15 oktober 1993	6
- Stuur- en Werkgroepen	7
- HP-Strategie-prijs 1993	8

## Strategisch Management binnen de overheid: terug naar de bron



*Drs. P. Noordhoek*

Van de ruim 1000 leden van de VSB is het overgrote deel werkzaam in het bedrijfsleven of de adviespraktijk (bij elkaar zo'n 85%). Een relatief veel kleiner aantal leden is werkzaam binnen een (semi-)overheidsorganisatie. Als leden van deze laatste groep gevraagd wordt waarom zij lid zijn van de VSB, is niet zelden het antwoord: 'zodat ik kan leren van het bedrijfsleven. Hoe doen zij aan strategievorming?' Bij elkaar geeft dat het beeld dat het woord 'strategie' bij het bedrijfsleven hoort en niet past bij de overheid.

Vreemd. Vreemd, niet alleen omdat iedereen die een beetje de geschiedenis kent weet dat het woord 'strategie' afkomstig is uit het jargon van een primaire overheidsdienst, de krijgsmacht, maar nog vreemder als wordt bedacht dat juist binnen de overheid veruit de meeste mankracht en expertise op strategische vraagstukken. Het bedrijfsleven kent nauwelijks equivalenten voor het Centraal Plan Bureau en andere 'thinktanks' op strategisch gebied. Terwijl binnen het bedrijfsleven de 'strategische planner' aan het verdwijnen is lopen ze binnen de overheid onder de naam van 'beleidsambtenaar' nog bij honderden rond. Als ergens aan strategische beleidsvorming wordt gedaan, dan is het binnen de overheid. En toch, en toch.

Waarom dat beeld van een overheid zonder strategisch besef? Waarom die karikatuur van een overheid die niet op lange termijn kan denken terwijl er nergens zoveel scenario's worden geschreven als binnen diezelfde overheid? Als ik in het korte bestek van deze VSB-nieuwsbrief een paar antwoorden mag geven (we praten hier in beelden, generalisaties dus, bij u is het ongetwijfeld allemaal even anders), dan komt het volgende boven:

- de overheid is zo ineffectief, dat strategisch denken, voor zover aanwezig, net zo goed niet zou kunnen bestaan;
- de politiek loopt zo dwars door alles heen dat daarmee elke poging tot strategische planning wordt gefrustreerd;
- de overheid wordt niet 'gemanaged', dus is er ook geen sprake van strategisch overheidsmanagement.

**Bestuur VSB:**

Ir. V.F.J. Baalman  
Prof.Dr. S.W. Douma  
B.K. van Dijk  
Drs. D.P. Noordhoek  
A.J. Pothof  
Dr.Ir. J. de Smit  
Drs. B.P.L. Steens  
J.G.G. Stins  
Drs. S.P. Zandhuis  
H.Chr. de Wilde

### *De ineffectieve overheid*

De Nederlandse overheid explodeerde in de jaren zestig en zeventig. In taken, in omvang en budget: de groei was explosief. Tegelijk met de groei van de overheid is het aantal vragen over de effectiviteit gegroeid. Eerst als een middelbare man die voorzichtig het zwembandje om zijn middel betast en constateert dat al dat eten zich kennelijk niet meer vanzelf omzet in spieren, en later als iemand die weet dat hij een serieus gewichtsprobleem heeft, zo is de overheid nu al vele jaren bezig met afslankingskuren waarvan wordt gehoopt dat het lichaam er weer slank en fit van wordt. En ondertussen ziet de rest van de maatschappij de overheid al zo'n overgewicht meesleuren en lacht cynisch als er weer iets over een nieuwe afslankingskuur wordt gemompeld. Het ene beleidsvoornemen wisselt het andere af. Termen komen er bij, termen verdwijnen weer uit beeld. Gebeurt er dan niets? Is de overheid werkelijk niet in staat een nieuwe koers voor zichzelf uit te zetten en daarbij langzaam in effectiviteit te winnen? De meningen zullen hierover verschillen, maar iemand die het schip van staat al een tijdje volgt zal hebben gezien dat het toch steeds scherper aan de wind is gaan zeilen. In zeer grote lijnen zijn er de afgelopen 10-15 jaar twee bewegingen ingezet. Aan de ene kant zijn er een aantal 'Grote Operaties' in gang gezet die ieder voor zich gericht zijn op structurele veranderingen in de manier waarop de overheid functioneert. Deregulering, privatisering, heroverweging en grote efficiëntie; allemaal zijn ze daar op gericht. Wat opvalt is dat ze allemaal een zekere ideologische geladenheid hebben, maar dat naarmate de tijd vordert de ambities beperkter en tegelijk concreter worden. Aan de andere kant zijn er veranderingen in gang gezet door wat de 'Doorbraaktechnieken' genoemd zouden kunnen worden. Het gaat om instrumenten als zelfbeheer, contractmanagement en het profijtbeginsel. Deze instrumenten zijn gericht op het versterken van de beheersfunctie binnen de overheid. Tegelijk zijn ze meer dan dat, want ze delen met de Grote Operaties de ideologische doelstelling van een overheid die zichzelf beter in de hand kan houden. Het zijn deze Doorbraaktechnieken, meer nog dan de Grote Operaties zelf, die vaste voet binnen de overheid hebben gevonden, al moet worden gezegd dat ook deze instrumenten op zich niet in staat zijn gebleken om veel van de cultuurkenmerken van de overheid te doorbreken. Langzaam zien wij een naar elkaar toe schuiven van de Grote Operaties en de Doorbraaktechnieken, met mogelijk een vorm van integraal overheidsmanagement als resultaat. De hoeveelheid rethoriek neemt wat af, het aantal concrete veranderingssuggesties neemt toe.

Voor veel mensen zal het tempo echter te langzaam gaan om over een effectieve overheid te kunnen spreken. De veranderingen lijken erg rommelig en incrementeel in vergelijking met de reorganisaties die in het bedrijfsleven plaatsvinden. Kan dat niet anders? Meer strategisch gestuurd? In principe zeker wel. In Groot-Brittannië wordt het voorbeeld gegeven. Sterk gestuurd vanuit Londen zijn daar een aantal veranderingen in gang gezet waardoor bijvoorbeeld in een drietal jaren het aantal ambtenaren met de helft is afgenomen. Daar zijn zeer

snel grote delen van de overheid verzelfstandigd en is er een voorbeeldig beleid tot stand gekomen, waarbij overheidsdiensten hun prestaties moeten meten en melden via het zogenaamde 'Citizen's Charter'. Waarom dan niet hier? Hier in Nederland hebben wij eenvoudig niet het centraal gestuurde systeem dat ze tot op zekere hoogte wel in Engeland kennen. Wij hebben hier veertien departementen die ieder hun eigen plannen kennen en waarin weinig verandert als er geen minimale consensus is. Die consensusvorming bepaalt het tempo. Daar kan negatief over geoordeeld worden, maar wie dat doet moet wel bedenken dat hij daarmee aan ons politiek-maatschappelijk bestel komt. In Engeland kan men inderdaad beter strategisch sturen, maar is het politieke bestel dat dat mogelijk maakt echt zoveel beter dan het onze?

#### *De 'verpolitiekte' overheid*

Het is niet zelden kenmerkend voor personen die vanuit een bedrijfs sfeer in een overheidsorganisatie terechtkomen, dat zij 'de' politiek als één grote stoorzender ervaren. Elke keer als zij met een mooi strategisch plan komen voelen ze zich gehinderd door Kamervragen of nieuwe Kabinetsplannen. 'Zo kan je toch geen afspraken maken? Zo ga je zakelijk toch niet met elkaar om?'

Die frustraties mogen begrijpelijk zijn, ze zijn lang niet altijd terecht. Klagen over politici die van koers wijzigen is net zo iets als klagen over een markt die het bedrijf zou hinderen in een goede bedrijfsvoering. Politici moeten hun eigen afwegingen maken en die afwegingen zijn in principe net zo rationeel als die van andere partijen in de samenleving. Strategievorming binnen de overheid dient daarmee rekening te houden. Het korte termijn denken waarvan politici vaak worden beschuldigd weerspiegelt in die zin vooral de complexiteit van een maatschappij waarin met grote urgentie steeds verschillende zaken tegen elkaar moeten worden afgewogen. Die complexiteit en urgentie mogen geen excuus zijn om dan maar geen strategische plannen te maken, maar het is wel iets om terdege rekening mee te houden. Iets concreter: overal waar overheidsorganisaties worden uitgedaagd om met meer meetbare doelstellingen te komen moet er rekening worden gehouden dat het niet-meetbare, bijvoorbeeld een publiciteitsgevoelig incident, het meetbare irrelevant kan maken. Daar moet je mee om kunnen gaan.

#### *De 'niet-gemanagede' overheid*

Klachten over de 'ineffectieve' en de 'verpolitiekte' overheid hebben in zekere zin allemaal te maken met het gevoel geen controle te kunnen hebben over de uitkomst van processen die zich in de samenleving afspelen. Alsof er geen 'normaal' management mogelijk is en dus ook geen 'normale' strategische planning. Inmiddels leert ook de manager binnen het bedrijfsleven dat 'normaal' niet normaal is. Hij of zij weet inmiddels ook dat men bezig hoort te zijn met chaosmanagement voor flexibele poffertjesbedrijven. Er is geleerd dat het krampachtig proberen controle te krijgen op alle zekerheden in en om de organisatie heen contra-productief kan werken.

Dat zou de ogen moeten openen voor de werkelijkheid van het werken binnen een overheidsorganisatie. De klassieke methoden van het (strategisch) managen van organisaties gelden voor de overheid net zo min als voor het bedrijfsleven zelf.

Geen klassieke strategisch management bij de overheid.

Wat dan wel? Wat moet dan de conclusie zijn? Dat strategisch management niet kan binnen de overheid? Nee, niet noodzakelijk. Wel is het goed om oog te hebben voor de werkelijkheid van strategisch opereren binnen de overheid. Niet voor niets zijn er binnen de overheid minstens zoveel mensen bekend met de naam van Mintzberg als met die van Ansoff. Dit alles is evenmin een pleidooi om de meer klassieke vormen van strategisch management maar buiten de deur van de overheidsorganisaties te laten. Juist nu is die overheid bezig met een enorme inhaalslag als het gaat om toepassing van allerlei methodieken die inherent worden geacht aan een goede bedrijfsvoering. En juist nu er steeds meer pogingen worden gedaan om de kwaliteit van de overheidsdiensten te meten en te wegen. Maar al die methodieken en meetpogingen

zijn tot mislukking gedoemd als het bijzondere karakter van een overheidsorganisatie uit het oog wordt verloren.

De moderne overheidsmanager gaat daarom de moeizame weg op van het vinden van een vorm van integraal overheidsmanagement waarbij politieke prioriteiten en bedrijfsmatig denken met elkaar moeten worden verzoend. De vorm van strategisch denken die daarbij past stelt zoveel eisen aan mens en organisatie en zal zo vernieuwend moeten zijn dat, misschien, achteraf, de toekomstige leden van de VSB zullen zeggen dat het woord 'strategie' niet alleen bij de overheid vandaan is gekomen, maar dat het er uiteindelijk ook is teruggekeerd.

Peter Noordhoek is werkzaam als projectmanager bij Stichting De Baak, het Management Studiecentrum van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Het bovenstaande artikel weerspiegelt de persoonlijke gedachten van de auteur en niet noodzakelijk die van de Stuurgroep Overheid.

*Drs. P.Noordhoek, voorzitter Stuurgroep Overheid*

## Activiteitenoverzicht VSB 1993/1994

2 juni	Bijeenkomst Regio Arnhem/Overijssel: 'Regionalisering: kansen/bedreigingen. De invloed van nieuw te vormen regio's op uw bedrijfsbeleid', Deventer	11 november	Bijeenkomst Regio Eindhoven
		18	Uitreiking HP Strategieprijs, Amstelveen
		25	VSB Studentendag, Nijmegen
3	Netwerk Industriebeleid, Den Haag	2/3 december	VSB Strategiedag, Noordwijkerhout
7	Thema-dag Industriebeleid, Den Haag		
16	Bijeenkomst Regio Amsterdam		
17	Netwerk Informatiestrategen, ABP, Heerlen		
21	Jaarlijkse Regiocoördinatorenvergadering, Baarn		
	Algemene Ledenvergadering, Baarn		
23 september	Club van 100 bijeenkomst 'Facility Management', Kantoor van de toekomst, Den Bosch		
13/14/15 okt.	'Strategy in/after Maastricht, ESPLAF conferentie, Maastricht		
4/5 november	Kennismakingscursus Strategisch Management, Hoevelaken		
		Op het programma staan verder:	
		in 1993:	
		september:	Bijeenkomst 'Scenarioplanning'
			Bijeenkomst 'Vlaamse Havens'
		november:	Club van 100 'Strukturvennootschappen'
		in 1994:	
		januari	Bijeenkomst 'Technologie Management'
			Club van 100 'Facility Management'
		februari	Bijeenkomst 'Kostenreductie als strategisch wapen'
		maart	Bijeenkomst 'Lerende Organisatie'
		april	Vervolgocursus 'Strategisch Management'