

STRATEGISCHE BELEIDSVORMING BIJ LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Een overzicht anno 1996 ('state of the art')



Ir. Peter Kurstjens

Strategische Beleidsvorming (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)

B1x594 (x2) 1996.

11/11/2020

sig : 81X5g4

lur :

ex : 2

fb :

fw : 1996460566

11/11/2020

Inhoudsopgave

	Pagina
Voorwoord.	
Deel A: achtergrond.	3
<i>Intro: de waan van de dag.</i>	3
1. Aanleidingen voor strategische beleidsvorming.	3
1.1. Directe aanleidingen bij LNV.	3
1.2. Ontwikkelingen bij overheid en organisaties in het algemeen.	4
1.3. Wat moet je met de ongekende toekomst, je weet toch niet wat er gaat gebeuren?	5
1.4. Organisaties worden verrast door onvoldoende aandacht voor de omgeving. De omgeving wordt turbulentier.	6
2. Organisatiekenmerken voor strategische beleidsvorming: de lerende organisatie.	8
2.1. Wat kenmerkt bedrijven die met een turbulente omgeving kunnen omgaan?	8
2.2. De lerende organisatie.	9
2.3. De vijf disciplines van de lerende organisatie nader uitgewerkt.	10
2.3.1. persoonlijk meesterschap;	11
2.3.2. teamleren;	11
2.3.3. visievorming;	12
2.3.4. mentale modellen;	12
2.3.5. systeemdenken.	13
3. Beleidsvorming bij de overheid.	15
3.1. Beleidsfasen.	15
3.2. De beleidslevencyclus.	15
3.3. De beleidsagenda en het belang van een beleidsraam.	16
3.4. Consensus en draagvlak.	17
3.5. Het primaat van de politiek.	18
3.6. Verschil overheid en bedrijfsleven.	19
4. Wat is strategische beleidsvorming?	22
4.1. Wat is strategische beleidsvorming nu anders dan "gewone" beleidsvorming?	22
4.2. Strategie en missie.	23
4.3. Strategisch, tactisch en operationeel beleid.	24
4.4. Strategische beleidsvorming en strategische bedrijfsvoering.	24
4.5. Strategische planning.	24
4.6. Toekomst overkomt je, toekomst maak je.	25
4.7. Strategische beleidsvorming en de korte termijn.	26
4.8. Verschuivende tijdshorizon.	26
4.9. Beleid en uitvoering.	27
4.10. Strategisch werken vanuit een denkraam.	27
Deel B: LNV en Bureau Strategische Beleidsvorming.	29
5. Rol van het management bij LNV. Rol van BSB.	29
5.1. Wie is verantwoordelijk voor strategische beleidsvorming bij LNV? Wat is de rol van BSB?	29
5.2. Hiërarchie: het niveau van het bedrijf (corporate-niveau) en van de bedrijfsonderdelen (business-unit-niveau).	31
5.3. Werkwijze BSB.	31
5.4. Waarom werkt het niet als BSB zelf strategische nota's ontwikkelt voor LNV?	32
5.5. Strategieconferentie voor bestuursraad en directeuren 1994.	33
5.6. Strategieconferentie voor bestuursraad en directeuren 1995.	34
5.7. Departementaal en interdepartementaal platform.	34
5.8. Onderzoek binnen LNV naar bekendheid met strategische beleidsvorming.	34

6.	Strategische beleidsvorming in de dagelijkse beleidsrealiteit.	36
	6.1. De waan van de dag (zie intro).	36
	6.2. Casus: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op langere termijn.	36
	Deel C: Methoden.	39
7.	Methoden van strategische beleidsvorming.	39
	7.1. Scenariomethode.	39
	7.2. Systeemdynamica, systeemtaal.	43
	7.3. Sterkte-zwakte-onderzoek, kansen en bedreigingen (SWOT-analyse).	46
	7.4. Core-competence.	46
	7.5. Visioning.	47
	7.6. Dilemma-techniek.	48
	7.7. Spelsimulatie.	50
	Bijlagen.	52
	1. Ervaringen van de WRR.	52
	2. Publicaties van BSB.	52
	3. Medewerkers van BSB.	53
	Literatuurlijst	55

Voorwoord

Deze stand van zaken van strategische beleidsvorming bij LNV is opgemaakt na ruim 2 jaar ervaringen van het Bureau Strategische Beleidsvorming (BSB). Het geeft een indruk van de achtergrond van werken, van inzichten en van feitelijke activiteiten van BSB.

Het leek ons zinvol dit op papier te zetten om LNV-medewerkers en andere belangstellenden enig zicht te geven op wat strategische beleidsvorming nu eigenlijk behelst. Uit een in 1995 gehouden enquête bleek daar veel behoefte aan. Ook was behoefte aan enig zicht op methoden en technieken. Omdat je naar onze mening weinig hebt aan techniekjes als de achtergrond van strategische beleidsvorming onbekend is, is deze 'state of the art' een combinatie geworden van een deel A over achtergronden van strategische beleidsvorming, een deel B over LNV en BSB, en een deel C over methoden.

Ook voor mensen buiten LNV kan deze publicatie zicht geven op strategische beleidsvorming in de praktijk van een overheidsorganisatie. Ons is gebleken dat daar weinig van op papier staat.

Er is wel veel gedacht over en geëxperimenteerd met strategie-ontwikkeling bij de overheid. Zelfs binnen een ministerie worden daarbij verschillende aanpakken gehanteerd. Ongeveer gelijktijdig met het verschijnen van deze strategiebundel verschijnt bijvoorbeeld een publicatie van de adviseur strategisch management bij LNV, Jan Dirven. In zijn publicatie staat de uitwerking van één denkmiddel centraal, in de onderhavige wordt meer een overzicht gegeven van achtergronden en methoden en wordt ingegaan op de organisatie van strategische beleidsvorming binnen LNV. Beide publicaties zijn los van elkaar ontstaan. Het naast elkaar bestaan van verschillende visies en wijzen van aanpak kan in een lerende organisatie tot positieve resultaten leiden.

Dit boekje is door Peter Kurstjens geschreven, maar veel BSB-ers hebben er aan bijgedragen in de vorm van tekstbijdragen, kritische kanttekeningen, discussies en taalkundige verbeteringen. Wij allen van BSB houden ons aanbevolen voor reacties en suggesties, omdat wij ook zelf nog moeten leren op dit terrein. Over enkele jaren zal dan ook een nieuwe 'state of the art' kunnen verschijnen met nieuwe ervaringen en inzichten.

prof.dr.ir. G. Meester, hoofd BSB

oktober 1996

Deel A - Achtergrond

Intro: de waan van de dag.

Wie kent niet het gevoel van achter de zaken aanhollen, reageren op wat zich voordoet, geleefd te worden door de waan van de dag? Door de aaneenrijging van kleinere en grotere crises lukt het niet om een moment van bezinning te vinden, om ruimte te maken voor nadenken over wat op je afkomt, om zelf initiatieven te nemen en de zaken naar je hand te zetten. Het goedbedoelde advies om in zo'n situatie dan toch tijd vrij te maken voor bezinning vindt geen vruchtbare bodem, evenmin als het voor de hand liggende advies om crisis-situaties te voorkomen. Want hoe realiseer je dat als je voortbestaan als organisatie of als functionaris in gevaar is? Vaak blijkt echter, dat niet alle zaken die gedaan worden, echt nodig zijn voor het voortbestaan. Ze worden gedaan, omdat we ze leuk vinden en niet weten hoe we anders zouden moeten werken. Een bezinning is een diepte-investering waarvan het resultaat niet snel zichtbaar is. Dat is moeilijker dan het direct wegwerken van de dagelijkse post. een analyse van het ontstaan van deze situatie is nodig om begrip te krijgen voor een andere manier van denken en werken. In deze notitie zal geprobeerd worden in algemene zin tot zo'n analyse te komen.



1. AANLEIDINGEN VOOR STRATEGISCHE BELEIDSVORMING.

De zoektocht naar het antwoord op de vraag: "waarom eigenlijk strategische beleidsvorming?" leidt, via de directe aanleiding bij LNV, naar meer algemene noties in de samenleving en in de organisaties. Vooral de identiteitsvraag en de confrontatie met verrassingen, door onvolgende aandacht voor een steeds turbulenter omgeving, blijken -zowel bij LNV als bij andere organisaties- centrale aanleidingen voor strategische beleidsvorming.

1.1. Directe aanleidingen bij LNV.

Rond 1990 werd er niet alleen binnen het ministerie, maar ook daar buiten (het rapport van de Commissie Kroes) een discussie gevoerd over het functioneren van het departement. Het ministerie verkeerde in een crisis. Wat waren hiervan de achtergronden?

Een beschrijving van de crisis is te vinden in het boek "De salto mortale van het ministerie van LNV" (Bekke, de Vries, Neelen, 1994). Hierin wordt uiteen gezet hoe LNV medio tachtiger jaren als gevolg van externe ontwikkelingen wel haar beleid voor onder andere melk (overproductie), mest (overbemesting) en vis (overbevissing) aanpaste, maar de organisatie nagenoeg ongemoeid liet. Melkquota, een Interimwet ter beperking van de mestoverschotten en visquota werden ingesteld; maar de werkwijze van het departement, de openheid, de communicatie en wisselwerking met de omgeving, de missie, de strategie en de organisatiestructuur bleven ongewijzigd. Op onderdelen werd wel gereorganiseerd, vooral in de natuurhoek. Ook werd het een en ander gedaan aan projectmatig werken, managementontwikkeling en de scheiding van beleid en uitvoering. Maar het besef dat een fundamenteel ander beleid ook gepaard moest gaan met veranderingen in de bedrijfsvoering was er niet. Je kunt bij wijze van spreken niet door blijven gaan met overleg in een apart landbouw- en natuurcircuit over hetzelfde landelijk gebied. Op dat soort punten bleven veranderingen in de werkwijze achterwege. Een crisis kon dan ook niet uitblijven.

Deze crisis leidde tot het Zwaluw-proces binnen LNV. In 1993 verscheen van de hand van de ambtelijke departementsleiding de notitie "LNV in de jaren negentig, een denkrichting". Als nieuwe organisatie- en managementfilosofie stond daarin het volgende vermeld:

- sterke oriëntatie op lange(re) termijn en op de omgeving;
- samenhang in de beleidsvoering;
- ruimte voor verschillen in bedrijfsprocessen;
- sturen op hoofdlijnen en resultaat op basis van integraal management;
- samengaan van organisatie- en personeelsontwikkeling.

Het lijnmanagement, de bestuursraad en de directeuren, kregen de verantwoordelijkheid voor de strategie. Om hen hierbij te ondersteunen is het Bureau Strategische Beleidsvorming in het leven geroepen.

De crisis hing ook sterk samen met het ontbreken van een richtingsgevoel binnen de organisatie. Tot midden tachtiger jaren stond LNV bekend als één van de betere sectordepartementen. Iedere LNV-er wist wat hem te doen stond: groei en exportpositie van de landbouwsector stonden centraal,

de economische betekenis werd telkens weer benadrukt. De Tweede Kamer ondersteunde dit en de landbouworganisaties legitimeerden het beleid naar de achterban.

In de loop van de tachtiger jaren kon het departement zich deze sectorale positie niet meer veroorloven door:

- de algemene heroriëntatie van de overheidsrol rond 1980, waarin meer behoefte bleek aan ministeries van algemeen bestuur;
- de overkomst van de sectoren natuur en recreatie van CRM in 1982, na felle interdepartementale gevechten bij landinrichtingsprojecten;
- het ontstaan van Europese zuiveloverschotten en de instelling van het superheffingssysteem in 1984;
- het ontstaan van een mestprobleem en de instelling van de Interimwet ter beperking ervan (eveneens in 1984);
- de overbevissing van de zeeën en de handhaafbaarheid van het hiervoor uitgedachte beleid, leidend tot de val van minister Braks in 1990.

Het benadrukken van het economisch belang van landbouw en visserij voor werkgelegenheid en export werkte niet meer. In plaats daarvan kwamen beperkingen centraal te staan. Het ministerie werd een ministerie van algemeen bestuur, maar kon moeilijk afscheid nemen van een belangenbehartigende houding, zowel aan de landbouw- als aan de natuurkant. De eigen identiteit kreeg een flinke knauw, een nieuwe was niet zonder meer voorhanden.

Een verandering in de identiteit van een organisatie is in het algemeen aanleiding om fundamenteeler, zo men wil strategischer, over enkele zaken te gaan nadenken. In het bedrijfsleven vraagt men zich dan bijvoorbeeld af in welke markt men zit en in de toekomst zou moeten zitten, gezien hetgeen men goed kan.

1.2. Ontwikkelingen bij overheid en organisaties in het algemeen.

Om LNV in zijn context te plaatsen wordt hierna een globale schets gegeven van de overheid in Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Deze heeft in grote lijnen de volgende stadia gekend:

periode	kenmerk	overheidsrol
1945 - 1965	groei	wederopbouw, doe-concept
1965 - 1980	bloei	maakbaarheid
1980 - 1995	heroriëntatie	terugtrekken, diffuus
1995 -	vernieuwing	issue-management

(Lezing door Jan de Koning, de Galangroep Bussum voor de Vereniging van Overheids-management, voorjaar 1994 te Amsterdam).

Elk van de vier fasen in de samenleving kende ook een eigen "overheidsconcept". Iedere faseverandering ging en gaat gepaard met discussies over de vraag: "Wat moet de rol zijn van de overheid?". Ook de huidige discussie over de regelgevende overheid die meer een faciliterende overheid zou moeten zijn (zie onder meer het rapport "Sturing op maat" over de landbouw-milieuproblematiek bij LNV, projectgroep BALM, 1993), is een eigentijdse bezinning op de uitvoerings- en handhavingsproblemen van een sterk regelgevende overheid. Een bezinning die samenhangt met de omslag bij LNV van groeidenken naar het denken in termen van maatschappelijke kosten van overproductie en overbemesting. Het gaat om een andere manier van denken en opereren, die de identiteit van de overheid in het algemeen raakt.

Op een eerder moment, in 1982 al, kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met het rapport "Planning als onderneming"¹. Hierin werd duidelijk gemaakt, dat de overheid niet boven alle partijen staat, maar gewoon een van de vele actoren is in de samenleving. Alle actoren hebben mogelijkheden om maatschappelijke processen te beïnvloeden, desnoods te frustreren. Het rapport bleek voor vele overheidsdienaren een schok. De maakbaarheid van de samenleving bleek plotseling toch niet zo groot. Vooral in overheidsactiviteiten met uitgebreide planningsstelsels, zoals de ruimtelijke ordening en de gezondheidszorg, is daarna een omslag in het denken ingezet. De omslag bij LNV, van een ministerie van landbouwbelang naar een ministerie van algemeen bestuur, wordt ook door B.J.S. Hoetjes in "Departementale studies 4, LNV" (1993) in beeld gebracht.

Naast de ontwikkeling van de overheid in de samenleving kunnen overheidsorganisaties ook beschouwd worden als gewone organisaties met hun eigen dynamiek.

1 Zie de bijlage voor de leerervaringen bij de WRR met toekomstverkenningen.

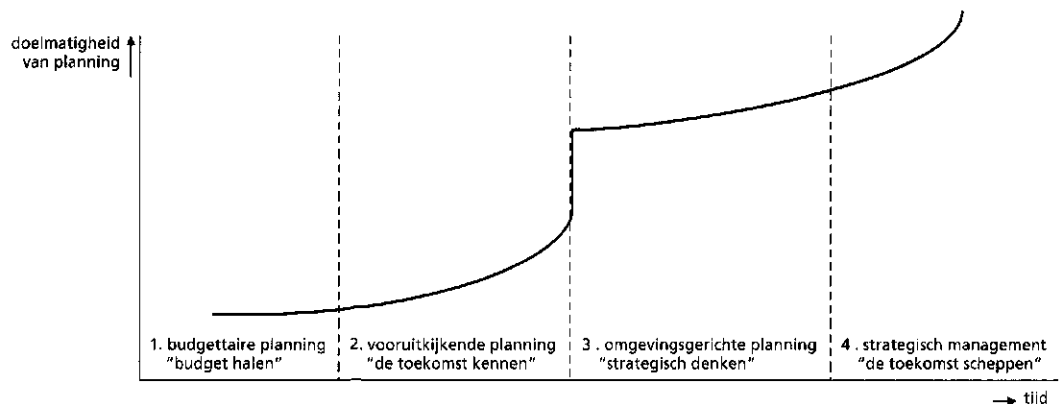
Zo zijn de volgende ontwikkelingsstadia bij grote organisaties in het algemeen te onderkennen:

fasen		gedragstypering
I	Expansie	Sturm und Drang
II	Groei	Systematisch ondernemen
III	Consolidatie	Methodisch verbeteren
IV	Achteruitgang	Defensief gedrag

(Lezing door Jan de Koning, de Galangroep Bussum voor de Vereniging van Overheids-management in Amsterdam, voorjaar 1994)

In de tweede helft van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig was LNV terecht gekomen in fase IV van achteruitgang (defensief gedrag, crisis). Met de afronding van de reorganisatie in 1995 werd een 'frisse nieuwe start' beoogd. Het is voor elke organisatie de kunst telkens tijdig te vernieuwen en daarbij de tekenen van de tijd te verstaan. Dat betekent ook consequenties durven verbinden aan wat in de omgeving gaande is (bijvoorbeeld wat de sturingsfilosofie van de overheid in het algemeen betreft).

Organisaties doorlopen niet alleen deze ontwikkelingsstadia, ze maken ook een leerproces door op weg naar strategisch management. De ontwikkelingsstadia en de stadia van het leerproces zijn in principe onafhankelijk van elkaar: centraal in de eerste staat een groei- en vervalcyclus, in de tweede gaat het om ervaringstoename. De doelmatigheid van het beleid van de organisatie (of de planning zo men wil) neemt hierbij toe. Dit leerproces kent de volgende stadia:
(analyse van Jan de Koning, de Galangroep Bussum)



Misschien zou gesteld kunnen worden, dat in het stadium van strategisch management een organisatie beter in staat zal zijn om in de groei- en consolidatiefase te blijven, zich continu te vernieuwen en zich aan te passen aan de veranderende omgeving, dan in de fasen 1 tot en met 3.

LNV bevond zich anno 1995 aan het begin van de "omgevingsgerichte planning", stadium 3. De kern van dit overzicht is, dat het niet mogelijk is een fase over te slaan. De organisatie moet als geheel ervaren wat elk stadium inhoudt, om de stap naar het volgend stadium te kunnen zetten.

1.3. Wat moet je met de ongekennde toekomst, je weet toch niet wat er gaat gebeuren?

Strategisch denken verschilt wezenlijk van "de toekomst kennen". Een voorbeeld ter verduidelijking:

Als bij het schaken de match wordt afgebroken, wordt door zwart een zet onder couvert afgegeven. De schaker met wit weet niet hoe die zet er uit ziet. Hij kan gaan bedenken wat de meest waarschijnlijke zet zal zijn en zijn verdediging daar op instellen. Tot blijkt dat zwart een verrassing in petto heeft en een zet doet waar wit totaal niet op is voorbereid, omdat hij de zet onwaarschijnlijk achtte. In deze situatie was het goed geweest als hij meer mogelijkheden was nagegaan.

Dit voorbeeld laat zien wat de risico's zijn, als je de toekomst zo goed mogelijk wil voorspellen. Nog steeds zijn we bij LNV vaak geneigd te denken in waarschijnlijkheden in plaats van in mogelijkhe-

den, als het om de toekomst gaat. Dit past bij fase 2 (vooruitkijkende planning) van de ontwikkelingsstadia naar strategisch management.

Een vaak gehanteerd verweer is dat je toch onmogelijk alle mogelijkheden kunt nagaan. Dat is juist, maar beperk je dan tot de belangrijkste voor de (kern)vraag waar je mee zit.

Een ander argument is, dat je toch ergens van uit moet gaan bij het ontwikkelen van beleid. Ook dit is juist. Maar probeer dan na te gaan wat goede beleidsopties zijn in verschillende situaties en waar je na een analyse van de risico's een 'ondernemersbeslissing' moet nemen. Beleid is meer een proces dan het toewerken naar een stabiele eindsituatie. De toekomst is meer en meer dynamisch van aard.

In werkelijkheid is het eerder genoemde schaakspel voor elke organisatie natuurlijk ingewikkelder. Daarbij kun je je het schaakspel voorstellen als een geheel van verschillende schaakborden, die elkaar voor een deel overlappen, zowel horizontaal als verticaal. Als je een zet doet op jouw eigen bord, verschuiven er op vele borden enkele posities. Daar worden verschillende tegenzetten op gedaan, waardoor het totaalbeeld voor jouw eigen positie op het totaal van alle borden er ineens volstrekt anders kan gaan uitzien. Een zet kan verschillende oorzaken en verschillende gevolgen hebben. Het is deze ingewikkeldheid die eenvoudige voorspellingen onmogelijk maakt. In de systeemdynamica (zie de paragraaf over de lerende organisatie) worden terugkoppelingsprocessen zodanig geanalyseerd, dat men begrip krijgt voor processen in de tijd. Veel modellen van economen zijn bijvoorbeeld niet dynamisch, maar statisch in de tijd.

Het feit dat we de toekomst niet kunnen kennen, impliceert voor onze eigen rol als organisatie des te meer dat er een visie moet zijn op wat men wil. Een organisatie heeft een richtingsgevoel nodig. Vaak gaat het daarbij om keuzes zoals die door een ondernemer worden gemaakt: na verschillende analyses, risico-inschattingen etc. komt hij tot een besluit. Uiteindelijk is dat geen puur rationele beslissing, maar een beslissing op wilsniveau. Dit kan de identiteit van een organisatie veranderen.

Twee voorbeelden m.b.t. ondernemerskeuzes en de wil om deze met onafhankelijk onderzoek te onderbouwen:

a. een marktonderzoeker komt terug uit Afrika en meldt dat daar maar weinig mensen op schoenen lopen en dat dat al heel lang het geval is. De ene ondernemer concludeert dat er dus een geweldige markt open ligt. De andere meent juist dat de markt zeer beperkt is omdat men er toch niet op schoenen loopt.

b. Koning Croesus van Libië vroeg aan het orakel van Delphi: "Moet ik de Perzen aanvallen?" Hij kreeg als antwoord: "Er zal een groot volk ten onder gaan". Nadat hij vervolgens tot de aanval had besloten, bleek het zijn eigen volk te zijn dat ten onder zou gaan.

Uit de voorbeelden blijkt dat de beslisser onduidelijke vragen aan de onderzoekers heeft gesteld. Een betere analyse had tot scherpere vragen kunnen leiden, waardoor de randvoorwaarden voor een besluit beter in beeld zouden zijn gekomen. Maar even goed zou men kunnen zeggen, dat besluiten soms genomen moeten worden zonder voldoende informatie. Men moet onderzoekers geen voorspellingen vragen.

Paul Rademaker (strateeg bij Philips Corporate External Relations en bijzonder hoogleraar aan de Technische Universiteit Twente, op het symposium over Ruimtelijke Verkenningen van de RPD, 27 nov.1995) heeft zichzelf wel eens de vraag gesteld, waarom mensen naar de toekomst kijken en verkenningen maken. Hij was daarbij vooral geïnteresseerd in de attitude van de verkenning. Hij onderscheidt 3 redenen:

- uit nieuwsgierigheid (vrij onschuldig)
- uit onbehagen t.o.v. het onbekende of uit angst (bv. voor fundamentalisten of de oprukkende woestijn)
- uit de gedachte dat je de eigen toekomst ook moet maken.

Ook al kom je erg veel te weten van deze verkenningen, dan nog - is zijn opvatting - heb je als manager beslissingen te nemen terwijl je onvoldoende informatie hebt.

Bovendien moet je de eigen oriëntatie of identiteit van de organisatie goed kennen om de verkenning op zijn waarde te kunnen schatten. Een toekomstverkenning kan derhalve geen zekerheden bieden; ze is wel nodig, maar tegelijk onvoldoende.

1.4. Organisaties worden verrast door onvoldoende aandacht voor de omgeving. De omgeving wordt turbulentier.

Toen in het begin van de jaren tachtig de Europese zuivelplas almaar groeide, was zuivelland Nederland niet erg te porren voor een ingreep in de productie via een "structuurbevriezend" instrument als de superheffing. Landbouwschap, LNV en de Nederlandse politiek waren het hierover min of meer eens. Nederland was in Brussel collectief tegen. Maar het onwenselijke (en voor sommigen ondenkbare) gebeurde toch. Nederland had onderschat wat er in andere landen en bij de Europese Commissie leefde en zag zichzelf tezeer als belangrijke machtsfactor. Toen het besluit genomen was, had Nederland zijn huiswerk niet gedaan om een goede superheffingsregeling op te stellen. Er was geen tijd gestoken in het doordenken van een "wat als"-situatie, waarbij vermoedelijk als reden gold dat dit de eigen onderhandelingspositie zou ondermijnen.

Het bovenstaande is een klassiek voorbeeld van het denken in termen van tactieken. Daardoor is er geen ruimte om een analyse te maken van wat er om je heen gebeurt waar je weinig invloed op hebt: de omgeving. Zo'n omgevingsverkenning is wezenlijk voor een organisatie die strategisch wil opereren.

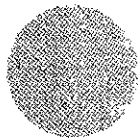
Het is niet alleen de, in dit geval vrij harde, confrontatie met de omgeving, die aanleiding is voor meer aandacht voor strategische vraagstukken. Ook de toenemende turbulentie van die omgeving heeft daartoe bijgedragen. De snelheid van veranderingen in de samenleving neemt toe en de wereld om ons heen wordt steeds groter. Om als organisatie hier mee om te kunnen gaan bieden omgevingsverkenningen dan ook onmisbare inzichten voor het goed laten verlopen van het beleidsproces.

Een voorbeeld van een omgevingsverkenning levert John Naisbitt in zijn uit 1982 daterende boek 'Megatrends'. In dit boek wordt geprobeerd door een meerjarige analyse van nieuwsfeiten een beeld te krijgen van de 10 belangrijkste trends die in de samenleving gaande zijn. Als je goed analyseert wat er nu gaande is, krijg je een aardig beeld van wat op je afkomt, zo meent Naisbitt. Dertien jaar na dato blijkt dat hij destijds een aardige analyse heeft gemaakt, bijvoorbeeld van de verschuiving van bedrijfshierarchieën naar netwerken. Dit boek wordt niet zozeer aangehaald om de voorspellende waarde van de megatrends, maar omdat de trends je aan het denken zetten over wat er in de wereld gaande is en wat dit voor jou als organisatie of als individu kan betekenen.

Nadat de belangrijkste aanleidingen voor strategische beleidsvorming - namelijk de identiteitsvraag en de steeds turbulenter omgeving - zijn toegelicht, komt in het volgende hoofdstuk de vraag aan de orde welke kenmerken bedrijven hebben, die goed met deze punten weten om te gaan.



Een turbulente omgeving en de identiteitsvraag vormen de belangrijkste aanbiedingen voor strategische beleidsvorming bij LNV.



2. ORGANISATIEKENMERKEN VOOR STRATEGISCHE BELEIDSVORMING: DE LERENDE ORGANISATIE.

Voordat we in een organisatie met strategische beleidsvorming aan de slag willen gaan, is het nodig te weten welke voorwaarden daarvoor nodig zijn.

2.1. Wat kenmerkt bedrijven die met een turbulente omgeving kunnen omgaan?

Peters en Waterman zochten, naast vele anderen, naar de redenen voor succes van bedrijven. In hun boek "In search of excellence" (1982) kwamen ze tot de conclusie, dat er 8 lessen te trekken zijn uit de successen van excellente ondernemingen:

- nadruk op actie (veel experimenteren);
- blijf dicht bij de klant;
- autonomie en ondernemerschap (innovatieve mensen de ruimte geven);
- productiviteit wordt veroorzaakt door mensen (geef ze dus aandacht);
- geef expliciete aandacht aan waarden, dwars door de hiërarchie heen;
- blijf bij overnames of interne diversificatie bij je leest;
- eenvoudige vorm, kleine staf;
- laat centrale sturing en maximale autonomie naast elkaar leven.

Twee jaar na het verschijnen van hun studie waren evenwel al 14 van de 43 onderzochte bedrijven niet meer zo excellent, of liever gezegd in problemen gekomen.

De zoektocht van Arie de Geus, hoofd van Group Planning van Shell, leidde tot een ander inzicht. Je kunt naar succesfactoren zoeken, maar vaak leer je meer van fouten. "Hoe komt het nu, dat de meeste grote organisaties/bedrijven niet ouder worden dan pakweg 40 à 50 jaar, nog geen mensenlevens lang dus? Wat hebben die grote organisaties/bedrijven die wel ouder worden, eigenlijk met elkaar gemeen?". Dit waren enkele vragen die hij zichzelf stelde.

Fouten, of een niet adequaat inspelen op de vragen waar je voor gesteld wordt, leiden vaak tot een crisis in een organisatie. Deze crisis gaat gewoonlijk gepaard met flinke spanningen en pijn voor de betrokkenen, maar het zet wel aan tot handelen. Wat dat betreft zijn organisaties net als mensen bij wie een langdurige, ernstige pijn ook het enige signaal is dat het eigen bestaan gevaar loopt. Nu werkt crisismanagement over het algemeen wel, maar het is risicovol en voegt extra pijn toe. Voorkómen is beter dan genezen.

De kracht van grote ondernemingen met een lange levensduur zit vooral daarin, dat ze tijdig trendbreuken zien en daarop weten in te spelen. Door een sterke omgevingsgerichtheid zijn ze in staat crises te voorkomen. Waarom zien andere organisaties die signalen dan niet?

Twee belangrijke punten spelen een rol:

- men wil niet waarnemen wat onplezierige emoties oproept. Het is moeilijk de waarheid onder ogen te zien als die inhoudt dat bijvoorbeeld jouw geesteskind vroegtijdig om zeep geholpen wordt, of dat alles waar je in geloofde op losse schroeven komt te staan;
- men kan niet waarnemen wat men niet eerder ervaren heeft. Iedereen zet min of meer vanzelf tijdspaden uit naar de toekomst. Maar in organisaties wordt daarbij vaak uitgegaan van voorspellingen en waarschijnlijkheden. Er wordt een bijbehorende strategie uitgestippeld, die wordt vastgelegd in het businessplan. Daarna ziet men alleen nog hetgeen in die strategie past en observeert men selectief. Dit wordt een "one-track-mind" genoemd. Deze "one-track-mind" kan voor een organisatie levensgevaarlijk zijn. Over andere mogelijke toekomst is dan niet nagedacht, zodat grote verwarring in de organisatie kan ontstaan bij veranderingen in de markt. Doordenken van andere toekomst op hun consequenties voor het bedrijf, zou kunnen leiden tot een collectief "toekomstgeheugen". Een collectief toekomstgeheugen maakt het mogelijk als bedrijf te reageren als zich onverwachte ontwikkelingen voordoen.

Shell heeft van dit inzicht vooral in 1973 ten tijde van de "energiecrisis" geprofiteerd. Voor elke oliemaatschappij is de prijs van olie een cruciale factor. Iedereen verwachtte dat die laag zou blijven en dat oliemaatschappijen vooral op kostprijs met elkaar moesten concurreren. Shell had echter een scenario doordacht met een stijgende olieprijs. Toen door politieke oorzaken in de Arabische landen de olieprijs inderdaad tot grote hoogte steeg, bleek Shell zo succesvol in het doen van de goede investeringen, dat ze van de zevende naar de eerste plaats in de rijen der grote oliemaatschappijen (the 'seven sisters') wist door te dringen. Shell had niet alleen nagedacht over het volstrekt ondenkbare, namelijk een stijging van de olieprijs, maar ook nagedacht over de vraag wat te doen als de prijzen zouden stijgen.

Uit het voorgaande blijkt hoe belangrijk geijkte denkpatronen of "mental maps" kunnen zijn. De kracht hiervan blijkt ook uit het volgende voorbeeld. Vlak na de Tweede Wereldoorlog haalden Engelse onderzoekers een stamhoofd uit de binnenlanden van Maleisië naar Singapore. De man was nog nooit uit zijn eigen omgeving geweest en keek zijn ogen uit in die grote stad. Na terugkeer vroegen ze hem te vertellen wat hij er gezien had. Hij zei niets over de wolkenkrabbers, het drukke autoverkeer, de stoplichten en allerlei andere dingen die op zijn woonplek onbekend waren. Het enige dat hij vermeldde, was dat hij een man gezien had die meer dan 10 keer de hoeveelheid bananen verplaatste dan hijzelf kon dragen (de man had een karretje). Dat was hetgeen hij kon plaatsen. De rest paste niet in zijn denkraam (vrij naar Herman Rottinghuis, Stratix).

Het oprekken van 'mental maps' (denkramen) blijkt een kunde die de grote, langdurig overlevende organisaties onder de knie hebben. Deze bedrijven blijken het best te omschrijven als 'lerende organisaties'. Dit onderscheidt ze van bedrijven die nog geen mensenleven lang meegaan. Voor het 'leren' wordt vaak gebruik gemaakt van scenario's (zie Deel C). Scenariodenken zorgt er voor dat je niet alleen beter in staat bent signalen uit de omgeving op te vangen, maar ook een grotere rijkdom ontwikkelt aan opties voor het eigen handelen, zowel bij de top als elders in de organisatie.

2.2. De lerende organisatie.

Niet elke organisatie is een lerende organisatie omdat er veel aandacht wordt gegeven aan cursussen of omdat de afzonderlijke werknemers steeds wijzer worden door ervaringen, cursussen en dergelijke. Zeker bij bureaucratische organisaties, zoals de overheid of grote hoofdkantoren, kan een klimaat heersen dat niet erg bevorderlijk is voor reflectie op het individuele of collectieve handelen. Lerende organisaties echter kenmerken zich doordat ze als collectief weten in te spelen op fundamentele veranderingen. Daarvoor zullen ze enkele disciplines onder de knie moeten hebben. De filosofie van de lerende organisatie is beschreven door Peter Senge in zijn boek "The fifth discipline" uit 1992 (ook in het Nederlands vertaald). Veel bedrijven hebben vier disciplines onder de knie (persoonlijk meesterschap, teamleren, visievorming en mentale modellen), maar hebben moeite met de vijfde. Met de vijfde discipline wordt bedoeld op het systeemdenken. Dit is een lastige discipline die benadrukt dat alles met alles samenhangt in een steeds complexer wordende wereld. Systeemdenken wil die samenhang blijven zien, omdat de belangrijkste problemen in onze tijd worden veroorzaakt door langzame, geleidelijke ontwikkelingen. Ontwikkelingen die het gevolg zijn van processen, die zowel in detail als in dynamiek complex zijn.

Vaak wordt hiervoor het beeld van de kikker gebruikt, die uit een bak heet water springt als hij er in gegooid wordt, maar die in een bak water blijft zitten die langzaam aan de kook wordt gebracht. In het laatste geval legt hij het loodje en heb je een probleem dat je had kunnen voorkomen.

Zeker bij LNV hebben we te maken met langzame, geleidelijke processen: verdroging, vervuiling, landbouwsystemen met terugverdienperiodes van 10 à 15 jaar, bomen die tenminste 25 jaar nodig hebben om volwassen te worden, landinrichtingsprojecten die pas na 23 jaar worden afgesloten, etc.

Langzame, geleidelijke veranderingen zijn echter niet alleen voor LNV relevant maar ook breder in de samenleving. Helaas zijn maar al te vaak (bijna-)rampen nodig om tot het besef te komen dat ingrijpende beslissingen nodig zijn: denk bijvoorbeeld aan de wateroverlast in de winters van 1993/94 en 1994/95. Evenzo blijkt bij bijvoorbeeld het probleem van het gat in de ozonlaag, of de CO₂-uitstoot en klimaatveranderingen, dat het tot nog toe op wereldniveau heel moeilijk is om voldoende erkend te krijgen dat dit probleem tot ingrijpende acties noopt.

Zulke geleidelijke veranderingen kunnen soms leiden tot plotselinge ingrijpende gebeurtenissen, een 'trendbreuk', die dan het gevoel geven van een turbulent veranderende omgeving.

Een voorbeeld:

De veranderingen in de agrarische belangenbehartiging zijn in feite al aan de gang sinds het overheidsbeleid zich meer met beperkingen aan de agrarische groei moest en ging bezighouden. Maar pas in 1995 wordt gesproken van een crisis in de belangenbehartiging, op het moment dat er een conflict is gegroeid tussen werkgevers en werknemers in de tuinbouw. Dit conflict is eerder te zien als een gebeurtenis op een bepaald moment in de ontwikkeling van de belangenbehartiging. De onderliggende processen zijn al langer gaande. In "Mest en macht" van dr. ir. J. Frouws (1994) wordt dit aan de hand van het mestdossier beschreven en als een vorm van neo-corporatisme verklaard.

Elke organisatie krijgt te maken met onverwachte gebeurtenissen en veranderingen in de omgeving. Hoe beter een organisatie begrijpt wat achter die gebeurtenissen en veranderingen zit, hoe beter die organisatie zijn gedrag kan aanpassen. Dat geldt op alle niveaus van een organisatie. Een standaardreactie is niet meer mogelijk. Het vermogen om het gedrag van een organisatie op zowel

beleids- als uitvoeringsniveau adequaat aan te passen aan de omstandigheden, zou wel eens bepalend kunnen zijn voor innovaties en voor het concurrentievermogen. Hetzelfde geldt voor het overheidsbestuur.

Wil een organisatie kunnen leren, dan moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- een organisatie moet niet teveel uit "uitzendkrachten" bestaan, want dan is er te weinig continuïteit bij personen om de lessen te onthouden;
- je moet fouten mogen maken, zodat je ervan kunt leren. Er moet een veilige omgeving zijn. Het management moet je in bescherming nemen en je goed coachen. Dat betekent anderzijds dat je ook fouten moet erkennen en niet verdoezelen. Als je dezelfde fout maakt, heb je niets geleerd. Het management zal je bij de tweede keer een waarschuwing moeten geven, maar een derde keer is niet te tolereren;
- er moet vertrouwen zijn. Als kritiek van een goede vriend komt, dan neem je die ter harte. Zonder vertrouwen is er ook geen open communicatie en worden fouten verzwegen;
- een open houding en open communicatie zijn cruciaal. Anders ontstaan machtsspelletjes die eerder uitgaan van tegenwerking dan van samenwerking;
- verantwoordelijkheid nemen. Van je nek uitsteken en risico's nemen leer je meer dan volgens het boekje te werk gaan. Je kunt er mee scoren, maar je kunt er ook de mist mee in gaan;
- er moet ruimte zijn om te experimenteren. Een vliegtuig leer je ook niet te besturen door meteen in een jumbo-jet te beginnen. Simulaties, speltechnieken, het uitwerken van testmodellen en prototypen zijn veilige leersituaties.

Veel van deze punten zijn ook terug te vinden in de waarden van het veranderingsproces bij LNV.

Het begrip 'lerende organisatie' wordt overigens te pas en te onpas gebruikt. Soms worden verkeerde beslissingen goed gepraat met de mededeling, dat fouten gemaakt worden om er van te leren. Vraag dan, wat er van geleerd is. Ga na waarom bepaalde waarschuwingen zijn genegeerd en welke risico-inschattingen zijn gemaakt. Misschien waren er wel eerdere, vergelijkbare situaties waar iets van geleerd had kunnen worden. Vaak spelen onuitsproken belangen mee. Kortom: neem niet te snel genoegen met een zogenaamd 'lerend antwoord'.

Een van de krachtigste instrumenten om te leren is het stellen van de goede vragen en het proberen die samen met anderen te beantwoorden. Het zoeken naar de redenen waarom iets zo is als het is (doorvragen), geeft veel inzicht, ook om aanknopingspunten te vinden voor vervolgacties.

2.3. De vijf disciplines van de lerende organisatie nader uitgewerkt.

Toen oud-minister van VROM Winsemius aan Johan Cruijff vroeg wat nu eigenlijk het succes van een voetbalelftal bepaalt, luidde het antwoord:

- allereerst moeten de afzonderlijke voetballers elk individueel hun vak verstaan;
- vervolgens moeten ze precies weten welke rol ze vervullen op het veld en wat ze aan elkaar hebben, ze moeten een team vormen;
- het enige dat een coach hier aan toevoegt, is een visie op hoe gespeeld moet worden.

In feite noemde hij drie van de disciplines van de lerende organisatie, namelijk:

1. persoonlijk meesterschap;
2. teamleren;
3. visievorming.

Bij grote organisaties in overheid of bedrijfsleven met kennis en informatie als belangrijkste deel van het werk komen daar nog bij:

4. mentale modellen, d.w.z. het blikveld en de vooronderstellingen van mensen, hetgeen bepalend is voor onderlinge communicatie;
5. systeemdenken, d.w.z. het kunnen denken in termen van elementen/factoren, structuren en processen in hun onderlinge samenhang.

In Fortune () zijn de 5 disciplines als volgt verwoord.

Mensen in organisaties:

- moeten hun traditionele manier van denken loslaten (mentale modellen);
- moeten openstaan tegenover anderen (persoonlijk meesterschap);
- begrijpen hoe hun organisatie werkt (systeemdenken);
- een plan maken waar iedereen zich in kan vinden (gemeenschappelijke visie);
- leren samenwerken om die visie werkelijkheid te laten worden (teamleren).



In een voetbalteam zijn drie disciplines belangrijk, namelijk teamleren, visie en persoonlijk meesterschap. Bij grote organisaties komen daar de aandacht voor mentale modellen en voor het systeemdenken bij.

Hierna zullen we deze 5 disciplines langslopen.

2.3.1. Persoonlijk meesterschap.

Persoonlijk meesterschap draait om het persoonlijk groeien door leren. Het is gebaseerd op bekwaamheden en vaardigheden, maar gaat verder. Dat uit zich in 2 ontwikkelingen:

- het steeds duidelijk voor ogen houden wat belangrijk is;
- voortdurend leren hoe we de actuele werkelijkheid duidelijker kunnen zien.

De discipline behelst ook trouw aan een persoonlijke visie en het creatief gebruiken van spanning tussen visie en werkelijkheid. Daarbij kan het van groot belang zijn om ook je onderbewustzijn goed te gebruiken, en zaken niet alleen rationeel te benaderen.

Je moet ook je vak verstaan. Dit lijkt een simpele eis, maar wat is je vak?

Velen bij LNV hebben een technische opleiding of opleiding als onderzoeker, maar zijn niet geschoold in het vak van beleidsmedewerker. Wat betekent het om te werken in het bestuur van Nederland? De meesten van ons hebben het in de praktijk geleerd, met vallen en opstaan, van collega's en door middel van cursussen. Hetzelfde geldt voor het leiden van projecten of het managen van een afdeling. Ook daarin hebben velen geen opleiding gehad, maar zijn ze erin gegroeid. In algemene zin geldt: wees je bewust van je kwaliteiten en van wat je nog moet ontwikkelen. De benadering door middel van 'kernkwaliteiten', ontwikkeld door Daniël Ofman van Kernconsult te Bussum, kan hierbij behulpzaam zijn (nadere informatie bij P&O).

2.3.2. Teamleren.

Een team kan meer leren dan de afzonderlijke leden samen. Daarvoor zullen de teamleden wel eerst gelijkgericht moeten zijn, anders treedt energieverspilling op. Individueel zijn we erg slim, maar collectief blijken we vaak erg dom. De som der delen is niet altijd meer dan het geheel.

Teamleren is van belang om:

- ingewikkelde kwesties te doorgronden;
- te komen tot vernieuwende, gecoördineerde actie;
- vanuit een topteam andere lerende teams te kweken, bv. in de uitvoering van wat bedacht is.

Een voorbeeld.

Midden jaren tachtig was er bij Ford een team zeer succesvol in het ontwerp van een nieuw model auto. Ze waren een jaar eerder klaar dan zij zelf gepland hadden, niet alleen qua ontwerp ook qua productie. Ze bouwden niet alleen een nieuwe auto, maar ook een nieuw ontwerp-laboratorium waarin veel met prototypes gewerkt werd. Ze hebben bij dat proces veel regels van de Ford-organisatie gebroken. Ze waren zeer

innovatief en bleken verbeteringen in de infrastructuur van het bedrijf gevonden te hebben. *De gebroken regels zijn nu de nieuwe standaardprocedures.* Het was een echt lerend team. Maar de lessen van het team hebben in de Ford-organisatie nauwelijks navolging gekregen. Enerzijds kwam dit omdat de ontwerpers binnen een jaar na afsluiting van het project de Ford-organisatie hadden verlaten. Anderzijds leefde in de organisatie het gevoel dat dit team de zaak wel bedonderd moest hebben, dat ze geluk hadden gehad, dat ze het troetelkind vormden van de baas, "met zo'n budget kan ik het ook", etc. Grote successen blijken vaak bedreigend te zijn.

Teamleren maakt zowel gebruik van het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie als van persoonlijk meesterschap. Daar komt bij dat men de kracht van het team voelt in het samenwerken en samenleren. De discipline van het teamleren behelst ook: geoefend zijn in dialoog en discussie. Bij een dialoog worden complexe en subtiele zaken op een vrije en creatieve wijze onderzocht en luistert men intens naar elkaar, waarbij men zijn eigen mening opschort (attitude: vragen wat iemand bedoelt). Dit is heel wat anders dan een discussie waar men verschillende meningen naar voren brengt en verdedigt. Het verschil tussen betere en slechtere teams zit zowel in de manier waarop ze met conflicten omgaan, als in wat ze doen aan het defensieve gedrag waarmee conflicten altijd gepaard gaan.

De ervaringen van Peter Senge na 15 jaar advieswerk (vanuit het MIT in Boston) in en over lerende organisaties brengen hem ertoe om te zeggen, dat teamleren een centraal onderdeel is van lerende organisaties (lezing op 17 nov. 1995 aan de Rotterdam School of Management).

Bij LNV zouden we kunnen proberen goede teams op te sporen om na te gaan, waarom ze succesvol waren (reflectie is essentieel voor leren). Vervolgens zou geprobeerd kunnen worden met die lessen nieuwe teams te laten werken aan voor LNV lastige issues.

2.3.3. Visievorming.

Tegenwoordig kunnen organisaties niet alleen meer top-down worden aangestuurd. Daarvoor zijn ze niet alleen te groot, maar het opleidingsniveau is dusdanig gestegen dat overal eigenwijze mensen zitten. Top-managers hebben niet zoveel macht meer. Turbulente veranderingen vragen juist ook om handelen op het uitvoeringsniveau; er is geen tijd om te wachten op orders van het beleidsniveau, dat vaak ook niet doorheeft wat er precies in de uitvoering aan de hand is.

Een organisatie reageert pas echt samen op een turbulente verandering, als er een coördinatie-mechanisme is. Het enige coördinatiemechanisme dat tegenwoordig goed werkt: alle neuzen in dezelfde richting. Als de mensen in de organisatie dezelfde waarden delen (datgene waar je om geeft of wat je aan het hart gaat), dan kan worden samengewerkt tussen eigenwijze mensen en tussen autonome bedrijfseenheden. *Bij onduidelijkheid over de eigen identiteit of het ontbreken van richtingsgevoel gaan aansturing, motivatie en samenwerking moeizaam.* In een orkest hebben de spelers behoefte aan een partituur. Omdat waarden niet opgelegd kunnen worden en een vrijwillig karakter hebben, gaat het om een persoonlijk leerproces van mensen. Anders zullen ze er niet in geloven. Het gaat hierbij natuurlijk om waarden, die specifiek zijn voor de organisatie.

De discipline van het opbouwen van een gemeenschappelijke visie maakt gebruik van het aanmoedigen van persoonlijke visies. Het opbouwen van een gemeenschappelijke visie heeft betrekking op het wat, het waarom en het hoe van een organisatie, kortom: de missie. Meedoen en inzet van mensen in de organisatie voor de missie kunnen niet afgedwongen worden; het is een proces van vrije keuze. De grote meerderheid van een organisatie steunt de visie tot op zekere hoogte, maar kan het best als volgers worden gekenschetst. Er is maar een klein deel dat echt meedoet en zich echt inzet. Dat is de praktijk in de meeste hedendaagse organisaties.

2.3.4. Mentale modellen.

Een belangrijk punt bij leren is het kunnen reflecteren op je eigen denkraam of mentale model. De kracht van mentale modellen is heel concreet aan te tonen. Vraag een zaal vol mensen om met hun linker buurman te gaan 'armen drukken'. De opdracht is om binnen 2 minuten zo vaak mogelijk de arm van de ander neergedrukt te hebben. Als het (onuitgesproken) mentale model een vechtmiddel is, dan wordt de score niet zo hoog. Hanteren de beide personen een samenwerkingsmodel, dan zullen ze om aan de opdracht te voldoen beide zo snel mogelijk hun armen heen en weer bewegen. Zo hanteren we in ons werk modellen als voorstellingen en vereenvoudigingen van de werkelijkheid. Dat is handig en nuttig en wordt ons vaak geleerd bij onze opleidingen als econoom, bioloog etc. Maar als dat voor onze gesprekspartner niet expliciet is, dan praten we al snel langs elkaar heen.

Veel gebeurt ook onuitgesproken, omdat we iets anders denken dan we zeggen. Ook dat kan tot misverstanden leiden.

De discipline om gebruik te maken van onze mentale modellen sluit aan bij bezinnings- en onderzoeksvaardigheden, zowel bij het bepleiten van eigen standpunten als bij het onderzoeken van andermans standpunten (de ladder van gevolgtrekkingen: welke gegevens worden gebruikt, welke selectie vindt plaats, welke betekenis wordt aan iets gehecht, wat zijn veronderstellingen in een redenering, welke conclusies worden getrokken, etc.).

Teamwork komt vaak slecht van de grond, omdat er veel tijd heen gaat met redetwisten en elkaars positie in de groep bepalen. Je kunt echter veel tijd winnen als ieders mening als even relevant op het bord geschreven wordt (bv. op hexagons) om te zien of meningen elkaar kunnen aanvullen. Pas daarna wordt door de groep bepaald, wat meer of minder relevant dan wel invloedrijk is voor een bepaald issue. Personen blijken er dan vaak minder moeite mee te hebben als hun mening minder scoort, omdat ze een beter overzicht krijgen van het geheel. Ze leren in plaats van gezichtsverlies te lijden.

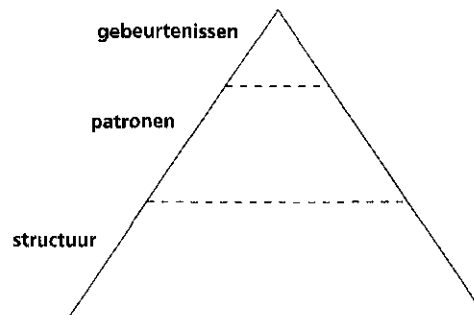
2.3.5. Systeemdenken.

Een voorbeeld van systeemdenken:

artsen zijn niet bezig met gezondheidszorg maar met het beter maken van zieken.
Zouden ze wel bezig zijn met gezondheidszorg, dan zouden ze zich ook druk maken over voeding, huisvesting, situatie op het werk, en andere dingen die preventief werken.

Het systeemdenken probeert in diverse gebeurtenissen (zoals een nieuwsfeit in de krant) een patroon of trend te herkennen. Onder dit patroon zit een structuur (een stel samenhangende variabelen) van waarden, normen, beloningssystemen, beheersingssystemen, hiërarchie, fysieke structuur, informatiesystemen, geschreven en ongeschreven regels, etc.

Bij structuur gaat het dus om de vraag: "Waarom is dit gebeurd?" Het gaat erom deze structuur in



beeld te brengen om de aangrijpingspunten voor actie te ontdekken. Als je het systeem niet begrijpt, kunnen die acties volstrekt averechts werken of een onverwachte uitwerking hebben. De gebeurtenissen vormen als het ware maar het topje van de ijsberg. Politici reageren vaak op gebeurtenissen, maar het bestuur moet zich op het systeem richten om zinvolle interventiemogelijkheden te vinden.

Het is belangrijk te beseffen, dat er meestal meer oorzaken zijn voor één feit, gebeurtenis of wat dan ook. Oorzaak-gevolg-relaties zijn zelden lineair. Het denken in termen van één oorzaak leidt vaak tot één dimensionaal denken. Voor het weergeven van ingewikkelde causale relaties met terugkoppelingen, leidend tot dynamiek in processen, is een systeemtaal ontwikkeld (zie hiervoor Deel B).

Vaak interpreteren we gebeurtenissen binnen ons eigen mentale model, bijvoorbeeld: het rijzen van de zeespiegel wordt veroorzaakt door het warmer worden van het klimaat op aarde. Nu zijn er niet alleen verhitte wetenschappelijke debatten over klimaatverandering, maar ook blijkt het toegenomen gebruik van (fossiel) grondwater in de wereld flink bij te dragen aan het stijgen van het zeeniveau. De erkenning van dit laatste betekent een uitbreiding van ons mentale model over het rijzen van de zeespiegel. Het in teamverband oefenen geeft een beter begrip van de werkelijkheid waarbinnen we acties willen ondernemen en een beter zicht op hoe het systeem hier op zal reageren.

Binnen BSB oefenen we onszelf in het onderkennen van lange termijntrends (patronen en structuren) via signalen uit krantenberichten. Wekelijks krijgt een lid van de groep de taak één zo'n krantenbericht te selecteren en te bespreken in het bureau-overleg. Het al of niet structurele karakter wordt dan door de anderen becommentarieerd. We trekken maximaal 10 minuten uit voor deze zogenaamde **Quené-index**, genoemd naar de oud-voorzitter van de SER Hij heeft deze werkwijze zelf jaren lang gepraktiseerd als DG van de RPD, voorzitter van de WRR en als hoogleraar in Wageningen.

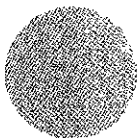
Tot zover de paragraaf over voorwaarden in organisaties om strategisch te kunnen reageren op turbulente veranderingen en identiteitsvragen. In Nederland is het **Organisation Learning Centre** (verbonden aan de **Universiteit van Nijmegen**) een centraal punt in het verzamelen en uitwisselen van ervaringen met betrekking tot lerende organisaties. Ook het adviesbureau **Stratix** te Amsterdam-Schiphol speelt hierin een belangrijke rol.

Overigens is door de **Berenschot Fundatie** een boekje uitgegeven waarin een diagnose-instrument is uitgewerkt dat inzicht moet geven in het lerend vermogen van een organisatie ("**Vier competenties van de lerende organisatie**", **Sprenger, van Eijdsen, ten Have, Ossel, 1995**). Hierbij worden kritische incidenten (zowel positieve als negatieve) in een organisatie onder de loupe genomen.

Hierna wordt ingegaan op het specifieke van beleidsvorming bij de overheid.



De dynamiek van kringlopen in de natuur maakt het nodig het hele systeem in ogenschouw te nemen, inclusief het gedrag van de mensen.



3. BELEIDSVORMING BIJ DE OVERHEID.

Er zijn vele parallellen tussen bedrijfsleven en overheid te trekken omdat het vaak grote organisaties betreft. Maar er zijn ook typerende verschillen. Allereerst zal worden ingegaan op de vraag hoe beleidsvormingsprocessen bij de overheid in de praktijk vaak verlopen. Vervolgens zal het verschil met het bedrijfsleven expliciet worden uitgewerkt, om te zien wat dat voor strategische beleidsvorming bij LNV betekent.

3.1. Beleidsfasen.

In het beleidsproces worden de volgende fasen onderscheiden:

- agendavorming;
- beleidsvoorbereiding;
- beleidsbepaling;
- implementatie;
- monitoring en evaluatie;
- bijsturing.

Let vooral op de eerste fase: beslissingen om problemen niet op de agenda te zetten, om ze niet aan te pakken, maken onderdeel uit van het beleidsproces.

In beleidsnota's is vaak een vergelijkbare hoofdstuk-opbouw te zien:

- probleemstelling;
- analyse;
- uitwerking van alternatieve opties;
- keuze;
- implementatie en instrumenten;
- evaluatie.

In feite is in beide lijstjes de empirische cyclus te zien, die ook in leerprocessen een rol speelt. Alleen: in de beleidspraktijk is zelden sprake van een lineair verloop van de opeenvolgende fasen.

Beleidsprocessen verlopen heel grillig: fasen lopen door elkaar, worden overgeslagen, lopen gelijktijdig, etc. Dit komt doordat er zoveel actoren zijn, die allemaal op hun eigen manier bezig zijn met een bepaalde vraagstelling: verschillende, elkaar vaak tegenwerkende, maatschappelijke groeperingen, wetenschappers, politici, beleidsmakers, etc. Beleid vindt veeleer plaats in complexe netwerken dan gestuurd vanuit een centraal punt.

Enig houvast geeft het fasenmodel als ideaaltipe overigens wel: wil je een ander overtuigen met een voorstel voor beleid, dan moet zo'n voorstel bij voorkeur de empirische cyclus volgen om aannemelijk te zijn. Na evaluatie begint de beleidscyclus vaak weer opnieuw.

Ging het hierboven over de cyclus van beleid, hierna zal ingegaan worden op de cyclus van het beleidsleven in politiek opzicht, opgesteld door Winsemius. Vervolgens zal worden ingegaan op de agendavormingstheorie van Kingdon. Beide theoriën geven enig inzicht in het verloop van beleidsprocessen en in belangrijke momenten voor strategievorming.

3.2. De beleidslevenscyclus.

Een beleidsissue doorloopt in de politiek een aantal fasen, die door (destijds minister) Winsemius zijn uitgewerkt in de zogenaamde beleidslevenscyclus (Gast in eigen huis, 1986). Vaak dient zich een bepaald onderwerp aan, waar wij als beleidsmakers iets mee zullen moeten in de toekomst. Alleen "de anderen" zien het nog niet: politici, publieke opinie, collega's van andere departementen, maatschappelijke groeperingen, noem maar op. Het is dan zaak ervoor te zorgen, dat die anderen de beleidsvraag ook gaan erkennen en dat het onderwerp bij hun op de beleidsagenda komt.

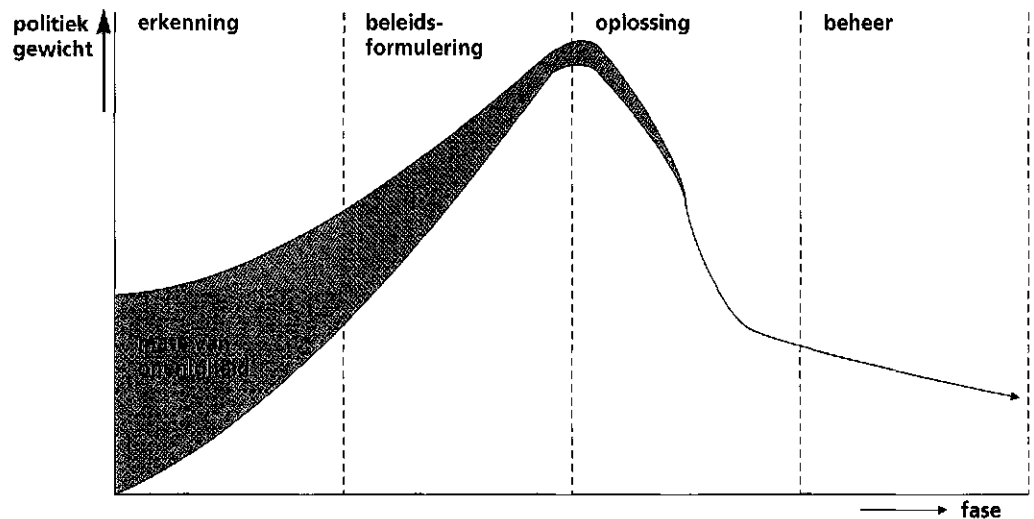
Dikwijls lukt dat niet, omdat men het probleem niet durft te erkennen of omdat er nog geen zicht is op een oplossing. Soms kunnen onderzoeken en publicaties helpen, soms zijn er andere ontwikkelingen waar men op kan meeliften, signalen kunnen versterkt worden. Kortom, alles wat kan helpen om de 'sense of urgency' te vergroten, kan aangewend worden.

Duidelijk is wel, dat in die eerste fase van de beleidslevenscyclus (de fase van erkenning) de mate van onenigheid behoorlijk groot is. Door steeds opnieuw de naar voren gebrachte punten goed te analyseren kan een onderwerp verder gebracht worden. Het vereist overtuigingskracht en doorzettingsvermogen, soms ook kan blijken dat het trekken aan een dood paard is. Het belang van de beleidslevenscyclus voor strategische beleidsvorming is, dat strategische onderwerpen meestal issues zijn in de eerste fase van de beleidslevenscyclus.

Een algemene kanttekening bij de beleidslevenscyclus betreft de betrekkelijk geringe aandacht voor de uitvoering. Veel ministers zijn gevallen op uitvoeringskwesaties: paspoorten, controle op de vissers, toezicht op de sociale verzekeringen. Uitvoering is een cruciaal onderdeel van de beleidscyclus

voor een effectief overheidsbeleid, maar lijkt als onderdeel van de beheersfase minder relevant dan het zoeken van een politieke oplossing.

Zoals bij de mestproblematiek gebleken is, kan tijdens de uitvoering van het beleid de cyclus weer helemaal opnieuw beginnen. De Integrale Notitie Mestbeleid had betrekking op de derde fase, die oorspronkelijk in 2000 zou zijn afgerond maar nu is opge-rekt naar 2008/2010 in verband met de concretisering van de "evenwichtsbemesting" en de boerenprotesten hiertegen.



3.3. De beleidsagenda en het belang van een beleidsraam.

In het verlengde van de beleidslevenscyclus ligt de beleidsagenda. Wat is de beleidsagenda? De beleidsagenda betreft onderwerpen waarvan de beleidsorganisatie besloten heeft, ze in de komende pakweg 5 à 10 jaar aan te pakken. Vaak wordt deze ook de strategische agenda genoemd. Daarbij gaat het zowel om issues die anderen over LNV afroepen, als om issues die LNV zelf op de agenda wil zetten.

De beleidsagenda hoeft niet hetzelfde te zijn als de politieke agenda. Van de politieke agenda zijn de onderwerpen meestal te vinden in verkiezingsprogramma's, een regeerakkoord of - het meest actueel - in hetgeen in de Tweede Kamer op de agenda staat. Vanuit de beleidsagenda kunnen issues op de politieke agenda komen, maar het omgekeerde kan net zo goed plaats vinden, zeker als de politiek haar primaat waarmaakt.

Maar hoe krijg je onderwerpen op de beleidsagenda? Daarvoor is het noodzakelijk dat er een gevoel van urgentie is gegroeid; een momentum, dat nodig is om tot beleidsverandering te komen. Kingdon noemt het samenvallen van problemen, oplossingen en politiek klimaat een 'policy window', of in het Nederlands een 'beleidsraam'. Het centrale punt van zijn theorie laat het belang zien van 'timing' en het creëren van 'momentum' voor strategische beleidsvorming.

Problemen kunnen soms plotseling actueel worden. Vaak sluimeren problemen echter al enige tijd, maar worden ze niet herkend of opgemerkt, verschillend geïnterpreteerd of zelfs genegeerd. Tot zich plotseling ergens een (dramatische) gebeurtenis voordoet (bv. de val van de Berlijnse muur, een energiecrisis, de wateroverlast); dan houden veel mensen er zich ineens mee bezig. Overigens hoeft er niet altijd een crisis plaats te vinden voordat een probleem wordt opgemerkt. Het kan ook zo zijn dat een aantal andere problemen wat naar de achtergrond raakt, zodat aandacht geschonken kan worden aan een 'nieuw' issue. Ook kunnen de resultaten van een onderzoek soms de aandacht vestigen op een probleem. En tenslotte hoeft het niet altijd over problemen te gaan; soms ziet iemand een kans, een gat in de markt, om door een extra maatregel Nederland mee te laten profiteren van een ontwikkeling (bv. de Zuiderzeespoorlijn met een aansluiting via Hamburg naar Berlijn).

Oplossingen worden vaak tegelijk met problemen naar voren gebracht. Het is zelfs zo, dat problemen zonder oplossingen in het beleid en in de politiek niet aanslaan. Maar net als de problemen hebben opties voor oplossingen enige rijpingstijd nodig. Ze worden bediscussieerd, besproken, gewogen en daarna is de onzin gescheiden van het essentiële. Soms is nader onderzoek nodig om

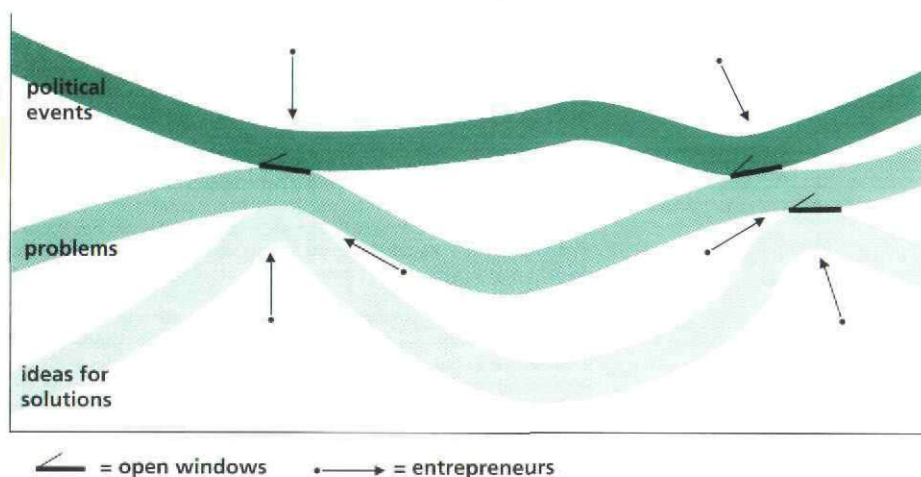
alternatieve technieken te ontwikkelen of beleidsrichtingen uit te werken (bv. naar minder milieu-belastende gewasbeschermingsmiddelen of andere teeltmethoden).

Wat het **politieke proces** betreft gaat het om de politieke discussie, de politieke programma's, een kabinetsformatie, de politieke verhoudingen etc.

Het verloop van probleemherkenning, zoeken van oplossingen en het politieke proces hebben hun eigen dynamiek, ze volgen hun eigen ontwikkelingsgang. Maar soms raken deze 3 processen elkaar en kunnen veranderingen optreden. Er is een samenloop in de actualiteit van gelijktijdige herkenning en erkenning van een probleem, het aanslaan van een bepaalde oplossing ervoor en de politieke wens of noodzaak er iets mee te doen: een beleidsraam.

Beleidsramen komen niet vaak voor. Regel is -volgens Kingdon- dat de 3 stromen zich onafhankelijk en autonoom van elkaar voltrekken. Eerder is reeds gesuggereerd dat het signaleren van problemen en oplossingen vaak tegelijk gebeurt. Waarschijnlijker is dat de 3 stromen elkaar beïnvloeden, maar dat het resultaat ervan moeilijk voorzienbaar is. Er zijn altijd onverwachte momenten.

Beleidsramen kunnen echter ook worden gecreëerd door 'beleidsondernemers' ('policy-entrepreneurs'). Deze personen investeren geld, tijd en energie - bv. door analyses en onderzoeken te ondernemen - in het aan elkaar koppelen van de 3 stromen. Daarvoor dient wel goed zicht te bestaan op de structuur en samenstelling van de participanten in het beleidsproces: waar zitten de invloedrijke mensen en hoe laten die zich beïnvloeden? Welke verschuivingen treden op in hun invloed?



Beleidsondernemers hebben hier niet alleen veel feeling voor, ze plegen ook analyses op dit terrein. Wanneer zowel in het wetenschappelijke, het maatschappelijke en het politieke debat discussies bij elkaar komen, is het beleidsraam zo ver open, dat een issue met succes aangekaart kan worden en kan leiden tot beleidsbesluiten. Om een dicht beleidsraam meer open te krijgen, zal geïnvesteerd moeten worden in vergroting van de 'sense of urgency' bij beleidsmakers en in de politiek, en in alternatieve oplossingen. Soms worden hiertoe onderzoeken uitgezet en in het beleidsproces ingebracht.

Op enkele punten van de beleidsagenda en de mogelijkheden van overheidssturing zullen we nader ingaan, omdat daarbij op dit moment sprake lijkt te zijn van een trendbreuk in het denken. Dit betreft het belang van consensus en draagvlak, en het primaat van de politiek. Aansluitend op de betekenis van de politiek bij strategische beleidsvorming wordt ingegaan op verschillen in strategische beleidsvorming bij overheid en bedrijfsleven.

3.4. Consensus en draagvlak.

Bij de discussies over het mestbeleid van medio december 1995 werd van verschillende kanten zorg uitgesproken over het gebrek aan draagvlak bij de boeren. Dit draagvlak was immers nodig bij de uitvoering van het mestbeleid. In zijn antwoord benadrukte de minister van LNV, dat er wel degelijk sprake was van draagvlak voor het voorgestelde beleid. Alleen zat dat draagvlak bij de rest van de samenleving, hetgeen door de politiek werd bevestigd.

Dit voorbeeld laat zien dat het begrip draagvlak helder aan de orde gesteld moet worden: draagvlak bij wie? Het heeft weinig zin eerst in relatieve beslotenheid een beleid te ontwikkelen en ach-

teraf voor draagvlak te zorgen. Draagvlak krijg je als je in de beginfase van de beleidsontwikkeling aandacht hebt voor het laten meedenken van cruciale actoren bij het onderwerp. Deze erkenning is belangrijk voor een effectief overheidsbeleid.

Het zou mooi zijn, als beleidsbesluiten zoveel draagvlak hadden, dat van consensus gesproken kan worden. Door het bestaan van veel tegengestelde belangen is dit echter onwaarschijnlijk. Wel is het mogelijk door onderhandelen en uitruil te komen tot voor meer partijen aanvaardbare oplossingen. Convenanten tussen die partijen kunnen daarbij een grotere rol spelen dan sturing met wetten en subsidies. Het ROM-gebiedenbeleid, zoals voor de Gelderse Vallei en in de Peel, is een voorbeeld van een dergelijke aanpak. Hierbij is gebleken, dat om partijen aan tafel te krijgen het van belang is ook in de eerste fase van de beleidscyclus aandacht te besteden aan het betrekken van de belanghebbenden ('stake-holders'). Bij strategische beleidsvorming is een actoren-analyse dan ook erg belangrijk.

Overigens wordt er wel op gewezen, dat convenanten en ROM-gebiedenbeleid afbreuk doen aan het politieke primaat, omdat de uitkomst niet onderworpen is aan politieke toetsing. Alleen de inbreng van de overheid is onderworpen aan politieke toetsing.

In het licht van draagvlak en effectief overheidsbeleid zijn de ervaringen van de interdepartementale Project Organisatie Mest (POM) van belang. Aanvankelijk ingesteld om de departementale oorlogen tussen VROM en LNV te verkleinen, wordt deze projectorganisatie geconfronteerd met 2 tegenstrijdige ontwikkelingen:

- de ministers willen geen voorgebakken compromissen en willen zelf onderhandelen met elkaar, waardoor aanvankelijk weer stammenoorlogen dreigen te ontstaan;
- de ministers willen in de cruciale fase van interdepartementale besluitvorming geen ambtelijk overleg meer met het maatschappelijk middenveld, waardoor draagvlakproblemen vergroot worden.

Uiteindelijk wordt het compromis van beide ministers door de Tweede Kamer geaccepteerd en is er een politiek draagvlak. De minister van LNV heeft daarbij steeds aangegeven, dat hij niet vooraf zaken doet met het maatschappelijk middenveld maar eerst met de Tweede Kamer. Dit is een zeer duidelijk voorbeeld van het politieke primaat. De demonstraties van boerenorganisaties hadden ook meer met macht dan met mest te maken.

De zorgen over de uitvoering van deze laatste fase van het mestbeleid zijn daarmee niet afgenomen. Regelgeving staat nog zeer centraal, en het is de vraag of deze voldoende handhaafbaar is. Verwacht mag worden, dat het onderwerp niet voor het laatst op de politieke agenda heeft gestaan. Daarmee is het een onderwerp voor de strategische beleidsagenda om in een rustiger periode dieper na te denken over een meer faciliterende overheid bij de uitvoering van het mestbeleid.

Inmiddels is in het voorjaar van 1996 de Project Organisatie Mest opgeheven. De lijnorganisaties van VROM en LNV nemen nu de uitvoering van de Integrale Mestnotitie ter hand, waarbij een procesmanager zorg draagt voor een goed verloop van het ambtelijke en politieke proces.

3.5. Het primaat van de politiek.

Met het aantreden van het paarse kabinet in 1994 kwam via het regeerakkoord de discussie over het primaat van de politiek naar voren. Kennelijk was er een probleem. Er heerste bij het Kabinet Kok ontevredenheid over het feit dat door ontbrekende politieke sturing anderen het vacuüm gingen opvullen: ambtenaren, het maatschappelijk middenveld (belangenorganisaties), advies- en overlegorganen. Dit maakt niet alleen de besluitvorming hoogst ondoorzichtig en stroperig, ook de uitvoering van het beleid krijgt met allerlei krachten en tegenkrachten te maken, die tot halve resultaten leiden. De politici erkenden het eigen falen bij het aangeven in welke richting ze zelf wilden gaan. Wilsvorming is de kern van de politiek en één van de 3 hoekpunten van strategievorming. Met het politieke primaat werd deze taak weer opgeëist.

In een analyse voor een congres over het politiek primaat op 5 april 1995 noemde prof. Tops (bestuurskunde KUB Tilburg) de vermindering van de legitimiteit van het overheidsgezag als hét issue, waar het bij politiek primaat om draait. Het gaat erom dat politiek en bestuur op een gezaghebbende manier "nee" durven te zeggen tegen degenen die het niet eens zijn met een beslissing. In een samenleving met mondige burgers, waarin het belang van hiërarchie afneemt, is hier veel politiek vakmanschap voor nodig. Vanwege het democratische belang en vanwege het voor effectief beleid benodigde draagvlak is het nodig de deskundigheid en ervaring van betrokkenen te mobiliseren. Maar daarbij kan de overheid gemakkelijk verstrikt raken in een vermenging van de regisseursrol en de dirigentenrol, die ze beide kan hebben. In dit duivelse dilemma helpt slechts een moderne regent met veel politiek vakmanschap.

Op hetzelfde congres hield de SG van Binnenlandse Zaken, de heer Kuyken, een pleidooi om het ambtelijke en politieke domein scherper te definiëren. Ambtenaren moeten principiële tegenstellingen niet wegmasseren, maar aangeven dat er voor politici iets te kiezen valt. Politici moeten het



Bij het aantreden van het Kabinet Kok werd afgesproken iets te doen aan het feit dat door onbrekende politieke sturing anderen het vacuum opvullen.

debat met het ambtelijk apparaat zoeken, waarbij een schakelfunctie wordt toegedacht aan het topmanagement. Ambtenaren zijn niet alleen sparringpartners van politici, maar hebben ook tot taak het beleid te effectueren en te handhaven. De overheid moet niet alleen een communicatieve en faciliterende rol vervullen, maar ook normen handhaven. Daarom is het van belang de transparantie van de overheidsorganisatie te verbeteren.

Op het beleidsterrein van LNV is sinds medio 80-er jaren te zien hoe het departement zich langzaam losmaakt uit de ijzeren driehoek (Landbouwschap, Ministerie, Vaste Commissie Tweede Kamer voor o.a. landbouw) van het Groene Front. De belangen van de overheid en het agrarisch bedrijfsleven liggen niet meer in elkaars verlengde. In 1995 komt zelfs de hele PBO-structuur ter discussie, en daarbinnen vooral het Landbouwschap. Binnen de landbouwwereld wordt besloten om de belangenbehartiging bij het Landbouwschap weg te halen en onder te brengen bij de Land- en Tuinbouw Organisatie LTO Nederland. Maar de belangenbehartiging zelf versnipperd nog sterker: bij de protesten tegen het mestbeleid van november en december 1995 zijn er zelfs 3 min of meer concurrerende actiecomité's. De landbouwsectoren gaan zelfstandiger opereren en ook de regio's zijn nadrukkelijk herkenbaar. Bij een langdurig conflict tussen de vakbonden en de tuinbouwwerkgevers over de tuinbouw-CAO stappen de bonden uit het Landbouwschap, waarmee in feite de opheffing ervan wordt bewerkstelligd. De Produktschappen zijn minder in discussie. Toch laat het kabinet de PBO-structuur nader onderzoeken. Najaar 1996 is daar nog geen uitsluit over te geven. Duidelijk is wel dat voor LNV het maatschappelijk middenveld minder overzichtelijk is geworden en dat een oplossing gevonden moet worden voor het verlengde overheidsbestuur (o.a. uitvoering van Brusselse regelingen) van de PBO-organen. Er lijkt een ontweving gaande van de rollen van overheid en bedrijfsleven; een nieuwe vormgeving is nog niet gevonden. Het voorgaande heeft echter alles te maken met de rol en taken van de overheid, en dus met de strategiebepaling.

3.6. Verschil overheid en bedrijfsleven.

Het principe van strategiebepaling is binnen de overheid niet anders dan bij het bedrijfsleven. Grotere bedrijven als Shell en Philips kampen met dezelfde bureaucratische trekjes. Maar door de complexiteit van de overheidsstructuur en de politieke beïnvloeding is strategievorming bij de overheid enerzijds lastiger dan bij het bedrijfsleven, maar anderzijds daardoor ook harder nodig. Anders komen we niet tot een doelmatig overheidsbestuur en zullen burgers het publieke belang niet meer (h)erkennen. Steeds ook zal de vraag waarom er een overheid nodig is, gesteld en beantwoord dienen te worden. Voor bedrijven is een dergelijk zijnsvraag nauwelijks relevant.

Waarom is strategievorming bij overheidsorganisaties lastiger en complexer? Korsten, ter Braak en van 't Spijker (zie artikel in Bestuurskunde nr.1 1993, Strategisch beleid en management bij de overheid. Is er een beïnvloedbare toekomst?) noemen de volgende redenen:

- een overheidsorganisatie kent meer doelstellingen. Een bedrijf kan zich richten op een beperkt aantal doelstellingen, bv. winstmaximalisatie. Voor een overheidsorganisatie is de doelstelling en haar bestaansrecht verbonden aan het algemeen belang; het algemeen belang is meervoudiger van aard dan de eigen continuïteit of winstmaximalisatie bij een bedrijf;
- de overheid kent vagere doelstellingen. De reden dat overheidsdoelstellingen vager zijn, is allereerst gelegen in de grotere complexiteit van samenlevingsvraagstukken (zeer veel betrokken actoren). Ten tweede zijn in de politiek compromissen nodig om tot een besluit te komen. Ten derde wordt de organisatie van het openbare bestuur gekenmerkt door vele schijven die elkaar met 'checks and balances' in evenwicht houden. Daardoor kunnen andere organisaties proberen eigen doelstellingen in te brengen, of accenten in het beleid te zetten;
- de besluitvorming van de overheid is openbaar. De besluitvorming bij bedrijven vindt achter gesloten deuren plaats, waardoor minderheidsopvattingen minder snel gemobiliseerd worden en conflicten minder snel op straat liggen. Een eenmaal vastgestelde koers wordt daardoor niet afgezwakt als in de uitvoering de consensus onder druk komt. Besluitvorming bij de overheid met verschillende inspraakprocedures kan zeer stroperig zijn;
- de pluriforme samenleving is toch nog iets lastiger dan de pluriforme klant van een bedrijf. Burgers en belangengroepen kunnen 'hinderkrachten' vormen en 'hindermacht' mobiliseren, die ook onderling gevarieerd en strijdig kan zijn. Controle, uitvoering en handhaving worden in de samenleving niet altijd als product van de overheid gewaardeerd;
- door de politieke cyclus (verkiezingen om de vier jaar) is het scoren op de korte termijn favoriet. In het bedrijfsleven is het scoren op de korte termijn ook wel gemeengoed, maar worden leiders niet op populariteit afgerekend;
- er kan heropening van de besluitvormingscyclus plaatsvinden bij een nieuwe politieke constellatie, waardoor uitstel of afstel van beslissingen plaatsvindt onder het mom van "we kijken er nog eens naar". Ook dit treedt wel op in het bedrijfsleven, maar minder frequent en minder verlamdend.

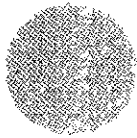
De overheid functioneert niet in een markt, er zijn geen concurrenten, de klant is moeilijk te benoemen (soms medespeler soms tegenspeler), de output is minder goed te omschrijven en te kwantificeren en de politiek regeert met veranderende normen en waarden (zie ook Valens, artikel in Bestuurskunde nr.1 1993, Topambtenaren, boeren en levende diamanten. Of waarom strategie-ontwikkeling bij de overheid relatief lastig is.). De overheid functioneert in een beleidsarena. Dat betekent voor strategische beleidsvorming onder meer:

- nagaan wie je klant is en welke actoren een rol spelen: de minister, de Tweede Kamer, de belastingbetaler, de sector? Ga daarbij ook na of die klant een dubbelrol vervult: soms is de klant mede-overheid en soms belangenbehartiger, soms zal die dus samenwerken en soms tegen (bv. het Landbouwschap of CLM). Is er door de structurele situatie sprake van het omklemmen van actoren, waardoor slechts institutionele verandering kan leiden tot strategieverandering?;
- aandacht geven aan netwerkvorming: zowel in de politiek als met maatschappelijke actoren zullen coalities gevormd moeten worden, omdat de macht van alle afzonderlijke spelers beperkt is. De minister moet politiek medestanders zien te vinden. Het departement moet samen met andere departementen, provincies, gemeenten samenwerken om een beleidslijn te formuleren, omdat steeds meer issues het eigen beleidsterrein overstijgen. De rijksoverheid staat niet boven de maatschappelijke actoren, maar is één van degenen die invloed kunnen uitoefenen. Iedereen heeft hindermacht.
- ermee rekening houden dat bij de overheid sprake is van een multi-organisatiefilosofie. Omdat de overheid een breed takenpakket heeft en vele organisatie-onderdelen, kan geen enkelvoudige strategie geformuleerd worden. De ontwikkeling naar kerndepartementen met een strategische hoofdtaak beoogt hierin wat meer samenhang te brengen;
- de noodzaak erkennen van een flexibele opstelling, omdat overheidsstrategieën vaak niet gerealiseerd worden zoals ze bedoeld waren ("deliberate"). Door politieke druk of maatschappelijke onrust ontwikkelen ze zich meer onbedoeld ("emergent"). Af en toe zal de koers een beetje verlegd moeten worden om via een omweg alsnog je doel te bereiken (zoals een zeilschip met wisselende wind).
- aandacht hebben voor agendavorming: in de beleidsarena begint strategische samenwerking met de vaststelling van gedeelde problemen en uitdagingen. Vaak wordt geprobeerd met 'visies' of 'verkenningen' een sense of urgency te creëren om een issue op de politieke agenda te krijgen. Het "Plan Oolevaar" voor natuurontwikkeling langs de grote rivieren was een goed getimede visie. De Rijksplanologische Dienst heeft met de Notitie Ruimtelijke Verkenningen uit 1986 een basis gecreëerd voor de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening van 1989;

- het belang erkennen van timing. Niet altijd is het moment gunstig om een onderwerp op de politieke agenda te krijgen;
- beseffen dat de overheid slechts beperkt publiekelijk kan oefenen om strategievorming te leren. Beleidsexperimenten worden hiertoe wel opgezet (bv. de ROM-gebieden), maar in veel andere situaties is dit door de publiciteit van mogelijke mislukkingen niet gewenst (bv. bij de politie). Voor sommige onderwerpen kan een beroep gedaan worden op het bedrijfsleven om mee te denken, zoals bij de oplossing van de congestie op de Nederlandse wegen. Voor andere onderwerpen zijn spel-simulaties in een gesloten setting denkbaar. Dit is eens gedaan voor het mestbeleid.

Samenvattend: het belangrijkste verschil tussen strategie bij het bedrijfsleven en bij de overheid is toch wel dat het overheidsbestuur publiekelijk wordt gecontroleerd en politieke machtsvorming volgens democratische beginselen een grote rol speelt. Dit betekent dat de omvangrijke literatuur over strategische beleidsvorming, die veelal het bedrijfsleven betreft, op zich goed bruikbaar is voor overheidsorganisaties, maar wel een vertaalslag nodig heeft.

In deze paragraaf is veel over strategie en beleid gesproken. In de volgende paragraaf zal er dieper op worden ingegaan.



4. WAT IS STRATEGISCHE BELEIDSVORMING?

In paragraaf 1 en 2 is een analyse gegeven van aanleidingen voor strategische beleidsvorming en is de lerende organisatie geschetst als voorwaarde in een organisatie om tot strategisch denken en handelen te komen. In paragraaf 3 is geschetst wat nu het typische is van beleidsvorming bij een overheid. Maar wat is strategische beleidsvorming nu eigenlijk?

4.1. Wat is strategische beleidsvorming nu anders dan "gewone" beleidsvorming?

Het woord strategie heeft een modieuze klank. Soms lijkt het woord "strategisch" toegevoegd te worden om het belang van een onderwerp aan te geven. Het lijkt daardoor van een hogere orde. Wat mij betreft mag het woord "strategisch" vergeten worden. Want waar gaat het bij beleidsvorming om? Als je iets met beleid doet, betekent dit dat je niet ad hoc bezig bent en nu eens dit, dan weer dat doet; niet handelen naar de waan van de dag, maar doordacht en rekening houdend met consequenties voor de dag van morgen. Er zit een lijn in, een beleidslijn. Beleidsvorming heeft dus altijd een strategische kant.

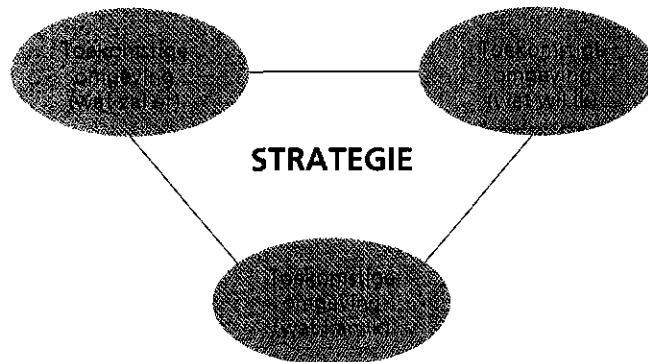
Beleidsvorming kan zowel betrekking hebben op het begeleiden/beïnvloeden/sturen van maatschappelijke ontwikkelingen door de overheid (bv. beleidsnota's van LNV), als op het doen en laten (het beleid) van de eigen organisatie (bv. een jaarplan van LNV of de eigen directie).

Cruciaal bij beleidsvorming - zowel voor een strategie voor het overheidsbeleid als voor de overheidsorganisatie - is het vinden van een leidraad voor het eigen handelen, een beleidslijn voor wat je gaat doen, voor actie.

De crux in nagenoeg elk beleidsproces zit in het vormen van een visie op of beeld van:

- de eigen identiteit (wat kun je?);
- de relatie met de omgeving (wat gebeurt er om je heen dat je niet kunt beïnvloeden; en wat zal er gebeuren in de toekomst?);
- de eigen toekomst (wat wilt je?).

Dit zijn de moeilijkste vragen in een beleidsproces, misschien dat we ze daarom strategisch noemen. Strategie betreft de confrontatie en synthese van de antwoorden op deze vragen, leidend tot een beeld van wat je gaat doen. In het boek "Van missie naar management, strategisch instrumentarium voor de overheidsmanager" van van der Heide en Speans (1993) wordt dit de strategische driehoek genoemd.



Het bovenstaande is het best aan de hand van een voorbeeld duidelijk te maken.

Het ministerie van LNV heeft een sterke en erkende vakdeskundigheid op het gebied van landbouw, natuur, landelijk gebied, en de uitvoering en regelgeving op deze terreinen (identiteit). De samenleving vraagt echter niet meer om sectorale deskundigheid op deze terreinen, maar om een meer integrale en andere bestuurlijke aanpak van vraagstukken op regionaal en internationaal niveau (omgeving). Het ministerie van LNV wil geen vakdepartement meer zijn, maar een ministerie van algemeen bestuur (wilsvorming) en besluit een ingrijpend veranderingstraject van enkele jaren in te zetten (strategie).

In werkelijkheid is bovenstaande strategie niet op deze wijze doordacht ingezet, maar afgedwongen door veel negatieve publiciteit rond het ministerie en het verschijnen van het rapport van de Commissie Kroes. Dit noemen we ook wel een overlevingsstrategie.

LNV is onderdeel van het bestuur van Nederland. Voor dit bestuur, en dus ook voor ambtenaren, geldt: 'regeren is vooruitzien'. Vooruitzien in de zin van voorspellen is echter niet mogelijk, zo zal verderop blijken. Strategische beleidsvorming heeft dan ook weinig met een kristallen bol te maken.

Dit betekent niet, dat regeren niet ook achteromzien zou moeten zijn. Evalueren, ervaringen gebruiken, een goed begrip van het heden door een goed begrip van de geschiedenis, zijn essentieel voor een lerende overheid.

Het lijkt weinig zinvol om tot een definitie van strategie te komen, want in de literatuur hierover worden veel verschillende uitspraken gedaan. Met genoemde strategische driehoek wordt evenwel de kern geraakt.

De vraag hoe je de verschillende hoeken van de driehoek inzichtelijk kunt maken, komt in deel C aan de orde. In het navolgende licht ik enkele veel gebruikte termen en begrippen toe, waardoor tevens een beeld ontstaat van strategische beleidsvorming.

4.2. Strategie en missie.

Wat is het verschil tussen strategie en missie? Een missie is te zien als een opdracht voor de organisatie en geeft antwoord op de vraag "wat voor organisatie willen we zijn en hoe willen we dat bereiken?". Een duidelijk voorbeeld van een missie is de uitspraak van president Kennedy begin jaren zestig: "Binnen 10 jaar zetten we een mens op de maan". Hij sprak de mensen aan op hun trots om in het land te mogen wonen, dat zo iets presteerde. Vervolgens had hij met de aansturing van dit doel weinig moeite. Iedereen wist wat hem te doen stond.



Bij LNV ontbreekt nog steeds het richtingsgevoel. Gaan we voor het landelijk gebied, of worden we vooral gedreven door het groen, dan wel de bijdrage van de landbouw aan de economie?

Najaar 1996 ontbreekt binnen LNV het richtingsgevoel (de toekomstige identiteit) nog steeds: waar is de organisatie naar toe op weg? Gaan we voor het landelijk gebied, of worden we vooral gedreven voor het groen, dan wel de bijdrage van de landbouw aan de economie?

Het is overigens een dilemma of je de richting van een organisatie sterk moet verankeren, of dat je je flexibel wenst te kunnen aanpassen aan de omstandigheden. LNV had vóór 1990 een sterke missie en een sterk richtingsgevoel ... om vervolgens diep te vallen. Een sterke missie kan dus ook nade-

len hebben. Dit nadeel kun je echter ondervangen: door je als organisatie voldoende bewust te blijven van wat er in de omgeving gebeurt en je regelmatig af te vragen of deze ontwikkelingen het noodzakelijk maken de missie aan te passen. Een goed ontwikkeld richtingsgevoel, een missie of visie (zie par. 2.3) is en blijft in moderne, lerende organisaties onmisbaar, mits regelmatig bijgesteld. Bij strategische beleidsvorming moet je niet alleen een beeld hebben (of ontwikkelen) van je missie, maar ook van wat je kunt en wat er om je heen gebeurt, of kan gebeuren in de toekomst. Het wezenlijke verschil tussen missie en strategie zit in het feit, dat de missie alleen jouw opdracht schetst en dat de strategie aangeeft wat je daadwerkelijk gaat doen om die opdracht te realiseren. Eerst zal de missie dus helder moeten zijn.

De belastingdienst heeft haar missie als volgt geformuleerd: "het is onze opdracht ervoor te zorgen dat belastingplichtigen zoveel mogelijk vrijwillig hun fiscale verplichtingen nakomen." Dit betekent onder meer dat ze er alles aan zullen doen om de belastingplichtigen te laten merken, dat het geen zin heeft zaken te verzwijgen omdat ze er toch wel achter zullen komen. De missie richt hiermee de activiteiten van de belastingdienst, zonder dat de directeur elke medewerker hoeft uit te leggen dat het er niet alleen om gaat zoveel mogelijk geld binnen te halen.

4.3. Strategisch, tactisch en operationeel beleid.

Strategie, tactiek en het operationele onderscheiden zich in de toenemende concreetheid van de uitvoering. Om een strategie te kunnen uitvoeren zijn verschillende tactieken denkbaar. Een gekozen tactiek kan op verschillende manieren operationeel worden gemaakt. Regelmatig komt het voor dat bij beleidsprocessen binnen LNV vooral de vraag centraal staat "Hoe stellen we ons interdepartementaal op?" Daardoor verdwijnt de vraag "Wat zou goed zijn voor Nederland over pakweg 20 jaar?" uit beeld. Ook de vraag naar de positie van LNV-op termijn kan ons weerhouden na te denken over de beleidsagenda van bijvoorbeeld het volgende kabinet. Tactische vragen belemmeren hierdoor het beeld op strategische.

Het kan ook gebeuren dat een tactiek gekozen wordt, die belemmert dat een eenmaal gekozen strategie wordt heroverwogen, omdat alleen al de suggestie van heroverweging de strategie verzwakt. Zo werd gedacht dat het uitzoeken van vragen over de realiseerbaarheid van mestfabrieken het werken aan draagvlak voor betaalbare mestfabrieken onderuit zou halen. Dus kon de vraag naar wat er moest gebeuren als mestfabrieken geen haalbare optie zouden blijken, niet gesteld en onderzocht worden. Sommigen zien het inzetten op mestfabrieken als sluitstuk van het mestbeleid vooral als een vertragingstrategie om de onvermijdelijke en noodzakelijke inkrimping van de veestapel zo lang mogelijk buiten beeld te houden. In elk geval overheersten de tactische vragen ook hier de strategische en is de lange termijn beweging m.b.t. duurzaamheid, de plek van de landbouw in de Nederlandse samenleving en de trendbreuk in de agrarische belangenbehartiging slecht verstaan.

4.4. Strategische beleidsvorming en strategische bedrijfsvoering.

Ter overdenking:
strategisch management behelst het nadenken over toekomstige problemen, als je de huidige problemen niet kunt oplossen.

Het onderscheid tussen beleidsvorming en bedrijfsvoering bij LNV zit in wezen in het object: in het eerste geval de samenleving, in het tweede geval de eigen organisatie³. De bijbehorende instrumenten verschillen natuurlijk sterk. In het eerste geval gaat het om subsidies, wetgeving etc., in het tweede geval meer om inzet van mensen en middelen door middel van jaarplannen, opleiding van personeel, organisatieveranderingen, etc. Er kan wel onderscheid gemaakt worden tussen (strategische) beleidsvorming en (strategische) bedrijfsvoering, maar beide hangen ook nauw samen. Zo is bij de overgang van de Integrale Mestnotitie van 1995 naar de volgende fase van uitvoering, de interdepartementale projectorganisatie opgeheven en vervangen door de lijnorganisatie van LNV en VROM, onder regie van een part-time coördinator.

4.5. Strategische planning.

Zowel beleidsvorming als bedrijfsvoering kunnen planmatig worden aangepakt. In het eerste geval kun je denken aan het Natuurbeleidsplan met de bijbehorende Meerjarenplannen of aan landinrichtingsplannen, in het tweede geval aan de jaarplancycclus en werkplannen. Planning is een systematische vorm van beleid, waarbij met plannen wordt gewerkt voor de verschillende fasen van het beleidsproces. Strategische planning (voor de samenleving of voor organisaties) heeft voor- en nade-

3 Daarbij wordt "beleid" bij LNV gereserveerd voor beleid voor maatschappelijke vraagstukken, maar dit is eigenlijk een te eng woordgebruik. Net zoals 'strategie' kan 'beleid' betrekking hebben op de eigenlijke organisatie en niet allen op maatschappelijke vraagstukken. Het gaat er hier om je bewust te zijn van dit verschillende woordgebruik.

len. Economen 'gruwen' van planmatig beleid, terwijl omgevingsbeleid (ruimte, water, milieu, natuur) er veel baat bij heeft gehad. Het verschil zit overigens eerder in uiteenlopende ideeën over de maakbaarheid van de samenleving en de rol van de overheid hierin.

Mintzberg, een belangrijke grondlegger van strategische planning, heeft in zijn in 1994 verschenen boek "Rise and fall of strategic planning" veel kritische kanttekeningen gezet bij de mogelijkheid voor organisaties om aan strategische planning te doen. Gebaseerd op ruim 30 jaar ervaring komt hij tot de conclusie dat strategie niet gepland kan worden. In plaats van veranderingen te stimuleren en de visie van de organisatie te verbreden, wordt verandering door planning ontmoedigd en de visie er tenslotte door ingeperkt. De belangrijkste valkuil is bovendien, dat gaandeweg het commitment van de betrokken mensen vermindert.

Mintzberg noemt 3 grote fouten die vaak gemaakt worden in het strategisch planningsproces:

- het niet willen toegeven dat je trendbreuken niet kunt voorspellen (bv. een oliecrisis);
- het losmaken van strategievorming van de operationele activiteiten van een organisatie. Een aparte afdeling strategievorming leidt tot onwerkelijke strategieën;
- het geheel formaliseren van strategieformulering.

Strategische planners moeten in zijn ogen doen aan 'strategische programmering', d.w.z. ondersteunen door inputs te leveren en de outputs te helpen programmeren, zodat het informele leren en de persoonlijke visie worden benadrukt. Deze opvatting ondersteunt het belang van de lerende organisatie, en vormt een belangrijke achtergrond voor het werk van het Bureau Strategische Beleidsvorming bij LNV.

Een andere grondlegger van het concept 'strategic planning' is Igor Ansoff met zijn boek "Corporate strategy" (1965). Het boek was weliswaar zeer succesvol, maar zijn aanpak bleek in 2/3 van de bedrijven niet te werken. Veel organisaties gingen daarom terug naar de basisstrategie: verhoog de productiviteit en verlaag de kosten. Het falen van de benadering van Ansoff was in veel situaties echter vooral terug te voeren op het feit, dat men uitging van een stabiele, voorspelbare omgeving. Daarnaast bleek de aanpak te zeer een rationeel planningsproces of een marsroute.

4.6. Toekomst overkomt je, toekomst maak je.

Bij een verkenning van de toekomstige omgeving is de aanname, dat je geen invloed hebt op wat om je heen gebeurt: de toekomst overkomt je. Bij de daarop volgende stap naar wat die toekomst betekent voor je eigen gedrag, ga je echter strategisch handelen. Dit lijkt te suggereren dat je de toekomst kunt maken, wat bij veel mensen tot verwarring leidt. Immers: de toekomst overkwam je toch?

Het is een vergissing om te denken dat de invloed van je eigen handelen zo sterk is, dat je de omgeving volledig naar je hand kunt zetten, of dat je ontwikkelingen zou kunnen tegenhouden. Maar wat je wel kunt doen is nagaan welke mogelijkheden je hebt als organisatie binnen bepaalde 'gegevenheden', om zo goed mogelijk gebruik te maken van de ontwikkelingen, ze in je voordeel te keren. Om dus na te gaan welke handelingsperspectieven je hebt. Op die manier tracht je toch je eigen toekomst te maken in die onbeïnvloedbare omgeving. Vanuit het beleid is het derhalve relevant bij toekomstverkenningen onderscheid te maken tussen

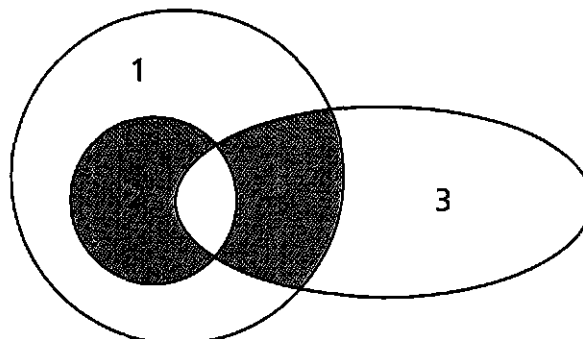
- beïnvloedbare ontwikkelingen (handelingsperspectieven), bv. de Nederlandse opstelling in Brussel;
- niet-beïnvloedbare ontwikkelingen (de context, "autonome" ontwikkelingen), bv. de opstelling van andere EU-landen en de stemverhoudingen.

Voorts is het nuttig onderscheid te maken in verschillende soorten toekomst:

1. mogelijke toekomst;
2. waarschijnlijke toekomst;
3. wenselijke toekomst.

Interessante combinaties -uit een oogpunt van handelingsperspectieven voor de overheid- worden

- 1 = mogelijke toekomst
2 = waarschijnlijke toekomst
3 = wenselijke toekomst



gevormd door een waarschijnlijke toekomst die niet wenselijk is (bv. het vastlopen van het verkeer), en door een wenselijke en mogelijke maar minder waarschijnlijke toekomst (bv. een energiezuinige en minder ruimtevragende vorm van individueel en collectief transport). Doordenking van deze twee toekomst kan aardige inzichten opleveren voor mogelijk beleid. In tekening: Scenario's zijn een goede methode om na te denken over de toekomst. Scenario's zijn verhalen over denkbeeldige en aannemelijke toekomst. Zie voor een nadere toelichting van de scenariotechniek deel C.

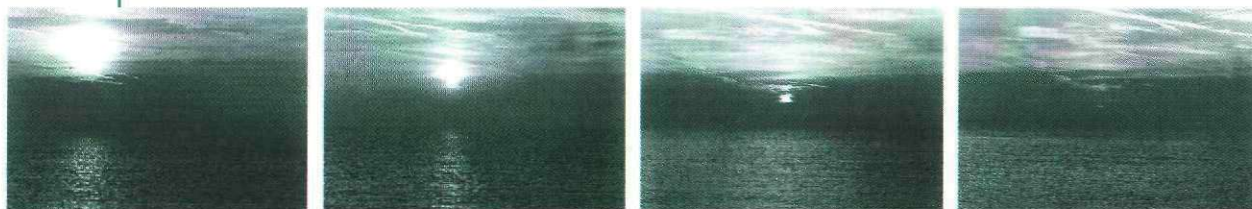
4.7. Strategische beleidsvorming en de korte termijn.

Strategische beleidsvorming wordt meestal geassocieerd met de lange termijn. Dat is terecht, maar ook voor hetgeen je morgen of overmorgen gaat doen is een visie op het eigen handelen op de lange termijn belangrijk. Het heeft weinig zin om een grote verbouwing van je huis te beginnen als je weet, dat je over 3 jaar wil verhuizen. Het is dus niet zo, dat strategische beleidsvorming afgedaan kan worden met "daar heb ik voor de problemen van vandaag niks aan".

Sterker nog, door niet te investeren in denkwerk voor de lange termijn blijf je verrast worden door "de waan van de dag". Voorkomen is beter dan genezen. Zit je eenmaal in de situatie dat het stadion van voorkomen gepasseerd is, dan heerst de waan van de dag zo erg dat er geen tijd meer lijkt voor investeringen in de lange termijn (zie intro bij deel A).

Tegen rampen kan een strategisch proces niemand behoeden. Wel zijn crisisscenario's op te stellen, hetgeen vooral van belang is voor organisaties die beroepshalve met grote risico's werken (brandweer, watervoorziening, dijkbescherming, politie, defensie etc.).

Een kanttekening hierbij betreft de neiging om een besluit op de korte termijn vooruit te schuiven vanuit de gedachte dat je niet goed weet wat je op de lange termijn gaat doen. Het besluit om te verhuizen wordt bij wijze van spreken telkens vooruit geschoven, zodat je na 8 jaar zegt: "als ik dat had geweten, dan was ik toch gaan verbouwen". Twijfel kan verlamdend werken. In zo'n situatie is een grotere investering in het strategisch proces zinvol, of -indien reeds voldoende informatie en risico-analyses beschikbaar zijn- een ondernemersbeslissing waarbij je de risico's van de verschillende opties bekijkt en er dan welbewust voor kiest een bepaald risico te nemen. Ook kan het zinvol zijn om zicht te krijgen op 'no-regret-opties', d.w.z. opties waar je in alle gevallen geen spijt van zult krijgen.



Op een uitgezette koers verschuift telkens de horizon en moet men bijsturen.

4.8. Verschuivende tijdshorizon.

Als eenmaal een strategie is bepaald en acties worden ondernomen, dan ben je niet klaar. Je moet ermee bezig blijven en niet alleen de uitvoering goed monitoren, maar ook de omgeving in de gaten houden. Je moet je zelfs blijven afvragen of dit nog steeds is wat je wil. In elk beleidsproces is evaluatie van belang om indien nodig de koers bij te stellen.

Zo kan een strategie die in 1995 is ontwikkeld en die mikt op 2015, in 1996 al aan revisie toe zijn. Het is dan niet zo'n robuuste strategie gebleken, maar dat kan gebeuren. Het is te vergelijken met de uitgezette koers van een zeilboot, waarbij al varende de horizon telkens verschuift en men moet bijsturen als de boot door stromingen een onverwacht eiland in zicht krijgt. Een volgende keer zal men proberen de stromingen te berekenen. Al doende leert men. Er is altijd wel wat. Maar ook: het doel van de zeiler kan in de tijd veranderen omdat hij zich heeft bedacht en iets anders wil. Deze erkenning dat een ander referentiepunt gewenst kan zijn, is zeer belangrijk in lerende organisaties.

Binnen LNV is veel kennis over evaluatie aanwezig bij de sector **Beleidsvaluatie en Auditing** van de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling van de **directie Financieel Economische Zaken**. Zij kan ondersteuning bieden bij evaluatieprocessen. Daarbij zal ze benadrukken dat voor een evaluatie een explicitering nodig is van de beleidsstrategieën: beleidsdoelen, activiteiten, (deel)producten, activiteitenplanning, middelenraming, kritische succes- en faalfactoren, doelgroepen, bij de uitvoering betrokken actoren, etc. dienen dan zo helder mogelijk in beeld te zijn. Het hoeft niet altijd zo planmatig aangepakt te worden, maar impliciete strategieën zijn in elk geval niet te evalueren.

4.9. Beleid en uitvoering.

Strategische beleidsvorming is niet alleen van belang op het niveau, waarop de grote lijnen worden uitgezet. Beleidsvorming vindt immers op alle niveaus in de organisatie plaats. Het kan zelfs zo zijn, dat de (beleids)top iets bedenkt waar de uitvoeringspraktijk zich weinig van aantrekt. En ook op het uitvoeringsniveau wordt beleid gemaakt. Dat is niet fout. Integendeel, het is vanzelfsprekend. Het uiteenlopen van beleid en uitvoering is echter geen goede zaak. Wil de overheid effectief kunnen opereren, dan is het noodzakelijk dat beleid en uitvoering op elkaar zijn afgestemd. Het is daarom van belang, dat beleidsmedewerkers en medewerkers van uitvoerende diensten van LNV weten waar het bij strategische beleidsvorming (ook voor de uitvoeringsorganisatie zelf) om gaat. Een ieder heeft een onderwerp onder zijn/haar hoede, dat om een aanpak vraagt. Voor sommige onderwerpen is het gemakkelijk om zo'n aanpak op te zetten, maar andere onderwerpen zijn complexer, hebben meer impact, zijn structureler van aard en vragen om een innovatieve aanpak. Dan is het zaak om te denken aan de strategische driehoek: wat zal er gebeuren in de (toekomstige) omgeving, wat kan ik en wat wil ik?

Kortom: strategische beleidsvorming beoogt te komen tot een effectieve overheid en heeft derhalve ook betrekking op de uitvoering van beleid.

Als kanttekening dient hierbij echter opgemerkt te worden, dat in de praktijk de wederzijdse relatie of aansturing tussen beleid en uitvoering nog sterke verbetering behoeft. Dat geldt voor zowel LNV als voor andere departementen. Tegelijkertijd zijn maar weinig beleidsmedewerkers (zowel in beleid als in uitvoering) in staat goede onderzoeksvragen voor strategische beleidsvorming te stellen. Dit dient samen met onderzoekers opgepakt te worden.

4.10. Strategisch werken vanuit een denkraam.

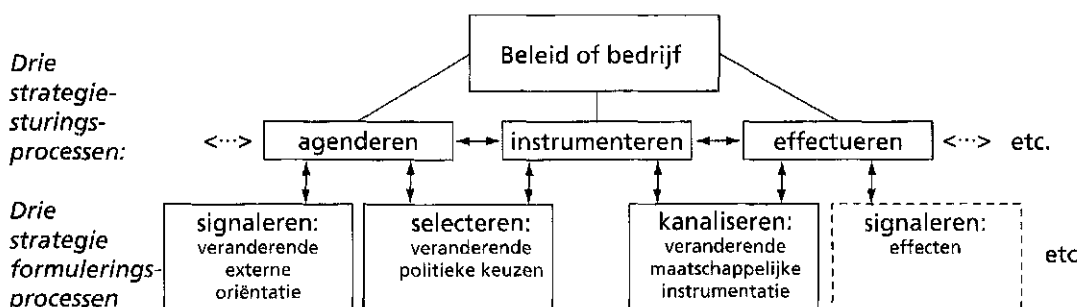
Een andere visie op strategie-ontwikkeling is uitgewerkt door J. Dirven (intern adviseur van de LNV-departementsleiding voor ontwikkeling strategisch management). Hij heeft een werkmodel ontworpen als hulpmiddel voor het ontwikkelen van beleid vanuit een samenhangende en gemeenschappelijke visie op beleidswerk ("waar hebben we het over? en "zijn we niets vergeten?"). Zie hiervoor: "Over de veranderende rol van de (rijks)overheid", J.M.C. Dirven, 1994.

In zijn visie kan een grote organisatie als LNV alleen door een methodische benadering met de toenemende complexiteit van beleidsontwikkeling overweg. Om deze complexiteit beter te kunnen doorgronden maakt het werkmodel onderscheid tussen beleid en bedrijf, tussen de daarbinnen te onderscheiden drie strategieformuleringsprocessen: signaleren, selecteren, kanaliseren en tussen de drie sturingsprocessen agenderen, instrumenteren en effectueren.

De strategie wordt geformuleerd door het beantwoorden van enkele relevante kernvragen.

Uitvoering van de strategie in de vorm van sturingsprocessen geschiedt op basis van een coherente beantwoording van de onderliggende formuleringsprocessen. Het spreekt voor zich dat dit strategisch werkmodel een continue proces is.

De zes sleutelprocessen van het strategisch werkmodel



Bij de strategieformuleringsprocessen in het model horen kernvragen. De kernvragen kunnen gesteld worden ten aanzien van het beleidsproces en het bedrijfsproces. De vragen vertegenwoordigen elk een reeks van bijpassende afgeleide vragen en kunnen sterk gecomprimeerd in het werkmodel (matrix) vastgelegd en gerangschikt worden naar deelproces en abstractieniveau.

Het strategisch werkmodel (matrix)

	BELEIDSPROCES (of BEDRIJFSPROCES)		
deelproces abstr. niveau	signaleren: externe oriëntatie (interne oriëntatie)	selecteren: politieke keuzen (managementkeuzen)	kanaliseren: beleidsinstrumentatie (bedrijfsinstrumentatie)
kader	probleem?	visie?	rollen?
opties	krachtveld en waarden?	doelen?	kansen en bedreigingen? (sterktes en zwaktes?)

De praktijk leert dat inzicht in de waarde van het strategisch werkmodel tijdens de toepassing ontstaat. Daarbij gaat het erom per beleids- of bedrijfsissue, deze kernvragen in hun samenhang te beantwoorden.

Voor meer informatie wordt verwezen naar de managementrapportage van de werkgroep Strategisch MeerJarenKader (SMJK) waarin de ervaringen met het werkmodel zijn beschreven.

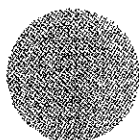
Aan het eind van deze paragraaf tot troost bij al het geploeter van strategen het volgende citaat:

"Als je met een dergelijk project bezig bent, werk je niet alleen aan het moment dat juist aan de orde is, maar je hebt onophoudelijk ook in gedachten wat er allemaal al gebeurd is, hoe het straks moet worden, wat er mis kan gaan en hoe dat opgevangen moet worden en wat er in dat geval voorbereid moet zijn, wil je niet dat alles door je vingers glipt. Vergelijk het met een oorlog: achteraf in het geschiedenisboek is het een mooi, afgerond verhaal, waarvan de uitslag vaststaat, maar zo lang het aan de gang was had je als veldheer weliswaar je krijgsplan, maar het was toch voornamelijk een chaotische opeenvolging van gebeurtenissen, stomiteiten en onvoorziene verrassingen, die elk ogenblik nieuwe beslissingen vereisten."

uit: Harry Mulisch, de ontdekking van de hemel; pag 242

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid voor strategische beleidsvorming bij LNV en op de plek van BSB daar in.

Deel B - LNV en Bureau Strategische Beleidsvorming.



5. ROL VAN HET MANAGEMENT BIJ LNV. ROL VAN HET BUREAU STRATEGISCHE BELEIDSVORMING.

In de voorgaande analyse en beschrijving van strategische beleidsvorming is een achtergrond en werkopvatting gegeven voor hetgeen BSB binnen LNV doet. Bij deze opvatting hoort als logisch uitvloeisel een bepaalde positionering, taakverdeling en rol binnen LNV. Dat zal in deze paragraaf worden beschreven.

5.1. Wie is verantwoordelijk voor strategische beleidsvorming binnen LNV? Wat is de rol van BSB?

Bij de reorganisatie 1993-95 van LNV is er nadrukkelijk voor gekozen, dat het lijnmanagement verantwoordelijk is voor de strategische beleidsvorming. Zij worden daarbij geholpen door het Bureau Strategische Beleidsvorming.

Dit sluit aan bij de hedendaagse kijk op wat de core-business is van het lijnmanagement: ervoor zorgen dat in de organisatie besluiten worden genomen met het oog op de toekomst én dat deze worden geïmplementeerd. Deze rol kan moeilijk uitbesteed worden: degenen die aanspreekbaar zijn voor resultaten en het bereiken daarvan, dienen ook aanspreekbaar te zijn voor de beslissingen om deze resultaten te bereiken.

Toch zijn er veel grote bedrijven waar strategische planning ondergebracht is bij een aparte stafeenheid, die verantwoordelijk is voor de organisatiestrategie. Zo kent VROM-DGM een aparte directie Strategische Planning, die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van het strategische vlaggeschip voor het milieu, het Nationaal MilieubeleidsPlan. Het voordeel van deze keuze is dat strategische beleidsvorming voor heel DGM in één hand ligt, en niet diffuus over de organisatie verspreid is. Het nadeel van deze constructie is, dat de rest van de organisatie er zich niet verantwoordelijk voor voelt en bij elke strategiewijziging zal reageren met "not-invented-here". Er is geen commitment bij degenen die geacht worden de strategie mede te realiseren. Dit is met enige moeite en tot op zekere hoogte wel op te vangen, maar niet alle creativiteit van een organisatie wordt dan effectief gebruikt en het kost tijd en geld. Een en ander is overigens niet los te zien van de gekozen organisatievorm en aansturing (top down - bottom up; SG-DG-model - bestuursraad-model, etc.). Een meer met BSB vergelijkbare groep is Groep Q bij Rijkswaterstaat (RWS is met een omvang van ca. 10.000 mensen ongeveer even groot als LNV). Deze groep heeft ervaringen opgedaan vanaf 1991, is ca. 15 personen groot en heeft naast strategische beleidsvorming ook een taak met betrekking tot kenniscoördinatie (hetgeen overigens met ingang van de reorganisatie van V&W in 1997 zal veranderen).

Gegeven de verantwoordelijkheidsverdeling bij LNV is de opdracht (missie) van BSB ervoor te zorgen, dat LNV strategischer gaat werken, zowel op het niveau van de bestuursraad als op het niveau van de directies.

Het gaat daarbij om een strategische werkwijze en de totstandkoming van de beleidsagenda. Als werkhypothese stellen we ons vaak de vraag met welke onderwerpen het volgende kabinet te maken zal krijgen.

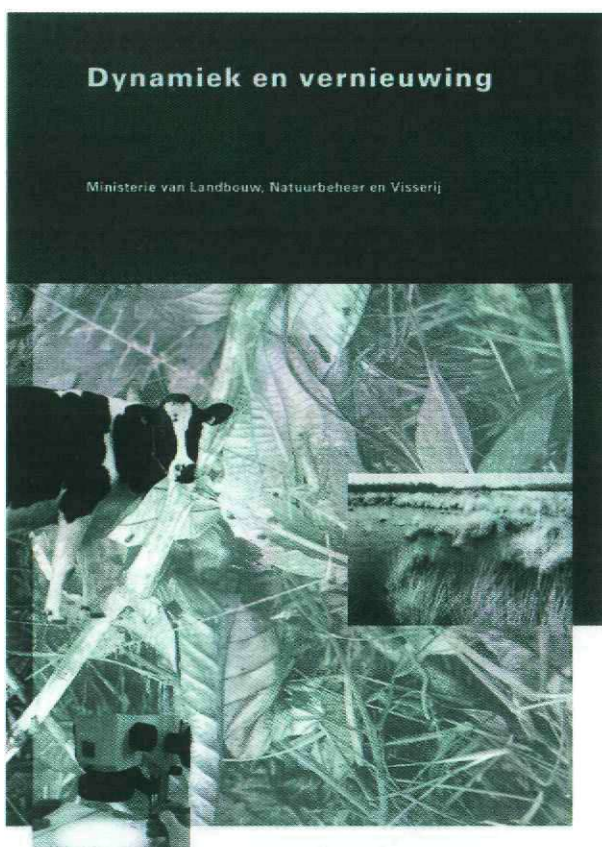
De volgende "producten" voor LNV kunnen onder meer van BSB verwacht worden:

- omgevingsverkenningen (zoals voor directieurendag 9 sept. 1994) of trendverkenningen (zoals de voorbereiding voor de strategieconferentie 1996);
- strategieconferenties (zoals in 1994 met scenario's over landbouw in de samenleving; in 1995 over duurzaamheid; in 1996 over de strategische beleidsagenda);
- inbreng in nota's zoals Dynamiek en Vernieuwing en in de Jaarbrieven van de bestuursraad;
- begeleiding van een select aantal beleidsprocessen (bv. Gemeenschappelijk Landbouwbeleid);
- aan de orde stellen van onderbelichte of taboe-onderwerpen (bv. de vergroening van het fiscale systeem of de economische dragers van het landelijk gebied);
- inbreng met betrekking tot strategische beleidsvorming en methoden in cursussen (waarvoor onder meer dit boekwerkje kan dienen).

De totstandkoming van de onderzoeksagenda behoort niet primair tot de zorg van BSB. Die ligt bij DWK, DLO, de IKC's en bij de NRLO. Ook voor de onderzoeksagenda is het van belang verkenningen te maken over wat de beleidsagenda van de toekomst zou kunnen zijn. De onderzoeksagenda richt zich dan op het aansturen van het onderzoek om tijdig voldoende gegevens te hebben over te verwachten issues. De onderzoeksagenda kent eigenlijk drie delen:

- een adequaat kennissysteem voor de Nederlandse samenleving (het landbouwbedrijfsleven, de visserij, de agribusiness, inrichting en beheer van natuur, bos, landschap, openlucht-recreatievoorzieningen etc.). Zie hiervoor onder meer het Kennisbeleidsplan van LNV en het strategisch plan van DLO;
- adequate kennis voor bovengenoemde sectoren (in de vorm van onderzoekprogramma's);
- adequate kennis om beleid te kunnen voeren (de beleidsonderzoeksagenda).

Voor de strategische beleidsvorming binnen LNV en de ontwikkeling als lerende organisatie is het onderzoek zeer relevant. Onderzoekers geven gevraagd of ongevraagd signalen naar het beleid die relevant kunnen zijn, maar ook politiek minder opportuun. Het negeren van deze signalen kan een organisatie opbreken. Een duidelijk voorbeeld betreft de eerste signalen van een groeiend mestprobleem. BSB kan een rol spelen in het aansturen van strategisch relevant onderzoek en kan bevorderen dat onderzoekers (bv. van DLO) worden ingeschakeld bij strategische beleidsvormingsprocessen. De coördinatie van de aansturing van het kennissysteem, de onderzoekprogramma's en de beleids- onderzoeksagenda berust echter bij DWK. NRLO draagt hiervoor, in overleg met de onderzoekswet-



De nota Dynamiek en Vernieuwing geeft richting aan de keuzes die in het regeerakkoord gemaakt zijn voor de beleidsterreinen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

reld, de strategische verkenningen aan. De IKC's kunnen relevante verkenningen aandragen voor beleidsdirecties, bv. Natuurverkenningen 1997, Veehouderij 2005. De zorg van BSB is, dat dan ook echt iets gebeurt met het onderzoek en het niet op de grote stapel terecht komt. Inhoudelijk heeft BSB alleen een rol in de ondersteuning van de ondernemersfunctie van de bestuursraad en de minister, zoals bij de Jaarbrief en de Nota Dynamiek en Vernieuwing. Op geen enkel moment echter zal BSB op de stoel gaan zitten van degenen die beslissingsbevoegdheid hebben, het lijnmanagement. Wel zullen inhoudelijke bijdragen worden geleverd ter stimulering van strategievorming bij degenen die besluiten nemen.

Omdat BSB ministeriebreed werkt, is het geplaatst in de directie Kabinet. Er is evenwel een directe functionele relatie tot de bestuursraad. De omvang van het bureau is met 6 à 7 personen klein gehouden om vooral de ondersteunende rol te benadrukken. Het bureau kende in 1995/96 één vaste externe adviseur voor één dag per week (prof.dr. W. Kickert, bestuurskundige) en maakt voorts wisselend gebruik van externe expertise (Stratix, de Galan Bussum, KPMG, Kernconsult). De bestuursraad laat zich daarnaast ondersteunen door een adviseur strategisch management (Jan Dirven).

Binnen LNV wordt in toenemende mate samengewerkt met de strategie-afdeling van P&O. Daarnaast zijn er reguliere werkcontacten met NRLO, BBE en deelnemers van het departementale strategieplatform (zie verderop in deze notitie). BSB en NRLO overleggen bijvoorbeeld 4 maal per jaar over gemeenschappelijke punten.

5.2. Hiërarchie: het niveau van het bedrijf (corporate-niveau) en van de bedrijfs-onderdelen (business unit-niveau).

Eerder is gesteld, dat strategievorming niet alleen top-down tot stand kan komen. Strategievorming vindt op alle niveaus in de organisatie plaats, meer of minder bewust. Er zijn besluiten die op LNV-niveau thuis horen (die de totaal-organisatie betreffen, "the corporate level") en besluiten die op directieniveau genomen kunnen -of juist moeten- worden ("the business-units"). Er is slechts één LNV-directie, waarvan de leiding de instelling van een aparte strategische eenheid zinvol heeft geoordeeld. Bij de directie Natuurbeheer ondersteunt de afdeling Strategie en kennis de directeur in zijn rol als lijnverantwoordelijke voor strategische beleidsvorming. Het is een rol van BSB om er voor te zorgen dat de besluiten van beide niveaus elkaar ontmoeten, zodat synergie kan ontstaan. Een organisatievorm hiervoor is bv. een departementaal platform of een strategieconferentie.

Een bedrijf als de Makro neemt op het hoogste niveau in de organisatie het besluit om zich op Oost-Europa te richten. Na veel onderzoek, wikkelen en wegen wordt besloten te beginnen met een vestiging in Polen. De hiervoor aangezochte directeur zoekt binnen Polen een plek, neemt mensen in dienst, stemt zijn activiteiten af op de Poolse markt, kortom neemt besluiten die strategisch goed zijn doordacht voor de Poolse Makro-vestiging. Na een tijdje ziet hij, dat er een gat in de markt is in buurland Tjechië. Hij zou een nevenvestiging kunnen beginnen van de Poolse Makro. Een dergelijk besluit overstijgt echter het niveau van de business unit in Polen en moet voorgelegd worden aan het corporate niveau in Nederland. De directeur in Polen levert daarmee een bijdrage aan het strategisch denken op het hoogste niveau in de organisatie, waar echter niet zijn competentie ligt. Want om redenen vanuit de totaal-organisatie kan besloten worden de stap naar Tjechië niet of pas jaren later te zetten.

Het is niet de rol van BSB om jaarplannen op elkaar af te stemmen. Deze taak berust bij de bestuursraad, hiertoe ondersteund door het Stafbureau Algemene Leiding (SAL). Wel levert BSB inhoudelijk input voor de langere termijn in de Jaarbrief.

5.3. Werkwijze BSB.

In het eerder genoemde boek 'Van missie naar management' (van der Heide en Spaans, 1993) wordt een methode voor strategie-ontwikkeling uitgewerkt in matrix-vorm. Deze is gebaseerd op de strategische driehoek.

	Wilscomponent	Externe analyse	Interne analyse	Confrontatie en synthese
Probleemstelling	Welke problemen ondervindt de organisatie t.a.v. haar bestaansgrond, haar maatschappelijke doelstellingen die zij op basis hiervan nastreeft?	Omgevingsverkenning - Hoe ziet de organisatie haar omgeving? Wat mag en wat moet zij van de relevante partijen in haar omgeving? - Welke ontwikkelingen zijn relevant voor de organisatie?	Verkenning van de organisatie - Welke knelpunten zijn er in het functioneren van de organisatie?	Vertalen in een strategische probleemstelling
Strategisch kader	Wat is de missie van de organisatie?	Definitie van de omgeving - Aan welke doelgroepen levert de organisatie welke diensten? - Welke positie neemt de organisatie in t.o.v. concurrenten, leveranciers, doelgroepen etc.	Streefbeeld - Hoe wil de organisatie eruit zien? Functioneren? - Welke waarden en normen horen daarbij?	Vaststellen van het strategisch kader
Strategisch plan	Wat zijn de doelstellingen die uit het strategisch kader afgeleid kunnen worden?	Kansen en bedreigingen - Welke kansen en bedreigingen biedt de omgeving van de organisatie voor deze doelstellingen?	Sterktes en zwaktes - Wat zijn de sterke en zwakke kanten van de organisatie ten opzichte van deze doelstellingen?	Vaststellen van het strategisch plan
Uitwerking	Welke concrete resultaten moeten binnen de overeengekomen periode bereikt worden?	Medewerking - Met welke partijen wordt op welke wijze samengewerkt en hoe wordt eventuele tegenwerking ondervangen?	Inzet - Wie wordt verantwoordelijk gesteld? Welke bevoegdheden krijgt hij/zij? Welke kracht wordt gecommiteerd? Welke middelen worden gealloceerd?	Vaststellen van het activiteitenprogramma en opstarten van projecten

Deze matrix kan op verschillende manieren gehanteerd worden: als een marsroute waarbij alle vakjes van de matrix systematisch worden doorlopen, of als een overzicht om in de gaten te houden bij het werken aan onderdelen. BSB is geneigd meer de tweede werkwijze te hanteren, omdat er altijd een beginsituatie is, waarbij onderdelen meer bekend of doordacht zijn dan andere. Het is in de ogen van BSB belangrijker om al werkende weg aan de lerende organisatie te werken, dan om een systematisch strategisch planproces af te lopen. Beleidsvorming verloopt zelden systematisch, hetgeen niet wil zeggen dat er geen systematiek in de werkwijze moet zijn. Deze opvatting over de werkwijze van strategie-afdelingen sluit aan bij de opvatting van Mintzberg.

De ervaring van BSB in de eerste 2½ jaar van haar bestaan is, dat het zowel om de inhoud als om het proces van strategische beleidsvorming draait. Een te grote nadruk op de inhoud kan ertoe leiden, dat kwalitatief goede notities in de organisatie niet "vallen" omdat de organisatie niet betrokken was bij het ontstaan van de notities. Men weet dan niet goed wat men ermee aan moet, of heeft zich de achterliggende denkwijzen niet goed eigen kunnen maken. De notities belanden dan op de grote stapel. Met veel (vaak ongevraagd) onderzoek gebeurt hetzelfde⁴. Het wordt pas interessant, als de vraag aan de orde komt: "wat doen we er mee?". Als zo'n vraag niet wordt gesteld, als er geen tijd voor wordt ingeruimd, als een bespreking erover niet wordt georganiseerd, dan gebeurt er weinig. Als de nadruk van begeleiding door BSB vooral procesmatig van aard zou zijn, dan ontbreekt de kracht om met-kennis-van-zaken te kunnen dóórvragen. Door inhoudelijk mee te denken komen mensen eerder zelf op de goede strategische vragen (en de beantwoording ervan) dan door enkel een goed proces te organiseren. Een begeleider met inhoudelijke kennis praat je niet zo vlug plat. Met bovenstaande wil niet gezegd zijn, dat een louter inhoudelijke of louter procesmatige rol niet zinvol kan zijn, dat hangt helemaal van het doel af. Voor strategische beleidsvorming is, naar de mening van BSB, een combinatie het meest zinvol.

BSB zal in het algemeen slechts die projecten ondersteunen, die van LNV-belang zijn. Projecten die op het niveau van een of enkele directies spelen, dienen ondersteuning te krijgen van de eigen directie(s). Het bureau is te klein in omvang om op deze verzoeken in te gaan. Wel kan het bureau workshops of cursussen verzorgen voor beleidsmedewerkers, waarbij met strategische methoden gewerkt wordt, zoals scenario's. Het initiatief hiertoe zal in het algemeen uitgaan van BSB. Ook kunnen bijdragen aan P&O-cursussen worden geleverd. BSB organiseert tevens sessies over lastige onderwerpen of taboes binnen LNV, waaraan brede deelname mogelijk is. Een voorbeeld betreft bijeenkomsten over de vergroening van het fiscale systeem. Op ad-hoc-basis kunnen desgewenst adviezen gegeven worden over strategische beleidsvorming, bv. naar aanleiding van onderhavige notitie. Tenslotte probeert BSB voor LNV zoveel mogelijk signalen van buiten de organisatie naar binnen te brengen, bv. via trendverkenningen.

5.4. Waaronder werkt het niet als BSB zelf strategienota's ontwikkelt voor LNV?

Er gaan wel eens stemmen op die zeggen, dat een strategie-eenheid best zelf goed doordachte strategieën zou kunnen produceren. Directeuren en bestuursraad hebben het toch al druk genoeg met de politieke en bestuurlijke zaken, die de aandacht vragen naast de management-besognes. Bovendien krijgt de minister uit de LNV-organisatie niet vaak materiaal voor speeches en statements aangereikt, met voldoende strategische inhoud om eens zaken in de week te leggen en het publieke debat aan te slingeren. "Waarom hebben we anders zo'n club van denkers?", zou de gedachte kunnen zijn. "Zij hebben de tijd voor dit soort moeilijke dingen." Het antwoord op deze voorstelbare gedachtengang moet diepgaander zijn dan "zo is het niet afgesproken". Op zich is dit laatste juist, maar organisaties werken wel eens anders dan formeel is afgesproken zonder dat dit slecht uitpakt. BSB wordt ook wel bestookt met deze verwachtingen, en het is iedere keer lastig om op een goede wijze op zo'n vererende uitnodiging in te gaan. Waarom?

Het uitwerken van een inhoudelijke strategie door BSB heeft vooral zin om de organisatie wakker te schudden, om taboes te doorbreken, om te stimuleren dat reflectie plaatsvindt bij degenen die verantwoordelijk zijn voor besluiten. In deze situatie gaat inhoud samen met een goed doordacht proces in de organisatie.

Als echter een vraag om goed doordachte strategieën aan BSB het karakter heeft van nadruk op de inhoud ("Tom Poes verzin een list"), dan leidt dit er meestal niet toe dat de organisatie zelf strategischer gaat denken en handelen. Het is een korte termijn oplossing, die even soelaas biedt maar ver-

⁴ Zie ook het discussiepaper van Van Latesteijn en Schooneboom van de WRR over "Toekomstonderzoek en beleid: goede intenties en kwade kansen", besproken in de ronde tafel conferentie over toekomstonderzoek landelijk en stedelijk gebied op 8 nov. 1995 in Ede en in het departementaal strategisch platform, voorjaar 1996.

volgens leidt tot nieuwe vergelijkbare vragen om strategieën. De organisatie leert het niet zelf, terwijl daar wel de dagelijkse besluiten genomen worden op basis van mogelijk impliciete strategieën, die zich weinig gelegen laten liggen aan wat ergens door een aparte denktank doordacht is. Het bemoeit ook het aanstuuringsvraagstuk in de organisatie en leidt tot opmerkingen in de sfeer van: "dat komt van mensen die niet met beide benen in de modder van de dagelijkse beleidsvragen staan". "Not invented here" dus, zonder draagvlak. Dat gebeurt zeker als men doorkrijgt, dat dergelijke strategieën door de leiding worden overgenomen zonder eigen doordenking en zonder overtuigende antwoorden op kritische vragen. De strategieën kunnen dan snel door de leiding worden verlaten. Dergelijke inzichten zijn gegroeid bij de bestudering van leerprocessen in organisaties (de ervaringen van Mintzberg in 'Rise and fall of strategic planning').

5.5. Strategieconferentie voor bestuursraad en directeuren 1994.

De strategieconferentie voor bestuursraad en directeuren van LNV in november 1994 had betrekking op scenario's. Het centrale punt daarbij was niet de totstandkoming van scenario's, maar het gebruik ervan; niet het boekje (opvraagbaar bij BSB) stond centraal, maar de vraag: "wat zou LNV nú doen als de ene of de andere - in het scenario beschreven - wereld werkelijkheid zou worden?". De bedoeling was om te zien, welke beleidsopties gezien kunnen worden als 'no-regret-optie' (altijd doen) en bij welke zich beleidsdilemma's voordoen. De kernvraag voor de scenario-bouw was (verkort weergegeven): "hoe komen we tot een maatschappelijk gedragen landbouwsector in Nederland?".

De grootste onzekerheden bij de beantwoording van deze vraag hadden betrekking op:

- ligt in de afweging de nadruk op ecologie dan wel economie?
- kunnen er afspraken gemaakt worden op wereldniveau (liberalisering) dan wel op EU-niveau (protectionisme)?
- zal de overheid vooral regelgevend dan wel faciliterend opereren?

Op basis van deze onzekerheden zijn de scenario's door BSB ontwikkeld met hulp van het externe adviesbureau *Stratix*. Deze consultancy group nam ook de begeleiding van de groepen directeuren op de strategieconferentie voor zijn rekening (zie voor de scenario-methode deel C).

Uit een evaluatie bij de directeuren bleek, dat men het een geslaagde conferentie vond, maar dat de inhoudelijke vertaalslag naar het eigen werk niet is gemaakt. Leuke methode, maar we moeten ons weer bezig houden met de vragen van vandaag.

Uit een analyse hiervan (zie de BSB-notitie 'Evaluatie van strategische conferentie 1994 en suggesties voor een follow up', besproken in het beleidsoverleg van 5 april 1995) kwam in het kort als hoofdlijn naar voren, dat:

- directeuren te weinig betrokken zijn geweest in het voortraject (het scenariobouwproces);
- een richtingsgevoel ontbreekt om goed te kunnen omgaan met dilemma's.

Niettemin zijn er follow-up-activiteiten georganiseerd, waaruit toch meer effect blijkt dan uit de strategieconferentie alleen. Genoemd kunnen worden:

- scenario-workshops voor beleidsmedewerkers en afdelingshoofden (incl. proefsessie 4 maal gehouden, in totaal ca. 120 deelnemers);
- specifieke uitwerkingen voor het project 'lange termijn zuivelbeleid', het project 'lange termijn gewasbeschermingsbeleid', de managementdagen van de Plantenziektenkundige Dienst (over garantie- en vrijwaringssystemen) en de workshop met landbouwwattachés, waardoor nog eens ca. 70 deelnemers zijn bereikt. Bij zuivelbeleid zijn ook ca. 20 externen uit de zuivelwereld betrokken geweest bij een workshop.



Een directeurenconferentie ten tijde van het veranderingsproces LNV-2000 in 1994. Centraal stond het thema strategische ondernemingsvisie.

Het resultaat moet hierbij meer beoordeeld worden als verruiming van de denkramen (mental maps) van medewerkers, dan van geschreven producten. Het blijkt voor veel mensen uitermate moeilijk te zijn zich een wereld voor te stellen, waar men geen invloed op heeft en die men negatief beoordeelt. Toch is het zinvol zich zo'n wereld voor te stellen, omdat anders tactieken het weer gaan winnen van strategieën voor eigen handelen.

Een onverwacht maar belangrijk indirect resultaat is een notitie aan de Tweede Kamer over aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Dit wordt als casus in het volgende hoofdstuk beschreven.

5.6 Strategieconferentie voor bestuursraad en directeuren 1995.

De lessen van de strategieconferentie 1994 hebben ertoe geleid, dat voor de strategieconferentie van november 1995 de voorbereiding werd getrokken door een groepje directeuren onder leiding van DG van Zon. Bovendien zijn alle managementteams betrokken geweest bij de intercollegiale onderzoeken (een soort audits), waarbij één directie een andere directie onder de loupe nam op het onderwerp 'duurzaamheid'. Dit onderwerp kwam naar voren, omdat het een aantal keren in de LNV-missie is genoemd en niemand er echt goed raad mee wist, ook niet na verschijning van het LNV-rapport 'Duurzame Landbouw'. Met dit onderwerp kwam vooral het LNV-richtingsgevoel als thema in beeld.

De conferentie in 1995 was zo opgezet, dat eerst 10 issues uit groepsdiscussies naar voren konden komen, waarna werd ingezoomd op 6. Na een meningspeiling heeft de bestuursraad er uiteindelijk 2 geselecteerd voor nadere uitwerking (zie verslag van deze conferentie, op te vragen bij BSB). Deze 2 zijn:

- de organisatie van het beleidsproces rond de duurzaamheidstoets (met als case de Vierde Nota Waterhuishouding);

- een visie op de agrosector.

Beide onderwerpen worden in 1996/97 nader uitgewerkt.

De signalen over de strategieconferentie 1995 zijn positief. Vooral de intercollegiale onderzoeken zijn zeer gewaardeerd. Ook heeft men het gevoel, dat iets belangrijks gedaan is voor het richtingsgevoel en de strategische beleidsagenda van LNV voor de komende 10 jaar.

In de hierboven beschreven activiteiten is iets herkenbaar van de lerende organisatie bij LNV.

De strategieconferentie van november 1996 zal gaan over de strategische agenda van LNV.

5.7. Departementaal en interdepartementaal platform.

Het departementaal platform is ingesteld en wordt voorgezeten door BSB. Alle beleidsdirecties van LNV zijn hierin vertegenwoordigd. Doel is om te komen tot kennisuitwisseling over strategische beleidsvorming. Er is 4 maal per jaar een bijeenkomst. De belangstelling is groot.

Interdepartementaal is er sprake van meer platforms:

- het platform van hoofden van strategieafdelingen bij departementen, geïnitieerd door VROM-DGM en LNV-BSB (leidt na enkele bijeenkomsten een kwijnend bestaan);
- het overleg van directeuren strategisch omgevingsbeleid (VROM, V&W, LNV, EZ, BIZA) dat werkt aan een visie op het omgevingsbeleid (ruimte, water, milieu);
- een platform van strategische medewerkers van verschillende departementen (leidt eveneens een kwijnend bestaan).

Internationaal zijn er enkele contacten met strategen op het terrein van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in andere EU-landen en bij de Europese Commissie.

Het overleg van directeuren strategisch omgevingsbeleid wordt getrokken door VROM-RPD. Doel ervan is om een interdepartementale visie op het omgevingsbeleid te ontwikkelen om meer integratie in het rijksbeleid op dit punt te krijgen. Tot nu toe zijn 4 intenties afgesproken:

- gezamenlijk werken aan verkenningen (o.a. van planbureaus);
- een gemeenschappelijke agenda voor de 21e eeuw (tot ca. 2025);
- op zoek naar een gezamenlijke sturingsfilosofie;
- naar vereenvoudiging van het notastelsel en het voorbereidingstraject (visies, beleidsverkenningen).

5.8. Onderzoek binnen LNV naar bekendheid met strategische beleidsvorming.

In juni 1995 is in opdracht van BSB door een stageair bestuurskunde (Tony Thoeng) een onderzoek gehouden over de bekendheid met strategische beleidsvorming bij LNV. Het onderzoek vond plaats in de vorm van een telefonische enquête onder 156 beleidsmedewerkers in de schalen 9 tot en met

14 bij de centrale en regionale beleidsdirecties van LNV (niet de uitvoerende diensten en stafdirecties). De selectie, uitgevoerd met medewerking van P&O, was at random.

Het onderzoek zal in 1997/98 herhaald worden om te zien of het strategisch denken binnen LNV dan op een hoger plan is gekomen.

Het belangrijkste resultaat van het onderzoek was, dat men meestal wel in enkele woorden (lange termijn, visievorming, omgevingsverkenning) kan aangeven wat strategische beleidsvorming inhoudt, maar dat dit maar een dun laagje blijkt te zijn.

Er blijkt een grote behoefte te zijn aan een duidelijke beschrijving van wat strategische beleidsvorming bij LNV nu eigenlijk is. Gevraagd naar methoden en technieken is bijvoorbeeld 56% hiermee niet bekend⁵. Daarnaast is 46% van mening, dat er in het afgelopen jaar geen initiatieven genomen zijn voor onderzoeken naar beleidsvragen op langere termijn. En voor het komende jaar is dat nog erger: 66% kon geen initiatief noemen voor onderzoek naar beleidsvragen op langere termijn. Voorts bleek men vaak onder onderzoeken en trends de beleidsnota's te verstaan waar men zelf mee bezig is.

Zeer opvallend is (en in strijd met de afspraken hierover binnen LNV), dat 49% denkt dat binnen LNV het Bureau Strategische Beleidsvorming, alleen of met anderen, verantwoordelijk is voor strategische beleidsvorming. In de reorganisatie is nadrukkelijk afgesproken, dat het lijnmanagement hiervoor verantwoordelijk is. Het Bureau heeft dat ook steeds nadrukkelijk uitgedragen. Overigens zijn er ook velen die menen dat iedereen verantwoordelijk is voor strategievorming. Binnen de eigen directie wordt het lijnmanagement overigens vaker genoemd.

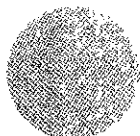
Het is niet zo, dat men strategische beleidsvorming onbelangrijk vindt. Slechts 16% relativeerde het belang van strategische beleidsvorming in meer of mindere mate. Slechts 48% van de ondervraagden is van mening, dat er in de eigen directie regelmatig of vaker aandacht wordt besteed aan omgevingsverkenning, trends en ontwikkelingen op lange termijn. Omgevingsverkenning wordt vaak geïnterpreteerd als overleg met doelgroepen en externe actoren. Dit spoort met het feit, dat men onder onderzoeken en trends vaak de eigen onderwerpen verstaat, waarover met groepen buiten LNV wordt overlegd. Zoals we eerder hebben gezien gaat het bij omgevingsverkenning juist om informatie van buiten de eigen organisatie en om een verkenning van mogelijke toekomst. Bij lange termijn denkt 71% aan 10 jaar of meer. De meest genoemde lange termijn trend betreft ecologisering. De meest genoemde strategische thema's van LNV zijn duurzame landbouw, de natuurbeheersproblematiek, de concurrentiepositie van de landbouw en het (internationale) natuurbeleid. Onderwerpen uit de Jaarbrief 1995 die niet genoemd zijn, betreffen onder meer saneringsbeleid, subsidiariteit, controle-uitvoerbaarheid-handhaafbaarheid, geloofwaardigheid en klantvriendelijkheid, en Publiekrechtelijke Bedrijfs Organisatie (PBO).

De belangrijkste opmerking en suggestie van de respondenten was, dat strategische beleidsvorming verband moet blijven houden met de dagelijkse beleidsrealiteit. Het is kennelijk lastig om de waarde ervan te vertalen naar korte termijn vraagstukken en de waan van de dag. Ook blijkt dat enkelen toch behoefte hebben aan zekerheid over de toekomst, aan voorspellingen, en strategische beleidsvorming daarvoor als een inadequaar instrument zien.



Binnenplaats van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in Den Haag.

5 Dit is één van de redenen voor de onderhavige notitie.



6. STRATEGISCHE BELEIDSVORMING IN DE DAGELIJKSE BELEIDSREALITEIT.

Na de voorgaande uiteenzetting over positionering en activiteiten van BSB binnen LNV wordt het tijd voor een concrete casus, een praktijkvoorbeeld van hoe de geschetste aanpak heeft gefunctioneerd. Heerst nog steeds de waan van de dag?

6.1. De waan van de dag (zie intro bij deel A).

Hoe gaat een afdeling of een directie bij LNV om met de zaken, die behoren tot de zorg van die afdeling of directie? Word je geëld door Kamervragen, de voorbereiding van discussies in het parlement, krantenberichten over zaken als de gekke-koeien-ziekte, mestproblematiek, mogelijke toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de EU, de problemen van de tuinbouw, een WNF-activiteit als "Nederland twee keer zo mooi", etc.? Of neem je zelf initiatief om een issue te analyseren en beleidsopties te formuleren?

Het is van belang onderscheid te maken tussen time- en agenda-management, en strategisch management. Een cursus time- of agenda-management geeft vooral handige tips om je eigen bureauwerkzaamheden in te richten, om je eigen werkzaamheden efficiënt te doen. Strategisch management heeft betrekking op de inhoud van het beleid en op het functioneren van de organisatie (bv. tot uiting komend in een jaarplan of meerjarenplan). Maar er zit ook een gemeenschappelijk element in deze punten: keuzes maken en selecteren.

Stel dat je je gevangen voelt in de waan van de dag en dat je daar uit wil komen. Dan kan het helpen om jezelf de volgende vraag te stellen: van welk onderwerp verwacht je dat het de komende jaren nog veel te stellen zal geven? Verifieer dit bij anderen in je omgeving en ga bij een positief antwoord eens na (eventueel samen met anderen) hoe je dit onderwerp op een meer doordachte manier kan aanpakken. Als dit lukt, ben je bezig om van een reactieve manier van werken naar een initiërende te komen. In feite ben je bezig je eigen strategische agenda vorm te geven. Een valkuil zou zijn om te zeggen dat je strategischer wil werken en dat je voor verschillende onderwerpen scenario's wil gaan ontwikkelen. Dat gaat geheel mis, want de gewone zaken krijgen dan onvoldoende aandacht en binnen de kortste keren trekken allerlei grotere en kleinere crises weer je aandacht. Begin daarom met één onderwerp.

Hierna zal één case worden uitgewerkt van strategische beleidsvorming in de actuele context van LNV en haar turbulente omgeving.

6.2. Casus: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op langere termijn.

In 1995 worden verschillende initiatieven gestart om na te denken over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB):

- de Europese Commissie laat verschillende onderzoeken verrichten, onder andere over de mogelijke kosten van toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen. Tegelijkertijd verklaart zij echter dat een fundamentele herziening van het GLB niet verwacht hoeft te worden;
- in verschillende Europese landen vinden bijeenkomsten plaats over de toekomst van het GLB. Er verschijnen diverse documenten waarin geconcludeerd wordt dat een fundamentele herziening van het GLB niet uit kan blijven.

Ook op nationaal niveau zijn discussies gaande:

- bij regering en parlement gaat het gesprek over de omslag in de betalingspositie van Nederland binnen de EU: van netto-ontvanger naar één van de relatief grootste netto-betalers, mede als gevolg van de MacSharry-hervorming van het GLB. Dit vormt mede een aanleiding om het denken over de toekomst van het GLB te bevorderen;
- binnen LNV worden 2 projecten gestart: een over Midden- en Oost-Europa en een over een mogelijke heroverweging van het GLB;
- met het Landbouwschap wordt door BSB een conferentie georganiseerd over het GLB, vooral met het doel de relatief bescheiden machtspositie van Nederland in Brussel aan de orde te stellen;
- op verschillende plaatsen ontstaat een discussie over de wenselijkheid en de voor- en nadelen van eisen bij EU-inkomenstoeslagen aan agrariërs in de sfeer van natuur- en landschap, de zogenaamde cross-compliance.

Op eigen initiatief start de directie Landbouw in maart 1995 een project over het toekomstig zuivelbeleid, wetend wat elders reeds gebeurt. Deze actie blijkt achteraf invloed te hebben op het inhoudelijke denken binnen LNV en bij de landbouworganisaties. Toch hebben velen zich afgevraagd waarom dit initiatief op dat moment wordt genomen. Het gaat de Nederlandse zuivel al jaren voor

de wind: de melkprijs en de boereninkomens dalen wel iets maar zijn toch goed, er is zekerheid over het voortbestaan van de melkquota tot 2000, de kostprijs daalt en de arbeidsproductiviteit stijgt, de kaasexport stijgt jaarlijks en heeft nog weinig te lijden van de afspraken in GATT-verband over vermindering van de gesubsideerde export. Dus waarom een project starten dat ontwikkelingen voor de zuivel in beeld wil brengen en zicht wil krijgen op mogelijke beleidsreacties?

Dat de directie Landbouw dit project zo opzet, heeft verschillende achtergronden. Zo verkeert de directie in 1995 in de afronding van de algehele reorganisatiefase binnen LNV. Er is een nieuw élan ontstaan, men wil meer samenwerken met de directies Industrie en Handel en Internationale Zaken, en goed beslagen ten ijs komen in het overleg met niet alleen de zuivelwereld, maar ook de natuur- en milieu-organisaties. Men beseft tevens dat de zuivel een van de grootste landbouwsectoren van Nederland is. Er is kennelijk ook geleerd van de verrassing van 1984 toen quota werden ingesteld ondanks Nederlandse tegenstand. Ironisch genoeg wil anno 1996 echter geen boer meer af van de quota waar men destijds zo fel tegen was, hetgeen van belang is bij eventuele beleidsveranderingen. En er is geleerd van de verrassing van de MacSharry-hervorming, toen in de akkerbouw het principe werd losgelaten van de prijsondersteuning. Dat zou ook de zuivel wel eens kunnen beïnvloeden.

Tot zover de analyse achteraf van de redenen voor dit initiatief. Voor de begeleiding van de projectgroep, die bestaat uit mensen van de directies Landbouw, Internationale Zaken, Industrie en Handel, Natuur en het Informatie- en KennisCentrum Landbouw (IKC-L), wordt de hulp ingeroepen van BSB.

Het project bestaat uit 3 fasen:

1. het in beeld brengen van toekomstige ontwikkelingen, en het toetsen hiervan bij het zuivelbedrijfsleven en de natuur- en milieu-organisaties;
2. een analyse van de belangrijkste beleidsvraagstukken;
3. het ontwikkelen van opties voor beleid, en het toetsen hiervan bij de eerder genoemde externe actoren.

In de eerste fase wordt met behulp van de voor de directieurenconferentie 1994 ontwikkelde scenario's een inventarisatie gemaakt van de meest relevante en meest onzekere ontwikkelingen voor de zuivel. Dit blijken de snelheid en mate van liberalisering (waaraan het voortbestaan van de melkquota gekoppeld is), en de ontwikkeling van Midden- en Oost-Europa tot een netto-zuivelimporteur dan wel -exporteur te zijn. Op basis hiervan worden voor de tweede fase 4 nieuwe scenario's gemaakt, specifiek voor de zuivel. Deze dienen om een analyse te maken van de mogelijke acties van verschillende actoren buiten LNV, in die 4 mogelijke toekomsten. Op basis daarvan wordt bekeken welke opties voor LNV-beleid in die 4 werelden zinvol zijn (fase 3).

Bij de derde fase zijn de externen, die eerder in het proces waren benaderd om hun commentaar te geven op de inschatting van de mogelijke ontwikkelingen, gevraagd om mee te denken en opties voor beleid te ontwikkelen. Op een speciaal georganiseerde scenario-dag bleek een flinke respons aanwezig op de vraag om mee te doen: er was een bestuursvoorzitter van een grote zuivelcoöperatie, mensen uit de zuivelhandel, het productschap voor de zuivel, de Nederlandse Zuivelorganisatie, de belangenbehartiging van zuivelboeren en van jonge boeren, etc. Deze bijeenkomst bleek zeer leerzaam te zijn, niet alleen voor de externen maar ook voor LNV. Vele externen dachten de bijeenkomst te moeten benutten om de LNV-besluitvorming te beïnvloeden: men was tegen liberalisering en de minister diende deze ontwikkeling af te remmen. Toen duidelijk was, dat de minister niet de macht heeft om deze wereldwijde ontwikkeling te beïnvloeden, en de belangenorganisaties evenmin, ontstond langzamerhand een begrip van het je voorbereiden op toekomsten die je niet in de hand hebt. Voor de LNV-ers ontstond toen het gevoel dat ook in de beleidsvorming het werken met scenario's praktisch nut zou kunnen hebben. Er bestond in de betrokken organisatie-onderdelen namelijk weerstand tegen het werken met scenario's.

Vervolgens bleek dat de minister zich goed wilde voorbereiden op de eerste helft van 1997, wanneer Nederland voorzitter zou zijn van de ministerraden van de EU. Hij gaf daarbij aan in het contact met het parlement de discussie binnen marges te willen voeren: geen beleidsstandpunten bespreken, maar opties aftasten binnen een zekere ruimte. Daarna zou die ruimte steeds verder toegespitst kunnen worden tot uiteindelijk de Nederlandse inzet duidelijk zou zijn. Kort en goed: het presenteren van enkele scenario's leek hem een goed idee. En dit was nieuw bij LNV, want meestal vroeg de Tweede Kamer aan de minister welk beleid hij dacht te gaan voeren. Deze minister wilde nog niet zeggen wat hij ging doen, maar de discussie afperken. Als de Kamer dat maar zou accepteren!

Door deze politieke steun van de minister en door de ervaringen van de zuivelgroep raakten de werkzaamheden in de GLB-projectgroep in een stroomversnelling, hetgeen uiteindelijk resulteerde

in een notitie over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid aan de Tweede Kamer met scenario's in plaats van beleidsstandpunten (februari 1996).

Hoewel in commentaren kanttekeningen geplaatst worden bij enkele ingeweven beleidskeuzes in de scenario's en bij het niet scherp neerzetten van de handelingsperspectieven van de overheid, wordt dit beleidsstuk aan de Tweede Kamer in eerste reacties niet ongunstig ontvangen.

Aan de commentaren direct na het uitkomen van de notitie is te zien, dat een deel van het landbouwbedrijfsleven anders reageerde dan in het verleden. De toon van veel reacties is nauwelijks meer in termen van 'onaanvaardbaar' of 'niet verstandig', maar veeleer te karakteriseren als het bepalen van een eigen positie in een mogelijk ongewenste, maar wellicht toch werkelijkheid wordende toekomst. Dit anders reageren heeft vele oorzaken, zoals de fundamentele veranderingen in de belangenbehartiging die nog niet zijn uitgekristalliseerd. Maar het zou wel eens kunnen zijn, dat die ene bijeenkomst over de zuivelscenario's mensen ook aan het denken gezet heeft. Het zuivelproject is niet afgerond met de publicatie van een rapport, maar heeft - zoals hierboven blijkt - wel inhoudelijke betekenis gehad.

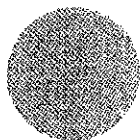
Ongeveer tegelijkertijd verschijnen in verschillende Europese landen ook discussiepapers over het GLB. In de Bondsrepubliek Duitsland lekt in juni 1996 een discussie-notitie uit over het GLB, waarin ook enkele scenario's zijn uitgewerkt. Kennelijk staat de Nederlandse notitie, in het buitenland aanvankelijk als rijkelijk vroeg beoordeeld, niet alleen in zijn aanpak van de discussie.

Ter illustratie van het grillig verloop van beleidsprocessen moge het feit dienen, dat genoemde GLB-notitie vóór de zomervacantie 1996 in de Kamer behandeld zou worden. De "gekke-koeien-ziekte" en de opstelling van Groot-Brittannië daarbij hebben alle aandacht gevraagd. De notitie wordt nu in het najaar van 1996 behandeld.

Bovengenoemde case is een goede illustratie van de manier van werken van BSB. Het bijzondere in de case is dat er een notitie met scenario's naar de Tweede Kamer is gegaan. Het denken in scenario's is door BSB in de organisatie ingebracht als instrument om discussies op gang te krijgen. De GLB-notitie is niet door BSB opgesteld, maar komt uit de betrokken LNV-projectgroepen. Op verschillende momenten hebben 3 personen van BSB een begeleidende rol vervuld en is er inhoudelijk meegedacht en commentaar gegeven op concepten.

Op deze wijze wordt gewerkt aan de missie van BSB: zorgen dat LNV strategischer en als een lerende organisatie gaat werken.

Deel C - Methoden



7. METHODEN VAN STRATEGISCHE BELEIDSVORMING.

Strategische beleidsvorming is een leer- en keuzeprocess. In het algemeen verloopt het keuzeprocess zoals wij in onze hersenen altijd plannen maken (zoals voor de inrichting van ons huis), namelijk volgens de empirische cyclus: waarnemen (analyse) - oordelen (hoe voelt het) - doelen stellen (waar wil ik naar toe) - handelen (uitvoeren). In de praktijk verloopt dit proces zelden lineair, bijna altijd cyclisch.

Een kritische succesfactor daarbij is, dat het nodig is de complexiteit te reduceren tot de essentie van een issue. Wat is de kernvraag? Dit vraagt overzicht en inzicht, en het maken van keuzes in wat relevant is. De ervaring die hiervoor nodig is, is het resultaat van een leerproces (zie het in vorige hoofdstukken gestelde over de lerende organisatie). En de beste manier om te leren is door het te doen. Dan zal ook blijken dat het van belang is om de eigen intuïtie (een snel soort waarnemen en oordelen) te gebruiken.

Valkuilen kunnen zijn:

- blijven steken in de analyse (steeds maar weer nieuwe gegevens verzamelen);
- bestaande koers maar handhaven (gemakzucht: wie iets anders wil, moet de noodzaak aantonen);
- meer van hetzelfde (niet het beleid is fout, maar de omstandigheden);
- bekende alternatieven aandragen (vanuit de eigen omgeving denkend, niet in nieuwe dingen stappen).

Van belang bij het hanteren van de hierna volgende methoden is, dat je weet waarom je iets doet. Gebruik je een methode als handig trucje of omdat de methode op zichzelf leuk is, dan ben je minder doelmatig bezig. Inzet van bepaalde methoden is afhankelijk van de situatie: wat is de bedoeling, voor wie is het bedoeld, in welke setting speelt het, etc.? Daarbij past de opmerking, dat ondersteuning van iemand die ervaring heeft met deze methoden is aan te bevelen. Elke situatie is weer net even iets anders, het goed hierop inspelen bepaalt vaak het succes van een methode. Om dit helder te krijgen is een intake-gesprek nuttig.

De methoden zijn kort beschreven. Indien mogelijk wordt verwezen naar literatuur. De selectie van methoden is beperkt tot die waarover bij BSB enige kennis aanwezig is.

7.1. Scenariomethode.

Wat zijn scenario's?

Eigenlijk werkt iedereen wel eens met scenario's. Iedereen heeft zich op een doordeweekse avond wel eens afgevraagd: "wat ga ik dit weekend doen?". En vervolgens heeft hij of zij bedacht: "Nou, als het goed weer is ga ik lekker fietsen, en als het slecht weer is ga ik eindelijk eens de vakantie-foto's inplakken." Zie hier het scenariodenken in een notendop. Er is een vraag waarop je antwoord wilt krijgen (wat ga ik doen dit weekend), er is een belangrijke onzekerheid (het weer) en op basis van die onzekerheid creëer je twee opties: fietsen of foto's inplakken. Met het stellen van deze simpele vraag aan jezelf heb je nagedacht over de toekomst, nagedacht over hoe je zult handelen als een bepaalde situatie zich voordoet.

Een scenario is door Kahn en Wiener (RAND-corporation) in 1967 beschreven als een hypothetische volgorde van gebeurtenissen, die is opgesteld om de aandacht te richten op oorzakelijke processen en beslispunten.

De totstandkoming en de functie van scenario's hebben sinds de jaren vijftig en zestig een ontwikkeling doorgemaakt. De eerste generatie scenario's is te beschouwen als een 'wat...als'-analyse. Vaak waren dit trendscenario's, waarbij de ontwikkelingen uit het verleden eenvoudig naar de toekomst werden doorgetrokken. In de tweede generatie vindt niet alleen een verkenning van feiten plaats, maar wordt ook gepoogd beelden en verwachtingen van managers over de toekomst te stimuleren, om daarmee de denkramen (mentale modellen) te beïnvloeden. Vooral bij Shell is deze functie van scenario's vanaf 1969 onder meer door Pierre Wack ontwikkeld. Hij meende dat scenario's managers moesten aanzetten tot actie, waarbij hij hen 3 toekomstbeelden voorschotelde en risico's in beeld liet brengen vooraleer zij beslissingen zouden nemen. (Toekomstscenario's in organisaties, Bedrijfskunde special, jaargang 67, 1995, nr.2)

Het voorgaande betekent niet, dat de eerste generatie scenario's ouderwets zou zijn of minder zinvol. Het betekent wel, dat er meer typen scenario's bestaan:

- trendscenario's, denkend vanuit het heden naar de toekomst;
- omgevingsscenario's, waarbij mogelijke toekomstige situaties worden beschreven die een organisatie kunnen overkomen en waarop die organisatie nagenoeg geen invloed heeft;
- uitvoeringsscenario's, bedoeld om verschillende mogelijkheden te doordenken om een wensbeeld te realiseren.

Hierna wordt het omgevingsscenario beschreven, dat vooral een functie heeft bij het verruimen van mentale modellen van managers en medewerkers, en bij het beter interpreteren van omgevingsignalen door en voor de organisatie. Dit type scenario past bij het derde punt van de strategische driehoek:

- waar staan we nu, wie zijn we nu en hoe is dat ontstaan (zie onder meer 7.3 SWOT-analyse);
- wat willen we eigenlijk, waar gaan we in de toekomst voor (zie onder meer 7.5 Visioning);
- hoe ziet onze omgeving er uit (onder meer scenario's).

Het gaat bij dit type scenario's niet zozeer om de publicatie zelf, zoals bij scenario's van het Centraal Planbureau, maar om de bespreking ervan in de organisatie die ermee moet werken. Scenario's hoeven niet per definitie te bestaan uit lange verhalen, soms kunnen 'one-liners' dezelfde functie vervullen. Zo heeft Shell zichzelf geconfronteerd met de volgende situatie: in het jaar tweeduizend-x sluit de laatste benzinepomp, wat gaan we als Shell nu doen met die mogelijkheid? Zo zou LNV zich de vraag kunnen stellen: over 10 jaar zijn alle subsidies afgeschaft, wat betekent dat voor onze beleidsvorming in de komende jaren m.b.t. de landbouw, de natuur, etc.?

De hierna volgende beschrijving van scenario-ontwikkeling betreft echter een iets uitgebreidere beschrijving van mogelijke toekomst, waarin een organisatie dient te functioneren.

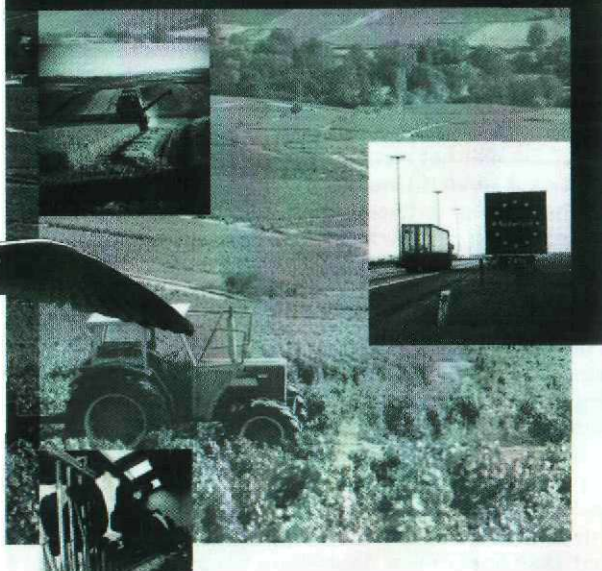
De stappen bij het ontwikkelen van scenario's in vogelvlucht.

Het schrijven van scenario's vereist het volgen van een aantal stappen, welke hierna zijn aangegeven. (The art of the long view, Peter Schwartz, 1991)

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op langere termijn

Discussienota

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



Scenario's in vogelvlucht. De kernvraag hierbij is: hoe komen we (politiek, bestuur, sector en burger) tot een maatschappelijk gedragen landbouwsector in Nederland.

Al lezende lijkt een en ander wellicht eenvoudiger dan het in werkelijkheid is. Uit eigen ervaring weten we dat het opzetten van scenario's een eerste keer behoorlijk lastig is. Begeleiding om op gang te komen en bij het verdere gebruik, is niet alleen handig om de eerste drempels te overwinnen, maar ook om diverse valkuilen te vermijden.

1) De kernvraag.

Dit is de vraag die je wilt "beantwoorden" aan de hand van de scenario's. Het is de vraag waar je van wakker ligt, waar je graag meer inzicht in wilt verkrijgen. Bijvoorbeeld: hoe komen we (politiek, bestuur, sector, burger) tot een maatschappelijk gedragen landbouwsector in Nederland?

2) Opsporen van kritische succes- en faalfactoren (sleutelvariabelen).

De sleutelvariabelen zijn de factoren die van invloed zijn op de gestelde kernvraag. Dit kunnen variabelen zijn op het gebied van economie, technologie, politiek/bestuurlijk, juridisch, sociaal, cultureel, demografie, ecologie, internationaal, ruimtelijk, etcetera. Dus alles waarvan je van mening bent dat het van invloed is op de gestelde kernvraag.

3) Opsporen van drijvende krachten achter de sleutelvariabelen⁶.

Wat je in deze stap doet is nagaan welke krachten achter de factoren zitten, die je in stap twee hebt opgezocht. Doel: nagaan of er overlap is, checken of het lijstje sleutelvariabelen compleet is, kijken of en welke verbanden er eventueel zijn tussen sleutelvariabelen.

Voorbeeld 1: je zoekt naar factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van het GLB (de kernvraag). Je selecteerde in stap 2 het niveau van de EU-uitgaven voor de landbouw en de ontwikkeling van de landbouwoverschotten als sleutelvariabelen. In deze stap zou dan blijken dat de ontwikkeling van de overschotten (mede) bepalend is voor het niveau van de uitgaven. Met andere woorden: de ontwikkeling van de overschotten is een drijvende kracht achter het niveau van de EU-uitgaven voor de landbouw.

Voorbeeld 2: een sleutelvariabele/onzekerheid is de ontwikkeling van de productie in Midden en Oost-Europa; drijvende krachten daarachter zijn bijvoorbeeld het streven naar markttoegang tot de EU, de kwaliteit van de productie, etc.

4) Indeling van de sleutelvariabelen en drijvende krachten naar mate van onzekerheid en relevantie. De rangschikking van factoren is nodig om:

- a. de factoren te onderscheiden die meer of minder relevant zijn voor beantwoording van de kernvraag;
- b. de factoren te bepalen die meer of minder onzeker zijn.

Als je de factoren hebt ingedeeld, kan het goed zijn om de zaak een week te laten rusten.

Vervolgens kijk je weer eens naar de indeling en vraag je jezelf af of je nog steeds akkoord gaat met de indeling. Meestal leidt de week rust nog wel tot wat verschuivingen.

5) Keuze van de scenario-logica: het assenkruis.

Eenmaal ingedeeld in mate van onzekerheid en relevantie vormen de 2 of 3 variabelen, die het meest onzeker zijn én de grootste impact/relevantie hebben op de kernvraag, de assen van de scenario's. Stel bijvoorbeeld dat de mate van liberalisatie (groot of gering) en het productieniveau van land x (laag of hoog) de meest onzekere en relevante variabelen waren. Dan leidt dit tot 2 haaks op elkaar staande assen: één over de mate van liberalisatie en één over het productieniveau. Deze assen spannen vier scenario's op: 1) grote mate van liberalisatie en een laag productieniveau, 2) geringe mate van liberalisatie en een hoog productieniveau, etcetera.

Probeer het aantal variabelen van stap 4 niet te groot te laten zijn, immers drie assen leiden al tot acht scenario's!

De minder onzekere factoren met een grote relevantie ('predetermined elements') zijn in alle scenario's gelijk.

6) Invulling van de scenario's.

Hierna kun je de scenario's gaan invullen. Dan blijkt ook het werk van stap 2 en stap 3 weer goed van pas te komen, omdat je in die stappen verbanden hebt gelegd tussen verschillende factoren (als de overschotten toenemen, dan nemen ook de uitgaven voor het GLB toe, etc.).

Deze factoren, die immers ook van belang zijn voor de gestelde kernvraag (maar lager op de ranglijst zijn gekomen in de zin van onzeker/relevant), komen terug in de invulling van de scenario's. Niet noodzakelijkerwijs allemaal, en niet noodzakelijkerwijs allemaal in dezelfde scenario's, maar op basis van het assenkruis is heel duidelijk welke rol een factor speelt in een scenario.

Een belangrijke ervaring bij de invulling van de toekomstbeelden was, dat het vinden van een aanleiding in de zeer nabije toekomst om in die wereld te komen (bv. de manier waarop een tweede

⁶ Stap 3 en 4 kunnen ook in omgekeerde volgorde worden gedaan, dus na stap 2 ga je de sleutelvariabelen eerst scoren naar mate van relevantie en onzekerheid ten opzichte van de gestelde kernvraag; daarna ga je op zoek naar de drijvende krachten achter de sleutelvariabelen. De ene volgorde is niet beter of slechter dan de andere.

GATT-ronde verloopt, of een versterking van de druk op de EU om meer te doen voor de Midden- en Oost-Europese landen als gevolg van een aanhoudende stroom migranten), het gemakkelijker maakt om het scenario-verhaal te gaan vertellen.

Een absolute voorwaarde bij het schrijven van de scenario's is dat deze plausibel zijn, anders verliest een scenario zijn geloofwaardigheid. Consistentie is wel gewenst, maar kan in extreme vorm de verrassing wegnemen. Verrassing is van belang omdat het mensen aan het denken zet: "Goh ja, als je het zo bekijkt, dan heb je eigenlijk wel gelijk: dat kan goed gebeuren".

Vragen die je jezelf kunt stellen bij het nader invullen van een scenario:

- probeer je een wereld voor te stellen over 10 of 20 jaar (of algemeen: het eindjaar van het scenario), die wordt opgespannen door de twee of drie assen die zijn vastgesteld. Wat is er gebeurd, dat de wereld zich ontwikkelde naar een wereld waar vrijhandel prevaleert, of een wereld waar de regionale bestuurslagen belangrijker zijn geworden dan het "Rijk"?
- wat zijn over 10 à 20 jaar machtige actoren (in relatie tot de kernvraag)?
- welke ontwikkeling zit er in het wereldbeeld? Immers, scenario's ontwikkelen zich dynamisch, geen enkel scenario is alleen maar rooskleurig of zwartgallig. Er zitten golfbewegingen in scenario's, waardoor zijn deze veroorzaakt? N.B. Vermijd scenario's die alleen maar pessimistisch zijn of optimistisch, die zijn niet geloofwaardig (immers, zo gaat het er in werkelijkheid ook niet aan toe).
- welke knelpunten van dit moment die van belang zijn (in relatie tot de kernvraag) zijn opgelost, welke zijn er bijgekomen?
- wat betekent de geschetste wereld voor het onderwerp van de kernvraag?
- welke aanleiding is er om naar deze wereld uit te groeien? Welke gebeurtenissen passen daarbij?
- zijn er plotselinge gebeurtenissen opgetreden die tot een trendbreuk hebben geleid?

Het werken met scenario's (de volgende stap).

Nadat de scenario's zijn geschreven, komt de volgende stap: het "doorlopen" van de scenario's met derden die niet betrokken zijn geweest bij het tot stand komen van de scenario's. Wat zijn de implicaties voor de organisatie, welke opties zijn er voor beslissingen en actie?

Voor de scenario-sessies binnen LNV zijn deze stappen als volgt uitgewerkt:

1. beschrijven van de toekomstige wereld in het algemeen, terugkijkend vanuit het eindjaar van de scenario's (backcasting); hierdoor kunnen de deelnemers zich inleven;
2. beschrijven van de specifieke kansen en problemen in zo'n scenario voor de verschillende actoren rond de kernvraag, bezien vanuit het heden; wat gaan ze doen in die wereld?
3. de rol die de organisatie, i.c. LNV, daarbij speelt;
4. de hoe vraag: hoe hebben we (LNV) de problemen en kansen opgepakt; welke opties voor actie heeft LNV?
5. hoe scoren de opties van het ene scenario in het andere?
6. wat zijn no-regret-opties en waar doen zich dilemma's voor indien je nu moet handelen?

Deze stappen zijn vervolgens per twee scenario's doorlopen. Niets weerhoudt je om alle vier de scenario's te doorlopen (kost meer tijd), of om iedere stap per scenario te doen, in plaats van paarsgewijs zoals tijdens de workshop.

Per stap kunnen de volgende hulpvragen gebruikt worden:

Ad 1. Backcasten

Wat zijn relevante gebeurtenissen, trends, feiten, beslissingen etcetera die tussen 1995 en 2015 hebben geleid tot het beschreven wereldbeeld? Wat is er kennelijk gebeurd? Wat kan de aanleiding zijn geweest waardoor dit scenario werkelijkheid is geworden? Kun je de scenario-beelden aan vullen door te associëren op de beelden en items die naar voren worden gebracht?

Het voordeel bij het doorlopen van beide scenario's tegelijkertijd, is dat naar aanleiding van scenario A je op ideeën kunt komen voor scenario B.

Probeer de antwoorden zo duidelijk mogelijk en zo eenduidig mogelijk te formuleren.

Ad 2. Uitdagingen

Welke knelpunten van de Nederlandse landbouw heeft men - dus politiek, bestuur, bedrijfsleven, consumenten - rond 1995 kennelijk aangepakt om in het scenario te belanden? Of anders gezegd:

Welke problemen zijn in de tussenliggende periode opgelost, welke kansen zijn opgepakt? Welke doelen hebben overheid en bedrijfsleven zich gesteld?

Het gaat in deze stap nadrukkelijk niet om de vraag hoe problemen en kansen zijn opgepakt!

Zowel bij het backcasten als de uitdagingenstap worden de hexagons geclusterd en benoemd.

- 7 Deze vragen zijn dus specifiek voor de geschreven scenario's en niet zonder meer bruikbaar voor andere scenario's. De gestelde vragen zullen dan aangepast moeten worden aan de kernvraag die aan deze scenario's ten grondslag ligt. De gevolgde stappen (1 t/m 6) zijn wel in zijn algemeenheid bruikbaar.

Ad 3. Rol (LNV)

Het formuleren van de rollen die LNV kan en moet vervullen in de betreffende scenario's. Of anders gezegd: welke legitieme, d.w.z. in het scenario maatschappelijk gedragen, rollen heeft het Ministerie van LNV rond 1995 kennelijk vervuld om één of een combinatie van knelpunten op te lossen.

Het gaat hier om één term/aanduiding die geplaatst wordt bij de geclusterde hexagons van de uitdagingenstap.

Ad 4. Beleidsopties

Welke mogelijke beleidsmaatregelen kan of moet het Ministerie van LNV nemen, gegeven de knelpunten en haar rollen?

Of anders gezegd: genereer mogelijke beleidsmaatregelen of beleidsinstrumenten die nodig zijn om de kansen op te pakken en de problemen op te lossen die naar voren zijn gekomen in de scenario's.

Hierbij moet je zo concreet mogelijk worden, en zo specifiek mogelijk. Met de opties kun je in principe maandag a.s. al aan de slag. Het gaat om taken, niet om functies.

Ad 5. Scoren

In deze ronde worden de beleidsmaatregelen gescoord naar hun impact in de beide scenario's. Hierbij wordt een matrix gebruikt:

		impact		
scenario 1	positief			
	neutraal			
	negatief			
		negatief	neutraal	positief
		scenario 2		

Per scenario kun je jezelf de vraag stellen: als dit de werkelijkheid zou zijn over twintig jaar, wat zou je vanuit die kennis dan nu doen? De opties voor handelen van scenario 1 worden beoordeeld in een wereld volgens scenario 2, en omgekeerd. Als de optie van scenario 1 past in wereld 2, dan wordt die positief beoordeeld; zo niet, dan negatief. De opties die in beide werelden passen, noemen we 'no regret'-opties (rechtsboven); het betreft een robuuste optie voor het handelen nú. Opties die in beide werelden negatief scoren, zijn altijd af te raden (linksbeneden). De andere, positief of neutraal in de ene wereld en negatief of neutraal in de andere, weerspiegelen dilemma's voor het handelen van vandaag. Dan komt het aan op het afwegen van risico's en het nemen van een ondernemersbeslissing.

Ten slotte nog wat spelregels voor het werken met scenario's in groepen:

- scenario's zijn een gegeven, ze staan niet ter discussie;
- het gaat om het inleven, niet om de wenselijkheid van een bepaald scenario;
- het gaat niet om het voorkómen dat een bepaald scenario plaats vindt/gebeurt. Immers, het gaat om het besef dat we hierop nauwelijks invloed hebben;
- het gaat om het bereiken van een bepaalde consensus, niet door middel van reductie of door-kletsen, maar via uitbreiding. Zien we kans het model dat we hebben van de werkelijkheid, zo op te rekken dat ook andere visies er in passen? Het gaat om de grootste gemene deler in plaats van het kleinste gemeenschappelijke veelvoud;
- een scenario is een vehikel voor een denkexerctie plus iets meer. Het gaat er uiteindelijk om of je iets bij de scenario's kunt voorstellen.

7.2. Systeemanalyse, systeemtaal.

In het algemeen zijn beleidsproblemen complex, zowel in detail als in dynamiek. Systeemdenken probeert vraagstukken in hun volle complexiteit te doorgronden. Als hulpmiddel hiervoor is systeemtaal ontwikkeld.

De kern van systeemdenken is:

- kijken naar samenhang ;
- letten op het hele systeem, dus ook op onbedoelde neveneffecten;
- het in beeld brengen van onderlinge afhankelijkheden (oorzaak-gevolg-relaties);
- letten op ontwikkelingen in de tijd, op dynamiek;
- het besef dat paniekmaatregelen altijd te laat komen;
- praten met betrokkenen om te begrijpen wat er aan de hand is.

Belangrijk is te beseffen, dat oorzaak-gevolg-relaties zelden lineair zijn (dat is nl. een voorbeeld van één-dimensionaal denken); meestal is er sprake van "multiple causality." Er zijn meestal meer oorzaken voor één effect. Wees daarbij voorzichtig met jouw visie op de werkelijkheid: het is niet de waarheid, maar alleen een te testen hypothese. Wees ook voorzichtig met het geven van oplossingen, breng eerst met elkaar de problematiek in beeld. (Het vijfde discipline veldboek, Peter Senge e.a., 1994)

Systeemtaal.

Een systeemdiagram is een hulpmiddel om een complexe situatie in beeld te brengen. Het is een visualisatie van relevante variabelen en hun onderlinge samenhang. Het gaat er bij systeemdiagrammen niet om om een ontwikkeling zo precies mogelijk in beeld te brengen, maar vooral om wat je wil zeggen en met anderen wil bespreken.

Belangrijk is:

- het aanbrengen van een duidelijke begrenzing (niet genoemde issues blijven gelijk; wees bondig en eenduidig; gebruik alleen variabelen die nodig zijn voor het verhaal);
- het benoemen van sleutelvariabelen;
- het in beeld brengen van oorzaak-gevolg-relaties;
- het identificeren van aangrijpingspunten voor actie;
- bij een systeemdiagram hoort altijd een toelichting.

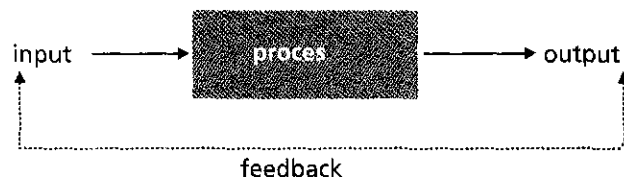
Nader uitgewerkt:

a. Het hanteren van variabelen: een variabele is een element die oorzaak of gevolg van een situatie is. De waarde van een variabele varieert in de tijd, je kunt er een grafiek van tekenen. Druk een variabele altijd uit in "de mate waarin..." of "het niveau waarop...". Het is echter niet altijd mogelijk variabelen te vermijden die niet in grootheden zijn uit te drukken, zoals bij de locatie van een bedrijf. Variabelen kunnen beïnvloed worden, het kunnen aangrijpingspunten voor handelen zijn. Een variabele is NIET een gebeurtenis.

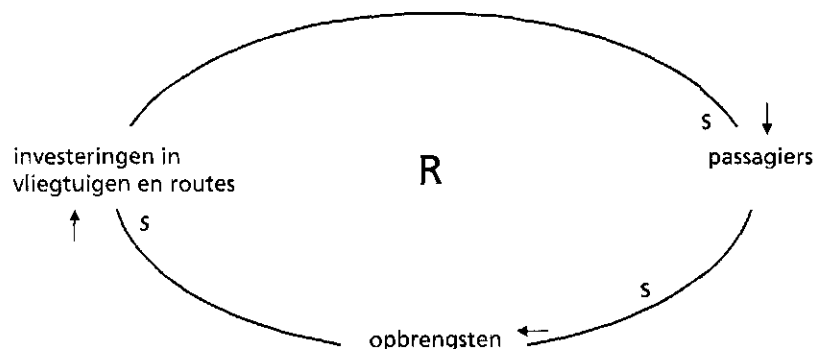
TIP: inventariseer in een groepsproces alle variabelen die door betrokkenen van belang worden geacht. Het blijkt vanzelf welke relevant zijn.

b. Het belang van feedback: een feedback-loop is een cirkel van oorzaak en effectverbindingen tussen variabelen, die illustreert hoe ze aan elkaar zijn gerelateerd en wederzijds door elkaar worden beïnvloed.

Alleen met feedback wordt een systeem dynamisch.



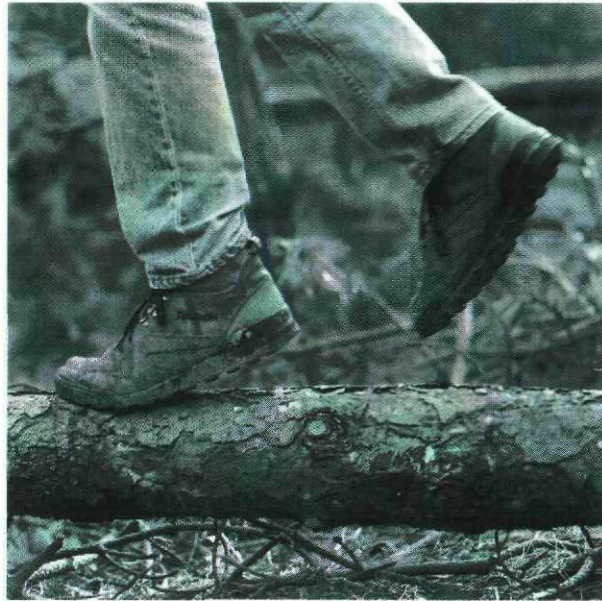
c. feedback-loop-diagram:



Om aan te geven dat een vergroting van de investeringen tot een vergroting van het aantal passagiers leidt, wordt de "s" (same direction) gebruikt. Zou een stijging van de investeringen leiden tot een daling van het aantal passagiers, dan wordt de "o" (opposite direction) gebruikt. Voor de s en de o worden ook wel de + en de - gebruikt, maar een plus kan zowel duiden op een stijging als op een daling, hetgeen verwarrend kan werken.

TIP: redeneer zowel 'voorwaarts' als 'achterwaarts'.

d. versterkende en evenwichts-loops: bovengenoemde feedback-loop is een zichzelf versterkende loop: alles werkt in dezelfde richting. Dit wordt aangeduid met de R ("reinforcing") in het midden. Zo'n zichzelf versterkende loop kan zowel positief als negatief versterkend zijn: negatief is het de bekende vicieuze cirkel (neerwaartse spiraal), positief is het de "virtuous circle" (opwaartse spiraal). Als niet alles in dezelfde richting werkt en het netto-resultaat van alle "s" en "o" is uiteindelijk "o", dan is er sprake van een limiting of balancing loop, aangeduid met een B in het midden. Dit leidt tot een dynamisch evenwicht, bv. de wet van vraag en aanbod.



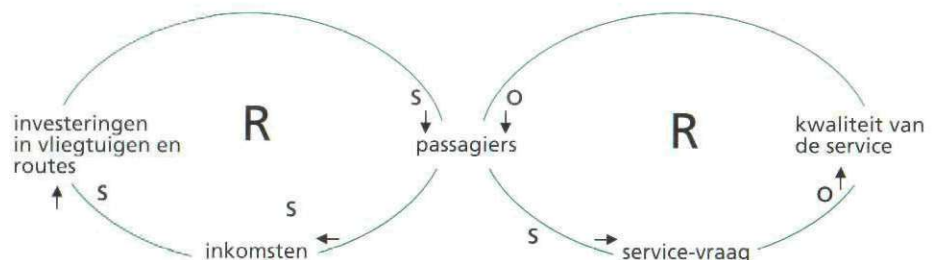
Een dynamisch evenwicht is bijvoorbeeld de wet van vraag en aanbod.

e. de invloed van vertraging: een relatie tussen variabelen werkt niet altijd meteen door maar kan een vertraging in de tijd laten zien. Door die vertraging kunnen andere processen aan invloed winnen of verliezen. Een vertraging wordt aangegeven met // of = in het midden van een pijl.

f. multi-loops: complexe systemen bestaan meestal uit meer R en B loops. Hiermee komen neveneffecten in beeld. Eén variabele kan nl. meer dan één andere variabelen beïnvloeden.

Het volgende voorbeeld betreft de vliegtuigmaatschappij Peoples Express. Deze maatschappij in de VS groeide aanvankelijk zeer snel om vervolgens in korte tijd failliet te gaan. Deze situatie wordt in beeld gebracht door eerst de sleutelvariabelen te benoemen. Dit zijn het aantal passagiers, de inkomsten en de kwaliteit van de geleverde service. Tussen 1981 en 1987 zijn deze 3 aanvankelijk gestegen maar daarna ingeklapt.

De analyse die in het onderstaande diagram is weergegeven, laat zich als volgt lezen: als het aantal passagiers toeneemt, nemen ook de inkomsten toe, maar ook de servicevraag; dit laatste leidt er vervolgens toe dat de kwaliteit van de service afneemt indien je onvoldoende doet om de servicecapaciteit mee te laten groeien met het aantal passagiers; dit doet uiteindelijk het aantal passagiers dalen; het is de rechter "loop" die door het management van PE onvoldoende is onderkend. Het blijken 2 spiralen te zijn die elkaar tegenwerken.



7.3. Sterkte-zwakke analyse, kansen en bedreigingen (SWOT-analyse).

Een sterkte-zwakke-analyse beoogt een beeld te geven van de sterke en zwakke kanten van een organisatie. Dit past bij één van de hoekpunten van de strategische driehoek, namelijk de huidige identiteit van de organisatie.

Een analyse van kansen en bedreigingen heeft betrekking op externe ontwikkelingen in de toekomst (het tweede hoekpunt van de strategische driehoek). Een goede analyse is nodig om de inspanningen van de organisatie goed te richten.

Bij beide analyses is als referentiepunt een beeld nodig van wat de organisatie in de toekomst zou willen (het derde hoekpunt van de strategische driehoek). Als dit onduidelijk is, zal een SWOT-analyse weinig helderheid kunnen geven over de te volgen strategie.

De SWOT-analyse (strengths, weaknesses, opportunities, threats) brengt beide analyses met elkaar in verband, zodat een goede strategie gekozen kan worden:

- kansen benutten op punten waar de organisatie sterk in is;
- bedreigingen afwenden van de sterke punten;
- bij kansen op punten waarin de organisatie zwak is, is een voorzichtige versteviging van de positie aan te bevelen (nader onderzoek nodig);
- bij bedreigingen op zwakke punten is het verstandig hier niet in te investeren.

Bij de sterkte-zwakke-analyse kan gekeken worden naar verschillende componenten van een organisatie (eventueel per component nader uit te splitsen):

- de doelstellende;
- de organiserende;
- de realiserende.

Ook kan naar afzonderlijke factoren gekeken worden die van belang zijn om een doelstelling te halen:

- deskundigheid;
- beschikbaarheid van middelen;
- politieke overeenstemming.

Bij de analyse van kansen en bedreigingen kan gekeken worden naar:

- het realiteitsgehalte (hoog-laag);
- de gevolgen voor de doelen van de organisatie (groot-klein).

Het uitvoeren van beide analyses kan het best gebeuren in een team van mensen die de organisatie goed kennen. Een compacte presentatie voor het managementteam kan erg goed als eye-opener werken. Daarbij kunnen ook nieuwe punten worden toegevoegd om de analyses aan te vullen, waardoor een gedeelde opvatting ontstaat over de situatie. De SWOT-analyse maakt de situatie expliciet en bespreekbaar.

7.4. Core-competence.

Core-competences zijn de unieke eigenschappen van een organisatie. Het betreft een combinatie van kennis, vaardigheden en attitude, ofwel in bedrijfsleventermen een combinatie van markt, mensen en middelen. Core-competences zijn strategisch van karakter (betreffen de kern), output-gerelateerd en organisatiegebonden. De core-competence bepaalt hoe een organisatie zich onderscheidt van andere. Klantvriendelijkheid bijvoorbeeld is dan ook geen onderscheidende factor, omdat dit een onvoldoende onderscheidende factor is. De core-competence is in principe niet door anderen te kopiëren, onder andere doordat het een unieke combinatie betreft van 'personal competences'. (Competing for the future, Gary Hamel & C.K. Prahalad, 1994)

Vaak zitten core-competences 'verstopt' in de organisatie. Veel organisaties realiseren zich niet waar nu eigenlijk hun kracht zit. De speurtocht naar de core-competences start met de vraag: waarin zijn wij uniek? Of in het bedrijfsleven: waar liggen de bronnen van het concurrentievoordeel van de onderneming? Daarbij kun je denken aan:

- inputs (bv. kunnen beschikken over grondstoffen of informatie waar anderen niet over kunnen beschikken);
- structuren (bv. de beschikking hebben over een uniek netwerk, of intern over succesvolle teams);
- activa (materieel en immaterieel, bv. imago, kennis, vaardigheden);
- activiteiten.

Bij het formuleren van core-competences gaat het niet alleen om 'de dingen doen waar je goed in bent'. Je moet ook nagaan welke competenties voor een toekomstgericht functioneren nodig zijn. Er zijn twee invalshoeken nodig:

- a. huidige identiteit (bv. door middel van een sterkte-zwakte-analyse)
- b. strategische intentie (wat wil je?), die is gebaseerd op een analyse van de fundamentele trends in de maatschappij.

Als cruciale competenties voor de toekomst ontbreken, kan dit twee dingen betekenen:

- de benodigde competenties in huis halen, dan wel ontwikkelen;
- allianties aangaan met anderen om gebruik te maken van de benodigde competenties.

Een voorbeeld.

Vanuit de core competence benadering kwam men binnen Philips tot de conclusie, dat voor het realiseren van de strategische intentie een cruciaal element niet aanwezig was in de actuele core competence van de onderneming: marketing. Philips heeft daarom 2 'world-leading' marketeers aangetrokken en die opgenomen in de Raad van Bestuur. Hiermee haalde men niet alleen de competentie in huis, maar werd tegelijk een signaal afgegeven naar de organisatie dat marketing serieus genomen moest worden.

7.5. Visioning.

"Visies zijn krachtige mentale voorstellingen van wat we willen creëren in de toekomst. Ze weer- spiegelen waar we het meest om geven, en zijn in harmonie met onze waarden en ons richtingsge- voel.... Visies zijn geworteld in het heden maar gericht op de toekomst... Krachtige visies kunnen nooit een vlucht uit de realiteit zijn... Ze zijn dwingend en bieden een overkoepelend framework dat ons leidt bij het maken van keuzes - keuzes die onze visies zullen transformeren in hedendaagse werkelijkheden." (Creating shared vision, the story of a pioneering approach to organizational revi- talization. Marjorie Parker, 1990.)

Doel van deze werkwijze is om analyse te verrijken met verbeelding: probeer je eens voor te stellen dat ...; wat zou je dan doen/denken? Hierbij wordt geprobeerd de gedachten en gevoelens naar boven te halen, die als associaties opkomen bij het denken in een imaginaire wereld. Het is zoals architecten zich een gebouw kunnen voorstellen, waarvan je alleen nog maar het plan van eisen hebt geformuleerd.

Deze methode biedt de gelegenheid om toekomstbeelden te ontwikkelen zonder dat deze meteen door de huidige realiteit aan waarde inboeten (kan dat wel? ja, maar..., etc.). Zo wordt ruimte gemaakt voor echt nieuwe denkbeelden. Er wordt veel gebruik gemaakt van metaforen.

De waarde van een dergelijke werkwijze is dat verwachtingen, normen en waarden bespreekbaar worden gemaakt en creativiteit wordt aangeboord. Daarna bekijk je wat je ervan kunt gebruiken.

De methode bestaat uit enkele stappen, die niet allemaal gevolgd hoeven te worden:

- a. ontspanningsoefening, bv. denk aan een rustige, aangename plek; wat doe je dan, wat hoor je, wat ruik je, wat voel je, wat zie je?
- b. eerste stap: je verplaatst je in een situatie enkele jaren verder (bv. een reünie met de groep waar je in bezig bent); waar ben je dan, wat doe je daar, wat zeg je tegen mensen uit de groep over vroeger, waar ben je tevreden mee, wat is er met je organisatie gebeurd, etc.?
- c. tweede stap: je laat een ander in de toekomstige situatie een verhaal houden over hetgeen bereikt is, wat zegt die persoon? Bv. je krijgt een prijs uitgereikt en iemand houdt een speech. Wat zegt hij/zij, wie is dit, waar vindt dit plaats, hoe ziet die prijs er uit, waarom krijg je die prijs, etc.?
- d. derde stap: er is in de toekomstige situatie een marktonderzoek gedaan naar het door jou bereik- te. Wat staat daar in, hoe luidt de uitslag van dat onderzoek, welke metafoor wordt er gebruikt om de vorm van het bereikte te kenschetsen, welke kwaliteiten worden gewaardeerd, etc.?

De 'visions' van de deelnemers worden op flip-overs genoteerd en besproken. Is er veel overeen- stemming of weinig? Wat zijn de grootste gemene delers? Wat is verrassend? Wat teleurstellend?

Als we het eens zijn over een gemeenschappelijk beeld in de toekomst, langs welke stappen komen we daar dan (backcasten)?

Het kan zinvol zijn het materiaal te ordenen en te coderen voor een later gesprek.

Als een leider in een organisatie met de organisatie iets anders en nieuws wil, dan kan hij stapje voor stapje werken aan gedeelde visies. Dit kan leiden tot een nieuwe missie voor de organisatie. Een dergelijke aanpak is door Marjorie Parker beschreven voor een aluminiumfabriek in Noorwegen.

7.6. Dilemma-techniek.

Dilemma's bestaan uit 2 nastrevenswaardige zaken, die elkaar tegelijkertijd uitsluiten. Hoe gaan we daarmee om? Bijvoorbeeld: je kunt niet én centraliseren én decentraliseren op hetzelfde moment. In de westerse cultuur zijn we geneigd te kiezen tussen een van beide. In oosterse culturen heeft men beter leren leven met dilemma's. Het gaat niet om óf-óf maar om én-én. Het gaat erom een dilemma te leren overstijgen. Zo hebben de Japanners het dilemma dat hogere kwaliteit van producten zich moeilijk laat verenigen met lage productiekosten, niet gezien als iets waartussen gekozen moet worden, zoals Michael Porter stelde. Ze hebben dit dilemma gecombineerd met een ander onderwerp waarover ze zich het hoofd braken: hoe kun je met machines de voordelen van massaproductie combineren met de verschillende wensen van individuele klanten? Door hun werktuigen te combineren met microchips en elektronica hebben ze robots gemaakt, die op een goedkope manier zeer verschillende kwaliteitsproducten konden fabriceren. Zo hebben ze hun dilemma's niet tot keuzevragen gemaakt, maar hebben steeds het geheel in het oog gehouden: de voordelen van de ene kant gecombineerd met de voordelen van de andere kant, alleen niet tegelijkertijd maar via de zijweg van een ander dilemma. (*Charting the corporate mind (from dilemma to strategy)*, Charles Hampden-Turner, 1990.)



Tijdens een veranderingsproces van zoeken en afwegen om tot iets nieuws te komen is het goed een organisatie de spiegel voor te houden.

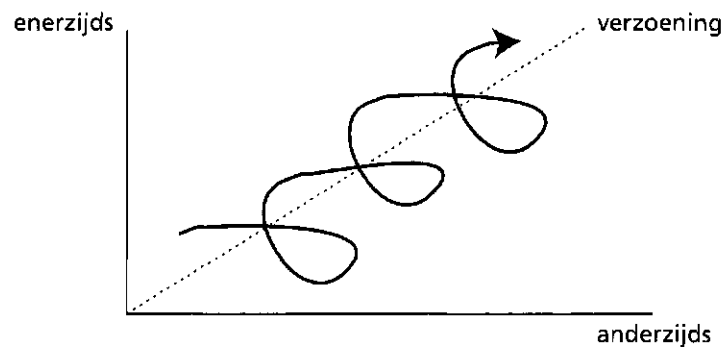
Het in kaart brengen van dilemma's in een organisatie is een proces van zoeken, afwegen en verzamelen om tot iets nieuws te komen. Een doorbreken van het bestaande denken is vaak nodig en kost tijd en geduld. De deelnemers en de organisatie moeten leren ervaren dat het zinvol is naast de voordelen van een keuze ook de nadelen in beeld te houden, en daarmee de voordelen van de tegengestelde keuze. Op een later moment en in combinatie met andere dilemma's kan dat van pas komen om de dilemma's te overstijgen.

Daarbij kan men aanlopen tegen de valkuil, dat in een organisatie een dilemma gekoesterd kan worden om de balans van machten niet te verstoren. Traditionele loopgravenoorlogen waarbij een opmerking van de ene kant een tegenopmerking van de andere uitlokt, vormen soms rituele regendansen waarbij men zich wel voelt. Dit kan men het beste met humor aanpakken door bijvoorbeeld de organisatie een spiegel voor te houden en als een fictief dier met bepaalde eigenschappen uit te beelden.

Een voorbeeld van de manier waarop dilemma's in kaart gebracht kunnen worden, betreft het thema 'veiligheid' bij een oliemaatschappij. In de organisatie werden de volgende 5 dilemma's gekarteerd met tussen haakjes de zo gewenste verzoening erachter:

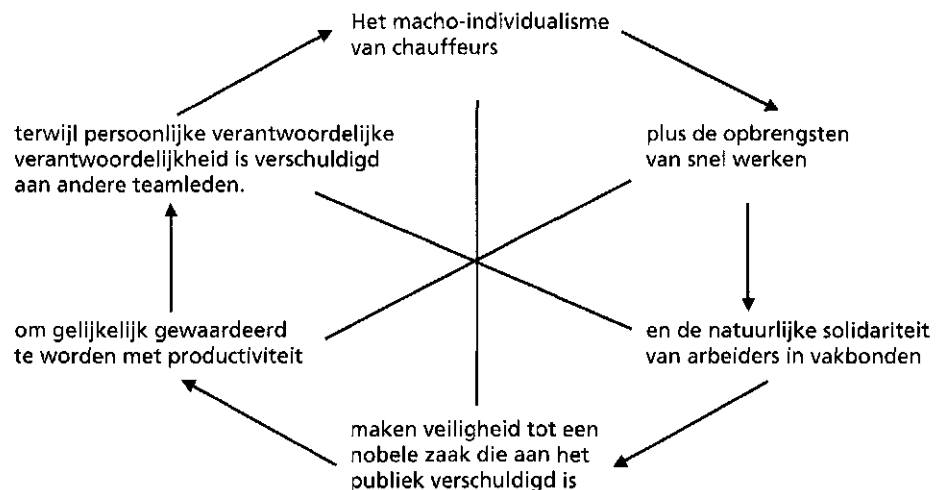
- enerzijds 'safety-first' als cultuur, anderzijds het stoere gedrag van macho-individualisten die je bijvoorbeeld bij chauffeurs vaak nodig hebt (critici van het werksysteem, de ridders van de weg);
- enerzijds veiligheid op elke werkplek, anderzijds het nut van veiligheidsspecialisten (veiligheidsteams dwars door de functies heen);
- enerzijds zijn er kosten verbonden aan veiligheid, anderzijds zijn er productiviteitsvoordelen verbonden aan veiligheid (veilige productiviteit);
- enerzijds veiligheid op lange termijn, anderzijds de noodzaak van korte termijn handelen bij calamiteiten (het tellen van onveilige gebeurtenissen);

- enerzijds de nadruk leggen op persoonlijke verantwoordelijkheid, anderzijds op collectieve bescherming (bekritiseren van veiligheidsinbreuken door vooraanstaande groep). Dit kan als volgt in beeld gebracht worden.



Om dilemma's minder hard te laten klinken is het aan te bevelen zelfstandige naamwoorden te veranderen in werkwoorden. Dus bijvoorbeeld niet 'besluitvaardigheid' maar 'besluiten'.

Vervolgens is het de kunst om te komen tot een 'strategisch wiel'. Hierbij zijn niet alleen enkele dilemma's gecombineerd, maar ook in een tijdsvolgorde geplaatst. Immers de 2 polen van een dilemma kunnen niet gelijktijdig nagestreefd worden, maar wel na elkaar. In bovenstaande tekening is dit geïllustreerd met de spiraalbeweging. Een voorbeeld van een strategisch wiel voor het voorbeeld van het veiligheidsvraagstuk in de oliemaatschappij ziet er als volgt uit:



In dit wiel herkent men 3 van de 5 eerder genoemde dilemma's. In tijdsvolgorde geplaatst versterken ze elkaar, zodat een voortgaande spiraalvormige beweging ontstaat.

Ervaringen met de dilemmatechniek bij LNV zijn nog zeer pril. Het is geprobeerd bij "visie agrosector" in 1996. Enkele dilemma's die daarbij aan de orde kwamen:

- landbouw als economische sector of als beheerder van het landelijk gebied;
- verstedelijking landelijk gebied of nadruk leggen op zuinig ruimtegebruik;
- laagste emissie per kg. product of laagste emissie per hectare;
- behoud van Nederlands positie als agrarisch exporteur of een stap terug doen terwille van duurzaamheid;
- intrinsieke waarde van het dier/de natuur of consumptiewaarde;
- onbeperkte keus voor de consument of nadruk op natuurlijke productiewijze;
- vergroting van de afzet centraal of beperking van de risico's diergezondheid;
- multisectoraal departement of departement van algemeen bestuur;
- moet LNV een visie op de sector ontwikkelen of moet de sector dat zelf doen.

Hier achter zitten enkele "oer-dilemma's" zoals:

- concentratie of spreiding;
- beweging of stabiliteit;
- veiligheid of avontuur;
- korte termijn of lange termijn oplossing;
- multifunctioneel of specialisatie.

7.7. Spelsimulatie.

Simulatie in het algemeen.

Simulatie is een methode die in verschillende disciplines wordt gehanteerd, zoals de biologie, de economie, de logistiek en in toenemende mate ook de beleidswetenschap. In het algemeen heeft simuleren betrekking op het creëren van een experimentele situatie. Op basis van een systeemanalyse wordt een model van de werkelijkheid gemaakt. Door het manipuleren van condities en variabelen wordt getracht meer inzicht in deze werkelijkheid te krijgen. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van informatiesystemen (computermodellen).

Spelsimulatie.

Bij spelsimulatie gaat het om het nabootsen van en experimenteren met de sociale werkelijkheid. De dynamiek van en interacties tussen gedragsreacties van actoren staat centraal. Gedragsreacties kunnen nooit volledig door een computermodel worden nagebootst. Daarom krijgen deelnemers een bepaalde rol toebedeeld. Uitgaande van een door de spelontwerpers vastgelegde beginwerkelijkheid creëren deelnemers vervolgens een mogelijke werkelijkheid. Hierbij interpreteren ze de experimentele situatie volgens hun eigen referentiekader. Spelsimulatie wordt ook op het terrein van LNV toegepast. Zo is er in 1994 de spelsimulatie "Porculo" ontwikkeld. In dit spel is een deel van het varkenshouderijnetwerk gesimuleerd. Het doel van het spel was om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van een aanpassing van de mestwetgeving. (C.J.A.M. Termeer, H. Mastik, R.G. Scalzo, R.J. in 't Veld, Spelsimulatie als methode voor de ex ante evaluatie van wetgeving, Beleidswetenschap 1995/3.)

De opzet van een spelsimulatie.

Allereerst wordt een systeemanalyse van de werkelijkheid gemaakt: wat zijn de belangrijkste factoren, actoren en processen en hoe hangen ze met elkaar samen. Vervolgens worden die elementen uit de werkelijkheid geselecteerd die relevant zijn voor het te onderzoeken problemen en voor de beoogde doelstelling van het spel. Deze worden afgebeeld in een model of beginsituatie. In deze beginsituatie krijgen deelnemers een bepaalde positie toebedeeld. In deze positie moeten de deelnemers activiteiten verrichten die in de werkelijkheid ook aan een dergelijke positie gekoppeld zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat een boer in een spelsimulatie vooral bezig moet kunnen zijn met het runnen van zijn bedrijf en dus niet full time bezig kan zijn met vergaderen. Om het uitoefenen van dagelijkse activiteiten zo realistisch mogelijk te maken, kan het spel worden ondersteund met een informatiesysteem of met andere hulpmiddelen. Het is de bedoeling dat er voor de deelnemers een "real life experience" wordt gecreëerd.

Vervolgens wordt vastgesteld met welke variabelen geëxperimenteerd gaat worden en hoe. Hierbij valt te denken aan externe ontwikkeling zoals bijvoorbeeld de stijging van de wereldmarktprijzen, gebeurtenissen zoals bijvoorbeeld het uitbreken van een ziekte, wetswijzigingen, organisatieveranderingen, bezuinigingen etc.

Versneld leren in een veilige omgeving.

Simulatie is een hulpmiddel om leerprocessen te bevorderen. Mensen kunnen natuurlijk ook in de dagelijkse werkelijkheid leren maar het voordeel van spelsimulatie is dat dit leren in een veilige omgeving gebeurt. De gedragsexperimenten hebben niet direct gevolgen voor de werkelijkheid. Bovendien is het mogelijk om door middel van simulatie leerprocessen te versnellen. In de werkelijkheid gaat er vaak een lange tijd overheen voordat mensen de effecten van hun gedrag ervaren. In een spelsimulatie is het mogelijk mensen binnen een dag een traject van 10 jaar te laten spelen. Daardoor ontstaat inzicht in de effecten van hun handelen en de mogelijkheid dit handelen bij te stellen en vervolgens weer opnieuw te evalueren etc. Spelsimulatie kan de functie van "sneltkoppelen" hebben.

'Leren van' en 'leren aan'.

De mogelijkheden van simulatie variëren van 'leren van' tot 'leren aan'.

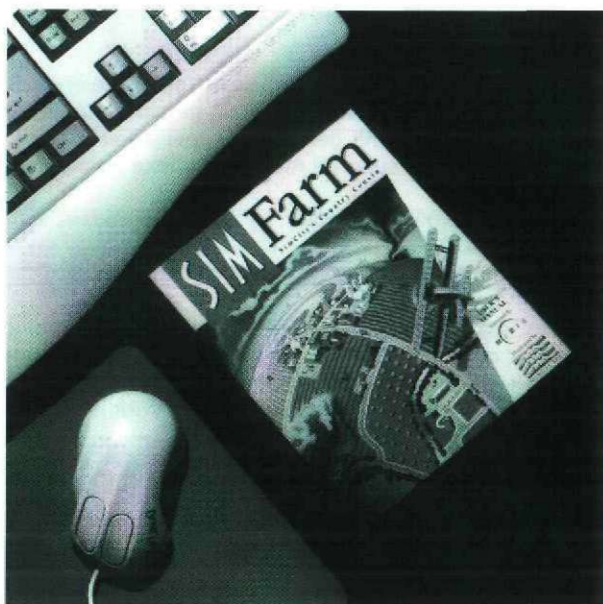
Bij 'leren van' gaat het erom dat beleidsmakers door middel van spelsimulatie hun inzicht in de werkelijkheid vergroten. Ze kunnen spelsimulatie gebruiken als een soort proeftuin om met de werkelijkheid te spelen. Voorbeelden hiervan zijn: het uitproberen van een wetsvoorstel, een organisatie-

verandering, een overdracht van bevoegdheden etc. Door goed te observeren hoe deelnemers in de spelsimulatie bijvoorbeeld reageren op de wetswijziging kan veel worden geleerd over gewenste en ongewenste effecten van zo'n wet. Dit kan leiden tot bijstelling van die wet waarop de simulatie herhaald kan worden etc.

Bij 'leren aan' staat het leren door de deelnemers centraal. Deelnemers kunnen door reconstructie en evaluatie van zowel de individuele als de collectieve spelervaring meer inzicht krijgen in de problemen die in de experimentele werkelijkheid aan de orde zijn geweest, alsmede in de effectiviteit van hun handelen in bepaalde situaties. Voorbeelden hiervan zijn: het vergroten in de inzichten van de dagelijkse praktijk van een boer, het ervaring opdoen met het werken in een geprivatiseerde organisatie, vergroten inzicht in problematiek, verandering attitude, het overdragen van inzichten onderhandelingsvaardigheden etc.

Bij veel spelsimulaties zullen 'leren van' en 'leren aan' in elkaar overlopen. Bijvoorbeeld: het doel van een spelsimulatie is dat beleidsmakers meer inzicht krijgen in een mogelijke toekomst. Dit is in de spelsimulatie vormgegeven door de deelnemers in een bepaalde nulsituatie te zetten en vervolgens een traject van bijvoorbeeld 20 jaar te laten spelen. Op deze wijze zullen de deelnemers een mogelijke toekomst creëren. Een scenario kan daarbij als context dienen. De beleidsmakers die optreden als waarnemers zullen hieruit lering kunnen trekken. Maar ook degenen die het spel hebben gespeeld (bijvoorbeeld een andere groep beleidsmedewerkers) zullen hun ervaringen vervolgens meenemen naar hun dagelijkse werkzaamheden. Op deze wijze kunnen leerervaringen ook snel worden geïnternaliseerd.

Ondanks dit continuum is het onderscheid tussen 'leren van' en 'leren aan' relevant. Voordat wordt overgegaan tot het ontwerpen van een spelsimulatie moet zeer goed duidelijk zijn welke doel ermee bereikt moet worden. Dit doel is richtinggevend voor de vormgeving van het spel.



Een spelsituatie is een hulpmiddel om leerprocessen te bevorderen.

Bijlagen

1. Ervaringen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

De WRR (ingesteld in 1972) heeft enkele toekomstverkenningen gemaakt, die - in historische volgorde geplaatst - niet alleen iets vertellen van de tijdgeest maar ook van de lessen die de WRR daar zelf aan verbindt (uit een gesprek van BSB met WRR d.d. 30-8-1994).

De Algemene Toekomstverkenning (ATV) "De komende 25 jaar" is uitgebracht in de jaren zeventig. Het was de tijd van de CPB-voorspelling van 1 mln. werklozen, wat algemeen niet voorstelbaar werd geacht. Nederland zou het nooit zover laten komen. Het was ook de tijd van de Club van Rome, de WRR wilde het beter doen en nodigde ca. 20 instellingen uit om mee te doen. De ATV ging over een plausibele toekomst, maar wel vanuit een eigen referentiekader. Empirie en normen liepen door elkaar heen. Het integratiekader bleef beperkt.

De Beleidsgerichte Toekomstverkenningen (BTV) tussen 1978 en 1984 begonnen juist bij de normstelling. Er werden politieke oriëntaties beschreven, waarbij de bestaande 3 richtingen (liberaal, confessioneel en socialistisch) werden onderverdeeld naar een technocratisch en een sociocratisch deel. De tijdgeest was er een van "alle neuzen in dezelfde richting", zoals bij de wederopbouw. Er was geen behoefte aan alternatieven en de belangstelling voor waarschijnlijke toekomstën kwam weer terug.

In 1987 werkte de WRR aan een Inventarisatie van Toekomstverwachtingen (ITV), mede omdat steeds meer ministeries en planbureaus zich bezig gingen houden met algemene toekomstverkenningen. In de ITV probeerde de WRR gemeenschappelijke aannames te vinden. Er werd een grote convergentie geconstateerd die spoorde met de publieke opinie, maar dit zat impliciet in die verkenningen.

Hieruit constateerde de WRR dat toekomstverkenningen meer zeggen van de tijd waar in ze gemaakt worden, dan van de tijdshorizon waarover uitspraken worden gedaan. Dit is een belangrijke les voor en relativering van de meeste toekomststudies.

De volgende les was, dat het doen van integrale toekomstverkenningen weinig zinvol is. (Dit leertraject heeft ca. 3 jaar geduurd.) Derhalve is de WRR meer probleemgerichte, thematische verkenningen gaan doen. Hiermee probeert de WRR vanuit een onafhankelijke positie een andere kijk te bieden aan de ministeries. In de instellingswet van de WRR is opgenomen, dat de Regering een reactie moet geven op WRR-studies.

Voorbeelden van thematische studies zijn: Duurzame risico's, Grote projecten, rapporten over alloctonenbeleid, technologie en over ouderenbeleid.

De WRR heeft zich vooral ten doel gesteld te zorgen voor verbreding van perspectief ('mental maps') op terreinen waar een smal blikveld overheerst. De WRR vraagt zich daarbij af waarmee een volgend kabinet geconfronteerd zal worden.

2. Publicaties van BSB.

- LNV: besturen in een turbulente omgeving, 12-09-1994;
- Scenario's voor de strategische conferentie van LNV op 28 en 29 november 1994 (samen met Consultancy Group Stratix);
- Verslag LNV-strategieconferentie over duurzaamheid, 15 november 1995;
- Trends?! Op zoek naar wegen in de samenleving. Ir. P. Berkhout en drs. ing. J.C.M. Timmers, juli 1996.

3 Medewerkers van BSB.

ir. Petra Berkhout, landbouweconomie internationaal (april 1994 - september 1996)
ir. Peter Kurstjens, omgevingsbeleid landelijk gebied (april 1994 - oktober 1996)
prof. dr. ir. Gerrit Meester, landbouweconomie internationaal, hoofd BSB (april 1994 -)
drs. Rob Oele, organisatiekunde (oktober 1995 -)
Marja Rotermundt, secretaresse (april 1994 -)
dr. ir. Katrien Termeer, bestuurskunde (juni 1996 -)
drs. Joke Timmers, landbouweconomie landelijk gebied (april 1994 -)
ir. Frans Vera, natuurbeleid (januari 1996 -)
drs. Nico Visser, natuurbeleid (augustus 1994 - augustus 1995)
dr. Ger Vos, milieukunde en bestuurskunde (april 1994 - september 1995)



Medewerkers van BSB. Vlnr: Rob Oele, Gerrit Meester, Joke Timmers, Petra Berkhout, Frans Vera, Peter Kurstjens, Marja Rotermundt. Op de voogrd: Katrien Termeer.

Literatuurlijst

Ansoff, Igor. *Corporate strategy*, 1965.

Bekke, de Vries, Neelen. *De salto mortale van het ministerie van LNV*, 1994.

Bood, drs. R.P., prof.dr.P.S.H. Leeflang, dr.Th.J.B.M. Postma. *Toekomstscenario's in organisaties, Bedrijfskunde special, jaargang 67, 1995 nr.2.*

Commissie Kroes (Commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het ministerie van LNV). *Op weg naar een groene balans. Mei 1992.*

Dirven, J.M.C. *Over de veranderende rol van de (rijks)overheid*, 1994.

Frouws, dr.ir. J. *Mest en macht*, 1994.

de Geus, Arie P. (voorheen Group Planning van Shell). *Planning as learning. Harvard Business Review, maart-april 1988.*

Hamel, Gary & C.K. Prahalad. *Competing for the future*, 1994.

Hampden-Turner, Charles. *Charting the corporate mind (from dilemma to strategy)*, 1990.

van der Heide, Albert, en Eric Spaans. *Van missie naar management, strategisch instrumentarium voor de overheidsmanager*, 1993.

Hoetjes, B.J.S. *Departementale studies 4: LNV*, 1993.

Kingdon, J.W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, 1984.

de Koning, Jan, (de Galangroep Bussum). *Lezing voor de Vereniging van Overheids-management in Amsterdam, 1994.*

Korsten, ter Braak en van 't Spijker. *Strategisch beleid en management bij de overheid. Bestuurskunde nr.1 1993.*

Kuyken, (SG van Binnenlandse Zaken). *Congres over het politiek primaat op 5 april 1995.*

van Latesteijn en Schooneboom (WRR). *Toekomstonderzoek en beleid: goede intenties en kwade kansen. In bundel voor ronde tafel conferentie over toekomstonderzoek landelijk en stedelijk gebied op 8 nov. 1995 in Ede.*

Ministerie van LNV. *LNV in de jaren negentig, een denkrichting; 1993.*

Mintzberg, Henry. *Rise and fall of strategic planning*, 1994.

Naisbitt, John. *Megatrends*, 1982.

Ofman, ir. Daniel D., (Kernconsult te Bussum). *Leiderschap en kernkwaliteiten*, 1992.

Parker, Marjorie. *Creating shared vision, the story of a pioneering approach to organizational revitalization*, 1990.

Peters en Waterman. *In search of excellence*, 1982.

Projektgroep BALM (Bestuurlijke aanpak landbouw-milieuproblematiek). *Sturing op maat*, 1993.

Rademaker, Paul (strateeg bij Philips Corporate External Relations en bijzonder hoogleraar aan de Technische Universiteit Twente). *Lezing op het symposium over Ruimtelijke Verkenningen van de RPD, 27 nov.1995.*

Rottinghuis, mr. H.J.Th. *Openingstoespraak 9 nov. 1990, Consultancy Group Stratix te Amsterdam-Schiphol.*

Schwartz, Peter. *The art of the long view, 1991.*

Senge, Peter. *The fifth discipline, 1992.*

Senge, Peter, e.a. *Het vijfde discipline veldboek, 1994.*

Senge, Peter. *Lezing op 17 nov. 1995 aan de Rotterdam School of Management.*

Sprenger, van Eijlsden, ten Have, Ossel. *Vier competenties van de lerende organisatie, Berenschotfundatie, 1995.*

Termeer C.J.A.M., H. Mastik, R.G. Scalzo, R.J. in 't Veld. *Spelsimulatie als methode voor de ex ante evaluatie van wetgeving, Beleidswetenschap 1995/3.*

Tops, (hoogleraar bestuurskunde KUB Tilburg). *Congres over het politiek primaat op 5 april 1995.*

Valens. *Topambtenaren, boeren en levende diamanten. Of waarom strategie-ontwikkeling bij de overheid relatief lastig is. Bestuurskunde nr.1 1993.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Planning als onderneming, 1982.*

Winsemius, P. *Gast in eigen huis, 1986.*

Colofon

Uitgave

Bureau Strategische Beleidsvorming, Directie Kabinet, Ministerie van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij
oktober 1996

Omslag

3D graphic, Multi Media Design Planquart

Foto's

Fotobureau Mieke van Engelen, Den Haag
Behalve: blz. 7 en 40 (vogel) Benelux Press, Voorburg
blz. 11 Louis v.d. Vuurst, Uithoorn
blz. 19 ANP-foto, Amsterdam
blz. 33 Henny Hoogeveen, Noordwijk
blz. 35 Fotoafdeling LNV

Productie

Directie Voorlichting

Druk

Den Haag Offset

Deze publicatie kan gratis besteld worden bij:
Infotiek van het ministerie van LNV
Postbus 20401
2500 EK 's Gravenhage
Telefoon: 070 3792062



ministerie van landbouw,
natuurbeheer en visserij