

STRATEGIEVORMING BIJ OVERHEID EN ONDERNEMING: VERGELIJKBAAR EN TOCH ANDERSOORTIG

OVERHEIDSORGANISATIES HEBBEN UNIEK STRATEGISCH VRAAGSTUK

Auteurs: Cees Paardekooper en Harry ter Braak

SCHONE SCHIJN, BARRE WERKELIJKHEID

Eenvoudige begrippen?

Over wat de kern van strategie en strategievorming is, lijken weinig verschillen van inzicht te bestaan. Handboeken komen met min of meer dezelfde definities. Dergelijke definities worden ook in beleidsplannen van bedrijven en overheden gehanteerd. Meestal zijn het definities in de trant van: het (top)management bepaalt de koers, kiest voor een onderscheidende en verdedigbare positie met daarbij passende doelstellingen voor de middellange termijn en zoekt een begaanbaar pad om haar doelstellingen met gerichte instrumenten en acties stap voor stap te realiseren.

Ook lijken er ogenschijnlijk weinig verschillen van inzicht te zijn over het proces van strategieformulering. Min of meer gestandaardiseerde en geprotocolleerde modellen van strategieformulering worden in de praktijk toegepast. Zowel door bedrijven, overheden als door instellingen die zich bewegen tussen markt en overheid, de zogenoemde hybride organisaties¹. In de kern gaat het bij strategieformulering om drie kernbestanddelen. Formulering van een strategie veronderstelt, ten eerste, zicht op de positie van de organisatie in haar maatschappelijke omgeving (bedrijfstak, concurrentiedomein, maatschappelijke sector, politiek systeem), alsmede op relevante ontwikkelingen en trends in die maatschappelijke omgeving. Formulering van een strategie richt zich, ten tweede, op het in het kaart brengen van keuzevraagstukken, van strategische opties, van vrijheidsgraden en beperkingen. Formulering van een strategie kan, ten derde, niet zonder een procesarchitectuur. Welke interne en externe partijen doen er aan mee en welke niet, op welke wijze, onder welke voorwaarden. Hoe staat het met de fasering van de strategievorming en de besluitvorming, met het gekozen tempo?

¹ Een hybride organisatie is een organisatie die twee normstellingen met elkaar moet verenigen. Ze pendelt tussen normen die horen bij ondernemingen die in markten actief zijn én normen die zijn geënt op het feit dat ze een taak in opdracht van de wetgever en een politiek beleidsorgaan *moet* uitvoeren. Een hybride onderneming is een ingewikkelde vermenging van een taakorganisatie en een marktorganisatie. In deze bijdrage gaan we verder niet in op de unieke positie van hybride organisaties. Zie hiervoor ook ons artikel: Paardekooper C.M.M., H.J.M ter Braak (2005). Hybride organisaties en (hybride) overheden in een gehorizontaliseerde wereld. Op zoek naar nieuwe omgangsvormen ter vermindering van hybride falen. In: Meijerink M.H. en G.D. Minderman, redactie. Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling. SDU Den Haag.

Complexe werkelijkheden!

Maar schijn is ook bedrieglijk. Achter de begrippen strategie en strategievorming blijken omstreden werkelijkheden schuil te gaan. Uiteenlopende scholen en stromingen laten zien dat vanuit verschillende perspectieven naar strategie en strategievorming kan worden gekeken. Mintzberg komt tot een rubricering van 10 scholen die hij in drie clusters groepeerd. Het eerste cluster heeft een *prescriptief*, normatief karakter. Auteurs zijn gericht op de vraag hoe strategieën zouden moeten worden geformuleerd (voorbeelden hiervan zijn de ontwerpschool, de leerschool, en de politieke school). In de ontwerpschool wordt strategievorming gezien als een ruimtelijk plan dat je in de tijd realiseert. De leerschool ziet strategievorming als een voortdurend leerproces waarin bewust onbekende paden worden betreden. Duidelijk is in welke richting de paden gaan, maar de eindbestemming is onderdeel van het leerproces. In de politieke school (waar Mintzberg zelf niets mee heeft) gaat het om machtsvorming en belangenbehartiging als kernactiviteit van een strategie. Bij de overheid gaat het daarbij om een democratisch gelegitimeerd proces, in het bedrijfsleven staan persoonlijke macht en belangen centraal.

Het tweede cluster heeft een meer *descriptief* karakter. Auteurs beschrijven hoe strategieën feitelijk tot stand komen. Bijvoorbeeld met betrekking tot strategische positiebepaling in een concurrentiedomein. De culturele school en de ondernemersschool zijn er de voorbeelden van. De culturele school heeft de antropologie als onderliggende wetenschappelijke benadering en begint bij een analyse van de collectieve zienswijze van de deelnemers aan de organisatie. De ondernemersschool stelt het ondernemerschap, de ondernemer, diens visie en leiderschap centraal.

Het derde cluster valt samen met de zogenoemde *configuratieschool*. Karakteristiek voor deze school is dat elementen van de verschillende scholen worden gecombineerd. Afhankelijk van het strategische vraagstuk worden benaderingen gecombineerd, een sterke zwakte analyse, waarin de culturele dimensie een plek krijgt, een positiebepaling, een omgevingsanalyse en vervolgens een ontwikkelingsstrategie. Zij gaan in deze benadering goed samen.

Het is interessant en leerzaam om na te gaan welke bijdragen de verschillende scholen en stromingen hebben opgeleverd. Bijvoorbeeld waar het gaat om de betekenis van:

- De relevantie van het kiezen van de 'businessdefinitie', bepaald door functie, markt en werkwijze/technologie (ook wel genoemd de wat, voor wie en hoe vragen)
- Het belang van het kiezen van een onderscheidende en verdedigbare positie, ook wel de outside-in benadering genoemd.
- Het inzicht dat er oneindig veel te kiezen en te creëren valt. Creëer als het ware je eigen toekomst, ook wel de inside-out benadering genoemd.
- Het inzicht dat strategie naast geplande ook spontane trekken heeft, dat (achteraf gezien) strategie een mix is van weloverwogen keuzes en spontane, toevalligheden.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat genoemde ogenschijnlijk eenvoudige definities van strategie en strategievorming slechts het toneel zijn van een continue worsteling met onzekerheid, onvoorspelbaarheid en onbekendheid, met complexiteit en ambiguïteit in een werkelijkheid die altijd weer anders is dan de perceptie die we ervan hebben.

Ten Bosch² formuleert vanuit dit perspectief een meer filosofische ingang tot strategievorming. Het zet twee benaderingen neer. De één is bewust rationeel en komt tot stand op basis van verstand ratio en het maken van keuzes. In deze benadering is het

² René ten Bosch, Strategisch denken, op zoek naar nieuwe helden, Thema, 2001

belangrijk feiten en cijfers te vergaren De ander is intuïtief en spontaan en komt tot stand op basis van gevoel, zelfvertrouwen en durf. Cijfers en feiten zijn hier veel minder van belang. Bestuurders en adviseurs van overheden en bedrijven ervaren deze worsteling keer op keer aan den lijve. Wellicht is dit de reden dat het *scenario-denken* een belangrijke loot is geworden in de familie van managementscholen (van der Heijden/Vennix). Karakteristiek voor het scenario-denken is leren, of beter nog durven omgaan met onvoorspelbaarheid. Het verkennen van toekomsten staat centraal, ze typeren, ze in scenario's "vangen", strategische opties formuleren en uiteindelijk keuzen maken en daarvoor staan!

Overheid en onderneming: verschillende perspectieven

Theorieën en concepten over strategie en strategievorming, zoals hierboven kort geschetst, zijn overwegend vanuit het perspectief van marktorganisaties ontwikkeld. Deze theorieën en concepten zijn een inspiratiebron voor overheden en hybride organisaties, zo blijkt in de praktijk. Tegelijk is dit ook hun valkuil. Concepten, methodieken en instrumenten die passen bij de wereld van ondernemingen zijn niet altijd zonder meer toepasbaar binnen overheden en hybride organisaties, zo luidt onze bewering. Krachtiger geformuleerd: ondoordachte toepassing van deze theorieën en concepten verhindert het zicht op het unieke van overheden en op organisaties die werkzaam zijn in het publieke domein zoals hybride ondernemingen. Ongereflecteerde toepassing van strategische concepten uit de wereld van de ondernemingen doet geen recht aan de specifieke complexiteit van de strategische opgave waarvoor bestuur en management van overheden en hybride organisaties staan. En kan dramatische gevolgen hebben voor continuïteit en legitimiteit van overheidsorganisaties en hybride ondernemingen. In de volgende paragraaf laten we zien welke betekenisvolle verschillen er zijn tussen strategie en strategievorming van ondernemingen en overheden.

VERSCHILLEN DIE ER TOE DOEN

In de kern vervullen bedrijven en overheden geheel verschillende rollen in onze maatschappij. Aard en reikwijdte van hun verantwoordelijkheden lopen sterk uiteen en zijn in de visie van gezaghebbende auteurs zelfs tegengesteld. Bedrijven en overheden werken vanuit geheel verschillende waardenstelsels³.

Op basis van een verkenning van relevante literatuur en inzichten opgedaan in onze eigen adviespraktijk markeren we een negental constituerende verschillen tussen wat de kern van strategie en strategievorming is voor ondernemingen en overheden. Om misverstanden te voorkomen: deze constituerende verschillen laten onverlet dat overheidsorganisaties (een uitvoeringsorganisatie, een inspectie, een sociale dienst, een GGD, maar ook een gemeente als geheel in het kader van b.v. citymarketing) ook een "ondernemingsachtige" strategie kan voeren. Maar alleen binnen het kader van de overheidsstrategie. Bedrijven op hun beurt voeren soms een "overheidsachtige" strategie, bijvoorbeeld in het kader van het vormgeven van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

³ Zie bijvoorbeeld in Nederland bijdragen van uiteenlopende auteurs als Mark Bovens, Martin Simon en Hans Strikwerda. Er zijn ook auteurs die de opvatting verdedigen dat organisaties onder specifieke voorwaarden beide waardenstelsels in zich kunnen verenigen. Roel In 't Veld is een belangrijke verdediger van deze opvatting.

We onderscheiden de volgende negen verschillen:

a. Object van strategievorming: onderneming versus samenleving

Het bestuur van een bedrijf heeft de eigen onderneming als object van strategievorming. Wat wil het bestuur met de onderneming op middellange termijn? Wat is nodig en mogelijk om de continuïteit van de onderneming te versterken en te garanderen in het perspectief van ontwikkelingen in het voor de onderneming relevante concurrentiedomein, in de betreffende bedrijfstak. Klassieke en moderne strategiescholen leren ons dat het bestuur van een onderneming kan opteren voor een meer incrementele strategie (step by step, pilots, programma's & projecten). Het kan, al naar gelang de positie die de onderneming in de bedrijfstak heeft, opteren voor een meer synoptisch strategie (kantelen; afbouwen, uitrollen). De strategie kan sterk expansief zijn dan wel consoliderend.

Het bestuur van een overheid (rijk, provincie, gemeente) heeft de samenleving (c.q. een maatschappelijke sector, een stelsel, een beleidsgebied) als object van strategievorming en niet de overheidsorganisatie zelf! Het bestuur heeft, als het goed is, een strategie voor de samenleving, en niet een voor de overheid als onderneming. Ook al doet het taalgebruik soms anders vermoeden. Wanneer men het heeft over de B.V. Nederland bedoelt men niet de rijksdienst. Neen, men heeft het dan over de Nederlandse samenleving als geheel in vergelijking met omringende samenlevingen. Deze focus verklaart ook waarom (in het bijzonder) politieke overheidsbestuurders door de bank genomen relatief ongeïnteresseerd zijn in de kwaliteit van hun eigen organisatie. Interesse komt er pas als de samenleving de overheid zelf als probleem gaat verklaren. Dan worden er projecten gestart als bijvoorbeeld "Andere Overheid".

b. Functies van de overheid versus die van de onderneming

De overheid heeft een aantal functies die een onderneming in principe niet heeft, te noemen zijn de allocatiefunctie, de stabilisatiefunctie en de herverdelingsfunctie.

Bij de allocatiefunctie gaat het om de invloed van de overheid op de samenstelling (allocatie) van geproduceerde goederen en diensten in de samenleving.

Bij de stabilisatiefunctie gaat het om de invloed die overheid kan uitoefenen op conjuncturele situatie in een land. Bijvoorbeeld als er onderbesteding is, stimuleert de overheid de groei van het reële nationaal inkomen door stimuleren van de effectieve vraag.

Bij de herverdelingsfunctie gaat het om de invloed die de overheid uitoefent op de verdeling van inkomens en vermogens, maar ook van arbeid, kennis en macht.

Ondernemingen zullen door de uitoefening van hun functie in de samenleving, namelijk het produceren van goederen en diensten natuurlijk effect hebben op de allocatie, de stabiliteit en de verdeling. Maar de overheid heeft een bijzondere functie in dit verband. Zij zal de mate van scheefheid op elk van de gebieden binnen grenzen willen houden.

c. Rol van de overheid versus die van de onderneming, besturen versus ondernemen

Karakteristiek voor een strategievoerende overheid is dat ze vanuit een bepaalde bestuurlijke rol werkt aan het realiseren van maatschappelijke beleidsdoelstellingen (de welvaart, het onderwijs, de gezondheidszorg, werk en inkomen). Theorie en praktijk van

het openbaar bestuur laten zien dat de overheidsbemoeyenis met de samenleving een mix is van bestuurlijke rollen. In onderstaande figuur worden een aantal bestuurlijke rollen ideaaltypisch⁴ onderscheiden die een overheid kan uitoefenen om maatschappelijke doelstellingen, veelal in ketens en netwerken, te realiseren. Deze rollen zijn geïdentificeerd op basis van twee uitgangspunten:

- De aard van de verantwoordelijkheid die een overheid wil hebben het realiseren van maatschappelijke effecten;
- Het type invloed dat een overheid heeft c.q. willen hebben ten aanzien van een maatschappelijke sector.

Voor de gemeente Dordrecht zijn de bestuurlijke rollen in onderstaande matrix geplaatst.

Verandering Rollen en posities in de keten

Verantwoordelijkheid voor maatschappelijke effecten

++ → --

+		Direct	(In)direct	Systeem (Meta)	Mede	Politiek aanspreekbaar	Geen
+	Direct	Zelf Presterend Uitvoerend					
+	(In)direct		Opdrachtgevend				
+	Voorwaarden scheppend / stellend			Regisserend Ordenend			
+	Gedeeld Faciliterend				Coproducent		
+	Communicatief					Partner Netwerker	
+	Geen						Markt Privaat
-							

: ↓

Influïd op de keten

Per bestuurslaag, per sector en per beleidsgebied is sprake van een verschillende mix van bestuurlijke rollen. Strategievorming richt zich in belangrijke mate op de vraag welke bestuurlijke rol c.q. mix van rollen een overheid ten aanzien van een maatschappelijke sector zou moeten vervullen. De afgelopen 20 jaar hebben we op dit gebied interessante verschuivingen gezien. Op rijksniveau kan worden bijvoorbeeld worden gewezen op de ingrijpende transformaties in de telecom- en energiesector. Ook kan worden gewezen op de ingrijpende stelselveranderingen die thans plaatsvinden in de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en het onderwijs. Keer op keer is de vraag: wat moet de bestuurlijke rol c.q. rollenmix van de rijksoverheid zijn ten aanzien van de betreffende sector. In gemeenteland is de strategische discussie niet anders. In sommige gemeenten wordt deze discussie gevoerd onder noemer van al dan niet kiezen voor een strategische rolsprong. De overheid heeft zo gezien vele andere rollen dan een onderneming. Een onderneming moet presteren. Dat presteren vertaalt zich in het maken van omzet en

⁴ Deze matrix hebben we samen met de gemeente Dordrecht ontwikkeld. Zie b.v. Paardekooper C.M.M., H.W.M. Wesseling (2005). Beheerst en doelmatig innoveren in gemeenten. In: Public Controlling maart 2005, SDU Den Haag. Bij het construeren van de matrix is gebruik gemaakt van bestuurskundige literatuur. Onder meer: Duivenboden, H.P.M., M.J.W. van Twist, M. Veldhuizen, R.J. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma Utrecht, 2000. Hood, Ch., *Tools of government*, London, 1983. Geelhoed, A., *De interveniërende staat*, 's Gravenhage, 1983. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur, *Ruimte voor regie*, Den Haag, oktober 2003. Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden 1991.

winst. Dat bepaalt uiteindelijk of de onderneming overleeft in de markt. Een overheid moet soms ook presteren, maar omzet of winst zijn geen constituerende waarden en bovendien van weinig substantiële betekenis voor het voortbestaan. Soms moet zij vooral reguleren (b.v. de economische markt), bewaken (b.v. openbare orde), ordenen (b.v. de gezondheidszorg) of controleren (b.v. inspectie verkeer en waterstaat)

d. Leveren van producten/diensten aan klanten versus uitvoeren wettelijke taken

De output van een onderneming is wezenlijk anders dan de output van een overheid. Ondernemingen realiseren producten en diensten in specifieke markten en streven daarbij naar een zodanige exclusiviteit van hun output dat ze in de ogen van de klanten onderscheidend zijn en blijven ten opzichte van hun concurrenten.

De output van een overheid daarentegen is primair gericht op het realiseren en uitvoeren van wetten, regels en beleidskaders ten behoeve van het effectueren van maatschappelijke effecten. Effecten kunnen betrekking hebben op de samenleving als geheel (b.v. marktordening en regulering), op specifieke doelgroepen (b.v. werk en inkomen; operatie jong), op specifieke sectoren (onderwijs, gezondheid). Anders dan ondernemingen kunnen en hoeven overheden zich niet te richten op het bewerkstelligen van exclusiviteit van de output, op het onderscheidend zijn ten opzichte van derden. Overheidsproduct of dienst is niet primair gericht op het bevredigen van een behoefte van de burger als klant. Centraal bij het leveren van producten en diensten staat het beoogde maatschappelijk effect, zoals vastgelegd in wet en beleid. Waar het bij producten en diensten die ondernemingen leveren altijd gaat om het bevredigen van de behoeften van klanten, gaat het bij het leveren van producten en diensten door overheden ook om de vraag of behoeften en belangen van derden, van de samenleving als geheel niet onnodig, onevenredig worden geschaad. De afgelopen jaren heeft de overheid ook allerlei activiteiten ondernomen om kritisch te kijken naar de producten en diensten die ze zelf op de markt bracht (zie b.v. commissie Cohen). Te vaak bleek dat de overheid ondernemingen, zonder een algemeen belang dat dit motiveerde, oneigenlijk beconcurrerde.

Al naar gelang de aard van de bestuurlijke rol zal het activiteitenpakket en daarmee de output van een specifieke overheidsorganisatie een specifiek patroon hebben. Bij een ordenende overheidsrol past een activiteitenpatroon en output met toezichthoudende, inspectievoerende en handhavende karakteristieken. Hierbij valt te denken aan allerlei inspectiediensten maar b.v. ook de Nederlandse Mededingings Autoriteit. Een organisatie die in het leven is geroepen om toe te zien op machtsvorming op de markten van het economisch verkeer. Indien die wettelijke grenzen overschrijdt is zij bevoegd onderzoek te doen, in te grijpen en zo nodig bestraffend op te treden.

Bij een presterende overheidsrol past een activiteitenpatroon en output met producten en diensten voor al dan niet gecategoriseerde doelgroepen (burgers en paspoorten, belastingbetalers en inningformulieren, studerende en studiefinanciering, 65-plussers en AOW -toelage, subsidies voor verenigingen, enz.).

Bij een regisserende overheidsrol past een activiteitenpatroon en output die veelal wordt getypeerd met de (bestuurskundige) term sturingsarrangement. Hieronder wordt verstaan een specifieke combinatie van aangrijpingspunten (b.v. input, proces, prestatie), instrumenten en samenwerkingsverbanden met private en publieke partijen in maatschappelijke ketens en netwerken. Een sturingsarrangement is er op gericht beleidsdoelstellingen c.q. beoogde maatschappelijke effecten in een maatschappelijke sector of op een bepaald beleidsterrein te bereiken. In het huidige tijdvak van ketensamenwerking en netwerken heeft het werken met sturingsarrangementen een grote

vlucht genomen. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening brengt b.v de provincies veel meer in een regisserende, dan inspecterende rol die ze in het verleden had. Toen moest ze vooral gemeentelijke plannen toetsen aan het wettelijke kader. Zij is met de nieuwe wet in principe in de positie gebracht gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op regionale schaal te regisseren en samen met andere overheden en ondernemingen met haar instrumentarium te ondersteunen.

e. Maatschappelijke versus persoonlijke machtsuitoefening en het geweldsmonopolie

Belangenbehartiging en het uitoefenen van macht hebben bij de overheid een andere betekenis en met name functie, dan bij ondernemingen. Belangen(conflicten) afweging vormt een constituerend principe bij de overheid, maar het hebben van institutionele macht, met uiteindelijk het machtsmonopolie, plaatst de overheid bij die belangenbehartiging in een andere positie dan bedrijven. Een principiële en fundamentele verschil met ondernemingen!⁵

De overheid wordt in veel van haar taken geacht alle bij een vraagstuk betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Belangenbehartiging is bij de overheid, althans in de westerse samenlevingen, in principe democratisch gelegitimeerd. Burgers kiezen hun volksvertegenwoordigers om vanuit het parlement of vanuit het bestuur hun belangen te behartigen. Burgers zullen hun gekozen bestuurders in principe kritisch volgen. Indien zij niet voldoen aan de verwachtingen zullen zij bij de volgende verkiezingen niet meer verkozen worden en hun zetel verliezen. In ondernemingen zijn belangen te onderkennen, maar zij zijn of van de onderneming als geheel of van deelnemers in de onderneming en daarmee hoogstens indirect maatschappelijk te verantwoorden. Macht heeft bij ondernemingen vooral te maken met positiemacht in de markt.

De bestuurders van ondernemingen hebben geen mandaat van de burger. Hun machtsuitoefening is uit dien hoofde ook niet democratisch gelegitimeerd. Machtsvorming en belangenbehartiging vormen een belangrijk element van strategievorming. In de politieke school staat deze zelfs centraal.

De overheid heeft als enige ook het geweldsmonopolie, waarmee zij uiteindelijk haar belangen zelfs met geweld kan afdwingen. Maar dit soort macht kan niet overal voor ingezet worden. Sterker nog de overheid zal haar macht altijd op een democratisch te verantwoorden manier in moeten zetten. Het feit dat de overheid over die macht beschikt maakt dat ze b.v. de orde kan handhaven. Tegelijkertijd is de openbare orde en veiligheid gediend met een overheid die het machtsmiddel niet echt inzet. Dreiging moet voldoende zijn. Laat zien wat je mogelijk kunt, maar vermijdt je macht echt in te moeten zetten. De beste generaal trekt immers nooit ten strijde, zei Sun Tzu ruim twee duizend jaar geleden. Als het om het realiseren van openbare orde en veiligheid zijn heel wat strategieën te ontwikkelen. De meest effectieve blijken die te zijn waarin met maatschappelijke partners (b.v. kroegbazen) afspraken gemaakt worden en de overheid haar macht in het geheel niet inzet.

f. Consensus als constituerend principe versus het conflict als constituerend principe

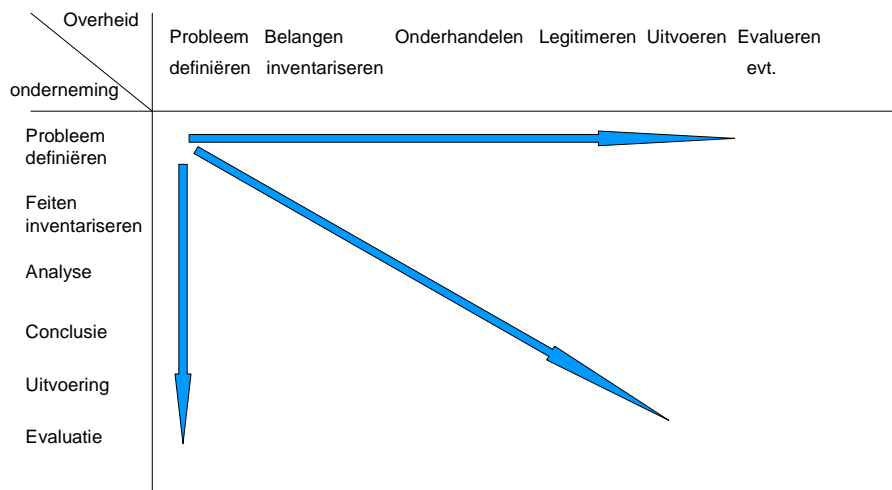
In een onderneming is consensus in principe het constituerend principe. De professionaliteit van een onderneming kan worden afgelezen uit de kwaliteit waarmee zij strategische vraagstukken tot een antwoord weet te brengen. Het gaat er dan om de feiten op een rij te krijgen de analyse adequaat te laten zijn en die te laten resulteren in

⁵ Dit verschil laat overigens onverlet dat overheden op operationeel niveau heel goed uit de voeten kunnen met klantgerichte dienstverleningsconcepten. Mits het strategisch verschil goed in de gaten wordt gehouden en bewaakt. Een vergunning is niet bedoeld om degene die een vergunning aanvraagt tegen te werken; oogmerk is om een belangenafweging mogelijk te maken.

een passende conclusies en uitvoering. Evaluatie horen bij deze aanpak en bieden een beoordeling van de werkelijkheid in het perspectief van de plannen. Bij de overheid is het conflict het constituerend principe. De politiek en het bestuur bestaan bij de gratie van het maatschappelijke conflict. Omdat maatschappelijk meningen verschillen is er de overheid de politiek en het bestuur om die conflicten beheersbaar te maken of houden. In die zin heeft de overheid en haar bestuur meer dan een symboolfunctie. Onderhandelingen vormen het mechanisme waarlangs belangenconflicten in den minne geschikt kunnen worden. Besluiten die daarmee worden gerealiseerd worden democratisch gelegitimeerd. Evaluatie vinden plaats voorzover zij een maatschappelijk belang dienen.

Het onderstaande schema zet beide werkelijkheden op scherp

werkelijkheid onderneming en overheid



..

Binnen de overheid is het vooral de opdracht van de ambtenaren de professionele analyse te leveren en het bestuur om de politieke afweging te laten plaats vinden. Uiteraard is dit vooral een archetypische benadering, maar zij maakt wel duidelijk hoe de rollen verdeeld zijn. Voor de manier waarop strategieën ontwikkeld worden en de inhoud van de strategieën heeft het een principiële betekenis. Gegeven de aard van de strategie van de onderneming en het constituerend principe waarop zij gebaseerd is kan zij en zal zijn binnen de onderneming tot stand gebracht worden. Voor de overheid geldt dat zij alleen buiten in onderhandeling met anderen tot stand kan komen.

g. Driving forces: competitive advantages behalen in markten versus omgaan met omstreden problemen

Voor bedrijven is de belangrijkste driving force om periodiek aan strategievorming te doen het zoeken naar competitive advantages in markten die complex en onzeker zijn. Daarbij dienen ook regels en invloeden uit andere "werelden" in de strategie geïncorporeerd te worden. Onder meer invloeden uit de wereld van wetgeving en overheid. Bijvoorbeeld regels op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, van vestigingsvoorwaarden en milieu. Dit vergt van ondernemingen dat ze zich ook richten op het leveren van bijdragen in andere maatschappelijke verbanden, veelal in de vorm van

samenwerkingsverbanden (b.v. brancheorganisaties, projecten, adviesgroepen, lidmaatschappen van besturen e.d.).

Voor overheden is de belangrijkste driving force om periodiek aan strategievorming te doen het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen, crises, incidenten. Maatschappelijke problemen blijken vaak “wicked” te zijn. De werkloosheidsbestrijding heeft dat de afgelopen twintig jaar wel laten zien. Zo gaat het er om mensen aan een baan te helpen. Maar gaat het ook om het voorzien in middelen voor de primaire levensbehoeften. En uiteindelijk gaat het ook het realiseren van werkgelegenheid en het activeren van mensen.

Een belangrijk deel van het proces van strategieformulering staat in het teken van wat wel probleemvinding wordt genoemd. Wat is de kern van het probleem (werkloosheid, inkomen, activiteit etc.)? Wie is er de eigenaar van het probleem (de werkloze, zijn gezin, het bedrijfsleven etc.)? Zijn de bedachte maatregelen een oplossing voor het probleem? Geeft de bedachte oplossing geen nieuwe onverwachte nieuwe negatieve effecten? Is er steun voor de oplossing? Hier zijn natuurlijk voorbeelden te over, zoals de discussies over arbeidsongeschiktheid, de inrichting van de gezondheidszorg, of hele andere als over de oplossing van de files)

Waar een bedrijf in principe moet volstaan met één strategie, dé strategie van de onderneming, heeft een overheid daarentegen behoefte aan meerdere probleemgerichte strategieën. Vanuit een, idealiter overkoepelde, visie op dé rol van dé overheid, wordt per vraagstuk een beleidsstrategie ontwikkeld (toekomst AOW, inrichting zorgstelsel, operatie jong enz.)⁶.

h. Besluitvorming: besloten boardrooms versus open arena's

Bedrijven werken met spelregels die gericht zijn op de continuïteit van de onderneming, de focus is hierbij gericht op het belang van shareholders en stakeholders. Strategievorming bij ondernemingen is in principe een aangelegenheid van de boardroom en vindt in relatieve beslotenheid plaats. De impact van driving forces wordt primair bepaald door de interpretatie ervan door het bestuur van de onderneming. Als moet worden vastgesteld dat ontwikkelingen in markten, in regelgeving of wat dan ook negatieve effecten hebben op de continuïteit van de onderneming dan zullen de spelregels worden aangewend om vast te stellen dat de onderneming geen toekomst meer heeft. Hetgeen kan leiden tot de beslissing de onderneming af te bouwen, over te laten nemen, enz.

Overheden werken met spelregels die gericht zijn op de continuïteit van de samenleving (dan wel een sector, beleidsgebied). De gekozen organen (parlementen en raden) representeren de burgers. Strategievorming is in principe een aangelegenheid van iedereen en vindt in relatief open arena's plaats. De spelregels zijn geënt op de regels van de parlementaire democratie en de rechtstaat. De impact van driving forces hangt nauw samen met de wijze en intensiteit waarmee maatschappelijke vraagstukken worden gearticuleerd in maatschappelijke en politieke arena's. De betrokken maatschappelijke belangen en de meningen over de gewenste strategie conflicteren principieel, zoals hiervoor is aangegeven. De perceptie van maatschappelijke problemen kan door de jaren heen stevig veranderen, hetgeen vanzelfsprekend grote gevolgen heeft voor de kiezen en te voeren beleidsstrategie op een maatschappelijk gebied. Een strategie die plotsklaps kan wijzigen als de parlementaire verhoudingen veranderen. Neem het voorbeeld van de

⁶ Onderzoek laat zien dat overheidsvisies vaak weinig stabiel zijn; beleidstheorieën of beleidsframes veranderen soms als ware het dagkoersen. Zie bijvoorbeeld Gabriël van der Brink in een prachtig review essay met de titel *Weg van de beleidsrealiteit*. In Bestuurskunde 2006, nummer 2.

uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland de afgelopen jaren. Net na de verkiezingen van 2006 plaatste de Tweede Kamer de betrokken minister Verdonk voor een veranderde verhouding in het parlement en moest het beleid om. Heel Nederland heeft het op te tv kunnen volgen.

i. Verschillende routes als uitvloeisel van alle voorgaande principes

Bij ondernemingen blijken er 'bewezen' routes te zijn die bij strategievorming enig houvast bieden. In de kern zijn dit modellen die uit een beperkt aantal stappen bestaan en die leiden naar een strategische keuze. De stappen zijn:

- Vaststellen van het huidige speelveld (concurrentiedomein), het spel en de spelers
- Vaststellen huidige kwantitatieve, kwalitatieve karakteristieken en interne omstandigheden
- Identificeren van externe trends, ontwikkelingen en bewegingen
- Bepalen van de impact daarvan op eigen organisatie
- Genereren van strategische opties/alternatieven
- Maken van een strategische keuze
- Realiseren van de keuze

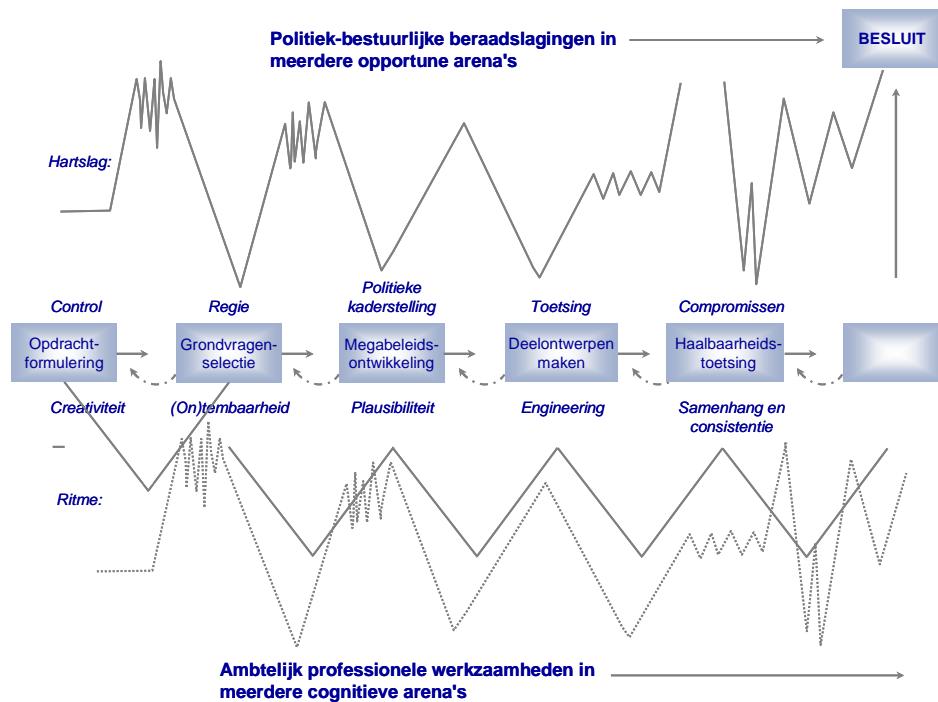
Per stap zijn verschillende instrumenten en methodieken in te zetten. Het proces en de verschillende stappen daarbinnen kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd (b.v. top-down, bottom-up, interactief).

Ook bij overheden zijn er beproefde routes die bij strategievorming enig houvast bieden. In de kern zijn dit modellen die ook uit een beperkt aantal stappen bestaan en die leiden tot een definiëring van een maatschappelijk probleem en een strategische keuze hoe het probleem aan te gaan pakken. In de modellen wordt nadrukkelijk per stap een onderscheid gemaakt tussen activiteiten die plaatsvinden in politiek-bestuurlijke arena's en activiteiten die plaatsvinden in cognitieve circuits⁷. De stappen zijn:

- Opdrachtformulering
- Grondvragenselectie (probleemvinding)
- Megabeleidsontwikkeling (beleidskeuzen op hoofdlijnen)
- Uitwerkingen op onderdelen
- Haalbaarheidstoetsing
- Onderhandeling
- Besluitvorming (bestuurlijk legitimeren)
- Implementatie.

⁷ Ontleend aan standaardwerk: H. van der Graaf en R. Hoppe (1998), *Beleid en politiek Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, met op onderdelen eigen interpretatie en uitwerking. Muiderberg.

In schema:



De stappen die in beide modellen moeten worden gezet vertonen overeenkomsten. Belangrijkste verschil is dat bij overheden sprake lijkt te zijn van een dubbelproces: politiek-bestuurlijke beraadslagingen en ambtelijk professionele werkzaamheden. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat deze karakteristiek ook van toepassing is op (grote) ondernemingen. Ook hier heeft strategievorming wel degelijk politieke aspecten, in de zin van strijd tussen partijen.

AFRONDEND

Bovenstaande verschillen behoeven nadere doordenking en uitwerking. Ze laten evenwel voldoende zien hoe verschillend strategievorming bij ondernemingen en overheden is. Tegelijkertijd bieden sommige overeenkomsten houvast om van elkaar te leren. Zowel op het gebied van de methoden van strategievorming als op dat van de procesvoering.

Verwarrend, op het eerste gezicht, is dat veel overheidsorganisaties concepten en jargon uit de wereld van de ondernemingen en daarmee verwante managementscholen hebben geadapteerd. Het gaat dan vooral om uitvoeringsorganisaties, inspecties en overheidsbedrijven (!). Nogal wat van deze overheidsinstellingen werken met strategische plannen en hebben een portfolio van activiteiten; ze onderscheiden product-marktcombinaties. Denk aan een GGD, een sociale dienst, een grondbedrijf, een inspectie, een havenbedrijf, een uitvoeringsorganisatie als het Kadaster of de IB-Groep. Er wordt niet gesproken over inkomsten en uitgaven, maar over omzet, kosten en marge. Doelgroepen en cliënten worden geafficheerd als klanten. Beleidssectoren worden

bedrijfstukken genoemd. Zonder ketenpartners gaat het niet langer. De overheid heeft managers gekregen; zij werken met prestatiecontracten, volgens principes van integraal management.

In principe is deze ontwikkeling toe te juichen, mits deze organisaties niet uit het oog verliezen dat ze werkzaam zijn vanwege de maatschappelijke effecten die de overheid wil realiseren. Het strategisch vraagstuk van uitvoeringsorganisaties en inspecties⁸ is dan ook als volgt te definiëren:

- Draag zorg voor een fit tussen activiteiten en de wettelijke opdracht (taak) en de daarvoor verkregen middelen. Vergt een permanent “tunen” met het politiek bestuur.
- Voer gericht uitvoerings- of inspectiebeleid. Betekent: vertaal wettelijke opdracht/taak naar producten en diensten in relatie tot doelgroepen (resultaatgericht, programmatisch).
- Richt daartoe organisatie en bedrijfsvoering in op basis van verkregen bevoegdheden en beleidsvrijheden.
- Als onverhoopt toch domein-oneigenlijke activiteiten worden verricht positioneer ze zodanig in de organisatie dat ze de hoofdactiviteiten niet perverteren
- Evalueer periodiek of wettelijke opdracht/ taak nog in overeenstemming is met daaraan ten grondslag liggende beleidsdoelstelling c.q. beoogde effect (effectiviteitevaluatie).

⁸ Het strategisch vraagstuk van een hybride organisatie vertoont hiermee overeenkomsten, maar is aanzienlijk complexer omdat soms tegengestelde waarden met elkaar moeten worden verenigd. Zie voor verkenning van dit vraagstuk eerder genoemd artikel van Paardekooper en Ter Braak.