

Strategisch vermogen van het Rijk



Jasper J. van Dijk
Julia van Rijn

Instituut
voor

Publieke
Economie

Het Instituut voor Publieke Economie (IPE) is een onafhankelijke denktank. Wij publiceren onderzoek en analyses over economisch beleid. Zo maken we complexe onderwerpen toegankelijk, brengen we nieuwe ideeën onder de aandacht en mengen we ons in het maatschappelijke debat. We werken daarbij samen met wetenschappelijke, journalistieke, ambtelijke en politieke instellingen.

Nederland heeft behoefte aan onafhankelijke economische analyse. Op tal van onderwerpen zien we stuurlaars beleid. Denk aan ons begrotingsbeleid, dat binnen enkele jaren sterk is verkrapt en vervolgens weer verruimd. Of ons belastingstelsel, dat elk jaar minder samenhang lijkt te kennen. Ten slotte vraagt de economie van de toekomst om denkkraft, bijvoorbeeld als het gaat om industriepolitiek of digitalisering.

Wij maken complexe onderwerpen toegankelijk en transparant. Zo zetten we ondergewaardeerde onderwerpen op de agenda. Informatie blijft nu vaak binnen ministeries en overheidsinstanties. Wij vinden dat richtinggevende keuzes een open debat verdienen, omdat beter begrip leidt tot betere politiek.

Wij werken nieuwe ideeën uit. Die ruimte hebben we, omdat we niet gebonden zijn aan Haagse besluitvorming. Omdat we onafhankelijk zijn van politiek of ambtenarij, kunnen we ons eigen oordeel vormen. Daarbij richten we ons op de lange termijn, die te vaak vergeten wordt in het hier en nu.

Wij komen op voor het publieke belang. Beleid wordt beïnvloed door deelbelangen. Als er veel op het spel staat voor enkelen, verheffen zij hun stem via belangengroepen en lobbyisten. Dat kan ten koste gaan van anderen. Daarom melden wij ons, als het publieke belang erom vraagt.

Zo versterken wij onze democratie.

In het kort

- Nederland is gebaat bij politici die besluiten nemen op basis van een zo compleet en afgewogen mogelijk beeld van de beleidsopties. Maar recente rapporten laten zien dat de strategische functie van de Rijksoverheid onder druk staat.
- Wij vroegen ambtenaren van strategische afdelingen welke obstakels zij ervaren, om zo inzicht te krijgen in hoe strategisch werken beter kan. We deden dit aan de hand van negen eerder door ons uitgewerkte succesfactoren.
- Strategische directies spelen snel in op nieuwe ontwikkelingen en vinden hun strategische werk belangrijk, maar in de praktijk blijkt het lastig om hier consistent tijd voor vrij te maken. Daarnaast is het voor deze directies soms lastig om keuzes en uitruilen scherp en duidelijk op te schrijven.

Dankwoord

Dit paper is tot stand gekomen dankzij de waardevolle bijdragen van de medewerkers van de strategische directies die de tijd hebben genomen om onze enquête in te vullen. Daarnaast hebben diverse betrokkenen gedurende het traject hun inzichten en expertise met ons gedeeld, zowel in gesprekken als via reacties op eerdere versies van dit paper. Wij willen hen hiervoor hartelijk danken. In het bijzonder gaat onze dank uit naar Titia Sietsema voor de ondersteuning bij het verspreiden en verwerken van de enquête.

Inhoudsopgave

In het kort	1
1 Het hoe en waarom van dit onderzoek	3
Methode	4
Raamwerk met drie pijlers	5
2 Strategisch werk verdrongen door de korte termijn	8
Pijler 1: Prioriteit	8
Pijler 2: Onafhankelijkheid	12
Pijler 3: Aansluiting	14
3 Verschillen tussen directies	16
4 Conclusie en mogelijke verbeterstappen	19
Bronnen	20

1 Het hoe en waarom van dit onderzoek

Politiek is kiezen. Ambtenaren helpen huidige en toekomstige ministers, staatssecretarissen en Kamerleden om de beste keuzes te maken door hen te voeden met goed onderbouwde beleidsopties. Maar in hoeverre slaagt het Rijk hierin? Dat brengen wij in dit paper in kaart op basis van een enquête onder 195 ambtenaren. Vervolgens analyseren we de resultaten aan de hand van drie pijlers: prioriteit, onafhankelijkheid en aansluiting.

De strategische functie zit door de hele Rijksoverheid verweven. Van adviesraden en planbureaus, tot onderzoekscentra en interdepartementale overleggen. Van de overkoepelende strategische beleidsdirecties tot de strategische afdelingen en teams binnen de verschillende directoraten-generaal^{a,1} van de ministeries. De resultaten van dit werk zijn deels onzichtbaar, maar ook deels terug te vinden in producten zoals interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's)^b, onderzoeksrapporten^c, kennisagenda's^d en ombuigingslijsten^e.

Er leven zorgen over het strategisch vermogen van de Rijksoverheid. Zo slaakte oud-topambtenaar Bernard ter Haar de noodkreet *“De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht”*.² Beleid en politiek hebben

te weinig oog voor kennis en expertise, stelt De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.³ De Raad voor het Openbaar Bestuur signaleert dat veel crisisdossiers niet zozeer het gevolg zijn van noodsituaties, maar simpelweg van verwaarlozing van beleidsmatige opgaven.⁴ Het Rathenau Instituut stelt dat ministeries meer moeten investeren in de vaardigheden die nodig zijn voor het maken van goed geïnformeerd beleid.⁵ Ten slotte schreef de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in een recent rapport dat de ambtelijke deskundigheid in Nederland belangrijke tekorten en kwetsbaarheden kent en dat de overheid beperkt gebruikmaakt van de deskundigheid die wel beschikbaar is.⁶ Kortom: genoeg signalen om in te zoomen op de strategische functie van het Rijk en de balans op te maken.

^a Een ministerie bestaat uit verschillende directoraten-generaal, die elk weer zijn opgebouwd uit verschillende directies. Directoraten-generaal zijn verantwoordelijk voor beleid op een bepaald terrein en soms ook voor uitvoering, toezicht of bedrijfsvoering.

^b Zie bijvoorbeeld: [IBO Vermogensverdeling](#) (2022), IBO [Aanvullend klimaatbeleid](#) (2023) en IBO [Probleematische schulden](#) (2024)

^c Zie bijvoorbeeld de rapporten van de [Commissie Sociaal Minimum](#) over een herijking van het sociaal minimum (2023), de [Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050](#) over bevolkingsgroei (2024) en het rapport van de [WRR](#) over redzaamheid van burgers (2017)

^d Zie bijvoorbeeld: [Kennisagenda SZW 2023/2026](#)

^e Dit zijn overzichten met bezuinigingsopties. Zie bijvoorbeeld de [ombuigingenlijst voor 2025](#).

Methode

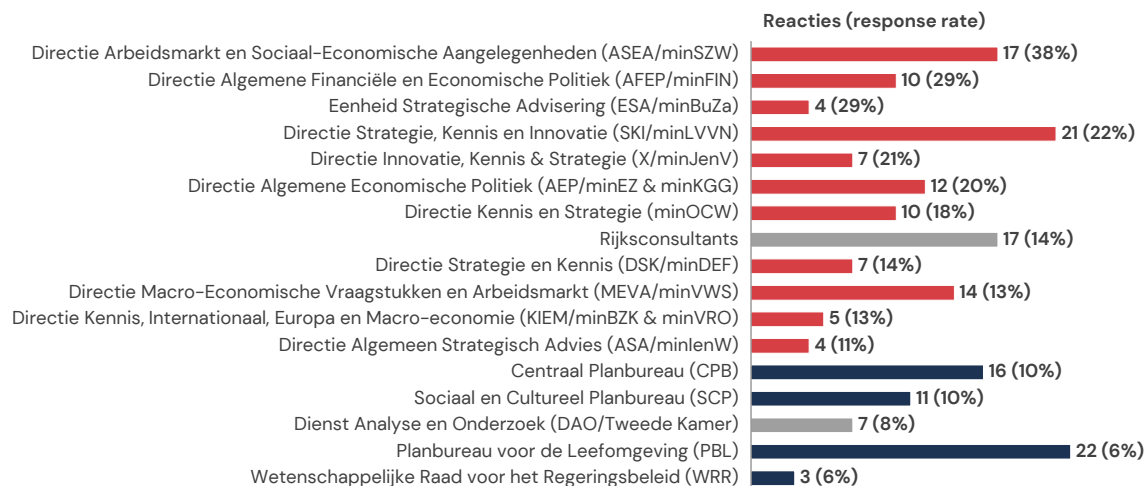
In dit paper brengen we in kaart hoe de strategische functie nu wordt ingevuld binnen de Rijksoverheid. Hiervoor hebben we een enquête voorgelegd aan medewerkers van directies die deel uitmaken van het Strategiebeeraad Rijksbreed (SBR). Dit zijn de strategische directies van alle ministeries, de planbureaus, de WRR, de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer, en de Rijksconsultants. Een beperking van deze methode is dat we afgaan op de reflectie van deze medewerkers op hun eigen strategische werk; we hebben hun omgeving hier niet over kunnen bevragen. Desalniettemin geeft deze methode een waardevolle indruk van hoe ambtenaren kijken naar de strategische invulling binnen hun directie.

Onze enquête is gebaseerd op de succesfactoren voor strategisch werk uit een raamwerk dat we eerder hebben ontwikkeld.⁷ Per succesfactor (zie tabel 1

op de volgende pagina) zijn twee tot vier stellingen geformuleerd. Voor een deel van de stellingen vroegen we respondenten om aan te geven in hoeverre ze het eens waren, variërend van helemaal eens tot helemaal oneens. Bij een ander deel van de enquête werden ze gevraagd om een frequentie, van (vrijwel) altijd tot nooit. Hoe hoger de score, hoe beter de succesfactor ontwikkeld is. Naast de stellingen waren er ook open vragen, waarbij respondenten konden aangeven wat volgens hen de grootste obstakels voor effectief strategisch werk binnen de Rijksoverheid zijn. Ook konden ze suggesties voor verbeteringen van de strategische functie delen.

In totaal hebben 195 ambtenaren van ruim 15 directies de enquête ingevuld. Dit is ongeveer 15% van alle benaderde ambtenaren (figuur 1). Voor een uitgebreidere toelichting op de methode, inclusief de complete enquête met bijbehorende antwoordopties, zie de online bijlage.

Figuur 1: Gemiddeld 20% reactie bij strategische directies van de kerndepartementen (rood)



Bron: IPE-analyse

Tabel 1: Raamwerk voor strategisch werken bij de overheid

Pijler	Succesfactor	Toelichting
Prioriteit	Continuïteit	Werk doorlopend aan de lange termijn
	Toewijding	Leid mensen die aan strategie werken niet onnodig af
	Talent	Zoek en ontwikkel strategische vaardigheden
Onafhankelijkheid	Agenda	Focus op de belangrijkste vragen
	Volledigheid	Onderzoek gestructureerd alle opties
	Concreetheid	Schrijf analyses en beleidsopties zo scherp mogelijk op
Aansluiting	Flexibiliteit	Herprioriteer o.b.v. actuele ontwikkelingen
	Experts	Betrek experts in de breedste zin
	Besluitvorming	Bied tijdig een aantrekkelijk eindproduct aan

Raamwerk met drie pijlers

Werken aan strategie is het meest effectief als er **prioriteit** aan wordt gegeven, het zo **onafhankelijk** mogelijk wordt gedaan en het goed **aansluit** op bestaande kennis en de beleidspraktijk. Deze drie pijlers vormen de kern van ons eerder ontwikkelde raamwerk (zie tabel 1). We kwamen tot dit raamwerk op basis van theorieën en recente publicaties over de werkwijze van de overheid^{8,9,10,11,12}, aangevuld met eigen ervaringen binnen en buiten de overheid. Ons raamwerk biedt een systematisch overzicht van de succesfactoren voor strategisch werken bij de overheid.

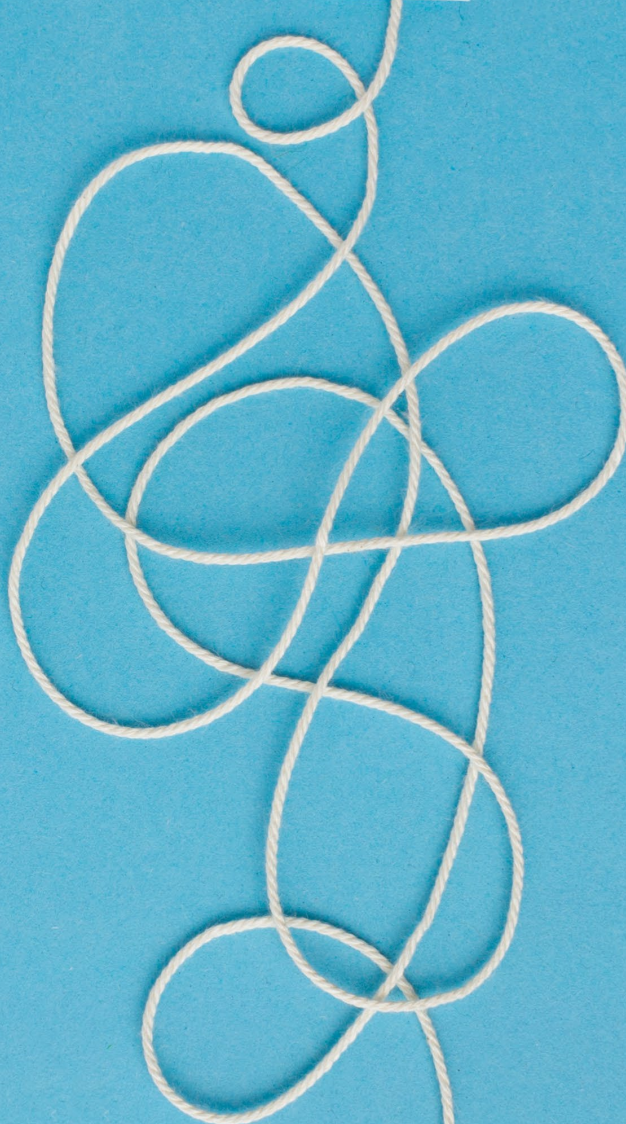
De pijler **prioriteit** draait om tijd, ruimte en waardering voor strategisch werk. Dit betekent dat een directie of team doorlopend tijd inruimt voor strategisch werk (succesfactor **continuïteit**), dat dit werk wordt beloond en ontwikkeld (succesfactor **talent**), en dat individuele medewerkers hier niet van worden afgeleid (succesfactor **toewijding**). Strategie vraagt immers om een constante focus en waardering van het bijbehorende werk.

De pijler **onafhankelijkheid** richt zich op de ruimte die ambtenaren krijgen om beleidsopties volledig en onbevangen te verkennen en onderbouwen. Daarbij is het van belang de belangrijkste vragen in kaart te brengen (succesfactor **agenda**), gestructureerd alle opties te onderzoeken (succesfactor **volledigheid**), en de analyse helder te communiceren (succesfactor **concreetheid**). Nederland is gebaat bij politici die besluiten nemen op basis van een zo compleet en afgewogen mogelijk beeld van de beleidsopties.^f Hiervoor is het noodzakelijk dat ambtenaren onafhankelijk ideeën kunnen uitwerken en onderbouwen, zonder dat ze op voorhand politiek gestuurd worden. Idealiter volgt de politieke afweging pas nadat alle opties in kaart gebracht zijn.

Aansluiting draait om het effectief verbinden van strategisch werk met de besluitvorming. Goede aansluiting begint bij het kiezen van onderwerpen waarvan de uitkomst van belang is in de besluitvorming. Bijvoorbeeld omdat er een politiek besluit wordt verwacht of juist omdat een onderwerp nog op de politieke agenda moet komen. Dat vergt dat de werkagenda reageert op veranderende omstandigheden (succesfactor **flexibiliteit**). Vervolgens is het bij de uitwerking noodzakelijk om goed te luisteren naar interne en externe experts. Denk aan ervaringsdeskundigen, uitvoerders, wetenschappers, bestuurders, politici en mede-ambtenaren (succesfactor **expertise**). Alleen dan kan er een zo compleet mogelijk beeld ontstaan. Ten slotte moet het resultaat onder de aandacht worden gebracht bij de relevante ambtenaren, bewindspersonen of Kamerleden (succesfactor **besluitvorming**), maar ook bij het brede publiek (bijvoorbeeld via de media). Hierbij helpt het als het eindproduct er aantrekkelijk uitziet, makkelijk leesbaar is en een heldere structuur heeft.

Nederland is gebaat bij politici die besluiten o.b.v. een zo compleet mogelijk beeld van de beleidsopties

^f Vanzelfsprekend is dit niet altijd mogelijk, bij een crisis moet met beperkte informatie snel worden gehandeld. Maar niet elk verwaarloosd probleem is een crisis, schreef de Raad voor het Openbaar Bestuur eerder al in NRC (2022).



2 Strategisch werk verdrongen door de korte termijn

De strategische directies bij de ministeries hechten veel waarde aan strategisch werk en spelen flexibel in op actuele ontwikkelingen. Maar het strategische werk moet stevig concurreren met kortetermijntaken. Loyaliteit aan de politiek en/of de ambtelijke top maakt het soms lastig om alle keuzes en uitruilen scherp en duidelijk op te schrijven. Ook ervaren medewerkers de stukken waar hun directies aan werken als lastig leesbaar voor wie niet volledig is ingewijd.

We kijken nu hoe de directies scoren op de drie verschillende pijlers uit ons raamwerk. Op basis van de enquêteresultaten schetsen we in hoeverre er voldaan wordt aan de genoemde succesfactoren. In de tekst vatten we de uitkomsten samen door de twee uiterste categorieën op te tellen.

Pijler 1: Prioriteit

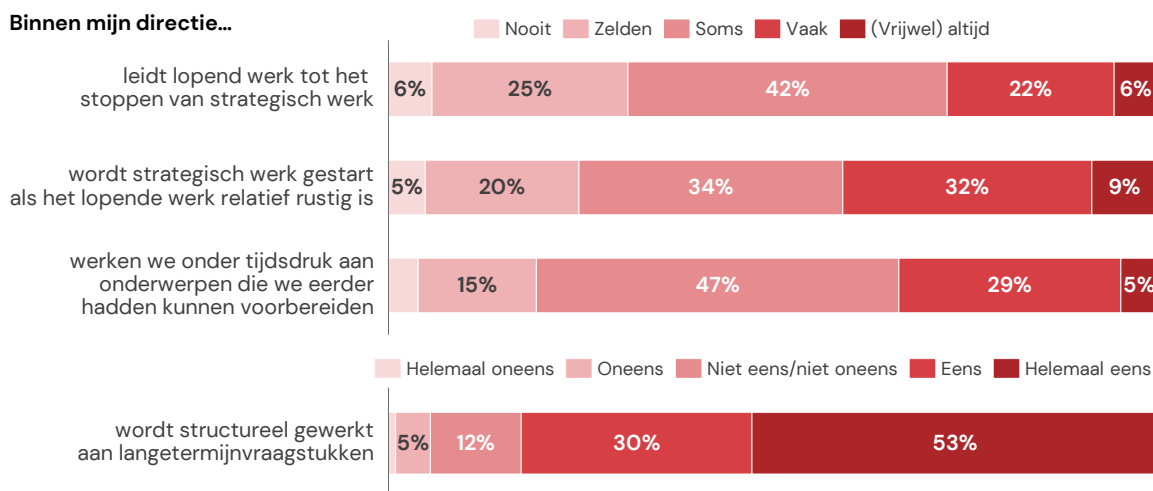
Continuïteit: Er is structurele aandacht voor de lange termijn bij strategische directies, maar dat werk wordt regelmatig gestart en gestopt. 83% van de ondervraagde ambtenaren geeft aan dat er structureel wordt gewerkt aan langetermijnvraagstukken binnen hun directie (figuur 2).^g

Toch wordt dit werk regelmatig weer gestaakt wanneer de korte termijn de aandacht opeist. Zo geeft 41% van de ambtenaren aan dat strategisch werk meestal pas wordt opgepakt als het qua lopend werk relatief rustig is, bijvoorbeeld in de zomer.^h Andersom verdwijnt volgens ruim een kwart het strategische werk meestal naar de achtergrond wanneer het lopende werk aandacht vraagt. *“Langetermijnvraagstukken worden gezien als ‘nice to have’ in plaats van ‘need to have’ bij capaciteitsschaarste”*, verwoordt een respondent het.

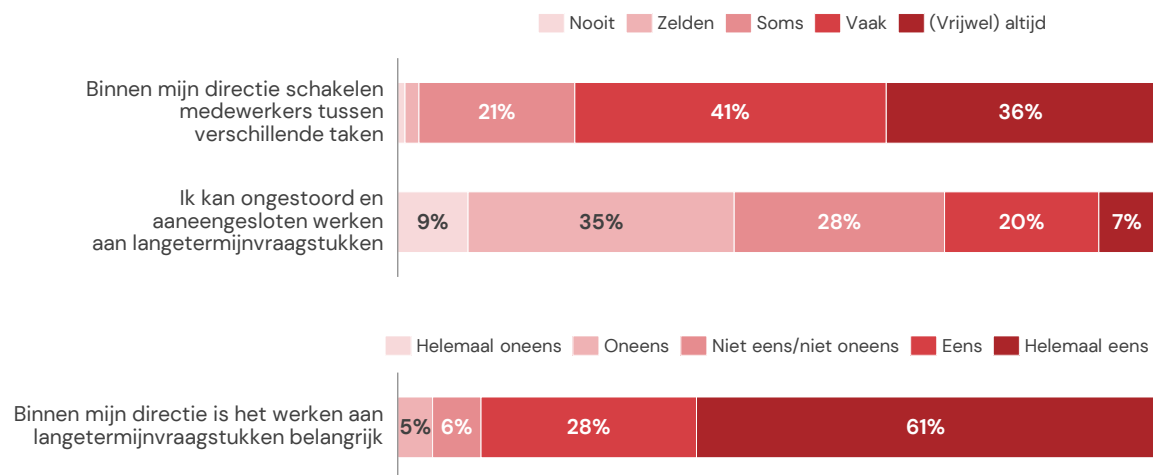
^g Bij de eens/oneens vragen vatten we de uitkomsten samen door de twee uiterste categorieën op te tellen. In dit geval was 53% het helemaal eens met de stelling en 30% het eens..

^h Bij vragen naar de frequentie bedoelen we met ‘meestal’ zowel de mensen die vaak als de mensen die (bijna) altijd hebben aangegeven.

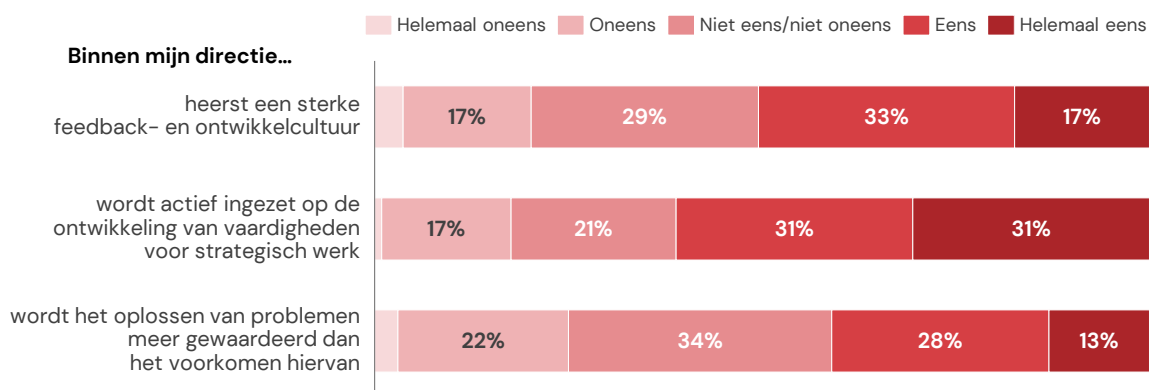
Figuur 2: Strategisch werk regelmatig gestart en gestopt, afhankelijk van aandacht die de korte termijn vraagt



Figuur 3: Ook individuele medewerkers kunnen moeilijk ongestoord langere tijd aan strategische vragen werken



Figuur 4: Actieve inzet op vaardigheden voor strategisch werk, maar het oplossen van problemen regelmatig meer gewaardeerd dan het voorkomen



Bron: IPE-analyse

Noot: Door afronding tellen de percentages soms niet exact op tot 100%

Versnippering leidt tot kwaliteitsverlies en verspilling van tijd en energie. Als strategisch werk regelmatig wordt gestart en gestopt, kan dit ten koste gaan van het stabiele werkritme dat nodig is om voortgang te blijven maken. Een ambtenaar geeft aan: *“Veel van mijn collega’s werken kortdurend op onze strategische directie. Daardoor doen we veel werk dubbel, voor vragen die elke paar jaar terugkomen.”* Conclusies worden niet afgerond, werk raakt versnipperd en verschillende pogingen bouwen niet op elkaar voort. Daarnaast kost het tijd en energie om (weer) in een onderwerp te duiken. *“Soms is het nuttig om iets opnieuw uit te pluizen, regelmatig is dat niet zo”,* zegt een andere ambtenaar.

Toewijding: Voor individuele medewerkers is het extra moeilijk om ongestoord voor langere tijd aan strategische vraagstukken te werken. Ruim driekwart van de ambtenaren geeft aan dat er vaak of altijd moet worden geschakeld tussen verschillende taken (figuur 3). Andersom geeft 44% aan zelden of zelfs nooit ongestoord en aaneengesloten te kunnen werken aan langetermijnvraagstukken. Wel is er een grote spreiding in de beantwoording van de stelling tussen verschillende directies, daar gaan we in hoofdstuk 3 nader op in.

Het gebrek aan ruimte voor toewijding schaadt de kwaliteit van strategisch werk. Strategisch werk kost bij uitstek tijd. Kennis moet eigen worden gemaakt door erover te lezen, te discussiëren en erop te reflecteren. Opties moeten worden geïdentificeerd, doordacht, gewogen en verbonden met huidig beleid.¹³ In de huidige politieke en ambtelijke context ontbreekt die ruimte regelmatig, zo komt naar voren in de antwoorden van de ondervraagde ambtenaren (zie box). Eerder

concludeerde de WRR al: *“Het politieke rumoer van het moment blijkt vaak dominant”*.¹⁴

Talent: Medewerkers zien dat er aandacht is voor de ontwikkeling van hun vaardigheden voor strategisch werk. 50% van de ambtenaren geeft aan dat er binnen hun strategische directie een sterke feedback- en ontwikkelcultuur heerst. Zo’n cultuur is van belang om een hoge kwaliteit van werken te waarborgen (figuur 4).^{15, 16} Daarnaast wordt er volgens 62% van de ambtenaren actief ingezet op de ontwikkeling van strategische vaardigheden.

Een aandachtspunt is dat volgens 41% van de ambtenaren het oplossen van problemen meer wordt gewaardeerd dan het op de achtergrond voorkomen ervan. Terwijl dit laatste een belangrijke functie van strategisch werk is.¹⁷ Ondervraagde ambtenaren zeggen hierover: *“Er is weinig waardering voor strategisch werk. [Het is] niet goed voor je carrière, in tegenstelling tot crisiswerk”*. En: *“Het is aantrekkelijk om in te springen op actuele kwesties om je relevantie aan te tonen en te behouden”*. Een ander geeft aan: *“Managers en daarmee ook beleidsmedewerkers worden aangesproken en afgerekend op kortetermijnzaken en niet op langetermijnzaken.”*

Nader bekeken > Beperkte ruimte voor toewijding is obstakel voor strategisch werk

Ambtenaren worstelen vaak met het gebrek aan (onverdeelde) tijd en het moeten schakelen tussen actualiteit en lange termijn. Dit blijkt uit hun antwoorden op open vragen over de grootste obstakels voor strategisch werk die zij tegenkomen.

Ruim 56% van de open antwoorden is terug te leiden naar de succesfactor toewijding. Zo omschrijft een ambtenaar *"het schakelen tussen actualiteit en lange termijn, vaak op dezelfde dag"* als *"mentaal lastig"*. Een andere ambtenaar schrijft: *"Kortetermijnwerk heeft altijd prioriteit en daar is de werkdruk al heel hoog, waardoor lange termijn te veel onder druk komt te staan"*. Andere ambtenaren noemen als obstakel *"Tijd, dat prioriteren ook betekent dat taken afvallen"* *"Tijdgebrek"*, een gebrek aan *"Beschikbare, ongestoorde tijd"*, *"De dagelijkse drukte"* en *"Drukke door kortetermijnwerk"*.

Daarnaast is het voor strategische directies moeilijk om te ontsnappen aan de waan van de dag: *"Politieke druk op kortetermijnvraagstukken en de waan van de dag. Kamervragen, publicaties van regelingsteksten, daar zitten deadlines aan vast die altijd voorgaan"*, *"Waan van de dag: spoedopdrachten, voorbereiding debatten, Kamervragen"*, *"Veel ruis door spoedjes en overleggen"*, *"Actualiteiten die opgepakt moeten worden"*, *"Sterke focus op actualiteit"* *"De (politieke) waan van de dag die altijd maar aan ons trekt"*.

De behoefte aan toewijding komt ook terug in hun suggesties om de strategische functie te versterken: *"Minder prioriteit voor lopende zaken"*, *"Koersvast zijn door altijd minimaal 40% per week vrij te houden om aan langetermijnuitdagingen te kunnen blijven werken"*, *"Minder waan van de dag"*, *"Strakkere processen, minder hoge werkdruk, minder ad hoc klussen"* En: *"Geef mensen een blok zonder meetings om [op strategisch werk] te focussen."*

Pijler 2: Onafhankelijkheid

Agenda: De meeste directies hebben een helder proces voor het opstellen van een strategische agenda. Toch stelt 30% van de medewerkers van strategische directies van ministeries dat dit bij hun team ontbreekt (figuur 5). 63% geeft aan dat er binnen hun directie meestal op tijd wordt begonnen aan de belangrijkste beleidsvragen, nog voordat de politieke urgentie ontstaat.

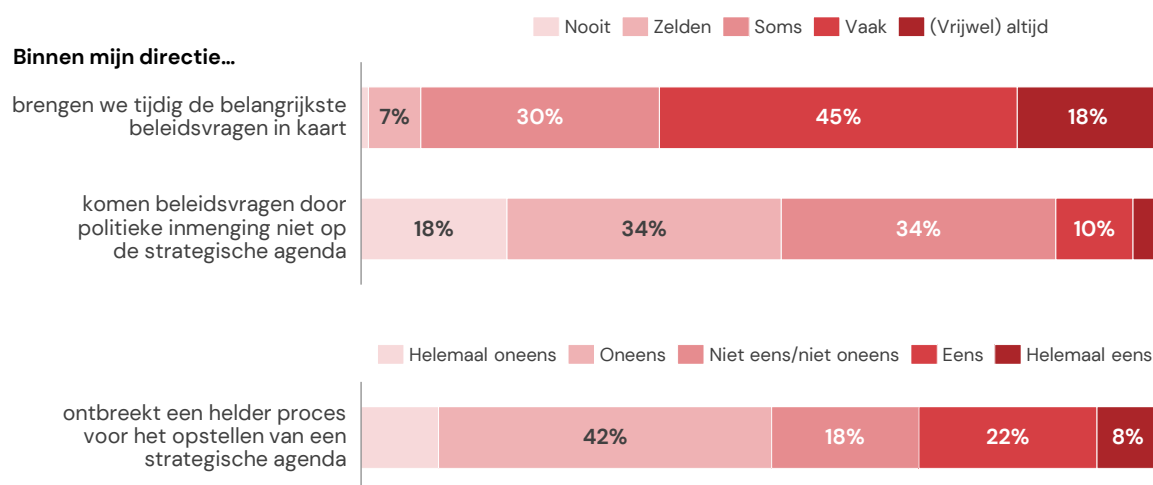
Politieke sturing wordt regelmatig genoemd als obstakel voor strategisch werk. Volgens 13% komt het vaak of (vrijwel) altijd voor dat beleidsvragen niet op de strategische agenda komen vanwege politieke of bestuurlijke inmenging. 34% van de respondenten stelt dat dit soms gebeurt. Zo omschrijft een ambtenaar als voornaamste obstakel de *“politieke wensen en voorkeuren voor bepaalde richtingen in plaats van strategisch vooruitdenken op een termijn langer dan de kabinetsperiode”*. Een ander signaleert *“politieke druk en focus op voor de politiek wenselijke thema’s en oplossingsrichtingen”* als obstakel.

Het voorkomen van conflicten verhindert moedig en toekomstgericht beleidsrelevant onderzoek

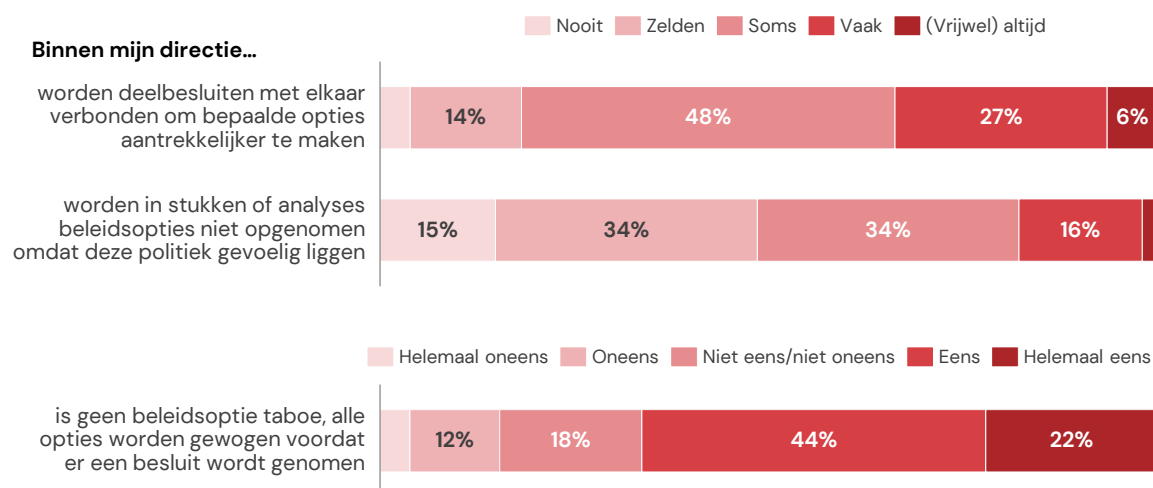
Volledigheid: Geen beleidsoptie lijkt taboe, toch komt het voor dat politiek gevoelige opties worden weggelaten of gekoppeld worden om besluitvorming te sturen. Volgens 66% van de respondenten worden alle beleidsopties gewogen voordat er een besluit valt (figuur 6). 49% geeft aan dat opties nooit of zelden worden weggelaten omdat deze politiek gevoelig liggen. De rest ziet dit vaker gebeuren. Daarnaast worden volgens 33% deelbesluiten meestal met elkaar gecombineerd om bepaalde opties aantrekkelijker te maken. Dit kan er indirect voor zorgen dat sommige beleidsopties minder kans maken.

Concreetheid: Teksten zijn meestal helder en concreet, maar soms wordt er met formuleringen gespeeld. 68% van de medewerkers geeft aan dat teksten binnen hun strategische directie meestal helder en concreet worden opgeschreven (figuur 7). Tegelijkertijd geeft 40% aan dat er soms met formuleringen wordt gespeeld om bepaalde voor- of nadelen minder nadruk te geven, volgens 27% zelfs vaak of (bijna) altijd. Een ambtenaar omschrijft dit als volgt: *“Onze eigen vrees voor moeilijke boodschappen en de neiging om ons te hullen in versluierende, moeizame formuleringen. Ik denk vaak: wat staat hier? Wat gaan we doen?”*. Het vermijden van conflicten wordt vaker genoemd als belemmering: *“Aardig zijn en het voorkomen van conflicten verhindert meer moedig en toekomstgericht beleidsrelevant onderzoek. Vaak worden interne meningsverschillen niet ervaren als kansen voor nieuwe perspectieven, maar als hindernissen”*.

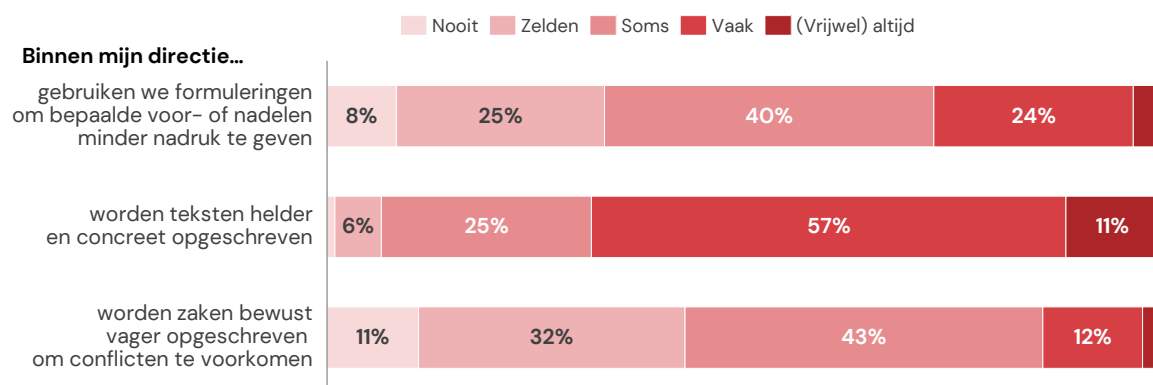
Figuur 5: Helder proces voor het opstellen van een strategische agenda, maar politieke druk kan onderwerpen hier soms van afhouden



Figuur 6: Geen beleidsoptie taboe, maar het komt voor dat deelbesluiten met elkaar worden verbonden of dat er opties worden weggelaten



Figuur 7: Bereidheid om nadelen en verschillen in opvatting te verbloemen kunnen heldere teksten hinderen



Bron: IPE-analyse

Pijler 3: Aansluiting

Flexibiliteit: Strategische directies kunnen goed inspelen op basis van actuele ontwikkelingen. Volgens 82% van de medewerkers is hun directie in staat om strategische prioriteiten aan te passen bij nieuwe ontwikkelingen (figuur 8). Daarbij zegt 71% dat plannen snel worden bijgestuurd wanneer de situatie daarom vraagt. Flexibiliteit voorkomt dat er aan achterhaalde onderwerpen gewerkt wordt of dat relevante zaken blijven liggen.

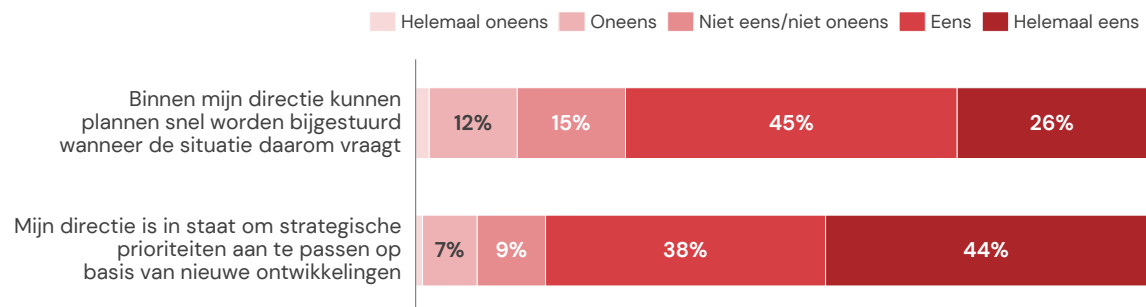
Expertise: Strategische directies hebben vaak voldoende aandacht voor wetenschappelijk inzicht en ‘de buitenwereld’, maar kunnen de expertise van andere departementen en uitvoerders beter benutten. Van wetenschappelijke inzichten wordt volgens 70% van de medewerkers voldoende gebruikgemaakt in de besluitvorming (figuur 9). Ook is er volgens 67% voldoende aandacht voor de visie en behoefte van de ‘de buitenwereld’. Wel kan er meer uit het contact met andere departementen en de uitvoering gehaald worden. Zo vindt slechts 37% dat uitvoerders voldoende worden betrokken bij het maken van beleid. En volgens een derde van de respondenten is het contact met andere departementen meer gericht op het ‘afstemmen’ van stukken dan op het ophalen van input. Tot slot kan ook de deskundigheid binnen de eigen organisatie beter worden benut.¹⁸

Door de afstemcultuur kunnen strategen minder geneigd zijn om door te vragen om het maximale uit een contact te halen. Zo blijft potentieel belangrijke informatie liggen. *“De Haagse cultuur, waarin alles afgestemd moet worden”, “de interne focus, waarin adviseurs elkaar bezighouden”* en *“de enorme brei aan*

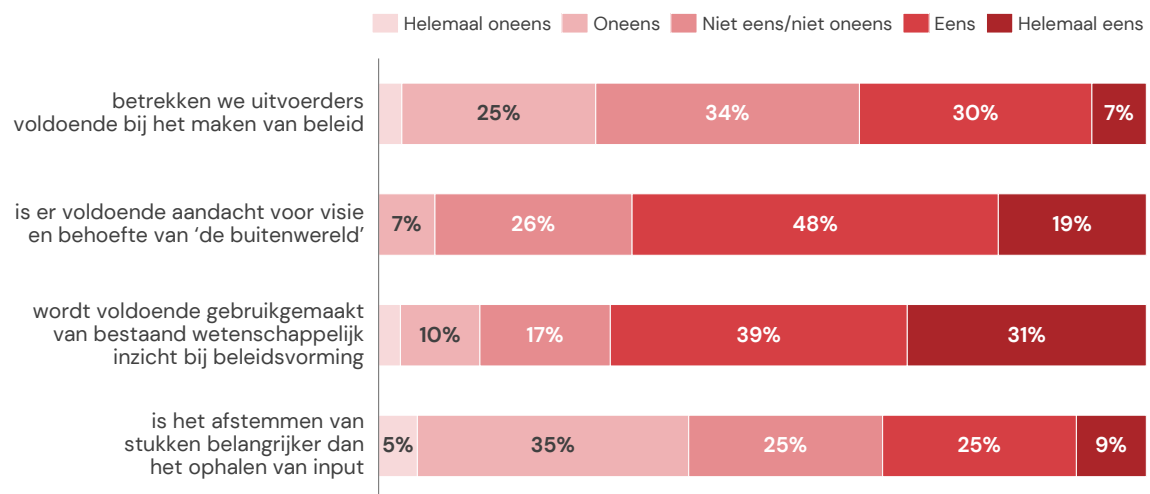
(overleg)structuren waarvan de overheid aan elkaar hangt” worden dan ook aangehaald als grootste obstakel voor strategisch werk. Ook wordt de *“sterke interne gerichtheid”* gehekeld en *“het gebrek aan openheid voor en soms ook actieve weerstand tegen alternatieven buiten de dominante beleidsideeën”*. De onderverdeling van de Rijksoverheid in relatief autonome departementen speelt een belangrijke rol in de moeizame kennisuitwisseling en samenwerking.¹⁹

Besluitvorming: Hoewel driekwart van de strategische directies hun adviezen onder de aandacht brengt bij buitenstaanders, zijn deze niet altijd leesbaar voor mensen van buiten de overheid. 71% van de medewerkers geeft aan dat de strategische adviezen en rapporten waar hun directie aan heeft gewerkt onder de aandacht worden gebracht (figuur 10). En volgens 55% waren deze stukken aantrekkelijk voor de lezer, bijvoorbeeld dankzij een heldere structuur en verduidelijkende afbeeldingen. Toch vindt maar 16% hun stukken ook echt goed leesbaar voor iemand van buiten de overheid. Zo geeft een ambtenaar aan dat *“de leesbaarheid van stukken wordt verminderd door wollige formuleringen”*. Een ander schrijft: *“We zijn naar binnen gekeerd, praten in een taal die een normaal mens niet begrijpt [...]”*. Het gevaar bestaat dat ambtenaren hun lezer overschatten, waardoor belangrijke boodschappen onvoldoende aankomen of onjuist geïnterpreteerd worden.

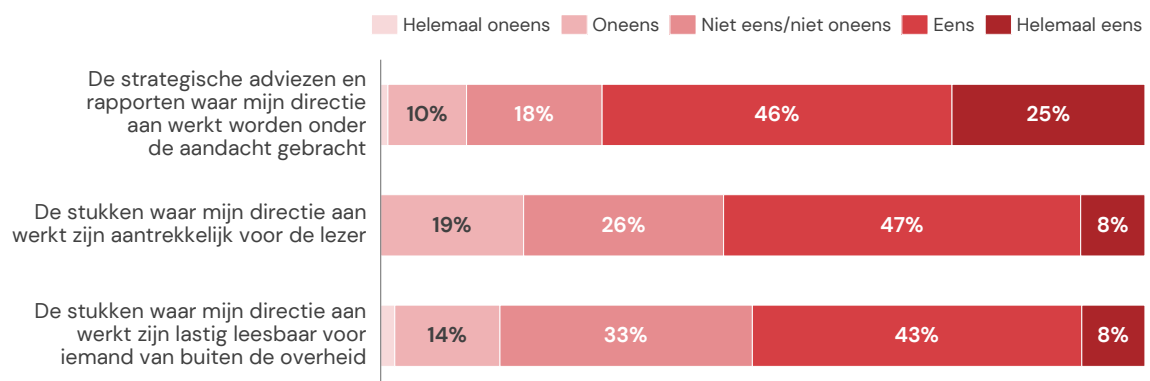
Figuur 8: Strategische directies kunnen goed hun plannen en prioriteiten aanpassen op basis van actuele ontwikkelingen



Figuur 9: Ruimte om expertise van andere departementen en de uitvoering beter te benutten



Figuur 10: Meerderheid vindt stukken aantrekkelijk, maar wel lastig leesbaar voor mensen van buiten de overheid



Bron: IPE-analyse

3 Verschillen tussen directies

Er zijn verschillen tussen ministeries en de planbureaus en adviesraden, net als tussen ministeries onderling. Dat zijn kansen om van elkaar te leren, bijvoorbeeld in het scheppen van ruimte voor ongestoord werken en het betrekken van uitvoerders.

Bij planbureaus en adviesraden is meer ruimte voor toewijding, en betere borging van onafhankelijkheid, maar minder flexibiliteit. Figuur 11 laat de verschillen tussen de onderzochte directies zien. Wat opvalt is dat de planbureaus (donkergrijs) gemiddeld beter scoren dan strategische directies van ministeries (blauw en rood). Bij ruimte voor toewijding, aandacht voor de buitenwereld, besluitvorming en concreetheid is het verschil significant (zie de online bijlage voor toelichting). De

uitzondering is flexibiliteit: hier scoren planbureaus en adviesraden significant slechter dan strategische directies van ministeries.

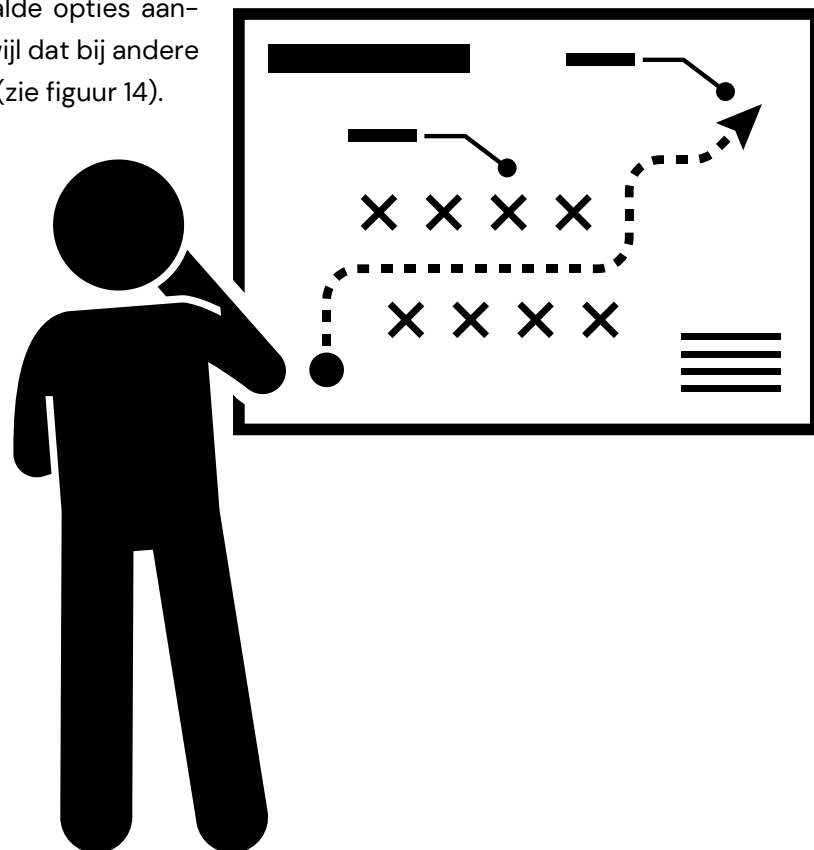
Ook tussen de strategische directies is een duidelijke spreiding te zien. Drie verschillende directies scoorden het hoogste op aansluiting, onafhankelijkheid en prioriteit. Deze drie zijn rood, de overige directies zijn blauw. De figuur laat zien dat de rode directies ook op de andere pijlers hoog scoorden.

Figuur 11: Meer ruimte voor toewijding en borging van onafhankelijkheid bij planbureaus en adviesraden, maar minder flexibiliteit

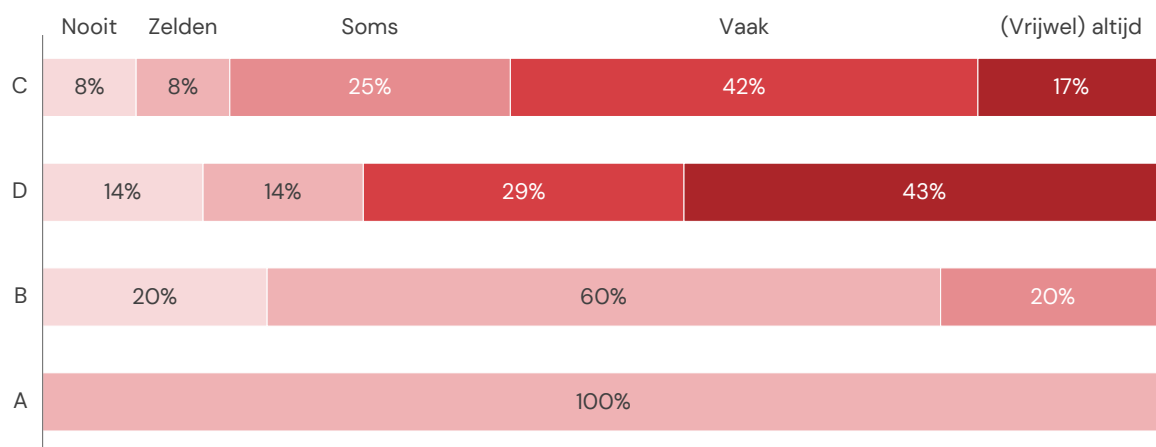


Bron: IPE-analyse

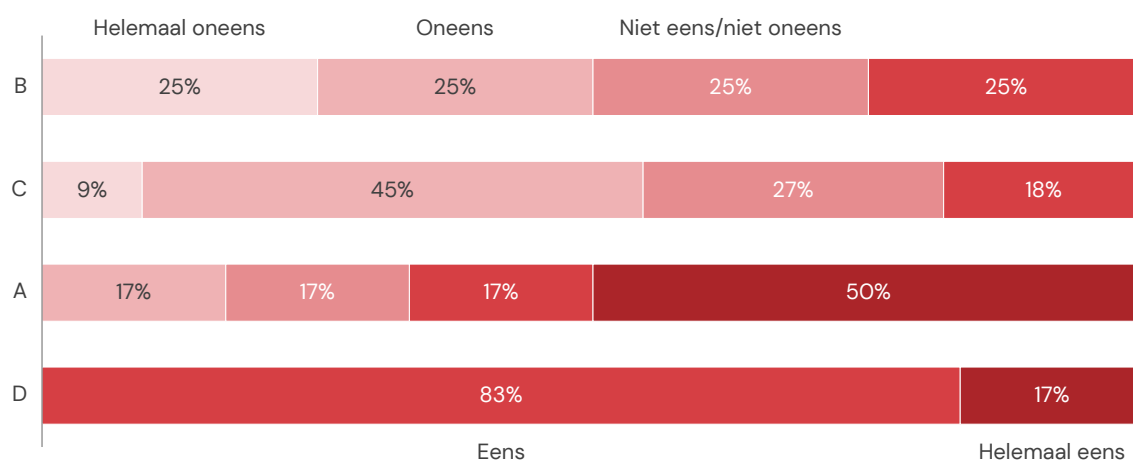
Door hun onderlinge verschillen kunnen strategische directies van elkaar leren. We lichten drie stellingen uit waarop sterk verschillend werd geantwoord. Zo zijn er directies waar 60% of meer van de medewerkers vaak of (vrijwel) altijd ongestoord en aaneengesloten kan werken aan langetermijnvraagstukken, maar ook directies waar dit voor helemaal niemand geldt. Zie figuur 12, waarbij de letters A, B, C, D, E en F elk voor een andere directie staan. Er zijn directies waar meer dan twee derde vindt dat de uitvoering voldoende wordt betrokken, en directies waar minder dan een kwart dit vindt (figuur 13). Ten slotte zijn er directies waar iedereen stelt dat er vaak of altijd deelbesluiten met elkaar worden verbonden om bepaalde opties aantrekkelijker te maken. Terwijl dat bij andere directies 14% of minder is (zie figuur 14).



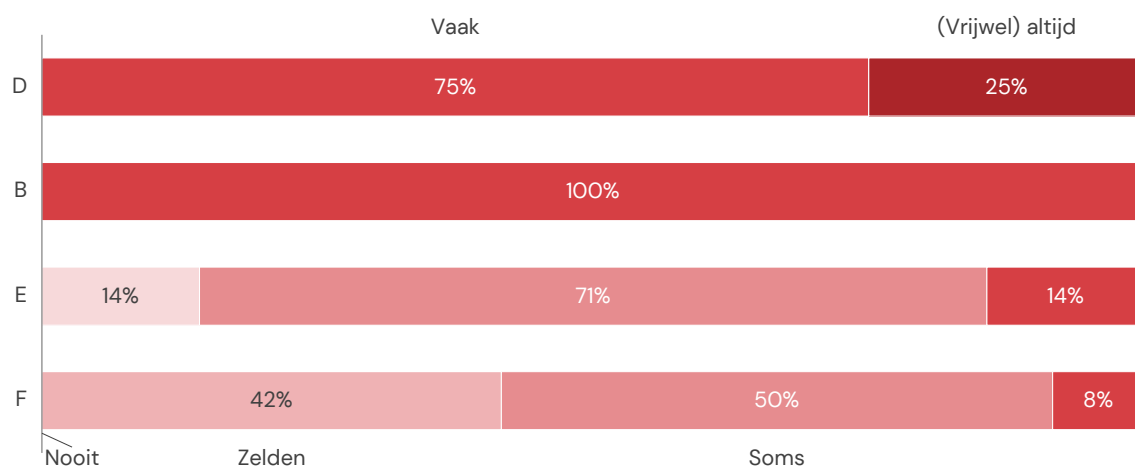
Figuur 12: Spreiding: "Ik kan ongestoord en aaneengesloten werken aan langetermijnvraagstukken"



Figuur 13: Spreiding: "Binnen mijn directie betrekken we uitvoerders voldoende bij het maken van beleid"



Figuur 14: Spreiding: "Binnen mijn directie worden deelbesluiten met elkaar verbonden om bepaalde opties aantrekkelijker te maken"



Bron: IPE-analyse

4 Conclusie en mogelijke verbeterstappen

Strategisch werk krijgt binnen ministeries aandacht, maar wordt vaak verdron-
gen door de korte termijn. Dit belemmert consistentie, volledige afwegingen
en duidelijke communicatie.

Het lukt strategische directies goed om hun plannen en prioriteiten aan te passen bij actuele ontwikkelingen. Ze vinden strategisch werk belangrijk en ontwikkelen daarvoor de noodzakelijke vaardigheden. Ze zijn flexibel bij nieuwe ontwikkelingen en nemen verschillende perspectieven mee – al verdient de uitvoering meer aandacht.

Maar het strategische werk moet stevig concurreren met kortetermijntaken. Dit uit zich erin dat strategisch werk regelmatig wordt onderbroken om het eventueel later weer te hervatten, afhankelijk van de aandacht die de korte termijn vraagt. Ook kunnen individuele medewerkers vaak niet ongestoord langere tijd aan strategische vragen werken. Het gebrek aan onafgebroken tijd voor het strategische werk is een keerzijde van de eerdergenoemde flexibiliteit.

Daarnaast bestaat het risico dat bij besluiten niet alle opties inclusief hun voor- en nadelen volledig worden afgewogen. Volgens een significant aandeel van de respondenten komt het soms of vaker voor dat opties worden aangepast of weggelaten om conflicten te voorkomen, of dat beleidsvragen door politieke inmenging zelfs helemaal niet op de strategische agenda komen.

Ten slotte ervaren respondenten hun stukken als lastig leesbaar voor de buitenwereld. Dat verkleint de kans dat de boodschap aankomt en dus invloed heeft op de besluitvorming.

In toekomstig werk willen we in kaart brengen wat de Rijksoverheid kan doen om de strategische functie te versterken. Ambtenaren hebben hier al een aantal suggesties voor gedaan in onze enquête, zoals het beter beschermen van de tijd die gereserveerd wordt voor strategische projecten. Andere mogelijkheden zitten in de hoek van het versterken van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) en een bredere inzet van dit soort onderzoeken.²⁰ De WRR heeft recent ook een aantal suggesties gedaan, waaronder het beter verbinden van strategische- en beleidsafdelingen via gemengde werkgroepen, en strategische werkgroepen zelfstandig laten rapporteren en publiceren.²¹

Bronnen

- 1 Kennisbank Openbaar Bestuur. (z.d.). *Het SG-DG-model*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 2 De Nederlandse overheid heeft deze eeuw nog niets substantieels tot stand gebracht, *bernardterhaar.nl*, 23 april 2021
- 3 Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021) Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek
- 4 Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur
- 5 Rathenau Instituut (2020) Kennis, kunde, beleidskeuzes
- 6 Wetenschappelijke Raad voor Regelingsbeleid (2025) Deskundige overheid
- 7 Instituut voor Publieke Economie (2022) Experimenteer met strategische projecten.
- 8 Schoei beleidseconomie op nieuwe leest, *ESB*, 106(4795S),
- 9 Een weerbare economie mag best wat kosten, Sandra Philippen, *Het Financieele Dagblad*, 6 september 2021
- 10 ; Laat wetenschappers een stap naar voren doen, Kim Putters, *Het Financieele Dagblad*, 3 september 2021
- 11 Een nieuw sociaal contract, *Prometheus*, 1 februari 2021;
- 12 *The 7 Habits of Highly Effective People*, Stephen Covey, 1989.
- 13 WRR (2025) Deskundige overheid
- 14 WRR (2025) Deskundige overheid, p. 138
- 15 Rasheed et al. (2015) The Impact of Feedback Orientation and the Effect of Satisfaction with Feedback on In-Role Job Performance
- 16 Heijboer et al. (2013) Een krachtige leer-cultuur voor continue leren
- 17 NSOB (2007) Balanceren tussen inkap-seling en afstoting
- 18 WRR (2025) Deskundige Overheid
- 19 WRR (2025) Deskundige overheid
- 20 IPE (2022) Experimenteer met Strategische projecten
- 21 WRR (2025) Deskundige overheid

tuut
or
ieke
onie



Instituut voor Publieke Economie
Prinsessegracht 6b
2514AN Den Haag

www.instituut-pe.nl
info@instituut-pe.nl