
Rapport GS-onderzoek 2021

Strategisch vermogen (h)erkennen

Provincie Utrecht 2021

Onderzoek in het kader van artikel 217a van de Provinciewet

Onderwerp	Toelichting	
<i>Betreft:</i>	Rapport GS-onderzoek 2021 Strategisch vermogen	
<i>Ambtelijk opdrachtnemer:</i>	M.B. Regenboog	
<i>Ambtelijk opdrachtgever:</i>	J.H.M. Luiks, concerncontroller	
<i>Bestuurlijk opdrachtgever:</i>	Coördinerend gedeputeerde namens Gedeputeerde Staten, R. Strijk	
<i>Vastgesteld in GS:</i>	22 maart 2022	Reg.nummer UTSP-1992662911-858
<i>Versie historie:</i>	Versie 1.0 definitief	21 maart 2022
<i>Kopie:</i>	A.G. Knol-van Leeuwen (algemeen directeur)	

Managementreactie van het concernmanagement

De aanbevelingen en suggesties van de NSOB zijn een aanmoediging en inspiratie, waarbij het balanceren tussen inkapselen en afstoting een gezonde spanning is. We doen verdere ervaring daarmee op bij de Groeispromg 2040, waarbij het vastleggen van lessen en leerervaringen gedurende dit traject een onderdeel is. De Groeispromg 2040 was ook bewust gekozen als eerste grote leerervaring.

Een van de belangrijke constatering van de NSOB is dat er voldoende strategisch vermogen aanwezig is in de organisatie, maar het vaak onvoldoende lukt om deze productief te maken. Het CMT (h)erkent deze constatering en daarom wordt er op dit moment gewerkt aan een voorstel om een klein aanjaag- of coördinatieteam in te richten om het strategisch vermogen verder te versterken en te operationaliseren.

De leidende gedachte is nog steeds dat strategie primair invulling krijgt in de verschillende domeinen zelf. Om vraagstukken echter efficiënt en domein overstijgend te kunnen vastpakken en het strategisch vermogen door te ontwikkelen is het nodig om de coördinerende en aanjagende functie beter te beleggen. Dit gaat helpen het strategisch vermogen productief te maken en lopende initiatieven beter bij elkaar te brengen. Het CMT ziet hierbij voor zichzelf ook een belangrijke rol weggelegd en wil daarin haar verantwoordelijkheid pakken.

Concreet richt het aanjaag- of coördinatieteam zich op de volgende activiteiten:

- Doorontwikkeling van lopende initiatieven zoals het Strategennetwerk.
- Versterken kennisfunctie (denk aan toekomstverkenningen, kennisdeling en coördinatie van onderzoek en monitoring). Mogelijk kan de link met de Staat van Utrecht en met Brede Welvaart hiertoe verder worden uitgebouwd.
- Ondersteunen, leren en operationaliseren (denk aan versterken (financiële) prognosekracht, aanvullen Groeispromg-rapport met ontbrekende thema's, versterken strategisch vermogen en opleiding en cultuurtrajecten. De samenwerking met UtrechtLab en UtrechtAcademie wordt hierin gezocht.
- Verbinden (nieuwe) ontwikkelingen (denk aan veranderende rol provincie, complexere externe financiering en internationale ontwikkelingen).

Kortom, het aanjaag- of coördinatieteam moet de organisatie helpen om het aanwezige strategische vermogen productief te maken. Daarmee gaat het ons in staat stellen om beter inzicht te krijgen in nieuwe ontwikkelingen en daar pro-actief op te handelen. Mogelijke opbrengsten zijn: stevigere inbedding strategisch vermogen, het activeren van netwerken, meer samenhang in de organisatie, goed vormgegeven proposities, betere programmering en prioritering, optimaler benutten van kennis en data, organiseren van effectievere lobbykracht en regionale samenwerking. Deze opbrengsten dragen bij aan de versterking van de strategische functie in de organisatie in lijn met motie 69 *financiering met focus en visie* (PS2021PS10).

Managementsamenvatting

Strategisch vermogen is door GS gekozen als onderwerp voor 2021 van het jaarlijkse onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in het kader van artikel 217a van de Provinciewet.

Het onderzoek is uitgevoerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en geeft inzicht in de wijze waarop betrokkenen binnen de provincie betekenis geven aan het strategisch vermogen: wat is strategie, wat doen strategen, hoe ziet strategisch vermogen eruit, en in hoeverre speelt de provinciale context daarin een bijzondere rol? Daarbij is gekeken naar hoe de ideale situatie is, hoe de huidige praktijk eruitziet, welke toekomstige ontwikkelingen gewenst zijn en wat daarvoor nodig is.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast: een literatuurstudie, een tekstanalyse, een survey met feedbackgesprekken en interviews.

Strategie in de publieke sector

Het rapport bevat in het tweede hoofdstuk een beschouwing over hoe het denken over strategie in de publieke sector zich heeft ontwikkeld in de loop der jaren. Van daaruit is een keuze gemaakt naar de manier waarop in het onderzoek de praktijk van strategisch vermogen in de provincie Utrecht in beeld gebracht is. Het gaat daarbij om de zich steeds ontwikkelende praktijken en processen waarin het handelen van mensen centraal staat: het doen van strategie (het *strategiseren*), zoals het adviseren, ontwikkelen, beïnvloeden, uitwerken, verbinden, veranderen, vernieuwen, vervormen, uitvoeren, evalueren etc.

Beelden van strategisch vermogen

In het derde hoofdstuk zijn vijf perspectieven op strategie onderscheiden met bijbehorende kenmerken en bijpassende taal, die elk op een verschillende manier de kern van een goede strategie benoemen. Deze uiteenlopende perspectieven op strategie bieden een lens om naar de praktijk van het strategisch vermogen bij de provincie Utrecht te kijken. Vitaal strategisch vermogen is het vermogen om elk van de perspectieven recht te doen.

1. *Rationele-expert perspectief (planning & implementatie)*: planbaar, analytisch, doelen, middelen, effectiviteit, efficiëntie.
2. *Visionair leiderschapspectief*: strategie als visie van leiders, passie, energie.
3. *Gedeelde betekenisgeving*: strategie als gedeelde waarden en opvattingen, proces van collectieve betekenisgeving.
4. *Politiek machtsspel*: zoeken naar coalities om bepaalde doelen te bereiken.
5. *Vertoon van veerkracht*: omgaan met onzekerheid en onverwachte ontwikkelingen.

PERSPECTIEF OP STRATEGIE	PLANNING & IMPLEMEN- TATIE	VISIONAIR LEIDER- SCHAP	GEDEELDE BETEKENIS- GEVING	POLITIEK MACHTSSPEL	VERTOON VAN VEERKRACHT
<i>Focus</i>	Analyse	Leider	Participanten	Belangen	Omgeving
<i>Maatstaf</i>	Kwaliteit van analyse en aanpak	Inspiratie en richting	Betrokkenheid	Verzekeren van steun	Vermogen tot Improvisatie
<i>Activiteit</i>	Rationalisering	Overbrengen van passie	Delen van betekenis	Afwegen van belangen	Inspelen op onverwachte
<i>Discipline</i>	Economie, proces-analyse	Sociale psychologie	Culturele antropologie	Organisatie-politicologie	Ecologie, complexiteit

Strategische spanningen

In het vierde hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van de vragenlijst, de feedbackgesprekken en interviews, waarbij onderscheid is gemaakt naar het ideaalbeeld van strategie, ervaringen met strategie in de huidige werkpraktijk en de gewenste toekomstige ontwikkelingen op dat vlak. Een strategie is daarbij als goed gekenmerkt (ideaalbeeld) als deze:

- bijdraagt aan het realiseren van concrete doelen en ambities;
- een visie bevat die zorgt voor passie en betrokkenheid bij collega's;
- een breed gedeeld oriëntatiepunt biedt voor de mensen in de organisatie;
- van invloed is op het belangenspel in en rondom de organisatie;
- de weerbaarheid van de organisatie versterkt als zich onvoorziene omstandigheden voordoen.

Zowel uit de documentenanalyse en uit de opvattingen van de strategen blijkt dat met name het perspectief van gedeelde betekenisgeving sterk in de organisatie aanwezig is. Daarnaast wordt het perspectief van planning en implementatie als belangrijk gezien, om de verbinding van de lange termijnvisie met de hedendaagse praktijk te kunnen maken. Tegelijkertijd wordt het strategisch vermogen weinig als politiek machtsspel gezien. Coalitievorming, belangenstrijd en het sluiten van compromissen worden minder vaak als onderdeel van een ideale strategie beschouwd. Als gewenst toekomstperspectief van strategievorming is vooral genoemd het vertalen van de lange termijn door middel van gedeelde betekenisgeving naar het heden en het op een proactieve(re) manier invulling geven waarbij gekeken wordt welke rol de organisatie kan innemen. In de verdiepende gesprekken is een aantal spanningsvelden rond de ontwikkeling van het strategisch vermogen van de provincie onderscheiden:

- Er is geen eenduidig beeld van strategisch vermogen binnen de organisatie geformuleerd. Dit lijkt erg, maar is juist een logische toestand omdat de variëteit aan perspectieven juist eigen is aan het strategiebegrip in publieke organisaties. De strategie is goed als het bij de specifieke context, het vraagstuk en het moment past.
- Wie verantwoordelijkheid draagt voor de (door)ontwikkeling van het strategisch vermogen is ingewikkeld. Dit zijn zowel strategen, de ambtelijke organisatie, het college van GS en PS.
- De politiek-bestuurlijke aansluiting bij strategievorming is gewenst en noodzakelijk, maar is tegelijkertijd lastig. Enerzijds wil men strategieën vormen voorbij de vierjarige cyclus voor de lange termijn, anderzijds wil men verzekerd zijn van politiek-bestuurlijk draagvlak.
- De rol van de provincie als midden bestuur tussen het Rijk, gemeenten en andere netwerkpartners weegt zeer zwaar in het strategisch vermogen, en is daar niet los van te zien.
- Strategie lijkt vooral vanuit de sectoren op basis van vakspecifieke inhoud te worden gemaakt, terwijl bij strategievorming ook het proces en samenwerking tussen binnen de organisatie en buiten de organisatie van belang is.

Conclusies

Om de strategische spanning productief te maken, is het nodig om ze aan te grijpen, niet om ze uit de weg te gaan. Het is de kunst om de strategische perspectieven te kiezen die passen bij de context van het vraagstuk en daarover expliciet te zijn. De keuze voor of nadruk op bepaalde perspectieven is per definitie tijdelijk. Over de huidige status van het strategisch vermogen in de organisatie wordt geconcludeerd dat er voldoende strategisch vermogen aanwezig is en dat het de kunst is om dit optimaal te benutten en te ontsluiten. Ook wordt geconcludeerd dat vraagstukken in voldoende mate strategisch opgepakt worden, zoals blijkt uit de ingezette Groeisprong 2040, het strategennetwerk en de nieuwe invulling van het UtrechtLab. Twee aandachtspunten zijn meegegeven om het strategisch vermogen verder te brengen:

- Meer explicitering van de strategische keuzen van de perspectieven in de organisatie.
- Het bewaken van de balans bij strategie tussen het verbinden met en afstand houden van de politieke agenda vanuit de risico's van inkapseling en afstoting. Dit vraagt continue zorg, omdat strategie per definitie een dynamisch proces is.

Aanbevelingen

Er zijn vijf aanbevelingen geformuleerd om aan de slag te gaan:

1. Heroverweeg de vanzelfsprekende nadruk op het perspectief van gedeelde betekenisgeving. Ook de andere perspectieven hebben hun waarde en kunnen een meer gelijkwaardige positie krijgen.
2. Beleg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van strategie steviger en eenduidiger.
3. Breng het perspectief van planning en implementatie nadrukkelijker naar voren in het strategievormende proces, al was het maar voor het benodigde evenwicht.
4. Neem politieke belangen expliciet mee in strategievorming. Politiek ligt altijd in de kern van strategie.
5. Intensiveer de aandacht die er nu is voor veerkrachtig, adaptief beleid.

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische
spanningen bij de provincie Utrecht

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Jorgen Schram
Sebastian Wijnands
Martijn van der Steen
Mark van Twist

J.M. (Jorgen) Schram MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zijn proefschrift in de bestuurskunde schrijft over burgeractivisme en hoe dat van invloed is op toezicht.

S.J.M.R (Sebastian) Wijnands MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij studeerde Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht en ronde aldaar de master Bestuur & Beleid cum laude af.

prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen

is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur van de NSOB denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij raadslid bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvies in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding: een passende provinciale strategie → 4**
 - 1.1 Strategische vraagstukken → 4
 - 1.2 Vormgeven aan strategie → 5
 - 1.3 Opbouw onderzoek en leeswijzer → 7

- 2. Strategie in de publieke sector: tussen iets wat de organisatie heeft en wat mensen doen → 9**
 - 2.1 Van militaire operaties tot bedrijfskundige verdienmodellen → 10
 - 2.2 Vertaling naar strategie in de context van de publieke sector → 14
 - 2.3 Tussen strategie als iets wat je hebt (product) en iets wat je doet (praktijk) → 16
 - 2.4 Kenmerken van de strategie als praktijk benadering: strategiseren, het doen van strategie → 18

- 3. Beelden van strategisch vermogen: perspectieven, kenmerken en signalen → 21**
 - 3.1 Vijf beelden van strategisch vermogen → 22
 - 3.2 Herkennen van strategisch vermogen in de praktijk → 24

- 4. Strategische spanningen: tussen plannen maken en praktijken volgen → 28**
 - 4.1 Strategie als plan-benadering: de taal van de organisatie → 29
 - 4.2 Strategie als praktijk-benadering: de ervaringen van strategen → 31
 - 4.3 Samenvatting: tegenstrijdige beelden en eenduidige kwesties → 34

-
- 5. Conclusie: strategische spanningen productief maken → 37**
 - 5.1 Verschillende beelden van strategisch vermogen → 37
 - 5.2 Balanceren tussen inkapseling en afstoting → 40
 - 5.3 Kiezen voor een passend strategisch perspectief → 43
 - 5.4 Tot slot: aan de slag met het strategisch vermogen in Utrecht → 45

Referenties → 47

Bijlage A: Methodologische verantwoording → 50

Bijlage B: Geanalyseerde documenten → 55

Bijlage C: Resultaten vragenlijst → 56

1. Inleiding: een passende provinciale strategie

Groeisprong 2040

De provincie Utrecht telt over twintig jaar waarschijnlijk een kwart meer inwoners dan in 2021. Dat heeft gevolgen voor de huisvesting, infrastructuur en het milieu in de toch al drukke provincie. Daarbij kunnen aparte beleidsterreinen niet los van elkaar worden gezien. Wanneer ergens een woonwijk gebouwd wordt, zal er ook infrastructuur moeten worden aangelegd. Bovendien moet de wijk bereikbaar zijn met het openbaar vervoer en is het belangrijk dat er voldoende groen in de buurt blijft. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden heeft de provincie Utrecht het project Groeisprong Utrecht 2040 gestart dat moet leiden tot een integraal visiedocument dat op vijf thema's de opgaven en de gevolgen daarvan weergeeft. Het gaat dan om wonen, economie en gezondheid, natuur en recreatie, energie en klimaat en bereikbaarheid. Ieder thema vraagt om een schaal-sprong: om de berekende groei op te kunnen vangen zijn aanpassingen nodig. Deze aanpassingen moeten in samenhang gedaan worden om succesvol te kunnen zijn. Het is daarbij niet genoeg om vooruit te kijken naar het eind van een collegetermijn. De vraagstukken van de Groeisprong 2040 vragen meer dan aandacht voor de lange termijn; men dient daar nu al naar te handelen vanuit het besef dat besluiten in het heden gevolgen hebben voor de situatie in de toekomst.

1.1 Strategische vraagstukken

De Groeisprong 2040 illustreert voor welke uitdagingen de provincie Utrecht komt te staan en waarom in dat licht het strategisch vermogen van de provincie Utrecht van belang is. Aandacht voor de lange termijn is essentieel om tijdig, passend en integraal beleidsdomeinen aan te passen aan de veranderende werkelijkheid. Dat klinkt logisch, maar de praktijk blijkt al snel weerbarstig. Opgaven zoals de Groeisprong zijn dermate groot dat er moet worden geanticipeerd, maar waarbij niet vanzelfsprekend is dat wat op lange termijn gevraagd wordt aansluit bij kwesties op de korte termijn.

Vraagstukken die zich vandaag aandienen zijn concreter en hebben al snel een meer urgent karakter, wat de noodzaak tot direct handelen vergroot. Politiek en media zijn daarvoor uiterst gevoelig en oefenen direct of indirect druk uit om dergelijke problemen nú aan te pakken. Maar de problemen van

nu zijn niet altijd de problemen van de toekomst. En de problemen van de toekomst zijn niet altijd zichtbaar in het heden. De centrale vraag voor een organisatie als de provincie Utrecht is daarom: *hoe stuur je gericht op toekomstige uitdagingen?* En nog iets preciezer geformuleerd: *hoe krijg je dat goed georganiseerd?*

De provincie Utrecht zoekt daarbij het antwoord in het binnen de organisatie opbouwen van *strategisch vermogen*, wat men definieert als *'het vermogen van mensen en de organisatie om in een veranderende omgeving de goede dingen te (blijven) doen'*. In het verlengde daarvan stelt de provincie Utrecht dat het ontwikkelen van strategisch vermogen van de organisatie wel strategische wendbaarheid vergt: *'het als organisatie in staat zijn om op basis van signalen/ontwikkelingen/trends uit de omgeving of samenleving, de koers van de organisatie snel en effectief aan te passen of anderszins te anticiperen. En ook de alertheid te hebben niet te berusten in een "stabiele" situatie, maar de zich voortzettende veranderingen in de samenleving in te schatten en te wegen, en afhankelijk daarvan strategisch te acteren op zowel beleid als uitvoering'*.

Strategisch vermogen gaat er dus eigenlijk over om naast de dagelijkse praktijken te kijken naar de langere termijn en de vaak meer overkoepelende en 'verder weggelegen' maatschappelijke doelen, en om die soms tegenstrijdige perspectieven recht te doen. Dat gaat deels over het gericht toewerken naar (en soms ook het bepalen van) maatschappelijke doelen op de langere termijn, in een context waarin de korte termijn ook een dwingend karakter heeft. En het gaat deels over het gericht toewerken naar en uitgaan van brede en domeinoverstijgende maatschappelijke opbrengsten, die vragen om een multidisciplinair perspectief en het werken over kaders en grenzen heen; in een context die primair vanuit grenzen en kaders is ingericht. Strategisch vermogen draagt er op die manier aan bij dat heden en toekomst goed verbonden zijn en blijven. Strategisch vermogen kan helpen om richting te geven, te overtuigen, te inspireren, weerbaar te maken en concrete opbrengsten – nu en in de toekomst – te realiseren.

1.2 Vormgeven aan strategie

De Groeisprong 2040 is een voorbeeld van de wijze waarop de provincie meer strategisch te werk wil gaan: een strategie gericht op de lange termijn, die vanuit dat langetermijnperspectief handvatten biedt voor de korte termijn. Het is daarmee een voorbeeld van een programma waarin strategisch vermogen gevraagd is. En zo zijn er nog veel andere thema's, zoals klimaat, de

¹ Provincie Utrecht, notitie CMT 'strategisch vermogen', juli 2020.

Omgevingsvisie en in de communicatie naar de Rijksoverheid. Ook hier heeft de provincie te maken met strategische vragen en probeert men nadrukkelijk strategisch te opereren. Hoe de provincie dit in termen van organisatie en sturing vormgeeft is een interessante vraag. Anders dan andere provincies – en veel andere overheidsorganisaties – heeft Utrecht niet gekozen voor een afdeling of domein waar strategie een plek heeft. Er is ook niet één iemand verantwoordelijk, als een soort hoofdstrategie. Strategie is niet gecentraliseerd in één eenheid, maar verspreid over de organisatie, als een meer generieke competentie, met informele lijnen en knooppunten. Dit is een bewuste keuze: men vindt dat strategie op meerdere plekken in de organisatie thuishoort. In elk domein zijn mensen aan te wijzen die een strategische component in hun werk hebben, of aan wie strategische kwaliteiten worden toegedicht.

Dit laat onverlet dat er vraagstukken zijn die de domeinen overstijgen en een meer integraal of overkoepelend karakter hebben. Daarom heeft men onder meer besloten om in de zomer van 2021 een zogenoemd strategennetwerk op te richten dat eens in de zoveel tijd samenkomt en dergelijke vraagstukken oppakt op verzoek van het concernmanagementteam (CMT). Dit strategennetwerk heeft geen formeel karakter of plek in het organisatieorganogram, maar is bedoeld om het strategisch vermogen van de provincie te versterken en brengt een zeventiental strategen uit verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie periodiek samen om strategisch advies te geven aan het CMT.

Zowel de aanpak van de Groeispromg 2040 als de organisatie van het strategennetwerk zijn voorbeelden van de zoektocht van de provincie Utrecht om het strategisch vermogen (verder) vorm te geven en te versterken, zowel op inhoud als proces. Telkens vanuit de gedachte dat strategie niet zozeer iets eigenstandigs en apart moet zijn, maar geworteld is in beleidsdomeinen en vanuit daar ‘opgeplust’ of ‘opgeschaald’ dient te worden naar een bredere, integrale visie. Maar: het blijft met name een sterk iteratief proces van uitproberen en experimenteren. Zo heeft het netwerk geen formele positie in de organisatie en de rolopvatting verschilt. Daar komt bij dat strategie in het openbaar bestuur een diffuus karakter heeft vanwege de sterke verbondenheid met politiek en bestuur. Strategievorming is aan de ambtelijke organisatie, maar staat in nauwe verbondenheid met politiek en bestuur. Wat strategie is wordt uiteindelijk bepaald door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Zij geven de kaders aan waarbinnen de ambtelijke organisatie haar doelen dient te realiseren. De ambtelijke organisatie kan daarmee niet eigenhandig een strategie voor de lange termijn opstellen: strategie in het openbaar bestuur is per definitie gebonden aan de aanwezigheid van politiek draagvlak.

De vervolgstap is dan hoe strategie vorm krijgt in de organisatie. Het is daarbij zoeken naar de formele en informele structuren om zowel in de ambtelijke als in de politieke organisatie aandacht te blijven houden voor strategie en strategievorming. Een formele structuur zorgt voor borging en continuering, maar kan als gevolg hebben dat de rest van de organisatie stopt met strategievorming omdat “er al iemand over gaat.” Ook kan een formele structuur de wendbaarheid van strategie niet ten goede komen. Een informele structuur heeft weliswaar het voordeel dat het flexibeler is en zorgt voor een bredere betrokkenheid, maar heeft als nadeel dat mogelijk niemand werkelijk knopen doorhakt en verantwoordelijkheid neemt. Strategie blijft dan liggen in de organisatie.

Het is dus zaak om balans tussen de twee uitersten te vinden: strategievorming mag niet loszingen van de organisatie, maar mag ook niet verdrinken in de waan van de dag. In eerder onderzoek spraken wij in dat kader over balanceren tussen ‘inkapseling’ en ‘afstoting’ (Van Twist *et al.*, 2007). Voor strategie-afdelingen en strategen is dat hard werken. Het vergt continu aandacht, omdat beide uitersten risico’s met zich meebrengen maar ook verbonden zijn. Het organiseren van strategie meer op afstand van de politieke waan van de dag is een veel gehoord geluid, maar brengt het risico met zich mee dat men ook te ver op afstand komt te staan – met gevolgen voor het politieke draagvlak. Strategie zingt dan eenvoudig los van het werkelijke politieke en bestuurlijke proces. Andersom is er veel te zeggen voor het verbinden van strategie met de politiek-bestuurlijke agenda, maar dat heeft juist als risico dat strategie een PR-machine voor beleid wordt, met een te sterke focus op goede verkoopbare korte termijneffecten – met gevolgen voor de continuïteit en duurzaamheid van beleid. Wat in de afweging van die uitersten de ideale balans is, verschilt ook weer per beleidsterrein, per onderwerp, per organisatie en misschien ook wel per periode in de levensloop van een onderwerp of organisatie. Wat werkt voor organisatie X, hoeft niet te werken voor organisatie Y. Of wat eerst goed werkte, hoeft nu niet meer de best passende oplossing te zijn. Het ontdekken van de goede balans noopt daarom steeds weer tot een zoektocht. De provincie Utrecht bevindt zich midden in zo’n zoektocht: hoe kan strategievorming vorm krijgen?

1.3 Opbouw onderzoek en leeswijzer

Ieder jaar kiezen de Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht een onderwerp van onderzoek in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. Deze onderzoeken zijn toekomstgericht en hebben tot doel het handelingsrepertoire van de provincie te versterken. Dus niet terugkijken en oordelen, maar vooruitkijken en leren: wat kan de provincie nu, de komende jaren en

op lange termijn doen om bepaalde doelstellingen te behalen. Voor 2021 hebben Gedeputeerde Staten gekozen om onderzoek te doen naar het onderwerp ‘Strategisch vermogen’.

Vanuit de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) hebben we dit onderzoek uitgevoerd. We hebben er daarbij voor gekozen om niet zozeer een feitelijke reconstructie of representatie van het strategisch vermogen van de provincie Utrecht uiteen te zetten, maar de wijze waarop ambtelijk betrokkenen binnen de provincie Utrecht betekenis geven aan het strategisch vermogen in kaart te brengen (Weick, 1979; 1995). Wat is strategie? Wat doen strategen? Hoe ziet strategisch vermogen eruit? En in hoeverre speelt de provinciale context daarin een bijzondere rol? Telkens met aandacht voor hoe de ideale situatie is, hoe de huidige praktijk eruitziet en welke toekomstige ontwikkelingen gewenst zijn – en wat daarvoor nodig is.

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden hebben wij een aantal verschillende onderzoeksmethoden toegepast: een literatuurstudie, een tekstanalyse op basis van strategische documenten, een survey met aansluitend feedbackgesprekken en interviews. De inzichten van dit onderzoek hebben we opgetekend in de vorm van een essay waarin we reflecteren op de wijze waarop het strategisch vermogen van de provincie Utrecht vorm krijgt: wat zijn inzichten uit de bestuurskundige literatuur en ervaren praktijk die kunnen helpen om het strategisch vermogen bij de provincie Utrecht verder te brengen?

We starten het essay met een beknopte beschouwing over hoe het denken over strategie in de publieke sector zich heeft ontwikkeld in de loop der jaren. In het derde hoofdstuk zetten we vervolgens vijf perspectieven op strategie uiteen met bijbehorende kenmerken en bijpassende taal. Deze uiteenlopende perspectieven op strategie bieden een lens om naar de praktijk van het strategisch vermogen bij de provincie Utrecht te kijken. In het vierde hoofdstuk doen we verslag van de resultaten van de vragenlijst en duiden deze resultaten aan de hand van de feedbackgesprekken en interviews. We maken daarbij onderscheid naar het ideaalbeeld van strategie, ervaringen met strategie in de huidige werkpraktijk en de gewenste toekomstige ontwikkelingen op dat vlak. In het vijfde en laatste hoofdstuk reflecteren we op de inzichten die de analyses opleveren. We wijzen daarbij enkele spanningen aan die zich voor doen bij de ontwikkeling van strategisch vermogen, waarbij onze suggestie is om die spanningen niet weg te poetsen maar productief te maken.

2. Strategie in de publieke sector: tussen iets wat de organisatie heeft en wat mensen doen

Een strategennetwerk?

Wat maakt een vraagstuk zoals Groeisprong 2040 eigenlijk strategisch? Welke aspecten zijn daarvoor van belang? Waar dient de nadruk op te liggen bij de uitwerking ervan? En wat is eigenlijk de rol van provinciale strategen bij dit soort vraagstukken? Het is zomaar een greep uit het gesprek dat plaatsvindt ergens op het provinciehuis in Utrecht. Aan tafel zit een gemêleerd gezelschap van provincie-medewerkers die strateeg zijn, een strategische component in hun werk hebben dan wel aan wie strategische kwaliteiten worden toegedicht. Het is de tweede keer dat ze in dit verband samenzitten: het strategennetwerk van de provincie Utrecht. Sinds de zomer van 2021 vormen zij een informeel gezelschap van zeventien mensen die eens in de zoveel tijd samenkomen om het CMT te adviseren over strategische vraagstukken. Gevraagd en ongevraagd. Wat hun rol precies is, welke waarde hun advies heeft en welke vraagstukken ze als strategennetwerk oppakken en ook welke vraagstukken niet zal de komende maanden steeds meer duidelijk moeten worden. Voorlopig is het nog vooral onderwerp van gesprek.

Het belang dat aan strategie wordt gehecht in het openbaar bestuur is bijna net zo oud als het openbaar bestuur zelf. Al in de vroegste geschiedenissen van georganiseerd handelen komen we beschouwingen over strategie tegen. Openbaar bestuur gaat altijd om het *realiseren van doelen* – al dan niet in het publieke belang – en gaat vaak óók om het zich verhouden tot andere partijen die andere doelen nastreven of om dezelfde middelen en doelen concurreren. Strategie en strategisch handelen zijn dus eigen aan het openbaar bestuur en zijn tot op zekere hoogte ook uitdrukkingen van wat ‘goed’ bestuur genoemd kan worden: een bestuur dat gerichte en doordachte pogingen onderneemt om het goede te doen en de gestelde publieke doelen te bereiken.

Een in de bestuurskunde vaak aangehaald voorbeeld hiervan zijn de fresco's van Ambrogio Lorenzetti in het oude stadhuis van Sienna, die goed en slecht bestuur voorstellen. De beeltenissen tonen hoe een gemeenschap kan bloeien als er strategisch goed doordacht bestuur plaatsvindt: weloverwogen

handelen, gericht op het bereiken van publieke doelen, met aandacht voor algemeen welzijn en een groot gevoel van rechtvaardigheid leidt tot een stad waar burgers vrolijk zijn en een weelderig leven hebben. Anderzijds laten de fresco's ook zien, wanneer dat niet gebeurt, wat de consequenties daarvan in negatieve zin kunnen zijn voor de samenleving. Wanneer gierigheid, ijdelheid en overmoed de overhand nemen en bestuur zich laat leiden door wreedheid, verraad en fraude zal de stad in verval raken.

Daarmee staan de fresco's, die ook wel als allegorieën worden aangeduid, niet alleen symbool voor hoe strategie en bestuur met elkaar verbonden zijn maar ook de implicaties die ze in de praktijk hebben: de doelen die het bestuur nastreeft vergen strategische keuzes die zich vervolgens vertalen naar handelen en uiteindelijk tot uitdrukking komen in de praktijk. Tegelijkertijd laat deze nauwe verwevenheid van strategie en bestuur ook zien dat strategie niet alleen een zeer breed begrip is maar zich ook lastig concreet laat maken. Want wat is eigenlijk strategie? Wie maakt strategie? Welke functie heeft strategie? En hoe is dit te verbinden met strategisch vermogen? Vragen waar niet alleen het stadsbestuur van Sienna eeuwen geleden mee worstelde maar die ook in de huidige praktijk van de provincie Utrecht aan de orde zijn.

2.1 Van militaire operaties tot bedrijfskundige verdienmodellen

Om die vragen naar de functie en een passende invulling van strategie te kunnen beantwoorden moeten we op zoek naar de herkomst van het strategiebegrip en dat brengt ons nog verder terug in de tijd. De herkomst van het begrip is te vinden in het oude Griekenland, waar het Griekse woord *strategos* (στρατηγός) een algemene benaming was voor een legeraanvoerder. In Athene hadden legeraanvoerders een belangrijke functie: zij voerden het bevel over de Atheense strijdkrachten, die in belangrijke mate cruciaal waren voor het bewaken en bewaren van de stadstaat en zijn democratie (Bracker, 1980). Jaarlijks werden tien legeraanvoerders gekozen die onder bevel van een oppercommando opereerden. Later werd de functie van oppercommando geschrapt en vormden de tien legeraanvoerders, de *strategoï*, collegiaal de legerleiding. In eerste instantie voerden zij ieder om de beurt één dag het oppercommando, later werd dat vanuit het oogpunt van efficiëntie verlengd naar de duur van een expeditie. Het handelen van de *strategos*, wat ook wel werd geduid als de 'kunst van de generaal', kan gezien worden als wat we nu strategie zouden noemen: de poging om met doordachte en bedoelde handelingen het gewenste (militaire) doel te bereiken.

Een ander historisch aanknopingspunt voor de herkomst van het begrip strategie vinden we in de werken van Sun Tzu, een Chinese generaal die zo'n 500 jaar voor Christus leefde en als schrijver van het boek *The Art of War* wordt beschouwd. In dit boek, dat wereldwijd nog altijd wordt gezien als een klassieker in het denken over oorlogsvoering én strategie, beschrijft Sun Tzu hoe militaire strategieën van cruciaal belang zijn voor een land en het verschil maken tussen leven en dood. Kern van zijn betoog is dat een oorlog eigenlijk al gewonnen wordt voordat hij is gevoerd (*Every battle is won before it's ever fought*), en dat het niet de krijgsmacht zelf is die het verschil maakt, maar het uitdenken van de verhouding tot de vijand voorafgaand aan de strijd (*The greatest victory is that which requires no battle. The supreme art of war is to subdue the enemy without fighting. Appear weak when you are strong, and strong when you are weak. Victorious warriors win first and then go to war, while defeated warriors go to war first and then seek to win.*). Hoewel er door de tijd heen vraagtekens zijn geplaatst bij de echtheid van het werk dat Sun Tzu wordt toegeschreven ('is het niet een verzameling inzichten over oorlogsvoering van Chinese generaals door de tijd heen?'), worden de daarin opgenomen lessen over strategie nog altijd gebruikt in de militaire wereld en het bedrijfsleven. De kern van het werk is dat het niet zozeer gaat om het 'werk' zelf (het voeren van de strijd), maar om het organiseren van omstandigheden die maken dat die strijd maximaal kansrijk is – of zelfs niet eens meer nodig is. Daarvoor zijn opeenvolgende, goed getimede handelingen nodig, die het gewenste doel dichterbij brengen. Een grote of kleine legermacht is dan niet bepalend, maar de omstandigheden waarin die legermacht moet optreden zijn bepalend voor het resultaat.

Een volgende belangrijke historische figuur in het denken over strategie, met bovendien een minder militaire en meer politieke duiding van dat begrip, is Niccolò Machiavelli. Machiavelli was een Italiaanse diplomaat en filosoof die leefde tussen 1469 en 1527. Heden ten dage wordt hij nog altijd gezien als een van de grondleggers van de moderne politieke wetenschappen. In zijn meest bekende werk *Il Principe* beschrijft hij hoe een vorst strategische keuzes moet maken om zijn macht uit te kunnen oefenen. Door het doordacht inzetten van de verschillende machtsbronnen, op het juiste moment, op de juiste manier, in de juiste dosis, en het doorzien van mogelijke strategieën van anderen, kan de vorst zijn positie uitoefenen, versterken en ook onder mogelijke omstandigheden behouden. Daarbij merkt hij op dat die vorst soms hard moet optreden als de situatie daarom vraagt, oftewel soms heiligt het doel de middelen. Het gedachtegoed van Machiavelli is daarmee niet onomstreden. In de loop der tijd heeft hij naast lof ook veel kritiek gekregen vanwege zijn pleidooi voor een toch sterk autocratische heerschappij, waarin niet zozeer het publieke belang perse voorop staat, maar het door de vorst zelf benoemde te bereiken belang; en dat kan net zo goed het behoud van eigen macht zijn als het realiseren van een florerende publieke gemeenschap.

De werken van Sun Tzu en Machiavelli over strategie hebben primair betrekking op militaire en politieke strategieën, bedoeld om de positie van het rijk of de heerser te beschermen en te versterken. In de eeuwen die volgen worden nog vele oorlogen uitgevochten, waar allerlei inzichten over offensieve en defensieve strategieën aan kunnen worden ontleend. Juist omdat het belang zo groot is – het gaat om leven en dood – zijn oorlogen en veldslagen onderwerpen waar veel expliciete aandacht is voor doordachte inzet van middelen om doelen te bereiken. En in de grote variëteit aan omstandigheden, capaciteiten en contexten, zien we veel verschillende strategieën ontstaan, die zich later ook weer verspreiden. Denk aan tal van veldslagen die Napoleon Bonnaparte uitvocht en bijna altijd won door zijn strategie van agressie en snelheid. Maar waar hij ook geconfronteerd werd met contrastrategieën zoals die van de ‘verschroeide aarde’ die werd ingezet door het Russische leger. In de Eerste Wereldoorlog wordt voor het eerst gesproken over de zogeheten ‘grand strategy’, waarin een staat doelstellingen op lange termijn vastlegt en een plan uitstippelt hoe de gestelde doelen met alle beschikbare machtsmiddelen probeert te bereiken. En ook in de Tweede Wereldoorlog zijn legio voorbeelden te vinden van strategieën om veldslagen te winnen, waaronder deceptie: het voor de gek houden van de vijand. Het af luisteren en ontcijferen van de communicatie van de vijand, maar ook zelf valse of misleidende informatie communiceren waren belangrijke strategieën om doelen te bereiken. Tot op de dag van vandaag vormt de militaire context en de geschiedenis van oorlogsvoering een belangrijke basis om na te denken over strategie, ook in heel andere praktijken. Een mooi voorbeeld daarvan is het inmiddels vermaarde werk *Vom Kriege* (1832) van Carl von Clausewitz die onder meer schrijft dat oorlogsvoering eigenlijk een voortzetting is van politiek met andere middelen, en ook dat de moeilijkste vorm van strategie de terugtocht is. Juist in de georganiseerde en bewuste aftocht is een leger op zijn kwetsbaarst, en dat geldt ook voor politiek, bestuur en beleid.

Met name na de Tweede Wereldoorlog zien we dat veel van de inzichten uit de militaire context vertaald worden naar heel andere omgevingen – in het bijzonder het bedrijfsleven. Zo doet rond 1950 het strategiebegriff zijn intrede in de wereld van bedrijven en ondernemingen. In de bedrijfskunde en de industriële planning wordt nagedacht over de optimale inzet van middelen om de (bedrijfs)doelen te realiseren. Analogieën met de krijgskunst blijken daarvoor aantrekkelijke inspiratiebronnen, die goed toepasbaar zijn op het competitieve karakter van het ondernemerschap en de bedrijfsvoering. Belangrijk is daarbij onder meer het werk van Porter. Kern van zijn betoog is dat een organisatie om te overleven niet genoeg heeft aan ‘operational excellence’, zeg maar: het zo goed mogelijk uitvoeren van bestaande activiteiten.

Voor bedrijven die de concurrentiestrijd willen overleven is het belangrijk dat ze niet alleen nadenken over de vraag of ze dingen goed doen, maar ook of ze nog wel de goede dingen doen. Zo goedkoop en efficiënt mogelijk produceren is maar één van de mogelijke dingen om te doen.

In die economisch en bedrijfskundig georiënteerde literatuur wordt veel gesproken over ‘survival of the fittest’: alleen de organisaties die zich het best weten aan te passen aan de concurrerende omgeving weten te overleven. Dat werpt het licht op een ander soort vermogen om te overleven en doelen te realiseren: niet alleen slim produceren, maar ook snel, goed en gericht kunnen aanpassen. Joseph Schumpeter, een toonaangevende Oostenrijkse econoom uit die tijd, stelt in dat kader dat de economische verandering draait om innovatie, ondernemersactiviteiten en marktmacht. Enkel de organisaties die zich voortdurend weten te vernieuwen blijven bestaan. Zodra organisaties de prikkel tot vernieuwing verliezen worden ze ingehaald door anderen en zullen ze na verloop van tijd ten onder gaan. Igor Ansoff (1958) spreekt in dat kader ook wel over ‘The Red Queen-effect’, verwijzend naar het vermaarde fictieboek *Through the Looking-Glass, and What Alice Found* van Carol Lewis (1871): *‘The Red Queen said, “Now, here, it takes all the running you can do to keep in the same place. If you want to get somewhere else, you must run at least twice as fast as that!”*. Ansoff duidt daarmee de noodzaak van strategische innovatie voor organisaties: organisaties dienen continu te bewegen om op dezelfde plek te blijven en om vooruit te komen zal er twee keer zo hard bewogen moeten worden. Of ze moeten zoeken naar domeinen en terreinen voor slimmer bewegen, zoals een nieuw speelveld (van een ‘red ocean’ naar een ‘blue ocean’), een nieuwe markt, of een heel nieuw product of dienst. Bedrijven kunnen ‘winnen’ door steeds beter te worden in wat ze doen, te zoeken naar de goede dingen om te doen, maar mogelijk ook door zich als geheel opnieuw uit te vinden en heel andere dingen te gaan doen.

Zo zien we dat het denken over strategie via de weg van de bedrijfskunde en het ondernemerschap de stap maakt van het militaire naar het meer reguliere domein van organiseren. De vraag die centraal staat is niet langer hoe een oorlog te winnen, maar hoe te overleven als onderneming in een onzekere toekomst, onder veranderende omstandigheden, gegeven de specifieke kansen en bedreigingen in de omgeving, en de sterktes en zwaktes als het gaat om de eigen processen en inrichting van een organisatie. Dat gaat dus deels om een vertaling van bestaande begrippen naar een andere context – waarop heeft strategie betrekking –, maar deels ook om een net even andere invulling van wat strategie is en wat strategisch is.

2.2 Vertaling naar strategie in de context van de publieke sector

Lange tijd bleef het gebruik van het strategiebegrip beperkt tot het bedrijfsleven. Dat wil zeggen, in het openbaar bestuur kreeg het concept strategie eigenlijk weinig aandacht (hier werd gesproken in termen van beleid en politiek). Lange tijd was er weinig strategieliteratuur die de vertaalslag maakte naar het openbaar bestuur. Daar waren vooral de meer juridische, politologische en sociologische denkrichtingen dominant. Pas met de opkomst van het New Public Management in de tweede helft van de jaren tachtig en negentig ontstond meer aandacht voor het strategiebegrip. New Public Management introduceerde het bedrijfskundige denken in de overheid, onder de gevlugelde term *'run government like a business'* (Osborne & Gaebler, 1993). Het onderliggende idee hier was dat overheden net als bedrijven moeten streven naar efficiënte, doelmatige productie en dat bedrijfskundige principes daarbij helpen. Aandacht voor strategisch management, procesontwerp en prestatie management werden daardoor meer vanzelfsprekend en de oriëntatie in het denken over overheidsinrichting en organisatie verschoof meer richting de Angelsaksische wereld, waar de strategieliteratuur een veel diepere inbedding had, bijvoorbeeld op de talrijke business schools aan gerenommeerde Amerikaanse universiteiten. Zo kwam het strategiebegrip langzaam het denken over het openbaar bestuur binnen. Een drietal auteurs is daarvoor in het bijzonder van belang geweest: John Bryson, Henry Mintzberg en Mark Moore.

John Bryson was de eerste auteur die in het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw de bedrijfskundige strategiemodellen en -typologieën naar de publieke sector vertaalde. Hij richtte zich op strategisch management en in het bijzonder het concept van strategisch planning: een rationeel proces dat in een cyclische vorm de organisatie helpt om in de toekomst de doelen te behalen, gelijkend op een klassieke beleidscyclus (Bryson & Roering, 1987). Dat was in het openbaar bestuur een relatief nieuw inzicht: het bewust, vooraf opstellen van een strategie voor de lange termijn was geen gemeengoed, en ook het heel klinisch en zakelijk kijken naar alle verschillende stappen in het 'productieproces' ook niet. Het systematisch meten van prestaties, het monitoren van het al dan niet behalen van die doelen binnen de gestelde termijnen en het ook steeds weer gericht bijstellen van de methoden, ligt aan de methode van Bryson ten grondslag. Daarmee past deze manier van werken ook heel goed bij het idee van New Public Management.

Parallel met deze beweging ontstond binnen de strategiewetenschap ook een tegenbeweging gericht op het sterk planmatig opereren. De bijna gelijkschakeling van strategie en strategische planning leidde tot kritiek van in het

bijzonder Henry Mintzberg (1987). Volgens hem was strategische planning te eng geformuleerd. Dat was een generieke kritiek op het strategiebegrip, los van de specifieke inzet in de publieke sector. Mintzberg formuleerde vijf vormen van strategie, die elk op eigen wijze invulling geven aan het strategiebegrip en daarbij de in New Public Management dominante idee van prestatiesturing en strategische planning relativeren. Strategie kan volgens Mintzberg (1) rationeel gepland zijn, (2) ontstaan uit een patroon van niet-strategisch geplande acties, (3) bedoeld zijn als een politieke list, (4) voortkomen uit een ideologische positie of (5) een omvattend perspectief zijn waarbinnen iedere actie van een organisatie moet worden geplaatst. Later voegen Mintzberg en anderen vijf vormen toe aan de typologie, waardoor er tien classificaties ontstaan van strategie. Deze lopen uiteen van strategie als rationeel en planbaar middel tot aan strategie als een transformatief en beweeglijk proces (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2009).

Als reactie op de kritiek van Mintzberg en anderen breidde Bryson het concept van strategische planning uit, met daarin meer aandacht voor de kenmerken van de publieke sector, bijvoorbeeld voor factoren als politieke haalbaarheid en politieke ambitie (Bryson, 2018; Bryson & George, 2020). De kern van strategie is in deze een plan of aanpak van een organisatie om capaciteiten² en ambities met elkaar te verbinden om publieke waarde te creëren. Langs de assen van mate van capaciteit en mate van ambities ontstaan zo vier typen van strategische plannen: 1) lage ambities en een beperkte capaciteit leiden tot een afwezigheid van strategie, 2) grote ambities en een beperkte capaciteit leiden tot een idealistische maar onrealistische strategie, 3) lage ambities maar een ruime capaciteit leiden tot het onbenut laten van het potentieel en 4) hoge ambities en ruime capaciteit leiden tot maximalisatie van het potentieel en een hoge mate van publieke waardencreatie (Bryson & George, 2020).

Een derde auteur die een belangrijke rol speelt in het vertalen van inzichten over strategie uit andere domeinen naar de publieke sector is Mark Moore. Meest in het oog springt de specifieke aandacht die hij heeft voor de zorgplicht van een overheid richting de samenleving. Als tegenhanger van het 'shareholder value'-model, waarbij (private) organisaties als doel hebben om waarde te creëren voor de aandeelhouders, introduceerde Moore (1995) het begrip 'public value', ofwel publieke waarde: publieke organisaties hebben als doel meerwaarde te creëren voor de samenleving. Wat die waarde is hangt af van de context waarin de vraag gesteld wordt. Of, in de woorden van Moore, *'public value is what the public values'*. Verschillende actoren zullen andere waarden belangrijk vinden. Daarom is het van belang bij strategievorming

2 Capaciteiten wordt hier bedoeld in de zin van mogelijkheden, in bijvoorbeeld termen van geld, personeel en tijd.

om expliciet na te denken over wie er invloed en betrokkenheid heeft in het formuleren van de doelen. Om een succesvolle strategie te duiden introduceert Moore (2013), de *strategische driehoek*. In de optiek van Moore zijn er drie facetten van belang om tot een succesvolle strategie in de publieke sector te komen: het moet passen binnen de capaciteiten van de organisatie, het moet (politiek) gelegitimeerd zijn, wat zoveel wil zeggen dat er draagvlak voor is bij relevante stakeholders in de autoriserende omgeving, en het moet leiden tot publieke meerwaarde. Strategie moet volgens Moore toegevoegde waarde voor de samenleving hebben. De strategische driehoek is volgens hem de manier voor publieke managers om strategisch te opereren; om strategie te bepalen én om de implementatie en uitvoering daarvan te organiseren en te begeleiden.

Waar toe leidt deze uiteenzetting van de chronologische ontwikkeling van het strategiebegrip? En, meer specifiek, hoe helpt het om het denken over strategisch vermogen in de context van de provincie Utrecht beter te begrijpen? Een belangrijke les die het ons leert is dat de context waarin strategie zowel als begrip maar ook als praktijk vorm krijgt allesbepalend is. Strategie in de publieke sector is niet te vergelijken met strategie in het militair domein of in het bedrijfsleven. Inzichten en begrippen kunnen niet één-op-één worden overgenomen, maar verdienen steeds vertaling naar het nieuwe werkveld: niet transplantatie, maar translatie. Dat is geen gemakkelijke opgave. De vertaling van inzichten over strategie uit andere contexten naar de publieke sector is verraderlijk. Lusk & Burks gebruiken in hun boek *Rethinking Public Strategy* (2014) daarvoor de volgende metafoer: *'If we blow on a candle we extinguish it. If we blow on a fire we help it burn.'* Context doet ertoe, is cruciaal zelfs. In de publieke sector gaat het niet om het winnen van een veldslag of oorlog en ook niet om winstmaximalisatie. Efficiënte productie kan van belang zijn, maar het kan ook precies de werkelijke publieke waarde vernietigen. Sturen op targets kan helpen, maar evengoed afleiden van de onderliggende bedoeling en maatschappelijke opgaven (*'hitting the target, missing the point'*). Hoewel bepaalde aspecten en inzichten behulpzaam zijn is in de publieke sector altijd oog voor *publieke waarde* nodig. Expliciete aandacht voor de eigenheid van de context van de publieke sector en de opgaven die daar spelen is bij het denken over en vormgeven van strategie noodzakelijk.

2.3 Tussen strategie als iets wat je hebt (product) en iets wat je doet (praktijk)

In de afgelopen jaren is de gangbare benadering van strategie in het wetenschappelijk onderzoek in toenemende mate onder vuur komen te liggen (zie Johnson et al., 2007). De kritiek komt er in essentie op neer dat dit onderzoek

onvoldoende bijdraagt aan professionalisering van de strategiepraktijk en dat de resultaten ervan niet relevant zijn voor de mensen die zich in de praktijk met de ontwikkeling of implementatie van strategie bezig houden (Jarzabkowski et al., 2007). Het wetenschappelijk onderzoek naar strategie zou naar aard en reikwijdte te zeer beperkt zijn geraakt door modelmatige benaderingen en logisch positivistische invalshoeken, ingegeven door de wens om via grootschalige, kwantitatieve en statistisch geaggregeerde data-verzamelingen te komen tot generaliserende maar daardoor ook nogal abstract theoretische beschouwingen (Whittington et al., 2003).

In dergelijk onderzoek wordt de ingewikkelde en vaak ook onoverzichtelijke praktijk van strategie, waarin mensen van vlees en bloed met elkaar nadenken over de richting van de organisatie en daar vervolgens (al dan niet) gevolg aan geven, op grond van onderzoekstechnische overwegingen teruggebracht tot een contextloze set van scores op variabelen, die methodisch verantwoord is door te rekenen op onderlinge samenhang (Bologun et al., 2003). Dat voorkomt mogelijk kritiek vanuit de academische gemeenschap als het gaat om de 'hardheid' van de onderzoeksresultaten, maar impliceert volgens critici tegelijk wel dat de ogen gesloten worden voor de 'messy realities of doing strategy' en daarmee ook dat al snel aansluiting wordt gemist op de kwesties en dilemma's waar mensen in de praktijk van strategie werkelijk tegenaan lopen (Hendry, 2003).

Een benadering van strategie die aan deze kritiek tegemoet tracht te komen is de '*strategy as practice*' benadering (Johnson et al., 2007). Onderzoekers in deze stroming kijken naar strategie door op zoek te gaan naar de alledaagse praktijken die achter strategie schuil gaan, en door de mensen centraal te stellen die binnen hun praktijken met strategie bezig zijn; die *strategie doen* en door vervolgens te kijken wat ze dan precies doen en wat daar al dan niet 'strategisch aan is' en wat dat betekent voor wat strategie is en in deze specifieke context betekent.

Dat is minder voor de hand liggend dan het lijkt. Strategie is in de afgelopen periode binnen het wetenschappelijk onderzoek ernaar vooral benaderd als een object dat organisaties *hebben*, dat los van het handelen van individuen te kennen is (Brown & Duguid, 2001). De kern van de *strategy as practice* benadering is het idee dat strategie niet moet worden opgevat als iets dat organisaties hebben maar juist als iets dat mensen *doen*. Dat alles om te voorkomen dat de opbrengst van strategieonderzoek zich moet laten kwalificeren als '*disembodied and asocial accounts that offer little theoretical and practical insight into the dilemmas of practitioners engaged in doing strategy.*'

Onderzoek naar dergelijke praktijken en naar het *doen van strategie* omvat zowel de ontwikkeling als implementatie van strategie, beschrijft strategie-praktijken binnen maar ook tussen organisaties, kijkt hoe strategie invulling krijgt via het management maar ook via de medewerkers, en richt zich zowel op de praktijk van strategie in de private als de publieke sector. Dat kan op allerlei manieren, variëren van participerende observatie of actieonderzoek, tot interviews, tekstanalyses, discours-analyse, maar ook door het bestuderen van bijvoorbeeld biografieën of dagboeken/logboeken van strategen. Wat voor de keuze van methoden geldt is dat de onderzoeksmethode zicht biedt op de manier(en) waarop de praktijk van het doen van strategie in deze context, door deze mensen, in deze organisatie, vorm en invulling krijgt.

Dit onderzoek naar strategisch vermogen plaatsen wij nadrukkelijk in deze stroming in denken over, onderzoek doen naar, en het interveniëren in strategisch vermogen: hoe ziet strategie in deze context er uit en wat is dan het strategisch vermogen hier? Het laatste deel van die vraag heeft zodoende ook altijd twee componenten: (1) waaruit bestaat het strategische vermogen hier (wat is het, waaruit bestaat het doen van strategie hier), (2) hoe is het met het strategisch vermogen gesteld (is het voldoende aanwezig, is het goed gedaan, is het passend bij de opgave, etc). In dit onderzoek vertrekken we vanuit het eerste deel van die vraag (waaruit bestaat het strategische?), om vervolgens op basis daarvan ook uitspraken te kunnen doen over het tweede deel (hoe is het met strategisch vermogen gesteld?).

2.4 Kenmerken van de strategie als praktijk benadering: strategiseren, het doen van strategie

Wat zijn nu eigenlijk precies de onderscheidende kenmerken van de benadering die hier kortweg is aangeduid als ‘strategy as practice’? Hoe wordt vanuit deze benadering gekeken naar de praktijk van strategie? Kenmerkend voor de strategie als praktijk benadering is ook dat onderzoekers in hun werk het zelfstandig naamwoord *strategie* zoveel mogelijk vervangen door het werkwoord *strategiseren*. Jarzabkowski en Seidl (2007) zeggen het zo: ‘*Strategizing lies at the heart of the conceptual framework underpinning the strategy-as-practice research agenda. The use of this particular verb form of strategy is a deliberate choice and is intended to signal a commitment to create a focus on human agency in strategy research.*’

Het idee achter deze benadering is dat het object van onderzoek zich het best laat beschrijven en begrijpen in termen van zich steeds ontwikkelende praktijken en processen waarin het handelen van mensen centraal staat en niet door de benutting van ‘*disembodied and asocial concepts and accounts*’

die slechts abstracte representaties daarvan zijn. Het gaat er niet om vast te stellen wat de strategie van de organisatie *is* maar om te bepalen wie wat *doet* in de praktijk die met strategie is aangeduid, dus: adviseert, ontwikkelt, beïnvloedt, uitwerkt, verbindt, verandert, vernieuwt, vervormt, uitvoert, ondermijnt, evalueert, en ga zo maar door. *Strategiseren* wordt omschreven als *het doen van strategie*. Intentie is om ook via het eigen begripsgebruik de ‘verdingelijking’ van strategie zo veel mogelijk te voorkomen. Zelfstandige naamwoorden roepen het beeld op van strategie als object, het denken en spreken in werkwoorden roept het beeld op van praktijken waarin betrokkenen ‘strategisch aan het doen zijn’ – maar dan in de letterlijke en niet in de cynische betekenis waarin dat zinnetje soms wordt gebruikt.

In dat opzicht is de benadering schatplichtig aan het werk van Weick (1979, p.42): *‘Whenever people talk about organizations they are tempted to use a lot of nouns, but these seem to impose a spurious stability on the settings described. In the interest of better organizational understanding we urge people to stamp out nouns. If students of organization become stingy in their use of nouns, generous in their use of verbs, and extravagant in their use of gerunds, then more attention will be paid to process and we’d learn about how to see and manage it.’* Hierachter gaat dus een dynamische opvatting schuil over wat zich afspeelt in organisaties: een proces dat altijd met beweging gepaard gaat en zich eigenlijk niet goed in statische metaforen of in reïficerende zelfstandige naamwoorden laat vangen. In dat opzicht kan een beter begrip van de praktijk ontstaan als we waar mogelijk *organisatie* vervangen door *organiseren*, *management* door *managen*, *coördinatie* door *coördineren* en we dus ook over *strategiseren* leren spreken in plaats van over *strategie*.

Wat ook kenmerkend is voor de strategie als praktijk benadering is dat er wordt getracht om het object van onderzoek zoveel mogelijk *van binnenuit* te verkennen, het doen van strategie in eigenheid te leren kennen, in plaats van daarop een extern en generiek kader of beeld op toe te passen. Dus geen institutionele, resource based, patroonzoekende onderzoeksbenaderingen, waarvan als opbrengst vooral generaliserende, van de specifieke context geabstraheerde uitspraken kunnen worden verwacht. Het is als het ware terug naar de basis: wat doen mensen die zich strateeg noemen, wat gebeurt er als mensen zeggen dat ze met strategie bezig zijn, hoe is het handelen te duiden dat mensen zelf als strategisch benoemen? Dat vereist een onderzoeksaanpak die zich niet slechts beperkt tot wat van buitenaf en op geaggregeerd niveau aan data is op te halen, maar altijd tenminste in aanvulling daarop ook de schijnbaar weinig interessante, alledaagse zaken die daarachter schuilgaan mee in beschouwing neemt. Voorbij de magie van het woord ‘strategie’ gaat het gewoon om mensen die elkaar (fysiek of digitaal) ontmoeten, die druk zijn met informatie opzoeken, het internet afstruinen, documenten lezen,

presentaties maken, bijeenkomsten begeleiden, flappen volschrijven, aantekeningen uitwerken, ideeën bij hun omgeving toetsen, in gesprek gaan met betrokkenen, rapporten schrijven, recepties aflopen, hun netwerk onderhouden, voortgangsrapportages opstellen, berekeningen kloppend proberen te krijgen en ga zo maar door. Op het eerste gezicht heel banaal allemaal, maar wel de manier waarop strategie in beeld verschijnt. En daarom ook, dat is althans de in dit onderzoek gemaakte keuze, dé manier om de praktijk van strategisch vermogen in de provincie Utrecht in beeld te brengen.

3. Beelden van strategisch vermogen: perspectieven, kenmerken en signalen

Het UtrechtLab

Op de begane grond van het Provinciehuis, prominent in het zicht vanaf de entree, bevindt zich een moderne overlegruimte. Hier huist het UtrechtLab, ‘het kloppend hart van de provincie Utrecht’, aldus de eigen Twitterpagina. In 2017 is het lab opgericht om beleidsmedewerkers laagdrempelig ruimte te bieden om “iets” met innovatie en strategie te doen. Ook is er ruimte om te experimenteren met nieuwe beleidsinterventies. Het is dus een lab in de klassieke zin van het woord: een veilige plek om te experimenteren en te innoveren, waar dingen kunnen worden uitgetest en ook mogen mislukken. Het doel was om het bewustzijn te vergroten; door verder te kijken dan de eigen provincie-bubbel naar wat er nog meer is in de wereld.

Vanaf 2019 veranderde de rol van het UtrechtLab. Door politiekgevoelige dossiers verschoof de aandacht voor innovatie en lange termijnvraagstukken naar de achtergrond. Het was de reflex om eerst de basis op orde te krijgen; grip krijgen op wat er gebeurt, hier en nu. Daarom werd het belangrijk dat het lab aansloot bij de politiek-bestuurlijke behoefte van de organisatie. Er werd vaker gekozen voor een modererende rol, waarbij het lab lopende werkprocessen faciliteerde door nieuwe werkvormen te introduceren.

Maar nu wil het UtrechtLab weer terug naar de oorspronkelijke bedoeling. Daarbij moet, zoals men bij het lab zegt, “the gap” overbrugd worden. “The gap” is het gat dat ontstaat wanneer een politiek-bestuurlijke organisatie waarvoor zichtbaarheid en profilering van belang zijn zich geconfronteerd ziet met een buitenwereld die zich niet als vanzelf richt op de lange termijn. Je kan het zien als twee werelden die door een bergkam van elkaar gescheiden zijn. Strategisch vermogen is het in staat zijn om over die bergkam te wandelen: om mensen in de bestuurlijke wereld vooruit te laten kijken en juist anderen van buiten naar binnen te laten kijken.

Tot nu toe hebben we met name stilgestaan bij de vraag hoe het denken over strategie zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en welke stromingen in de literatuur zichtbaar zijn. Dit geeft een beeld van hoe het strategiebegrip op steeds meer plekken in het openbaar bestuur zijn intrede heeft gedaan en waarbij de focus is verschoven van een meer technische, systemische

benadering van strategie naar de vraag hoe strategie in de praktijk vorm krijgt met aandacht voor sociale constructen en verbanden. Daarmee komen de mensen die strategie ontwerpen en uitvoeren in beeld en in het bijzonder hun handelingspraktijken. Hoe kijken zij naar *strategisch vermogen*: wat is hun opvatting over **wat** goede strategie en goed strategiseren betekenen en **hoe** dat in de praktijk invulling krijgt?

3.1 Vijf beelden van strategisch vermogen

Die vraag is nog niet zo eenvoudig te beantwoorden. Wat is dat eigenlijk, *een goede strategie*? Is dat het bouwen aan een ideaal, volgens een grotere visie? Het gezamenlijk uitstippelen van een pad met een stip op de horizon? Of om het planmatig en gestructureerd werken naar gestelde jijkpunten? Ieder van deze opvattingen over strategie zijn mogelijk en komen in de praktijk voor. Het zijn verschillende manieren waarop strategen werken aan het realiseren van doelstellingen. Onder iedere vorm ligt een opvatting over op welke manier goed beleid en bestuur tot stand komt. Iedere opvatting over een goede strategie neemt daarbij andere waarden als vertrekpunt. Waarden gebaseerd op een religie of een specifiek mensbeeld maar ook een wetenschappelijke theorie of praktijkervaring. Van Twist & Van der Steen (2018) onderscheiden in dat kader vijf beelden van strategisch vermogen die elk op een verschillende manier de kern van een goede strategie benoemen: 'planning en implementatie', 'visionair leiderschap', 'gedeelde betekenisgeving', 'politiek machtsspel' en 'vertoon van veerkracht'.

Het eerste beeld van strategisch vermogen is dat van een *rationele-expert perspectief*, waarbij strategie wordt gezien als een plan of routekaart die doelbewust gevolgd wordt om goed te scoren op key performance indicators (KPI's). Analytische vaardigheden zijn cruciaal. Dit perspectief sluit aan bij de gedachtegang van New Public Management waarbij organisatieprocessen als planbaar worden gezien en organisatiesucces meetbaar wordt geacht (Hood, 1991). Een strategie is goed als deze duidelijk herkenbaar en navolbaar is, er een helder overzicht is hoe doelen en middelen met elkaar in verband staan en er aandacht is voor effectiviteit en efficiëntie.

Een tweede beeld van strategisch vermogen is een leiderschapspectief, waarbij strategie wordt gedefinieerd als een visie die wordt verkondigd door leiders binnen de organisatie. Een strategie is in dit perspectief succesvol wanneer het motivatie en passie genereert in de organisatie. Het kunnen vertellen van verhalen en het overbrengen van ideeën zijn vaardigheden die een strateeg in dit licht nodig heeft. Dit perspectief hecht waarde aan de acties van de persoon zelf in plaats van organisationele acties. Deze

conclusie vindt aansluiting bij de notie van publiek leiderschap ('t Hart & Tummers, 2019).

Een derde beeld van strategisch vermogen legt de nadruk op *gedeelde betekenisgeving*, waarbij strategie gezamenlijk tot stand komt op basis van gedeelde waarden en opvattingen in een organisatie. Strategie is in deze context een proces dat een collectieve betekenis geeft aan wat de organisatie of een netwerk is en wat de doelen daarvan zijn. Een succesvolle strateeg beschikt in dit licht over communicatieve vaardigheden en faciliteert het gesprek om betekenisgeving mogelijk te maken. Betekenisgeving, ook wel bekend als *sensemaking*, is het proces waarbij individuen betekenis geven aan collectieve ervaringen en gebeurtenissen. Betekenisgeving is een eigenstandig onderwerp binnen de organisatiewetenschap (zie Weick, 1995) en sluit aan op een dramaturgische benadering van organisatieprocessen (Goffman, 1969; Hajer, 2005 & Rosen, 1985).

Een vierde beeld van strategisch vermogen beschouwt strategie als een *politiek machtsspel*. Dit raakt het meest aan de klassieke opvatting van strategie waaraan Machiavelli aan de basis stond. In dit perspectief is de kern van strategie het zoeken naar coalities, zowel binnen als buiten de organisatie, om bepaalde doelen te bereiken. Dat kan door andere actoren te overtuigen, voor je te winnen en samen te werken maar ook door tegenstanders te slim af te zijn, te hinderen in hun handelen en door de rol van de oppositie te verkleinen. Een succesvolle strateeg moet politiek-bestuurlijk sensitief zijn, oog hebben voor machtsverhoudingen en beschikken over onderhandel- en netwerkvaardigheden.

Een vijfde en laatste beeld van strategisch vermogen richt zich op strategie als het omgaan met onzekerheid en onverwachte ontwikkelingen vanuit het *oogpunt van veerkracht*. Organisaties moeten vanuit dit beeld in staat zijn om snel te schakelen wanneer zich nieuwe kwesties aandienen. Strategie draait dan om het bouwen en beheren van vitale capaciteit, om nog onbekende veranderingen in de toekomst op te vangen. Een strategie kan als succesvol worden beschouwd wanneer ontwikkelingen vroegtijdig worden opgemerkt en erop wordt geanticipeerd. Een strateeg dient daarom te zorgen voor een open blikveld in de organisatie zodat het risico op 'zwarte zwanen' (onverwachte gebeurtenissen die niemand heeft zijn aankomen, zie ook Taleb, 2007) zo klein mogelijk blijft.

Tabel 2: vijf beelden van strategisch vermogen

PERSPECTIEF OP STRATEGIE	PLANNING & IMPLEMEN- TATIE	VISIONAIR LEIDER- SCHAP	GEDEELDE BETEKENIS- GEVING	POLITIEK MACHTSSPEL	VERTOON VAN VEERKRACHT
<i>Focus</i>	Analyse	Leider	Participanten	Belangen	Omgeving
<i>Maatstaf</i>	Kwaliteit van analyse en aanpak	Inspiratie en richting	Betrokkenheid	Verzekeren van steun	Vermogen tot Improvisatie
<i>Activiteit</i>	Rationalisering	Overbrengen van passie	Delen van betekenis	Afwegen van belangen	Inspelen op onverwachte
<i>Discipline</i>	Economie, proces-analyse	Sociale psychologie	Culturele antropologie	Organisatie-politicologie	Ecologie, complexiteit

3.2 Herkennen van strategisch vermogen in de praktijk

In de praktijk zijn de verschillende beelden van strategisch vermogen diffuus: vaak zijn meerdere beelden met elkaar vervlochten. Een strategisch plan kan rationeel gepland zijn maar als visie door een leider gepresenteerd worden. Een strategie kan ook zijn om vanuit een brede coalitie een grotere capaciteit te creëren om in tijden van onzekerheid een beter vangnet te kunnen bieden voor kwesties die zich voordoen. Uit hetzelfde empirisch onderzoek blijkt echter dat strategie in de praktijk het vaakst gezien wordt als een rationeel plan en als een politiek machtsspel (Van der Steen & Van Twist, 2018). Daarbij maken strategen in de praktijk een onderscheid tussen front stage en backstage. Front stage, dus richting andere externe actoren, wordt strategie als een rationeel plan gepresenteerd. Backstage, dus intern in de organisatie, wordt strategie als een politiek machtsspel ervaren waarbij er voor coalities moet worden gezorgd (ibid.).

Uiteindelijk telt ook voor strategie ‘*the proof of the pudding is in the eating*’: wat een goede strategie is wordt bepaald hoe deze uitwerkt in de praktijk. Dat betekent dat strategie zeer gebonden is aan de context waarin deze vorm krijgt. Een strategie kan op de ene plek heel goed werken, maar op de andere plek totaal mislukken – en andersom. Dit heeft onder meer te maken met een aantal ambities die inherent zijn aan strategie – en iets specifiekier – het werk van strategen (Borstlap, 2002; Leeftang, 2003). Zo moet strategie aandacht hebben voor de lange termijn, de toepassing van kennis in beleid, de buitenwereld binnenbrengen en verkokering doorbreken. Daarnaast heeft dat te maken met contextuele factoren zoals de politiek-bestuurlijke

verhoudingen, de maatschappelijke tendens en organisatiecapaciteit. Achterliggend idee is dat strategie een leemte moet opvullen en iets moet brengen wat in de rest van de organisatie niet (als vanzelf) aanwezig is of tegenwicht moet bieden aan andere krachten en waar weinig aandacht voor is of belang aan wordt gehecht.

Ieder beeld van strategisch vermogen heeft een eigen focus op strategie en daarmee onderscheidende kenmerken en activiteiten. Die eigen kenmerken van de verschillende beelden van strategisch vermogen maken het ook mogelijk om de dynamiek ervan in de praktijk te herkennen en daarop in te spelen. Ieder beeld van strategisch vermogen heeft immers eigen kwaliteiten en valkuilen. Dat is een belangrijke notie, omdat er geen 'beste' of 'slechtste' vorm van strategie is; in de basis kan elke opvatting van strategie in de praktijk leiden tot productief strategisch vermogen. De crux zit echter in de uitvoering ervan. Afhankelijk van de specifieke context dient een strategie te worden gekozen die passend is en die vervolgens consistent wordt uitgevoerd. Voor strategen – maar ook breder in de organisatie – is het dus wel zeer behulpzaam om enige kennis van de verschillende beelden van strategisch vermogen te hebben, zoals het kennen van de kwaliteiten en valkuilen, zodat daar in een vroegtijdig stadium op ingespeeld kan worden. In zekere zin zou je kunnen spreken van signaalherkenning: als je weet welk beeld van strategisch vermogen in een organisatie dominant is en hoe bestuurders daar op sturen kun je daar op letten. Ieder perspectief heeft namelijk eigen 'triggers' en 'signalen' hoe je strategie kan herkennen, waar je moet zoeken en vervolgens op moet letten – zie tabel 3. Per beeld van strategisch vermogen krijgen die vragen anders vorm. Bij strategie als visionair leiderschap gaat het dan onder meer over de vraag of de visie van de bestuurder(s) door de hele organisatie (uit)gedragen wordt. Terwijl het bij gedeelde betekenisgeving veel belangrijker is om te kijken of dezelfde beelden gedeeld worden.

Tabel 3. Signalen van verschillende strategieperspectieven

PERSPECTIEF	PLANNING & IMPLEMENTATIE	VISIONAIR LEIDER-SCHAP	GEDEELDE BETEKENIS-GEVING	POLITIEK MACHTSSPEL	VERTOON VAN VEERKRACHT
<i>Aard van de relatie</i>	Als de doelen helder zijn en de middelen toegewezen komen de resultaten er.	Als mijn visie gedeeld is en er mijlpalen zijn om die te halen, dan lukt het.	Als we hetzelfde beeld hebben van wat nodig is dan komen we tot de goede resultaten.	Dit zijn de resultaten en middelen die we hebben afgesproken, dan moet het nu ook lukken.	We gaan de energie die er is omzetten in goede resultaten.
<i>Kijken naar</i>	Is de relatie tussen doelen, midden en inspanningen helder?	Is de missie geloofwaardig, vindt validatie plaats, 'zien' anderen het ook?	Zijn er gedeelde beelden over wat nodig is, en leiden die tot collectieve actie?	Zetten afspraken aan tot actie, is ontwijkend gedrag beperkt?	Wordt energie naar strategische doelen gericht? Is er continue afstemming?
<i>Triggers & Signalen</i>	In control of niet? Meetbaar in KPI's.	Komt het over? Reality checks door bestuur? Mijlpalen gehaald?	Gedeelde doelen gehaald? Ontstaan kwaliteitsbeelden	Afspraak is afspraak. Gebeurt het? Aanspreken?	Ontstaat 'real time' kwaliteitsbeeld? Is bestuur aangehaakt?
<i>Outcome</i>	Gedaan wat was aangekondigd	Bewezen visie	Gedeeld beeld gerealiseerd	De afspraken zijn nageleefd	Kwaliteit ontstaat
<i>Alarm</i>	Papieren tijger, geen verhaal	'Olifant in de kamer', geen weerklank, verlies realiteitszin	Ongezonde dynamiek, geen resultaat-taal	Gevecht, geen overwicht, verliezers, leeg	Richting ontbreekt, niet open

Vijf beelden van strategisch vermogen die andere elementen benadrukken: vijf manieren van kijken naar hetzelfde, waarbij de manier van kijken uit datzelfde andere dingen naar voren haalt, andere accenten legt, andere vindplaatsen naar voren schuift en andere verbanden benadrukt. Strategisch vermogen betekent vanuit elk van die perspectieven iets anders en daarom is het belangrijk om bewust te zijn van het gekozen perspectief. Maar, ook

belangrijk is om niet alleen te kiezen, maar vooral ook om steeds bewust te zijn van elk van de perspectieven. De keuze voor het ene perspectief betekent ook altijd dat er andere elementen uit andere perspectieven minder belang krijgen. Vitaal strategisch vermogen is dan ook het vermogen om elk van de perspectieven recht te doen. De perspectieven nodigen dus uit tot twee op het eerste gezicht tegenstrijdige maar in de praktijk juist goed te combineren vragen: (1) welk perspectief staat voor mij of voor ons in deze organisatie centraal, en (2) hoe zorgen we ervoor dat ook de andere perspectieven voldoende recht worden gedaan?

4. Strategische spanningen: tussen plannen maken en praktijken volgen

Strategische vergezichten

Wat strategie is en hoe dat vorm krijgt wordt alleen al bepaald door welk raam je naar/uit het provinciehuis kijkt, letterlijk en figuurlijk. Dat geldt zowel voor de strategische vraagstukken als de strategische partners. Kijk je naar links dan kijk je richting de stad Utrecht en zie je stedelijke vraagstukken. Meer in het verlengde van dat raam kijk je door naar de provincie Zuid-Holland met andere steden en vraagstukken over aansluiting met de randstad. Kijk je naar rechts dan zie je Zeist maar ook in het verlengde daarvan het Nationaal Park de Hoge Veluwe en het begin van de zogeheten Food Valley. Kijk je in noordelijke richting dan bereik je al snel de provinciale grens van Noord-Holland en de Metropool Regio Amsterdam en al wat daar gebeurt. Kijk je nog iets verder dan zie je bijna letterlijk de stad Almere groeien als symbool van de opkomst van Flevoland en ruimtelijke ordeningsvragen. En wie tot slot de blik in zuidelijke richting werpt komt uit bij de infrastructurele kwesties en de verbinding met provincie Noord-Brabant als ook de uitdagingen op het gebied van erfgoed en recreatie rond de diverse forten aan rivier de Lek.

Eerder merkten we al op dat de context waarin strategie vorm krijgt allesbepalend is. Dat geldt voor de publieke sector in vergelijking met het bedrijfsleven, maar ook voor de provincie Utrecht in vergelijking met andere overheden (gemeenten, Rijk, waterschappen) en ook andere provincies. Dat roept de vraag op wat strategie in de context van de provincie Utrecht bijzonder maakt. Zo is de keuze om niet een afdeling strategie in de ambtelijke organisatie te hebben maar de strategen verspreid door de organisatie heen – met een samenkomst in het informeel strategennetwerk – een voorbeeld van hoe per organisatie andere keuzes worden gemaakt op basis van die context. Vraag is wel of dat vooral in het bijzondere karakter van de provincie Utrecht zit of in het feit dat het een provinciale overheid betreft? Utrecht als provincie is immers bijzonder vanwege de ligging centraal in het land, daar waar veel vraagstukken samenkomen: fysiek-ruimtelijk, sociaaleconomisch, financieel-maatschappelijk, et cetera. Die middenpositie dient echter niet alleen geografisch te worden opgevat. Als provincie bevindt het zich ook temidden van tal van andere partijen die in formele en informele samenwerkingsverbanden opereren. Het is met reden dat de rol van middenbestuur

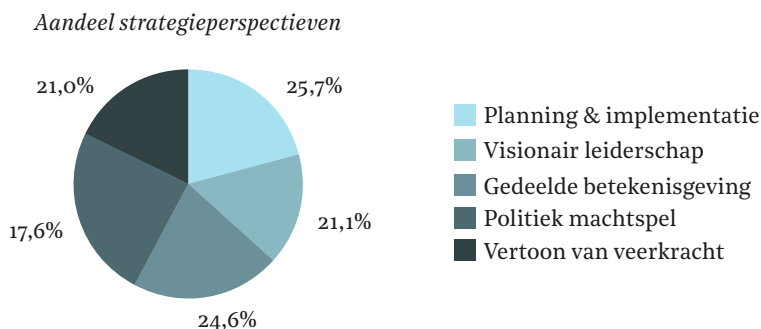
in die zin dubbel is op te vatten: niet alleen geografisch maar ook bestuurlijk heeft de provincie Utrecht te maken met samenwerkingsverbanden waar het actief dan wel passief deel van uitmaakt. Strategie is niet iets wat je alleen zelf maakt, maar ook resultaat van dat wat anderen doen én hoe je je hiertoe verhoudt.

4.1 Strategie als plan-benadering: de taal van de organisatie

Ieder beeld van strategisch vermogen heeft eigen waarden, kenmerken en herkenningspunten. Daaruit ontstaat ook een eigen taal: onderscheidende activiteiten gaan gepaard met onderscheidende woorden. Vanuit de taal waarin over strategie wordt gesproken, wordt strategie zelf vormgegeven. Taal werkt performatief. Zo passen woorden als checklist, efficiency, kader, mijlpaal en protocol heel goed bij het strategieperspectief van planning en implementatie. Woorden als ambitie, droom, ideaalbeeld, motivatie en vergezicht zijn juist kenmerkend voor het perspectief van visionair leiderschap. Betrokkenheid, brainstorm, eigenaarschap, groepsdynamiek en symboliek zijn kenmerkend voor het strategieperspectief van gedeelde betekenisgeving. Terwijl belang, conflict, hinder, macht en onderhandelen typische woorden zijn voor het perspectief van politiek machtsspel. En woorden als adaptiviteit, complex, fragiel, improvisatie en onvoorspelbaar zijn weer kenmerkend voor het strategieperspectief van vertoon van veerkracht.

Zo is er per strategieperspectief heel wat kenmerkende taal te onderscheiden die als het ware 'signaalwoorden' vormen voor het herkennen van dat specifieke perspectief in de praktijk. Per perspectief hebben we een dertigtal kenmerkende woorden geselecteerd waarmee we in kaart kunnen brengen welk perspectief op papier dominant is. De analyse laat zien dat woorden van de verschillende perspectieven in totaal 3268 keer voorkomen in de geselecteerde documenten. Figuur 3 geeft een overzicht van de uitkomst van de documentenanalyse aan de hand van de taalkaart. Wat opvalt in schriftelijke uitingen is dat strategisch vermogen in de provincie Utrecht overwegend wordt vertaald in termen van gedeelde betekenisgeving. Blijkbaar staat iets 'samen' doen centraal in de verschillende documenten. Meer dan een derde van alle gevonden woorden uit de taalkaart, namelijk 1197 woorden van de in totaal 3268 woorden (36,6%) komt voort uit dat perspectief. Van de gevonden woorden komt het woord 'samen' veruit het meeste voor van alle woorden in de taalkaart (n = 429). Ook wanneer we het woord 'samen' niet meenemen in de analyse blijft het perspectief van een gedeelde betekenis duidelijk het meest aanwezig (respectievelijk 24,6%).

Figuur 3. Aandeel strategieperspectief, n = 2744, waarbij het woord 'samen' niet is meegenomen.



Andere strategieperspectieven volgen daarna in ongeveer gelijke tred. De perspectieven hebben ieder ongeveer rond de 500 geïdentificeerde woorden die duiden op het betreffende perspectief. Eerst volgt het perspectief van visionair leiderschap (579 woorden), daarna vertoon van veerkracht (575 woorden) en op kleine afstand politiek machtsspel (485 woorden). Het perspectief van planning en implementatie lijkt op basis van de taalkaart het minst naar voren te komen: 432 woorden werden gevonden. Het relatieve aandeel van dat perspectief bedraagt 15,2%. Figuur 3 geeft een overzicht van het relatieve aandeel per strategieperspectief. Naast 'samen' zijn de woorden die meer dan honderd keer gevonden zijn en wel zijn meegenomen in de analyses: 'ambitie(s)' en 'visie' (visionair leiderschap), 'aandacht' (gedeelde betekenisgeving), 'agenda' en 'belang' (politiek machtsspel) en 'innovatie' en 'kansen' (vertonen van veerkracht). Opvallend is dat geen enkel woord uit het perspectief van planning en implementatie meer dan honderd keer voorkomt in de geanalyseerde documenten.

Natuurlijk zijn de verschillen slechts gradueel en niet anders bedoeld dan indicatief, maar toch levert het al eerste inzichten op die met de praktijk van strategie te confronteren zijn. Daaruit komt als eerste indicatie naar voren dat – op schrift althans – strategisch vermogen in de provincie Utrecht minder wordt besproken in termen van planning, control en implementatie en juist meer wordt verwoord op een manier die getuigt van het belang dat wordt gehecht aan gedeelde betekenisgeving.

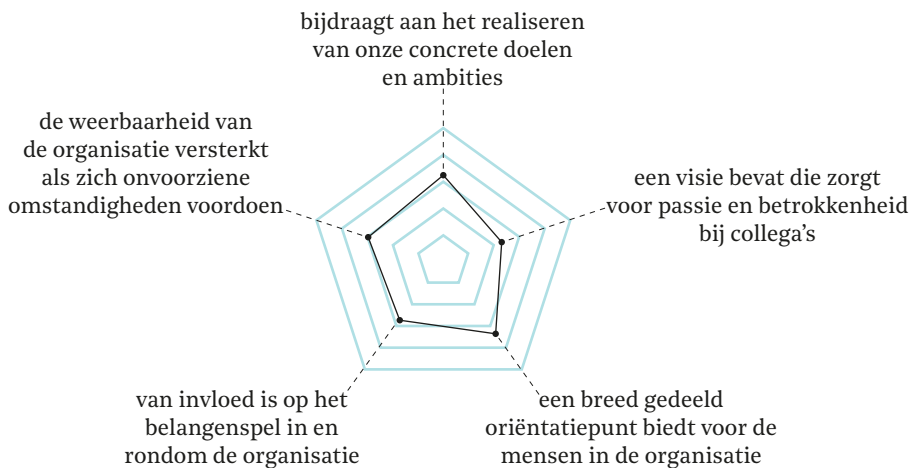
4.2 Strategie als praktijk-benadering: de ervaringen van strategen

Een ideaalbeeld

Hoe verhouden de uitkomsten van de taalanalyse zich tot de opvattingen van de strategen binnen de provincie? Is er een overeenkomst, of blijkt er een papieren werkelijkheid te bestaan, die afwijkt van waar strategie idealiter om zou moeten gaan? Eerder zagen we al in de taalanalyse van strategische documenten dat met name het perspectief van gedeelde betekenisgeving sterk in de organisatie aanwezig is. Ook in de vragenlijst uitgezet onder 17 strategen in de organisatie komt met name dit perspectief duidelijk naar voren. Dat geldt zowel voor wat een goede strategie kenmerkt alsook wat een goede strateeg zou moeten doen. Bijna de helft van de respondenten (47,1%) vindt dat strategie een breed oriëntatiepunt moet vormen voor de mensen binnen de organisatie – zie figuur 4. En in het verlengde daarvan vindt meer dan een derde van de respondenten (35,3%) dat een goede strateeg vooral een bruggenbouwer met communicatieve vaardigheden en verbindende capaciteiten moet zijn – zie bijlage C.

Figuur 4. Perspectief op een goede strategie; n = 17.

Kenmerkend voor een goede strategie is dat deze:



Dat lijkt op hetzelfde te duiden, maar schijn bedriegt. Waar er een grote mate van consensus is dat een goede strateeg idealiter vooral een bruggenbouwer is, is dat niet het geval bij wat men verstaat onder een goede strategie. Een breed gedeeld oriëntatiepunt wordt door een aantal strategen juist helemaal niet als een passende omschrijving van een goede strategie gezien. Dat geldt

ook voor bijna alle andere opties: er is weinig consensus over wat nu een goede strategie is. Over het standpunt dat een visie die zorgt voor passie en betrokkenheid het minst passend is, is echter wel consensus.

Als verklaring voor deze keuzes merken respondenten op dat strategie naar hun idee in algemene zin vooral draait om het betekenis geven aan de lange termijn en deze ook als zodanig te laten doorwerken in de praktijk van het hier en nu. Oftewel: een lange termijnvisie is wat van strategen wordt gevraagd, maar kan enkel slagen als er verbinding wordt gevonden met de hedendaagse praktijk en daar is breed in de organisatie een duidelijk draagvlak voor nodig. De verbinding tussen de lange en korte termijn kan ook via doelstellingen en deadlines worden gelegd. Dan wordt strategisch vermogen gezien vanuit het perspectief van planning en implementatie. Dit perspectief komt ook sterk naar voren bij de strategen van de provincie. Opvallend genoeg is dit tegelijkertijd het perspectief dat het laagst scoort in de documentenanalyse. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de planning en begroting vaak in aparte documenten zijn uitgewerkt en niet in de overkoepelende strategische documenten.

Strategen dichten zichzelf een spilfunctie toe wanneer het gaat om strategie-vorming: zij dienen als een soort ‘bruggenbouwer’ de verbinding te maken tussen de langetermijnvraagstukken en kortetermijnaanpak. Interessant daarbij is dat met name de procesmatige en relationele kwaliteiten van de strateeg sterk worden benadrukt. De strateeg moet niet zozeer een expert zijn met analytische vaardigheden en expertise, maar vooral in staat zijn om verschillende dossiers en afdelingen met elkaar te verbinden. Strategen geven als verklaring hiervoor dat er van hen ook een zekere integraliteit wordt verwacht. Veel dossiers zijn sectoraal ingedeeld, terwijl strategie vaak integraal is en op een hoger abstractieniveau kwesties met elkaar verbindt.

Tegelijkertijd wordt het strategisch vermogen weinig als politiek machtsspel gezien. Coalitievorming, belangenstrijd en het sluiten van compromissen worden minder vaak als onderdeel van een ideale strategie beschouwd, terwijl de provincie Utrecht juist een organisatie is waarin de politiek expliciet aanwezig is. De vraag rijst daarom op: hoe verhoudt dit ideaalbeeld zich met de praktijk? Hoe doe je recht aan een ideaalbeeld van strategie waarin gedeelde betekenisgeving centraal staat in een politieke omgeving waarbij betekenissen juist verschillen?

Een weerbarstige praktijk

Tussen het ideaalbeeld van strategie en het handelen in de praktijk kan soms een wereld van verschil bestaan. Interessant is namelijk dat juist proceshandelingen worden genoemd wanneer wij vragen naar de activiteiten die

kenmerkend zijn voor het werk van de strategen. Dit sluit in die zin weer aan bij het perspectief van gedeelde betekenisgeving, maar past minder goed bij de waarde die wordt gehecht aan de lange termijn. Strategen binnen de provincie Utrecht geven aan vooral hun tijd te besteden aan het onderhouden van netwerken, het maken van verbindingen, het leggen van relaties en het faciliteren van processen. Daarbij is een duidelijk focus op de externe omgeving zichtbaar en minder op de interne organisatie. Opvallend is dat activiteiten waarbij strategen zelf ook inhoud ‘maken’, zoals het verrichten van toekomstverkenningen en scenariostudies, niet als kenmerkend voor hun werk worden gezien – zie ook bijlage C.

Een mogelijke verklaring voor dit verschil tussen wat strategen duiden als ‘een goede strategie’ (het ideaalbeeld) en ‘waar strategie om draait’ (de praktijkervaring) is te vinden in de weerbaarheid van strategie in een politiek-bestuurlijke context. Respondenten geven aan dat strategie binnen een ambtelijke organisatie zoals die van de provincie Utrecht voor een groot deel is ingegeven door de politieke waan van de dag. In die drukte kan aandacht voor de lange termijn dan snel buiten beeld raken: er dient ‘geleverd’ te worden. Een perspectief van planning en implementatie sluit veel beter aan bij die opvatting over strategie waarin meetbare doelen en mijlpalen worden gesteld en plannen gemaakt om die te realiseren. Aandacht voor het samen optrekken, komen tot gedeelde waarden en het ontwikkelen van een gezamenlijk beeld over strategie past daar weer minder goed bij. Hierbij komt immers nadruk te liggen op het proces van strategievorming terwijl juist politiek en bestuur de strategie zelf willen zien: niet de weg ernaar toe maar het eindresultaat.

Een toekomstperspectief

De provincie Utrecht wil strategisch vermogen onder andere benutten om de lange termijn door middel van gedeelde betekenisgeving naar het heden te vertalen. Strategen binnen de provincie geven aan te willen dat strategievorming binnen de provincie op een proactieve(re) manier ingevuld wordt, waarbij gekeken wordt welke rol de organisatie kan innemen. Maar de provincie is daar nog niet. Een integrale strategievorming staat nog in de kinderschoenen en komt vaak van onder in de organisatie. Wat is er volgens de strategen zelf nodig om een goede strategie te ontwikkelen, en wat zijn hierin de kansen en risico’s?

Strategen zijn met name positief gesteld als het gaat om het strategisch potentieel dat de provincie nu al herbergt in haar organisatie: er zijn veel hoogopgeleide, enthousiaste medewerkers aanwezig die niet alleen een strategisch denkniveau hebben maar ook over de juiste netwerken beschikken. Diegenen die de strategie moeten ontwikkelen, zijn dus al aanwezig. Wel

merken strategen daarbij op dat het scheppen van goede condities essentieel is. Men spreekt de behoefte uit aan “rust in de tent” en aan bestuurlijk draagvlak en ondersteuning door ambtelijke leiding. Strategie is nu nog te vaak onderdeel van de politieke waan van de dag; men zou onafhankelijker en met meer tijd en ruimte moeten kunnen werken aan strategische vraagstukken. Ook worden “slimme en toekomstbestendige allianties” met externe partners, al dan niet in een permanente dialoog, als kans gezien om het strategisch vermogen te versterken. De Groeispromg 2040 is een mooi voorbeeld.

Als grootste risico voor het (door)ontwikkelen van het strategisch vermogen van de provincie Utrecht wordt ‘het uitblijven van echte keuzes’ genoemd. Door het huidige gebrek aan samenhang tussen dossiers zou het moeilijk zijn om inhoudelijke, strategische keuzes te kunnen maken. Het gevaar is dat strategie daardoor blijft “hangen in planvorming” en dat de stap naar uitvoering niet wordt gezegd. Daarmee samenhangend wordt ook de focus op de interne organisatie en het “spreadsheetmanagement” als risico genoemd. Meerdere strategen zijn bang dat strategievorming blijft liggen bij het strategennetwerk of op het niveau van individuele medewerkers. Ook hierin moet worden geschipperd tussen inkapseling en afstoting. Het concernmanagementteam (CMT) wordt daarbij een belangrijke rol toegedicht als schakel tussen het bestuur enerzijds en de ambtelijke organisatie – en in het bijzonder de strategen – anderzijds. Zij zouden actiever mogen sturen op het strategisch vermogen van de organisatie.

4.3 Samenvatting: tegenstrijdige beelden en eenduidige kwesties

Waar leidt dit nu toe? Samenvattend zien wij grofweg drie beelden uit de analyses naar voren komen. Als we kijken naar gebruikte taal in documenten zien we dat het beeld van gedeelde betekenisgeving dominant is in strategische documenten. In die documenten wordt er veel nadruk gelegd op ‘gezamenlijk’ en ‘verbindend’ opereren. Het beeld van planning en implementatie zien wij in de gebruikte taal opvallend genoeg het minst naar voren komen.

Wanneer wij de focus verleggen naar de praktijkervaringen van mensen, zien we dat in het ideaalbeeld van strategen wederom het beeld van gedeelde betekenisgeving het meest wordt gehanteerd: strategie dient idealiter vooral een verbindende handeling te zijn. In het verlengde daarvan wordt strategie als politiek machtsspel als minst passend gezien, wat in de context van een provinciale organisatie en een politiek-ambtelijke omgeving toch ook wel opvallend genoemd mag worden. De verklaring hiervan is wellicht te zoeken in de gedachte dat politiek juist gaat om het maken van verschil en

het uitvergroten van tegenstellingen: wanneer de hang naar convergentie en verbinding groot is bij de invulling van strategie, is de ruimte voor divergentie klein.

Kijkend naar wat strategie in de praktijk inhoudt, zien wij dat het beeld van planning en implementatie sterk aanwezig is. Strategie krijgt op dit moment in de provincie Utrecht met name vorm door ambities te ontwerpen en te implementeren op basis van lange termijnplannen. De meeste strategen willen daar in de toekomst gedeeltelijk vanaf. Hun gewenste toekomstbeeld houdt in dat de interne verkokering, die nu vaak benoemd wordt, doorbroken wordt en er blijvende aandacht is voor de lange termijn. Tegelijkertijd mag het niet uitsluitend een academische exercitie worden: strategie moet blijven aansluiten bij ontwikkelingen die breed in de maatschappij leven.

In verdiepende gesprekken met de strategen en leden van het CMT hebben we geprobeerd deze inzichten te duiden. Hoewel men, net als in de analyse, verschillend kijkt naar strategie valt wel op dat men zeer eenduidig een aantal spanningsvelden aanwijst rond de ontwikkeling van het strategisch vermogen van de provincie.

Ten eerste herkent én erkent men dat er binnen de organisatie *geen eenduidig beeld* is over wat strategisch vermogen omhelst. De beelden lopen uiteen en de onderlinge consensus is vaak laag. Zo vinden sommigen bijvoorbeeld dat inhoudelijke expertise van groot belang is om een goede strategie te kunnen zijn, terwijl anderen daar minder waarde aan hechten. Ook het beeld van gedeelde betekenisgeving, dat door een grote groep strategen als ideaalbeeld wordt gezien, stuit bij anderen juist weer tegen de borst. Die verschillen zijn zowel binnen het strategennetwerk, tussen de CMT-leden onderling als ook tussen de CMT-leden en strategen terug te vinden. Dat er binnen de organisatie geen eenduidig beeld is geformuleerd van strategisch vermogen en wat ervoor nodig is om zoveel mogelijk richting een ideaalbeeld te geraken hoeft niet erg te zijn – dat geeft men zelf ook aan – maar het gesprek hierover zou wel (meer) gevoerd moeten worden.

Ten tweede valt op dat de vraag wie *verantwoordelijkheid* draagt voor de (door) ontwikkeling van het strategisch vermogen een ingewikkelde is. Er is een stroming binnen de organisatie die de verantwoordelijkheid bij de strategen zelf neerlegt, maar er is ook een stroming die de verantwoordelijkheid bij de ambtelijke organisatie en het college van Gedeputeerde Staten legt.

Daarentegen benoemt vrijwel niemand dat diezelfde verantwoordelijkheid, en daarmee ook afhankelijkheid, voor het doorontwikkelen bij de politieke vertegenwoordiging ligt terwijl het juist de Provinciale Staten zijn die door middel van moties een hernieuwde aandacht bewerkstelligd hebben voor het strategisch vermogen.

Ten derde merken we op dat *politiek-bestuurlijke aansluiting* bij strategievorming gewenst is, maar tegelijkertijd lastig is. Enerzijds wil men juist strategieën vormen voorbij de vierjarige cyclus, maar anderzijds wil men wel verzekerd zijn van politiek-bestuurlijk draagvlak. Dat zorgt voor een tweezijdig risico: aan de ene kant kan de strategische horizon verengd worden tot een politieke cyclus waardoor er niet tijdig op langetermijnontwikkelingen wordt ingespeeld, maar aan de andere kant kan strategie losraken van de politieke werkelijkheid. Het resultaat is dan hetzelfde: een strategisch vermogen dat niet meer het vermogen heeft om strategie te vormen. Politiek-bestuurlijke aansluiting blijft zodoende een noodzaak.

Ten vierde is men eensgezind dat de rol van de provincie als *middenbestuur* zeer zwaar weegt - het strategisch vermogen is daar niet los van te zien. De provincie Utrecht is immers continu bezig met externe ontwikkelingen en het netwerk waarbinnen de provincie zich beweegt, zoals met het Rijk en gemeenten. 'Buiten' bepaalt dus de rol van 'binnen'.

Tot slot is strategie op dit moment vooral intern en sectoraal gevormd. De zogeheten 'kerntaken' waar de provincie aan gebonden is spelen hierbij een belangrijke rol. Strategie lijkt vooral vanuit de sectoren op basis van vakspecifieke inhoud te worden gemaakt. Strategievorming gaat echter zowel over de inhoud als over het proces: *"Bij het realiseren van een maatschappelijk opgave is het niet alleen het inhoudelijk doel bepalen, maar ook een op maat gemaakt proces realiseren."* In dat kader wordt gepleit voor meer en betere interne samenwerking, waarbij ook de koppeling tussen binnen de organisatie en buiten de organisatie wordt gemaakt. Dat past bij de wens om als provincie Utrecht vooral de nadruk te leggen op de realisering van een strategisch vermogen dat aansluit bij typisch Utrechtse opgaves, zoals de drukte in midden van het land, de groeiopgaven en het daarbij behorende gevecht om de schaarse ruimte. Ook sluit het aan bij het geformuleerde toekomstbeeld van strategie, waarbij de interne verkokering verbroken wordt en er aandacht is voor integraliteit.

5. Conclusie: strategische spanningen productief maken

(Com)motie over strategie

In de zomer van 2021 wordt de motie ‘financieren met focus en visie’ door Provinciale Staten aangenomen. In deze motie wordt gesteld dat Gedeputeerde Staten de wensen en ambities van Provinciale Staten hebben doorgerekend en geconstateerd dat er een schaa sprong van de begroting nodig zal zijn in de komende jaren. Daarnaast zal Gedeputeerde Staten om de begroting voor de komende jaren sluitend te maken een verhoging van de motorrijtuigenbelasting (MRB) van 2 procent in 2022 invoeren. Provinciale Staten gaan hier mee akkoord onder voorbehoud van een aantal randvoorwaarden en overwegingen. Nu is een dergelijke werkwijze niet heel ongewoon voor Provinciale Staten, maar onder de overwegingen wordt ook specifiek de strategie van de provincie Utrecht genoemd. Zo valt te lezen: *‘De Provinciale Staten van Utrecht overwegen voorts dat vragen vanuit de Staten met betrekking tot de strategische kwaliteit van de financiële functie van Provincie Utrecht inzicht geven in de behoefte aan versterking van een brede strategische functie binnen de provincie Utrecht.’* Verderop in de motie is te lezen dat de Provinciale Staten uitspreken dat *‘de hiervoor genoemde overwegingen en randvoorwaarden het noodzakelijk maken dat er een strategische functie met een integrerend karakter wordt ingesteld en dat men stelt een budget beschikbaar te maken van €500.000 uit de begroting 2022, eventueel incidenteel, maar altijd met oog op structurele verbetering, en een voorstel te doen voor structurele borging van de strategische functie bij de kadernota 2023.’* Kortom: de komende jaren zal, onder toezicht van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten een strategie moeten uitstippelen hoe het strategisch vermogen binnen de provincie Utrecht vorm krijgt.

5.1 Verschillende beelden van strategisch vermogen

Strategievorming is een *spanningsvolle praktijk*. Dat geldt voor alle organisaties in het openbaar bestuur en ook in de provincie Utrecht. Het is daarbij steeds zoeken naar balans tussen enerzijds de aansluiting vinden bij de politiek-bestuurlijke agenda en de kwesties die zich nu voordoen en anderzijds het borgen van aandacht voor de lange termijn uitdagingen waar de provincie zich ook voor gesteld weet. Natuurlijk zijn dat geen extremen die

elkaar per definitie uitsluiten, maar in de praktijk vaak wel. Het omgaan met die spanning is een continu proces. Het is nooit af en het houdt dus niet op. Niet omdat de provincie Utrecht het niet goed doet, maar omdat de spanning nu eenmaal inherent is aan strategie in publieke organisaties. Elke keer als betrokkenen in een organisatie meer aan de 'ene' kant zitten ontstaan vragen over de 'andere' kant. Is het niet vanuit de politiek of bestuur, dan wel uit de ambtelijke leiding of de strategen zelf. Zo is ook de provincie Utrecht voortdurend op zoek naar balans en evenwicht. Dat maakt van strategisch vermogen niet de statische keuze voor één perspectief, maar het vinden van een dynamisch evenwicht tussen elementen uit de verschillende perspectieven.

Die zoektocht is op alle niveaus in de provincie Utrecht zichtbaar: van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten tot de ambtelijke leiding, het CMT en individuele strategen. Niet in de zin dat zij voortdurend zich vragen stellen als hoe is de provinciale strategie vorm te geven, waar is het strategisch vermogen gepositioneerd en wie is daar verantwoordelijk voor; maar wel dat zij aan de hand van nieuwe ontwikkelingen binnen en buiten de provincie de reeds ingezette strategische koers en keuzes tegen het licht houden en waar nodig herijken.

Impliciet krijgt daarmee de invulling van het strategisch vermogen in de provincie Utrecht vorm. Dat gebeurt door gesprekken te voeren over wat strategie op dit moment betekent en hoe dat in de praktijk wordt gebracht (Ist-situatie), en hoe het zich richting de toekomst zal ontwikkelen en wat daarvoor nodig is (Soll-situatie). Die gesprekken zijn niet alleen toe te schrijven aan de ambtelijke leiding of de strategen, maar vinden breed binnen de provincie plaats: tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, tussen Gedeputeerde Staten en ambtelijke leiding, tussen ambtelijke leiding en individuele strategen en tussen individuele strategen onderling. En ook buiten, in gesprek met andere overheden, marktpartijen en burgers, spreekt men over strategische kwesties waar de echo's van doorlinken in de strategische keuzes die gemaakt worden. Zo ontstaat een beeld van wat *normaal* is als het op strategie aankomt, wat onder *goede strategie* wordt verstaan en hoe *strategisch zijn* er uit ziet.

Het gesprek over strategie wordt dus impliciet en expliciet op allerlei plekken gevoerd, maar dat levert geen eenduidig beeld op van wat strategie precies is. We hebben in ons onderzoek gezien dat op verschillende plekken in de organisatie anders wordt gekeken naar wat goed is of slecht, passend en minder passend. Waar de één meer gericht is op de korte termijn en hoe strategie daarmee is te verbinden, kijkt de ander juist naar de lange termijn en vraagt zich af hoe ruimte kan worden gemaakt voorbij de politieke waan van de dag. Wat voor de één een typisch voorbeeld is van slim en goed strategisch handelen, is voor de ander nu net wat niet de bedoeling is. Een

politieke storm wordt vroegtijdig gesmoord door slimme strategische interventies; daarmee is er nog geen langetermijnvisie, maar is er wel politieke voortgang en continuïteit. Dat heeft allebei zo zijn waarde en het is allebei voor strategie belangrijk.

We zien dat niet alleen terug in de manier waarop respondenten spreken over de huidige strategie, maar ook over hun beelden van hoe strategie er uit zou moeten zien. We zien veel voorkeur voor een strategievormingsproces vanuit de idee van gedeelde betekenisgeving, met veel ruimte voor onderling gesprek, samenbouwen aan de strategie van de organisatie en aandacht voor de gemeenschapszin. Maar we zien ook veel anderen die juist de behoefte hebben aan strategie in de vorm van een duidelijk plan, met een helder tijdsplan en een overzicht van de te realiseren doelen met bijbehorende ijkpunten.

Zo zijn verschillende redeneringen valide en we horen ze in het gesprek over strategie in de provincie Utrecht ook allemaal terug. Ter illustratie schetsen we hieronder per beeld van strategisch vermogen een aantal redeneringen om strategie meer in verbinding met de politieke agenda of juist op enige afstand ervan te organiseren:

- De Groeisprong 2040 werkt goed als het kortetermijneffecten meeneemt (in verbinding met organisatie vanuit planning & implementatie) én ruimte weet te organiseren én houden om langetermijnaandacht en daarmee stabiliteit te borgen (op afstand van organisatie vanuit planning & implementatie).
- Het UtrechtLab is waardevol als het weet in te spelen op actuele kwesties en het momentum weet te benutten (verbinding; visionair leiderschap) én als het de koers uitzet voor organisatievisie (afstand; visionair leiderschap).
- Een strategennetwerk is betekenisvol als het zich weet te verbinden met vraagstukken op de politiek-bestuurlijke agenda (verbinding; gedeelde betekenisgeving) én de politiek-bestuurlijke agenda weet te vernieuwen (afstand; gedeelde betekenisgeving).
- Een adviesopdracht van het CMT is krachtig als het helpt om interne weerstand te overwinnen, bestuurlijke spelers te beïnvloeden en onderhandelingen rond actuele vraagstukken mogelijk maakt (verbinding; politiek machtsspel) én daardoor netwerken ontstaan waarin duurzame coalities kunnen worden gesloten (afstand; politiek machtsspel).
- Een flexibele en vernetwerkte invulling van de strategiefunctie is behulpzaam als het bijdraagt aan het anticiperen op actuele kwesties (verbinding; veerkracht) én vroegtijdig signalen ('weak signals') oppikken en doorvertalen naar huidige praktijk (afstand; veerkracht).

Figuur 5. Kwaliteiten per beeld van strategisch vermogen



5.2 Balanceren tussen inkapseling en afstoting

Het hebben van verschillende beelden over strategisch vermogen lijkt misschien ernstig, maar het is ten aanzien van strategie juist een logische toestand. Zoals gezegd, de variëteit aan perspectieven is juist eigen aan het strategiebegrrip in publieke organisaties. Waar het om gaat is om die spanningen *productief* te maken. In dit essay hebben we een aantal suggesties gedaan voor hoe dat zou kunnen.

Ten eerste richt dat zich op de *contextualiteit* van strategie. Iedere opvatting over strategie dient te worden geplaatst in de context waarin die vorm krijgt. Of, anders gezegd, context is bepalend voor de strategie die gekozen wordt. Dit sluit aan bij wat binnen de provincie wordt geduid als de vraag naar de ‘identiteit van de provincie’, die samenhangt met de strategische keuzes die te maken zijn: wie zijn we (en willen we zijn), waar gaan we over (en waar willen we over gaan) en wat doen we daarvoor (en willen we daarvoor doen).

Er is niet één beste manier van strategie, strategie is goed als het bij de specifieke context van de organisatie, het vraagstuk en het moment past.

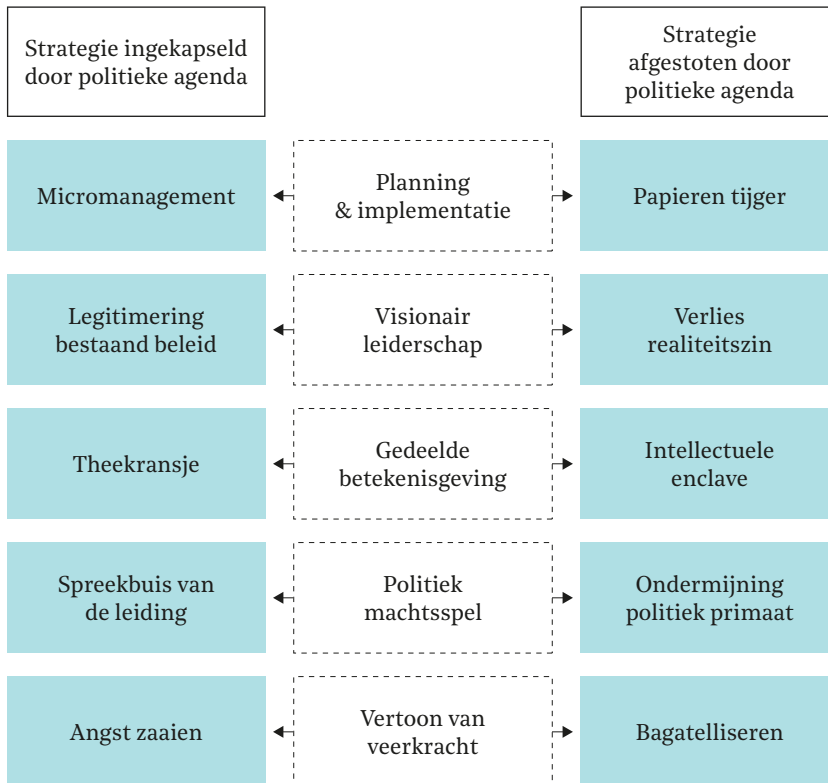
Dit sluit aan bij het tweede inzicht dat iedere strategie van *tijdelijke* aard is. Strategie gaat immers altijd over de vraag hoe je van een bestaande situatie naar een gewenste situatie komt. De eerdergenoemde Groeisprong 2040 en de oprichting van een strategennetwerk illustreren dat de provincie Utrecht midden in zo'n overgangsfase zit. Er is beweging zichtbaar, maar waar het heen gaat is nog niet uitgekristalliseerd. Een veel gehoord geluid is dat strategievorming bij de provincie in haar huidige vorm te ad hoc en te vrijblijvend is. Om daar tegenwicht aan te bieden is de suggestie om strategie meer op afstand van politiek en bestuur, in de ambtelijke luwte te organiseren, zodat strategie meer vanuit een integrale en langetermijninvalshoek vorm kan krijgen. Tegelijkertijd is er ook het besef dat strategie in de provincie niet los gezien kan worden van politiek en bestuur. Sterker nog, op sommige punten wil men juist meer de verbinding met politiek en bestuur opzoeken – juist ook om langetermijnkwesties te koppelen aan kortetermijneffecten.

Tot slot gaat strategie over het voortdurend *zoeken naar balans* tussen 'inkapseling' en 'afstoting'. Strategie moet tot de verbeelding spreken, bestaande praktijken uitdagen en nieuwe inzichten oproepen. Strategie moet tegelijkertijd ook concreet zijn, bestaande praktijken versterken en verbinden met reeds ingezette processen. Inhoudelijk en procesmatig leidt dit tot spanningen. In beide gevallen dient men beducht te zijn op het risico te ver een bepaalde kant op door te schieten: vormgeving van strategie te dicht op de politiek-bestuurlijke agenda brengt het risico van inkapseling met zich mee terwijl te ver weg ervan afstoting in de hand werkt. Ter illustratie schetsen we hieronder een aantal mogelijke spanningen die zich aan kunnen dienen wanneer het strategisch vermogen niet in balans is en een strategieperspectief te veel een bepaalde kant op schiet:

- De Groeisprong 2040 is prachtig, maar hoe voorkom je dat het verzandt in micro-management (inkapseling vanuit planning & implementatie) of verwordt tot een papieren tijger zonder enige impact (afstoting vanuit planning & implementatie)?
- Het UtrechtLab is prijzenswaardig, maar hoe voorkom je dat het als voortzetting/extrapolatie van regulier beleid wordt gezien (inkapseling; visionair leiderschap) of als luchtfietsserij wordt beschouwd (afstoting; visionair leiderschap)?
- Het strategennetwerk is fantastisch, maar hoe voorkom je dat het een gezellig theekransje wordt waar men wat kletst onder werktijd (inkapseling; gedeelde betekenisgeving) of zich als een intellectuele enclave gedraagt waar je bijhoort óf niet (afstoting; gedeelde betekenisgeving)?

- Een adviesopdracht van het CMT is mooi, maar hoe voorkom je dat het als spreekbuis van de leiding wordt gezien (inkapseling; politiek machtsspel) of als ondermijning van het politieke primaat zo nodig iets willen zeggen (afstoting; politiek machtsspel)?
- Een flexibele en vernetwerkte invulling van de strategiefunctie is natuurlijk geweldig, maar hoe voorkom je dat het een verkapte bezuiniging wordt (inkapseling; veerkracht) of aanhaakpunten in de organisatie mist (afstoting; veerkracht)?

Figuur 6. Balanceren tussen inkapseling en afstoting



5.3 Kiezen voor een passend strategisch perspectief

Om de strategische spanningen productief te maken, is het nodig om ze niet uit de weg te gaan, maar ze aan te grijpen. Dat er geen eenduidigheid is over het strategisch vermogen binnen de provincie kan ook worden gezien als variëteit. Dat er geen duidelijkheid is over formele structuren biedt ook ruimte voor informele ontmoetingen. Dat er geen zicht is op hoe kwesties zich in de toekomst ontwikkelen maakt het ook mogelijk om nu nog verschillende paden te bewandelen.

Er is geen normatief oordeel te geven over een perspectief dat ‘goed’ of ‘slecht’ is. Het is de kunst om de strategische perspectieven te kiezen die passen bij de context van het vraagstuk en daarover *expliciet* te zijn. Er zijn allerlei factoren die meewegen bij de keuze voor het perspectief voor dat thema, dat vraagstuk, en deze fase van het proces. Bijvoorbeeld de fase waarin een bepaald project zich bevindt, de politiek-bestuurlijke constellatie, maatschappelijke urgentie, beschikbare middelen zoals budget en organisatiecapaciteit, samenwerking met andere partijen, mate van onzekerheid. Dat betekent dat de keuze voor of nadruk op bepaalde perspectieven ook per definitie *tijdelijk* is. Zo kan bij een bepaald project de nadruk in de beginfase meer liggen op het in de politieke luwte ontwikkelen van een organisatievisie waarin met name de ambtelijke organisatie onderling het gesprek voert over strategische keuzes en in een latere fase er nadrukkelijker meer verbinding wordt gezocht met de politiek-bestuurlijke agenda. Steeds gaat het er om expliciet te zijn in het gekozen perspectief, en om vervolgens zowel invulling te geven aan de sterke kanten van dat perspectief als de keerzijde ervan goed in beeld te hebben en te bedienen. De spanning gaat daarmee niet weg, maar is wel in beeld en er kan gericht aan gewerkt worden. Ruimte voor de lange termijn, maar met zorg voor de afstand die daardoor mogelijk ontstaat met de politieke agenda van het moment.

Wat zegt dit over de huidige status van het strategisch vermogen van de provincie Utrecht? Deze vraag kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: is de organisatie strategisch vermogend (genoeg) én worden vraagstukken (voldoende) strategisch opgepakt? De eerste vraag gaat over de organisatiecapaciteit en de aanwezigheid van strategisch vermogen. Op basis van de geanalyseerde documenten, de vragenlijst en de verdiepende gesprekken is onze indruk dat er *voldoende strategisch vermogen* in de organisatie aanwezig is. Strategen en CMT-leden bevestigen dit en zijn ook positief als het gaat over de potentie op dat vlak. Wel is het de kunst om dit strategisch vermogen ook optimaal te benutten. Men heeft de indruk dat er meer strategisch vermogen aanwezig is wat ontsloten kan worden door er bewuster en gericht mee bezig te zijn.

De tweede vraag ligt in het verlengde hiervan: de mate waarin vraagstukken strategisch worden opgepakt in de organisatie, is dit voldoende? Gemiddeld genomen zouden wij stellen van wel. Men is zich bewust van de aandacht die het strategisch vermogen vergt, de behoefte die er politiek, bestuurlijk en ambtelijk is om dit op te pakken en de ruimte om op diverse projecten en processen strategischer te werk te gaan. De reeds ingezette Groeisprong 2040, het strategennetwerk en de nieuwe invulling van het UtrechtLab zijn daar voorbeelden van.

Maar er zijn ook *twee aandachtspunten* om het strategisch vermogen binnen de provincie Utrecht verder te brengen. Ten eerste is er meer *explicitering* nodig van de strategische keuzes in de organisatie. Niet zozeer in de zin dat 'de strategie' op papier moet worden gezet, maar dat het gesprek over welke beelden van strategisch vermogen in de organisatie aanwezig zijn wordt gevoerd. Deels meer feitelijk om vast te stellen welke beelden (dominant) aanwezig zijn, maar ook welke beelden beperkt aanwezig zijn of zelfs ontbreken. Deels meer subjectief om duidelijk te maken waar de voorkeuren liggen als het gaat om de vormgeving van strategie en waar men juist minder affiniteit mee hoeft en zelfs weerstand tegen voelt. Dit is belangrijk omdat het een stap verder gaat dan het herkennen van beelden van strategisch vermogen, maar ook erkent waar (te) veel nadruk op ligt en wat mogelijke blinde vlekken zijn.

Dit brengt ons bij een tweede aandachtspunt, namelijk het *bewaken van de balans* bij strategie tussen het verbinden met en afstand houden van de politieke agenda vanuit de risico's van inkapseling en afstoting. Dit vraagt continue zorg, omdat strategie per definitie een dynamisch proces is. Strategie is voortdurend in beweging. Ligt de nadruk met name op de perspectieven van gedeelde betekenisgeving en planning en implementatie en heeft men een sterke neiging om projecten buiten de politieke agenda te plaatsen, dan dient men op dat moment al oog te hebben voor hoe ook de andere beelden recht te doen een aansluiting te vinden bij de politieke agenda. Strategen dienen zich bij de ontwikkeling van het strategisch vermogen daarom niet alleen bewust te zijn van welke beelden aanwezig zijn en ontbreken, maar ook hoe dit valt te compenseren. Dit vergt naast bewustwording de handlingsbereidheid om aspecten van strategie aandacht te geven waar men (op dat moment) niet de drang toe voelt. Vitaal strategisch vermogen is dan ook het vermogen om elk van de perspectieven recht te doen – ook als het op dat moment even niet goed past of uitkomt.

5.4 Tot slot: aan de slag met het strategisch vermogen in Utrecht

In de praktijk van de provincie Utrecht ligt bij strategie op dit moment de nadruk vooral op het perspectief van gedeelde betekenisgeving. Men hecht er veel waarde aan om met elkaar van gedachten te wisselen, samen op te trekken en inbreng vanuit meerdere kanten te benutten en dat alles met elkaar te verbinden. Vanuit het oogpunt van samenwerking met en in interne en externe netwerken valt hier ook van alles voor te zeggen. Voor betrokkenen is het immers prettig als zij steeds worden meegenomen en zich gehoord voelen. Echter, wanneer actie uitblijft ontstaat al snel het beeld dat er niets tot stand komt. Het risico van een theekransje ligt op de loer. 'Veel woorden, weinig daden'. **De provincie Utrecht doet er ten eerste goed aan om de vanzelfsprekende nadruk op gedeelde betekenisgeving te heroverwegen.** Ook de andere perspectieven hebben hun waarde en die kunnen een meer evidente en gelijkwaardige positie krijgen.

De bevinding dat het perspectief van visionair leiderschap als positief en belangrijk wordt ervaren hangt hiermee samen. Aan visievorming is er in de provincie Utrecht geen gebrek, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering hiervan kan beter belegd worden: iets vinden en uitspreken is één ding, maar ervoor zorgen dat er ook iets van komt is een tweede. Het visionaire gedeelte lijkt duidelijk, voor het leiderschaps gedeelte geldt dat minder. Daarmee wordt het toepassen van een op papier succesvolle strategie bemoeilijkt. **Het verdient de voorkeur om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van strategie steviger en eenduidiger te beleggen.**

Aandacht voor het perspectief van planning en implementatie blijft nu vaak uit. Strategen vinden het weliswaar belangrijk, maar in teksten en ook handelen komt het weinig tot uitdrukking. Dat is opvallend omdat strategen het een legitieme invalshoek vinden. Toch gebeurt het dus weinig. **Het verdient de aanbeveling dat het perspectief van planning en implementatie nadrukkelijker naar voren wordt gebracht in het strategievormende proces, al was het maar voor het benodigde evenwicht.** Het inbouwen van deadlines kan er daarbij voor zorgen dat het proces van gedeelde betekenisgeving binnen vooraf vastgestelde tijdsaders blijft en daarmee niet verwordt tot een 'theekransje'.

Meest in het oog springt de afwezigheid van strategie als politiek machts spel. Zowel op papier als in de opvattingen van de strategen komt dit beeld het minst naar voren. Dit is op zichzelf niet verwonderlijk, want 'politiek machtsspel' roept negatieve associaties op. Het is iets waar men met de nadruk op strategie juist vanaf wil; minder de politieke waan van de dag,

meer oog voor strategische prioriteiten. Maar de provincie is en blijft een politieke organisatie. Politiek ligt daarom altijd in de kern van strategie. Om succesvol strategisch te handelen is het nodig om verschillen zichtbaar te maken en te benoemen. En verschillende en soms tegenstrijdige belangen zijn er in de context van de provincie altijd. **Het komt strategievorming ten goede wanneer politieke belangen expliciet worden meegenomen in strategievorming.**

Tenslotte is het goed om nogmaals het belang van het perspectief op strategie als het vertoon van veerkracht te benadrukken. Dit perspectief staat stevig op het netvlies van de provincie en het wordt met complexe toekomstige uitdagingen steeds belangrijker. Alleen door veerkracht kunnen publieke organisaties overeind blijven. De huidige COVID19-pandemie laat zien dat sommige uitdagingen niet vooraf te kennen zijn, maar wel van de organisatie snel en adequaat handelen vragen. Vermogen tot veerkracht is essentieel. **De provincie Utrecht zou de aandacht die er nu is voor veerkrachtig, adaptief beleid daarom moeten intensiveren.**

Er zijn dus per perspectief verschillende stappen te zetten om de strategievorming binnen de provincie Utrecht te verbeteren. Belangrijk daarbij is om verschillende perspectieven tegelijkertijd te benutten en in samenhang tot een succesvolle strategie te brengen. Wanneer één perspectief te dominant wordt ontstaan grote risico's van tunnelvisie en blindheid. Ieder perspectief heeft zijn eigen waarde en voorkomt dat strategie ingekapseld raakt. Het vermogen om te kunnen schakelen tussen de perspectieven is daarmee essentieel om tot sterk strategisch vermogen te komen.

Referenties

- Ansell, C. & Gash, A. (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 16–32.
- Ansoff, H. I. (1957). Strategies for diversification. *Harvard business review*, 35(5), 113-124.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2021). Local government strategies in the face of shocks and crises: the role of anticipatory capacities and financial vulnerability. *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), 154–170.
- Bracker, J. (1980). The historical development of the strategic management concept. *Academy of management review*, 5(2), 219-224.
- Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1987). Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American planning association*, 53(1), 9-22.
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. John Wiley & Sons. 5^{de} druk.
- Bryson, J., & George, B. (2020). Strategic management in public administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Caluwé, L. de & Vermaak, H. (2011). *Leren veranderen*. Boom Uitgevers. 2^{de} druk.
- Fowler, L. (2020). How to implement policy: Coping with ambiguity and uncertainty. *Public Administration*, 99(3): 581-597.
- George, B., Walker, R.M. & Monster, J. (2019). Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(6): 810-819.
- George, B. (2021). Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan (3Ps). *Public Administration Review*, 81(4): 793-798.

Goffman, E. (1959). *Presentation of Self in Everyday Life*. Penguin Books Ltd.: London.

Hajer, M. A. (2005). Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration & Society*, 36(6), 624–647.

Hart, P. 't, & Tummers, L. (2019). *Understanding Public Leadership*. Red Globe Press. 2^{de} druk.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Jarzabkowski, P. (2002). "Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation and Strategic Practices in-use", *Aston Business School Working Paper, RPO212*.

Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as practice: an activity-based view*, Sage, London 2005.

Jarzabkowski, P, Balogun, J. & Seidl, D. (2007). "Strategizing: the challenges of a practice perspective", in: *Human Relations*, vol. 60, no. 1, pp. 5-27.

Johnson, G. & A. S. Huff (1998). "Everyday innovation/everyday strategy", in: G. Hamel, C.K. Prahalad, H. Thomas and D. O'Neal, *Strategic Flexibility: Managing in a Turbulent Environment*, 13-27.

Johnson, G., Langley, A., Melin, L. & R. Whittington (2007). *Strategy as Practice. Research directions and resources*, Cambridge University Press, Cambridge.

Johnson, G., Melin, L. & Whittington, R. (2003). "Micro strategy and strategizing: Towards an activity-based view?", in: *Journal of Management Studies*, 40/1.

Josse, H. & Teisman, G. (2021). Employing complexity: complexification management for locked issues, *Public Management Review*, 23(6): 843-864.

Lusk, S., & Birks, N. (2014). *Rethinking public strategy*. Macmillan International Higher Education.

Meijer, A. & Jong, J., de (2020). Managing Value Conflicts in Public Innovation: Ostrich, Chameleon, and Dolphin Strategies, *International Journal of Public Administration*, 43(11): 977-988.

- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California management review*, 30(1), 11-24.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. B. (2009). *Strategy safari*. Pearson UK. 2^{de} druk.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin.
- Porter, Michael E. (1980). *Competitive Strategy*. Free Press.
- Rosen, M. (1985). Breakfast at Spiro's: Dramaturgy and dominance. *Journal of Management*, 11(2), 31-48.
- Steen, M., van der & Twist, M., van (2018). Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done. *Policy and Society*, 37(4), 491-513.
- Taleb, N. N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable (Vol. 2)*. Random house.
- Torfin, J., Cristofoli, D., Gloor, P.A., Meijer, A.J. & Trivellato, B. (2020). Taming the snake in paradise: combining institutional design and leadership to enhance collaborative innovation, *Policy and Society*, 39(4): 592-616.
- Twist, M., van, Peeters, R. & Steen, M., van der (2007). Balanceren tussen inkapseling en afstoting. *Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)*, Den Haag.
- Voet, J., van der & Steijn, B. (2021). Team innovation through collaboration: how visionary leadership spurs innovation via team cohesion, *Public Management Review*, 23(9): 1275-1294.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage. 3^{de} druk.

Bijlage A:

Methodologische verantwoording

Opzet taalkaartanalyse

Ieder perspectief op strategisch vermogen heeft een eigen idioom; een eigen taal. Zo zullen bij planning en implementatie veel woorden gebruikt worden die verband houden met het uitvoeren van een plan: kader, budget, analytisch en resultaat. Bij andere perspectieven passen andere woorden. Het perspectief van gedeelde betekenisgeving legt bijvoorbeeld meer de nadruk op gezamenlijkheid. Voor ieder perspectief hebben wij dertig onderscheidende woorden geselecteerd. Deze woorden, deels ontleend aan het denken over veranderingmanagement van De Caluwé en Vermaak (2011) maar ook de eerdergenoemde inzichten uit de organisatiekunde van Mintzberg (1987), gebruiken wij om de perspectieven in strategische documenten te identificeren en te analyseren. Idee is dat hoe men over strategie denkt ook tot uitdrukking komt in hoe men erover spreekt: in taal, in woorden en zinnen. Dat betekent dat de woorden die in een bepaald document worden gebruikt iets zeggen over welke strategische activiteiten ontplooid worden en die dus ook voortkomen uit of de nadruk leggen op een bepaald strategieperspectief. De taalkaart, bestaande uit dertig woorden per perspectief, is opgenomen in onderstaande tabel.

Om de strategieperspectieven te kunnen analyseren hebben we een selectie gemaakt van twintig strategische documenten van de provincie Utrecht. De geanalyseerde documenten betreffen onder meer het coalitieakkoord, de Omgevingsvisie, het beleidsprogramma Cultuur en Erfgoed en documenten over de Groeisprong 2040. Een volledige lijst van de geanalyseerde documenten is opgenomen in bijlage B.

Middels het kwalitatieve softwareprogramma NVIVO hebben we vervolgens een tekstanalyse uitgevoerd: het softwareprogramma scant de ingevoerde woorden op de in de taalkaart aangemerkte woorden. Daar komt uit hoe vaak de woorden in de documenten voorkomen, individueel per document en in totaal alle documenten samen. Per gevonden woord is vervolgens handmatig beoordeeld of dit woord ook daadwerkelijk gebruikt wordt zoals in de taalkaart bedoeld. Voor een deel is dat een eenvoudige controle: woorden die bijvoorbeeld in titels van documenten voorkomen, bij de inhoudsopgave, tabellen of figuren zijn vermeld of in de naam van projecten zitten worden er uitgefilterd. Iets ingewikkelder zijn de woorden die een andere duiding hebben in de tekst dan zoals in de taalkaart bedoeld. Ter illustratie: het woord 'cultuur' moet bijvoorbeeld slaan op de organisatiecultuur en niet op de culturele sector. Die antwoorden zijn handmatig uit de analyse verwijderd.

In bijlage C is een schema opgenomen waarin het resultaat per woord is weergegeven.

Tabel 4. Taalkaart vijf strategieperspectieven, * = het woord 'samen' is in de verdere analyse achterwege gelaten

PLANNING EN IMPLEMENTATIE	AANTAL KEER	VISIONAIR LEIDERSCHAP	AANTAL KEER	GEDEELDE BETEKENISGEVING	AANTAL KEER
Afbakening	7	Ambitie(s)	211	Aandacht	154
Analytisch	0	Denkbeeld	0	Betrokkenheid	10
Budget	37	Droom	0	Bottom-up	0
Checklist	1	Enthousiasmeren	3	Brainstorm	3
Concretisering	1	Gepassioneerd	0	Contact	9
Controle	2	Idealen	0	Creëren	38
Doelstelling	19	Initiatief	36	Cultuur	7
Doordacht	0	Inspiratie	10	Delen	29
Duidelijkheid	8	Inspireren	4	Dialogoog	26
Eenduidig	6	Intuïtie	0	Eigenaarschap	4
Effectiviteit	7	Kapitein	0	Faciliteren	77
Efficiency	2	Leider(schap)	14	Gevoel	2
Implementatie	4	Motivatie	0	Gezamenlijk	65
Informatie-systeem	1	Overtuigen	1	Groepsdynamiek	0
Kader	44	Overtuiging	0	Humor	0
Marge	0	Passie	0	Netwerk	98
Mijlpaal	1	Perspectief	32	Normen	13
Model(len)	12	Richting	63	Participatie	30
Monitoring	58	Spraakmakend	0	Respect	3
Ondergrens	0	Stip op de horizon	2	Ritueel	0
Opdracht	29	Stuurman	0	Rituelen	0
Ordening	9	Toekomstbeeld	26	Samen*	429
Pilot	17	Verandering	17	Sfeer	3

PLANNING EN IMPLEMENTATIE	AANTAL KEER	VISIONAIR LEIDERSCHAP	AANTAL KEER	GEDEELDE BETEKENISGEVING	AANTAL KEER
Plan(ning)	51	Vergezicht	0	Symboliek	0
Procedure	3	Verhaal	14	Uitwisselen	2
Protocol	0	Verlangen	0	Verbinding	57
Regel	8	Verleiden	2	Verbondenheid	0
Resultaat	38	Visie	103	Waarden	39
Richtlijn	10	Volgen	21	Zingeving	0
Taak/taken	58	Wens	21	Zinvol	7

POLITIEK MACHTSSPEL	AANTAL KEER	VERTOON VAN VEERKRACHT	AANTAL KEER
Afdwingen	1	Adaptief	19
Agenda	119	Adaptiviteit	3
Akkoord	9	Anticiperen	5
Barrière	0	Complex	6
Belang	178	Creativiteit	14
Blokkade	0	Dynamiek	17
Coalitie	10	Experiment(eren)	9
Compromis	0	Flexibel	19
Concurrentie	4	Fragiel	0
Conflict	0	Improvisatie	0
Consensus	0	Innovatie	105
Convenant	3	Kansen	225
Deal	76	Leersituatie	0
Depolitiseren	0	Leren	39
Gezichtsverlies	0	Maakbaar	0
Hinder	4	Meebewegen	6
Invloed	40	Onbekend	0



POLITIEK MACTSSPEL	AANTAL KEER	VERTOON VAN VEERKRACHT	AANTAL KEER
Macht	0	Ontvouwen	0
Mandaat	2	Onvoorspelbaar	1
Onderhandeling	0	Onvoorzien	1
Oppositie	1	Reflecteren	4
Politiek	10	Reflexief	0
Positionering	22	Robuust	43
Strijd	3	Schakelen	0
Tactiek	0	Signalen	16
Tegenwerking	0	Snelheid	8
Verbond	0	Veerkracht	6
Verlies	3	Verrassing	0
Weerstand	0	Vitaliteit	28
Winst	0	Wendbaar	3

	PLANNING EN IMPLEMEN- TATIE	VISIONAIR LEIDERSCHAP	GEDEELDE BETEKENIS- GEVING	POLITIEK MACTSSPEL	VERTOON VAN VEERKRACHT
TOTAAL	433	580	676	485	577
STANDAARD- DEVIATIE	18,53	42,59	26,64	39,92	44,13

Vragenlijst, survey-feedbackmethode en interviews

Waar de taalkaart zich toelegt op strategie op organisationeel niveau, is het ook van belang om kennis te nemen van de persoonlijke opvattingen en ervaringen van strategen in de provincie Utrecht aangaande strategie. We maken daarbij een onderscheid naar een conceptuele opvatting van strategie en het werk van strategen, de wijze waarop strategie en het werk van strategen op dit moment in de praktijk van de provincie Utrecht vorm krijgt en welke ontwikkelingen er richting de toekomst worden gezien als het gaat over strategie bij de provincie Utrecht (waar wil men naar toe en wat is daarvoor nodig). Hiervoor maken wij gebruik van een vragenlijst.



De vragenlijst hebben we uitgezet onder 17 personen, die door de organisatie van de provincie Utrecht zelf zijn aangemerkt als medewerkers die opereren in een strategische rol: strategen, medewerkers met een strategische component in hun werk of strategische kwaliteiten worden toegedicht. Alle 17 personen hebben deze vragenlijst ingevuld waardoor de respons-ratio 100 procent is. De vragenlijst gebruiken we om de perspectieven en opvattingen van de strategen zelf in kaart te kunnen brengen. De vragenlijst bestaat uit 15 vragen, waarvan een deel open vragen en een deel zogeheten rangschik-vragen. Daarbij vragen wij de respondenten om uitspraken op een vierpunts- of vijfpuntsschaal te beoordelen van meest passend naar minst passend en deze antwoorden in die volgorde te rangschikken. De vragenlijst bestaat uit twee delen: een eerste deel met opvattingen over strategie in algemene zin en een tweede deel met vragen over de specifieke context van de provincie Utrecht.

De resultaten van de vragenlijst hebben we vervolgens op twee manieren geduid. Ten eerste hebben we op basis van de zogeheten 'survey feedback-methode' een reflectiesessie georganiseerd met acht strategen van de provincie Utrecht die ook de vragenlijst hebben ingevuld. We hebben hen de resultaten van de vragenlijst gepresenteerd en gevraagd om deze te duiden. Daarnaast hebben we ook interviews met het concernmanagementteam (CMT) van de provincie Utrecht gehouden waarin wij hen gevraagd hebben naar hun perspectief op het strategisch vermogen van de provincie Utrecht. Deze gesprekken zijn gebruikt om de antwoorden uit de vragenlijst en de resultaten van de taal-kaartanalyse nader te duiden.

Bijlage B:

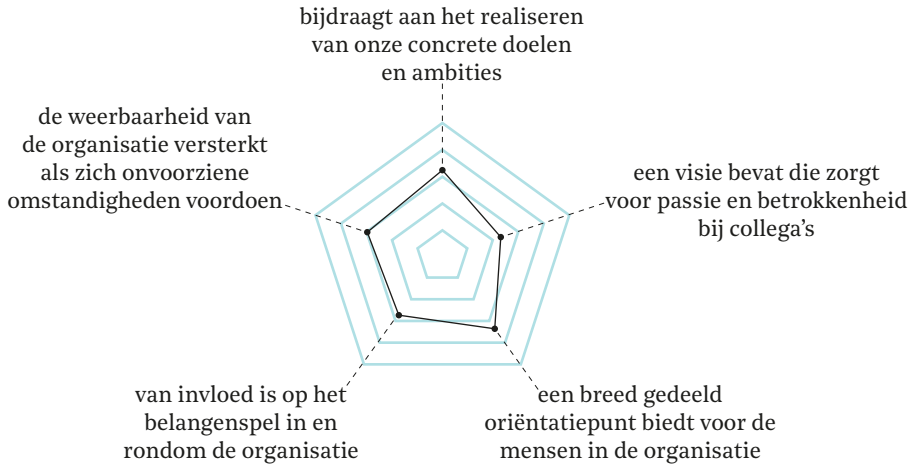
Geanalyseerde documenten

1. Beleidsprogramma Cultuur en Erfgoed 2020-2023
2. Brochure Europastrategie
3. Coalitieakkoord 2019-2023: Nieuwe Energie voor Utrecht
4. Concernplan Provincie Utrecht 2022-2025; Richting, Sturing, Samenhang en Rust
5. 'Doen we nog de goede dingen?' Voorstel voor een strategennetwerk in de provincie Utrecht
6. Economische Visie Provincie Utrecht 2020-2027
7. Landbouwvisie Provincie Utrecht 2018
8. Memo CMT, betreft verzoek tot strategennetwerk in oprichting, d.d. 15 februari 2021
9. Mobiliteitsvisie Provincie Utrecht 2014-2028: Verbinden, Vernieuwen, Versterken
10. Motie 69, 'Financieren met focus en visie', in vergadering ingediend op 7 juli 2021
11. Omgevingsvisie provincie Utrecht 2021
12. Opdracht IPCC-rapport voor strategennetwerk
13. Presentatie Groeisprong 2040 door strategennetwerk
14. Presentatie startup Strategennetwerk
15. Programmaplan Agenda Vitaal Platteland 2021
16. Programma Klimaatadaptie 2020-2023
17. Programma Sterk Utrechts Bestuur
18. Rapport Ruimtelijke Economische strategie voor Utrecht
19. Statenbrief Groeisprong Utrecht 2040
20. Uitwerking vijf thema's Groeisprong 2040

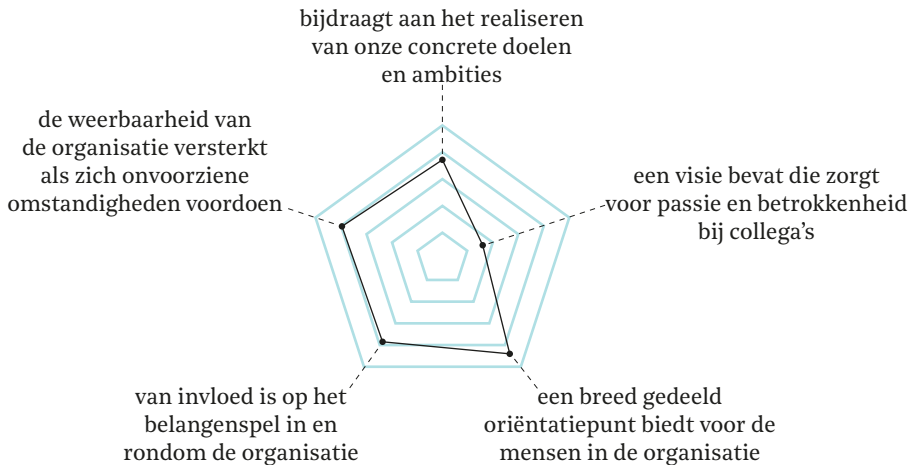
Bijlage C: Resultaten vragenlijst

Figuur 4. Perspectief op een goede strategie; n = 17.

Kenmerkend voor een goede strategie is dat deze:

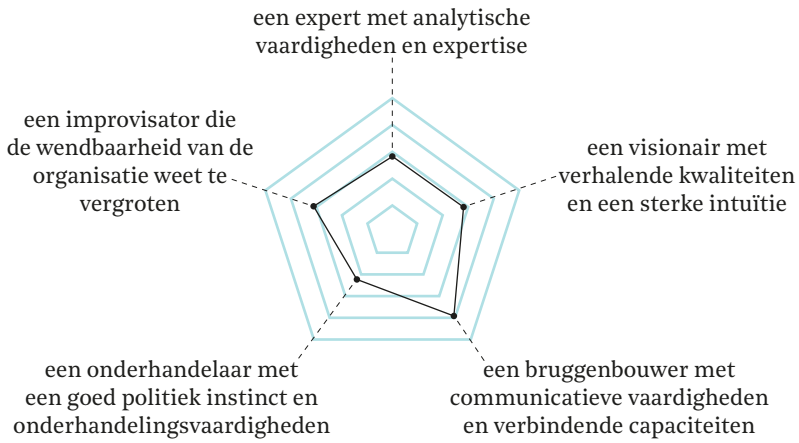


Kenmerkend voor een goede strategie is dat deze [standaarddeviatie]:

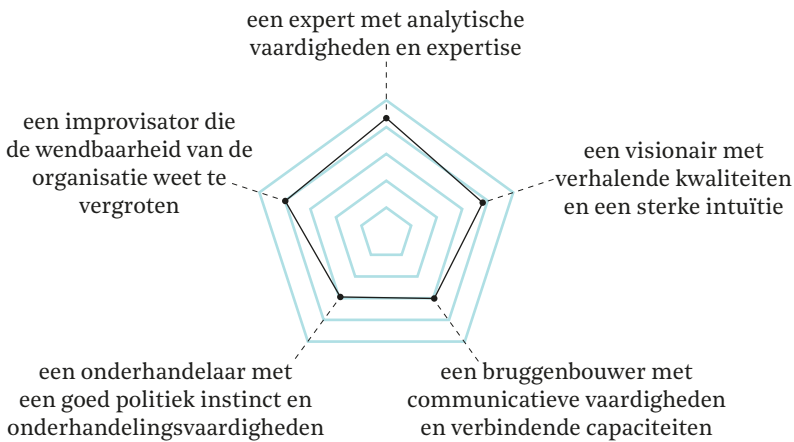


Figuur 5. Perspectief op een goede strateeg; n = 17.

Naar mijn mening is een goede strateeg:

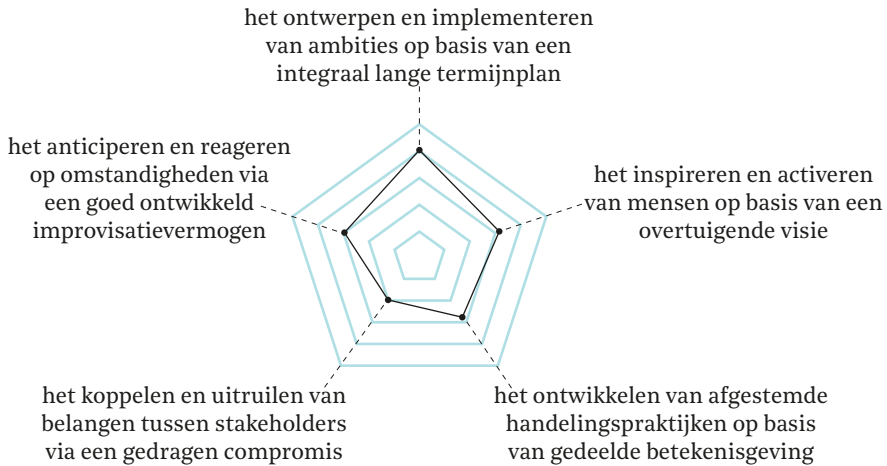


Naar mijn mening is een goede strateeg [standaarddeviatie]:

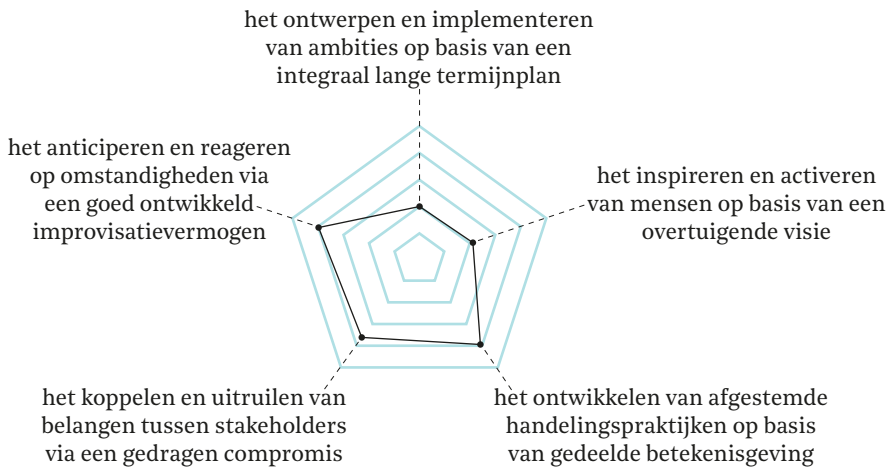


Figuur 6. Ideaalbeeld strategie; n = 17.

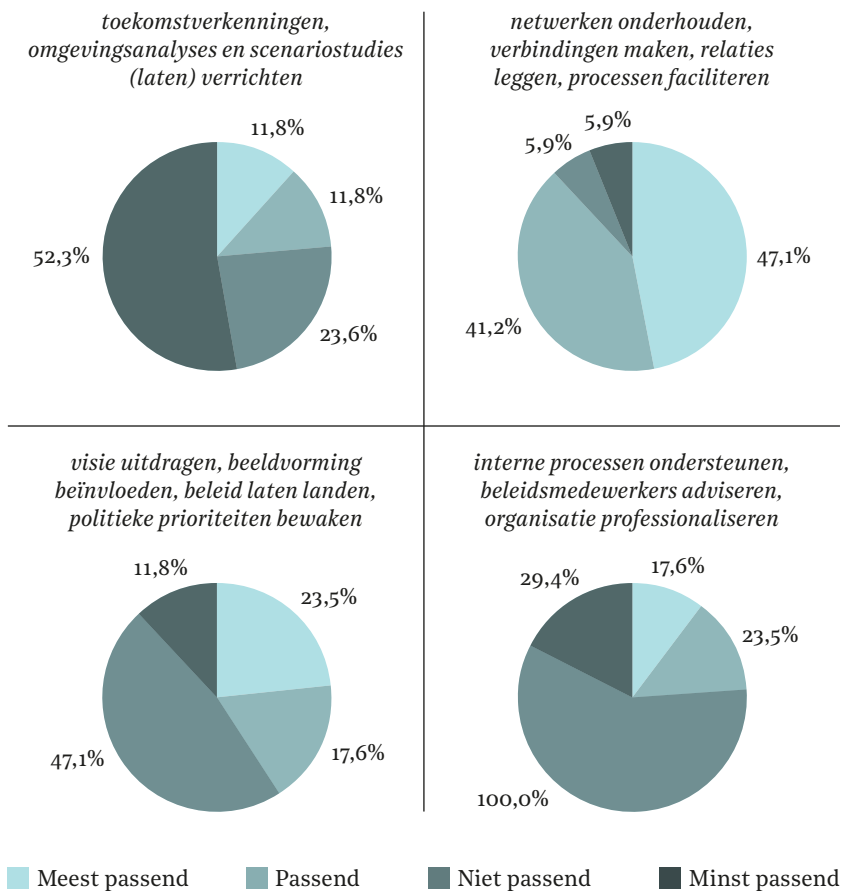
Naar mijn mening draait strategie om:



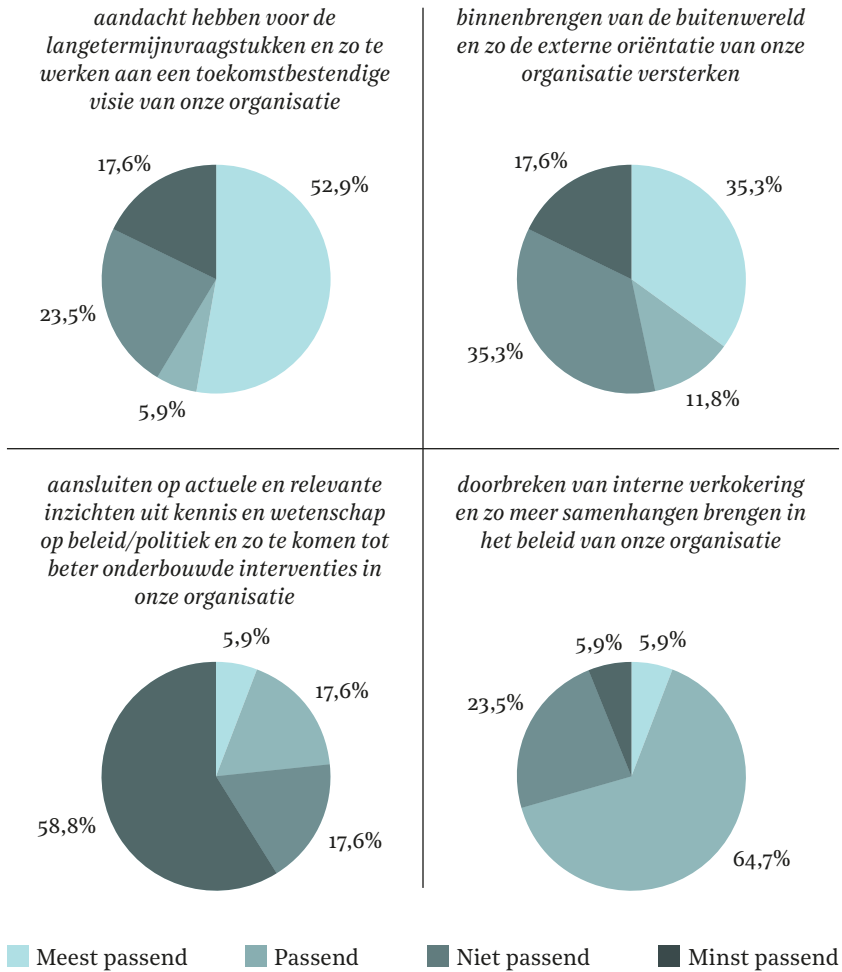
Naar mijn mening draait om strategie [standaarddeviatie]:



Figuur 7. Kenmerkende activiteiten als strategie; n = 17.

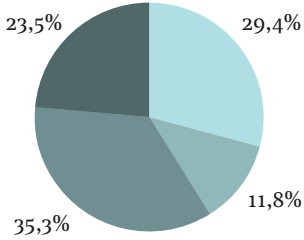


Figuur 8. Belangrijkste taak als strateeg; n = 17.

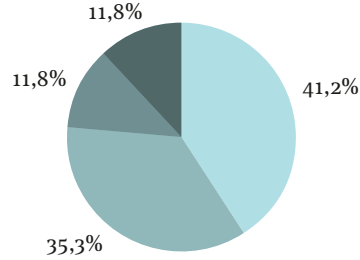


Figuur 9. Gewenst toekomstbeeld strategievorming bij de provincie Utrecht

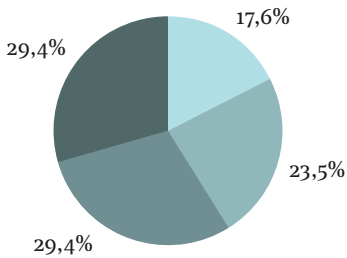
verkennen van relevante trends en ontwikkelingen die op termijn voor de provincie van belang (kunnen) gaan zijn



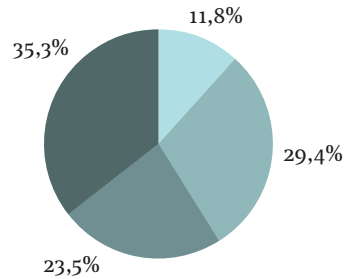
vertalen van maatschappelijke vraagstukken naar de provinciale context en de rol die de provincie daarin kan betekenen, nu en in de toekomst



versterken van de politiek-bestuurlijke slagkracht door daar waar nodig strategisch advies uit te brengen over hoe doelen bereikt kunnen worden



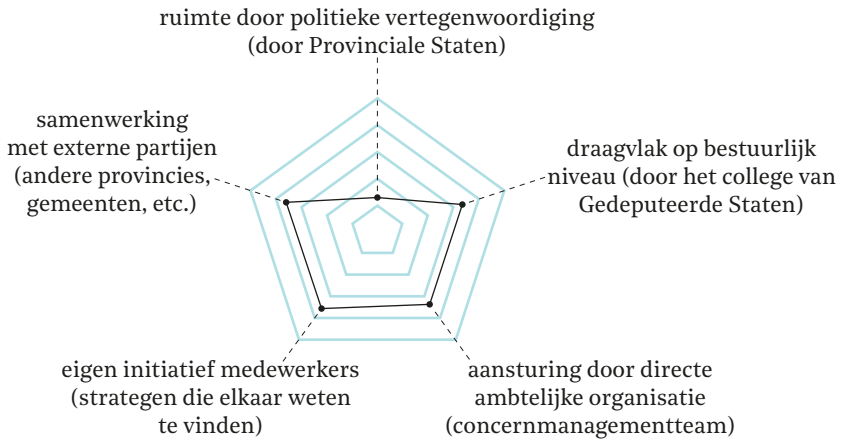
verzorgen van de onderlinge samenhang van dossiers en afdelingen binnen de provincie zodat er een congruent beeld en beleid ontstaat voor actuele vraagstukken



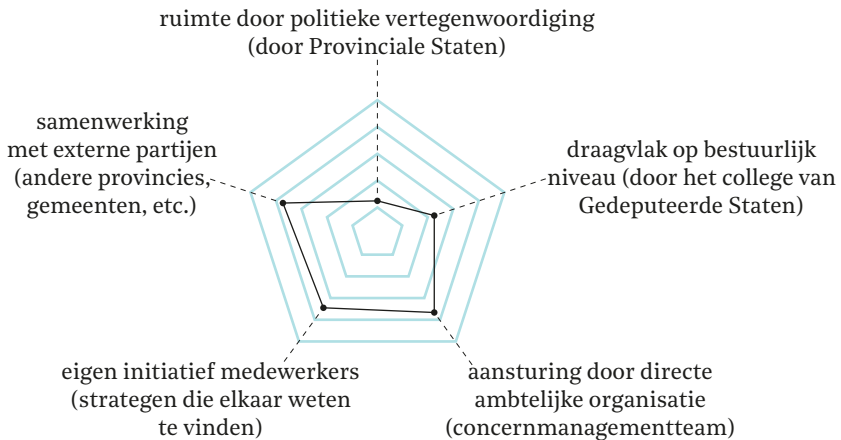
■ Meest passend
 ■ Passend
 ■ Niet passend
 ■ Minst passend

Figuur 10. Afhankelijkheid

Binnen de provincie is het (door)ontwikkelen van het strategisch vermogen vooral afhankelijk van:



Binnen de provincie is het (door)ontwikkelen van het strategisch vermogen vooral afhankelijk van [standaarddeviatie]:



Eerder publiceerde de NSOB

2022

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

2021

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Toekomst Nederlandse bloedvoorziening

Nota van bevindingen toekomst bloedvoorziening

Henk den Uijl, Petra Ophoff, Paul Frissen, Mark van Twist

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen,

Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist

Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!

Eindrapport

Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse

Aandacht voor het alledaagse

50 jaar milieubeleid in beeld

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Onzichtbaar, maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met onvoorspelbaarheid

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces
*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel,
Bruno Koopmans*

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers
Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak
Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie
*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,
Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

2020

Buiten-gewoon werk

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context
Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning
Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke
Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven
Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders
Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM
Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.
Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transitities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transitities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transitities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie
Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transitities

Een raamwerk voor strategiebepaling
Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018
Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak
Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832214-2-7

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.