

Universiteit Leiden, Campus Den Haag
Faculteit Governance and Global Affairs
Masterthesis
Management van de Publieke Sector



Universiteit Leiden
Campus Den Haag

*Strategische planningsinstrumenten
bij het ministerie van Defensie*

Student Hans Veerbeek s1054430
Datum 05-07-2018

Begeleider Dr. Jaap Reijling
Tweede lezer Dr. Wim van Noort

Colofon

Universiteit Leiden
Campus Den Haag
Faculteit Governance and Global Affairs
Masterthesis Management van de Publieke Sector
Locatie Wijnhaven
Turfmarkt 99
2511 DP Den Haag

Contactpersoon

Hans Veerbeek
Student nr. s1054430
M 06 - 23 35 16 55
jtveerbeek@gmail.com

Versie

1.1

Betrokken personen

Rol	Organisatie	Functionaris
Student Master MPS	Min. van Defensie	Hans Veerbeek
Begeleider	Universiteit Leiden	Dr. Jaap Reijling
Tweede lezer	Universiteit Leiden	Dr. Wim van Noort
Geïnterviewden	HDB	Dr. S.J.G. Reijn
	HDB	Mevr. H.J. Kuyper
	HDBV	SBN ir. M.G.L.H. Tossings
	HDBV	Dhr. E.D. de Graaf MPA
	HDBV	KTZ(TD) ir. E.M. Pel
	CZSK	KTZ(TD) ir. J. Schreurs
	CZSK	KLTZ(TD) M. Simmeren EMSD
	DMO	Mr. J.G. Kuijper
	DMO	Drs. H.K. Alkema
	ADR	LKOL O.H. Smit RO

HDB = Hoofddirectie Beleid
 HDBV = Hoofddirectie Bedrijfsvoering
 CZSK = Commando Zeestrijdkrachten
 DMO = Defensie Materieel Organisatie
 ADR = Audit Dienst Rijk

Samenvatting

Defensieonderdelen gebruiken strategische planningsinstrumenten om voor de lange termijn richting aan hun organisatie te geven en te sturen op strategische prioriteiten. Hoewel soms al enkele jaren in gebruik, ontbreekt het inzicht in de nut en noodzaak van deze instrumenten. Van drie defensieonderdelen zijn vergelijkbare planningsinstrumenten onderzocht: de Bestuursstaf (regieagenda), het Commando Zeestrijdkrachten (Sail Plan 2030), en de Defensie Materieel Organisatie (strategische kaart). De initiële onderzoeksvraag is "Welke voorwaarden zijn bepalend voor een succesvolle toepassing van strategische planningsinstrumenten bij het ministerie van Defensie en in hoeverre wordt daaraan voldaan?" Het projectkader is het strategisch management van de publieke sector in Nederland. De doelstelling van het onderzoek is om aanbevelingen te doen voor succesvolle toepassing van strategische planningsinstrumenten bij het ministerie van Defensie, om daarmee het toekomstig gebruik van dit soort instrumenten te kunnen verbeteren. Het onderzoek betreft een kwalitatieve casestudy. Empirische data is verzameld door middel van documentenonderzoek en semigestructureerde interviews.

De basis voor het theoretisch kader vormt het tien-stappen-plan van Bryson: dit stappenplan biedt een gestructureerd raamwerk voor een strategisch planningsproces in de publieke sector. Dit raamwerk is vervolgens in het perspectief geplaatst van Mintzberg & Waters: uit hun theorie over strategieontwikkeling volgt dat er altijd een verschil zal zijn tussen hetgeen een organisatie van plan is en wat zij uiteindelijk uitvoert, mede onder invloed van opkomende strategieën, en de lessen die hieruit geleerd worden. Door dit kader is de onderzoeksvraag opnieuw geformuleerd tot "In welke mate wordt door de binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten het strategisch proces van Mintzberg & Waters en Bryson ondersteund, en welke randvoorwaarden zijn hiervoor bepalend?"

Uit de analyse van de data blijkt dat geen van de onderzochte planningsinstrumenten het proces van Mintzberg & Waters en Bryson volledig ondersteunt. De algemene randvoorwaarde is het ontbreken van een gestructureerde methode; geen van de defensieonderdelen is volgens een systematische wijze te werk gegaan, niet volgens Mintzberg & Waters en Bryson maar ook niet volgens enig ander model. In meer detail zijn vijf kritische succesfactoren geïdentificeerd: draagvlak en steun van de top van de organisatie, het betrekken van de interne en externe omgeving, het formuleren van fundamentele strategische vraagstukken, capaciteit voor implementatie en prestatiemeting, en het inrichten van het evaluatieproces. Aan deze succesfactoren is slechts gedeeltelijk voldaan, met wisselende toepasbaarheid per defensieonderdeel.

Het onderzoek bevestigt de bruikbaarheid van de theorie van Bryson; het aanvullende perspectief van Mintzberg & Waters is vooral nuttig gebleken voor de vereenvoudiging binnen het theoretisch kader.

Door de grote verscheidenheid binnen de defensieonderdelen, en niet aangetoonde samenhang daartussen, kunnen uit het onderzoek niet zonder meer algemene conclusies voor Defensie worden getrokken.

Aanbevelingen voor Defensie zijn ten eerste om de genoemde kritische succesfactoren mee te nemen bij een eerstvolgende herziening van het planningsproces; het hanteren van een gevalideerd model voorkomt bovendien dat aspecten worden overgeslagen. Ten tweede wordt aan raden van bestuur geadviseerd tijd vrij te maken voor reflectie en voor strategisch denken. Raadsleden moeten zich realiseren dat juist zij verantwoordelijk zijn voor de toekomst van hun organisatie.

Aanbevelingen voor verder onderzoek betreffen zowel meer diepgang als meer breedte binnen Defensie, alsook een uitbreiding naar andere ministeries in Nederland. Op het gebied van strategische planning van de publieke sector binnen Nederland of Europa ontbreken vergelijkende onderzoeken; er kan voor verder onderzoek wel worden aangesloten op bestaande Amerikaanse literatuur op dit gebied.

Inhoud

1	INLEIDING.....	8
1.1	AANLEIDING	8
1.2	ONDERZOEKSVRAAG	10
1.3	RELEVANTIE VOOR DEFENSIE	10
1.4	RELEVANTIE VOOR DE WETENSCHAP	10
1.5	OMVANG VAN HET ONDERZOEK	12
1.6	LEESWIJZER.....	14
2	THEORETISCH MODEL.....	15
2.1	INLEIDING.....	15
2.2	STRATEGIEVORMING IN ALGEMENE ZIN	15
2.3	STRATEGISCHE PLANNING: HET TIEN-STAPPEN-PLAN VAN BRYSON	18
2.4	ANALYSEKADER.....	29
3	ONTWERP VAN HET ONDERZOEK	34
3.1	INLEIDING.....	34
3.1	ALGEMEEN ONTWERP	34
3.2	DRIE CASUSSEN: BESTUURSSTAF, CZSK EN DMO.....	35
3.3	DATAVERZAMELING	37
3.3.1	<i>Documentenstudie</i>	<i>37</i>
3.3.2	<i>Interviews</i>	<i>38</i>
3.4	DATA-ANALYSE	39
3.5	BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	39
4	ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN.....	42
4.1	INLEIDING.....	42
4.2	REGIEAGENDA BESTUURSSTAF	42
4.2.1	<i>Intended strategy.....</i>	<i>42</i>
4.2.2	<i>Deliberate strategy</i>	<i>45</i>
4.2.3	<i>Unrealized / emergent strategy.....</i>	<i>47</i>
4.2.4	<i>Realized strategy.....</i>	<i>50</i>
4.2.5	<i>Strategic learning.....</i>	<i>53</i>
4.2.6	<i>Subconclusie</i>	<i>56</i>
4.3	SAIL PLAN CZSK.....	57
4.3.1	<i>Intended strategy.....</i>	<i>57</i>
4.3.2	<i>Deliberate strategy</i>	<i>59</i>
4.3.3	<i>Unrealized / emergent strategy.....</i>	<i>60</i>
4.3.4	<i>Realized strategy.....</i>	<i>62</i>
4.3.5	<i>Strategic learning.....</i>	<i>64</i>
4.3.6	<i>Subconclusie</i>	<i>65</i>
4.4	STRATEGISCHE KAART DMO	66
4.4.1	<i>Intended strategy.....</i>	<i>66</i>
4.4.2	<i>Deliberate strategy</i>	<i>68</i>
4.4.3	<i>Unrealized / emergent strategy.....</i>	<i>69</i>
4.4.4	<i>Realized strategy.....</i>	<i>70</i>
4.4.5	<i>Strategic learning.....</i>	<i>71</i>
4.4.6	<i>Subconclusie</i>	<i>73</i>
4.5	VERGELIJKING PLANNINGSINSTRUMENTEN	74
4.5.1	<i>Intended strategy.....</i>	<i>74</i>

4.5.2	<i>Deliberate strategy</i>	75
4.5.3	<i>Unrealized / emergent strategy</i>	76
4.5.4	<i>Realized strategy</i>	77
4.5.5	<i>Strategic learning</i>	78
4.5.6	<i>Subconclusie</i>	79
4.6	EINDCONCLUSIE	80
5	DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN	83
5.1	INLEIDING	83
5.2	REFLECTIES	83
5.2.1	<i>Reflectie op de theorie</i>	83
5.2.2	<i>Reflectie op het onderzoek</i>	85
5.3	DISCUSSIE	86
5.4	AANBEVELINGEN	89
6	NAWOORD	91
BIJLAGE A	LITERATUURLIJST EN BRONNEN	93
A.1	WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR	93
A.2	GERAADPLEEGDE DOCUMENTATIE	96
BIJLAGE B	LIJST MET AFKORTINGEN	100
BIJLAGE C	VOORBEELD PLANNINGSINSTRUMENTEN	102
C.1	STRATEGISCHE KAART CZSK 2010-2013	102
C.2	SAIL PLAN CZSK (POSTER; SAMENVATTING VAN BROCHURE)	103
C.3	REGIEAGENDA BESTUURSSTAF DEFENSIE	104
C.4	STRATEGISCHE KAART DEFENSIE MATERIEEL ORGANISATIE	105
BIJLAGE D	LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN	106
BIJLAGE E	INTERVIEWPROTOCOL	107

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2008 introduceerde het defensieonderdeel Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) een zogenaamde "Strategische Kaart CZSK". Dit was een instrument waarbij op één blad de strategische doelstellingen van CZSK gevisualiseerd waren en ook de onderliggende factoren die aan het bereiken van die doelstellingen moesten bijdragen. De kaart maakte in één oogopslag duidelijk wat belangrijk was voor de organisatie en hoe de relaties tussen deze factoren waren. In 2010 werd de kaart herzien en opnieuw formeel bekend gesteld als de "Strategische Kaart CZSK 2010-2013" (zie bijlage C1). In de jaren daarna werden er echter geen resultaten bekend gemaakt en de kaart werd zonder verdere berichtgeving ingetrokken.

De Bestuursstaf van het ministerie van Defensie maakt voor de strategische planning al enige jaren gebruik van een zogenaamde regieagenda, die ook strategische kaart wordt genoemd (Defensie, 2013, p. 13, 18). De regieagenda is bedoeld om sturing te geven aan het ministerie van Defensie en vastgesteld door de Bestuursraad (BR), het hoogste bestuursorgaan van Defensie. Deze agenda moet de BR in staat stellen om: "... effectiever te sturen op strategische prioriteiten en de Bestuursstaf zijn rol als 'regisseur op hoofdlijnen' beter te laten uitvoeren" (Defensie, 2016a). Het initiatief voor de regieagenda ligt binnen de Bestuursstaf bij de Hoofddirectie Beleid (HDB).

De regieagenda, voor het eerst uitgegeven in 2012, is in de periode 2015-2016 grondig herzien en in het voorjaar van 2016, na een lange ronde van intern overleg, opnieuw vastgesteld (zie bijlage C2). De bedoeling is om de beleidsagenda van Defensie en andere vormen van strategische sturing samen te brengen in één agenda. Deze nieuwe regieagenda is formeel bekend gesteld via interne publicatiekanalen van Defensie. Volgens het document *Besturen bij Defensie 2013* (BBD, Defensie, 2013, p. 13) worden de belangrijkste doelstellingen uit de Beleidsvisie van Defensie "gevisualiseerd op een strategische kaart die behulpzaam is bij de sturing op de realisatie van de Beleidsvisie." Tot op heden zijn er echter geen resultaten van het werken met de regieagenda bekend gesteld.

In 2017 introduceerde CZSK een nieuwe variant van de strategische kaart in de vorm van een "Sail Plan 2030" (Verkerk, 2017)(Booij, 2017). Mogelijk was dit een reactie op het voorbeeld van de nieuwe regieagenda van de Bestuursstaf. Hoewel de vorm anders is dan de Strategische Kaart CZSK uit 2010, zijn de doelstellingen van het Sail Plan gelijk, namelijk richting geven aan de organisatie op de middellange en lange termijn, om daarmee

haar voortbestaan te verankeren. Het Sail Plan 2030 is uitgegeven in de vorm van een brochure (CZSK, 2017) en intern bekend besteld via het Defensie intranet.

Uit de bovenstaande twee voorbeelden (CZSK en Bestuursstaf) blijkt dat strategische kaarten bij sommige defensieonderdelen worden gebruikt als een strategisch planningsinstrument, maar het is niet duidelijk wat daarvoor de aanleiding is geweest, anders dan de korte referentie in het BBD 2013. Ook is niet bekend in hoeverre deze succesvol zijn geweest of in hoeverre er andere planningsinstrumenten worden gebruikt dan strategische kaarten.

Uit een interne evaluatie van het Bestuursmodel 2015/2016 (Defensie, 2015a/2015b/2015c) kan worden afgeleid dat CZSK en de HDB geen formele evaluatie van hun respectievelijke strategische kaarten hebben uitgevoerd, maar daar feitelijk wel behoefte aan hebben. Uit deze interne evaluatie blijkt ook dat het gebruik van de regie-agenda "gaandeweg is weggezakt" maar ook dat de focus en samenhang die de regie-agenda zou moeten brengen tegelijkertijd wel wordt gemist.

Van de andere defensieonderdelen is bekend dat er ten minste één ander defensieonderdeel is dat een eigen strategische kaart gepubliceerd heeft, namelijk de Defensie Materieel Organisatie (DMO) (zie bijlage C3). Voorts blijkt uit interne bronnen bij Defensie (Defensie, 2016c/2017d) dat de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) inmiddels (stand van zaken begin 2018) bezig is met een herziening van het basisdocument *Besturen bij Defensie*, en dat de HDB van plan is om op grond van de nieuwe beleidsvisie van Defensie, die in maart 2018 is verschenen (Defensie, 2018) naar aanleiding van het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" (Regeerakkoord, 2017), een nieuwe Strategische Kaart uit te gaan geven.

Uit het bovenstaande blijkt dat een regieagenda en strategische kaarten als planningsinstrumenten worden gebruikt bij sommige defensieonderdelen, in ieder geval bij de Bestuursstaf, bij het CZSK en bij de DMO.

Dit sluit aan bij bevindingen van onder andere de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (IGK), die in zijn jaarverslag over 2013 (IGK, 2014) als overkoepelend thema constateert dat "het gevoel heerst dat een koers ontbreekt. (...) Voordat doelen zijn bereikt of lessen zijn geleerd, is de volgende reorganisatie al weer in gang gezet." Verder merkt ABD Topconsult (2013) in een kort onderzoek naar de bestuurlijke processen bij Defensie op: "Het ontbreken van een duidelijke koers van de organisatie leidt ertoe dat geld de bepalende en sturende factor lijkt te zijn geworden en niet een gedeelde en gedragen visie." Recent concludeerde ook de commissie Van der Veer (Van der Veer, 2017), weliswaar op een ander beleidsterrein, namelijk de bedrijfsveiligheid, dat er bij Defensie geen sprake is van

een sluitende leercyclus, niet op het niveau van de Bestuursstaf, noch op het niveau van de defensieonderdelen. Dit geeft aanleiding om als deel van het onderzoek naar strategische planningsinstrumenten ook te beschouwen in hoeverre er bij het gebruik van deze instrumenten sprake is van een lerende organisatie.

1.2 Onderzoeksvraag

Het bovenstaande leidt tot de volgende hoofdvraag:

Welke voorwaarden zijn bepalend voor een succesvolle toepassing van strategische planningsinstrumenten bij het ministerie van Defensie en in hoeverre wordt daaraan voldaan?

Gezien de hierboven geschetste context kunnen de volgende deelvragen gesteld worden:

- Welke strategische planningsinstrumenten worden door de defensieonderdelen gebruikt?
- Hoe gebruiken de defensieonderdelen deze planningsinstrumenten?
- Wat is het effect van het gebruik van een strategisch planningsinstrument door de defensieonderdelen?
- Welke factoren leiden tot een succesvolle toepassing van de gebruikte planningsinstrumenten?
- Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

1.3 Relevantie voor Defensie

Volgens de rapportages aan de Kamer (Defensie, 2017a en 2017b) hecht de defensieleiding aan het gebruik van strategische kaarten om daarmee sturing te geven aan de organisatie. Tot op heden blijkt evenwel bij sommige defensieonderdelen, waaronder ook de Bestuursstaf, een onduidelijk beeld te bestaan over nut en noodzaak van dit instrument. Om te voorkomen dat het gebruik van het instrument opnieuw wegzakt, kan relevant onderzoek gedaan worden naar mogelijke oorzaken van dit fenomeen. Op basis van de resultaten kan de strategisch kaart mogelijk met hernieuwde energie op de agenda worden geplaatst. Op dit moment lijkt hiervoor voldoende kennis te ontbreken; dit onderzoek kan bijdragen aan het dichten van dit kennelijk aanwezige kennistekort.

1.4 Relevantie voor de wetenschap

Er is uit de literatuur voldoende bekend over strategische planning voor organisaties en ook over het gebruik van strategische kaarten. Hoewel primair gebruikt in de private sec-

tor, zijn er ook vertalingen naar de publieke sector gemaakt. Op het gebied van strategische planning voor de publieke sector in algemene zin geldt het boek *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* van Bryson (2011) als standaardwerk. Op het gebied van strategische kaarten, als een vorm van strategische planning, zijn Kaplan en Norton (2004, 2006, 2008) maatgevend; in de jaren negentig van de vorige eeuw introduceerden zij de strategische kaart als een vervolg op de bekende *Balanced Score Card* (BSC). Zowel Bryson als Kaplan en Norton geven aan dat hun planningsinstrument een concept is, waarvan organisaties kunnen afwijken als zij dat voor hun eigen situatie nodig achten. Uit de *casestudies* die zij als praktische voorbeelden gebruiken, blijkt ook dat veel organisaties op een eigen manier invulling hebben gegeven aan de door de auteurs aanbevolen systematiek.

De visie van de genoemde auteurs over de manier waarop hun model bijdraagt aan de daadwerkelijke strategie van een organisatie, verschilt. Bryson benadrukt dat hij met zijn methode vooral strategisch denken, acteren en leren wil stimuleren, om daarmee fundamentele beslissingen voor het voortbestaan van een organisatie op een gestructureerde manier te kunnen nemen en zo publieke waarde te kunnen genereren (Bryson, 2011: 7-11). Strategische planning is voor Bryson geen doel op zich; zijn model biedt een algemeen raamwerk dat een organisatie kan helpen om een weloverwogen strategie te formuleren.

Kaplan en Norton (2000: 60) geven aan dat hun strategische kaart vooral bedoeld is om de strategie van een organisatie letterlijk inzichtelijk te maken, gebaseerd op de vier standaard factoren van de BSC. De kaart geeft oorzaak- en gevolgrelaties weer tussen de diverse BSC-aspecten, zodat de gekozen strategie enerzijds op een samenhangende opbouw beoordeeld kan worden maar daarmee ook op een eenvoudige manier uitgelegd kan worden aan de organisatie. De kaart is daarmee zowel een hulpmiddel voor het formuleren van een strategie als een hulpmiddel voor het presenteren van de strategie. Bryson en Kaplan en Norton spreken zich niet direct uit over hetgeen voor de toekomst van een organisatie van belang is, maar wel dat de geformuleerde strategie uiteindelijk moet leiden tot het bereiken van de missie en het creëren van (publieke) waarde.

Er zijn ook andere gezichtspunten over het ontwikkelen van strategieën en de doelstellingen daarvan, zoals Moore (2000), die in zijn visie het belang van het creëren van publieke waarde voorop stelt en van daaruit een eigen model inricht – hij zet dit tegenover modellen uit de private sector, die vooral financieel gedreven zijn. Een ander voorbeeld, specifiek gericht op Defensie, is Reijling (2015: 304), die in een recent promotie-onderzoek pleit voor kennisontwikkeling als centraal sturingsinstrument, gericht op het defensiebreed concretiseren van prestatiesturing en kostenbewust handelen. Hierbij zouden (ci-

viele en militaire) actoren zowel op beleids- als uitvoerend niveau bij elkaar moeten worden gebracht om hun interpretaties van operationele capaciteiten en kostenontwikkeling met elkaar te delen en daarmee invulling te geven aan een overkoepelend waardenstelsel.

Voor dit onderzoek zal de theorie van Bryson als basis worden genomen en in hoofdstuk 2 verder worden toegelicht en uitgewerkt. Bryson biedt namelijk door zijn model een raamwerk zonder waardeoordeel over de te volgen strategie zelf en over de manier waarop deze vormgegeven kan worden; aan de hand van zijn model kunnen verschillende concepten op gestructureerde wijze worden getoetst.

Zowel Bryson, Kaplan en Norton als Moore zijn Amerikanen en hun voorbeelden hebben vooral betrekking op Amerikaanse (publieke) organisaties. Er zijn geen overkoepelende onderzoeken bekend op Europees niveau en ook niet voor Nederlandse publieke organisaties. Evenmin is er binnen de Nederlandse defensieorganisatie bekend op welke manier strategische planningsinstrumenten gebruikt worden en in hoeverre deze succesvol zijn.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de concretisering van strategische planning in de publieke sector, doordat er meer inzicht ontstaat in de perspectieven die vanuit de omgeving van Defensie, en daarmee mogelijk ook voor andere overheidsorganisaties, een belangrijke rol spelen bij strategische planning. Dat is de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

1.5 Omvang van het onderzoek

Gezien de bovenstaande beschrijving, die mogelijk ook voor andere overheidsorganisaties in Nederland relevant is, is het onderzoek in theorie te betrekken op de gehele publieke sector in Nederland; dit is echter veel te omvangrijk gezien de beschikbare tijd. Het onderzoek wordt daarom beperkt tot het gebruik van strategische planningsinstrumenten bij het ministerie van Defensie.

De periode waarover het onderzoek zal plaatsvinden is gekozen als 2012-2018. 2012 was namelijk het jaar waarin, na onderkenning van ernstige tekortkomingen in de bedrijfsvoering, de ministers Hillen en Hennis-Plasschaert belangrijke aanpassingen in de bedrijfsvoering hebben doorgevoerd (Reijling, 2015: 243-245). Zo werd onder meer het besluitvormingsconcept van "opdrachtgerichte commando-voering" ingevoerd, waarbij de uitvoerende organisaties op hoofdlijnen worden aangestuurd en de uitvoerende organisatie een zekere vrijheid van handelen wordt gegund voor invulling van hun opdracht, zij het binnen financiële kaders. Bovendien zal het door de regelmatige functiewisselingen binnen

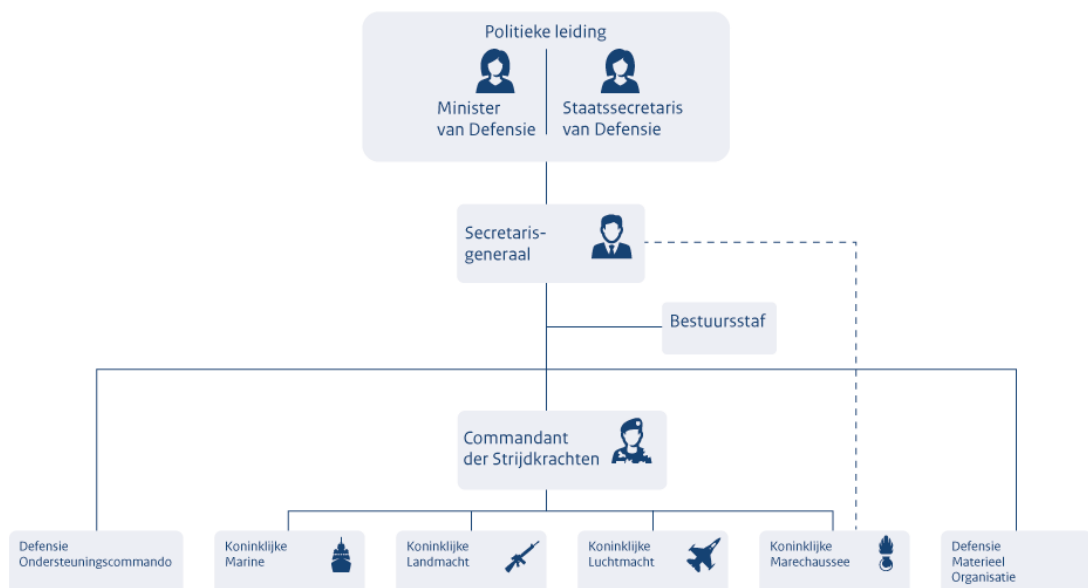
Defensie, zeker voor militairen, lastig zijn om veel verder dan zes jaar terug te grijpen en tegelijkertijd relevante data uit empirisch onderzoek te verkrijgen.

Binnen Defensie is nog een verdere beperking noodzakelijk ten aanzien van het aantal te onderzoeken defensieonderdelen. Defensie bestaat formeel uit zeven onderdelen, die in drie categorieën te groeperen zijn: de centrale Bestuursstaf in Den Haag, vier Operationele Commando's (OPCO's) en twee ondersteunende onderdelen, zie figuur 1. De vier OPCO's zijn het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK), het Commando Landstrijdkrachten (CLAS), het Commando Luchstrijdkrachten (CLSK) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). De twee ondersteunende onderdelen zijn het Defensie OndersteuningsCommando (DOSCO, voorheen Commando DienstenCentra: CDC) en de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Om het onderzoek binnen de gestelde omvang te kunnen uitvoeren maar wel een goede doorsnede van de defensieorganisatie te krijgen, wordt er per categorie één defensieonderdeel geselecteerd. Dit resulteert in een keuze voor de volgende defensieonderdelen:

- de Bestuursstaf,
- het CZSK en
- de DMO.

Dit betekent dus op voorhand niet een bewuste keuze voor een methode van verschil of methode van overeenstemming, binnen een meervoudige *casestudy* (Bleijenbergh, 2016: 49), maar een keuze die gemaakt is op de verschillen tussen de categorieën defensieonderdelen binnen de defensieorganisatie.

MINISTERIE VAN DEFENSIE



Figuur 1: organogram ministerie van Defensie (bron: www.defensie.nl).

De Bestuursstaf staat bestuurlijk gezien bovenaan de defensieorganisatie en is de enige in zijn categorie. Het CZSK en de DMO zijn gekozen omdat daar al van bekend is dat er gewerkt wordt met een strategisch planningsinstrument; bovendien is van het CZSK ook bekend dat er behoefte bestaat aan inzicht in de succesfactoren van het gebruikte planningsinstrument. In het organogram van figuur 1 zijn de operationele commando's met hun "oorspronkelijke" benaming zijn weergegeven, bijvoorbeeld Koninklijke Marine in plaats van Commando Zeestrijdkrachten, omdat deze laatste term bij het algemene publiek vaak minder begrip oproept. Voor dit onderzoek zal gebruikt gemaakt worden van de formele organisatietermen, zoals CZSK, omdat deze ook in de literatuur als zodanig voorkomen.

De voorwaarden die ten grondslag liggen aan een succesvolle toepassing van een strategisch planningsinstrument zullen in eerste instantie volgen uit het theoretisch kader; het model van Bryson biedt hiervoor een basis. Daarnaast kan een onderling vergelijk van de gebruikte instrumenten leiden tot een identificatie van succesfactoren.

Het onderzoek bestaat uit een combinatie van documentonderzoek (beschrijving van de gebruikte planningsinstrumenten, eigen evaluaties van Defensie, andere literatuur binnen of buiten Defensie) en empirisch onderzoek, waarbij zoveel mogelijk de betrokken opstellers van de planningsinstrumenten geïnterviewd zullen worden.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het theoretisch kader dat als basis dient voor de analyse die later zal worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 3 bevat de een beschrijving van de onderzoeksopzet, waaronder ook een toelichting op de drie onderzochte defensieonderdelen.

In hoofdstuk 4 geef ik een analyse van de gevonden resultaten.

Hoofdstuk 5 bevat reflecties over de theorie en het onderzoek, een discussie over de resultaten en aanbevelingen voor verder onderzoek.

Afgesloten wordt met een nawoord.

2 Theoretisch model

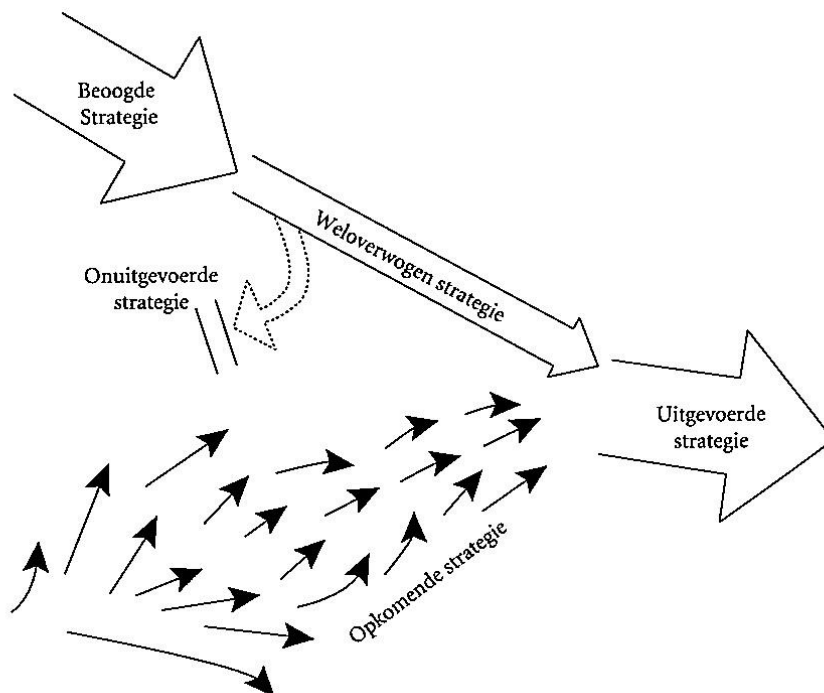
2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding aangegeven, kan het model van Bryson als basis dienen voor de inrichting van een strategisch planningsproces in een organisatie. Het model biedt echter ook ruimte voor een eigen invulling, die aansluit op het specifieke karakter van de organisatie. Daarom is het van belang om strategievorming eerst in een bredere context te plaatsen; dit geeft namelijk een achtergrond waartegen dit model geplaatst kan worden. Mintzberg & Waters (1985) bieden hiervoor nadere inzichten; deze zullen dan ook als eerste worden toegelicht. Vervolgens wordt het model van Bryson in meer detail uitgewerkt. Dit hoofdstuk wordt vervolgens afgerond met een analysekader op basis waarvan de toegepaste planningsinstrumenten binnen de genoemde defensieonderdelen kunnen worden geanalyseerd. Hierin komen zowel de zienswijzen van Bryson als die van Mintzberg & Waters terug.

2.2 Strategievorming in algemene zin

Een strategie wordt over het algemeen gezien als datgene wat de leiding van een organisatie van plan is om in de toekomst te gaan doen; het opstellen van een strategie is daarbij een analytisch proces om lange termijn doelen en de bijbehorende plannen voor een organisatie te formuleren (Mintzberg & Waters, 1985).

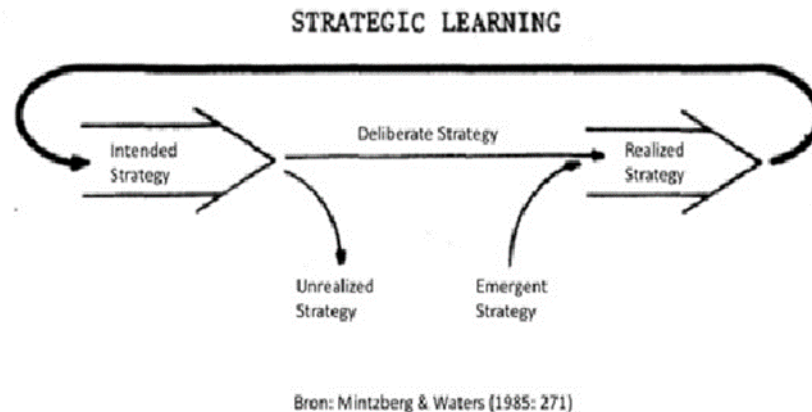
Hieruit kan geconcludeerd worden dat een strategie eerst geformuleerd moet worden, voordat deze ten uitvoer gebracht kan worden. Mintzberg & Waters (1985) betogen echter dat het bij onderzoek naar de ontwikkeling van strategieën beter is om te spreken van een strategie als “een patroon in een stroom van beslissingen.” Door binnen een organisatie verschillende gedragingen in het licht van deze definitie zichtbaar te maken, kan een onderscheid gemaakt worden tussen hetgeen de leiding van een organisatie van plan is (de beoogde strategie) en wat de organisatie feitelijk realiseert (de uitgevoerde strategie). Mintzberg & Waters vatten dit samen in de onderstaande figuur, waarbij weloverwogen strategieën erop gericht zijn om te komen tot de bedoelde strategie. Maar parallel daaraan onderkennen zij ook de zogenaamde opkomende strategieën. Dit zijn patronen van gedragingen, die spontaan tot stand komen uit de organisatie en niet per sé verbonden zijn aan de bedoelde strategie. Door de combinatie van weloverwogen en opkomende strategieën zal de uitgevoerde strategie nagenoeg altijd afwijken van de bedoelde strategie.



Figuur 2. Weloverwogen en opkomende strategieën (uit: Mintzberg et al, 1999: 20)

Mintzberg & Waters geven aan dat weloverwogen en opkomende strategieën in verschillende varianten voorkomen, die in meer of mindere mate kenmerken van het ene dan wel het andere model in zich hebben. Factoren die hierop invloed hebben zijn onder andere de manier waarop organisaties ingericht zijn, de aard van het leiderschap van een organisatie, de mate van effect die de omgeving op de organisatie heeft en het aanpassingsvermogen van de organisatie. De mate waarin een strategie wel of niet als weloverwogen kan worden betiteld, is overigens geen indicatie voor de mate van succes van die strategie: ook grotendeels opkomende strategieën kunnen succesvol (blijken te) zijn.

Gemeenschappelijke kenmerken bij het formuleren van strategieën zijn volgens Mintzberg & Waters in ieder geval dat er een vorm van centrale leiding is om de richting te bepalen en de interne organisatie te beïnvloeden, dat er een vorm van monitoring moet zijn om de resultaten te bewaken (*performance management*), dat er een manier is om van deze resultaten te leren (*strategic learning*, zie figuur 3) en dat er altijd een vorm van externe beïnvloeding zal zijn.



Figuur 3. Strategisch leren als onderdeel van strategievorming.

Mintzberg & Waters beschrijven de verschillende manieren waarop een strategie kan ontstaan en op welke manier een strategie als gevolg daarvan omschreven kan worden. Hoewel ze enkele algemene kenmerken van strategieën benoemen, doen ze geen aanbevelingen waaruit het al dan niet succesvol zijn van een strategie zou kunnen volgen. Wel concluderen zij dat een volledige geplande en weloverwogen strategie in de praktijk nooit voorkomt, omdat er altijd factoren zijn, zowel intern als extern, die de "stroom van beslissingen" beïnvloeden en doen afwijken van de initiële intentie.

Dit is verder uitgewerkt door Orlikowski (1996), die mede op grond van de inzichten van Mintzberg tot de conclusie kwam dat organisatieveranderingen de resultante vormen van een iteratief proces, waarin de top van de organisatie en de uitvoerende afdelingen met elkaar informatie uitwisselen. Zij stelde in haar onderzoek vast dat er door de organisatieleiding weliswaar formele impulsen werden gegeven tot veranderingen, maar dat de reacties daarop door de specialisten op uitvoerend niveau van de organisatie van grotere betekenis waren voor het feitelijke verloop van de organisatieverandering. Orlikowski vroeg zich af of een dergelijk proces in hiërarchisch opgebouwde organisaties of organisaties waarvan de leden grote weerstand bieden tegen iedere verandering ook toepasbaar zou zijn. Dergelijke organisaties bieden, aldus Orlikowski, mogelijk onvoldoende ruimte voor het ontstaan van nieuwe werkmethoden en structuren op basis van de door Mintzberg & Waters omschreven opkomende strategieën. Dit iteratieve proces wordt dan gehinderd door strikt hiërarchische relaties, of doordat een organisatie is opgebouwd uit min of meer zelfstandig functionerende organisatieonderdelen. Daarmee wijst zij op een belangrijke factor van invloed voor het met succes kunnen doorvoeren van strategische organisatieveranderingen in het genoemde soort organisaties (Reijling, 2015: 20-21).

De uiteindelijke (door de strategie gedreven) organisatieverandering kan zo gezien worden als een voortdurende wisselwerking tussen de organisatieleiding, de interne onderdelen van de organisatie en de omgeving, waarbij de omgeving wordt gevormd door zowel de omstandigheden als de belanghebbenden (de zogenaamde *stakeholders*). De verwachting is daarbij dat binnen een organisatie met grotendeels zelfstandig functionerende organisatieonderdelen er minder effect zal zijn van centrale beïnvloeding, en dat de organisatieonderdelen minder zullen bijdragen aan het ontwikkelen van opkomende strategieën (Reijling, 2015: 20-21).

Als raamwerk voor het vormgeven van een strategisch planningsproces, zal in de volgende paragraaf eerst het model van Bryson verder worden uitgewerkt.

2.3 Strategische Planning: het tien-stappen-plan van Bryson

De Amerikaan John Bryson is een gezaghebbend auteur op het gebied van strategische planning van de publieke sector; zijn boek "*Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*" wordt gezien als een standaardwerk (Dijkstra, 1998; Desmidt en Heene, 2005: 117-121). Het boek is voor het eerst in 1988 uitgegeven en inmiddels (in 2011) in een herziene vierde editie. Dit boek is daarom gekozen als basis voor het theoretisch kader.

Bryson heeft naast zijn wetenschappelijke carrière ook ervaring als consultant in de praktijk, waarbij hij betrokken is geweest bij verschillende strategische planningsprocessen in de publieke en semipublieke sector. Dit heeft geleid tot een steeds verdere verfijning en uitbreiding van zijn theorie. De basis van zijn werk is echter in de loop van de jaren onveranderd: een tien-stappen-plan, dat – mits gevolgd – kan leiden tot een succesvol strategisch planningsproces.

In de definitie van Bryson is strategische planning "een weloverwogen en gedisciplineerde manier om fundamentele beslissingen te formuleren en acties die inhoud en richting geven aan hetgeen een organisatie is, wat zij doet, en waarom." Strategische planning staat echter niet per definitie gelijk aan het vormen van strategieën (Bryson, 2011: 20). Strategische planning kan de bron van een strategie zijn, maar er zijn ook andere bronnen die tot een strategie kunnen leiden; Bryson sluit hier aan bij Mintzberg en geeft aan dat wat er in de praktijk tot stand komt meestal een combinatie is van hetgeen bedoeld was (de planning) en de opkomende strategieën (*emerging strategies*).

Als basis van het theoretisch kader volgt hieronder een overzicht van de tien stappen uit het plan van Bryson. Hierbij zijn vooraf vier aantekeningen te maken.

In de eerste plaats geeft hij aan dat de stappen niet noodzakelijk van begin tot eind doorlopen moeten worden, maar dat - afhankelijk van de omstandigheden - een organisatie op een bepaald moment ergens in het strategisch planningsproces kan of zal "instappen"; dat kan bijvoorbeeld een stap zijn die op dat moment het meest urgent is of voor de hand liggend gezien de omstandigheden waarin deze organisatie verkeert. De verwachting is echter wel dat een organisatie - eenmaal begonnen met een dergelijk strategisch proces - uiteindelijk alsnog alle stappen zal doorlopen. Bryson noemt het proces dan ook een cyclisch proces: na de laatste stap (de evaluatie) kan men weer vooraan beginnen. Hij spreekt zelf dan ook van de "*Strategy Change Cycle*".

Ten tweede geeft Bryson (2011: 46) aan dat met de implementatie maar ook met de evaluatie niet gewacht moet worden tot het eind van het proces; ook tijdens het planningsproces kunnen er al acties in gang worden gezet, die een gevolg kunnen zijn van een van de tussentijds afgeronde stappen. Hierbij speelt mee dat bij grote en complexe organisaties het doorlopen van het integrale proces een kwestie van jaren kan zijn.

Ten derde is van belang dat het model geschikt is voor publieke organisaties omdat Bryson bewust rekening houdt met politieke aspecten, zowel binnen als buiten de organisatie. Hij schenkt veel aandacht aan de interne en externe belanghebbenden en de afstemming met de interne en externe omgeving van een organisatie (waarbij overigens niet noodzakelijk met iedereen tot overeenstemming wordt gekomen), met als uiteindelijk doel het creëren van publieke waarde. Dit sluit aan bij de voortdurende wisselwerking tussen de leiding en de interne delen van een organisatie, zoals deze door Orlikowski (1996) werd beschreven.

In de vierde plaats benadrukt Bryson (o.a. 2011: 2) dat het planningsproces zelf geen wetmatigheid is: het voorgestelde proces moet strategisch denken, acteren en leren stimuleren, en als een deel van het planningsproces dit zou verstoren, dan moet dat deel overgeslagen worden. Deze boodschap komt zeer regelmatig in zijn boek terug en is op voorhand een belangrijk weerwoord op de verwachtbare kritiek dat zijn planningsproces te weinig flexibel zou zijn.

De tien stappen van Bryson

Stap 1. Start met het proces en kom tot overeenstemming over de manier waarop het proces dient te verlopen

Het doel van de eerste stap is om een formele start met het planningsproces te maken; iemand moet het initiatief nemen. Deze stap kan al leiden tot een korte inventarisatie van de belanghebbenden (*stakeholder analysis*). Daarmee moet bepaald worden wie de leiding heeft of krijgt over het planningsproces. Dit kan een persoon zijn maar meestal is het een team met voldoende bevoegdheden of in ieder geval mandaat van de leiding van de organisatie; het is belangrijk dat het proces de steun heeft van de leiding van de organisatie voordat ermee gestart wordt. Dit team moet direct een eerste inschatting maken van de mate waarin de organisatie gereed is om een strategisch planningsproces te beginnen (*readiness assessment*): bij onvoldoende invulling van de voorwaarden kan beter van het proces worden afgezien. Vervolgens is het van belang tot overeenstemming te komen met belanghebbenden (*stakeholders*) binnen en buiten de organisatie over de manier waarop het proces moet gaan verlopen. Belanghebbenden zijn personen, groepen of organisaties die een claim kunnen leggen op de aandacht, de middelen of de resultaten van een organisatie, of die de gevolgen ondervinden van de activiteiten van de organisatie. Deze eerste stap moet resulteren in een afgestemd plan van aanpak waaronder een planning op hoofdlijnen (*plan for planning*).

Stap 2. Stel de informele en formele bevoegdheden van de organisatie vast

De tweede stap is bedoeld om te achterhalen welke mandaten een organisatie heeft: wat mag zij doen en wat moet zij doen. Informele bevoegdheden betreffen de ruimte die een organisatie heeft om op te treden, maar ook wat er bijvoorbeeld door het publiek verwacht wordt van een organisatie zonder dat dit formeel is vastgelegd (*expectations*). Formele bevoegdheden betreffen datgene wat is vastgelegd in wet- en regelgeving en waar een organisatie aan gehouden kan worden (*requirements*). Bryson geeft aan dat organisaties vaak niet goed weten wat hun exacte verplichtingen en verantwoordelijkheden zijn, maar dat zij ook niet weten welke speelruimte er feitelijk is, waardoor ze zichzelf onnodig beperken aan het begin van het planningsproces. Het is dus belangrijk om goed in kaart te brengen waar de grenzen van de bevoegdheden liggen. Dit betreft niet alleen wat er verwacht of gevraagd wordt maar ook wat er niet verwacht wordt of juist verboden is.

Stap 3. Verhelder de centrale missie en waarden van de organisatie

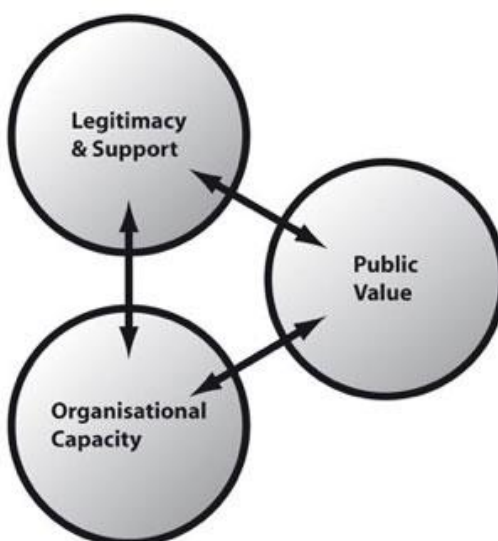
De missie van de organisatie geeft aan waarom zij bestaat en geeft inzicht in de doelstellingen (*purposes*) die bereikt moeten worden. Helderheid over de missie kan veel andere discussies binnen een organisatie kortsluiten omdat het richting geeft, niet alleen aan de organisatie zelf maar ook aan deelprocessen. Een goedgekozen en begrijpelijke missie

kan een inspiratie zijn voor zowel het eigen personeel als de *stakeholders*. De uiteindelijke missie kan een korte stelling zijn, maar er gaat vaak een uitgebreid proces van verschillende afwegingen aan vooraf.

Deze stap kan soms te vroeg komen omdat pas later in het proces goed duidelijk wordt wat de missie eigenlijk zou moeten zijn. Ook kan deze stap aanleiding geven voor een herziening van de bestaande missie, als blijkt dat de omstandigheden gewijzigd zijn of als de belanghebbenden andere verwachtingen hebben gekregen (zie ook stap 8 – ontwikkeling van een visie).

Bryson stelt dat de combinatie van bevoegdheden, mandaten (stap 2) en missie (stap 3) moet aantonen welke publieke waarde de organisatie schept. Deze combinatie levert de sociale rechtvaardiging en rechtmatigheid waarop het bestaansrecht van de organisatie is gebaseerd. Bryson verwijst hierbij o.a. naar Mark Moore, die bekend is van zijn theorie over *public value*, die hij introduceerde in 1995. Onder publieke waarde wordt volgens Moore verstaan datgene wat van toegevoegde waarde is voor de maatschappij, wat door de samenleving als waardevol wordt ervaren.

Waar Bryson publieke waarde noemt als een belangrijke factor aan het begin van zijn planningsproces dat later leidt tot de definiëring van strategische vraagstukken, stelt Moore (2000) publieke waarde als een zelfstandig begrip voorop in een eigen model voor strategievorming. Hij toont aan dat gangbare strategiemodellen, meestal gebaseerd op de private sector, voor de publieke sector niet werken. Hij introduceert daarom een eigen model waaraan een strategie in de publieke sector zou moeten voldoen; hij noemt dit de “strategische driehoek”, zie de onderstaande figuur.



Figuur 4. De strategische driehoek van Moore (uit: Moore, 2000).

De factor *public value* verwijst naar de publieke waarde die de organisatie zou moeten creëren. Er moet een “verhaal” zijn, waarmee kan worden uitgelegd wat de organisatie toevoegt aan de samenleving. Dit sluit aan bij de bovengenoemde stappen 2 en 3 van Bryson.

De tweede factor, steun en legitimiteit, verwijst naar de vraag waar de benodigde steun vandaan moet komen: welke externe bronnen gaan die steun leveren om het doel van de organisatie te bereiken? En wordt de organisatie door deze omgeving ook als legitiem gezien? Moore noemt dit de *authorizing environment*. Dit komt voor een deel terug in stap 2 van Bryson maar ook in de latere stappen die hieronder beschreven worden.

De derde factor, capaciteit van de organisatie, gaat over de vraag in hoeverre een organisatie zelf ook over de kennis en capaciteiten beschikt om het beoogde doel te bereiken.

Deze capaciteit zal voornamelijk binnen de eigen organisatie gezocht moeten worden, maar kan ook van buiten komen door middel van diverse vormen van samenwerking. Ook dit zien we in de latere stappen van Bryson terug.

Stap 4. Beoordeel de interne en de externe omgeving van de organisatie

Deze stap staat bekend als de SWOC/T-analyse: *strengths, weaknesses, opportunities, challenges/threats*.

Door een goede analyse van de externe omgeving krijgt de organisatie inzicht in de kansen en uitdagingen (*challenges*) of bedreigingen (*threats*). Factoren buiten de organisatie zijn meestal zaken die de organisatie niet kan beïnvloeden, maar het betreft ook groepen van externe belanghebbenden. Dit kan een reden zijn om hier een aparte en uitgebreide *stakeholder analysis* te maken; hiervoor zijn verschillende methodes beschikbaar die ook door Bryson worden aangereikt. Ook het doorlopen van verschillende scenario's kan een beeld geven van de kansen of bedreigingen die de omgeving biedt. Bryson maakt in zijn schema (zie figuur 5 hieronder) een onderscheid tussen de externe (stap 4A) en de interne omgeving (stap 4B), hoewel hij in de toelichting aangeeft dat deze gebieden soms ook kunnen overlappen. Voor het verkennen van de externe omgeving noemt Bryson drie categorieën, die het inventariseren richting kunnen geven, te weten krachten en trends (*forces and trends*), primaire externe belanghebbenden die direct of indirect invloed hebben op de middelen die de organisatie nodig heeft (*key resource controllers*), en mogelijke concurrenten of samenwerkingsverbanden (*competitors and collaborators*).

Door een goede analyse van de interne omgeving ontstaat een beeld van de sterke en zwakke punten van de eigen organisatie. Vaak hebben publieke organisaties wel een goed beeld van hun *input* gegevens maar minder goed van hun interne processen of hun *output*, terwijl dit ook nodig is voor een goede beoordeling van de zwakke en sterke punten. Soms ontbreekt ook een prestatie management systeem, wat het verkrijgen van een goed intern inzicht belemmert. Bryson stelt voor om de inventarisatie van de interne omgeving dan ook te richten op de genoemde drie deelgebieden: bronnen/inputs (*resources*), de

huidige strategie en interne processen (*present strategy*), en de prestaties/output (*performance*).

Stap 5. Breng de strategische vraagstukken in beeld waarmee de organisatie te maken krijgt.

Uit de eerste vier stappen moet blijken tegen welke uitdagingen een organisatie aanloopt. Bryson definieert deze "strategische vraagstukken" als fundamentele beleidsvragen of kriebieke uitdagingen die van invloed zijn op mandaat, missie en waarden, producten of dienstverlening; het raakt de afnemers of gebruikers, financiers, kosten, de eigen organisatie of het management. Omdat de informatie uit de eerste vier stappen de basis vormt voor stap 5, geeft Bryson ook aan dat deze eerste stappen grondig en uitgebreid moeten worden genomen, zodat er een compleet beeld ontstaat. Dit leidt vervolgens tot het formuleren van een aantal fundamentele vragen, die relevant zijn voor het voortbestaan van de organisatie. Deze vragen worden naast strategische vraagstukken ook wel strategische uitdagingen genoemd. De vraagstukken leiden in principe direct of indirect tot een vorm van conflict, dat opgelost moet worden: er moet iets veranderen in de verhouding van de organisatie tot zijn omgeving, of in de organisatie zelf, of in de missie van de organisatie. Als er geen concrete consequentie is van het niet adresseren van een strategisch vraagstuk, dan is het volgens Bryson geen strategisch vraagstuk.

Bryson suggereert een aantal methodes waarmee de strategische vraagstukken in kaart kunnen worden gebracht; de lijst van acht mogelijke methodes (*approaches*) is opgenomen in figuur 5 hieronder maar Bryson geeft ook aan dat de lijst niet uitputtend is. Opvallend is in de context van dit onderzoek de methode van *action-oriented strategy mapping* (AOSM), omdat het resultaat daarvan gelijkenis vertoont met de strategische kaart van Kaplan en Norton, zoals genoemd in de inleiding. Door diverse factoren uit de eerste vier stappen in een diagram met een oorzaak- en gevolgrelatie aan elkaar te koppelen, kan deze methode inzicht geven in mogelijke strategische vraagstukken. Bij Kaplan en Norton wordt de kaart gebruikt om de uiteindelijke strategie inzichtelijk te maken maar er zit een duidelijke overeenkomst in de werkwijze. Het verschil is echter dat Bryson de methode gebruikt als een tussenstap op weg naar het formuleren van een strategie, terwijl Kaplan en Norton hun strategische kaart presenteren als het eindproduct van een strategisch planningsproces. Bryson noemt overigens deze methode (AOSM) ook als een mogelijke variant bij de volgende stap, omdat op een hoger abstractieniveau dezelfde systematiek toegepast kan worden.

Stap 6. Formuleer strategieën en plannen om deze vraagstukken het hoofd te kunnen bieden.

In deze stap moeten de oplossingsrichtingen geformuleerd worden die aan de strategische uitdagingen, die in de vorige stap opgesteld zijn, het hoofd kunnen bieden. Conceptstrategieën en -plannen kunnen tijdens deze stap steeds verder worden verfijnd om uiteindelijk tot een aantal mogelijke oplossingen te leiden; er hoeft in deze fase nog geen definitieve keuze gemaakt te worden. Een strategie wordt hierbij door Bryson gedefinieerd als een patroon van bedoelingen, beleid, programma's, projecten, acties, beslissingen of toewijzing van middelen, dat definieert wat een organisatie is, wat zij doet en waarom. Een strategie moet een verbinding maken tussen hetgeen gezegd wordt, wat er besloten wordt, wat er feitelijk gedaan wordt, en wat daarvan de resultaten zijn.

Bryson benoemt verschillende benaderingen voor het ontwikkelen van strategieën, en beveelt er twee concreet aan, die terug te zien zijn in figuur 5. Een goede strategie moet volgens Bryson aan een lange lijst met voorwaarden voldoen. De strategie moet technisch en bestuurlijk uitvoerbaar zijn, politiek acceptabel voor de belanghebbenden en gericht op een concreet resultaat. Hij moet passen bij de waarden en filosofie van de organisatie, ook al is hij mogelijk bedoeld om deze te veranderen. Verder moet de strategie ethisch, moreel en legaal zijn en het toevoegen van publieke waarden stimuleren. Hij moet ook resulteren in de oplossing van het strategische vraagstuk dat de aanleiding was, en daarnaast ook publieke waarden creëren tegen acceptabele kosten.

We herkennen hierin ook de theorie van Moore, zoals genoemd bij stap 3 ("verhelder de centrale missie en waarden"). Moore vat zijn eigen model samen door te zeggen dat een goede strategie waardevol, aanvaardbaar, onderhoudbaar en uitvoerbaar moet zijn.

Het verschil tussen Moore en Bryson is onder andere dat Moore wel de drie aspecten van zijn driehoek benoemt maar niet hoe deze alle drie concreet geadresseerd kunnen worden. Bryson probeert in zijn model meer handvaten te geven voor een gestructureerde manier, aan de hand waarvan een effectieve strategie geformuleerd kan worden. Hier staat weer tegenover dat de strategische driehoek van Moore door zijn eenvoud alleen ook een krachtig model is waarin de essentiële aspecten voor een goede strategie inzichtelijk worden gemaakt.

De uiteindelijke bepaling van de strategie kan, afhankelijk van de grootte en complexiteit van de organisatie, pas bereikt worden in de volgende stap.

Stap 7. Kies een oplossingsrichting: het strategische plan

Afhankelijk van het aantal oplossingsrichtingen van de vorige stap, kan het nodig zijn om een formele keuze te maken voor een definitief plan, gebaseerd op een of meerdere strategieën. Deze keuze moet dan ook gesteund worden door alle betrokkenen zodat de strategie later op een effectieve manier uitgewerkt en geïmplementeerd kan worden. Afhankelijk van de grootte van de organisatie, kan dit een formeel moment zijn, waarbij de voorgestelde opties moeten worden goedgekeurd door de leiding van de organisatie. De vorige stappen waren voor een groot deel nog verkennend en inventariserend, in deze stap moeten er keuzes gemaakt worden. Afgezien van de leiding van de organisatie, kunnen ook groepen van belanghebbenden, zowel intern als extern, betrokken worden om de gekozen strategie te ondersteunen. Bryson geeft aan dat er natuurlijke momenten (*windows of opportunity*) kunnen zijn om keuzes voor een strategie vast te leggen, bijvoorbeeld op moment dat de omstandigheden om beslissingen vragen die niet langer kunnen wachten, of bij grote politieke verschuivingen die aanleiding geven om een (nieuwe) strategie juist op dat moment vast te stellen.

De uiteindelijk gekozen strategie kan worden vastgelegd in een strategisch plan, maar Bryson geeft aan dat dit niet altijd nodig is; dit hangt mede af van de soort organisatie en van de afspraken die bij stap 1 ("initiatie, plan van aanpak") zijn vastgelegd. Bryson noemt in zijn boek een groot aantal richtlijnen en factoren ter overweging, waarmee rekening gehouden moet worden tijdens het vaststellen van de definitieve strategie.

Stap 8. Ontwikkel een effectieve visie op de toekomst

In deze stap maakt de organisatie een beschrijving van de toekomst, hoe zij zichzelf ziet als het voorliggende strategisch planningsproces succesvol is afgerond. De gezamenlijke visie geeft richting aan de organisatie maar ook houvast voor het personeel – dat begrijpt daardoor "waar de organisatie heen wil". Dit past bij het concept van opdrachtgerichte commandovoering, zoals dit bij Defensie wordt uitgedragen (Reijling, 2015: 232, 236, 280). Een goed beschreven visie kan ervoor zorgen dat het personeel maar ook organisatieonderdelen weten wat er van hen verwacht wordt, zonder voortdurend toezicht of bijsturing.

Deze stap lijkt misschien laat te komen in het planningsproces, en voor sommige organisaties is die visie er ook al eerder. In dat geval wordt de visie gebruikt voor het bepalen van de strategische vraagstukken of voor delen van de uiteindelijke strategie. Maar voor andere organisaties is het pas na een aantal stappen in het planningsproces of iteraties van de vorige stappen mogelijk om een effectieve visie te formuleren. Dan is de informatie uit de vorige stappen nodig om te komen tot een visie die aan ene kant voldoende uitdagend en inspirerend is, maar aan de andere kant ook realistisch en haalbaar.

Tot slot geeft Bryson aan dat een visie niet altijd benodigd is voor het bereiken van concrete verbeteringen. Ook zonder visie kunnen de vorige stappen worden uitgevoerd en strategische vraagstukken geadresseerd. Vaak hebben organisaties dan al voldoende baat bij het gestructureerd doorlopen van de eerste stappen. Daarom staat deze stap in figuur 5 aangemerkt als "optioneel".

Stap 9. Ontwikkel een effectief implementatieproces

Hoewel de formulering van de strategie feitelijk bij de vorige stap is bereikt, bespreekt Bryson in zijn stappenplan ook de daadwerkelijke uitvoering en de voorbereidingen daarvoor: nadat het strategische plan is opgesteld, moet dit uiteindelijk ook leiden tot concrete acties in de praktijk. Daarvoor is het nodig om een proces te ontwikkelen dat leidt tot de uitwerking en uitvoering van de bedoelingen van het strategische plan. Bryson geeft ook hier een uitvoerige beschrijving van factoren om rekening mee te houden, aangevuld met richtlijnen voor een effectief implementatieplan. Stap 9 in figuur 5 geeft hiervan slechts een beperkt overzicht. Bryson noemt o.a. de betrokkenheid van de organisatieleiding en de interne en externe belanghebbenden, een breed bekend gestelde planning, een communicatieplan, een financiële planning, een structuur inclusief de middelen om de uitvoering in gang te zetten en te bewaken, ruimte voor aanpassingen tijdens de uitvoering en een manier hoe hier mee om te gaan (*ongoing learning*).

Verder moet er ook rekening worden gehouden met zaken die geen direct gevolg zijn van de strategie, maar wel moeten worden geadresseerd tijdens de uitvoering van de strategie, de zogenaamde opkomende strategieën (*emerging strategies*), zoals deze ook genoemd worden door Mintzberg & Waters (zie paragraaf 2.2).

Tot slot wijst Bryson op het belang van het inrichten van een systeem voor prestatie meting en prestatie management. Hij geeft aan dat ook dit ook voor publieke organisaties in toenemende mate van belang is, maar dat de gevraagde (en meetbare) informatie vaak politiek gekleurd is en soms lastig objectief te maken. Dit sluit aan bij de bekende dilemma's van prestatie meting in de publieke sector (De Bruin, 2006). Toch geeft Bryson aan dat het zonder een goed concept van prestatie meting nauwelijks mogelijk is om een strategisch managementsysteem te hebben dat de realisatie van de strategie daadwerkelijk inzichtelijk maakt.

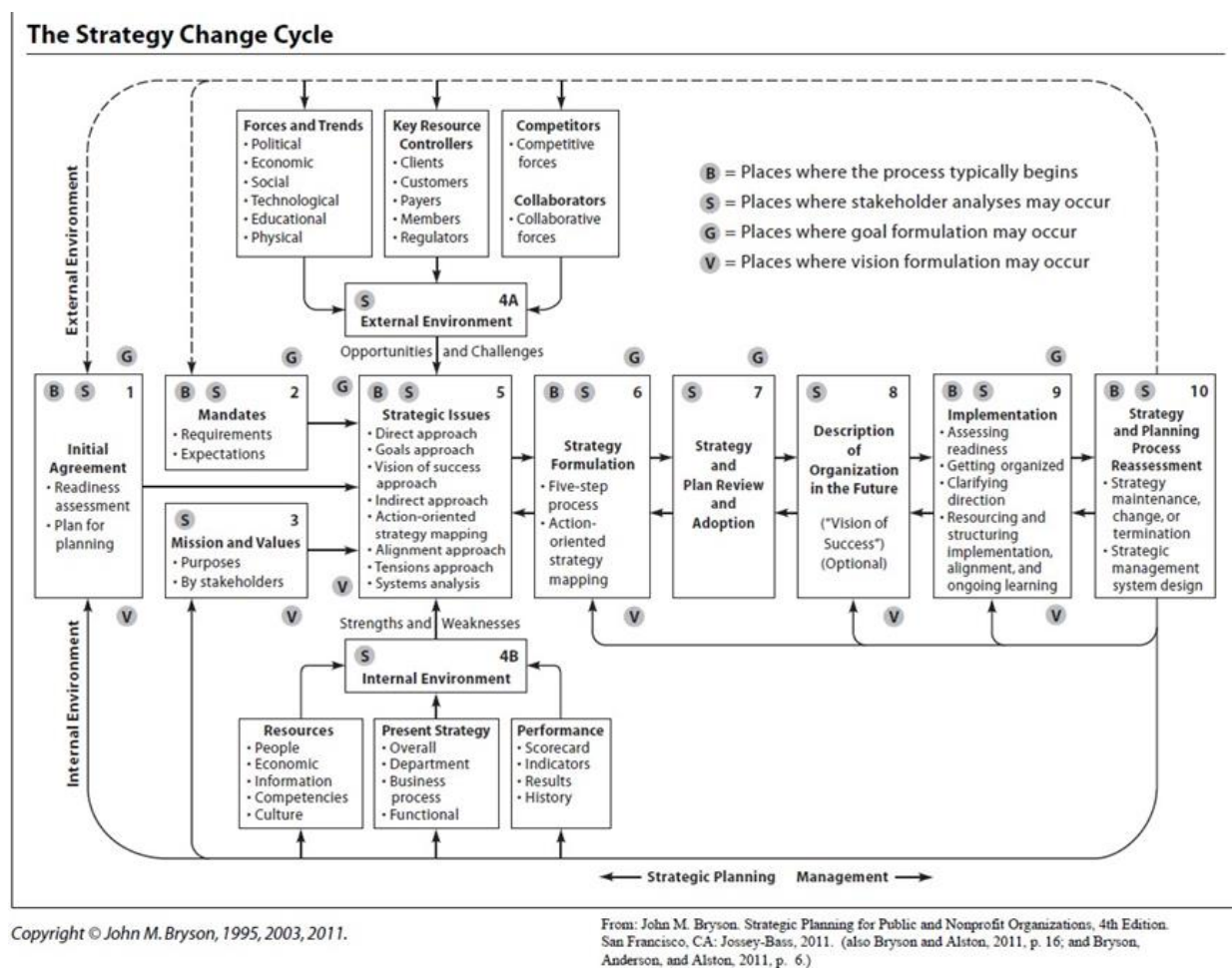
10. Evalueer de strategieën en het strategisch planningsproces

Nadat de implementatie gestart is, moet er na verloop van tijd een evaluatie plaatsvinden. Daarmee kan het proces worden bijgestuurd, of gedeeltelijk of helemaal opnieuw gedaan worden. Dit biedt een gelegenheid om de bestaande strategie bij te sturen, te veranderen of misschien wel te beëindigen. Maar ook het planningsproces zelf moet tegen het licht worden gehouden, voordat er een nieuwe ronde van strategische planning wordt gestart. Verder is het een gelegenheid om het systeem van strategisch management,

waaronder de prestatiemeting, te evalueren.

In sommige organisaties bestaat er al een proces van tussentijdse evaluaties, maar als dit niet het geval is, is deze stap een gelegenheid om een formele evaluatie in te richten en te starten. Deze stap kan formeel gezien worden als een indicatie van een lerende organisatie; maar er kan ook al eerder in het proces tussentijds teruggekeken worden of terug gegaan naar een vorige stap. Dit lerende aspect zagen we al eerder in figuur 3 (*strategic learning*).

Hieronder volgt een schematische weergave van het tien-stappen-plan van Bryson.



Figuur 5: Het stappenplan van Bryson (uit: Bryson, 2011: 44-45).

Uit de omcirkelde letters rechtsboven in bovenstaande figuur blijkt dat het proces op verschillende plaatsen kan beginnen (B), zoals eerder al is vermeld. Ook blijkt dat bij alle stappen een analyse of betrokkenheid van de belanghebbenden (S = *Stakeholders*) nodig

kan zijn; dat betekent een voortdurende betrokkenheid van zowel de interne als de externe belanghebbenden bij het planningsproces. Dit moet er onder andere voor zorgen dat er overeenstemming blijft bestaan tussen het planningsteam, de leiding van de organisatie en uitvoerende delen van de organisatie over het te volgen proces en de inhoud van de stappen. Naast het behouden van draagvlak en steun heeft dit ook tot doel om de op te stellen strategie tussentijds bij te sturen - met als uiteindelijk doel om de formele planning van de organisatie zoveel mogelijk daadwerkelijk te gaan realiseren. We herkennen in deze betrokkenheid de voortdurende wisselwerking tussen de leiding van een organisatie en de uitvoerende afdelingen, zoals ook genoemd door Orlikowski (1996).

Bryson geeft verder aan dat het stappenplan geen doel op zichzelf is: welk systeem van strategische planning er ook gebruikt wordt, de bedoeling is vooral dat strategisch denken, handelen en leren wordt gestimuleerd, met als uiteindelijk doel het verbeteren van de organisatie en het creëren van publieke waarde (Bryson, 2011: 21, 42); een (te) rigide systeem mag dit denkproces niet in de weg staan. Het model van Bryson lijkt in dit opzicht vooral een combinatie van de Planningsschool en de Politieke School uit de tien verschillende stromingen van strategievorming, zoals deze door Mintzberg et al (1999) beschreven zijn. Door de vele nuanceringen die Bryson zelf aanbrengt, worden de belangrijkste bezwaren die Mintzberg noemt tegen de Planningsschool (te formeel en te rigide) ondervangen.

Ook vermeldt Bryson (2011: 40) dat strategische planning op zich, en daarmee ook het volgen van zijn stappenplan, geen garantie voor succes is. Toch is zijn boodschap wel dat zijn strategische cyclus, gebaseerd op zijn eigen onderzoek en praktijkervaring, een goede basis vormt voor het inrichten van een strategisch planningsproces. Als de tien stappen zorgvuldig worden gevolgd, dan biedt dat een basis die een succesvol strategisch planningsproces mogelijk kan maken.

De tussenconclusie is dat het voldoen aan de tien stappen van Bryson een voorwaarde kan zijn voor succesvolle strategische planning in algemene zin, en daarmee ook voor de strategische planningsinstrumenten die gebruikt worden bij Defensie.

2.4 Analyse kader

Het analysekader levert de kernvragen en daaraan verbonden variabelen die dienen als basis voor de onderzoeksopzet (hoofdstuk 3) en voor de analyse van de resultaten van het onderzoek (hoofdstuk 4). Deze variabelen dienen als basis om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, namelijk:

Welke voorwaarden zijn bepalend voor een succesvolle toepassing van strategische planningsinstrumenten bij het ministerie van Defensie en in hoeverre wordt daaraan voldaan?

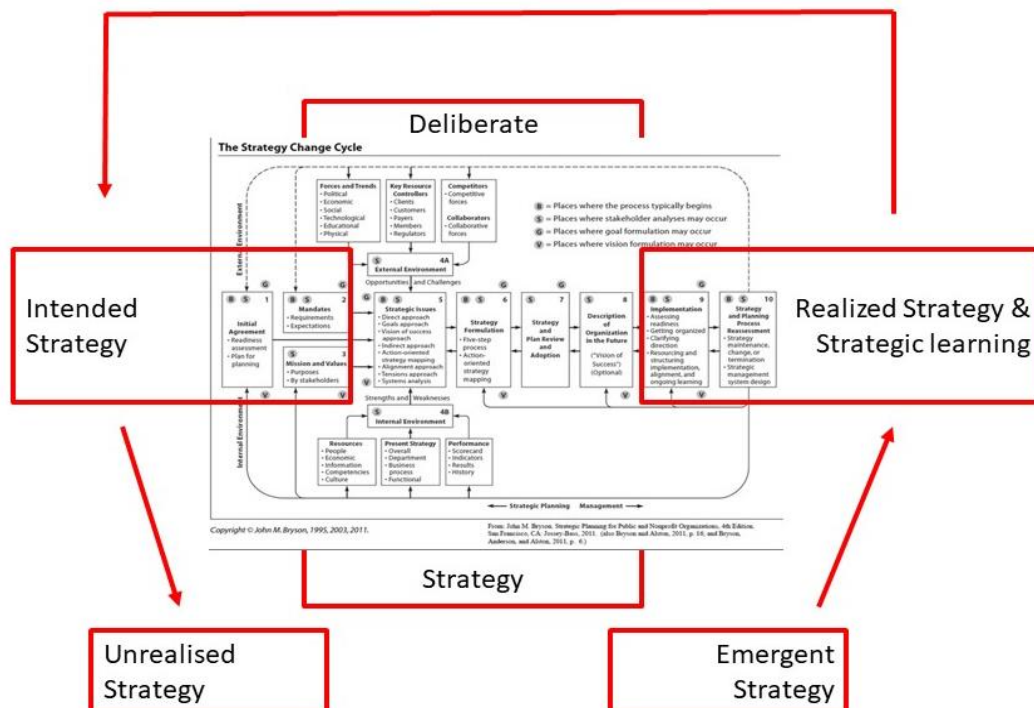
De door Defensie toegepaste planningsinstrumenten staan hierbij centraal; de veronderstelling is dat de toegevoegde waarde van de planningsinstrumenten samenhangt met de mate waarin deze het verloop van het door Bryson genoemde proces van strategische planning ondersteunen. Ten bate van analysedoeleinden is het echter gewenst om tot een verdichting van de tien genoemde stappen te komen en daarmee het strategisch planningsproces ook op een hoger abstractieniveau te bezien.

Wanneer we het model van Bryson beschouwen door de ogen van Mintzberg & Waters volgens figuur 3, dan zien we dat de eerste drie stappen van Bryson leiden tot het formuleren van de missie van de organisatie en, zoals ook Moore zegt, welke publieke waarde de organisatie moet genereren. Deze richtinggevende stappen geven aan wat de organisatie uiteindelijk zou moeten bereiken, hetgeen Mintzberg & Waters de *intended strategy* noemen.

De stappen 4 t/m 8 van Bryson kunnen vervolgens gezien worden – in het ideale planningsperspectief van Bryson – als de *deliberate* of weloverwogen strategie: hoe de strategie geformuleerd zou moeten worden om tot realisatie van de beoogde missie te komen, mede gebaseerd op alle interne en externe factoren en belanghebbenden.

De laatste stappen van Bryson, implementatie en evaluatie, komen overeen met de *realized strategy* van Mintzberg, de daadwerkelijke uitvoering van de strategie, zoals deze in de praktijk tot stand komt, en met *strategic learning*: het lerende aspect dat ontstaat bij het vergelijken van de gerealiseerde met de bedoelde strategie. Bij deze lessen kunnen bovendien ook de ervaringen betrokken worden uit de niet-bedoelde maar wel ontstane strategieën, de zogenaamde *emergent strategies*.

Het bovenstaande perspectief leidt tot de onderstaande figuur. Vanwege de ook in de literatuur veel gebruikte en bekende Engelse termen uit de theorie van Mintzberg & Waters, zijn deze in de oorspronkelijke taal blijven staan.



Figuur 6: Bryson (2011) door de ogen van Mintzberg & Waters (1985)

Hierbij zijn ten opzichte van Bryson vanuit figuur 3 eveneens de door Mintzberg & Waters genoemde *unrealized* en *emergent strategies* toegevoegd. Bryson benoemt de mogelijkheden wel van strategieën die niet gerealiseerd worden, of strategieën die opkomen zonder dat deze gepland waren, maar hij geeft ook aan dat het model daar niet bewust stappen voor reserveert; hij beschouwt het rekening houden met *emergent strategies* een onderdeel van de implementatiestap (stap 9).

Mintzberg & Waters beschrijven de *emergent strategies* als gedragingen of patronen die ontstaan ondanks of bij afwezigheid van andere intenties, zowel uit de omgeving als vanuit de organisatie. De leiding van de organisatie heeft er dus geen bewuste invloed op uitgeoefend. Net zo min als er volkomen *deliberate strategies* zullen zijn, verwachten zij echter ook niet dat er volkomen *emergent strategies* zullen optreden; dat zou betekenen dat er een patroon van gedragingen ontstaat zonder enige invloed van de organisatieleiding. Mintzberg & Waters maken ook een directe verbinding tussen *emergent strategies* en *strategic learning*. Juist het leren uit de praktijk van opkomende ideeën, die blijken te werken, is een indicatie dat een organisatie openstaat voor leren en aanpassen. Maar ook de niet-gerealiseerde strategieën dragen bij aan het leerproces, omdat daaruit naar boven kan komen wat blijkbaar niet werkt.

Samenvattend kan hiermee de onderzoeksvraag, gegeven het theoretisch kader, opnieuw worden geformuleerd naar deze vragen:

In welke mate wordt door de binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten het strategisch proces van Mintzberg & Waters en Bryson ondersteund,

en

Welke randvoorwaarden zijn hiervoor bepalend?

In meer detail leidt dat tot de volgende deelvragen. Hierbij gelden de vragen in eerste instantie voor elk van de drie te onderzoeken defensieonderdelen en daarbij per vraag steeds voor het desbetreffende planningsinstrument:

- Op welke manier is de "intended strategy" vastgesteld?
- Op welke manier is de "deliberate strategy" tot stand gekomen?
- Op welke manier zijn "unrealized" en "emergent strategies" verwerkt?
- Op welke manier is de "realized strategy" gerealiseerd?
- Op welke manier is "strategic learning" ingericht?

Aan deze deelvragen kan een slotvraag worden toegevoegd om tot de finale beantwoording van de onderzoeksvraag te komen:

- In hoeverre zijn de binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten onderling aan elkaar verbonden en wordt daarmee een zelfde doelstelling nagestreefd?

Gebaseerd op de gestructureerde manier waarop het model van Bryson is ingericht, kunnen de stappen uit zijn model als een eerste deel van het raamwerk voor het analysekader worden gebruikt:

stap	variabele	indicatoren / opbrengst
1	initiatie	start proces, beoordeling gereedheid, planningsteam, draagvlak/steun, stakeholders, plan van aanpak
2	mandaat, bevoegdheden	behoefte, verwachtingen, kaders, wet- en regelgeving, speelruimte
3	missie, waarden	doelstellingen, richting, zingeving, inspiratie, bestaansrecht, publieke waarde

4a	externe omgeving	SWOC/T, kansen en bedreigingen, stakeholders, externe bronnen, scenarioanalyse, trends, samenwerkingsverbanden, concurrenten, media
4b	interne omgeving	SWOC/T, sterke en zwakke kanten, capaciteiten, bronnen, input, output, prestaties, processen, prestatie management, leervermogen, kennis
5	strategische vraagstukken	uitdagingen, beleidsvraagstukken, fundamenteel, conflictmanagement, voortbestaan, dilemma's, systematische methodes en benaderingen
6	strategie formulering	opties, concepten, oplossingen, ontwikkelmethodes, (strategie)voorwaarden, waardevol, aanvaardbaar, onderhoudbaar, uitvoerbaar
7	strategie keuze	formele keuze, definitief plan, review, goedkeuring, draagvlak, stakeholders, window of opportunity
8	toekomstvisie	richting, lange termijn, vergezichten, uitdagend, inspirerend, realistisch, haalbaar
9	implementatie	uitvoering, praktijk, gereedheid van de organisatie, communicatieplan, structuur en middelen, budget, sturingsvariabelen, prestatie managementsysteem, opkomende strategieën
10	evaluatie	strategie onderhoud, aanpassing of beëindiging, evaluatie planningsproces, evaluatie managementsysteem, evaluatie prestatie meting, indicatoren voor succes, strategisch leren, lerende organisatie, adaptieve organisatie

Tabel 1. Onderdeel analysekader, gebaseerd op Bryson.

Hoewel Bryson zelf aangeeft dat een strategisch planningsproces niet noodzakelijkerwijs van begin tot eind volgens zijn stappenplan moet worden doorlopen, concludeert hij wel dat alle stappen een aanwijsbare functie hebben en dat deze in samenhang, als *Strategy Change Cycle*, een solide fundament leggen om een succesvol proces mogelijk te maken.

Door vervolgens naar deze begrippen te kijken in lijn met figuur 6 hierboven, waarbij het perspectief van Mintzberg & Waters wordt toegevoegd, ontstaat het uiteindelijke analysekader:

kernbegrip	variabelen	indicatoren
Intended strategy	Bryson stap 1-3	Zie tabel 1
Deliberate strategy	Bryson stap 4-8	Zie tabel 1
Unrealized / emergent strategy	Onuitgevoerde strategie	Geen aandacht, geen resultaat, geen succes, afgewezen
	Opkomende strategie	Ongepland, onbedoeld, spontaan, bottom-up, draagvlak
Realized strategy	Bryson stap 9	Zie tabel 1
Strategic learning	Bryson stap 10	Zie tabel 1

Tabel 2. Analyse kader, gebaseerd op Mintzberg & Waters, en Bryson

Mintzberg & Waters concluderen dat strategievorming in de praktijk vaak een combinatie van *deliberate* en *emergent strategies* zal zijn, maar vooral dat het strategisch leren, veelal aan de hand van juist de opkomende strategieën, tot een succesvol proces kan leiden. Strategieën zijn volgens dit inzicht succesvol indien de *intended strategies* uiteindelijk overeenkomen met de *realized strategies*, waarbij met behulp van *strategic learning* rekening moeten worden gehouden met de *emergent strategies*.

De bovenstaande kernbegrippen liggen ten grondslag aan de analyse, die zal worden uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3 Ontwerp van het onderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke manier de onderzoeksvragen beantwoord zullen worden. Eerst zal de algemene opzet van het onderzoek worden toegelicht, dan worden de onderzochte defensieonderdelen kort beschreven. Daarna volgt de methode van het verzamelen van de data en de manier waarop deze geanalyseerd zal worden. Dit leidt tot een schematisch weergave van de onderzoeksopzet. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.1 Algemeen ontwerp

Dit onderzoek betreft een kwalitatieve *casestudy* binnen het ministerie van Defensie. Het is een kwalitatief onderzoek omdat het bestaat uit het verzamelen en interpreteren van geschreven en gesproken materiaal, om aan de hand daarvan uitspraken te kunnen doen over strategische planning in de werkelijkheid. Het betreft een vergelijkende *casestudy*, waarbij volgens de hiërarchische methode wordt gewerkt, dat wil zeggen dat eerst drie afzonderlijke *casestudies* worden uitgevoerd en daarna een vergelijkende analyse over de drie onderzochte *cases* (Verschuren en Doorewaard, 2007: 187). Omdat het een kwalitatief onderzoek is, kunnen algemene uitspraken gedaan worden over de samenhang binnen en tussen de gebruikte planningsinstrumenten. Aangezien de *casestudy* wordt gedaan door een selectie van drie defensieonderdelen uit de gehele defensieorganisatie, kunnen we spreken van een *embedded casestudy design* (Bleijenbergh, 2016: 46).

Het projectkader is het strategisch management van de publieke sector in Nederland. Binnen dit kader wordt onderzoek verricht naar het gebruik van strategische planningsinstrumenten bij het ministerie van Defensie.

De doelstelling van het onderzoek is om aanbevelingen te doen voor succesvolle toepassing van strategische planningsinstrumenten bij het ministerie van Defensie, om daarmee het toekomstig gebruik van dit soort instrumenten te kunnen verbeteren.

Het onderzoek is afgebakend door het tijdvak van 2012 tot 2018 en door de keuze voor een drietal defensieonderdelen, te weten de Bestuursstaf, het CZSK en de DMO. De ontwikkelingen van de planningsinstrumenten binnen deze defensieonderdelen zullen onderzocht worden aan de hand van een analysekader dat gebaseerd is op de theorie van Bryson en Mintzberg & Waters. Er is daarom sprake van een deductieve onderzoeksbenade-

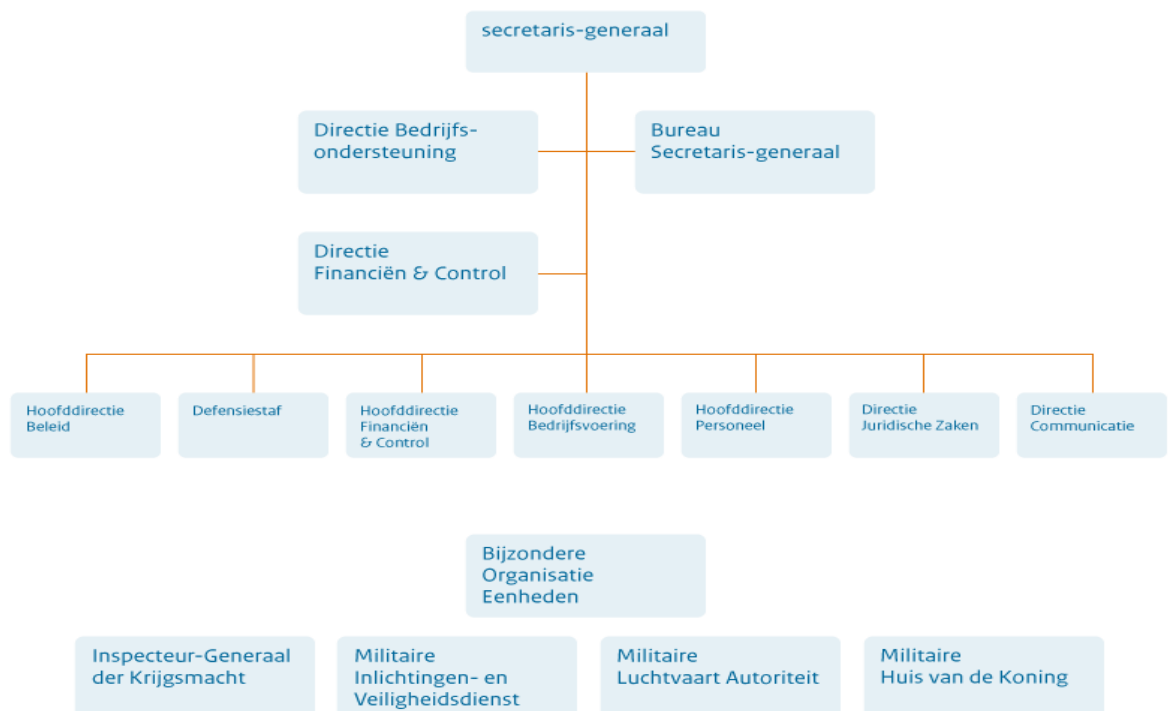
ring, waarbij het theoretisch raamwerk vooraf is vastgesteld. De kernbegrippen en bijbehorende indicatoren zijn weergegeven in tabel 1 en tabel 2. Er zijn vooraf geen hypothesen gesteld. Daarnaast zullen de planningsinstrumenten van de genoemde onderdelen in hun onderlinge samenhang beoordeeld worden. Empirische data wordt verzameld door middel van documentenonderzoek en semigestructureerde interviews.

3.2 Drie casussen: Bestuursstaf, CZSK en DMO

In de inleiding is al aangegeven wat de plaats is van de drie te onderzoeken defensieonderdelen in de defensieorganisatie (zie figuur 1). Hieronder volgt een korte toelichting over de feitelijke rol van deze onderdelen binnen het ministerie van Defensie, om daarmee de onderlinge relaties inzichtelijk te maken en de analyse beter te kunnen duiden.

Bestuursstaf

De Bestuursstaf maakt het beleid voor het ministerie van Defensie. De Bestuursstaf stuurt het departement op hoofdlijnen aan, verdeelt het Defensiebudget en controleert de uitgaven. De Bestuursstaf adviseert de minister als lid van het kabinet. De Bestuursstaf bestaat uit verschillende directies onder leiding van de secretaris-generaal (SG). Daarnaast hebben enkele organisatiedelen een bijzondere positie binnen het ministerie. Zie figuur 7 voor een organogram van de Bestuursstaf.



Figuur 7: organogram Bestuursstaf Defensie (bron: www.defensie.nl)

In het kader van dit onderzoek zijn van belang de Hoofddirectie Beleid (HDB) en de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV). De HDB zorgt voor samenhang in het Defensiebeleid, zowel intern als extern. Zij ondersteunt bijvoorbeeld de minister bij de beleidsbrief aan het begin van een regeerperiode (Defensie, 2013a) of bij de onlangs gepubliceerde Defensienota (Defensie, 2018). De directie maakt hierbij gebruik van kennis en ervaring binnen en buiten Defensie. De HDBV richt de werkprocessen en de organisatie van Defensie zo goed mogelijk in. Daarmee ondersteunt deze directie de operationele gereedstelling en inzet. De HDB is de penvoerder van de regieagenda/strategische kaart van Defensie en de HDBV is verantwoordelijk voor een deel van de uitvoering daarvan, bijvoorbeeld het speerpunt "Eenvoud in de Bedrijfsvoering" (zie bijlage C3).

De Bestuursstaf is gevestigd te Den Haag.

Commando Zeestrijdkrachten

Het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) is verantwoordelijk voor de gereedstelling van vloot- en marinierseenheden, zodat deze ingezet kunnen worden door de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Deze situatie bestaat sinds de bestuurlijke herinrichting van Defensie in 2005 (Reijling, 2015: 127-130). Het CZSK bestaat uit twee hoofdcomponenten: de vloot en het Korps Mariniers. De taken van CZSK zijn het brengen van veiligheid op zee, veiligheid vanuit zee en het verrichten nationale maritieme taken.

Binnen de staf van CZSK is de Directie Personeel & Bedrijfsvoering (DPBV) verantwoordelijk voor o.a. de controlfunctie, en ontwikkeling, beheer en bewaking van de bedrijfsvoering; daarnaast is de directie verantwoordelijk voor alles wat met personeelszaken te maken heeft. Een onderafdeling van DPBV was verantwoordelijk voor het beheer van de Strategisch Kaart CZSK en is dit ook nu voor het Sail Plan 2030 (zie bijlages C1 en C2).

De staf van het CZSK is gevestigd in Den Helder.

Defensie Materieel Organisatie

De Defensie Materieel Organisatie (DMO) is verantwoordelijk voor het voorzien in modern, robuust en veilig materieel voor de krijgsmacht; de materieelorganisatie is betrokken bij de aankoop, instandhouding en verkoop van materieel. Na aankoop geeft DMO het materieel aan de krijgsmachtdelen die de instandhouding ervan verzorgen. De logistieke organisaties van de krijgsmachtdelen zorgen voor verdere verspreiding en onderhoud. De DMO besteedt ook aandacht aan technische vernieuwing; samen met onderzoeksinstituten en de industrie zorgt DMO voor verbetering van technieken en materialen. De stafafdeling Bestuur & Bedrijfsvoering is verantwoordelijk voor het beheer van de Strategische Kaart DMO (zie bijlage C4).

Hoewel de DMO over een aantal locaties in het land verspreid is, was het grootste deel, inclusief de staf, tot recent gehuisvest in Den Haag. In 2016 is besloten om dit deel te verhuizen naar Utrecht (Defensie, 2016d). Eind 2017 heeft deze verhuizing plaatsgevonden.

Fase in de interventiecyclus

De drie defensieonderdelen bevinden zich met hun respectievelijke planningsinstrumenten waarschijnlijk niet in dezelfde fase van de interventiecyclus (Bleijenbergh, 2016: 21-22), omdat de start van het gebruik onderling niet is gesynchroniseerd; dit is gebleken uit het vooronderzoek. Bovendien vindt dit onderzoek op een relatief willekeurig moment plaats, dat wil zeggen dat het niet gedreven is door de daadwerkelijke fase waarin de planningsinstrumenten zich bevinden. Omdat echter van twee van de drie defensieonderdelen bekend is dat er wel behoefte is aan kennis over de inrichting van het gebruikte instrument, kunnen we stellen dat er sprake is van een diagnosegericht onderzoek. Bovendien is door het vooronderzoek bekend dat alle drie de gebruikte planningsinstrumenten ten minste stap 9 (implementatie) uit het model van Bryson hebben bereikt, aangezien de instrumenten formeel zijn gepubliceerd en ingevoerd. Dit onderzoek is uiteindelijk gericht op het analyseren van de factoren die inzicht geven in de mate waarin de binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten het strategisch planningsproces volgens Mintzberg & Waters en Bryson ondersteunen.

3.3 Dataverzameling

3.3.1 Documentenstudie

Het eerste deel van de dataverzameling betreft een deskstudie naar relevante documentatie. Dit is op te delen in vijf categorieën. Er is in eerste instantie breed verzameld, dat wil zeggen dat er geen beperkingen zijn opgelegd anders dan de drie defensieonderdelen en de genoemde periode. Voor informatie over de Strategische Kaart CZSK bleek het echter wel noodzakelijk om ook terug te gaan naar de periode 2010-2012, dat is iets ruimer dan eerder in de inleiding is aangegeven.

In de eerste plaats is er wetenschappelijke literatuur die gebruikt is voor het bepalen van het theoretisch kader; dit heeft geleid tot het analysekader zoals weergegeven in hoofdstuk 2. Ten tweede is er formele externe correspondentie: van Defensie met de Tweede Kamer, rapporten van de Algemene Rekenkamer (AR, voorheen ARK), rapporten van de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (IGK). In de derde plaats zijn er interne Defensiepublicaties, deze zijn veelal verkregen via toegang tot het interne defensie correspondentie systeem; ook is interne Defensie informatie verkregen via het Defensie intranet en via respondenten. Ten vierde zijn er interne defensiepublicaties in de zogenaamde huisbladen (Defensiekrant, Alle Hens, Materieelgezien); deze zijn primair bedoeld voor intern gebruik maar wel openbaar toegankelijk via de website <https://magazines.defensie.nl/>. Interne documentatie kan een goed inzicht geven in de interne boodschap die een defensieonderdeel uitdraagt, niet alleen intern maar ook voor externe lezers. Tot slot zijn er openbare

media, zoals bladen van belangenorganisaties (Carré, Marineblad) en kranten. In alle gevallen is de gebruikte bron opgenomen in de tekst, dan wel opgenomen als referentie in de literatuuropgave en bronnenlijst (bijlage A).

3.3.2 Interviews

Het tweede deel van de dataverzameling betreft het verkrijgen van informatie van personen door het houden van open, semigestructureerde interviews. Semigestructureerd wil hier zeggen dat de interviewvragen vooraf zijn opgesteld, mede aan de hand van het theoretisch kader (zie bijlage E), maar dat mogelijke antwoorden niet geformatteerd waren – er zijn open vragen gesteld, die de geïnterviewde grotendeels naar eigen inzicht kon beantwoorden. Pas bij onvoldoende relevantie of ontbreken van indicatoren in de antwoorden is er doorgevraagd. De geïnterviewden traden op als informant of als deskundige omdat zij soms direct, soms indirect betrokken bij waren bij het opstellen en het gebruik van de verschillende planningsinstrumenten. Ten bate van de leesbaarheid is echter bij de analyse in hoofdstuk 4 steeds de gangbare term ‘respondent’ gehanteerd.

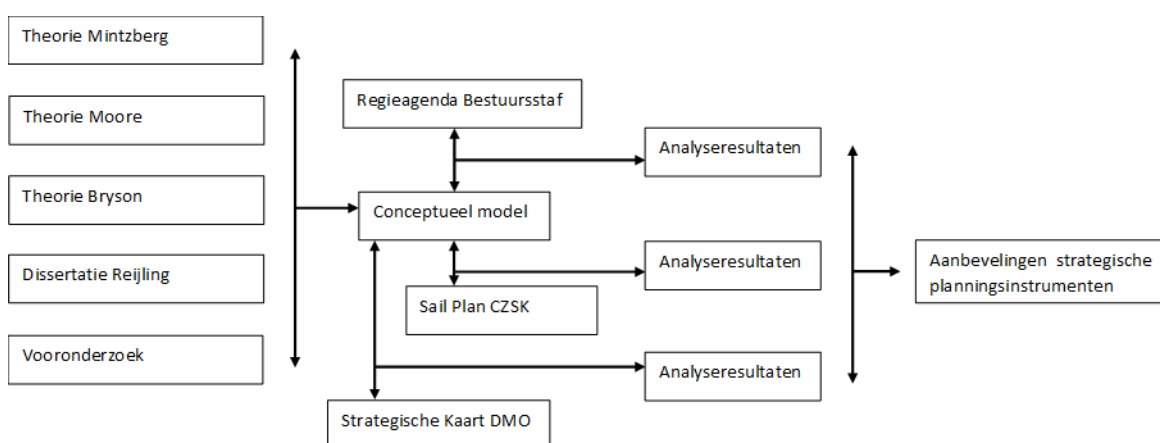
De selectie van de geïnterviewden heeft in eerste instantie plaatsgevonden door personen te zoeken die primair verantwoordelijk waren voor het opstellen van de verschillende planningsinstrumenten. Indien dit meer dan één respondent was per defensieonderdeel, zijn ook de tweede of derde betrokkenen geïnterviewd. De eerste ronde interviews is mede gebruikt om suggesties voor aanvullende respondenten te verzamelen, aanvullende documentatie op te vragen, en om kruisverwijzing naar de planningsinstrumenten van de andere defensieonderdelen te bevestigen.

Naast vertegenwoordigers van de drie defensieonderdelen is er een interview gehouden met een vertegenwoordiger van de Audit Dienst Rijk (ADR), vanwege een ADR rapport over de regieagenda van de Bestuursstaf, dat werd gevonden tijdens de deskstudie. Na bestudering van de overige documentatie, was er geen aanleiding om interviews te houden met vertegenwoordigers van de AR of de IGK. In totaal zijn er tien personen geïnterviewd, waarvan niemand anonimiteit heeft gevraagd. De namenlijst staat weergegeven op blz. 3.

De resultaten van de interviews geven onder andere inzicht in de processen in de tijd, in de betekenisgeving van het onderwerp en in de organisatiecultuur binnen het betreffende defensieonderdeel. Ze geven ook inzicht in de context waarin de gebruikte planningsinstrumenten zijn ontwikkeld en gebruikt. Alle factoren die met de strategische planningsinstrumenten samenhangen kunnen aan bod komen, omdat er weliswaar via een gestructureerde manier vragen zijn gesteld, maar er ook ruimte geboden is voor eigen inbreng van de geïnterviewden.

3.4 Data-analyse

Op basis van de verkenning van de theorie is het analysekader geformuleerd zoals weergegeven in tabel 2. In deze onderzoeksoptiek is het model van Mintzberg & Waters gecombineerd met de stappen van Bryson, wat gezorgd heeft voor de kernbegrippen en de bijbehorende meest voorkomende factoren als indicatoren. Deze zullen vervolgens gebruikt worden voor de analyse van de empirische data. Er is sprake van een deductieve analyse, aangezien het onderzoek een theorie toetst aan de hand van empirisch onderzoek. Dit is schematisch weergegeven in het onderstaande model.



Figuur 8: Onderzoeksmodel

Deze analyse is zowel toegepast op de gebruikte documentatie als op gehouden interviews. Bij de documentatie is dit naar verwachting minder volledig, omdat deze stukken door de verschillende defensieonderdelen opgesteld zijn, zonder dat daar sturing op mogelijk was door de onderzoeker, zodat niet alle kernbegrippen noodzakelijkerwijs aan bod zullen komen. Bij de analyse van de interviewdata is dit meer volledig mogelijk, omdat de onderzoeker door de vraagstelling zeker kan stellen dat alle kernbegrippen geadresseerd worden. Alle interviews zijn volledig uitgeschreven en vervolgens handmatig gecodeerd aan de hand van de thema's en de indicatoren uit het analysemodel. De volledige teksten zijn vanwege de omvang niet gevoegd, maar beschikbaar via de onderzoeker.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Methodentriangulatie

Door de combinatie van meerdere interviews met documentenonderzoek, kunnen de verkregen gegevens met elkaar vergeleken worden, waardoor de kwaliteit van de data wordt vergroot. Dit geldt in principe vooral voor de data binnen een bepaald defensieonderdeel,

maar vanwege de verwachte kruisverwijzingen geldt dit grotendeels ook tussen de defensieonderdelen onderling.

Hoewel de participerende observatie als methode van dataverzameling niet formeel is gebruikt, speelt de positie van de onderzoeker wel een rol. Als lid van de Bestuursstaf kan ik in mijn directe werkomgeving observeren hoe het gebruik van de regieagenda wordt toegepast en hoe dit door collega's wordt ervaren. Als officier van de Koninklijke marine, weliswaar niet werkzaam bij CZSK, wordt ik als 'extern geplaatste' wel geïnformeerd over plannen van CZSK, zoals het Sail Plan. Als lid van de Directie Plannen bij de Defensiestaf heb ik regelmatig contact met de DMO. Tot slot komt het voor dat ik in het kader van projectmatig samenwerken deelneem aan werkgroepen waarin ook CZSK en/of DMO vertegenwoordigd zijn. In alle vier de bovengenoemde gevallen was ik echter niet direct betrokken bij het opstellen, invoeren of evalueren van een van de drie onderzochte planningsinstrumenten, wat mijn onafhankelijkheid waarborgt.

Bronnentriangulatie

Binnen het documentonderzoek is een combinatie gemaakt van interne en externe stukken, alsmede van interne berichtgeving op het Defensie intranet; het volledige overzicht is beschreven in paragraaf 3.3.1. Deze combinatie biedt de mogelijkheid tot meerdere onderlinge kruisverwijzingen en garandeert diepgang en betrouwbaarheid.

Binnen de interviews is de betrouwbaarheid vergroot door steeds gebruik te maken van dezelfde vragenlijst en door de kennis die de onderzoeker gaandeweg heeft opgebouwd ten tijde van het uitvoeren van de interviews; dit biedt de mogelijkheid om gericht door te vragen of om voorbeelden uit documenten aan te halen.

Betrouwbaarheid en risico's

De betrouwbaarheid van de data door middel van interviews wordt vergroot door het interviewen van personen waarvan bekend is dat die over de juiste kennis van het onderwerp beschikken en door het houden van voldoende interviews per defensieonderdeel. Risico's zijn op dit vlak dat mogelijk niet de juiste of niet voldoende personen (meer) te traceren zijn. Dit kan mede veroorzaakt worden doordat bij Defensie sprake is van regelmatige functiewisseling, vooral bij militairen, die in principe elke drie jaar van functie wisselen. Ook kan de functiewisseling in combinatie met de verstreken tijd zorgen voor verminderd herinneringsvermogen van een respondent. Dit kan voor een deel gemitigeerd worden door de inmiddels opgedane kennis van de onderzoeker, zonder dat hierbij de respons gestuurd wordt. Alle relevante personages zijn echter bereikt.

De betrouwbaarheid van de geschreven data wordt over het algemeen als hoog ingeschat; er is geen reden om te twijfelen aan het waarheidsgehalte van de geschreven stukken. Er is geen sprake van mogelijk reactief gedrag omdat de documentatie is opgesteld

zonder dat bekend was dat deze aan een onderzoek onderworpen zou worden (Verschuuren en Doorewaard, 207: 225). Wel kan er een abstractieverschil zijn tussen met name de interne en de externe documentatie; ook kan er een verschil zijn tussen de boodschap van interne stukken en de besluitvorming die als gevolg daarvan uiteindelijk genomen is. Notulen van vergaderingen van de relevante hoogste bestuursorganen (Bestuursraad, Admiraliteitsraad, DMO-Raad) zijn over het algemeen niet of nauwelijks beschikbaar en bevatten daarnaast slechts een beperkte weergave van het feitelijk gezegde. Deze ontbrekende informatie wordt aangevuld door de geannoteerde data uit de interviews. Ter bevestiging van deze betrouwbaarheid kan als voorbeeld gelden dat ABD Topconsult (2013) bij een onderzoek naar de bestuurlijke processen bij Defensie constateerde dat “veel van de opmerkingen uit de gesprekken overeen kwamen met de constatering in de documentatie.”

Een risico bij de schriftelijke data is verder dat de interne informatie van Defensie voor een buitenstaander niet direct toegankelijk is en daarmee lastig verifieerbaar, met name voor toekomstig vervolgonderzoek, vooral als dit door een niet-Defensie medewerker zou worden verricht; er zijn echter geen stukken gebruikt die als “departementaal vertrouwelijk” waren gemerkt. Ook wordt informatie van het Defensie intranet niet structureel gearhiveerd. Dit risico is grotendeels gemitigeerd worden doordat afgedrukte versies van genoeg alle stukken bij de onderzoeker beschikbaar zijn.

Tot slot is er een risico in de mate van detail binnen de bronnen van interne documentatie. Door de positie van de onderzoeker is de verwachting dat interne documentatie binnen de Bestuursstaf uitgebreider beschikbaar zal zijn dan bij het CZSK of de DMO. Dit kan gedeeltelijk gemitigeerd worden door bij interviews naar aanvullende documentatie te vragen.

Bruikbaarheid resultaten

De externe validiteit van het onderzoek is zo goed mogelijk zeker gesteld door de keuze voor de drie genoemde defensieonderdelen. Door deze keuze voor drie verschillende “soorten” defensieonderdelen (bestuursorgaan - operationeel commando - ondersteunende eenheid) is inductieve generalisatie in principe mogelijk. De variatiedekkende representativiteit kan een basis vormen voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen (Boeije, 2016: 66). Door de grote variëteit van de defensieonderdelen onderling (Reijling, 2015: 303), met name ook van de resterende niet onderzochte onderdelen, moet hierbij echter enige voorzichtigheid betracht worden. Dit zal in hoofdstuk 5 (discussie en aanbevelingen) verder worden besproken.

4 Analyse van de onderzoeksresultaten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drie strategische planningsinstrumenten geanalyseerd aan de hand van het kader uit hoofdstuk 2. Eerst vindt er een afzonderlijke analyse plaats per defensieonderdeel, waarbij antwoord gegeven wordt op de deelvragen uit hoofdstuk 2.

Deze vragen waren:

- Op welke manier is de "intended strategy" vastgesteld?
- Op welke manier is de "deliberate strategy" tot stand gekomen?
- Op welke manier zijn "unrealized" en "emergent strategies" verwerkt?
- Op welke manier is de "realized strategy" gerealiseerd?
- Op welke manier is "strategic learning" ingericht?

Daarna worden de drie onderdelen vergeleken en zal de hoofdvraag worden beantwoord. Voor de analyse is gebruik gemaakt van de empirische data die verkregen is zoals dit in hoofdstuk 3 (onderzoekopzet) is beschreven.

4.2 Regieagenda Bestuursstaf

4.2.1 *Intended strategy*

Ondanks diverse recentere interne nota's waaraan verderop gerefereerd zal worden, ligt de basis voor de besturing van het ministerie van Defensie nog steeds vast in het document "Besturen bij Defensie 2013" (BBD2013, Defensie, 2013); hierin wordt beschreven op welke manier het departement wordt bestuurd. Ook wordt hierin uitgelegd dat inrichting van de besturing in principe is gebaseerd op het zogenaamde Beleid-, Plan- en Begrotingsproces (BPB). Aan het begin van een regeerperiode wordt de politiek-strategische oriëntatie vastgelegd in een Beleidsbrief, die de visie en het beleid voor de komende regeerperiode moet bepalen. In het BBD2013 wordt de regieagenda/ strategische kaart formeel genoemd: "de belangrijkste doelstellingen uit de Beleidsvisie worden gevisualiseerd op een strategische kaart, die behulpzaam is bij de sturing op de realisatie van de Beleidsvisie." Ook vermeldt het BBD2013 dat "de strategische kaart bij managementrapportages zal worden betrokken."

Het gebruik van de strategische kaart is waarschijnlijk mede een gevolg van de aanbevelingen die zijn gedaan door de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) in de nota

“Strategisch Defensie Management” (Defensie, 2011). Daarin wordt onder meer geconcludeerd dat er onvoldoende samenhang is tussen de diverse BPB-producten en dat er onduidelijkheid bestaat over de strategische doelstellingen van Defensie. Ook wordt de strategische kaart genoemd in de Strategische Kennis- en Innovatie Agenda 2011-2015, als een onderdeel van de toenmalige Strategische Monitor functie van Defensie (Defensie, 2016e).

Uit interne stukken blijkt dat er al in 2012 een eerste versie van de strategische kaart werd gepresenteerd aan de Bestuursraad (Defensie, 2012). Daarin werd ook de bedoeling van de kaart uitgelegd, namelijk “... als hulpmiddel voor de ambtelijke top, om regie op hoofdlijnen te voeren en daarover te communiceren. Andere defensieonderdelen kunnen er houvast aan ontleen voor hun plannen. De kaart moet focus en samenhang aanbrengen in processen en activiteiten.” Deze filosofie is in de loop van de jaren niet gewijzigd, hoewel later zal blijken dat er in de loop van tijd diverse nuanceringen zijn aangebracht. De kaart lijkt namelijk niet alleen een bedoeld te zijn geweest als een plannings- of sturingsinstrument maar ook als een visualisering van bestaand beleid.

Opvallend is dat uit de interviews blijkt dat het idee voor de regieagenda gebaseerd was op de strategische kaart van CZSK uit 2010. De Bestuursstaf was in die tijd op zoek naar een instrument dat een aantal problemen zou moeten oplossen: het deconfliteren van diverse lijsten met prioriteiten binnen de Bestuursraad (BR), zicht krijgen op de besluitvorming van de BR, de doelstellingen van de organisatie helder krijgen, en een middel hebben om hierover te communiceren. Een respondent: “en je krijgt de mensen anders ook niet mee, zelfs de Bestuursstaf was [in die tijd] afgehaakt; ook die mensen wisten niet wat ze moesten doen.” De initiatiefnemer van de regieagenda ontdekte dat CZSK bezig was met een strategische kaart, gebaseerd op de theorie van Kaplan en Norton, en besloot dit concept over te nemen voor een vergelijkbaar instrument binnen de Bestuursstaf. Het voorstel werd echter niet direct omarmd, er was veel scepsis binnen de BR en het voorstel om een extern bureau in de arm te nemen werd slecht ontvangen (“de kettingzaag ging aan”). Dankzij de toenmalige SG werd het voorstel uiteindelijk toch goedgekeurd en mocht het plan doorgaan. Dit betekende echter dat er geen sprake was van een breed gedragen besluit binnen de top van de organisatie, iets dat in de jaren daarna niet structureel verbeterde, zoals blijkt uit de andere interviews. Binnen het planningsteam dat werd opgericht was er echter wel commitment en behoefte aan duidelijkheid en samenhang, iets dat juist een strategische kaart zou kunnen brengen. Een belangrijk punt is dat de initiatiefnemer voor de regieagenda vanaf het eerste moment tot op heden nog steeds in functie is bij de Bestuursstaf en daarmee een continue factor vormt binnen het planningsteam.

Nut en noodzaak van strategie formulering werd en wordt door de initiatiefnemers sterk ondersteund: een behoefte die de organisatie zou hebben maar ook de werknemers die willen weten wat in de komende jaren belangrijk is. In deze gedachte is de regieagenda

opgesteld.

Andere respondenten waren (en zijn) echter minder overtuigd: het bestaande BPB-proces zou al voldoende sturing geven aan de organisatie, waardoor de noodzaak voor een regie-agenda niet wordt ingezien. Hierbij wordt echter ook terugverwezen naar de hiërarchie binnen de organisatie: "als de SG die behoefte wel heeft, dan is er dus ook behoefte, zo werkt dat." Daarmee werd de regieagenda meer plichtmatig geaccepteerd dan daadwerkelijk ondersteund.

Een andere respondent geeft aan: "Ja, de taken in de grondwet, dat zegt dus niks. Voor de brandweer en ambulances zijn keiharde eisen, maar voor Defensie is dat er helemaal niet." Hiermee wordt bedoeld dat het moeilijk is om voor een input gestuurde organisatie, met grondwettelijke taken, zelf een strategie of opdracht te genereren, wetende dat er geen meetbare output wordt gevraagd door de politiek.

Nut en noodzaak, de intentie van de regieagenda, was vanaf het begin voor meerdere uitleg vatbaar. Respondenten geven aan dat zowel "running the business" als "changing the business" werd geadresseerd, zonder dat het onderscheid duidelijk naar voren kwam. De gevraagde prioriteiten werden in de regieagenda niet duidelijk genoeg gesteld.

Sommige respondenten noemen ook de toenmalige bezuinigingen als een impliciete doelstelling: met minder mensen meer product leveren. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van de ADR (2014, 2015), waarbij het Thematisch Samenwerken in samenhang met de regieagenda wordt gezien als een manier om efficiënter te werken binnen de Bestuursstaf.

ABD Topconsult (2013) constateerde in 2013 dat Defensie naast wettelijke regels een groot aantal eigen procedures en werkwijzen heeft ontwikkeld. Mogelijk heeft dit geleid tot het thema "vereenvoudigen van de besturing" dat op de regieagenda staat en past bij de stap "mandaat/bevoegdheden" van Bryson, waarbij deze aan het begin van het proces geïntroduceerd moeten worden. Respondenten bevestigen dat er binnen Defensie veel eigen regelgeving is geïntroduceerd en dat dit veel capaciteit kost. Voor een deel voert dit waarschijnlijk terug op de jarenlange bezuinigingen, waar "ieder dubbeltje twee keer omgedraaid moest worden." Er is echter in de initiatiefase niet bewust naar regelgeving of bevoegdheden gekeken, later is het als actiepoint bij de implementatie opgenomen.

Een belangrijke kwestie die door sommige respondenten wordt aangehaald, is de mate van speelruimte die er werkelijk is voor een nieuwe missie: "ik denk dat die [missie] niet veel veranderd is, we blijven een input gestuurde organisatie, waar budget taakstellend is. En waar dan een verhaal bij wordt verzonnen, we proberen zo maximaal mogelijk de capaciteit overeind te houden." Hoewel de waarden van Defensie initieel niet werden geadresseerd in de regieagenda, ontdekte het planningsteam tijdens de oriënterende rondes

langs de defensieonderdelen dat de kernwaarden van Defensie nog niet voorkwamen in de concept regieagenda. Hierdoor kregen deze alsnog een prominente plek op de kaart.

Samengevat kan gesteld worden dat de “intended strategy” is vastgesteld op een manier die maar gedeeltelijk voldoet aan het theoretisch model. Draagvlak en steun van de top van de eigen organisatie (in dit geval de Bestuursraad) was niet duidelijk aanwezig en de kern van het planningsteam bestond uit slechts een enkele persoon, later twee personen. Aan mandaat en bevoegdheden werd relatief weinig aandacht besteed, hetgeen echter niet verwonderlijk is gezien de grondwettelijke taken van Defensie. Hiermee lag ook de missie min of meer vast, ook al is de regieagenda wel gebruikt om deze opnieuw te formuleren. De doelstelling van de regieagenda zelf was echter vanaf het begin niet helder genoeg, variërend van sturingsinstrument tot communicatiemiddel. Dit heeft gedurende het vervolg van het proces steeds tot onduidelijkheden geleid.

4.2.2 *Deliberate strategy*

Uit de interviews is bekend dat bij de eerste uitgave van de regieagenda uitgebreid is gesproken met zowel interne als externe stakeholders; de resultaten daarvan zijn verwerkt in de regieagenda. Men realiseerde zich goed dat externe stakeholders betrokken moesten worden: “we waren aan het navelstaren, we moesten meer naar buiten kijken.” Maar ook intern Defensie gingen de initiatiefnemers met de concept kaart langs de bestuursraden van de andere defensieonderdelen. Concreet worden verder genoemd als betrokken entiteiten het Audit Comité Defensie, de Algemene Rekenkamer, het ministerie van Financiën, journalisten, maar ook de eigen medezeggenschaps-commissie. Er zijn diners georganiseerd, presentaties, en een *game*; er is in die fase duidelijk serieus ingezet op *stakeholder engagement*. Ook andere respondenten dan de initiatiefnemers bevestigen de brede opzet die gekozen is voor het betrekken van de externe stakeholders. Een bijkomend voordeel was dat een van de initiatiefnemers ook sterk betrokken was bij het project Verkenningen (Defensie, 2010) waardoor er al uitgebreide netwerkkennis was van de externe omgeving van Defensie.

Bij de herziening van de regieagenda in 2015 (Defensie, 2016a) zijn opnieuw defensieonderdelen bezocht voor commentaar en is aan medewerkers via het intranet gevraagd om feedback te geven. Door het betrekken van de stakeholders zijn er, volgens de respondenten, nog aanzienlijke wijzigingen gemaakt in de concept regieagenda. Externe stakeholders zijn bij de herziening echter niet opnieuw betrokken.

Uit de interviews blijkt dat er diverse tussenstappen van de regieagenda zijn voorgelegd

aan de BR en dat daarover gediscussieerd is in de BR - dit past bij de theorie over bespreking van strategische vraagstukken, op weg naar een *deliberate strategy*. Ook blijkt dat men zich realiseerde dat het proces om te komen tot de regieagenda misschien wel belangrijker was dan de kaart zelf: "je hebt dan het gesprek en dat is heel waardevol." Er is gediscussieerd over het gebruik van diverse terminologieën en over de positie van een factor als internationale samenwerking. Dat neemt niet weg dat de inhoud van de concept regieagenda ook leidend is voor de inhoud van de discussie die gevoerd wordt. Een andere respondent: "je moet kijken naar de effecten en niet alleen maar naar de acties; als je het over besturing hebt, moet er een discussie over de samenhang tussen die twee dingen gaan." Het is in deze gedachte dus belangrijk dat om te beginnen de juiste indicatoren worden gekozen om de discussie te richten.

Daar staat tegenover dat de echte strategische keuzes, die zouden moeten leiden tot een *deliberate strategy* in de regieagenda onvoldoende worden geadresseerd. Bij doorvragen blijkt dat er onder andere problemen lagen bij de gedeelde verantwoordelijkheden ("iedereen wil zich er mee bemoeien maar iedereen is van elkaar afhankelijk") en aan het organisatiemodel ("ik denk dat daar een soort driedubbele matrix in zit en dat daar iets aan moet gebeuren"). Vragen als hoe de organisatie zich moet ontwikkelen, structurele ingrepen, waar mandaten worden weggelegd, komen tijdens de gesprekken wel naar voren maar zijn geen onderdeel geweest van de discussies rondom de regieagenda. Sommige respondenten geven aan dat de manier van organiseren binnen Defensie de gezochte nieuwe wendbaarheid niet ondersteunt en dat hiervoor, ondanks de regieagenda, geen oplossingen worden geboden.

Ook geven respondenten aan dat de thema's dermate breed zijn geformuleerd dat niemand er tegen kan zijn, waardoor weliswaar wel consensus ontstaat, maar geen focus. Een respondent beschrijft de regieagenda als "... die is toch een beetje boven de werkelijkheid blijven hangen, hij heeft geen veranderkracht."

Naast de achterliggende bedoeling om een daadwerkelijke strategie te formuleren of in ieder geval zichtbaar te maken, spraken sommige respondenten van "kerstboomballengedrag"; hiermee wordt bedoeld dat veel directies en onderafdelingen probeerden hun al lopende projecten en thema's in de regieagenda opgenomen te krijgen. Hiermee stelden ze de zichtbaarheid en verankering van hun eigen programma's zeker.

ABD Topconsult (2013) constateert in de QuickScan Bestuurlijke processen dat een gedeelde visie op de toekomst van de krijgsmacht wordt gemist. Dit een van de zaken die een regieagenda zou moeten repareren en komt ook bij het formuleren van de *deliberate strategy* als een concrete stap naar voren. Uit de interviews blijkt echter dat deze discus-

sie bij het opstellen van de regieagenda niet is gevoerd. Volgens de ADR (2014) is de regieagenda, naast het BPB-proces, de bron voor thema's waarmee de Bestuursstaf de defensieorganisatie op hoofdlijnen gaat sturen. Het sturen wordt uitgevoerd volgens de beginselen van het thematisch samenwerken. Deze terminologie komt echter in de interviews niet meer terug en lijkt geen onderdeel meer te zijn van de huidige doelstellingen van de regieagenda.

Samengevat kan gesteld worden dat de manier waarop de "deliberate strategy" tot stand is gekomen voor een groot deel voldoet aan het theoretisch model. Er is een zeer uitgebreide betrokkenheid van zowel externe als interne stakeholders geweest, al is deze inspanning bij de herziening van de kaart minder diepgaand verricht. De regieagenda heeft meerdere malen op de agenda van de Bestuursraad gestaan, waarbij gediscussieerd is over de inhoud en over de mogelijke keuzes die gemaakt moesten worden. De vraag is echter of hierbij de juiste onderwerpen op de agenda hebben gestaan en of de discussie niet meer over de vorm dan over de inhoud is gegaan. Gezien de reacties die de regieagenda met name buiten maar ook binnen de Bestuursstaf oproept, kan gesteld worden dat de kaart geen echte strategische keuzes gemaakt of ondersteund lijkt te hebben.

4.2.3 *Unrealized / emergent strategy*

In het rapport van ABD Topconsult (2013) wordt geconstateerd dat eenmaal genomen besluiten binnen de Bestuursstaf eenvoudig weer ter discussie worden gesteld en dat er geen consequenties lijken te zijn van het niet uitvoeren van besluiten. Dit is een ongunstige voorwaarde voor de invoering van de regieagenda of delen daarvan. In hetzelfde rapport wordt ook gesproken over de verplichte functiewisseling bij militairen. Dit leidt volgens ABD Topconsult tot voorzichtigheid en het vasthouden aan procedures, vanwege het steeds opnieuw beginnen in andere functies. Ook kan dit leiden tot gebrek aan een kritische houding, omdat men elkaar regelmatig weer tegenkomt, aangezien de ambtenaren wel relatief lang op hun functies zitten. Beide constatering kunnen een reden zijn waarom delen van de regieagenda niet tot concrete resultaten hebben geleid, zoals het vervallen van het trekkersoverleg, wat hieronder verder wordt toegelicht. Verder werd bij de rapportage over de regieagenda in 2017 (Defensie, 2017c) de intentie uitgesproken om een applicatie (app) voor de medewerkers te ontwikkelen, deze is echter nooit geïntroduceerd.

In 2014 en 2015 voerde de Audit Dienst Rijk een onderzoek uit naar "thematisch samenwerken en de regieagenda" binnen de Bestuursstaf (ADR, 2014, 2015). Bij dit onderzoek werd de regieagenda als *case study* gebruikt, omdat deze ook een aanzet moest geven

tot een andere manier van samenwerken binnen de Bestuursstaf. Het onderzoek werd uitgevoerd op verzoek van de plaatsvervangend SG (PSG). Het onderzoek zou bestaan uit drie delen: de opzet, het bestaan en de uitvoering. De PSG werd echter tussendoor ziek en kwam niet terug op zijn post, waardoor het derde rapport nooit is verschenen en er ook door niemand meer om is gevraagd. Thematisch samenwerken is vervolgens ook van de (regie)agenda verdwenen, waardoor dit feitelijk als een *unrealized strategy* gezien kan worden. Opvallend is dat Thematisch Samenwerken (TS) door de ADR (2014: 5) zelf als een “emerging strategy” wordt betiteld, terwijl het initiatief voor deze werkwijze wel de- gelijk van de PSG en daarmee van de organisatieleiding afkomstig was. De PSG had zijn ideeën hiervoor echter opgedaan bij andere ministeries, wat voor de ADR aanleiding was tot het gebruik van de term *emerging*.

Uit het ADR rapport (2014) blijkt ook dat een werkgroep die was opgericht om het Thematisch Samenwerken te stimuleren uit elkaar viel door de reorganisatie van de Bestuursstaf en door verminderde aandacht van het management voor TS; ook speelde mee dat de activiteiten “erbij” gedaan moesten worden. De ADR (2014) constateert in hetzelfde onderzoek dat er geen echt implementatieteam was geformeerd. De PSG rekende erop dat afdelingen dit zelf zouden oppakken, maar dit kwam niet van de grond. Uiteindelijk is het thematisch samenwerken als onderwerp letterlijk van de agenda verdwenen, terwijl het concept wel is blijven bestaan onder de noemer projectmatig werken – echter niet langer als een formeel thema.

De herziening van het BBD2013, waaronder de regieagenda, werd aangekondigd in 2016 (Defensie, 2016c) met een voorziene realisatie begin 2017. Tot op heden heeft deze nieuwe uitgave echter niet plaatsgehad, hoewel de regieagenda inmiddels wel is herzien. Uit de interviews blijkt dat dit proces nog wel loopt, maar vertraagd is, omdat men ook bezig is de topstructuur van Defensie te herzien. Dit proces is dus zowel te zien als *unrealized* (geplande integrale herziening niet uitgevoerd) als *emergent* (separate herijking regieagenda wel doorgevoerd) op een hoger abstractieniveau. Overigens wordt in een latere nota (Defensie, 2017d) over een onderdeel van de regieagenda (eenvoud van besturing) gemeld dat de herziening van het BBD te verwachten is na de zomer van 2017. Tot op heden is dit document echter nog niet verschenen.

De toegezegde frequente rapportages van de trekkers van de thema’s van de regieagenda zijn niet tot stand gekomen. Nadat alle thema’s eenmaal waren belicht in 2016, zijn de meldingen gestopt en is het Defensie intranet niet meer bijgewerkt. De meest recente bijdrage dateert van april 2017. Hoewel via de interviews bekend is dat er achter de schermen het nodige gebeurt en er gewerkt is aan een nieuwe regieagenda/strategische kaart,

is dit voor de rest van de Bestuursstaf niet inzichtelijk.

Het feit dat de defensieonderdelen zelf mogen bepalen of en op welke manier zij de regieagenda doorvertalen voor eigen gebruik, wordt door een respondent als waardevol ervaren en zelfs letterlijk benoemd in de termen van Mintzberg: “voor mij is het niet alleen top-down maar ook bottom-up, dat is *emerging strategy*. (...) dat is ook een waardevolle manier om naar strategie te kijken.”

De regieagenda was onder andere bedoeld om te voorkomen dat er meerdere lijstjes met prioriteiten naast elkaar zouden bestaan. Toch heeft inmiddels de SG zijn motto “mensen, middelen en manier” geïntroduceerd en de Commandant der Strijdkrachten het credo “sneller en veiliger, herstellen en vernieuwen, robuust en wendbaar”, die mogelijk zullen terugkomen in de nieuwe regieagenda, maar ook aangeven dat de bestaande regieagenda blijkbaar onvoldoende houvast geeft. In het verslag van een eind 2017 gehouden Topdag Transitie voor de Top-100 managers van Defensie kwam de regieagenda/strategische kaart in het geheel niet naar voren (Bauer, 2017).

Het Regeerakkoord van 2017 en de Defensienota van 2018 zullen, zo is inmiddels bekend, leiden tot een nieuwe regieagenda/strategische kaart. Deze zal daarmee een samenvatting en visualisatie van nieuw beleid zijn, gebaseerd op het format van de al bestaande regieagenda. Het is echter niet aannemelijk dat de onderzochte regieagenda van invloed is geweest op deze nieuwe beleidsstukken, dit is niet gebleken uit de empirische data. Daarmee kan de huidige regieagenda, met enig cynisme, in zijn geheel als *unrealized* beschouwd worden. De nieuwe regieagenda kan wel gezien worden als een *realized strategy*, gebaseerd op de *intended strategy* van de huidige regieagenda, aangevuld met het nieuwe *emerging* beleid. Er zijn geen voorbeelden bekend van *emerging* factoren die de uitvoering van de huidige regieagenda hebben beïnvloed.

Samengevat kan gesteld worden dat er diverse “unrealized strategies” te constateren zijn, maar dat deze niet zijn verwerkt in de bijstelling van de uitvoering van de regieagenda. Op een hoger abstractieniveau kan de gehele regieagenda als *unrealized* worden betiteld aangezien er nauwelijks indicaties zijn voor daadwerkelijk behaalde resultaten (zie ook paragraaf 4.2.5). Steun voor de regieagenda werd in de BR wel beleden maar blijkt verder niet uit de praktijk binnen de Bestuursstaf of bij de defensieonderdelen. Het thematisch samenwerken is als thema opgehouden te bestaan zonder dat het formeel is opgeheven.

Er zijn geen *emerging* factoren geweest die de realisatie van de huidige regieagenda hebben beïnvloed. Nieuw beleid zal wel, samen met de bestaande regieagenda, leiden tot het opstellen van een nieuwe regieagenda/strategische kaart.

4.2.4 *Realized strategy*

In 2016 is de regieagenda in een nieuwe vorm uitgegeven, nadat deze was afgestemd in de BR (Defensie, 2016a). Er werden acht thema's geïdentificeerd, waarvoor per onderwerp trekkers en sponsors waren aangewezen. Deze trekkers moesten over hun onderwerpen gaan communiceren en bovendien regelmatig terugkoppelen aan de BR. Er kwam een nieuw trekkers-overleg onder leiding van de PSG. Ook werden er voorstellen gedaan om de regieagenda meer aandacht te geven, aangezien de verslaglegging als onderdeel van de managementrapportage niet leek te werken. Opvallend is dat de nota (Defensie, 2016a) specifiek vermeldde dat "onderwerpen die geen relatie hebben met de regieagenda niet in de BR geagendeerd zouden moeten worden", omdat dit een veel groter belang aan de kaart toedicht dan uit het onderzoek is gebleken.

Volgens dezelfde nota is het doel van de herijking om "onszelf in staat te stellen nog effectiever te sturen op strategische prioriteiten en de Bestuursstaf zijn rol als regisseur op hoofdlijnen beter te laten uitvoeren. Het samenbrengen van de beleidsagenda, de regieagenda en andere vormen van strategische sturing in één agenda moet hiertoe leiden."

Uit de interviews blijkt dat men zich realiseert dat de concrete doorvertaling naar acties nog lastig is: "je moet daar wel rugnummers aan verbinden, (...) daar zijn we nog niet tevreden over." De stellers beseffen ook dat veel van de genoemde aandachtspunten niet goed meetbaar zijn, waardoor het moeilijk wordt om resultaten te melden: "ik denk dus... er zijn wel dingen gebeurd, maar is het effect bereikt?" Nagenoeg alle respondenten geven aan hoe lastig het is om meetbare doelen op te stellen, maar tegelijkertijd zien zij die wel als belangrijk om voortgang te kunnen bewaken. Dit lijkt een cruciaal dilemma bij de implementatie van de regieagenda/strategische kaart, maar krijgt in de interne correspondentie relatief weinig aandacht.

Dit is in de interviews ook gebleken bij gesprekken over de invoering van de kaart, en de poging deze te vertalen naar concrete acties: "reken mij niet af, alsjeblieft, dat zeggen ze niet maar bedoelen ze wel." Afgezien van het feit dat het ook lastig is om concrete doelen te formuleren, is er blijkbaar ook een weerstand tegen het opgelegd krijgen van afrekenbare doelstellingen.

Een andere respondent is ronduit negatief: "als communicatie instrument is het een mooie kaart, maar hij wordt niet gebruikt voor sturing, hij wordt niet gebruikt om de discussie in de BR te voeren." Deze respondent gaat nog verder door te zeggen dat alles wat niet op de kaart staat feitelijk niet aan bod zou moeten komen in de BR, want dat is blijkbaar niet strategisch relevant. Deze link is er echter in de praktijk niet, of hij wordt niet gehanteerd, terwijl dit wel bij de introductie van de kaart zo werd gesteld.

Een respondent is erg kritisch en mist de duidelijke link met meetbare resultaten: "ik vind dat wij nog steeds sturen op basis van anekdotes en onderbuikgevoelens in plaats van harde *performance* informatie." De respondent geeft direct toe dat niet alles in harde KPI's te vangen is, maar op dit moment is het volgens hem wel erg mager.

Het moment van introduceren van de nieuwe regieagenda, halverwege een regeringsperiode, wordt door sommige respondenten als onnodig complicerend ervaren. Er was onvoldoende synchronisatie met de geldende beleidsbrief en de regieagenda zorgde voor een aanvullende rapportagecyclus, "waar niemand op zat te wachten." Dit zorgde ook voor weerstand, men zag de toegevoegde waarde niet, terwijl het wel extra werk opleverde door middel van een separaat "trekkersoverleg" en verplichte terugkoppelingen aan de BR.

Ten aanzien van het punt communicatie is te constateren dat in een speciale bijlage bij de defensiekrant (Bestuurskrant, Defensie, 2013c) de nieuwe inrichting van de Bestuursstaf werd toegelicht. Daarin werd de strategische kaart alleen genoemd in relatie tot het Thematisch Samenwerken, dat bedoeld is om efficiënter samen te werken: "De belangrijkste uitgangspunten van het Thematisch Samenwerken staan op een kaart die op intranet is te vinden. In 2014 worden verschillende activiteiten georganiseerd om het thematisch samenwerken te ondersteunen."

Bij de hernieuwde uitgave van de regieagenda in 2016 volgde er integrale bekendmaking binnen de Bestuursstaf en een update van het Defensie intranet. Daarin zijn eenmalig interviews te lezen met de aangewezen trekkers van de deelthema's. De regieagenda werd daarnaast breed verspreid onder de leden van de Bestuursstaf in de vorm van een geplastificeerde kaart op A3-formaat; deze is nog steeds op veel werkplekken zichtbaar aanwezig en kan daarmee als een succesje worden gezien – dit is de eerste verschijningsvorm waaraan Bestuursstaf medewerkers refereren als hen naar de regieagenda wordt gevraagd (eigen waarneming onderzoeker). Terugkoppeling werd door de trekkers gegeven in de Bestuursraad, waarvan ook gedeeltelijk verslag is gedaan, maar dit is voor de medewerkers van de Bestuursstaf niet inzichtelijk. De initiatiefnemers realiseren zich dat hier nog ruimte voor verbetering is: "Moet het beter? Ja, absoluut. Moet het transparanter? Ja, absoluut. Want alleen dan krijg je de organisatie mee. Maar goed, we zetten wel stap-

pen.” Wat met name opvalt is de schijnbare afwezigheid van de voorzitter van de Bestuursraad (i.c. de SG) in de communicatie en de communicatieplannen. Net zoals draagvlak en steun bij de initiatie van de strategievorming belangrijk is, geldt dit ook voor de uitvoering. Zichtbare steun van de organisatieleiding bij de invoering en het gebruik van een dergelijk instrument is essentieel en dit lijkt hier voor een groot deel te ontbreken. Ook is opvallend dat in de introductiebundel voor de nieuwe minister (Defensie, 2017e) de termen regieagenda of strategische kaart volledig ontbreken.

Dit sluit aan bij de constatering van de ADR (2014), die zijn eerste rapport over Thematisch Samenwerken en de Regieagenda aangeeft dat “alle niveaus onder de top feilloos aanvoelen of de wil tot themasamenwerking op het hoogste niveau nog leeft of niet, en zullen zich dienovereenkomstig gedragen.”

Het gebruik van de regieagenda voor andere defensieonderdelen blijft relatief vrijblijvend. Er was initieel wel een concrete vraag om richting van de Bestuursstaf vanuit de defensieonderdelen, maar de regieagenda is volgens de stellers niet bedoeld om vertaling op een lager niveau af te dwingen, dit wordt aan de defensieonderdelen zelf overgelaten. Dit wordt door meerdere respondenten bevestigd en niet beschouwd als een probleem: “we willen graag inspireren maar niet voorschrijven.” De initiatiefnemers zien het als een positieve ontwikkeling dat onderdelen zelf ook met strategische vragen bezig zijn en dat er een voortdurende wisselwerking is met de buitenwereld, ook door de defensieonderdelen. Hoe de defensieonderdelen dit zelf ervaren komt aan bod in de volgende paragrafen.

In het onderzoek van ABD Topconsult (2013) wordt de zorg uitgesproken dat de HDB in het nieuwe besturingsmodel onvoldoende capaciteit heeft om alle beleidstrajecten op te pakken. Aangezien de HDB ook verantwoordelijk is voor de invoering van de regieagenda, zou dit tot een probleem kunnen leiden. Bryson zegt immers dat bij de implementatie van de strategie ook over voldoende structuur en middelen beschikt moet worden. Respondenten zelf bevestigen dit gebrek aan capaciteit niet, maar het wordt vanuit het onderzoeksperspectief wel als een risico gezien, aangezien alle aanwezige kennis momenteel bij een of twee personen binnen de Bestuursstaf is belegd.

Samengevat kan gesteld worden dat de “realized strategy” op een manier is ingevoerd die slechts gedeeltelijk voldoet aan het theoretisch model. De interne communicatie beperkte zich vooral tot nota’s van en aan de Bestuursraad en een eenmalige bekendstelling aan het personeel van de Bestuursstaf. Opvallend is de lage betrokkenheid van de organisatieleiding bij de communicatie van de regieagenda.

De invoering van thema’s met trekkers van de diverse aandachtspunten was op papier

goed geregeld maar kwam in de praktijk niet tot zijn recht, met name in verband met gebrek aan een (prestatie)managementsysteem om de voortgang te meten. Er heerst rondom de regieagenda een grote mate van vrijblijvendheid.

4.2.5 *Strategic learning*

De ADR (2014) geeft in zijn rapport over Thematisch Samenwerken (TS) aan dat zowel de regieagenda als het TS niet geborgd is in voorschriften of aanwijzingen. Afgezien van de vraag of dit daadwerkelijk nodig is, betekent dit dat voor de ADR een toetsingsinstrument ontbreekt. Vervolgens heeft de ADR een eigen model ontwikkeld. Hierbinnen constateert de ADR dat in de procedurele dimensie een structuur ontbreekt: het wordt aan de trekker van een thema overgelaten wat hij precies terugkoppelt. In het vervolgrapport van de ADR (2015) stelt de ADR dat er wel wordt gerapporteerd over de voortgang van TS en de Regieagenda, maar dat er nauwelijks terugkoppeling is over de inhoud van de rapportages. De ADR beveelt dan ook aan dat de BR meer betrokkenheid laat zien, serieus omgaat met de rapportages, terugkoppeling geeft, successen communiceert en trekkers aanspreekt op de voortgang. Het is onduidelijk wat er met deze aanbevelingen is gebeurd, wat een indicatie is voor het feit dat *strategic learning* bij de Bestuursstaf niet goed is ingeregeld.

In een intern rapport over de evaluatie van het BBD2013 (Defensie, 2015a) concludeert de toenmalige HDBV dat "de waan van de dag regeerde" en dat er onvoldoende ruimte is om na te denken over de beoogde vernieuwing. Ook constateert hij "... dat het BPB-proces het opleveren van een begroting tot doel lijkt te hebben, terwijl de focus ook zou moeten liggen op sturing, uitvoering, en verantwoording. Er is meer behoefte aan focus en prioriteiten, onder verwijzing naar de regieagenda. Na de zomer van 2014 is de aandacht voor de regieagenda en de thema's echter weggezakt. Buiten de Bestuursstaf leeft de regieagenda nauwelijks, en wordt gezien als 'een speeltje van de Bestuursstaf'." Onduidelijk is echter waarom deze aandacht is weggezakt. De agenda zelf wordt niet ter discussie gesteld, want "het kan een prima instrument zijn om focus te verkrijgen en te behouden op ons denken en doen." Mogelijk hebben deze adviezen geleid tot de herziening van de regieagenda in 2015-2016, dat is door de respondenten echter niet bevestigd.

In een later intern rapport (Defensie, 2015c) adviseert de HDBV om de regieagenda meer te gebruiken als een instrument voor sturing en inspiratie door de Bestuursraad, het zou een inspirerende bouwagenda voor de toekomst moeten zijn.

In 2015 is de regieagenda geheel herzien en daarna opnieuw uitgegeven (Defensie, 2016a). Hiervoor zijn de defensieonderdelen bezocht voor feedback en is aan medewerkers via het intranet gevraagd om input te geven. Deze commentaren zijn verwerkt in de nieuwe regieagenda, zie bijlage C3. Er is veel gesproken over de lay-out van de kaart en er zijn daarop vele aanpassingen gedaan. De steller, de HDB, geeft echter ook aan dat men aan de BR vraagt om de kaart niet te beperken tot een papieren exercitie, maar ook om er prioriteit aan te geven en op basis daarvan keuzes te maken. Onduidelijk blijft echter in hoeverre dit tot een andere aanpak heeft geleid.

In 2017 is er eenmaal integraal in de BR teruggeblikt op de regieagenda (Defensie, 2017c). Daarbij is echter vooral gekeken naar de voorbereidingen voor de nieuwe regeerperiode en de verwachte groei van het defensiebudget. Hierbij heeft de regieagenda nauwelijks een rol gespeeld. Wel werd in dezelfde nota de voortgang van de regieagenda en de strategische kaart gerapporteerd. Hierbij wordt in zeer algemene termen gemeld dat er voortgang is op alle aandachtspunten, maar niet waar dat uit blijkt. Het maandelijksse trekkersoverleg is opgestart, maar "... is nog te weinig effectief." Andere defensieonderdelen zijn volgens de rapportage bezig met een eigen doorvertaling van de kaart, wat in ieder geval klopt voor de DMO (zie paragraaf 4.4). De conclusie is "dat het glas halfvol is en is en er doorgegaan kan worden met het gebruik van de regieagenda." In de interviews worden wel resultaten gemeld maar die zijn niet erg concreet: "je ziet wel effecten die ik als positief zou beschouwen." Deze visie wordt echter alleen bij de initiatiefnemers aangetroffen, andere Bestuursstaf leden zijn aanzienlijk minder positief.

Een kritische respondent reflecteert echter ook op zijn eigen rol, door te zeggen dat leden van de BR worstelen met volle agenda's en de waan van de dag en tegelijkertijd toch tijd zouden moeten vrijmaken om over de strategische onderwerpen na te denken, waarbij de regieagenda/strategische kaart een hulpmiddel kan zijn: "... als ik heel eerlijk ben, zie ik dat bij mezelf ook, en dat is eigenlijk niet goed. Op dit niveau (...) zou je je meer moeten concentreren op de echt belangrijke zaken."

Uit de interviews blijkt regelmatig dat men al ideeën heeft voor een nieuwe uitgave van de regieagenda, waarbij bijvoorbeeld de term "aandachtspunten" moet verdwijnen en vervangen worden door "doelen" of "veranderdoelen", zodat dit concreter gemaakt kan worden. Ook is de intentie om de nieuwe kaart beter te koppelen aan de nieuwe beleidsvisie van Defensie, waarbij de huidige kaart tijdens een lopende regeerperiode werd ontwikkeld. Andere deelaspecten komen in de interviews regelmatig naar voren, onder de noemer "dit moet in de volgende kaart anders".

Tijdens de afronding van het onderzoek bleek dat een hernieuwde uitgave van de regieagenda/strategische kaart inmiddels was uitgegeven maar nog niet breed bekend gesteld.

Wel is er nu voor gekozen om de term regieagenda structureel te vervangen door strategische kaart (Defensie, 2018b). De nieuwe kaart is meer dan voorheen een afgeleide van de Defensienota (Defensie, 2018a). Er is geen nieuwe ronde van stakeholder engagement uitgevoerd, aangezien bijna alle energie van de stellers is gaan zitten in het opstellen van de Defensienota (dit betreft namelijk dezelfde functionarissen): "eerst moet je de Defensienota afmaken, je moet eerst je visie, strategie en beleid hebben, en daarna kun je daar pas een visualisatie van maken." Hieruit blijkt opnieuw dat de doelstelling van de strategische kaart, zoals eerder geconstateerd, meervoudig uitlegbaar is. Geciteerde maar ook geschreven doelstellingen variëren van "om beter te kunnen sturen op prioriteiten" tot "niet meer dan de visualisatie van een gedachte."

Er is geen separaat planningsteam ingezet om de kaart te actualiseren, dit werd gedaan door de initiatiefnemer samen met een vormgever, aan de hand van de Defensienota. Wel is duidelijk bekend bij de steller wat hierbij een terugkerend probleem is, namelijk wat genoemd wordt als het "not-invented-here" syndroom: indien men niet betrokken is bij de ontwikkeling van een product, dan voelt men zich er ook niet mee verbonden. Leden van de BR zijn wel bevraagd voor input, om te vernemen wat men in een nieuwe strategische kaart gewijzigd zou willen zien. De nieuwe kaart is echter niet integraal voorgelegd aan de Bestuursraad, maar als onderdeel van een Gecombineerde Maatregelen- en BPB-nota (Defensie, 2018b) gepresenteerd. De initiatiefnemer is zich ervan bewust dat dit het draagvlak van de top niet zal bevorderen en is ook nog bezig met een communicatieplan. Gezien de ontwikkelingen rondom de Defensienota, en de bijbehorende aandacht in de pers en de Tweede Kamer, is er bewust voor gekozen dit enigszins te vertragen. Door de gemaakte koppeling, waarbij is aangegeven dat "de Defensienota 2018 wordt vertaald in de nieuwe strategische kaart" blijkt in ieder geval dat er nu wel een directe relatie wordt gelegd tussen de beleidsvisie en de strategische kaart, waarbij dat in de afgelopen jaren niet goed te herleiden was. Overigens wordt dit beeld bevestigd vanuit een van de defensieonderdelen, waar een respondent aangeeft dat men wel betrokken werd bij het opstellen van de Defensienota, maar niet bij de nieuwe regieagenda en dat dit toch werd gemist.

Respondenten geven aan dat de voorgenomen koppeling aan het BPB-proces het gebruik van de nieuwe kaart meer zou moeten verankeren in de reguliere bedrijfsvoering. Aangezien dit nog niet is ingevoerd, is het te vroeg om de effecten hiervan te beoordelen. Het gekozen moment ("window of opportunity") door de relatie met de Defensienota lijkt geschikter te zijn dan de vorige regieagenda, daar staat tegenover dat aan de nieuwe strategische kaart hoegenaamd geen ruchtbaarheid is gegeven, waardoor deze buiten de Bestuursraad om nog nauwelijks bekend is (eigen waarneming onderzoeker).

Opvallend is hierbij dat bij CZSK en DMO, zoals later zal blijken, de koppeling tussen de strategische kaart en het reguliere bedrijfsproces ook is of wordt ingevoerd, dat echter geen van de respondenten aangeeft dat dit is gebeurd naar voorbeeld van een van de andere defensieonderdelen. Men leert dus wel maar niet van elkaar.

Samengevat kan gesteld worden dat “strategic learning” niet structureel is ingericht. Er zijn terugkoppelmomenten afgesproken maar dit wordt niet gehandhaafd. Er zijn evaluaties geweest maar deze zijn niet structureel. Er is geen prestatie-managementsysteem ingericht. Er is geen borging noch verslaglegging van het proces dat geleid heeft tot het opstellen van de regieagenda. Tot slot wordt er niet overlegd met de andere defensieonderdelen om hiervan “best practices” over te nemen.

4.2.6 *Subconclusie*

Als we kijken naar de mate waarin door de regieagenda van de Bestuursstaf het strategisch proces van Mintzberg & Waters en Bryson wordt ondersteund, en welke randvoorwaarden daarvoor bepalend zijn, dan kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

De regieagenda van de Bestuursstaf ondersteunt het theoretisch model wel op hoofdlijnen maar niet structureel en niet volledig. Veel elementen van het proces van Mintzberg & Waters en Bryson zijn herkenbaar in de manier waarop de regieagenda is opgezet, deze worden echter fragmentarisch toegepast.

De belangrijkste conclusie is dat de doelstelling van de regieagenda vanaf het allereerste begin nooit helemaal duidelijk is geweest, waardoor het moeilijk was om steun te krijgen, zowel binnen de Bestuursraad als binnen de Bestuursstaf. Door het gebrek aan steun, met name van de leden van de Bestuursraad maar ook van de organisatieleiding, is de regieagenda nooit de status ontstegen van een communicatie instrument - in tegenstelling tot het bedoelde plannings- en sturingsinstrument. Tekenend is daarbij de perceptie van een van de respondenten, die het gebruik van de kaart als “kerstboomballengedrag” beschreef: “het ziet er mooi uit, als je nog iets hebt hang je het erin en verder kijk je er naar.”

Verder blijkt er geen systeem ingericht te zijn om de voortgang te bewaken of te meten. Terugkoppelingen van de trekkers van de aandachtspunten zijn te vrijblijvend en inmiddels zelfs opgehouden te bestaan. Strategisch leren is niet structureel ingericht.

4.3 Sail Plan CZSK

4.3.1 *Intended strategy*

Het initiatief voor de start van het Sail Plan lag bij een individuele stafofficier, die zich bij zijn aantreden in 2016 afvroeg wat de strategische doelstellingen van CZSK waren. Door zijn positie binnen de organisatie had hij eenvoudig toegang tot de marinetop en lukte het hem de Admiraliteitsraad (AR) te overtuigen van de noodzaak tot een strategisch planningsinstrument: "Ik zag dat de leden van de AR vooral met de waan van de dag bezig waren (...) en vroeg hen naar strategische doelstellingen – hoe zou de marine er in 2030 uit moeten zien? - waarover zij niet bleken na te denken." Na enige maanden van regelmatig overleg stemde men uiteindelijk in met een 'heisessie' om na te gaan denken over de toekomst. Na overwegingen om hierbij een extern bureau in te schakelen, werd dit uiteindelijk toch niet gedaan (mede op advies van een van de respondenten) en werd de eerste strategie-dag grotendeels in eigen beheer uitgevoerd. De doelstellingen ontwikkelden zich langzaam maar zeker. Zo was bijvoorbeeld bekend dat personeel moeite had om initiatieven te nemen (gebaseerd op een situatie van krimp en bezuinigingen) en dat CZSK zich moest voorbereiden op de introductie van relatief veel nieuwe operationele eenheden (na de Defensienota 2018). Toch lag er nog steeds geen concrete opdracht voor de initiatiefnemer, die dit vervolgens voor zichzelf formuleerde: definieer een strategisch plan en leg dit voor aan de AR.

De initiatiefnemer heeft geen specifiek theoretisch model gebruikt, anders dan een oriëntatie over de manier waarop een visie gevormd kan worden: "Je kunt elk model kiezen wat je maar wilt, waar het om gaat is dat het omarmd wordt door de key spelers", aldus een respondent. Er is ook geen relatie met de regieagenda van de Bestuursstaf. De initiatiefnemer heeft de regieagenda wel bestudeerd maar zag er onvoldoende basis in om als voorbeeld voor CZSK te dienen.

Er is een beperkte discussie gevoerd over waarden, zoals veiligheid, wat de laatste tijd Defensiebreed veel aandacht heeft gekregen. Er is echter geen speciale aandacht voor gekomen in het Sail Plan omdat het inregelen van een veiligheidssysteem niet werd gezien als een veranderproces. Dit herkennen we ook bij de andere defensieonderdelen, waarbij het dilemma in de doelstelling en het gebruik van het planningsinstrument zich openbaart in de keuzes tussen "running the business" en "changing the business."

Bij het onderzoek maar ook bij de bekend stelling van het Sail Plan is bewust gezocht naar ruimte op het gebied van mandaat en bevoegdheden. Zo schrijft de Commandant Zeestrijdkrachten: "We moeten grenzen verkennen om problemen op te lossen. Ook als het niet direct onze bevoegdheid of verantwoordelijkheid is." (Kramer, 2018).

De doelstelling van het Sail Plan is volgens de initiatiefnemer niet alleen voor CZSK maar eigenlijk voor al het marinepersoneel, dus ook marinepersoneel dat elders geplaatst is. Vandaar dat ook bij de seminars die georganiseerd zijn om het Sail Plan te bespreken ook de zogenaamde "extern geplaatsten" waren uitgenodigd. CZSK schrijft zelf in de brochure Sail Plan over de doelstelling en de planningshorizon: "Het Sail Plan vervangt geen bestaande instrumenten in de aansturing van het CZSK. Het vormt ook geen parallel stuur-instrument. Het Sail Plan vult de leemte op tussen lange termijn vergezichten (vastgelegd in visiedocumenten) en de *day-to-day business*, zoals beschreven in het Bedrijfsplan (...). Het Sail Plan assisteert de AR in haar focus voor de langere termijn (...). In de besturing van de organisatie zal tijd worden ingeruimd om aandacht te schenken aan de middel-lange en lange termijn doelstellingen." (CZSK, 2017).

Opvallend is dat CZSK het Sail Plan een eigen motto heeft gegeven ("de marine meer in eigen hand"), dat weliswaar bijdraagt aan maar afwijkt van de formele missie van CZSK (het leveren van veiligheid op en vanuit zee). Door het gebruik van een brochure komt dit niet direct naar voren. Pas op de tweede bladzijde van de brochure is het *mission statement* van het Sail Plan te lezen en in de poster-samenvatting van het Sail Plan ontbreekt deze geheel.

Samengevat kan gesteld worden dat de "intended strategy" is vastgesteld op een manier die grotendeels voldoet aan het theoretisch model. Hoewel het enige tijd duurde voor de AR overtuigd was van nut en noodzaak van de start van het Sail Plan, werd het plan daarna omarmd. Het planningsteam bestond uit slechts een enkele persoon, dit wordt als een risico gezien, niet alleen vanwege de borging in de organisatie maar ook vanwege de beslaglegging op deze ene medewerker. De doelstelling van het Sail Plan lijkt duidelijk; het is nog te vroeg om te beoordelen of deze ook beklijft in de organisatie. Het Sail Plan heeft een eigen motto, dan niet hetzelfde is als de missie van CZSK.

4.3.2 *Deliberate strategy*

Voor de bepaling van de zwakke en sterke punten, kansen en bedreigingen, interviewde de initiatiefnemer de individuele AR-leden, en een aantal (voornamelijk marine)collega's bij DMO en bij de Defensiestaf. Ook is er binnen CZSK met collega's gesproken op veelal kolonelsniveau maar niet verder binnen de organisatie op de lagere niveaus; de initiatiefnemer baseerde zich deels op zijn eigen ervaringen van de werkvloer. Er werd geen uitgebreide stakeholder analyse gedaan, niet intern en ook niet extern. Dit is opvallend bij het Sail Plan van CZSK, in relatie tot de andere twee onderzochte defensieonderdelen. Voor een deel is dit wel een bewuste keuze geweest en heeft men initieel wel overwogen om naar CZSK te kijken vanuit de gehele maritieme sector in Nederland en deze er ook bij te betrekken; er is echter uiteindelijk besloten om de blik en daarmee de analyse te beperken tot CZSK als een speler binnen de Defensieorganisatie. Maar ook binnen Defensie zelf is de betrokkenheid van stakeholders beperkt geweest.

In de voorbereidingen werd wel een analyse van de omgeving gemaakt, met name van de ontwikkelingen in Nederland en in de wereld; hierbij speelde mee dat de initiatiefnemer min of meer toevallig hiervoor een analist beschikbaar had. Dit leidde wel tot nieuwe inzichten zoals het toenemende economische belang van de Noordzee en de weggezakte kennis binnen de maritieme industrie in Nederland.

Strategische vraagstukken werden geïdentificeerd doordat de initiatiefnemer de resultaten van de interviews en de omgevingsanalyse combineerde, hiermee verdiepingsslagen maakte voor vervolgrondes en door bleef vragen totdat er concrete problemen en mogelijke oplossingen werden geformuleerd. Eind 2016 is dit in een eerste 'heisessie' aan de AR gepresenteerd in de vorm van een concept Sail Plan en een prototype van de bijbehorende strategische doelstellingen. In een vervolgbijeenkomst waren diverse stellingen voorbereid met oplossingsrichtingen, dit zorgde voor discussies die hun vruchten afwierpen. De initiatiefnemer: "Dat waren best pittige, maar ook hele nuttige discussies. En daarmee zag je ook dat de groep wat dichter bij elkaar kwam te staan." Vervolgens is er begin 2017 een seminar georganiseerd met alle kolonels en hoger van de marine (dus ook buiten CZSK) en daar is nogmaals het concept Sail Plan voorgelegd, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in het huidige Sail Plan 2030.

In de aanloop van het proces is ter oriëntatie gekeken naar Strategische Kaarten van de KLM en van de Douane, om hieruit inspiratie op te doen; maar men realiseerde zich dat er achter zo'n kaart een uitgebreid proces schuilgaat voordat de kaart daadwerkelijk gepresenteerd kan worden, waarop besloten werd hier niet mee door te gaan. Dit is opmerkelijk, mede gezien de eigen ervaringen die CZSK reeds met een strategische kaart had, zie

ook de paragraaf *unrealized strategy*.

Een belangrijk discussiepunt, wat gezien kan worden als een strategische keuze, is het gebruik van de term “regie.” CZSK heeft als motto bij het Sail Plan gekozen “de regie herpakken en de marine meer in eigen hand nemen” en realiseerde zich daarbij dat dit onder andere in Den Haag (bij de Bestuursstaf) tot gefronste wenkbrauwen zou leiden; de rol van CZSK is in de huidige defensieorganisatie immers formeel beperkt tot het gereedstellen van eenheden en een groot deel van de regie ligt niet (meer) in Den Helder. Dit levert dus de nodige wrijving op maar heeft er wel voor gezorgd dat dit onderwerp prominent op de agenda staat: CZSK wil meer dan voorheen betrokken worden bij interne defensieprocessen en zich voorstaan op de maritieme expertise die zij te berde brengt. De vraag is natuurlijk of dit niet vooraf geadresseerd had moeten worden, door hierover met de Defensie stakeholders zoals de Defensiestaf en DMO te spreken. Bryson zegt dat emotie in deze fase van de planning goed is: er moeten conflicten zijn, anders zijn er ook geen echte strategische uitdagingen om te adresseren, maar hij bedoelt dit vooral voor interne discussies binnen de eigen organisatie. De discussie over de regie kan daarentegen ook gezien worden als een onderdeel van het onderzoek naar mandaat en bevoegdheden, wat een onderdeel is van de fase waarbij de *intended strategy* wordt opgezet: het verkennen van de speelruimte die een organisatie heeft.

Samengevat kan gesteld worden dat de manier waarop de “deliberate strategy” tot stand is gekomen voor een deel voldoet aan het theoretisch model. Een belangrijk verschil met de andere twee defensieonderdelen is de beperkte stakeholder analyse, zeker waar het de externe stakeholders betreft. In theorie doet dit afbreuk aan de kwaliteit van de strategische vraagstukken die geadresseerd zijn; het is nog te vroeg om hierover een oordeel te vellen. Het kan ook een nadelig effect hebben op het draagvlak voor het Sail Plan buiten de bestuurlijke kern van CZSK, zowel intern als extern.

Er is binnen de AR en tijdens de seminars uitvoerig gediscussieerd over stellingen en alternatieven voordat het Sail Plan werd bekrachtigd, dit deel van het proces lijkt daarmee voldoende invulling gekregen te hebben.

4.3.3 *Unrealized / emergent strategy*

Een belangrijke factor die als *unrealized strategy* gezien kan worden is het feit dat bij CZSK in de jaren 2009-2013 al een ander strategisch planningsinstrument in gebruik was, namelijk een Strategische Kaart zoals weergegeven in bijlage C1 (CZSK, 2010a, 2010b). Destijds realiseerde men zich ook de noodzaak tot prioriteitsstelling en strategievorming en kwam na uitgebreid onderzoek uit op een strategisch kaart naar het model van Kaplan

en Norton (Kaplan en Norton, 2000, 2004a, 2004b). Ook toen was het initieel lastig om de marineleiding te overtuigen van nut en noodzaak van een dergelijk instrument, totdat men een videoploeg over het haventerrein stuurde en werknemers vroeg wat in hun ogen de prioriteiten van de admiraal waren. De gecompileerde beelden waren een *eyeopener* voor de marineleiding.

Er werd vervolgens een uitgebreide tour gedaan langs organisaties van vergelijkbare grootte en daar ontdekte men dat die organisaties nagenoeg allemaal varianten gebruikten van de kaart van Kaplan en Norton - daarom werd er gekozen voor deze systematiek. Men realiseerde zich ook dat de strategische kaart van Kaplan en Norton een vervolg is op de Balanced Score Card en dat om voortgang te kunnen beoordelen er een systeem van meetbare indicatoren zou moeten komen. Een interessante constatering, omdat juist deze zelfde redenatie er voor zorgde dat er in 2017 bewust niet is gekozen voor deze methode (zie paragraaf 4.3.5). De toenmalige initiatiefnemer realiseerde zich dat om goed te kunnen sturen er niet alleen plannen en activiteiten nodig waren, maar ook meetbare resultaten. Hierbij was hij zich ervan bewust dat in een organisatie als CZSK lang niet alles in meetbare grootheden te vangen is maar dat dit wel een basisgedachte moet zijn. Hoewel de strategische kaart ook als communicatiemiddel kan dienen (zoals het gebruik van de huidige regieagenda van de Bestuursstaf) dient deze kaart, mits ingericht volgens de achterliggende theorie, ook als concreet sturingsinstrument.

Een uitgebreid systeem van succesfactoren (KSF) en indicatoren (KPI) werd opgezet, met daarbij de nodige discussies. Een tekenend voorbeeld was volgens een respondent dat CZSK zei op het moment dat hem een dashboard met veel rode kleuren werd gepresenteerd: "dit klopt niet, want als ik naar buiten kijk, dan zie ik dat het wel goed gaat en dat zegt mijn gevoel ook." Hierin zien we een bekend dilemma uit de theorie van prestatie-management in de publieke sector (De Bruin, 2006): het afspreken van een meetsysteem waarin iedereen zich herkent. Overigens werd in de loop van de tijd het dashboard verbeterd door niet alleen scores te presenteren, maar ook trends; dit idee werd bij de Britse krijgsmacht opgedaan. Ook werd er voortdurend gewerkt aan manieren om meer en meer betrouwbare informatie te vergaren om het rapportagesysteem te verbeteren.

Na een eerste uitgave van 2009 werden in een tussentijds onderzoek vooral de positieve effecten en mogelijkheden van de kaart gesignaleerd (Bokma et al, 2009). In 2010 werd een nieuwe kaart uitgegeven die geldig zou zijn tot 2013. In de tussentijd werd de initiatiefnemer echter afgelost en ging zijn rechterhand op een uitzending van zes maanden. Toen deze laatste terugkwam (eind 2012) constateerde hij dat de aandacht voor de kaart was verslapt en dat de kaart zelf aan herziening toe was. Hiervoor werd een plan van aanpak opgesteld en goedgekeurd om te worden voorgelegd aan de AR (CZSK, 2013). Zover kwam het echter niet, omdat de directeurs die in de AR zaten aangaven het extra werk er niet bij te kunnen hebben, aangezien op dat moment ook een grote defensie-

brede reorganisatie aan de gang was (gebaseerd op meer bezuinigingen). Daarmee verdween de kaart van het toneel, zonder dat deze overigens ooit formeel werd ingetrokken.

Dit is een voorbeeld van een strategisch planningsinstrument waaraan, ondanks alle energie die erin is gestopt, een onvoorzien einde is gekomen. De oorzaak lijkt te liggen aan het gebrek aan steun en draagvlak van de organisatieleiding, in combinatie met het verdwijnen van een interne 'promotor'. De belangrijke vraag op welke manier de geleerde lessen van deze *unrealized strategy* bewaard zijn gebleven binnen CZSK, anders dan in het geheugen van enkele respondenten, is in het kader van dit onderzoek niet gesteld, maar het onderzoek doet vermoeden dat deze informatie niet is vastgelegd.

Samengevat kan gesteld worden dat er een belangrijke "unrealized strategy" is opgetreden in de periode 2009-2013 en dat de daarmee opgedane ervaringen niet zijn verwerkt in het opstellen van het huidige Sail Plan. De initiator van het Sail Plan was wel bekend met de toenmalige Strategische Kaart maar heeft ervoor gekozen dit instrument niet te gebruiken.

4.3.4 *Realized strategy*

De initiatiefnemer heeft het initiële proces, maar ook de vervolgstappen tot en met de implementatie grotendeels alleen uitgevoerd. Dit is een risico van de gekozen methodiek en legt een zwaar beslag op een enkele persoon. Aangezien hij ook andere werkzaamheden had, was het zelfs noodzakelijk het bewaken van het proces enige maanden aan een tijdelijk beschikbare collega (tevens aanstaand AR-lid) over te dragen omdat de overige werkzaamheden volledig stil waren komen te liggen. We zien dit fenomeen ook bij de andere defensieonderdelen terug: Bryson zegt dat er voor het inrichten van een planningsproces en de realisatie van de strategie een structuur en middelen moeten worden vrijgemaakt en dit is bij geen van de onderzochte onderdelen goed ingeregeld. Vooral een structureel planningsteam van enige omvang ontbreekt.

Overigens geldt dit ook voor de uitvoering van het Sail Plan zelf en de activiteiten die hierdoor in gang gezet worden. Een respondent: "... en we vragen ons niet van te voren af of het wel binnen de capaciteit past; we kunnen de capaciteitsvraag en het aanbod blijkbaar heel moeilijk inzichtelijk krijgen (...) en 'nee' verkopen durven we niet."

De sponsors van de verschillende sporen van het Sail Plan zijn de directeuren die zitting hebben in de AR. Het Sail Plan zelf is verder uitgewerkt en vertaald in een schema met strategische doelstellingen, waaraan actienemers ("kartrekkers") op kolonelsniveau zijn gekoppeld. Dit schema is verspreid onder de diverse actienemers en volgens de initiatiefnemer breed toegankelijk maar dit heeft de onderzoeker niet kunnen verifiëren (het

schema wordt op verzoek wel ter beschikking gesteld maar is niet openbaar toegankelijk voor Defensie of CZSK medewerkers). Volgens een respondent is bij een tweede CZSK seminar het schema met de strategische doelstellingen nog verder aangescherpt, om de doelstellingen zo concreet mogelijk te maken. De strategische doelstellingen zijn gekoppeld aan de vijf hoofdsporen uit het Sail Plan.

Ook later in 2017 is er nogmaals een seminar georganiseerd met alle topfunctionarissen van de marine om de strategische doelstellingenmatrix verder in te richten. Ook zijn er inmiddels tweewekelijks themasessies in de AR, waarbij een onderwerp uit het Sail Plan wordt behandeld; dit betekent dat hiervoor eens per twee weken een 'reguliere' AR is komen te vervallen. Van deze themasessies worden echter geen formele verslagen gemaakt, hetgeen een risico is voor de toekomst, met het oog op de borging van alle activiteiten die door het Sail Plan worden geïnitieerd. Wel hebben de seminars en themasessies inmiddels tot de eerste resultaten geleid, die waarschijnlijk zonder Sail Plan niet tot stand waren gekomen, zoals de concrete plannen die inmiddels zijn ontwikkeld voor de manier waarop de bedrijfsvoering van toekomstige schepen moet worden ingericht.

De bemoeienis met nieuwbouwprojecten leidde overigens ook weer tot een interne discussie: is het wel of niet aan CZSK om zich met dit soort zaken te bemoeien? Daarover waren de meningen verdeeld, totdat de initiatiefnemer de vraag aan C-ZSK stelde: "Wie denkt u dat zich verder druk maakt over het voortbestaan van de marine...?" Dit gaf een kernvraag weer die mede ten grondslag ligt aan het schrijven van het Sail Plan, en wat tevens een moment van bewustwording was tijdens het ontstaansproces. Bij de bekendmaking van het Sail Plan schreef de toenmalige C-ZSK: "In een onzekere en instabiele wereld is het belangrijk om een duidelijke koers voor ogen te hebben die ook op langere termijn de continuïteit en de relevantie van de marine waarborgt. Deze koers is vastgelegd in het Sail Plan dat vandaag wordt uitgerold." (Verkerk, 2017).

Verder constateren we bij CZSK, zoals we ook bij de andere defensieonderdelen zien, dat de leden van het hoogste bestuursorgaan, meestal de directeurs, onvoldoende tijd hebben of nemen om zich bezig te houden met strategische doelstellingen. Een respondent: "De AR-leden hebben weinig tijd om over lange termijn onderwerpen goed na te denken (...) en dat is wel een ding." De initiatiefnemer constateert dat er blijkbaar een aangewezen persoon moet zijn (in dit geval is hij dat zelf) die de organisatieleiding scherp moet houden en aan moet sporen om voortgang af te dwingen.

De communicatie van het Sail Plan heeft op diverse fronten plaatsgehad; CZSK heeft naast de uitgave van de brochure en de bekendstelling op het Defensie intranet in de eerste plaats het zesmaandelijks seminar gebruikt en de regelmatige bijeenkomsten met commandanten en afdelingshoofden. Verder zijn er publicaties geweest in defensiebladen (Verkerk, 2017), in het Marineblad (Kramer, 2018) en in het Noord-Hollands Dagblad (Booij, 2017). Bovendien houden de Commandant CZSK en zijn plaatsvervanger regelmatig *roadshows* waarbij ze het Sail Plan toelichten voor eenheden tijdens werkbezoeken.

CZSK is op dit gebied duidelijk actiever dan de andere twee onderzochte defensieonderdelen.

De vorm van het Sail Plan is afwijkend ten opzichte van de andere twee defensieonderdelen: bij CZSK is gekozen voor een brochure in plaats van een enkele kaart op A3 of A4 formaat. Wel is later een poster gemaakt met daarop de hoofdlijnen van de brochure weergegeven (zie bijlage C2). Dit is opvallend omdat bijvoorbeeld bij de DMO, zoals verderop zal blijken, juist bewust besloten is om een brochure te vervangen door de strategische kaart, onder het motto “zo’n brochure leest niemand.”

Samengevat kan gesteld worden dat de “realized strategy” op een manier is ingevoerd die grotendeels voldoet aan het theoretisch model. Er is echter minimale capaciteit beschikbaar om het Sail Plan op het niveau van de AR te blijven entameren en tegelijkertijd de voortgang van de strategische doelstellingen te bewaken. De communicatie, zowel intern als extern, is grondig aangepakt. De AR-leden, en vooral ook C-ZSK zelf, laten voldoende betrokkenheid zien.

4.3.5 *Strategic learning*

Het was bij de initiatiefnemer bekend dat CZSK in de jaren 2009-2013 had gewerkt met een strategische kaart en hij heeft hier ook initieel naar gekeken als voorbeeld om mee te gaan werken. In zijn beeld was deze kaart echter vooral gericht op processen, gekoppeld aan KPI's en niet op producten, waarvan hij de indruk had dat dit beter zou voldoen aan de huidige behoefte van de organisatie. Ook was de inschatting dat de gekozen systematiek beter zou passen bij de huidige marineleiding: “Het heeft ook te maken met het type mens waarmee we te maken hebben en de dynamiek waarin we zitten.” Hij sprak ook met een aantal van de toenmalige medewerkers die hadden bijgedragen aan de Strategische Kaart CZSK maar concludeerde dat dit model onvoldoende geschikt was voor de voorliggende problematieken.

Er is volgens een respondent al een eerste evaluatieronde van het Sail Plan gehouden maar die beperkte zich voornamelijk tot het schetsen van een overzicht van de actuele status door de initiatiefnemer. Voor een integrale evaluatie is het Sail Plan nog te kort van kracht; de planning is wel dat er jaarlijks een evaluatie moment wordt gehouden. Door het Sail Plan eenmaal per jaar te laten terugkeren in het zogenaamde CZSK-seminar en ook een keer per jaar te koppelen aan het Bedrijfsplan CZSK ontstaat er een soort *battle rhythm* waarbij het Sail Plan verankerd is in de reguliere processen. Dit proces moet nog een eerste jaarcyclus doorlopen.

Er is nauwelijks schriftelijke documentatie van deze afspraken, hetgeen een risico is op het moment dat de huidige initiatiefnemer afgelost wordt.

Samengevat kan gesteld worden dat “strategic learning” bij CZSK slechts gedeeltelijk is ingericht. Er is een procedure opgesteld voor evaluatiemomenten. Lessen uit het verleden zijn nauwelijks beschikbaar. Er is een rapportagesysteem ingericht gebaseerd op strategische doelstellingen dat zijn nut als prestatie management systeem echter nog moet bewijzen. Er is weinig verslaglegging van het proces dat geleid heeft tot het opstellen van het Sail Plan. Tot slot wordt er niet overlegd met de andere defensieonderdelen om hiervan “best practices” over te nemen.

4.3.6 *Subconclusie*

Als we kijken naar de mate waarin door het Sail Plan van CZSK het strategisch proces van Mintzberg & Waters en Bryson wordt ondersteund, en welke randvoorwaarden daarvoor bepalend zijn, dan kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Het Sail Plan van CZSK ondersteunt het theoretisch model op hoofdlijnen echter met enkele uitzonderingen; veel elementen van het proces van Mintzberg & Waters en Bryson zijn wel herkenbaar in de manier waarop het Sail Plan is opgezet.

Het planningsteam bestaat uit slechts een enkele persoon, dit is een risico, zowel voor de borging binnen de organisatie als voor het toekomstig beheer. Verder lijkt de doelstelling van het Sail Plan duidelijk; het is nog te vroeg om te beoordelen of deze ook beklijft in de organisatie. Er is slechts een beperkte stakeholder analyse uitgevoerd, vooral op het gebied van de externe stakeholders. Dit is een risico voor de kwaliteit van de strategische vraagstukken en ook voor het externe draagvlak.

Opvallend is dat de eerder opgestelde Strategische Kaart CZSK 2010-2013 juist binnen CZSK geen vervolg heeft gekregen. Bovendien is onduidelijk of uit deze *unrealized strategy* lessen zijn getrokken ten bate van het Sail Plan. Ook van andere defensieonderdelen wordt niet of onvoldoende geleerd.

De invoering en bekend stelling van het Sail Plan is gedegen verlopen. De communicatie van het Sail Plan is grondig aangepakt, zowel intern als extern. De AR-leden, maar vooral ook C-ZSK zelf, laten een voldoende tot grote betrokkenheid zien.

4.4 Strategische Kaart DMO

4.4.1 *Intended strategy*

De initiatie van het planningsproces heeft zich bij de DMO in een aantal fases voorgedaan, waarbij steeds een nieuwe start werd gemaakt. De initiatiefnemer van de huidige Strategische Kaart was rond 2015 projectleider van een ingrijpende reorganisatie en greep die gelegenheid aan om, met instemming van de DMO-raad (het hoogste bestuursorgaan binnen de DMO), een nieuwe strategie te formuleren omdat hij zag dat dat nodig was, gezien de nieuwe positie van de DMO binnen Defensie. Dit resulteerde in een strategisch document in de vorm van een brochure. De komst van een nieuwe Directeur DMO (D-DMO) in 2016 zorgde echter voor nieuwe dynamiek, met de boodschap: “zo’n boekje, dat werkt niet, dat gaat niemand lezen”, en hij gaf de initiatiefnemer opdracht om een ander format ontwikkelen, waarbij de hele strategie van de organisatie op maximaal 1 x A3 zichtbaar zou moeten zijn. Hierbij speelde zeker mee dat de D-DMO in zijn vorige functie als HDBV lid was geweest van de Bestuursraad en daarom bekend was met de regieagenda van de Bestuursstaf. De intentie werd ook verwoord door de D-DMO in het interne blad Materieel-gezien: “... ook stonden we stil bij de ambitie van de DMO: wat is onze bijdrage aan de uitdagingen voor de krijgsmacht? Wij willen als raad kort en bondig op één vel papier samenvatten: waar staan we nu, wat is onze ambitie, waar willen we heen en wat gaan we daar concreet voor doen! Dit moet vooral tastbaar zijn en niet in mooie woorden blijven steken” (DMO, 2016a).

De initiatiefnemer, die bekend was met de regieagenda van de Bestuursstaf, nam deze ter hand om als basis te dienen voor de nieuw te ontwikkelen strategische kaart DMO. De kaart vertoont op het eerste gezicht dan ook een grote gelijkens. De aandachtspunten van de regieagenda van de Bestuursstaf hebben binnen de DMO de term ‘sleutel-interventies’ gekregen, een begrip dat regelmatig terugkomt in het empirische materiaal.

Het planningsteam bestond in eerste instantie uit een werkgroepverband met leden van meerdere directies, het formuleren van de uiteindelijke Strategische Kaart werd echter grotendeels door de initiatiefnemer zelf gedaan. Inmiddels is de initiatiefnemer binnen de DMO naar een nieuwe functie gegaan en zal zijn aflosser weer een trekkende rol moeten gaan krijgen bij de herziening van de strategische kaart, die voorzien is voor eind juni 2018.

Opvallend binnen de DMO is de grote betrokkenheid van de Directeur DMO zelf als drijvende kracht achter de strategische kaart. Hij was het ook die opdracht gaf om de strategie in een nieuwe vorm te presenteren. Zoals bekend uit de theorie, is draagvlak binnen de top van een organisatie essentieel voor het slagen van een planningsproces, en dan is de steun en betrokkenheid van de hoogste baas zeer belangrijk. Hier schuilt natuurlijk ook een risico in, omdat de vraag is of er voldoende steun binnen de organisatie blijft op

het moment dat de huidige directeur wordt afgelost. Over de D-DMO wordt door respondenten gezegd: "hij wil met de kaart echt verandering bereiken in de organisatie, hij laat niet los en zit iedereen achter de broek." Een andere respondent merkt daarbij op dat zowel de D-DMO als zijn plaatsvervanger momenteel militairen zijn, terwijl in het verleden tenminste een van beide functies civiel werd ingevuld. Ten minste één burgerfunctionaris zou voor meer continuïteit in de top van het defensieonderdeel moeten zorgen en het risico van te snelle strategieveranderingen kunnen mitigeren.

Betrokkenheid en intrinsieke motivatie van de leden van de DMO-raad, inclusief de trek- kers van de zogenaamde sleutelinterventies, blijkt moeilijk te organiseren en is een terug- kerend punt van zorg. Desgevraagd geeft een respondent aan: "Nou, je legt echt de vin- ger op de zere plek (...) want dat is natuurlijk het verschil in positie binnen de organisatie, want alle directeuren onder de D-DMO hebben gewoon een opdracht, er moet water uit de kraan. (...) dat is hun dagelijkse werk." Ook bij de andere onderzochte defensieonder- delen wordt dit fenomeen gesignaleerd, maar nergens werd het zo sterk geformuleerd als bij de DMO.

Bij een van de sleutelinterventies ("solide verder bouwen") wordt nadrukkelijk gezocht naar de ruimte die er is binnen bestaande wet- en regelgeving, zonder dat dit door eigen processen en procedures onnodig wordt beperkt. Dit is een herkenbare stap uit de theorie van Bryson: het inventariseren van mandaat en bevoegdheden en zoeken van speel- ruimte.

De formulering van de missie was een langdurig onderwerp van gesprek tijdens de heida- gen, waarin de strategische kaart werd besproken. Zoals een respondent aangeeft: "Ja, over die missie, daar kun je heel lang over praten. Ieder woordje werd gewogen." De res- pondent haalt als voorbeeld aan dat er langdurig werd gediscussieerd over het 'beste ma- terieel' versus het 'best mogelijke materieel' voor de krijgsmacht, een onderdeel van de *mission statement* van de DMO.

Samengevat kan gesteld worden dat de "intended strategy" is vastgesteld op een manier die grotendeels voldoet aan het theoretisch model. Het plan kende op het moment van in- voeren een groot intern draagvlak, echter vooral gedreven door de D-DMO zelf. De be- trokkenheid van de DMO-raad is het afgelopen jaar langzaam verminderd, mede door vele wisselingen van de raadsleden. Het planningsteam is in de loop van de tijd sterk terugge- lopen in grootte, dit wordt als een risico gezien. De doelstelling van de Strategische Kaart DMO is helder.

4.4.2 *Deliberate strategy*

Bij de ontwikkeling van de strategische brochure, de voorloper van de huidige Strategische Kaart DMO, is een uitgebreide ronde gedaan langs zowel externe als interne stakeholders. Zo werden er ruim 80 interviews gehouden en werd het personeel geraadpleegd in interactieve sessies en ook de medezeggenschap werd geraadpleegd. Deze informatie is ook gebruikt bij de ontwikkeling van de huidige Strategische Kaart, hoewel deze ook na de eerste concept formulering opnieuw is voorgelegd aan externe partijen, aan andere defensieonderdelen, en een doorsnede van DMO medewerkers. Ook de zogenaamde Top-200 bijeenkomsten werden daarvoor gebruikt. Dit zijn gelegenheden waarbij de Top-100 managers van DMO bij elkaar komen en ieder een collega van de werkvloer meenemen.

Een belangrijke term die de DMO introduceerde zijn de vier zogenaamde 'sleutelinterventies.' Dit zijn begrippen die als belangrijkste drijvers worden gezien om de organisatie de komende jaren in beweging te krijgen en waarop de meeste ontwikkeling moet plaatsvinden. Deze punten vertonen een grote gelijkenis met de (acht) aandachtspunten van de regieagenda, waarbij ook namen van directieleden zijn toegevoegd als trekker of sponsor van het desbetreffende punt. Uit de interviews blijkt dat aan de formulering en keuze van sommige punten een lange discussie ten grondslag lag, wat gezien kan worden als een voorbeeld van de strategische keuzes die gemaakt moeten worden in deze fase van het model van Mintzberg & Waters en Bryson. Verschillende versies van de kaart zijn besproken in separate 'heidagen' met de DMO-raad.

De vraag is echter of de gekozen sleutelinterventies de juiste zijn en of deze voldoende prioriteit krijgen. Zoals Bryson aangeeft moeten de strategische keuzes leiden tot een vorm van conflict, anders zijn het geen strategische keuzes. Een respondent beaamt dit: "... dan moet er ook een keuze komen (...) en dan er capaciteit aan koppelen, (...) het moet ook iets kosten, anders blijft het *freewheelen*." Dezelfde respondent vraagt zich ook af of er echt strategische keuzes gemaakt zijn aan de hand van een concrete inschatting van toekomstige scenario's, bijvoorbeeld op het gebied van de energietransitie. Bovendien geeft hij ter overweging of Defensie niet los zou moeten komen van zijn input-gestuurde basis, maar echte strategische keuzes maken die veel verder gaan dan op dit moment wordt geadresseerd in de besproken planningsinstrumenten; hij noemt hierbij als voorbeeld de ontwikkelingen in het informatie- en cyberdomein. Deze respondent zal zelf betrokken zijn bij de inmiddels aangekondigde herziening van de strategische kaart DMO, waardoor hij deze vraagstukken daar kan adresseren.

Hoewel de basis voor de strategische kaart lag in de regieagenda van de Bestuursstaf, bleken er uiteindelijk meer aanpassingen nodig dan vooraf verwacht om de kaart toepasbaar te maken voor de DMO. Bij het opstellen van de kaart is (opnieuw) nagedacht over eigen doelstellingen en succesfactoren, waarmee een eigen *deliberate strategy* is opgesteld.

Samengevat kan gesteld worden dat de manier waarop de “deliberate strategy” tot stand is gekomen voor een groot deel voldoet aan het theoretisch model. Stakeholders zijn uitvoerig geraadpleegd, zowel extern als intern, en ook in meerdere rondes. Binnen de DMO-raad maar ook bij de Top-200 bijeenkomsten is uitvoerig gediscussieerd over onderdelen van de kaart, leidend tot het definitieve product; dit deel van het proces lijkt daarmee voldoende invulling gekregen te hebben.

4.4.3 *Unrealized / emergent strategy*

Omdat er in het eerste jaar na de invoering van de strategische kaart (2016) veel vrijheid werd gegeven aan de trekkers van de sleutelinterventies om initiatieven te ontplooiën, kwamen niet alle aspecten in dezelfde mate tot ontwikkeling. Dit kan gezien worden als *unrealized strategy*, mede omdat de een-op-een gesprekken van de D-DMO met de trekkers op een gegeven moment stopten. Hierdoor bleef de terugkoppeling achterwege, die op deze manier was voorzien. De gesprekken werden initieel elke zes weken met een individuele trekker gehouden tijdens een lunch met de D-DMO; de initiatiefnemer was daarbij aanwezig en vormde zo, naast de D-DMO de constante factor. Inmiddels is echter bekend dat de kaart nieuw leven wordt ingeblazen en dat de sleutelinterventies zijn gekoppeld aan het bedrijfsplan DMO (zie paragraaf 4.4.5). De tussenliggende periode kan echter gezien worden als *unrealized*, aangezien er op een gegeven moment geen persoonlijke terugkoppeling meer was naar de D-DMO, maar ook niet via de kwartaalrapportages, waardoor er geen zicht maar ook geen druk was op enige voortgang.

De Strategische Kaart van de DMO kan op zichzelf als *emerging* worden betiteld - op het abstractieniveau van de defensieonderdelen - aangezien hij vanuit de DMO is ontstaan naar het voorbeeld van de Bestuursstaf, zonder dat dit van bovenaf is afgedwongen. In mindere mate geldt dit ook voor CZSK, aangezien het Sail Plan ook zonder instructies van bovenaf is ontstaan. Zowel de DMO als de Bestuursstaf beschouwen dit als een logisch proces, maar voor zover bekend is een vergelijkbare ontwikkeling bij andere defensieonderdelen niet opgetreden.

Binnen de DMO zelf is ook ruimte gelaten voor opkomende initiatieven, doordat men in het eerste jaar de trekkers zelf invulling liet geven aan de manier waarop er met de sleutelinterventies werd omgegaan. Er was bewust (nog) geen strakke planning. De Directeur DMO hield via zijn lunchgesprekken wel 'vinger aan de pols' maar stuurde niet actief bij. Pas in 2017 heeft men geprobeerd de ontstane ideeën te kanaliseren en uiteindelijk (in 2018) te verankeren in het bedrijfsplan.

Samengevat kan gesteld worden dat er in het eerste jaar van de strategische kaart bewust ruimte is gelaten voor zowel *unrealized* als *emerging strategies*, maar het is niet bekend wat hiervan concreet de opbrengsten zijn geweest. De intentie was vooral om de trekkers van de sleutelinterventies ruimte te geven voor ideeën en eigen invullingen. Inmiddels zijn er concretere doelstellingen gekoppeld aan de strategische kaart en zijn deze gekoppeld aan het bedrijfsplan (zie paragraaf 4.4.5).

4.4.4 *Realized strategy*

Na de omarming van de strategische kaart door de DMO-raad is deze gepubliceerd op het Defensie intranet (DMO, 2016b). Vervolgens wordt er regelmatig aan gerefereerd door de Directeur DMO, onder andere in zijn columns in het blad *Materieelgezien*: "Als DMO bereiden wij ons ook voor op deze scenario's. (...) In 2016 hebben we onze strategische kaart gemaakt met in het hart "ons water uit de kraan": de best mogelijke IT en materieel voor onze militairen. En we gebruiken technologische en sociale innovatie, sneller voorzien in en solide verder bouwen om nog beter het water uit die kraan te krijgen. Velen van u zijn hiermee actief aan de slag en proberen ideeën echt uit, (...) dit soort initiatieven ondersteun ik van harte. Ze onderstrepen het elan en de daadkracht van onze DMO" (DMO, 2017a). Ook is de kaart een vast en terugkerend thema geweest in de zogenaamde Top-200 vergaderingen.

De Directeur DMO bewaakte in het eerste jaar de voortgang persoonlijk, door de lunchgesprekken met de trekkers, waarbij telkens ook de initiatiefnemer van de kaart aanwezig was.

De vraag die bij de DMO ook speelt, is voor welk niveau binnen de organisatie de kaart bedoeld is. Zou elke medewerker hem moeten kennen? Dit wordt door de respondenten betwijfeld, zij denken dat bekendheid tot en met het niveau van afdelingshoofden wenselijk en haalbaar is. Daar staat tegenover dat de D-DMO in zijn columns wel aan de strategische kaart refereert, en deze zijn bedoeld voor de gehele organisatie. Bij de andere defensieonderdelen signaleren respondenten dezelfde vraag, en is men het meestal eens dat de kaart niet bedoeld is voor het prikbord van de individuele soldaat. Een duidelijke demarcatie wordt echter niet gegeven.

In tegenstelling tot de betrokkenheid van de D-DMO, blijft de informatievoorziening op het Defensie intranet achter (DMO, 2016b). Na de introductie van de kaart zijn er geen nieuwsberichten of andere updates geplaatst en de namenlijst met trekkers van de sleutelinterventies is al geruime tijd achterhaald. Dit kan een personeelslid dat geen deel uitmaakt van het topmanagement de indruk geven dat er weinig activiteiten zijn op het gebied van de strategische kaart.

De voortgang van een van de sleutelinterventies (versnellen van het voorzien-in proces) wordt regelmatig gerapporteerd aan de Bestuursraad, wat een teken is dat hiervoor ook buiten de DMO belangstelling bestaat en dat deze voortgang gedeeltelijk wel gemeten wordt.

Samengevat kan gesteld worden dat de “realized strategy” op een manier is ingevoerd die voor een groot deel voldoet aan het theoretisch model. De strategische kaart DMO is op diverse fronten geïntroduceerd en heeft aandacht gekregen in interne publicaties en bij personeelsbijeenkomsten. D-DMO is zelf een vooraanstaand promotor van de kaart.

In de afgelopen maanden is de aandacht voor de kaart echter verslapt, door verminderde terugkoppelmomenten en personeelwisselingen. Dit is gesignaleerd en zal binnenkort geïmplementeerd worden, zie paragraaf 4.4.5.

4.4.5 *Strategic learning*

Na de invoering van de kaart in 2016, werd het eerste jaar beschouwd als een jaar om ‘te wennen aan de kaart’ en de initiatieven bij de trekkers van de sleutelinterventies te laten. In 2017 werd geprobeerd om meer richting aan te brengen binnen de diverse activiteiten die werden ontplooid. Dit bleek lastig: “... nu hebben we een jaar achter de rug waarbij we alles verkend hebben, (...) nu zouden we meer focus willen zien, wat zijn nou de concrete doelstellingen die willen bereiken?”

Dit leidde uiteindelijk tot het maken van een concrete link tussen de strategische kaart en het bedrijfsplan van de DMO (DMO, 2018b). Intern bij de DMO was dit mede de aanleiding voor zoveel discussie dat het bedrijfsplan voor 2018 veel te laat verscheen maar de directeur accepteerde dat risico, en legde het vervolgens uit in zijn column: “Tot 2017 had de DMO geen integraal bedrijfsplan. Iedere directie en stafafdeling had een eigen plan (...) Het is goed om de afhankelijkheden en afspraken in samenhang te bezien. Alleen dan kan ik als Directeur DMO samen met mijn raadsleden in de DMO-raad periodiek bezien hoe de realisatie verloopt, waar we afwijken van het plan en waar eventueel moet worden bijgestuurd. (...). Ik teken pas eind deze maand het Bedrijfsplan DMO voor 2018 (...). De reden dat ik niet het integrale plan heb vastgesteld, is dat we nog onvoldoende scherp hadden wat we echt in 2018 gaan doen. Dan loop je het risico dat veel zaken maar half worden

opgepakt en uitgevoerd.” Hoewel dit voor de nodige ophef zorgde, wordt het door de respondenten als een positieve ontwikkeling gezien dat er nu concrete koppelingen tussen de strategische kaart en het bedrijfsplan zijn.

Het voordeel van de discussie over het bedrijfsplan en de relatie tot de strategische kaart leidde volgens een respondent wel tot een grotere betrokkenheid van de directeurs bij het bedrijfsplan, wat als een concreet winstpunt wordt gezien.

Sinds de invoering van de strategische kaart is de oorspronkelijke initiatiefnemer overgeplaatst en de DMO-raad grotendeels van samenstelling gewisseld. Daarom zal er binnenkort (eind juni 2018) opnieuw gekeken worden naar de strategische kaart, binnen de DMO wordt dit het ‘opnieuw inchecken op de kaart’ genoemd; voor deze herziening is externe assistentie ingeroepen. Samen met de eerste concrete koppeling aan het bedrijfsplan kan dit gezien worden als een eerste formele evaluatieronde van de strategische kaart. Ook is al bekend dat men wil inzetten op een scherpere omschrijving van de positie die de DMO zou moeten innemen in bijvoorbeeld 2025. Een dergelijke visie, met een te bereiken eindstatus, ontbreekt momenteel op de strategische kaart.

De initiatiefnemer, hoewel inmiddels zelf niet meer betrokken bij de strategische kaart, realiseert zich terdege waar het bij Defensie vaak niet goed gaat: “Dat is ook een beetje mijn verhaal natuurlijk, ik heb voor de derde keer een strategie voor de toekomst gemaakt, (...) iedere keer waren we op weg met *plan-do*, maar toen kwam er weer een andere directeur met eigen wensen. Ik ben nu zo’n zes jaar bezig met strategie ontwikkeling maar ben nog nooit aan die onderkant [van de Demming Circle, *plan-do-check-act*] terecht gekomen. En met deze kaart wordt er nu voor het eerst per kwartaal gerapporteerd over de voortgang. Deze is dus van de drie het verst gekomen. Wij bij Defensie zijn heel goed in *plan-do* en dan gaan we weer opnieuw: *plan-do* etc.”

Samengevat kan gesteld worden dat “strategic learning” gedeeltelijk is ingericht. Individuele terugkoppelmomenten van trekkers met de D-DMO zijn vervallen en de koppeling aan het bedrijfsplan en de kwartaalrapportages staat nog in de kinderschoenen. Wel biedt de nieuwe systematiek mogelijkheden voor het concreet inzichtelijk maken van geboekte voortgang.

Lessen uit verleden zijn net als bij de andere defensieonderdelen niet beschikbaar of alleen aanwezig in het geheugen van individuele stafmedewerkers; ook is er geen gebruik gemaakt van de ervaringen van andere defensieonderdelen.

4.4.6 *Subconclusie*

Als we kijken naar de mate waarin door de strategische kaart van de DMO het strategisch proces van Mintzberg & Waters en Bryson wordt ondersteund, en welke randvoorwaarden daarvoor bepalend zijn, dan kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

De Strategische Kaart van de DMO ondersteunt het theoretisch model op hoofdlijnen echter met enkele nuances; veel elementen van het proces van Mintzberg & Waters en Bryson zijn herkenbaar in de manier waarop de kaart is opgezet.

Bij de introductie van de kaart kende deze voldoende draagvlak, vooral gedreven door de D-DMO zelf. De betrokkenheid van de DMO-raad is het afgelopen jaar echter langzaam verminderd. Ook het planningsteam is in grootte sterk teruggelopen, dit wordt als een risico gezien; de oorspronkelijke initiatiefnemer is inmiddels afgelost. Stakeholders zijn uitvoerig geraadpleegd, zowel extern als intern, en ook in meerdere rondes. Dit is binnen de DMO beter georganiseerd dan bij de andere twee defensieonderdelen, vooral ten aanzien van het betrekken van het eigen personeel.

In het eerste jaar is er bewust ruimte gelaten voor eigen invulling van de trekkers van de sleutelinterventies en is er geen concrete prestatiemeting ingericht; inmiddels zijn er concretere doelstellingen via de strategische kaart gekoppeld aan het bedrijfsplan. De introductie van de kaart en de communicatie binnen de DMO is op diverse fronten ingezet; het gebruik van het intranet blijft echter achter.

Van andere defensieonderdelen wordt niet of onvoldoende geleerd.

4.5 Vergelijking planningsinstrumenten

In deze paragraaf zal de afsluitende deelvraag beantwoord worden, namelijk in hoeverre de binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten onderling aan elkaar zijn verbonden en of daarmee een zelfde doelstelling wordt nagestreefd. Dit zal gedaan worden door de planningsinstrumenten te vergelijken volgens de thema's uit het theoretisch model. De verschillende bestuursorganen (Bestuursraad, Admiraliteitsraad en DMO-raad) worden in deze paragraaf zo nodig aangehaald onder de gezamenlijke noemer 'raad van bestuur'.

4.5.1 *Intended strategy*

Als we kijken naar de initiatie van de drie planningsinstrumenten dan lag in twee van de drie gevallen (Bestuursstaf en CZSK) het initiatief bij een individuele stafofficier die vervolgens zijn raad van bestuur overtuigde van nut en noodzaak van een instrument voor strategievorming. Bij de DMO was er al een bestaand strategisch document, dat echter op last van de nieuwe Directeur DMO in de huidige vorm van een strategische kaart moest worden herschreven. Er lijkt geen formeel verband te zijn tussen de functies van de initiatiefnemers, maar er is wel een overeenkomst in die zin dat zij zich in een positie bevonden die omschreven kan worden als 'dicht tegen de top van de organisatie aan.' Dit is aan de ene kant nodig om een luisterend oor te vinden in de raad van bestuur maar ook om vervolgens binnen de organisatie voldoende medewerking te krijgen als het proces eenmaal is opgestart. In alle drie de gevallen lijkt de intrinsieke motivatie en betrokkenheid van de leden van de raad van bestuur gematigd te zijn en dit is een cruciale factor in het verdere verloop van het proces. Steun en draagvlak van de leiding van de organisatie aan het begin van het proces is essentieel en dat betreft niet alleen de voorzitter van de raad maar ook de raad zelf. In het geval van de Bestuursstaf ontbreekt zelfs de (zichtbare) steun van de voorzitter geheel.

Er is ook een verband tussen de planningsinstrumenten zelf: uit het onderzoek blijkt dat de Strategische Kaart van CZSK uit 2010 heeft gediend als voorbeeld voor een eerste versie van de regieagenda van de Bestuursstaf. Deze regieagenda heeft, weliswaar in een nieuwere versie, model gestaan voor de Strategische Kaart DMO. Opmerkelijk is hierbij dat het huidige Sail Plan 2030 van CZSK daarentegen niet is gebaseerd op de voormalige Strategische Kaart van CZSK zelf maar opnieuw is ontstaan vanuit de organisatie.

Op het gebied van mandaat en bevoegdheden zien we dat bij alle drie de kaarten hier relatief weinig aandacht aan is besteed, hetgeen verklaard kan worden door de grondwettelijk vastgelegde taken voor Defensie en de beperkte ruimte om hier vanaf te wijken. Wel zien we dat CZSK en DMO, als defensieonderdelen die formeel onder de Bestuursstaf zijn

geplaatst, in grotere mate proberen om speelruimte te zoeken voor hun manier van optreden, terwijl de Bestuursstaf, als kadersteller voor Defensie (via de HDBV) prominent het thema 'eenvoud in de besturing en bedrijfsvoering' heeft opgenomen in de regie-agenda.

Bij alle drie de defensieonderdelen is er tijdens de ontwikkeling van het planningsinstrument uitvoerig gediscussieerd over een *mission statement*, waarvan het resultaat bij twee van de drie ook duidelijk zichtbaar is in het midden van de kaart. Alleen bij CZSK komt dit door de gekozen vorm (een brochure) niet direct naar voren. Pas op de tweede bladzijde van de brochure is een *mission statement* te lezen maar in de poster-samenvatting van het Sail Plan (zie bijlage C2) ontbreekt deze.

Voor wat betreft de intentie van het planningsinstrument lijken de defensieonderdelen in eerste instantie slechts op nuances te verschillen, terwijl op hoofdlijnen de bedoelingen vergelijkbaar zijn: richting geven, een gemeenschappelijke koers uitzetten, een stip op de horizon plaatsen. Het zijn echter de nuances die het effect uiteindelijk sterk beïnvloeden: hoe minder specifiek de doelstellingen zijn, des te minder concreet is de voortgang en enige mate van succes te meten. Dit blijkt met name uit het onderzoek naar de thema's *realized strategy* en *strategic learning*.

4.5.2 *Deliberate strategy*

Bij alle drie de defensieonderdelen zijn zowel interne als externe stakeholders betrokken bij het opstellen van het strategische planningsinstrument, de mate waarin dit heeft plaatsgevonden verschilt echter sterk. Een bredere inventarisatie van de interne en externe omgeving (SWOC/T analyse) heeft ook in wisselende vormen plaatsgehad. Verder is de frequentie waarin deze betrokkenheid en analyse terugkeert tijdens het verloop van het proces sterk verschillend, maar in alle drie de gevallen zien we een afnemende betrokkenheid na een zogenaamde 'eerste ronde.' Vaak bouwt men in de loop van het proces voort op de al eerder verkregen informatie, terwijl Bryson in zijn model (zie figuur 5) aangeeft dat stakeholders bij vrijwel elke stap betrokken kunnen worden. We zien dat vooral CZSK minder aandacht heeft voor het betrekken van stakeholders, zowel intern als extern, ten opzichte van de andere twee defensieonderdelen.

We zien bij alle drie de defensieonderdelen dat er verschillende momenten zijn geweest waarop er over strategische keuzes gesproken is, meestal tijdens zogenaamde 'heidagen', waarbij de raad van bestuur zich een of meerdere dagen terugtrok om over het voorliggende sturingsinstrument te spreken. Alleen bij de Bestuursstaf zien we dat de kaart wel een aantal malen in de raad besproken is, maar dat de raad zich niet zelf exclusief over de kaart heeft gebogen; dat deed het planningsteam, dat vervolgens de resultaten voorlegde aan de raad.

In alle gevallen geven respondenten aan dat het gesprek over de kaart minstens zo zinvol werd ervaren als het instrument zelf. Het gesprek zorgde voor “goede discussies” en “bracht de groep dichter bij elkaar”. Bij CZSK en DMO werden ook grotere groepen betrokken in de discussies, zoals het CZSK Seminar en de DMO Top-200; bij de Bestuursstaf zie we dat de besprekingen voornamelijk beperkt bleven tot het planningsteam en de Bestuursraad. Dit is merkbaar aan het interne draagvlak voor de regieagenda van de Bestuursstaf, want die lijkt in verhouding tot de andere twee planningsinstrumenten het laagst.

De vraag blijft echter of tijdens de gevoerde discussies ook echt strategische vraagstukken voor hebben gelegen, in die betekenis dat zij hebben geleid tot moeilijke keuzes die vervolgens een veranderproces in gang moeten zetten. Uit het onderzoek blijkt dat dit in eerste instantie alleen bij CZSK het geval lijkt te zijn, met name vanwege de concreet benoemde einddoelen voor het jaar 2030. Bij de Bestuursstaf was er wel discussie over de vorm en de onderdelen van de kaart maar nauwelijks over de consequenties die dit zou hebben. De DMO lijkt zich hier tussenin te bevinden; met name de term ‘sleutelinterventies’ geeft aan dat er wel degelijk iets moet gaan veranderen, alleen was dat tot op heden nog niet bij alle onderdelen van de kaart even concreet gemaakt.

4.5.3 *Unrealized / emergent strategy*

Er zijn beperkte overeenkomsten tussen de drie gebruikte instrumenten op het gebied van *unrealized of emergent strategies*. Bij elk van de defensieonderdelen zijn er aspecten van de strategiekaart die niet tot nauwelijks tot ontwikkeling zijn gekomen, of waarvan het nog te vroeg is om hierover een oordeel te vellen, zoals bij het Sail Plan van CZSK. Het meest opvallend is het geheel verdwijnen van de eerder gebruikte Strategische Kaart 2010-2013 bij CZSK, zonder dat deze ooit formeel is ingetrokken. De kaart verloor de steun van de raad van bestuur en verdween daarmee, letterlijk, van de agenda.

Als overeenkomende factor bij alle drie de planningsinstrumenten, kunnen we constateren dat pas na de introductie het inzicht is ontstaan dat een eigen rapportagecyclus onnodige bestuurlijke drukte creëert en daarmee ook zorgt voor vermindering van draagvlak. We zien dat bij alle onderzochte defensieonderdelen het planningsinstrument nu gekoppeld is aan de reguliere bedrijfsplannen en daarmee ook aan de reguliere rapportagemomenten. Hoewel de manier waarop dit precies wordt toegepast nog in verschillende vormen van ontwikkeling verkeert, is te constateren dat dit een gezamenlijke opkomende strategie is; uit het onderzoek blijkt niet duidelijk aan of dit vanuit de organisatie dan wel vanuit de initiatiefnemers of de raad van bestuur is ontstaan.

4.5.4 *Realized strategy*

Als we kijken naar de daadwerkelijke invoering van de strategische planningsinstrumenten, dan zien we bij alle drie defensieonderdelen hetzelfde probleem van de koppeling van het instrument aan een werkbaar rapportagesysteem dat gebaseerd is op meetbare resultaten. Meestal worden leden van de raad van bestuur aangewezen om een bepaald thema te 'trekken' en daarover te rapporteren maar dat blijkt te vrijblijvend te zijn. Zowel bij de Bestuursstaf als bij de DMO hield de terugkoppeling na ongeveer een jaar eenvoudigweg op te bestaan, zonder dat daar in de raad zelf veel ophef over was. Bij CZSK zijn inmiddels diverse kolonels aanwezen (het niveau direct onder de raadsleden) om de strategische doelstellingen terug te koppelen die zich binnen de vijf hoofdstromen van het Sail Plan bevinden; dit systeem is nog te kort van kracht om te kunnen beoordelen op zijn werking. Door de koppeling aan de managementrapportages verwacht men, ook bij de Bestuursstaf en de DMO, de terugkoppeling beter te borgen maar zover bekend is er nog geen daadwerkelijk prestatimanagementsysteem ingericht.

Op het gebied van de zichtbare steun voor het planningsinstrument en de communicatie daarover, zijn er drie niveaus te onderscheiden: de voorzitter van de raad, de leden van de raad, en de initiatiefnemer met zijn planningsteam. Er zijn hierbij een aantal duidelijke verschillen tussen de drie defensieonderdelen. Bij de Bestuursstaf ontbreekt de zichtbaarheid van de voorzitter. De leden van de raad worden bij naam genoemd (op de achterkant van de kaart) als sponsors van de aandachtspunten; deze betrokkenheid lijkt echter in de praktijk nauwelijks van de grond te komen. De communicatie namens het planningsteam heeft zich vooral beperkt tot interne stukken naar de Bestuursraad maar is op extern gebied nauwelijks aanwezig.

Bij CZSK is de voorzitter van de raad zeer zichtbaar door middel van interviews en artikelen in zowel openbare als interne publicaties en door werkbezoeken aan eenheden, waar het Sail Plan prominent op de agenda staat. De leden van de raad zijn elk verantwoordelijk voor een van de vijf sporen van het Sail Plan, maar deze koppeling is niet op naam zichtbaar gemaakt. In de strategische doelstellingenmatrix zijn wel namen toegevoegd, ook van het niveau onder de directeuren, deze matrix is echter niet breed toegankelijk. De externe communicatie sluit vooral aan bij de zichtbaarheid van de voorzitter van de raad.

De Directeur DMO is van de drie voorzitters duidelijk het meest betrokken en ook het meest zichtbaar; dit is direct terug te voeren op zijn persoonlijke betrokkenheid bij de invoering van de strategische kaart DMO. Zijn zichtbaarheid blijkt uit interne publicaties, de Top-200 managementdagen en de individuele gesprekken met de trekkers van de sleutelinterventies. De leden van de raad zijn met naam genoemd als trekkers van een sleutelinterventie, maar hun daadwerkelijke betrokkenheid is sinds het wegvallen van de lunchgesprekken met de D-DMO sterk verminderd. Ook zijn er inmiddels de nodige wisselingen

geweest in de DMO-raad, zonder dat duidelijk is of de nieuwe raadsleden ook de betrokkenheid bij de strategische kaart hebben overgenomen. De externe communicatie is bij de DMO beperkter dan bij CZSK. Met uitzondering van columns in het blad Materieelgezien zijn er geen referenties gevonden.

Tot slot moet geconstateerd worden dat in alle drie de gevallen blijkt dat de relevante defensie intranet pagina's nauwelijks worden voorzien van actuele informatie, terwijl het intranet voor medewerkers een veel gebruikte bron van informatie is; de planningsteams vertrouwen er ten onrechte op dat geïnteresseerde medewerkers ook via andere kanalen op de hoogte worden gehouden (bijvoorbeeld via de lijnorganisatie).

Voor wat betreft de structuur en de middelen voor de implementatie van de planningsinstrumenten zien we bij alle drie de defensieonderdelen dat dit wordt overgelaten aan het initiële planningsteam en dat er geen additionele capaciteiten worden vrijgemaakt. Het zijn vooral de leden van de raad van bestuur die als primaire actienemers worden aangewezen maar is het juist deze groep die vanwege de positie in de organisatie nauwelijks capaciteit heeft voor aanvullende taken; dit wordt als een groot risico gezien en geldt voor alle drie de onderzochte defensieorganisaties. De uitvoering van de strategische doelstellingen wordt via de lijnorganisatie uitgezet maar vaak blijft de implementatie 'aan de top hangen' waardoor ook de niveaus daaronder zich niet aangespoord voelen om actie te nemen. Hierbij speelt ook sterk mee dat het proces tot nog toe gezien werd als iets extra's, dat naast de reguliere bedrijfsvoering moest worden uitgevoerd. Bij alle drie de defensieonderdelen probeert men inmiddels de koppeling te maken aan de bestaande bedrijfsvoeringsprocessen, zie hiervoor ook de volgende paragraaf.

4.5.5 *Strategic learning*

Binnen alle drie de defensieonderdelen is strategic learning niet of nog niet structureel ingericht. Men evalueert wel tussendoor maar op schijnbaar willekeurige momenten en niet volgens een vastgestelde procedure. Dit is mede te wijten aan het ontbreken van een integraal plan van aanpak voor het hele proces, of *plan for planning*, zoals Bryson dit noemt in zijn eerste stap. Een andere factor die hieraan bijdraagt is het ontbreken van een structurele verslaglegging van het hele planningsproces, zowel van het verloop als van de resultaten. Dit betekent dat het kennisbehoud vaak exclusief afhankelijk is van de leden (soms zelfs maar een enkel lid) van het planningsteam. Dit is niet alleen een risico voor de borging en de continuïteit van het proces maar ook voor de mogelijkheden om *strategic learning* ten principale in te richten. Dit betreft niet alleen het interne leerproces, ook tussen de defensieonderdelen onderling is er nauwelijks sprake van wederzijds leren. Men heeft elkaar soms wel gebruikt "om inspiratie op te doen" aan het begin van het proces,

maar dit heeft in de loop van het proces geen vervolg gekregen.

Bij alle drie de defensieonderdelen is inmiddels wel besloten om de plannings-instrumenten, en dan met name de terugkoppeling van de voortgang, te verweven in het reguliere BPB-proces. Dat betekent dat aspecten uit de planningsinstrumenten terugkomen in het bedrijfsplan en de managementrapportages. Het is nog te vroeg om over de effecten hiervan te kunnen beoordelen. Opvallend is wel dat deze nieuwe werkwijze bij de drie defensieonderdelen onafhankelijk van elkaar lijkt te zijn ontstaan en dat er geen aantoonbare onderlinge leermomenten zijn geweest.

4.5.6 *Subconclusie*

Gebaseerd op de bovenstaande vergelijkingen kan geconcludeerd worden dat de mate waarin de binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten onderling aan elkaar zijn verbonden verschilt per thema. Er is over het algemeen geen rechtstreeks verband, in die zin dat er geen planningsinstrument is dat een directe relatie heeft met een van de andere. In de uitwerking van de thema's uit het analytisch kader blijkt wel dat er op een aantal gebieden overeenkomstige constatering zijn, dat wil zeggen dat de planningsinstrumenten met vergelijkbare ervaringen te kampen hebben. Maar er blijkt ook op onderdelen dat het ene planningsinstrument in sterkere mate voldoet aan het model van Mintzberg & Waters en Bryson dan het andere. Voor deze variatie is geen eenduidige oorzaak vastgesteld.

Ten aanzien van de vraag of met de planningsinstrumenten een zelfde doelstelling wordt nagestreefd, kan geconcludeerd worden dat dit op hoofdlijnen het geval is. Alle drie de defensieonderdelen trachten met hun eigen methode een manier te vinden om richting en sturing te geven aan hun deel van de defensieorganisatie; de manier waarop hieraan invulling wordt gegeven, verschilt echter duidelijk. In de volgende paragraaf zal dit worden meegenomen in de eindconclusie.

4.6 Eindconclusie

Als antwoord op de hoofdvraag:

In welke mate wordt door de binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten het strategisch proces van Mintzberg & Waters en Bryson ondersteund, en welke randvoorwaarden zijn hiervoor bepalend,

moet de conclusie getrokken worden dat geen van de onderzochte planningsinstrumenten het proces van Mintzberg & Waters en Bryson volledig ondersteunt, en dat de algemene randvoorwaarde hiervoor is dat geen van de onderzochte planningsinstrumenten is ontwikkeld volgens enige gestructureerde methode, onder de aantekening dat twee van de onderzochte instrumenten (bij CZSK en DMO) nog in de fase zijn dat zij nog geen volledige planningscyclus hebben afgerond. De regieagenda/strategische kaart van de Bestuursstaf is weliswaar ook (opnieuw) in ontwikkeling maar bestaat al dermate lang dat de leercirkel ten minste eenmaal gesloten had kunnen zijn - hetgeen echter niet aantoonbaar heeft plaatsgehad.

De afzonderlijke processen die gebruikt zijn voor de drie planningsinstrumenten bevatten samengevoegd wel voldoende elementen om het theoretisch model van Mintzberg & Waters en Bryson te ondersteunen, echter geen van de instrumenten bevat deze integraal binnen zichzelf; de strategische kaart van de DMO lijkt op dit moment het dichtst in de buurt van het theoretische model te staan.

De binnen Defensie toegepaste planningsinstrumenten zijn onderling beperkt aan elkaar verbonden, terwijl er wel op hoofdlijnen een zelfde doelstelling wordt nagestreefd. De verbondenheid openbaart zich met name door de aantoonbare historische ontstaansgeschiedenis, waarbij de Strategische Kaart van CZSK uit 2010 geleid heeft tot de Regieagenda van de Bestuursstaf, die vervolgens tot voorbeeld heeft gediend voor de Strategische Kaart DMO. Opmerkelijk is hierbij dat het huidige Sail Plan 2030 van CZSK juist niet is gebaseerd op de voormalige Strategische Kaart van CZSK maar opnieuw is ontstaan vanuit de organisatie.

De hierboven gestelde algemene randvoorwaarde van het ontbreken van een gestructureerde methode is gebaseerd op het feit dat geen van de defensieonderdelen volgens een systematische wijze te werk is gegaan, niet volgens Mintzberg & Waters en Bryson maar ook niet volgens enig ander model. Dit is gebleken uit de documentatie en wordt bevestigd door de respondenten. Een gestructureerde en theoretisch gevalideerde werkwijze, volgens welk model dan ook, leidt naar verwachting tot een grotere mate van succes bij

de inrichting van het planningsproces. De nu verspreid over de defensieonderdelen aanwezige elementen kunnen dan binnen een enkel defensieonderdeel wel integraal geadresseerd worden.

Hoewel vooraf geen hypothese is gesteld voor de voorwaarden waaronder een succesvolle inrichting van de onderzochte planningsinstrumenten mogelijk zou zijn, is in de tussenconclusie van paragraaf 2.3 aangegeven dat deze verwachting gekoppeld kan zijn aan het nauwgezet volgen van het stappenplan van Bryson - hierbij is het van belang op te merken dat er niet gekeken is naar het effect van de gebruikte planningsinstrumenten maar alleen naar de manier waarop het proces voor het gebruik ervan is ingericht.

Als we in meer detail kijken naar de kritische succesfactoren bij het inrichten en het gebruik van de drie planningsinstrumenten, dan zien we vijf doorslaggevende factoren uit de analyse naar voren komen.

Ten eerste is het nodig om bij aanvang van het proces voldoende draagvlak en steun binnen de top van de organisatie te hebben, in dit geval waren dat de respectievelijke raden van bestuur. Uit de interviews is gebleken dat deze steun vaak pro forma wel beleden werd maar niet altijd intrinsiek aanwezig was, vooral niet bij de leden van de raad. De steun moet gebaseerd zijn op een geloof in de toegevoegde waarde van het ontwikkelen en gebruik van een strategisch planningsinstrument. Een deelaspect van deze eerste factor is het beschikken over een integraal en concreet plan van aanpak bij of direct na de start van het proces – inclusief een plan voor de evaluatie.

De tweede kritische factor is het beoordelen en betrekken van zowel de interne als de externe omgeving. Dit omvat niet alleen de interne en externe stakeholders maar ook het onderzoeken van kansen en bedreigingen en het beoordelen van de eigen sterke en zwakke kanten. Indien grondig aangepakt is dit een zeer omvangrijk proces en is daarom waarschijnlijk soms maar gedeeltelijk uitgevoerd. Bovendien geeft het theoretisch model aan dat in meerdere fases van het proces de stakeholders (opnieuw) betrokken moeten worden en daarvoor nemen de planningsteams meestal niet de moeite.

In de derde plaats moeten de strategische vraagstukken die worden geformuleerd ook echte strategische keuzes zijn. Dat wil zeggen als het niet adresseren van deze vraagstukken geen merkbare consequenties heeft, dan zijn de voorliggende vraagstukken blijkbaar geen strategische keuzes. Het moet gaan om fundamentele keuzes die gepaard gaan met 'emoties en conflicten' binnen het planningsteam of binnen de organisatie. Is dit niet het geval dan heeft het uiteindelijke planningsinstrument waarschijnlijk weinig toegevoegde waarde.

Ten vierde is van belang dat er bij de implementatie van het planningsinstrument ook capaciteit beschikbaar is om daadwerkelijk acties in gang te zetten. Vaak wordt de uitvoering neergelegd binnen de staande organisatie, echter zonder dat er andere taken worden geschrapt of dat er aanvullende middelen beschikbaar worden gemaakt. Zoals Bryson

(2011: 19) aangeeft: *"To engage in strategic planning when effective implementation will not follow, is the organizational equivalent of the average New Year's resolution."* Een deelaspect van de implementatie is dat er een vorm van (prestatie)management wordt afgesproken, ook al is bekend dat het in publieke sector lastig kan zijn om resultaten meetbaar te maken. Als dit ontbreekt kan het instrument op zichzelf als te vrijblijvend worden gezien.

De vijfde factor is het bewust organiseren van een vorm van evaluatie. Daarbij moet er tijd worden genomen om ervaringen en lessen uit de praktijk te verwerken en het proces op delen of geheel bij te sturen. Dit geldt niet alleen binnen een defensieonderdeel maar ook tussen de defensieonderdelen onderling. Kennisontwikkeling en -behoud moet geborgd zijn binnen de organisatie en niet gebonden zijn aan een enkel individu; dit houdt ook schriftelijke verslaglegging van het proces en de evaluatie in.

In aanvulling op de eerder getrokken algemene conclusie dat geen van de onderzochte planningsinstrumenten het proces van Mintzberg & Waters en Bryson volledig ondersteunt, vanwege de afwezigheid van het toepassen van enige gestructureerde methode, kan gesteld worden dat aan de bovenstaande onderliggende kritische succesfactoren slechts gedeeltelijk is voldaan, met wisselende toepasbaarheid per defensieonderdeel.

Voor de betekenis van deze conclusies in relatie tot het theoretisch kader en de onderzochte defensieonderdelen, wordt verwezen het volgende hoofdstuk: Discussie en aanbevelingen.

5 Discussie en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst gereflecteerd worden op de gebruikte theorie en op het onderzoek zelf. In de derde subparagraaf volgt een discussie, zowel over de conclusies van hoofdstuk 4 als over de bijdrage van dit onderzoek aan de samenleving en aan de wetenschap.

Ik sluit af met aanbevelingen voor het beleid binnen het ministerie van Defensie en voor verder onderzoek.

5.2 Reflecties

5.2.1 *Reflectie op de theorie*

Bryson

De theorie van John Bryson, in het bijzonder zijn tien-stappen-plan, heeft ten grondslag gelegen aan het gebruikte theoretische model; in de inleiding is reeds toegelicht waarom hiervoor is gekozen. Terugkijkend op deze theorie zijn er diverse positieve maar ook enige negatieve aspecten te noemen. Als belangrijkste voordeel geldt de grondigheid en uitgebreidheid waarmee Bryson zijn theorie naar voren brengt. Alle onderdelen worden uitvoerig uitgelegd en alle stappen worden ondersteund met methodes en praktische handelingen. Hierbij is relevant dat Bryson regelmatig verwijst naar praktijkvoorbeelden, waarbij hij zelf heeft bijgedragen aan een aantal strategische planningsprocessen; dit geeft zijn voorbeelden meer geloofwaardigheid. Een ander positief punt is het feit dat Bryson zeer regelmatig herhaalt dat hij niet per sé het planningsproces zelf maar het strategisch denken, handelen en leren wil stimuleren; daarmee geeft hij aan zich goed bewust te zijn van de voor de hand liggende kritiek dat zijn stappenplan te formalistisch en te rigide zou zijn.

Ten nadele van Bryson moet gezegd worden dat hij bijna verdrinkt in zijn grondigheid. Na de eerste twee hoofdstukken is de strekking van het tien-stappen-plan al goed duidelijk maar dan volgen er nog 400 bladzijden om het nog beter uit te leggen. Hierbij schiet hij soms door in de mate van detaillering. Hoewel hij zelf aangeeft dat het boek naast een wetenschappelijke verhandeling ook een praktisch handboek moet zijn, mondt dat bijvoorbeeld uit in het voorschrijven van het aantal potloden en de kleur van de post-its die gebruikt moeten worden bij een brainstorm sessie; dat gaat duidelijk te ver en doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de rest van het boek. Binnen het tien-stappen-plan is het identificeren van de strategische vraagstukken (stap 5) het minst duidelijke hoofdstuk. Hoewel ook hier diverse methodes worden aangereikt om tot deze identificatie te komen, geeft Bryson ook aan dat - gebaseerd op de verzamelde informatie van de eerste

vier stappen – ‘enige wijsheid’ moet ontstaan om de strategische vraagstukken te ontdekken. Waar deze wijsheid dan opeens vandaan komt blijft verder in het ongewisse en dat is jammer omdat de rest van het stappenplan en de uiteindelijke strategieformulering zijn ophangen aan juist deze strategische vraagstukken (*strategic issues*).

Al met al is de theorie van Bryson toch een waardevolle basis gebleken voor het theoretisch kader en het is mijn inschatting dat Bryson ook goed gebruikt kan worden voor ander onderzoek in hetzelfde werkveld. Er is in mijn onderzoek geen onderwerp ter sprake gekomen of het is wel op de een of andere manier geadresseerd door Bryson; het onderzoek bevestigt in mijn ogen de bruikbaarheid van de theorie van Bryson.

Bryson in samenhang met Mintzberg & Waters

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, is de keuze gemaakt om voor analysedoeleinden tot een verdichting van het stappenplan van Bryson te komen en daarmee het strategisch planningsproces deels op een hoger abstractieniveau te bezien. Deze combinatie heeft op de gewenste manier structuur gegeven aan de analyse en een vereenvoudiging gebracht ten opzichte van het volledige stappenplan van Bryson. In conceptueel opzicht is de combinatie wellicht minder voor de hand liggend. Bryson richt zijn stappenplan namelijk in om te komen tot een strategisch plan en eventueel ook een strategie, terwijl Mintzberg & Waters in hun model uitgaan van een reeds geformuleerde strategie en vervolgens de realisatie daarvan in de praktijk beschouwen. Het is in een ander perspectief ook mogelijk om het model van Bryson in zijn geheel voorafgaand aan de visie van Mintzberg & Waters te plaatsen, aangezien beargumenteerd kan worden dat het doel van Bryson is om zo zorgvuldig mogelijk een *intended strategy* op te stellen. Feitelijk is daarbij ook de impliciete stelling van Bryson dat hoe meer aandacht er aan zijn stappenplan wordt gegeven, des te kleiner de afwijking tussen de *intended* en de *realized strategy* zal zijn. Bryson realiseert zich ook dat dit in de praktijk nooit mogelijk is, aangezien hij bij de stappen ‘implementatie’ en ‘evaluatie’ aangeeft dat er rekening gehouden moet worden met opkomende (*emerging*) strategieën en met onderdelen die niet blijken te werken (*unrealized strategies*).

Het onderzoek bevestigt de zienswijzen van Mintzberg & Waters maar ook van Orlikowski (1996), aangezien er in het onderzoek relatief weinig *emerging* aspecten zijn geconstateerd. Dit sluit aan bij haar stelling dat binnen hiërarchisch opgebouwde organisaties mogelijk onvoldoende ruimte is voor het ontstaan van nieuwe werkmethoden en structuren.

Opvallend maar niet verwonderlijk is de grote overeenkomst die we kunnen constateren tussen de vijf kritische succesfactoren die in hoofdstuk vier zijn geïdentificeerd en de aspecten die Mintzberg & Waters benoemen als onderdelen die altijd van toepassing zijn bij het formuleren van een strategie (blz. 16 in paragraaf 2.2):

- een vorm van centrale leiding om de richting te bepalen;
- een vorm van externe beïnvloeding;

- een vorm van monitoring om de resultaten te bewaken;
- een manier om van de resultaten te leren.

5.2.2 *Reflectie op het onderzoek*

In algemene zin is het onderzoek verlopen volgens de opzet zoals deze beschreven is in hoofdstuk 3. De periode waarin het onderzoek feitelijk heeft plaatsgevonden was van juni 2017 tot en met juni 2018.

Zoals verwacht was er over de Bestuursstaf, in verhouding tot CZSK en de DMO, meer schriftelijke informatie te vinden door de positie van de onderzoeker als lid van de Bestuursstaf. Dit heeft het onderzoek echter niet belemmerd, omdat ook van de beide andere organisatiedelen voldoende informatie beschikbaar was. Met name het kunnen interviewen van alle direct betrokken personages bij deze defensieonderdelen heeft dit verder kunnen mitigeren. Alle primair gezochte personen zijn getraceerd en bereid geweest om mee te werken aan het onderzoek, wat een waardevolle factor is geweest.

Een nadeel van het onderzoek is de relatief beperkte groep personen die geïnterviewd is. Hoewel in totaal tien personen bevraagd zijn, zijn deze verdeeld over drie defensieonderdelen. Ondanks het feit dat dit wel de primair betrokkenen waren, zou het voor een bredere basis beter zijn om een groter aantal personen te interviewen; dit zal ook worden opgenomen in de aanbevelingen voor verder onderzoek. Aangezien er echter geen reden is om te twijfelen aan de gedane uitspraken, en deze voor een groot deel bevestigd worden door de schriftelijke bronnen, is de inschatting dat de resultaten van het onderzoek voldoende validiteit hebben.

Ten aanzien van de geldigheid van de resultaten voor de rest van Defensie, moet voorzichtigheid betracht worden. Hoewel reeds bekend was dat de defensieonderdelen een sterke eigen identiteit hebben, is uit het onderzoek ook gebleken dat er op het gebied van strategische planning weinig samenhang is tussen de drie onderzochte defensieonderdelen en nauwelijks aansturing door de Bestuursstaf. Dat betekent dat dit mogelijk ook geldt voor de niet onderzochte defensieonderdelen en dat er daarom geen defensiebrede conclusies getrokken kunnen worden. Hetzelfde is van toepassing voor de geldigheid binnen het openbaar bestuur in Nederland in algemene zin. Daarvoor zou eerst meer onderzoek binnen Defensie of onder meerdere ministeries gedaan moeten worden; zie hiervoor ook paragraaf 5.4.

5.3 Discussie

Eindconclusie

In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat geen van de onderzochte planningsinstrumenten het proces van Mintzberg & Waters en Bryson volledig ondersteunt. Daaraan liggen vijf kritische succesfactoren ten grondslag: draagvlak en steun binnen de top van de organisatie; het beoordelen en betrekken van zowel de interne als de externe omgeving; het formuleren van echt strategische vraagstukken; beschikbare capaciteit voor de implementatie; en het borgen van een evaluatieproces. Hiermee is het vermoeden bevestigd dat door het niet volgen van een gestructureerde methode, een succesvolle inrichting van de onderzochte planningsinstrumenten niet kan worden verwacht.

De vraag is nu in welke mate deze constatering verwachtingen waren of anderszins verklaard kunnen worden. Een onderliggende vraag zou kunnen zijn waarom defensieonderdelen gebruik maken van strategische planningsinstrumenten. Defensie kent al een formeel plannings- en begrotingsproces (BPB) zoals aangegeven in paragraaf 4.2. Blijkbaar voorziet dit echter niet in de behoefte die defensieonderdelen hebben aan samenhang in de interne sturing of het formuleren van een strategie die specifiek van toepassing is op het eigen defensieonderdeel. De beleidsbrief Defensie die aan het begin van een regeerperiode wordt opgesteld dekt deze lading blijkbaar niet, wat op zich verklaarbaar is omdat het abstractieniveau daarvan, zeker voor de operationele of ondersteunende defensieonderdelen, waarschijnlijk te hoog is. We zien wel dat de rapportagecyclus die hoort bij de onderzochte planningsinstrumenten inmiddels (maar pas sinds kort) gekoppeld wordt aan de reguliere BPB-rapportages, maar opvallend is dat er aan de 'voorkant' van het proces geen borging is. Daarmee is de verwachting dat de feitelijke inrichting van de gebruikte planningsinstrumenten, bij gelijkblijvende processen, uiteindelijk niet structureel zal verbeteren. Een van de kritische succesfactoren is namelijk geïdentificeerd als draagvlak en ondersteuning van de top van de organisatie. Hiervoor zou een dieper liggende oorzaak kunnen liggen in wat Bryson (2011: 18-19) "*the paradox of strategic planning*" noemt: dit is het meeste nodig als het niet waarschijnlijk is om te slagen en het minst nodig als dit het beste werkt. Hij bedoelt hiermee dat juist een organisatie die voor grote uitdagingen staat sterke behoefte heeft aan een nieuwe of aangepaste strategie maar dat de leiding van de organisatie juist op dat moment 'wel iets anders aan zijn hoofd heeft.' En daar staat tegenover dat bij een organisatie waar het proces perfect is ingericht meestal geen grote uitdagingen zijn. De vraag is of de leiding van de organisatie zich voldoende bewust is van deze paradox dan wel of de initiatiefnemers van de planningsinstrumenten dit voldoende onder de aandacht kunnen brengen. Kenmerkend is hierbij het 'verdwijnen' van de eerdere Strategische Kaart CZSK 2010-2013, die uitgerekend op een moment dat CZSK hieraan behoefte zou kunnen hebben, tijdens de grote reorganisatie van 2012-2013, richting had kunnen geven aan het strategische veranderproces.

Een andere dieper liggende oorzaak, die gekoppeld is aan de kritische succesfactor boring van de evaluatie, zit aan de 'achterkant' van het proces en ligt waarschijnlijk in wat De Bruijn (2006: 66) de 'Wet van de Afnemende Politieke Attentie' noemt. Dit is een wetmatigheid uit zijn theorie over prestatiemeting in de publieke sector die ook van toepassing lijkt op de onderzochte planningsinstrumenten. Dit betekent dat de introductie van een instrument een teken lijkt van (politieke) daadkracht – de leiding van de organisatie heeft iets nieuws bedacht en heeft hier vertrouwen in; met het evalueren of afschaffen valt echter weinig eer te behalen, waardoor dit weinig of geen aandacht krijgt van de top van de organisatie. Het evalueren komt daarom soms in het geheel niet of slechts beperkt op de agenda, waardoor het planningsinstrument een sluimerend bestaan kan gaan leiden.

Een andere vraag die gesteld kan worden is of het niet volledig ondersteunen van het proces van Mintzberg & Waters en Bryson, en daarmee het niet succesvol inrichten van het planningsproces, kenmerkend is voor de defensie- of overheidsorganisaties in algemene zin. Dit kan echter niet aan de hand van dit onderzoek worden aangetoond, hiervoor zijn twee redenen.

In de eerste plaats is het onderzoek waarschijnlijk onvoldoende representatief om binnen Defensie te kunnen generaliseren. Dit vermoeden was al in hoofdstuk 3 aangegeven en wordt nu bevestigd door de analyse: er is te weinig verbondenheid tussen de drie onderzochte defensieonderdelen om op grond daarvan een algemene conclusie te kunnen trekken die voor geheel Defensie van toepassing is. Daarvoor zal verder onderzoek binnen defensie nodig zijn, zoals ook aangegeven bij de reflectie op het onderzoek.

In de tweede plaats blijkt uit het literatuuronderzoek dat er diverse defensie- en overheidsorganisaties zijn waarbij een strategisch planningsproces wel succesvol is ingericht. Deze voorbeelden worden onder andere gegeven door Bryson (2011) maar ook door Kaplan en Norton (2004a/2006), die daarbij verwijzen naar varianten van de strategische kaart volgens hun eigen theorie. Andere voorbeelden worden gegeven door Han en Zhong (2015), die kijken naar het gebruik van strategische kaarten bij Amerikaanse universiteiten. De meeste voorbeelden hebben betrekking op Amerikaanse organisaties maar er worden ook Britse en Canadese voorbeelden gegeven. Daarmee blijft er in de literatuur een duidelijke link met de Angelsaksische landen en organisaties. Hierbij moet aangetekend worden dat vooral de succesverhalen in de literatuur zullen terugkomen en de niet geslaagde processen minder snel onderzocht zullen worden, en mogelijk niet eens in de openbaarheid komen.

Planning, strategie, sturing, management

In hoofdstuk 2 is beschreven wat wordt verstaan onder strategie (paragraaf 2.2) en onder strategische planning (paragraaf 2.3). Dit is gedaan om de context te schetsen waarbin-

nen de onderzochte instrumenten zijn beschouwd. Deze zijn vanaf de inleiding steeds benoemd als strategische planningsinstrumenten en deze term is vanwege de consistentie in de rest van het rapport gehandhaafd. Als we kijken naar de doelstellingen van de onderzochte instrumenten dan zijn alternatieve omschrijvingen als sturingsinstrumenten of strategievormingsinstrumenten ook verdedigbaar, maar ook zou een strategische kaart zelf als “de strategie” gezien kunnen worden. De formele samenhang is dat strategische planning een manier is (maar niet de enige) om te komen tot het formuleren van een strategie, dat een strategie bedoeld is om sturing te geven aan een organisatie en dat de uitvoering daarvan gebeurt door middel van management. Hoewel deels een semantische discussie, zien we dat ook in de literatuur bijvoorbeeld de termen strategische planning en strategisch management wel eens door elkaar gebruikt worden. Dit geeft het belang weer van goede begripsbeschrijvingen en definities aan het begin van een onderzoek. Het is de inschatting dat het gebruik van de specifieke term strategische planningsinstrumenten geen bijzonder positieve of negatieve invloed heeft gehad op het onderzoek. Respondenten begrepen direct waarover de vragen gesteld werden; in de schriftelijke stukken werd vooral verwezen naar de door de organisaties zelf gebruikte termen (regie-agenda/Sail Plan/strategische kaart).

Bijdrage aan samenleving en wetenschap

Voor het ministerie van Defensie geeft dit onderzoek inzicht in de achtergronden, de inrichting en het gebruik van strategische planningsinstrumenten bij drie defensieonderdelen. Kritische succesfactoren om het gebruik daarvan te verbeteren zijn geïdentificeerd, waarmee een bestaand kennistekort voor een deel wordt gedicht. Veel respondenten gaven aan geïnteresseerd te zijn in het uiteindelijke rapport om daarmee hun voordeel te kunnen doen in de dagelijkse praktijk.

Voor de wetenschap draagt dit onderzoek bij aan de kennis over strategische planning in de publieke sector in Nederland, in het bijzonder vanuit het perspectief van Defensie. Het onderzoek kan een bouwsteen zijn voor een breder inzicht in de manier waarop strategische planning bij Nederlandse publieke organisaties plaatsvindt en onder welke voorwaarden dit succesvol kan worden toegepast. Het onderzoek heeft de theorieën van Bryson en Mintzberg & Waters gevalideerd en bouwt gedeeltelijk voort op het onderzoek van Reijling ten aanzien van de besturing van Defensie in algemene zin.

5.4 Aanbevelingen

Beleid bij het Ministerie van Defensie

Om de effectiviteit van de gebruikte planningsinstrumenten te verbeteren, wordt aanbevolen om de conclusies van dit onderzoek te beschouwen en mee te nemen bij de eerstvolgende herziening van het planningsproces. Niet alle conclusies zijn voor elk onderzocht defensieonderdeel in even sterke mate van toepassing, maar de vijf genoemde kritische succesfactoren geven een goede basis voor verbetering van het huidige proces.

In algemene zin is het raadzaam om een bestaand model te gebruiken bij de inrichting van een strategisch planningsproces. Dit betekent niet dat er getwijfeld wordt aan de bedoelingen of capaciteiten van de initiatiefnemers, uit dit onderzoek blijkt echter dat het lastig is om altijd aan alle aspecten te denken zonder formele referentie. Elk onderzocht defensieonderdeel heeft wel een sterk punt maar geen van de drie is compleet gebleken op alle fronten. Het ligt voor de hand om hier het tien-stappen-plan van Bryson als voorbeeld te noemen, maar, zoals hij zelf aangeeft, is dit niet 'zaligmakend.'

Op een hoger abstractieniveau kan het raadzaam zijn voor de raden van bestuur om concreet tijd te maken voor strategisch denken, handelen en leren. Uit het onderzoek blijkt dat de leden van de raad aangeven het lastig te vinden om hiervoor tijd vrij te maken. Dit is op zich niet vreemd en wordt ook in de literatuur genoemd. Zo citeren Kaplan en Norton in *Mastering the Management System* (2008: 1) een raadslid met *"We have no time for strategy. If we miss our quarterly numbers, we cease to exist. For us, the long term is the short term."* In het artikel geven zij vervolgens wel aan hoe er een goede balans gevonden kan worden tussen strategievorming en korte termijn doelstellingen.

Het advies is dan ook voor de raad van bestuur om bij tijd en wijle op het eigen functioneren te reflecteren. Bryson (2011: 112) geeft aan dat veel publieke raden van bestuur geen bijzonder effectieve beleidsorganen zijn, en dat inzicht in het eigen functioneren de effectiviteit kan vergroten en daarmee ook het aansturen van de organisatie sterk kan verbeteren.

Verder onderzoek

Binnen Defensie wordt verder onderzoek aanbevolen in zowel de diepte als de breedte. Met de diepte wordt bedoeld dat enerzijds bij de reeds onderzochte defensieonderdelen de basis voor de empirische data vergroot kan worden door een groter aantal respondenten en een meer diepgravend documentenonderzoek. Anderzijds kan het onderzoek ook worden uitgebreid door niet alleen naar de inrichting en het gebruik maar ook naar het effect van de toegepaste planningsinstrumenten te kijken.

Met de breedte wordt bedoeld dat ook de nog niet onderzochte defensieonderdelen (CLAS, CLSK, KMar, DOSCO) beschouwd kunnen worden om daarmee een breder vergelijk te kunnen maken en mogelijk wel defensiebrede conclusies te kunnen trekken. Bij het

betrekken van de KMar kan mogelijk worden voortgebouwd op Leijtens (2008), die onderzoek verrichte naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee.

Op een hoger abstractieniveau wordt verder onderzoek aanbevolen bij andere ministeries of overheidsorganen in Nederland, om daarmee algemene conclusies te kunnen trekken over strategische planning binnen het Nederlandse publieke stelsel. Met name kan hier ook onderzocht worden in hoeverre er ook niet geslaagde vormen van strategische planning zijn geweest, omdat de literatuur vaak alleen spreekt over succesvolle voorbeelden. Juist uit de 'mislukte' initiatieven zijn zinvolle lessen te trekken.

Opvallend is dat vergelijkende onderzoeken op het gebied van strategische planning en strategisch management van de publieke sector zich vooral beperken tot Amerikaanse organisaties (Poister et al, 2010)(Bryson et al, 2010). Uit deze onderzoeken volgen veel aanbevelingen voor verder onderzoek, die ook in Nederland of Europa van toepassing kunnen zijn. Voor zover bekend zijn er op dit gebied tot nog toe geen vergelijkende onderzoeken gehouden voor Nederlandse of Europese publieke organisaties.

Tot slot constateer ik dat er wel relatief veel onderzoek is naar het gebruik van strategische kaarten, maar dat dit vooral betrekking heeft op de private sector en bijna altijd gekoppeld is aan de theorie van Kaplan en Norton. Naast verder onderzoek naar strategische planning in de Nederlandse publieke sector zoals hierboven genoemd, is ook separaat gericht onderzoek mogelijk naar het gebruik van strategische kaarten binnen de publieke sector, om daarmee aan te sluiten op bestaand onderzoek over dit fenomeen.

Dit onderzoek is de afsluiting van een proces dat begonnen is in 2010, toen ik werkzaam was bij de Defensiestaf in Den Haag. Kort na het begin van het masterprogramma kreeg ik echter de gelegenheid om weer naar zee te gaan, eerst als commandant van Hr.Ms. Van Amstel en daarna als commandant van Hr.Ms./Zr.Ms. Amsterdam. Een droombaan voor een marineofficier, dus de keuze was eenvoudig. In 2016 keerde ik, in een andere functie, terug naar Den Haag en vanaf begin 2017 pakte ik het studieprogramma weer op.

De start van dit onderzoek was net voor de zomer van 2017. In de eerste maanden heb ik relatief veel tijd besteed aan het vooronderzoek, waarbij ik mij met name richtte op de theorie van Kaplan en Norton; dit bleek achteraf geen handige keuze omdat dit geen goede basis was voor een algemeen theoretisch kader. Na de zomer, in de aanloop naar de nieuwe regering en daarna de voorbereidingen op de Defensienota 2018 was het dagelijkse werk zodanig belastend dat de voortgang van het onderzoek stokte. In de tweede helft van het voorjaar van 2018 kwam er weer ruimte in mijn programma en kon ik betere stappen maken.

Wat ik ervan geleerd heb is dat ik minder tijd moet stoppen in het verkennen van het veld, en sneller moet overstappen naar een concreet product. Dit herken ik wel van mijn dagelijkse werk, waar ik graag grondig onderzoek doe alvorens te beginnen met het schrijven van een stuk stafwerk. Ook is gebleken dat ik gevoelig ben voor de druk van harde externe deadlines; pas in de aanloop naar het laatste deadline voor het inleveren van de scriptie, kwam de voortgang er goed in. Opvallend was voor mijzelf te constateren dat ik ook in de 'valkuil' ben gelopen van het voortdurend *online* zijn; de verleiding om vaker dan noodzakelijk mailverkeer, nieuws en sociale media te controleren leidt onnodig af en heeft het geconcentreerd doorwerken meer beïnvloed dat ik vooraf had ingeschat. Verder merkte ik ook dat de leeftijd begon mee te spelen waardoor ik soms minder energie had en niet meer een hele avond kon doorwerken, ook al had ik die vrijgehouden om aan het onderzoek te werken.

Kijkend naar het resultaat zie ik het als verhelderend wat het effect van een nauwgezette analyse kan zijn, om daarmee een gefundeerd inzicht te krijgen; tegelijkertijd is het ook teleurstellend om op grond daarvan te moeten constateren dat er nogal wat energie binnen Defensie effectiever besteed had kunnen worden.

Vanwege mijn woonplaats Hoorn en de dagelijkse werkzaamheden in Den Haag, werd ik tijdens de studie tijdelijk 'boordplaatser', dat wil zeggen dat ik tijdens de werkweek niet naar huis kwam. Daarvoor ben ik mijn gezin veel dank verschuldigd: door hun begrip en

steun kon ik het programma op deze manier uitvoeren. Ook bij de planning van weekenden moest er regelmatig met mij rekening gehouden worden.

Verder dank ik mijn scriptiebegeleider Jaap Reijling, die mij door gerichte vragen en aanwijzingen op 'het rechte pad' bracht en hield. Ondanks lange periodes van radiostilte van mijn kant, waren zijn reacties altijd snel en concreet.

De locatie van de faculteit en de combinatie met het werk in het openbaar bestuur maken deze studie tot een unieke combinatie, die zeker stimulerend heeft gewerkt. Nu ik weer dagelijks heen en weer reis met de trein loop ik elke dag langs de Campus Den Haag en denk zo met plezier terug aan de afgelopen anderhalf jaar maar vooral ook aan het afronden van het onderzoek.

Hans Veerbeek

Den Haag, 5 juli 2018.

Bijlage A Literatuurlijst en bronnen

A.1 Wetenschappelijke literatuur

Banker, R.D., Chang, H. en Pizzini, M. (2011). The judgemental effects of strategy maps in balanced scorecard performance evaluations. *International Journal of Accounting Information Systems*, 12 (2011), pp. 259-279.

Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (tweede druk). Amsterdam: Boom Uitgevers.

Boeijs, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (tweede druk). Amsterdam: Boom Uitgevers.

Boiko, I. (2013). Instruments of implementing the enterprises' strategy. *Economics and Sociology*. Vol. 6, No. 2, pp. 73-81.

Bokma, J., Grimberg, M. en Turnhout, D. (2009). *CZSK in kaart gebracht; focus en samenhang*. Breda: Nederlandse Defensie Academie.

Bruin, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Tweede herziene druk. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bryson, J.M., Berry, F.S. en Yang, K. (2010). The state of public strategic management research: a selective literature review and set of future directions. *The American Review of Public Administration*. Vol. 40(5) pp. 495-521.

Bryson, J.M. (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass. (4th ed.)

Buytendijk, F., Hatch, T. en Micheli, P. (2010). Scenario-based Strategy Maps. *Business Horizons*. Vol. 53, pp. 335-347.

Desmidt, S, en Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Leuven: LannooCampus.

Dijkstra, G.S.A. (1998). Strategisch management voor de publieke sector. *Management in overheidsorganisaties*, december 1998. Alphen aan den Rijn: Samson Tjeenk Willink.

Han, S. en Zhong, Z. (2015). Strategy maps in university management: a comparative study. *Educational Management Administration & Leadership* 2015. Vol. 43(6) pp. 939-953.

Irwin, D. (2002). Strategy mapping in the public sector. *Long Range Planning*. Vol. 35, pp. 637-647.

Kaplan, R.S. en Norton, D.P. (1996 a). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*. Jan-Feb 1996.

Kaplan, R.S. en Norton, D.P. (1996 b). Linking the Balanced Scorecard to Strategy. *California Management Review*. Vol. 39, No. 1, Fall 1996.

Kaplan, R.S. en Norton, D.P. (2000). Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*. Sept-Oct 2000.

Kaplan, R.S. en Norton, D.P. (2004 a). *Strategie in kaart gebracht*. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact.

Kaplan, R.S. en Norton, D.P. (2004 b). Measuring the strategic readiness of intangible assets. *Harvard Business Review*, February 2004.

Kaplan, R.S. en Norton, D.P. (2006). How to implement a new strategy without disrupting your organization. *Harvard Business Review*, March 2006.

Kaplan, R.S. en Norton, D.P. (2008). Mastering the management system. *Harvard Business Review*, January 2008.

Leijtens, J.A.J. (2008). *Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee*. Geraadpleegd via: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/12925/Thesis.pdf?sequence=2>.

Lueg, R. en Julner, P. (2014). How are strategy maps linked to strategic and organizational change? A review of the empirical literature on the balanced scorecard. *Corporate Ownership and Control*. Vol. 11, issue 4, 2014.

Mintzberg, H. en Waters, J. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*. Vol. 6, pp. 257-272.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. en Lampel, J. (1999). *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*. Schiedam: Scriptum Management.

Moore, M.H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 20 No. 1, Supplement 2000, pp. 183-204.

Orlikowski, W. J. (1996). Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective. *Information Systems Research*. 7(1): pp. 63-92.

Poister, T.H., Pitts, D.W. en Edwards, L.H. (2010). Strategic management research in the public sector: a review, synthesis and future directions. *The American Review of Public Administration*. Vol. 40(5), pp. 522-545.

Quezada, L.E. et al (2009). Methods for identifying strategic objectives in strategy maps. *Int. J. Production Economics*. Vol. 122 (2009), pp. 492-500.

Radomska, J. (2015). Interrelation between strategy maps and other implementation tools and actions. *Procedia – Social and behavioural sciences*. Vol. 210 (2015), pp. 58-65.

Reijling, J. (2015). *Bestuursvernieuwing bij Defensie van 2003 tot 2014: Het omgaan met verschillende perspectieven en belangen*. Enschede: Ipskamp Drukkers.
https://pure.uvt.nl/ws/files/8855249/Reijling_bestuursvernieuwing_17_11_2015.pdf

Sankaran, K. en Srijayan, I. (2011). Governance tools for board members: adapting strategy maps and balanced scorecards for directional action. *Current Issues of Business and Law*. Vol. 6(1), pp. 141-158.

Verschuren, P.J.M. en Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (vierde druk). Den Haag: Uitgeverij Lemma.

A.2 Geraadpleegde documentatie

ABD Topconsult. *QuickScan bestuurlijke processen Defensie* (2013). Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-208564.pdf>

Audit Dienst Rijk (2014). *Onderzoeksrapport Thematisch Samenwerken en Regie Agenda*. Fase I, onderzoek naar de opzet. ADR/2014/592. BS2014012715, 22 april 2014. (interne publicatie Ministerie van Financiën).

Audit Dienst Rijk (2015). *Onderzoeksrapport Thematisch Samenwerken en Regie Agenda*. Fase 2, het bestaan. ADR/2015/1590. BS2015022006, 8 december 2015 (interne publicatie Ministerie van Financiën).

Bauer, R. en Geerts, W. (2017). *Ga voorop in de verandering*. Verslag van Topdag Transitie. 13 november 2017. Geraadpleegd via Defensie intranet.

Booij, A. (2017). *Sail Plan: Marinepersoneel langer op een functie*. In: Noord-Hollands Dagblad, 5 november 2017. Geraadpleegd op <https://www.noordhollandsdagblad.nl/playlist/marine/artikel/sail-plan-marinepersoneel-langer-op-een-functie>

Commando Zeestrijdkrachten (2010a). *Vaststellen Strategische Kaart 2010-2013*. 30 juni 2010 (interne publicatie Defensie).

Commando Zeestrijdkrachten (2010b). *Ambitie van het CZSK: relevant en veerkrachtig*. In: *Alle Hens*, pp. 14-15. Geraadpleegd op: <https://www.defensie.nl/binaries/defensie/documenten/magazines/2010/09/08/alle-hens-september-2010/alle-hens-2010-9.pdf>

Commando Zeestrijdkrachten (2013). *Herijking Strategische Kaart CZSK*, CR&P versie. Voorjaar 2013 (interne publicatie Defensie).

Commando Zeestrijdkrachten (2017). *Sail Plan. Commando Zeestrijdkrachten op weg naar 2030*. Brochure, eigen uitgave Defensie.

Defensie Materieel Organisatie (2016a). *Onze uitdaging*. In: *Materieelgezien* 2016-02. Geraadpleegd via <https://magazines.defensie.nl/materieelgezien/2016/02/column>.

Defensie Materieel Organisatie (2016b). *Strategische Kaart DMO en aanverwante documenten*. September-november 2016. Geraadpleegd via het Defensie intranet.

Defensie Materieel Organisatie (2017a). *Toekomst*. In: *Materieelgezien*, 01-2017. Geraadpleegd via <https://magazines.defensie.nl/materieelgezien/2017/01/mg201701column>

Defensie Materieel Organisatie (2017b). *DMO: vitale club die iets unieks doet*. In: *Materieelgezien*, 02-2017. Geraadpleegd via <https://magazines.defensie.nl/materieelgezien/2017/02/mg201701column>.

Defensie Materieel Organisatie (2018a). Houvast met focus op de toekomst. In: *Materieelgezien 02-2018*. Geraadpleegd via https://magazines.defensie.nl/materieelgezien/2018/02/02_interviewdirecteur.

Defensie Materieel Organisatie (2018b). *Bedrijfsplan 2018, inclusief doorkijk 2019-2023*. 29 maart 2018 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2010). *Eindrapport Verkenningen 2010: Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. 29 maart 2010. Geraadpleegd via <https://www.defensie.nl/downloads/rapporten/2010/03/29/eindrapport-verkenningen-2010>

Defensie, Ministerie van (2011). *Strategisch Defensie Management*. BS2011002276, 24 januari 2011 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2012). *Strategische Kaart: agendering en inbedding*. BS2012008827, 12 maart 2012 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2013a). In het belang van Nederland. 17 september 2013. Geraadpleegd via <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2013/09/17/in-het-belang-van-nederland>

Defensie, Ministerie van (2013b). *BBD: Besturen Bij Defensie 2013*. November 2013, (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2013c). *Bestuurskrant*; bijlage bij Defensiekrant nr. 25. November 2013. Geraadpleegd via <https://www.defensie.nl/downloads/magazines/2013/11/14/defensiekrant-nr-25-2013>

Defensie, Ministerie van (2015a). *Aanbieding eindrapport evaluatie BBD2013*. BS2015006976. 13 maart 2015 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2015b). *Uitkomst evaluatie BBD 2013 en verslag heidag*. BS2015020507, 9 november 2015 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2015c). *Uitwerking rode draden evaluatie BBD2013*. BS2015015464. 29 juli 2015 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2016a). *Herijking regieagenda en strategische kaart*. Hoofddirectie Beleid, BS2016005804, 5 april 2016 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2016b). *Regieagenda en bijbehorende strategische kaart*. Hoofddirectie Beleid, BS2016006900, 12 mei 2016 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2016c). *Aanpak Actualisatie Besturen bij Defensie*. HDBV, BS2016025802, 25 oktober 2016 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2016d). Kamerbrief verhuizing DMO. KST-32678-36. 1 november 2016. Geraadpleegd via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32678/kst-32678-36?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>

Defensie, Ministerie van (2016e). *Strategische Kennis- en Innovatieagenda 'Voorblijven in een onveiligere wereld'*. Geraadpleegd via <https://www.defensie.nl/downloads/rapporten/2016/11/01/strategische-kennis--en-innovatieagenda-2016>

Defensie, Ministerie van (2017a). *Kamerbrief evaluatie Besturingsmodel Defensie*. BS2017008586. Den Haag, 30 maart 2017.

Defensie, Ministerie van (2017b). *Antwoorden op feitelijke vragen over de uitkomsten van de evaluatie van het besturingsmodel*. BS2017017154. Den Haag, 2017.

Defensie, Ministerie van (2017c). *BR bespreking regieagenda integraal*. BS2017002029, 17 januari 2017 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2017d). *Van Eenvoud naar Wendbaarheid*. BS2017020903. 30 juni 2017 (interne publicatie Defensie).

Defensie, Ministerie van (2017e). *Introductiebundel Defensie*. Hoofddirectie Beleid, 27 oktober 2017. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/ank-bijleveld/documenten/publicaties/2017/10/27/introductiebundel-defensie>

Defensie, Ministerie van (2018a). *Defensienota 2018, investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*. 26 maart 2018. Geraadpleegd via <https://www.defensie.nl/downloads/beleidsnota-s/2018/03/26/defensienota-2018>

Defensie, Ministerie van (2018b). *Gecombineerde Maatregelen- en BPB-nota*. BS2018009100. 30 april 2018 (interne publicatie Defensie).

Doeleman, H.J. en H.W.B. Croiset van Uchelen (2008). *Hoe maak je planning & control gemakkelijk en effectief?* Geraadpleegd op: <http://www.a3methodiek.nl/a3methodiek/publicaties/hoe-maak-je-planning-control-gemakkelijk-en-effectief>

Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (2014). *Jaarverslag 2013*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2014/05/21/jaarverslag-igk-2013>

Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (2017). *Start thema-onderzoek "(Re)organiseren bij Defensie"*. In: *Special Jaarverslag 2016*. Geraadpleegd via https://magazines.defensie.nl/specials/2017/02/2.3_reorganisatie

Kramer, R.A. (2018). *Sailplan 2030: de marine meer in eigen hand*. In: *Marineblad*, maart 2018. Geraadpleegd via https://www.kvmo.nl/media/k2/attachments/KVMO_Marineblad_ma_2018.pdf

Regeerakkoord (2017). *Vertrouwen in de Toekomst*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

Reijling, J. (2016). Bestuursvernieuwing bij Defensie van 2003 tot 2014. In: *Carré*, 2016, nr. 2, pp. 20-25.

Veer, van der, J. et. al. (2018). *Het moet en het kan veiliger*. Eindrapport Commissie Van der Veer. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/19/eindrapport-commissie-van-der-veer-%E2%80%98het-moet-en-kan-veiliger%E2%80%99>

Verkerk, R. (2017). *De marine meer in eigen hand*. In: *Alle Hens* Nr. 07, 12 juli 2017. Geraadpleegd op: https://magazines.defensie.nl/allehens/2017/07/01_column-07

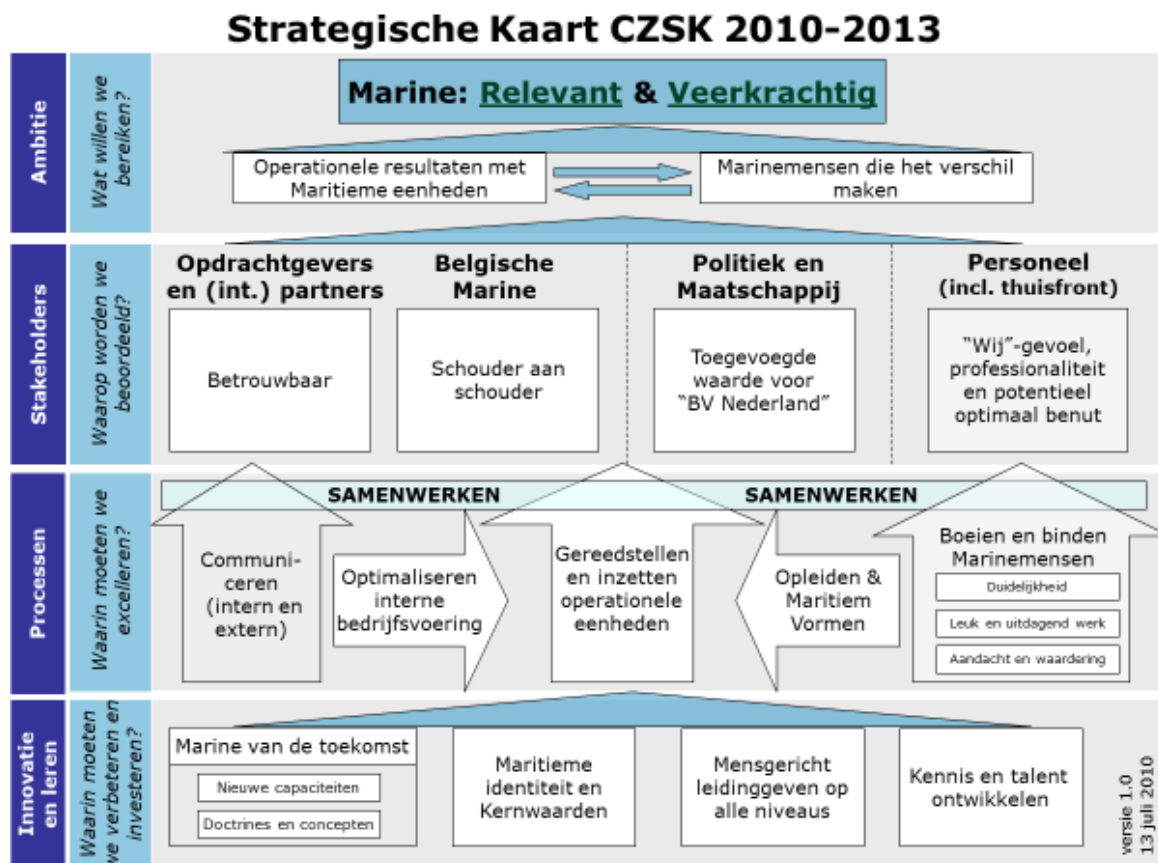
Bijlage B Lijst met afkortingen

AC	Audit Comité (Defensie)
ADR	Audit Dienst Rijk
AGCDS	Aanwijzing Gereedstelling Commandant der Strijdkrachten
AR	Admiraliteitsraad (CZSK)
AR(K)	Algemene Rekenkamer
BPB	Beleid, Plannen, Begroting
BR	Bestuursraad
BS	Bestuursstaf
BSC	Balanced Score Card
CDC	Commando Dienstencentra (thans: DOSCO)
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CSS	Combat Support Ship
C-ZSK	De Commandant Zeestrijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DAOG	Directie Aansturen Operationele Gereedheid
DIP	Defensie Investeringsplan
DLP	Defensie Lifecyclekosten Plan
DMI	Directie Materiele Instandhouding (CZSK)
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DOKM	Doorontwikkeling Krijgsmacht
DOSCO	Defensie OndersteuningsCommando (voorheen CDC)
DOPS	Directie Operaties
DPBV	Directie Personeel en Bedrijfsvoering
DPLAN	Directie Plannen
HDAB	Hoofddirectie Algemeen Beleid
HDB	Hoofddirectie Beleid
HDBV	Hoofddirectie Bedrijfsvoering
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
HDP	Hoofddirectie Personeel
IGK	Inspecteur Generaal der Krijgsmacht
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
KIM	Koninklijk Instituut voor de Marine
KM	Koninklijke Marine

KMar	Koninklijke Marechaussee
KPI	Key Performance Indicator
KSF	Kritische Succes Factor
MSC	Maritime Support Centre
NLDA	Nederlandse Defensie Academie
OJP	Operationeel Jaarplan
OPCO	Operationeel Commando
PKC	Plein Kalvermarkt Complex
PSG	Plaatsvervangend Secretaris Generaal
SG	Secretaris Generaal
SK	Strategische Kaart
SMART	Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch Tijdsgebonden
SWOC	Strengths, weaknesses, opportunities, challenges
SWOT	Strengths, weaknesses, opportunities, threats
TS	Thematisch Samenwerken
VRP	Voorlopig reorganisatieplan
VT	Voorafgaand Toezicht

Bijlage C Voorbeeld planningsinstrumenten

C.1 Strategische kaart CZSK 2010-2013



C.2 Sail Plan CZSK (poster; samenvatting van brochure)


Koninklijke Marine

SAIL PLAN 2030



**SPOOR 1:
CONTINUÏTEIT**

De Koninklijke Marine is sterk verankerd in de maatschappij, met een moderne en grotere vloot en meer slagkracht voor vloot en maritiem.



**SPOOR 2:
BEDRIJFSVOERING**

Activiteiten zijn in balans met de toegezegde middelen (P/M/F). Eigenaarschap is eenduidig belegd en de proces- en productgerichte organisatie is in balans.



**SPOOR 3:
OPERATIËN**

De marine is operationeel relevant tot en met het hoogste deel van het geweldsspectrum en is Nederlands eerste keus voor conflictpreventie en crisisbeheersing.



**SPOOR 4:
PERSONEEL**

CZSK voert een modern en adaptief personeelsbeleid en blijft een aantrekkelijke werkgever. De marine is volledig gevuld en de arbeidsvoorwaarden zijn concurrerend op de arbeidsmarkt.



**SPOOR 5:
MATERIEEL**

CZSK voert de regie over onderhoud, nieuwbouwprojecten en onderhoudskennis binnen het militair-maritiem domein. Adequate instandhouding en samenwerking met civiele partners garanderen de continuïteit van de maritieme instandhouding.







SAILING RULES: Wij denken creatief, kostenbewust en oplossingsgericht en dit blijkt ook uit onze acties

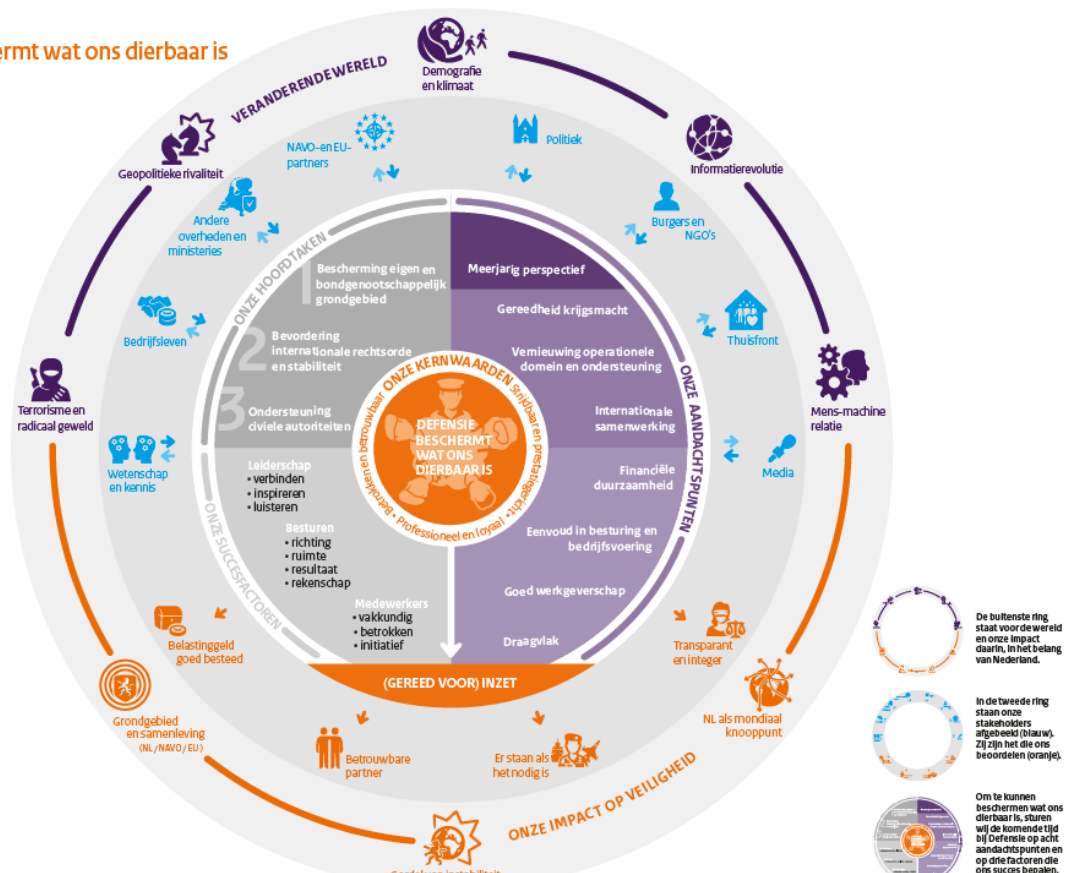
- Wij zijn rolvast en geven anderen ruimte • Wij spreken elkaar aan op gedrag en resultaten • Wij zijn verantwoordelijk voor ons handelen en durven beslissingen te nemen, waarbij wij bewust handelen in de geest van de regelgeving • Wij verdelen onze werklast evenredig • Wij zorgen voor een veilige werkomgeving, helpen elkaar en accepteren dat fouten gemaakt worden

C.3

Regieagenda Bestuursstaf Defensie

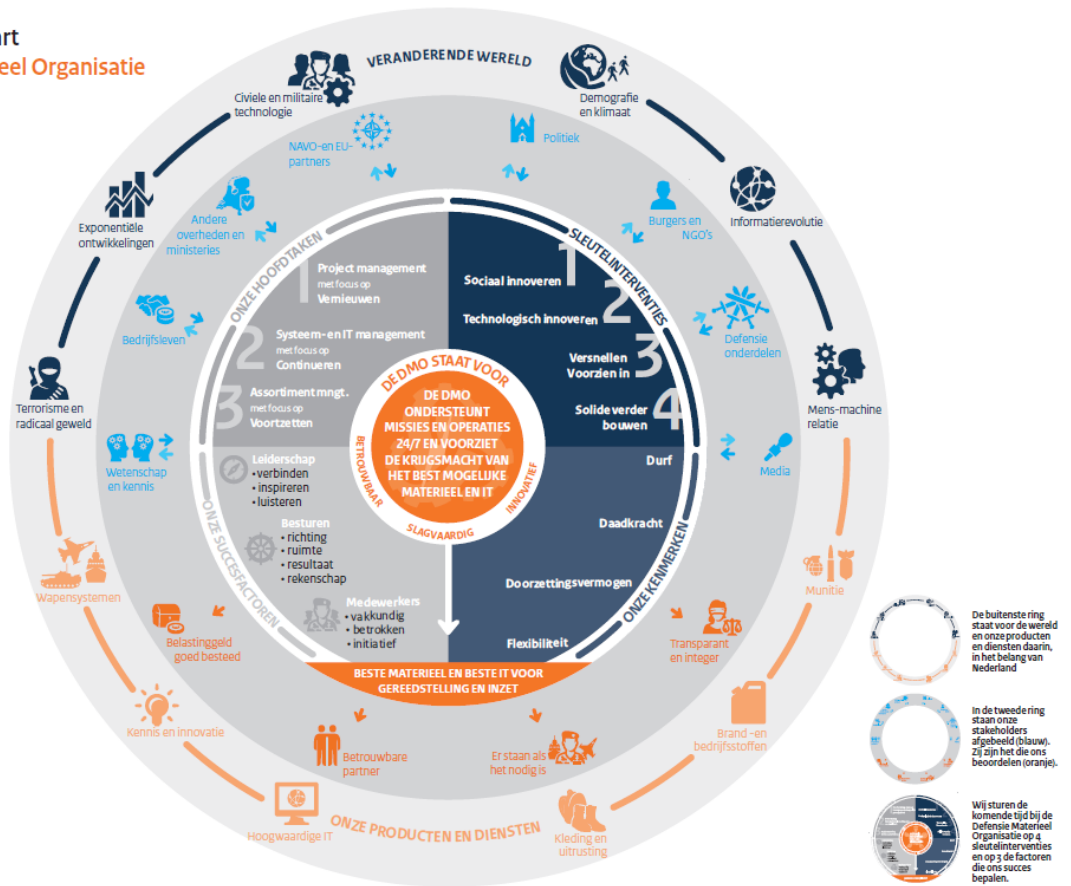
Regieagenda

Defensie beschermt wat ons dierbaar is



C.4 Strategische Kaart Defensie Materieel Organisatie

Strategische kaart Defensie Materieel Organisatie



Bijlage D Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1	Organogram Ministerie van Defensie	blz. 13
Figuur 2	Weloverwogen en opkomende strategieën	blz. 16
Figuur 3	Strategisch leren	blz. 17
Figuur 4	Strategische driehoek van Moore	blz. 21
Figuur 5	Het tien-stappen-plan van Bryson	blz. 27
Figuur 6	Analysekader Mintzberg & Bryson	blz. 30
Figuur 7	Organogram Bestuursstaf	blz. 35
Figuur 8	Onderzoeksmodel	blz. 39
Tabel 1	Analysekader, stappenplan Bryson	blz. 31-32
Tabel 2	Analysekader compleet	blz. 33

Bijlage E Interviewprotocol

Inleiding

Dit script is gebruikt voor de interviews die horen bij het onderzoek naar Strategische Planningsinstrumenten bij Defensie. Uitzondering hierop zijn gerichte interviews die alleen voor een bepaald deelaspect gehouden zijn (bvb. ADR) of een vervolginterview dat alleen gericht was op een update.

Introductie/voorstellen

1. Vooraf de onderstaande informatie per interview invullen:

Campus Den Haag - Master MPS	Strategische Planning Defensie
Naam respondent (evt. nummer):	
Locatie interview:	
Datum afname:	

Het respondentennummer was uiteindelijk niet nodig omdat geen van de geïnterviewden om anonimiteit heeft gevraagd.

Spreek met de geïnterviewde een tijd/plaats af om te verzamelen. Geef vooraf via mail of telefoon een korte uitleg over de doelstelling en eventuele voorbereidingen die gevraagd worden van de geïnterviewde. Denk hierbij aan het opzoeken van bepaalde documentatie of het opzoeken van namen.

2. Voorstellen. Uitleg over de opzet van het Masterprogramma, korte inhoud van de scriptie en onderzoeksvraag.

3. Verwijzen naar de afspraak die gemaakt is. Dank zeggen voor de snelle reactie en medewerking.

4. Benadrukken van de bedoeling van het interview: verkrijgen van informatie voor het doen van een onderzoek. Alleen voor onderwijsdoeleinden, citaties of publicatie alleen met toestemming. Geluidopnames worden na uitwerking gewist.

5. Anonimiteit aanbieden [indien geen bezwaar van geïnterviewde dan ook noteren].

6. Uitleggen dat respondent één van een groep geïnterviewden is, die allen bij Defensie werkzaam zijn, verdeeld over Bestuursstaf, CZSK, DMO, en ADR.

7. De wijze van interviewen uitleggen: de interviewer stelt vragen aan de hand van een afgestemde vragenlijst maar er is voldoende ruimte om uit te wijden in de antwoorden. Woordelijke uitwerking van het interview zal worden gedaan als onderdeel van het onderzoek. Voorleggen aan de geïnterviewde is in principe niet voorzien vanwege de woordelijke uitwerking. Mogelijk komt er nog wel een vraag achteraf ter verduidelijking.

8. Beperkingen van het onderzoek uitleggen: kaders in de scriptie benoemen.

9. Controleer of de respondent de opzet begrijpt en eventueel nog vragen heeft. De duur van het interview is ongeveer 45 – 60 minuten (check de gemaakte afspraak).

10. Vraag of respondent zijn/haar telefoon op stil of uit willen zetten.

Noteren

1. Akkoord vragen voor opnemen van het interview. Noodzaak van opname benadrukken vanwege behoefte aan woordelijk verslag.

2. Opname apparaten instellen (eentje als back-up indien mogelijk).

3. Tijdstip van start interview noteren.

4. Maak zelf eventueel aantekeningen over zaken die mogelijk in de opname niet terug te horen zijn (omgeving, houding respondent, interactie tussen respondent en interviewer).

Interviewvragen

1. De vragen aanhouden in de volgorde van het script.
2. Vraag/antwoordsysteem is in principe met behulp van open vragen zonder field-coding, dat wil zeggen dat de vragen open beantwoord kunnen worden.
3. Geen eigen mening laten doorschemeren; er zijn geen goede of foute antwoorden.
4. Geef aan dat nu het formele gedeelte van het interview zal beginnen.

Doorvragen

1. Alleen doorvragen indien het antwoord op de vraag onvoldoende duidelijk is.
2. Begin met alleen herhalen van de vraag om de respondent niet te veel te sturen.
3. Noem alleen bij voortdurende onduidelijkheid enige suggesties voor mogelijke antwoorden.

Interviewvragen

Korte vraag vooraf stellen ter bevestiging van de rol en functie van de respondent binnen het defensieonderdeel. Daarna een algemene vraag over de rol van de respondent bij de strategische kaart/regieagenda. De vragen daarna zijn gerangschikt onder de thema's uit het tien stappen model van Bryson.

[lees voor **regieagenda** waar nodig **strategische kaart** of **Sail Plan**]

A. Algemene vraag: rol van de respondent bij het opstellen/uitrollen/bewaken van de strategische kaart/regieagenda.

B. Algemene vraag: beschrijving van het (deel)proces waarbij de respondent betrokken was.

1. Initieer het strategisch planningsproces en tracht hierover overeenstemming te bereiken binnen de organisatie

- a. Wie heeft de aanzet gegeven voor het maken en uitvoeren van de nieuwe regie agenda/wie was of waren de grootste aanjagers hiervan?
- b. Wie heeft het startschot gegeven voor het schrijven en implementeren van de nieuwe regie agenda en waarom?
- c. Is er van te voren een duidelijke planning gemaakt?
- i. Was die ook duidelijk voor alle betrokkenen? Om hoeveel betrokkenen gaat het ongeveer?
- d. Was er brede consensus voor het opstellen van een regie agenda binnen de top van het defensieonderdeel?
- e. Waren er een duidelijke grenzen/beperkingen waarbinnen de regie agenda opgesteld moest worden?

Trefwoorden:

start proces, beoordeling gereedheid, plannings-team, draagvlak/steun, stakeholders, plan van aanpak.

2. Identificeer de formele en informele bevoegdheden van de organisatie

- a. Is er gesproken over de formele of informele bevoegdheden van defensie(onderdeel) voordat de nieuwe regieagenda geschreven werd, met andere woorden waren er restricties of richtlijnen waaraan vooraf voldaan moest worden?
- b. Hebben jullie nieuwe formele of informele bevoegdheden toegevoegd bij het opstellen van de nieuwe regie agenda?
- c. Zo ja, hoe zijn deze tot stand gekomen?
- d. Hebben jullie nog nieuwe bevoegdheden gekregen bij het opstellen van de nieuwe regie agenda? Zo ja, hoe zijn deze bekend gesteld? Was het duidelijk wat de mogelijkheden en eventuele beperkingen waren?

Trefwoorden:

behoefte, verwachtingen, kaders, wet- en regelgeving, speelruimte.

3. Verhelder de centrale missie en waarden van de organisatie

- a. Is jullie centrale missie herzien in de afgelopen jaren? Zo ja: Hebben jullie aanpassingen gemaakt met betrekking tot de centrale missie van Defensie c.q. het Defensieonderdeel (in relatie tot het vernieuwen van de regie agenda)? Zo ja: waarom?
- b. Zijn jullie centrale waarden veranderd in de afgelopen jaren? Zo ja: Hebben jullie aanpassingen gemaakt met betrekking tot de centrale waarden van Defensie(in relatie tot het vernieuwen van de regie agenda) ? Zo ja, waarom?
- c. Welke belanghebbenden (stakeholders) zijn meegenomen in het eventueel aanpassen van deze missie en waarden?

Trefwoorden:

doelstellingen, richting, zingeving, inspiratie, bestaansrecht, publieke waarde.

4. Maak een assessment van de externe en interne omgeving om de sterke en zwakke kanten te identificeren alsmede de kansen en bedreigingen in kaart te brengen.

- a. Hebben jullie de SWOT-analyse, of een vergelijkbare benadering, toegepast op de omgeving buiten Defensie/defensieonderdeel?
 - i. Hebben jullie de regie agenda aangepast naar aanleiding van veranderingen in de omgeving? Denk aan terreurdreiging, cyber warfare, eisen uit de samenleving, publieke opinie, politiek draagvlak, etc.?
 - ii. Hebben jullie daarbij nieuwe externe partijen in kaart gebracht en daar rekening mee gehouden?
 - iii. Zijn daarbij traditionele externe partijen uitgesloten?

Trefwoorden:

SWOC/T, kansen en bedreigingen, stakeholders, externe bronnen, scenarioanalyse, trends, samenwerkingsverbanden, concurrenten, media

- b. Hebben jullie de SWOT-analyse of een vergelijkbare benadering toegepast op de jullie eigen (interne) omgeving?
 - i. Hebben jullie de regie agenda aangepast naar aanleiding van veranderingen binnen jullie eigen organisatie? Denk aan bezuinigingen, vergrijzing, digitalisering, etc.?
 - ii. Welke andere defensieonderdelen zijn hierbij geconsulteerd?
 1. Was dit Defensiebreed, of slechts een gedeelte en zo ja, waarop is die selectie gebaseerd?

iii. Hoe heeft jullie interne omgeving invloed gehad, is het personeel of een deel daarvan geconsulteerd?

Trefwoorden:

SWOC/T, sterke en zwakke kanten, capaciteiten, bronnen, input, output, prestaties, processen, prestatie management, leervermogen, kennis.

5. Breng de strategische problemen van de organisatie in kaart

- a. Wat zijn de strategische problemen waarop deze nieuwe regie agenda een reactie is?
- b. Zijn jullie op nieuwe/onverwachte strategische problemen gestuit bij het ontwikkelen van de regie agenda of waren het lopende problemen?

Trefwoorden:

uitdagingen, beleidsvraagstukken, fundamenteel, conflictmanagement, voortbestaan, dilemma's, systematische methodes en benaderingen.

6. Formuleer mogelijke oplossingsrichtingen om deze uitdaging het hoofd te kunnen bieden

- a. Is er een bepaald proces gevolgd om te komen tot de definitieve regie agenda? Hoe is dit verlopen?
- b. Waren hierbij meerder alternatieven mogelijk? Zo ja, welke oplossingsrichting zijn uiteindelijk gekozen en waarom?
- c. Kunnen de thema's van de regie agenda beschouwd worden als separate strategische oplossingen voor deelproblemen?

Trefwoorden:

opties, concepten, oplossingen, ontwikkelmethodes, (strategie)voorwaarden, waardevol, aanvaardbaar, onderhoudbaar, uitvoerbaar.

7. Kies een oplossingsrichting; vaststellen van het plan en de strategieën

- a. Hoe is de formele besluitvorming verlopen naar de definitieve regieagenda verlopen? Verliep dit bijv. incrementeel?
- b. Is het plan getoetst op haalbaarheid?
- c. Sluit het plan aan op de wensen/ verwachting van de medewerkers?
- d. Zijn er intern/ externe stakeholders bij betrokken? Komen de verwachtingen overeen?
- e. Is bewust draagvlak gecreëerd?

Trefwoorden:

formele keuze, definitief plan, review, goedkeuring, draagvlak, stakeholders, window of opportunity.

8. Ontwikkel een effectieve visie op de toekomst

- a. Is er een de toekomstige visie geformuleerd die aansluit bij de regieagenda of waar de regie agenda naar moet leiden? Zo ja, wat is het toekomstbeeld ?
- b. Wat zijn de verwachtingen en te verwachten resultaten in het algemeen?

Trefwoorden:

richting, lange termijn, vergezichten, uitdagend, inspirerend, realistisch, haalbaar.

9. Ontwikkel een effectief implementatieproces

- a. Is er een implementatieplan gemaakt waarin concrete acties zijn beschreven?
- b. Is er helder eigenaarschap?
- c. Zijn er verantwoordelijkheden belegd?
- d. Zijn er communicatie instrumenten ingezet om een effectieve implementatie te realiseren?

Trefwoorden:

uitvoering, praktijk, gereedheid van de organisatie, communicatieplan, structuur en middelen, budget, sturingsvariabelen, prestatimanagementsysteem, opkomende strategieën.

10. Evalueer de strategieën en het strategisch planningsproces

- a. Is de (vernieuwing van) de regie agenda geëvalueerd? Welke aspecten maakten deel uit van de evaluatie?
- b. Wie hebben dit proces geëvalueerd?
- c. Wat was het resultaat van de evaluatie?
- d. Is het doel van de regie agenda behaald
- e. Welke stappen worden in de toekomst genomen?

Trefwoorden:

Strategie onderhoud, aanpassing of beëindiging, evaluatie planningsproces, evaluatie managementsysteem, evaluatie prestatiemeting incl. indicatoren voor succes, strategisch leren, lerende organisatie, adaptieve organisatie.

Afsluiting

1. Uitleggen dat het interview is afgelopen en dat de benodigde informatie verkregen is.
2. De respondent uitvoerig bedanken voor zijn medewerking.
3. Het persoonlijke belang voor interviewer benadrukken in verband met het halen van de opleiding.
4. Vraag of de respondent zelf nog vragen heeft.
5. Heeft respondent mogelijk nog opmerkingen die in het kader van strategische planning relevant kunnen zijn? Andere respondenten? Documentatie?
6. Zo snel mogelijk na het interview de opname verwerken in een woordelijk verslag.