
De relatie tussen het gebruik van strategische managementtools en de transitie naar de circulaire economie binnen de ministeries van IenW, LNV, EZK en BZK.

Madelon de Leeuw

Erasmus Universiteit Rotterdam
Msc Publiek Management



“De relatie tussen het gebruik van strategische managementtools en de transitie naar een circulaire economie binnen de ministeries van IenW, LNV, EZK en BZK.”

Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)
Master Publiek Management

Student: Madelon de Leeuw
Studentnummer: 385129

7 juni 2019
Aantal woorden: 19.087

Eerste lezer: dr. B.R.J. George
Tweede lezer: prof. dr. J.F.M. Koppenjan

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie
Begeleidster: Maja Valstar

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie die de titel draagt: “De relatie tussen het gebruik van strategische managementtools en de transitie naar een circulaire economie binnen de ministeries van IenW, LNV, EZK en BZK.” Dit scriptieonderzoek verbindt twee gebieden die mijn persoonlijke interesse hebben: enerzijds de publieke sector en strategisch management en anderzijds de circulaire economie met duurzaamheid in bredere zin. Ik heb met veel nieuwsgierigheid voor de link tussen deze twee gebieden aan mijn afstudeerscriptie gewerkt.

De scriptie is uiteraard niet vanzelf tot stand gekomen, ik ben hiervoor veel dank verschuldigd aan degenen die mij hebben begeleid gedurende het afstudeerproces. Vanuit de Erasmus Universiteit is dat mijn scriptiebegeleider dr. Bert George. Uw feedback was cruciaal en ik vond onze samenwerking erg prettig. Dankzij uw advies om meer tijd te nemen voor mijn scriptie heb ik voor mijn gevoel niet alleen een interessanter onderzoek kunnen doen, maar ook weinig stress ervaren gedurende het hele afstudeerproces. Ook wil ik mijn tweede lezer prof. dr. Joop Koppenjan bedanken. Dankzij uw feedback en frisse blik kon ik een flinke verbeteringsslag maken en de nodige nuancering aanbrengen in mijn onderzoek.

Vanuit mijn stageorganisatie – het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – ben ik veel dank verschuldigd aan mijn directe collega's: Maja Valstar, Anke Willemstein, Marieke Spijkerboer, Marc Pruijn, John Butter, Jenny Montanus en Ralph Peters. Ik heb me in de zeven maanden dat ik bij het ministerie stage mocht lopen meer dan thuis gevoeld. Ik had me voor mijn eerste echte werkervaringsplek geen betere begeleiding en geen fijnere collega's kunnen voorstellen. Tot snel op het Plein!

Daarnaast wil ik graag alle respondenten die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek bedanken. Dankzij hun tijd, moeite en eerlijke mening heb ik interessante bevindingen kunnen doen. Ik was aanvankelijk sceptisch over het daadwerkelijke gebruik van de strategische managementtools. Jullie hebben me echter doen inzien dat ze inderdaad worden gebruikt door ambtenaren in de praktijk.

Tot slot wil ik nog mijn vrienden en familie bedanken voor het meedenken en de steun, maar vooral voor de nodige afleiding tussendoor.

Madelon de Leeuw
Rotterdam, mei 2019

Samenvatting

Strategisch management is belangrijk voor de prestaties van publieke organisaties en daarbij zijn de tools belangrijke graadmeters. Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar het gebruik van strategische managementtools door ambtenaren. Tegelijkertijd krijgen publieke organisaties en ambtenaren te maken met persistente problemen, die het niveau van “wicked problems” overstijgen. Dit onderzoek – dat exploratief van aard is – kijkt naar welke strategische managementtools ambtenaren die met een persistent probleem te maken hebben gebruiken en of deze tools kunnen helpen om een persistent probleem aan te pakken. Bovendien bekijkt dit onderzoek of persistente problemen van invloed zijn op het strategische managementproces. De volgende hoofdvraag stond daarom centraal: “Wat is de relatie tussen het gebruik van strategische managementtools en het persistente probleem binnen de ministerie IenW, LNV, EZK en BZK?”.

Dit onderzoek is gedaan door een survey uit te zetten onder alle ambtenaren die zich bezighouden met de transitie naar een circulaire economie. Aanvullend zijn er interviews gehouden om meer diepgang en nuance aan te brengen in de resultaten van de survey.

Uit de resultaten blijkt dat ambtenaren die te maken hebben met de transitie naar een circulaire economie wel degelijk gebruikmaken van strategische management tools. Een stakeholderanalyse wordt door veruit de meesten gebruikt. De tools helpen bovendien om het persistente probleem aan te pakken doordat het de ambtenaren een richting kan geven van waar men naar toe moet om de transitie naar een circulaire economie te bewerkstelligen. De rol van de strategische management tools moet echter niet worden overschat: veel ambtenaren maken er impliciet gebruik van. De aanwezigheid van het persistente probleem heeft geen invloed op het gebruik van de tools en daarom is het geen factor in de omgeving van de organisatie (Donaldson, 2001) die het strategische managementproces beïnvloed. Een verandering in het meer, minder of anders gebruiken van een tool kan eerder worden verklaard door de waan van de dag, een verandering in functie of de mate van urgentie van een probleem.

Uit toekomstig onderzoek zal moeten blijken hoe de relatie tussen persistente problemen en het gebruik van strategische managementtools op grotere schaal is, door meer persistente problemen en de ambtenaren die daarmee te maken hebben te onderzoeken. Dit onderzoek heeft hiertoe een eerste aanzet gegeven.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1 – Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling.....	10
1.3. Wetenschappelijke relevantie	12
1.4. Maatschappelijke relevantie	14
1.5. Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 – Theoretisch Kader	17
2.1. Wat is strategisch management?	17
2.2. Wat zijn persistente problemen?	24
2.3. Welke strategische managementtools kunnen helpen om persistente problemen aan te pakken?	27
Hoofdstuk 3 – Methodologie	31
3.1. Conceptueel model	31
3.2. Onderzoeksmethoden	32
3.3. Operationalisering	33
3.4. Onderzoekspopulatie	35
3.5. Beperkingen van dit onderzoek.....	36
Hoofdstuk 4 – Resultaten	39
Algemene beschouwing op de verzamelde data	39
Achtergrondinformatie over het persistente probleem: grondstoffengebruik	43
4.1. Van welke strategische managementtools maken ambtenaren gebruik?	46
4.2. In welke mate helpen deze tools om het persistente probleem aan te pakken?	59
4.3. Wat voor effect heeft het persistente probleem op het gebruik van de tools?	64
Hoofdstuk 5 – Conclusie en Discussie	67
5.1. Antwoord op de hoofdvraag	67
5.2. Implicaties van dit onderzoek.....	69
5.3. Discussie en beperkingen van dit onderzoek	71

Hoofdstuk 6 – Aanbevelingen	73
6.1. Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	73
6.2. Aanbevelingen voor de praktijk.....	74
Literatuur	77
Bijlagen	81
Bijlage 1: vragenlijst survey.....	81
Bijlage 2: vragenlijst interviews	85

Hoofdstuk 1 – Inleiding

Strategische managementtools vormen een belangrijk onderdeel van strategische publiek management. Er is echter weinig bekend over hoeveel ambtenaren gebruikmaken van deze tools en welke impact deze tools hebben op het omgaan met complexe problemen zoals persistente problemen. Dit onderzoek probeert dit kennishiaat op te vullen. In de inleiding wordt dit onderzoek gepresenteerd. De aanleiding zal de casus schetsen en de begrippen persistente problemen en strategisch management duiden. Bovendien komt de probleemstelling, evenals de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek aan bod.

1.1. Aanleiding

Schets van de casus en persistente problemen

In september 2016 heeft de Rijksoverheid het programma “Nederland Circulair in 2050” gepresenteerd. Met dit programma zet de overheid de toon voor de komende decennia: Nederland moet een circulaire economie zijn in 2050 (Ministerie IenM en EZ, 2016). Een circulaire economie wordt door MVO Nederland gedefinieerd als: “een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waarde vernietiging te minimaliseren.”¹ Een circulaire economie kent dus geen afval meer, alleen nog maar grondstoffen, die op verschillende plekken van de productieketen worden hergebruikt. Op deze manier worden beschikbare grondstoffen zo efficiënt mogelijk gebruikt en daardoor wordt de planeet minder uitgeput (PBL, 2018).

Om te komen tot een circulaire economie dient er een transitie doorgemaakt te worden (Rotmans & Loorbach, 2009). Om deze transitie te versnellen, zijn en blijven gedurende het gehele proces inspanningen nodig van alle betrokken partijen (Ministerie IenM en EZ, 2016). Dit programma vraagt daarom een aanpak waarvoor heel Nederland in actie moet komen. Het bedrijfsleven, (lokale) overheden en kennisinstellingen moeten samenwerken om de transitie naar een circulaire economie te maken.

¹ MVO Nederland (2018). *Circulaire economie*. [<https://mvonederland.nl/dossier/wat-de-circulaire-economie-0>]

Vanuit de Rijksoverheid zijn er meerdere ministeries betrokken bij dit transitieproces. Er wordt samengewerkt tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De huidige manier waarop wordt omgegaan met grondstoffen is een persistent probleem (Rotmans & Loorbach, 2009:185). Persistente problemen zijn (1) complex omdat ze diep ingebed zijn in onze maatschappelijke structuren, (2) ze zijn onzeker vanwege de structurele onzekerheid die ze bevatten, (3) ze zijn moeilijk te beheersen vanwege een verscheidenheid aan actoren met verschillende interesses en ze zijn bovendien (4) moeilijk te begrijpen in de zin dat ze moeilijk te interpreteren zijn (Rotmans & Loorbach, 2009). Persistente problemen zijn de overtreffende trap van “wicked problems” (Rittel & Webber, 1973) (Rotmans & Loorbach, 2008).

Persistente problemen kunnen niet worden opgelost door alleen het huidige overheidsbeleid (Ministerie van VROM (2002); SER (2001)). Persistente problemen houden verband met de fouten die in onze maatschappelijke systemen zijn geslopen (Rotmans & Loorbach, 2009). Het falen van maatschappelijke systemen vereist – volgens de transitie managementtheorie – een herstructurering, met andere woorden: een transitie. Om een transitie tot stand te laten komen, zijn specifieke type netwerken en besluitvormingsprocessen nodig (Loorbach, 2010). Er wordt van alle betrokken partijen – bedrijven, (semi-)overheden en andere maatschappelijke instanties – inspanningen gevraagd en er vindt een constante discussie plaats over welke acties uitgevoerd moeten worden (Ministerie van IenW, 2018). Daarnaast wordt ook internationaal discussie gevoerd over een circulaire economie. De transitie naar een circulaire economie is namelijk niet alleen een nationaal persistent probleem, maar is grensoverschrijdend. Sterker nog: het is nutteloos om transitieprocessen binnen één staat te stimuleren zonder dit in een internationale context te verankeren (Rotmans & Loorbach, 2008). Om het persistente probleem van het grondstoffengebruik op te lossen, is vermoedelijk een transitie naar een circulaire economie nodig (Rotmans & Loorbach, 2009:185). In hoofdstuk 4 zal meer achtergrondinformatie worden gegeven over het persistente probleem van het grondstoffengebruik.

Strategisch management

Sinds de jaren 70 van de vorige eeuw proberen overheden de publieke sector te moderniseren aan de hand van de managementstijl New Public Management (George en Desmidt, 2014). De essentie van deze theorie is dat publieke organisaties methoden uit de private sector moeten overnemen om te zorgen voor meer efficiëntie en een verhoogde effectiviteit binnen de publieke sector (Osborne, 2006). Een van de onderdelen van deze private sector technieken is strategisch management en de instrumenten die daarbij horen zoals: strategische planning, missieformulering en visie (George en Desmidt, 2014). Strategisch management wordt steeds relevanter in publieke organisaties als gevolg van New Public Management (Hansen, 2011).

In de theorie wordt strategisch management gedefinieerd als het brede proces van organisatiemanagement op een continuerende strategische wijze (Poister, Pitts & Edwards, 2010). Strategisch management houdt zich bezig met het vooraf beslissen wat een organisatie in de toekomst zal doen (planning), bepalen wie dat zal doen en hoe het zal worden gedaan (resource management) en de lopende activiteiten en operaties monitoren en verbeteren (controle en evaluatie) (Poister & Streib, 2005).

Het strategische managementproces wordt beïnvloed door verschillende factoren, zoals de grootte van de organisatie en de complexiteit van de omgeving (George & Desmidt, 2014). Volgens de omgevingstheorie is de effectiviteit van een publieke organisatie het resultaat van de “fit” tussen de karakteristieken van de organisatie (interne factoren) en de omgeving (externe factoren) van de organisatie (Donaldson, 2001). Als gevolg hiervan kan ook worden verwacht dat de karakteristieken en de omgeving van de organisatie van invloed zijn op managementpraktijken zoals het strategisch managementproces. Beleidsmakers krijgen steeds vaker te maken met complexe problemen (Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003). De verwachting is dat “wicked problems” de aard van strategisch management zullen veranderen (McMillan & Overall, 2016). Echter, als persistente problemen de overtreffende trap van “wicked problems” zijn (Rotmans & Loorbach, 2008), dan is te verwachten dat ook persistente problemen grote gevolgen zullen hebben voor het strategisch management van een publieke organisatie.

Alhoewel strategisch management erg relevant is voor publieke organisaties is er weinig bekend over hoe publieke organisaties strategisch management inzetten (Hansen, 2011). Zo is er weinig bekend over welke strategische managementtools ambtenaren gebruiken (George et al, 2018), terwijl dat een groot aspect is van strategisch management en strategische planning (Hansen, 2011). Strategische managementtools worden zelfs de hoeksteen van strategisch management genoemd (Vinzant & Vinzant, 1996b). Daarnaast wordt beargumenteerd dat strategische managementtools het strategische denken mogelijk maakt en verbetert (Clark, 1997). De toepassing van strategische managementtools binnen een organisatie geeft aan of strategisch management op de agenda staat en hoe organisaties hun strategie vormgeven. Het meten van de toepassing van de tools kan dus een manier zijn om strategie in de praktijk te onderzoeken en te begrijpen (Hansen, 2011).

Dit onderzoek analyseert enerzijds of en hoe ambtenaren die met een persistent probleem te maken hebben, gebruikmaken van strategische managementtools. Anderzijds wordt met dit onderzoek de impact van deze strategische managementtools op het omgaan met het persistent probleem onderzocht. Hiermee probeert dit onderzoek het kennishiaat over het gebruik van strategische managementtools (Hansen, 2011; George et al, 2018) op te vullen en een relatie te schetsen tussen persistente problemen en het gebruik van strategisch managementtools. Hierbij wordt ook bekeken of er een dimensie kan worden toegevoegd aan de omgevingstheorie van Donaldson (2001), namelijk de invloed van persistente problemen op het strategische managementproces. Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een vragenlijst en interviews af te nemen onder ambtenaren van de ministeries van IenW, LNV, BZK en EZK. Deze ambtenaren participeren allemaal in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en zijn dus bezig met het persistente probleem van het grondstoffengebruik.

1.2. Probleemstelling

Zoals in het voorgaande deel is aangegeven is er meer onderzoek nodig naar het gebruik en de effectiviteit van strategische managementtools. Strategische managementtools zijn de hoeksteen van strategisch management (Vinzant & Vinzant, 1996b) en bevorderen het

strategisch denken (Clark, 1997). Bovendien draagt het inzicht in welke strategische managementtools worden toegepast bij aan ons begrip van wat er gaande is met strategie in publieke organisaties (Hansen, 2011). Strategisch management kan van groot belang zijn voor het functioneren van publieke organisaties en hun prestaties (Hughes, 2012). Daarnaast heeft onze samenleving – en daarmee publieke organisaties – met verschillende persistente problemen te maken (Rotmans & Loorbach, 2009). Het is dus zeer relevant om te kijken naar de tools die ambtenaren gebruiken om deze persistente problemen aan te pakken. Dit onderzoek bekijkt bovendien of de aanwezigheid van persistente problemen in de omgeving van een organisatie van invloed is op het gebruik van strategische managementtools.

Het doel van dit onderzoek is om de relatie tussen strategische managementtools en het persistente probleem waarmee ambtenaren binnen de ministeries IenW, LNV, BZK en EZK te maken hebben in kaart te brengen, door te kijken naar het gebruik van de strategische managementtools, de impact daarvan op het persistente probleem en het effect van persistente problemen op het gebruik van de tools. Deze doelstelling wordt behaald door de respondenten een vragenlijst te laten invullen over welke tools zij gebruiken en hoe zij deze waarderen. Aanvullend, aan de hand van de ingevulde vragenlijst, worden interviews gehouden om de context waarin de tools worden gebruikt te duiden. Daarbij wordt met name ingegaan op de impact van de tools op het persistente probleem en het effect van het persistent probleem op het gebruik van de tools. Dit onderzoek is daarom zowel kwantitatief als kwalitatief.

De volgende hoofdvraag staat centraal binnen dit onderzoek:

“Wat is de relatie tussen het gebruik van strategische managementtools en het persistente probleem binnen de ministerie IenW, LNV, EZK en BZK?”

Deze onderzoeksvraag wordt systematisch beantwoord door verschillende deelvragen te beantwoorden. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen theoretische en empirische deelvragen, waarvan de theoretische deelvragen in het theoretische kader beantwoord worden en de empirische deelvragen bij de resultaten. De vragen vormen telkens de titel van het hoofdstuk waarin ze worden beantwoord.

Theoretische deelvragen

1. Wat is strategisch management? (Hoofdstuk 2.1)
2. Wat zijn persistente problemen? (Hoofdstuk 2.2)
3. Welke strategische managementtools kunnen helpen om persistente problemen aan te pakken? (Hoofdstuk 2.3)

Empirische deelvragen

4. Van welke strategische managementtools maken ambtenaren gebruik? (Hoofdstuk 4.1)
5. In welke mate helpen deze strategische managementtools om het persistente probleem aan te pakken? (Hoofdstuk 4.2)
6. Wat voor effect heeft het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools? (Hoofdstuk 4.3)

1.3. Wetenschappelijke relevantie

Sinds de komst van New Public Management en de bijbehorende techniek strategisch management, is het moeilijk om strategisch management weg te denken uit de bestuurskunde. Strategisch management is belangrijk voor de prestaties van publieke organisaties (Hughes, 2012). Daarbij zijn strategische managementtools, als hoeksteen van strategisch management (Vinzant & Vinzant, 1996b), belangrijke graadmeters om te kijken naar wat er gaande is met betrekking tot strategie in publieke organisaties (Hansen, 2011). Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar het gebruik van strategische managementtools in de publieke sector, terwijl het zo'n groot aspect is van strategisch management (Hansen, 2011).

Tegelijkertijd krijgen beleidsmakers in de publieke sector steeds vaker te maken met wicked problems. Wicked problems zijn complexe problemen die onbegrijpelijk lijken te zijn, maar in de eerste plaats weerbarstig zijn voor oplossingen (Head & Alford, 2015). In dit onderzoek is er, zoals in de aanleiding is beschreven, zelfs sprake van een persistent probleem: een probleem dat het niveau van een “wicked” probleem overstijgt (Rotmans & Loorbach, 2008). Een persistent probleem houdt verband met systeemfouten in de maatschappelijke systemen en vereist volgens de transitie managementtheorie een transitie om dat op te lossen (Rotmans & Loorbach, 2009). Het moet echter nog uit de praktijk blijken of een transitie daadwerkelijk zo noodzakelijk is.

De vragen die hierdoor opkomen zijn: van welke strategische managementtools maken ambtenaren gebruik en welke van deze tools helpt ze om om te gaan met een persistent probleem? De belangrijkste onderliggende vraag is wellicht: in hoeverre zijn strategische managementtools nog nuttig voor ambtenaren die met persistente problemen te maken hebben? Ook al pleiten veel onderzoekers voor de toepassing van meer strategisch management in publieke organisaties, wordt er weinig onderzoek gedaan naar hoe het met de toepassing van strategisch management in publieke organisaties staat (Hansen, 2011; George et al., 2018).

Dit onderzoek probeert deze vragen te beantwoorden en bekijkt daarnaast – geïnspireerd op de omgevingstheorie van Donaldson (2001) – wat voor effect de aanwezigheid van het persistente probleem heeft op het gebruik van de strategische managementtools. De verwachting is namelijk dat wicked problems de aard van strategisch management zullen veranderen (McMillan & Overall, 2016) en daarmee vermoedelijk persistente problemen ook. De omgevingstheorie beweert dat er niet één beste manier is om een organisatie in te richten, maar dat de effectiviteit van een publieke organisatie het resultaat is van de “fit” tussen de interne factoren (zoals de grootte) en externe factoren (de omgeving) van de organisatie (Donaldson, 2001). Dit onderzoek bekijkt of een persistent probleem een externe factor kan zijn die van invloed is op het strategische managementproces. Dit zal worden gedaan door te onderzoeken of ambtenaren door het persistente probleem meer, minder of andere tools zijn gaan gebruiken. Dit onderzoek pretendeert echter niet het antwoord op deze vraag te vinden, maar wilt slechts onderzoeken of er een aanleiding is om nader onderzoek te doen naar het effect van persistente problemen op het strategische managementproces.

De theoretische implicaties van dit onderzoek zijn daarom als volgt:

1. Dit onderzoek geeft inzicht in het gebruik van strategische managementtools door ambtenaren en vult het daarmee het kennishiaat op dat wordt beschreven door Hansen (2011). De toepassing van strategische managementtools binnen een organisatie geeft aan of strategisch management op de agenda staat en hoe organisaties hun strategie vormgeven.

Daarom brengt dit onderzoek voor een deel in kaart wat er gaande is binnen publieke organisaties met betrekking tot strategie.

2. Mede dankzij het inzicht in het gebruik van strategische managementtools analyseert dit onderzoek de relatie tussen strategische managementtools en persistente problemen:
 - a. Dit wordt in de eerste plaats gedaan door te kijken naar de impact die strategische managementtools hebben om persistente problemen aan te pakken.
 - b. Daarnaast wordt dit gedaan door te kijken naar het effect van persistente problemen op het gebruik van strategische managementtools. Hiermee wordt bepaald of het persistente probleem een externe factor is volgens de omgevingstheorie van Donaldson (2001).

1.4. Maatschappelijke relevantie

In de samenleving zijn verschillende persistente problemen, die het niveau van “wicked” problemen overstijgen, volgens de transitietheorie aan de orde van de dag (Rotmans & Loorbach, 2008 en 2009). Binnen onder andere de directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie van het ministerie IenW is het grondstoffengebruik een voorbeeld van een dergelijk persistent probleem. Verschillende strategische besluitvormers, zoals beleidsmakers, moeten met deze complexe problemen omgaan. Binnen de bestuurskunde wordt strategisch management vaak geduid als een nuttig instrument dat van invloed kan zijn op het functioneren van publieke organisaties en hun prestaties (Hughes, 2012). De kwestie die aan de orde is binnen dit onderzoek is hoe er vanuit een strategisch managementperspectief wordt omgegaan met deze persistente problemen. Dit wordt gedaan door te kijken naar welke strategische managementtools worden gebruikt en of deze helpen om een persistent probleem aan te pakken.

Om een persistent probleem op te lossen, is vermoedelijk een transitie nodig (Rotmans & Loorbach, 2009). Een transitie is een radicale, structurele verandering van een maatschappelijk (sub)-systeem dat het resultaat is van een co-evolutie van economische, culturele, technologische, ecologische en institutionele ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus (Rotmans & Loorbach, 2009:185). Tot nu toe is er weinig bekend van welke strategische managementtools gebruik wordt gemaakt door ambtenaren in het algemeen (Hansen, 2011).

Het is nuttig om deze instrumenten empirisch te toetsen aan de praktijk of er deze daadwerkelijk worden gebruikt en of deze effect hebben (Hansen, 2011). Op deze manier kan de relatie tussen persistente problemen en strategisch management in kaart worden gebracht en kunnen er handvatten worden meegegeven aan ambtenaren die zich bezighouden met het aanpakken van persistente problemen.

Echter, zonder actie op internationaal niveau is er geen relevantie om de transitie naar een circulaire economie te sturen, want het is grensoverschrijdend. Sterker nog: het is nutteloos om transitieprocessen binnen één staat te stimuleren zonder dit in een internationale context te verankeren (Rotmans & Loorbach, 2008). Dit onderzoek heeft dus daarom ook een zekere mate van internationale relevantie.

De praktische implicaties die aan dit onderzoek verbonden, zijn tweeledig:

1. Enerzijds verklaart dit onderzoek van welke strategische managementtools ambtenaren die met het persistente probleem van het grondstoffengebruik te maken hebben, gebruikmaken. Hiermee kan worden geduid welke strategische managementtools in de praktijk wel worden gebruikt en welke niet en met welke redenen dit zo is.
2. Anderzijds bekijkt het of deze strategische managementtools de ambtenaren helpen om om te gaan met persistente problemen. Hiermee wordt in kaart gebracht wat de relatie is tussen strategische managementtools en persistente problemen. Aan de hand daarvan kan in de toekomst wellicht beter worden bepaald welke tools men nodig heeft in een transitie.

1.5. Leeswijzer

Nu de casus en het onderzoek is ingeleid, worden in hoofdstuk 2 de theoretische deelvragen beantwoord. In het hoofdstuk 3, de methodologie, wordt aangegeven op welke wijze de data verzameld wordt. Tevens wordt in dit hoofdstuk verklaard welke keuzes er zijn gemaakt wat betreft de onderzoekspopulatie en de dataverzameling. Daarnaast wordt er ingegaan op de beperkingen van dit onderzoek. Hoofdstuk 4 geeft de resultaten weer van de verzamelde data en de analyse daarvan. Dit leidt tot beantwoording van de empirische deelvragen. In hoofdstuk 5 volgt de conclusie en de discussie van dit onderzoek en aansluitend worden in hoofdstuk 6 aanbevelingen gedaan voor de toekomstig onderzoek en de praktijk.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk zullen de drie theoretische deelvragen worden beantwoord en zal zodoende het theoretisch kader worden geschetst. Eerst wordt strategisch management nader toegelicht, waarna de strategisch managementcapaciteit volgt. Vervolgens wordt het concept persistent probleem nader gedefinieerd en worden de strategische managementtools benoemd om persistente problemen aan te pakken.

2.1. Wat is strategisch management?

New Public Management

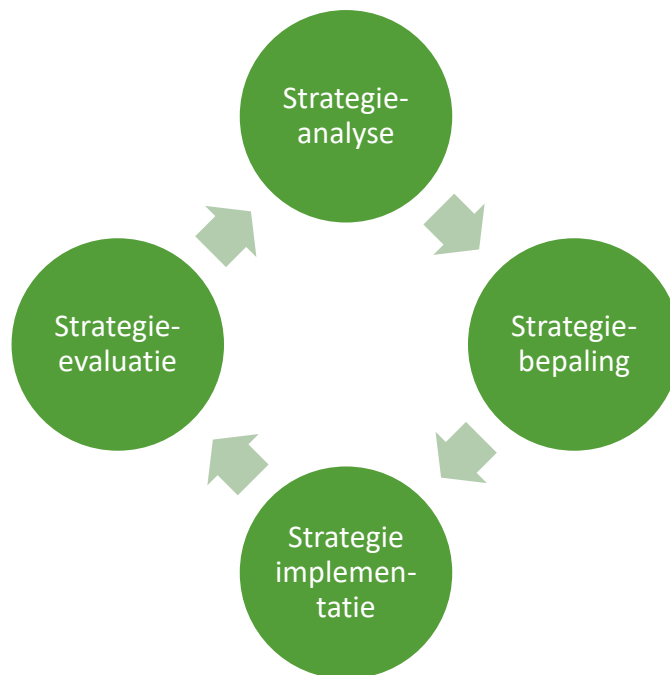
Gedurende het grootste deel van de 19e eeuw heerste het traditionele Public Administration (TPA) model over de hele wereld. TPA was gericht op het terugdringen van politieke en ambtelijke willekeur, verspilling, corruptie en onbekwaamheid: het openbaar bestuur moest professioneler. In de tijd van TPA zijn er grote projecten gerealiseerd, zoals de aanpak van economische crises en de uitbouw van de verzorgingsstaat (Osborne, 2006). Er waren echter veel problemen met dit traditionele model: (1) het openbaar bestuur was klantonvriendelijk en inflexibel en paste niet bij de complexe samenleving, daarnaast (2) was er het probleem van bureaucratie: ambtenaren waren “timeservers”, incompetent en waren niet innovatief. De overheid werd onbeheersbaar en onbetaalbaar (Hughes, 2012).

Als antwoord op dit onhoudbare TPA is het begrip New Public Management (NPM) geïntroduceerd in de jaren '70 (Osborne en Gaebler, 1992). De kenmerken van deze managementstijl zijn onder andere: sturen op resultaten, prestatie-metingen voor beleid, klantgerichtheid en efficiency (Osborne, 2006). De gedachte van NPM was “run government like a business” en bij die filosofie horen verschillende beleidsinstrumenten om te zorgen voor meer efficiëntie en een verhoogde effectiviteit binnen de publieke sector (Osborne en Gaebler, 1992; Osborne, 2006). Een van deze instrumenten is strategisch publiek management met facetten als: strategische planning, scenario planning, missie en visie verklaringen (George en Desmidt, 2014). Publieke organisaties hebben vaak problemen bij het bepalen van hun focus en kunnen daarom mogelijk profiteren van een strategische aanpak. Strategisch management kan echter niet een

op een worden overgenomen van de private sector. In vergelijking met de private sector heeft de publieke sector meer problemen en beperkingen, zoals institutionele regelingen en wetgevende mandaten (Hughes, 2003).

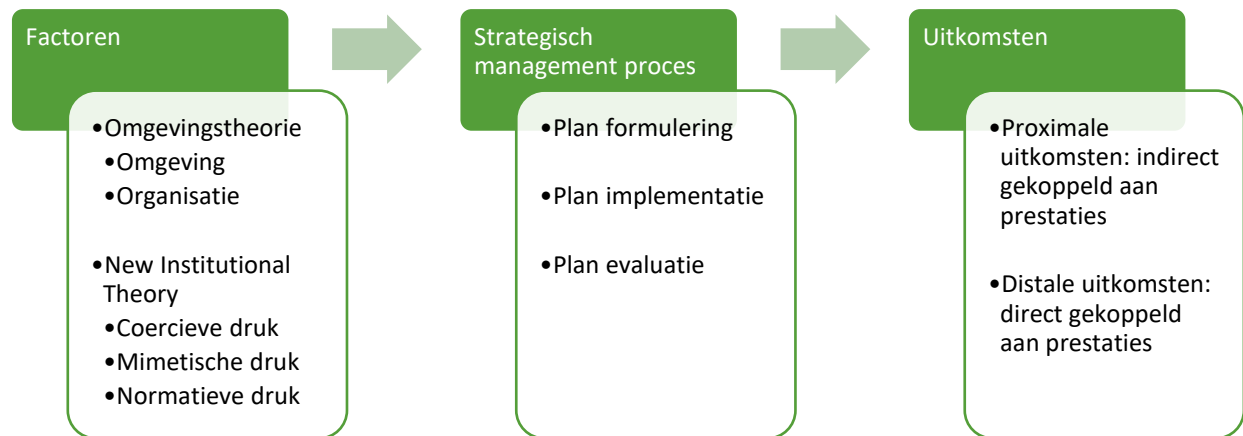
Het strategische managementproces

Het strategische managementproces bestaat uit vier fasen: (1) strategieanalyse, (2) strategie bepalen (3) strategie implementatie en (4) strategie evaluatie (Desmidt & Heene, 2013).



Figuur 1 – Strategische managementproces (Desmidt & Heene, 2013)

De eerste twee fasen, strategieanalyse en strategiebepaling, vormen de strategieplanning. De kritiek op dit model is dat het te simplistisch en te lineair is: het speelt zich niet alleen af binnen de organisatie, maar er zijn factoren vanuit de omgeving die de strategie beïnvloeden. Daarnaast zijn er uitkomsten die direct of indirect effect hebben op de prestatie van de organisatie (George & Desmidt, 2014). George & Desmidt (2014) hebben daarom een uitgebreider strategisch managementmodel ontwikkeld:



Figuur 2 – Geïntegreerde strategische managementcyclus (George & Desmidt, 2014)

Hierin komt duidelijk de rol van de omgeving terug op het strategische managementproces. Volgens de omgevingstheorie is de effectiviteit van een publieke organisatie het resultaat van de “fit” tussen de karakteristieken van de organisatie (interne factoren zoals de grootte) en de omgeving (externe factoren) van de organisatie (Donaldson, 2001). Als gevolg hiervan kan ook worden verwacht dat de karakteristieken en de omgeving van de organisatie van invloed zijn op managementpraktijken zoals het strategisch managementproces. Strategisch publiek management kan gedefinieerd worden als een open, sociaal en controleerbaar proces gericht op strategie analyse, formulering, implementatie en evaluatie dat de prestaties van publieke organisaties kan beïnvloeden (Desmidt & Heene, 2013).

Fase 1 en 2 – Strategie analyse en formulering: strategische planning

Strategische planning is een centrale en belangrijke component van strategisch management (Vinzant & Vinzant, 1996a). Het is, van alle aspecten uit de cyclus, een van de populairste onderwerpen binnen strategisch management. Er zijn drie belangrijke kenmerken van een strategische aanpak: (1) het definiëren van doelen en doelstellingen, (2) het ontwikkelen van een actieplan dat bemiddelt tussen de organisatie en de omgeving en (3) het ontwerpen van effectieve implementatiemethoden (Hughes, 2003). Het is belangrijk om tijdens het plannen te

zoeken naar consensus tussen belangrijke stakeholders over wat de organisatie zou moeten doen en hoe (Bryson, 2004).

Een van de bekendste modellen voor strategische planning is die van Bryson (George & Desmidt, 2013). Zijn model is afgeleid van de private sector, maar is aangepast op de publieke sector (Hughes, 2012). Bryson definieert 10 stappen voor strategische planning (Bryson, 2004: p32-51):

1. Initieer het proces en zorg voor draagvlak binnen de organisatie.
2. Identificeer het mandaat van de organisatie.
3. Formuleer de missie en waarden van de organisatie.
4. Beoordeel de externe en interne omgeving om sterktes, zwaktes, kansen bedreigingen te identificeren. Een voorbeeld hiervan is een SWOT-analyse.
5. Identificeer de strategische issues van de organisatie.
6. Formuleer strategieën om deze issues te managen.
7. Herzie de geformuleerde strategieën en genereer consensus.
8. Ontwikkel een visie op succes.
9. Ontwikkel een effectief implementatie proces.
10. Evalueer strategieën en strategische processen tussentijds en stuur bij.

Strategische planning heeft echter beperkingen in de publieke sector. In de beginjaren van strategische planning was het produceren van een formeel document het belangrijkste en vaak het enige product (Hughes, 2012). Strategische planning is geen wondermiddel: het is een set concepten, procedures en hulpmiddelen die zijn ontworpen om managers te helpen strategisch te denken en te handelen. Het kan organisaties helpen zich te richten op het produceren van effectieve beslissingen en acties die publieke waarde creëren. Echter, wanneer strategisch plannen gedachteloos, obsessief of overdreven formeel wordt gedaan, streeft het juist de doelen voorbij waarvoor strategisch plannen is bedoeld (Bryson, 2004).

Fase 3 – Strategie implementatie

De derde fase van de strategische managementcyclus is de strategie implementatie. In deze fase loopt de strategieplanning vaak stuk omdat het implementeren van een strategie vaak

ingewikkeld is (Andres, Boyne, Law & Walker, 2011). Daarnaast wordt dit aspect als problematisch beschouwd omdat er geen eenduidige definitie bestaat over wat een succesvolle implementatie precies behelst (Vinzant en Vinzant, 1996). Bovendien is het implementeren van een strategie vaak ingewikkelder dan het formuleren ervan (Andrews, Boyne, Law & Walker, 2011).

De definitie van strategie implementatie volgens Noble (1999, p. 120) is: *“the communication, interpretation, adaption, and enactment of strategic plans”* en wordt over het algemeen gezien als een belangrijke bepalende factor voor de prestaties van een organisatie (Andrews et al., 2011). De implementatie van zowel strategisch management als de implementatie van een strategisch plan heeft onvermijdelijk consequenties voor de organisatie (Hughes, 2003). Daarnaast kan implementatie nog moeilijker zijn voor de publieke sector omdat de publieke factor beperkingen, politieke invloed, autoriteitslimieten, nauwkeurig onderzoek en alomtegenwoordige eigendom met zich meebrengt (Nutt en Backoff, 1992). Ook kan de implementatie van een strategie worden gesaboteerd als medewerkers er niet achter staan of wanneer het management zich bedreigd voelt (Poister & Streib, 2005). De medewerkers moeten vaak overtuigd worden dat het strategische plan op de lange termijn voordelen heeft. Een valkuil van strategische planningsmodellen is dat alle stappen uitgevoerd worden zonder dat er enige aandacht is voor de mensen die erbij betrokken zijn (Hughes, 2012). Voor de implementatie is het ontzettend belangrijk dat de betrokken actoren een gevoel van eigenaarschap hebben (McCafferty, 1989). Ondanks het feit dat implementatie van strategisch management moeilijk en veeleisend is binnen de publieke sector, kan strategisch management – onder de juiste omstandigheden – een rendabel middel zijn voor publieke organisatie om om te gaan met de complexiteit van de omgeving (Vinzant & Vinzant, 1996a).

Vinzant en Vinzant (1996b) hebben vier levels van implementatie geïdentificeerd die de mate van succes van implementatie kunnen beoordelen. De levels zijn als volgt:

- Level 1: Voltooing van een volwaardig strategisch planningsproces
- Level 2: Productie van een strategisch plan

- Level 3: Verandering in allocatie van de middelen om de uitvoering van de strategie te ondersteunen
- Level 4: Verandering in de controle- en evaluatieprocessen om feedback te geven over de implementatie van het strategisch plan

Pas als een organisatie alle vier de levels heeft behaald, is er sprake van een uitgebreide en alomvattende strategische management benadering, inclusief de strategische planning, allocatie van de middelen en controle- en evaluatieprocessen. De andere drie levels kunnen worden gezien als fasen van ontwikkeling naar een volledige implementatie van strategisch management (Vinzant & Vinzant, 1996b).

Strategische managementcapaciteit

De capaciteit van een organisatie om strategisch management te voeren, is onder invloed van verschillende factoren (Vinzant & Vinzant, 1996b). Vinzant & Vinzant (1996b) hebben twee externe factoren en vier interne factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de capaciteit van een organisatie om strategische management te implementeren. Een combinatie van de externe en interne factoren bepalen de strategische managementcapaciteit van een organisatie. Deze factoren zijn de volgende:

Externe factoren

Ook al wordt de uiteindelijke strategische managementcapaciteit bepaald door een combinatie van interne en externe factoren, toch zijn de externe factoren definitiever. De externe factoren zijn namelijk een gegeven: ze zijn niet te beïnvloeden. Een probleem met de externe factoren van een organisatie zijn moeilijker op te lossen dan een probleem met interne factoren.

- 1. Autonomie van de organisatie.** Over het algemeen hebben organisaties die afhankelijk zijn van andere organisaties voor bijvoorbeeld technologische of financiële middelen een lage mate van autonomie (Vinzant & Vinzant, 1996b). De autonomie van een organisatie is daarom met andere woorden ook wel de onafhankelijkheid of de zelfsturende vrijheid.
- 2. Stimuli.** De tweede externe factor van invloed is het bestaan van stimuli in de omgeving. Deze kunnen voorkomen in de vorm van bedreigingen en kansen. Hoewel bedreigingen vaak als

een negatief effect op het effectief functioneren van publieke organisaties wordt gezien, kan een dergelijke belemmering zorgen voor een verandering in de organisatie. Daarnaast kunnen externe stimuli in de vorm van kansen een motivatie verschaffen die organisatieverandering vergemakkelijkt (Vinzant & Vinzant, 1996b).

Interne factoren

Vinzant en Vinzant (1996b) hebben vier interne factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de capaciteit van een organisatie om strategische management te implementeren.

1. **Menselijke- en gedragsproblemen.** De mensen die werkzaam zijn binnen een publieke organisatie zijn de sleutel tot het implementeren van strategisch management. Er zijn drie inzichten voor de implementatie van management:

- *Leiderschap:* de veranderingen op het gebied van succesvolle implementatie van strategische planning en management benadering zijn afhankelijk van goed leiderschap. Publieke organisaties moeten in de toekomst een proces van voortdurende veranderingen creëren waarin leiders een actieve rol spelen door creativiteit en innovatie aan te moedigen (Nutt & Backoff, 1992).
- *Managementstijl:* de overheersende managementstijl van een organisatie die kiest voor strategisch management moet een fundamentele pro-langetermijnperspectief zijn. Wat ook van belang is, is een externe oriëntatie, een open perspectief om met onzekerheid om te kunnen gaan en de capaciteit en durf om beslissingen te nemen voor de langere termijn. Sommige managementstijlen zijn niet compatibel met strategisch management, zoals een overdreven politieke of passieve stijl.
- *Organisatiecultuur:* om strategisch management te laten slagen, is het noodzakelijk dat de managementprocessen ingebed raken in een sterke waardencultuur. De implementatie van strategisch management in publieke organisaties brengt vaak diepgaande veranderingen met zich mee voor de cultuur.

2. **Structurele en technische factoren.** Structurele en technische factoren zijn alle problemen met betrekking tot de samenstelling en de configuratie van organisatie-eenheden en bronnen. Voorbeelden hiervan zijn: de grootte van de organisatie, de microstructuur en de

bronnen die nodig zijn om de strategie te ondersteunen. Over het algemeen zullen grotere, meer complexe organisaties meer tijd, meer geformaliseerde systemen en meer middelen nodig hebben voor een succesvolle implementatie.

3. **Eerdere ervaringen (geschiedenis).** De derde interne factor is eerder ervaring met plannings- en budgetteringsprocessen. Indien organisaties geen ervaring hebben met planningsbenaderingen die gericht zijn op de toekomst, zal het moeilijk zijn om als organisatie aan te passen aan een toekomstgerichte aanpak.
4. **Procesontwerp.** De vierde en laatste interne factor die de implementatie van strategisch management beïnvloedt, is het procesontwerp. Deze factor gaat over de vraagstukken van wie, wat, wanneer en hoe van het ontwerp van de strategie voor strategisch management.

2.2. Wat zijn persistente problemen?

Maatschappijen wereldwijd worden volgens de transitietheorie geconfronteerd met persistente problemen (Rotmans & Loorbach, 2008 en 2009). Persistente problemen zijn (Rotmans & Loorbach, 2009):

1. Complex omdat ze diep ingebed zijn in onze maatschappelijke structuren;
2. Onzeker vanwege de nauwelijks reduceerbare structurele onzekerheid die ze bevatten;
3. Moeilijk te beheersen vanwege een verscheidenheid aan actoren met verschillende interesses en ze zijn bovendien;
4. Moeilijk te begrijpen in de zin dat ze moeilijk te interpreteren en slecht gestructureerd zijn.

Persistente problemen zijn de overtreffende trap van wat Rittel en Webber (1973) “wicked problems” noemen. Voorbeelden van persistente problemen zijn volgens de transitietheorie: het energieprobleem met de manifestatie klimaatverandering, problemen in de agricultuur zoals ziektes (bijv. vogelgriep), het waterprobleem geïllustreerd door grote overstromingen en perioden van droogte en het mobiliteitsprobleem met files en luchtvervuiling door toegenomen mobiliteit. Persistente problemen kunnen over het algemeen worden beschouwd als symptomen van een niet-duurzame samenleving (Rotmans & Loorbach, 2008).

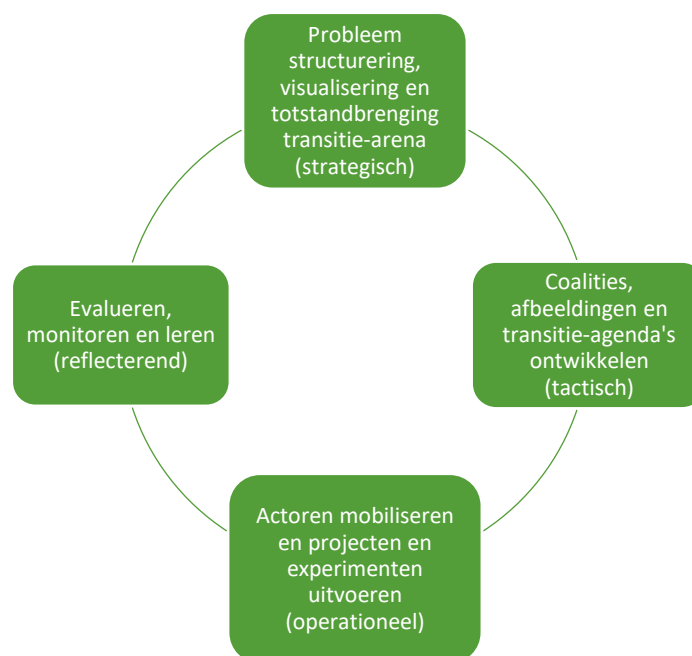
Persistente problemen kunnen hoogstwaarschijnlijk niet worden opgelost door alleen het huidige overheidsbeleid of door correctie van de markt (Ministerie van VROM (2002); SER (2001)). Hiervoor zijn specifieke type netwerken en besluitvormingsprocessen voor nodig (Loorbach, 2010). Persistente problemen zijn een gevolg van het structureel falen van het systeem (Rotmans & Loorbach, 2008). Indien systeem falen aan de orde is, is vermoedelijk een herstructurering van onze maatschappelijke systemen vereist, met andere woorden: een transitie. Een transitie is een radicale, structurele verandering van een maatschappelijk (sub)-systeem dat het resultaat is van een co-evolutie van economische, culturele, technologische, ecologische en institutionele ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus (Rotmans & Loorbach, 2009:185). Een transitie kan niet in termen van *command and control* worden gestuurd, omdat de verschijnselen te complex zijn en veel onzekerheden en verrassingen impliceren. Een transitie kan echter wel beïnvloed worden en begeleid worden in termen van invloed op de snelheid en de richting van de processen: dit wordt transitie management genoemd (Rotmans & Loorbach, 2008).

Omgaan met persistente maatschappelijke problemen vraagt op de langere termijn om een aanpak die speciale aandacht geeft aan: leren, interactie, integratie en experimenteren op maatschappelijk en bestuurlijk level (Loorbach, 2010). De theorie van transitie management schrijft vier type governance activiteiten voor (Loorbach, 2010):

1. Strategische activiteiten: Onder strategische activiteiten vallen bijvoorbeeld: processen van visieontwikkeling, strategische discussies en lange termijn doelen bepaling (Loorbach, 2010). In essentie zijn strategische activiteiten alle activiteiten en ontwikkelingen die te maken hebben met de cultuur van het sociaal maatschappelijke systeem als geheel. De focus van deze activiteiten ligt op de cultuur en is daarom het meest abstracte niveau.
2. Tactische activiteiten: Tactische activiteiten zijn stuuractiviteiten die op interesse zijn gericht en betrekking hebben op de dominante structuren van een maatschappelijk (sub-) systeem. Dit omvat alle gevestigde patronen en structuren, zoals regels en regelgeving, instellingen, organisaties en netwerken, infrastructuur en routines. De focus van deze activiteiten ligt op structuren en is op de minder lange termijn (5-15 jaar) gericht.

3. Operationele activiteiten: Als operationele activiteiten worden experimenten en acties geïdentificeerd die een korte termijn horizon hebben en vaak worden uitgevoerd in de context van innovatieprojecten en -programma's in het bedrijfsleven, de industrie of in de politiek. Acties op dit niveau worden vaak gestuurd door individuele ambities, ondernemersvaardigheden of veelbelovende innovaties. Deze activiteiten richten zich het meest op praktische zaken voor de korte termijn en is daarom het meest concreet.
4. Reflectieve activiteiten: Reflexieve activiteiten houden bovendien verband met alle drie andere soorten governance. Ze hebben betrekking op monitoring, beoordelingen en evaluatie van lopend beleid. Voor een deel bevinden ze zich in bestaande instellingen die zijn opgericht om te monitoren en te evalueren, maar voor een deel zijn ze ook sociaal ingebed: bijvoorbeeld de media en het internet spelen een belangrijke rol bij het beïnvloeden van publieke opinies en het beoordelen van de effectiviteit van beleid en politieke agenda's. Een centrale rol wordt hier ook gespeeld door de wetenschap: onderzoekers analyseren sociale processen en dynamieken op langere termijn en plaatsen deze op de maatschappelijke en politieke agenda. Deze en andere reflectieve activiteiten zijn nodig om te voorkomen dat ze vastlopen en om nieuwe ideeën en trajecten te verkennen.

De bovenstaande activiteiten kunnen in een cyclus worden beschreven:



Figuur 3 - De transitiemanagementcyclus

2.3. Welke strategische managementtools kunnen helpen om persistente problemen aan te pakken?

Zoals eerder is beschreven wordt strategisch management steeds belangrijker als gevolg van NPM (Hansen, 2011). Een belangrijk aspect van strategisch management zijn de strategische managementtools: de instrumenten die gebruikt kunnen worden om strategisch management toe te passen binnen een organisatie (Hansen, 2011). Strategische managementtools zijn de hoeksteen van strategisch management en (Vinzant & Vinzant, 1996b) en zorgen ervoor dat strategisch denken wordt verbeterd (Clark, 1997).

In de literatuur over strategisch management worden verschillende tools beschreven om strategisch management toe te passen. Deze tools kunnen, als er wordt gekeken naar de vier type governance activiteiten (Loorbach, 2010), ook worden gebruikt om persistente problemen aan te pakken. Deze strategische managementtools zijn de volgende (Hansen, 2011; George et al, 2018):

1. Algemene strategiebepaling van het beleid: Deze tool komt overeen met governance activiteit type een: strategische activiteiten. Om persistente problemen op te lossen is het van belang dat er afstemming is binnen een organisatie over de strategie die de organisatie volgt. In een algemene strategiebepaling schrijf je op welke doelen je wilt bereiken met beleid en op welke manier. Dit wordt gedaan voor de lange termijn.
2. Algemene doelstelling van het beleid: Deze tool komt overeen met governance activiteit type een: strategische activiteiten. Om persistente problemen op te lossen is het van belang dat er wordt nagedacht over de lange termijn doelen. In een algemene doelstelling van beleid worden doelen gesteld die SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) zijn geformuleerd.
3. Waarden, visie en missie statements: Deze tool komt deels overeen met governance activiteit type een. Door waarden, missie en visie statements te formuleren wordt (1) expliciet gemaakt wat de organisatie belangrijk vindt; (2) waar de organisatie voor staat en; (3) wordt expliciet gemaakt waar de organisatie naar streeft in de toekomst.

4. SWOT-analyse: Bij een SWOT-analyse wordt er gekeken naar de sterke punten (*strengths*), zwakheden (*weaknesses*), kansen (*opportunities*) en bedreigingen (*threats*) van een organisatie. Dit kan zowel worden toegepast op een organisatie, een project, een beleidsonderwerp etc. Deze analyse draagt bij aan governance type een: strategische activiteiten.
5. Risicoanalyse: Met een risicoanalyse wordt in kaart gebracht welke risico's het bereiken van het doel in gevaar kunnen brengen. Er wordt ook in kaart gebracht welke maatregelen er genomen kunnen worden om die risico's te verminderen. Aan de hand daarvan kan er eventueel anders gestuurd worden. Deze tool valt onder governance type een: strategische activiteiten.
6. Stakeholderanalyse: Bij deze analyse wordt er gekeken naar de omgeving van een organisatie en hoe de organisatie zich verhoudt tot andere organisaties en actoren. Deze tool valt onder governance type een en twee: strategische en tactische activiteiten.
7. Analyse van de financiële middelen op korte termijn: Met een analyse van de financiële middelen wordt gekeken naar de benodigde financiële middelen op de korte termijn, dus voor het komende jaar. Deze tool komt overeen met governance activiteit type drie: operationele activiteiten.
8. Analyse van de financiële middelen op lange termijn: Met een analyse van de financiële middelen op de lange termijn wordt er gekeken naar de benodigde financiële middelen voor de komende 5 jaar. Deze tool komt overeen met governance activiteit type een: strategische activiteiten.
9. Analyse van de competenties: Met een analyse van de competenties wordt er gekeken naar welke vaardigheden en de hoeveelheid medewerkers er nodig zijn bij het bereiken van de doelen van het beleid. Deze tool komt overeen met governance activiteit type een: strategische activiteiten.
10. Beleidsanalyse: Met een beleidsevaluatie worden prestaties en effectiviteit van beleid beoordeeld en kan er worden gemeten of beleid succesvol is geweest. Deze tool komt overeen met governance activiteit type vier: reflectieve activiteiten.

11. Procesevaluatie van beleid maken: Met een procesevaluatie wordt het proces van het beleid maken geëvalueerd. Deze tool komt overeen met governance activiteit type vier: reflectieve activiteiten.

Zoals blijkt uit de bovenstaande beschrijvingen van de elf verschillende tools, komen de meeste tools overeenkom met governance activiteit type een van Loorbach (2010). Dit heeft te maken met het feit dat strategische managementtools over het algemeen bijdragen aan het bepalen van een strategie en alle bijbehorende aspecten. Daarnaast zijn er voor enkele tools links te leggen met governance activiteit type twee, drie en vier. Op deze manier is er een relatie te ontdekken tussen transitie management van Rotmans en Loorbach (2008, 2009 en 2010) en strategisch management voor de publieke sector.

Hoofdstuk 3 – Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording van dit onderzoek beschreven. Allereerst zal het conceptueel model aan bod komen, waarin de relatie tussen de variabelen visueel wordt gemaakt. Hierna volgt de operationalisering van de variabelen. Vervolgens wordt de keuze voor zowel de onderzoekspopulatie als de onderzoeksmethode onderbouwd. Tot slot wordt er gereflecteerd op de beperkingen van dit onderzoek.

3.1. Conceptueel model

Dit onderzoek is geïnspireerd door het onderzoek van George et al. (2018), dat inzicht geeft in waarom ambtenaren gebruik maken van strategische managementtools. Dit onderzoek bouwt daarop voort en is exploratief van aard: er wordt verkend wat de relatie is tussen het gebruik van strategische managementtools en het persistente probleem bij de ministeries van IenW, LNV, BZK en EZK. Verschillende aspecten, zoals het gebruik van de tools en de impact van de tools op het persistente probleem worden hierbij bekeken. Ook poogt dit onderzoek te kijken naar de invloed van persistente problemen op het gebruik van strategische managementtools en of het persistente probleem een externe factor is binnen de omgevingstheorie (Donaldson, 2001) die van invloed kan zijn op het strategische managementproces. Dit onderzoek pretendeert echter niet het antwoord op deze vraag te vinden, maar wilt slechts onderzoeken of er een aanleiding is om nader onderzoek te doen naar het effect van persistente problemen op het strategische managementproces. Het volgende conceptuele model is in dit onderzoek van toepassing:



Figuur 4 – Conceptueel model exploratief onderzoek

De relatie wordt in kaart gebracht door eerst te meten hoeveel gebruik er wordt gemaakt van de strategische managementtools door middel van een vragenlijst. In zowel de vragenlijst als de

interviews is er aandacht besteed aan het nut van de tools. Tot slot is er in de interviews gepoogd te onderzoeken wat het effect is van het persistente probleem op het gebruik van de tools.

3.2. Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief uitgevoerd met als doel een genuanceerd inzicht te geven in welke strategische managementtools ambtenaren die met een persistent probleem te maken hebben gebruiken. In dit onderzoek is er dus sprake van mixed methods: er is zowel gebruik gemaakt van een vragenlijst (kwantitatief) als interviews (kwalitatief) en deze methodes versterken elkaar omdat de interviews aanvullingen kunnen doen op de resultaten uit de vragenlijst. Bovendien wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een documentenanalyse om nadere informatie te geven over het persistente probleem van het grondstoffengebruik.

De vragenlijst is op een grootschalige manier uitgezet: alle ambtenaren die in verschillende functies en binnen vier verschillende ministeries participeren in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie – en dus bezig zijn met het persistente probleem van het grondstoffengebruik – zijn gevraagd de vragenlijst in te vullen. Voor de vragenlijst die in dit onderzoek is gebruikt, zie bijlage 1.

Vervolgens zijn de resultaten van het kwantitatieve onderzoek verdiept met een kwalitatief onderzoek. Dit kwalitatieve onderzoek is gedaan door aanvullende interviews te doen met zes respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld en hebben aangegeven bereid te zijn om een interview te doen. Hiermee wordt er meer context geschetst en nuance aangebracht in de resultaten die normaliter niet naar voren komen. De relevantie van de strategische managementtools is dus op deze manier nog uitgebreider gemeten om te kijken wat het gebruik en de impact ervan is door ambtenaren die zich bezighouden met de transitie naar een circulaire economie. Met name de impact van deze tools kan door verdiepende interviews beter in kaart worden gebracht. Bovendien is er in de interviews aandacht geschonken aan de vraag of het door het persistente probleem komt dat men wel/geen gebruik maakt van strategische managementtools. Voor de vragenlijst die voor de interviews is gebruikt, zie bijlage 2.

3.3. Operationalisering

Dit onderzoek is exploratief van aard: er wordt verkend wat de relatie is tussen het gebruik van strategische managementtools en het persistente probleem bij de ministeries van IenW, LNV, BZK en EZK. Ambtenaren die participeren in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie houden zich bezig met het persistente probleem van het grondstoffengebruik. Persistente problemen worden binnen dit onderzoek gedefinieerd als complexe, onzekere, moeilijk te beheersen en moeilijk te begrijpen problemen. Deze problemen ontstaan wanneer er een fout in het systeem zit (Rotmans & Loorbach, 2008).

Het gebruik van strategische managementtools en de impact hiervan op het persistente probleem wordt binnen dit onderzoek onderzocht. Dit onderzoek maakt gebruik van een lijst strategische managementtools die is gemaakt op basis van eerdere onderzoeken (Hansen, 2011; George et al, 2018). In pre-interviews is de lijst met tools voorgelegd aan vier respondenten met verschillende functies met de vraag of ze bekend waren met de tool, wisten wat de tool precies inhoudt en of ze deze wel eens gebruiken. Op basis van deze pilot is de lijst met managementtools aangescherpt. Er is uiteindelijk gekozen voor een lijst met meer eenvoudige en bekende tools. Dit heeft als reden dat het niet zinvol is om een lijst met tools klakkeloos over te nemen van een ander onderzoek als deze niet bekend zijn bij de respondenten. Hierdoor zou de interne validiteit worden beperkt.

De volgende lijst met strategische managementtools is voorgelegd aan de respondenten in de vragenlijst, geïnspireerd op Hansen (2011) en George et al. (2018):

- | | |
|--|--|
| 1. Algemene strategiebepaling van het beleid | 7. Analyse van de financiële middelen op korte termijn |
| 2. Algemene doelstelling van het beleid | 8. Analyse van de financiële middelen op lange termijn |
| 3. Waarden, visie en missie statements | 9. Analyse van de competenties |
| 4. SWOT-analyse | 10. Beleidsevaluatie |
| 5. Risico-analyse | 11. Procesevaluatie van beleidmaken |
| 6. Stakeholderanalyse | |

Vragen survey

De onderstaande vraag is gesteld om te meten of de respondenten gebruikmaken van de tools. De tools waarvan het gebruik wordt gevraagd in de survey zijn gehaald uit de literatuur, zoals hierboven wordt beschreven. De vragen die zijn gesteld in de survey, zijn in samenwerking met de stageorganisatie opgesteld: specifiek in samenwerking met de ambtenaren die hebben meegewerkt aan de pilot. Deze vragen zijn dus niet uit de literatuur afgeleid, maar zijn empirisch tot stand gekomen.

Maak je gebruik van: [strategische management tools 1 t/m 11 incl. uitleg]

Antwoord: ja of nee.

Zo nee, wat is hiervoor de reden?

- Deze tool past niet bij mijn functie
- Ik heb er geen tijd voor
- Ik ken de tool onvoldoende om het toe te passen
- We zijn nog in de fase van beleidsontwikkeling
- Anders, namelijk:...

Zo ja, hoe maak je hier gebruik van?

- Het wordt vastgelegd in een document, namelijk:...
- Er wordt over nagedacht, maar niet opgeschreven
- Anders, namelijk:...

De onderstaande vraag is gesteld om bij iedere tool de impact ervan te meten op drie verschillende manieren: tempo, kwaliteit en samenwerking. Deze vraag is deels gebaseerd op de literatuur over transitie management en deels gebaseerd op de pilot van ambtenaren. Men kreeg deze vraag pas, zodra de respondent de vraag “Maak je gebruik van: [strategische management tools 1 t/m 11 incl. uitleg]” met “ja” had beantwoord.

Je hebt aangegeven gebruik te maken van [strategische management tools 1 t/m 11]. Vul de volgende stellingen in. Door deze tool te gebruiken...

- | | |
|---|-----------------|
| • ... bereik ik sneller de beleidsdoelen | (oneens – eens) |
| • ... wordt de kwaliteit van het beleid beter | (oneens – eens) |
| • ... ben ik beter in staat om samen te werken aan de beleidsdoelen | (oneens – eens) |

Vragen interviews

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de vragen die zijn gesteld in de interviews. Deze vragen zijn in overleg met de pilot van ambtenaren opgesteld. Deze vragen richten zich allereerst op het gebruik van de strategisch managementtools en vervolgens op de relatie tussen de tools en het persistente probleem of de transitie naar een circulaire economie. Van tevoren werden de resultaten van de survey kort met de respondent gedeeld.

3.4. Onderzoekspopulatie

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen de organisaties die zich op rijksniveau bezighouden het persistente probleem van het grondstoffengebruik en dus de ambtenaren die zich bezighouden met de transitie naar een circulaire economie. Deze organisaties zijn: ministerie van IenW, LNV, BZK en EZK. Bij het ministerie van IenW zijn de meeste ambtenaren werkzaam die zich bezighouden met een circulaire economie.

Binnen de vier ministeries zijn er verschillende functies: manager, coördinerend beleidsmedewerker en (senior)beleidsmedewerker. Het is de verwachting dat de meeste respondenten beleidsmedewerkers zullen zijn. Ondanks deze verwachting is het toch interessant om ook onderscheid aan te brengen in de functie die respondenten uitvoeren om er zo achter te komen of het gebruik van strategische managementtools per functiegroep verschilt.

De respondenten die worden gevraagd de vragenlijst in te vullen, hebben een van de volgende functies:

1. (Senior) beleidsmedewerker
2. Coördinerend beleidsmedewerker
3. Manager

Op de website Het Functiegebouw Rijksoverheid (2019) staan de volgende beschrijvingen per functie beschreven:

- Een (senior) beleidsmedewerker “zorgt voor de voorbereiding, ontwikkeling, implementatie, uitvoering en evaluatie van beleid, gericht op een of meer afgeronde inhoudelijke beleids(deel)terreinen.”

- Een coördinerend beleidsmedewerker “coördineert en verbindt meerdere complexe multidisciplinaire samengestelde beleidsprocessen; is daarmee verantwoordelijk voor integrale beleidsproducten of creëert oplossingen voor maatschappelijk, urgente knelpunten met grote politieke gevoeligheid.”
- Een manager “stuurt op en is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelen van het eigen organisatieonderdeel binnen de gegeven strategische richting en levert input voor de strategische richting van de overkoepelende organisatie.”

3.5. Beperkingen van dit onderzoek

Door de methodologische keuzes die zijn gemaakt in dit onderzoek, hangen er verschillende beperkingen aan dit onderzoek. De beperkingen kunnen worden beschreven in drie termen: interne validiteit, externe validiteit en betrouwbaarheid.

Interne validiteit

De interne validiteit geeft aan of je meet wat je denkt te meten. De validiteit van dit onderzoek wordt vergroot doordat er gebruikt wordt gemaakt van een gecombineerde onderzoeksmethode, namelijk een vragenlijst met een aanvullend interview. Hierdoor is er weinig ruimte om de resultaten vrij te interpreteren en wordt duidelijker gemaakt wat de respondenten precies bedoelen met hun antwoorden. De onderzoeker kan zo waarborgen dat er echt wordt gemeten wat ze wil weten. De kans op sociaal wenselijke antwoorden blijft echter aanwezig (Van Thiel, 2014). Er zijn nog andere stappen ondernomen om de interne validiteit te vergroten: zo is de vragenlijst op voorhand getoetst door middel van een pilot onder vijf verschillende ambtenaren (2 seniorbeleidsmedewerkers, 2 coördinerende beleidsmedewerkers en 1 manager). Vervolgens zijn er interviews afgenomen om de resultaten uit de vragenlijst te versterken en te verduidelijken.

Ondanks de genomen stappen blijft de interne validiteit beperkt. Dit heeft een aantal redenen:

- Er heeft geen experiment of diepgaande casestudy plaatsgevonden.

- Daarnaast gaf een aantal respondenten aan niet goed te begrijpen wat er precies werd bedoeld met iedere tool, ondanks de uitleg die erbij werd gegeven.
- In de interviews werd duidelijk dat het erg afhangt van het impliciet of expliciet gebruik van een bepaalde tool of men vond dat het wel of niet werd gebruikt. Met impliciet wordt bedoeld: er wordt wel over nagedacht, maar men is zich er niet bewust van dat dit een strategische managementtool is. Expliciet houdt in: de respondent is zich ervan bewust dat hij gebruikmaakt van een tool en schrijft de uitkomsten ervan op. Deze beperking heeft te maken met het referentiekader van de respondent: de een vindt dat hij/zij geen gebruik maakt van een tool omdat hij/zij het impliciet doet, terwijl een ander vindt dat hij/zij wel gebruik maakt van een tool, ook al doet hij/zij dat impliciet en niet expliciet. In toekomstig onderzoek kan hier beter rekening mee worden gehouden.

Externe validiteit

De externe validiteit van dit onderzoek is groot als 50% van de respondenten de vragenlijst heeft ingevuld. Voor dit specifieke persistente probleem en voor deze vier publieke organisaties (ministeries IenW, BZK, EZK en LNV) is de externe validiteit groot. Echter kan er op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan over andere persistente problemen en/of andere publieke organisaties. Meer onderzoek naar de relevantie van strategische managementtools bij die problemen en organisaties is dan nodig. De externe validiteit van dit onderzoek is door verschillende redenen beperkt: van de totaal zes respondenten die zijn geïnterviewd, zijn vijf van de zes respondenten werkzaam bij het ministerie van IenW, slechts één is werkzaam bij het ministerie van EZK. De ministeries BZK en LNV zijn niet vertegenwoordigd in de interviews. Dit komt doordat de respondenten van de ministeries LNV en BZK die de vragenlijst hebben ingevuld, niet hebben aangegeven bereid te zijn een aanvullend interview te doen. Deze scheve verdeling in ministeries kan ervoor zorgen dat de resultaten uit de interviews niet representatief zijn voor alle vier betrokken ministeries. Daarnaast is de externe validiteit beperkt doordat een aantal respondenten aangaf pas net te werken bij de directie en daarom niet goed in staat te zijn om de survey volledig in te vullen.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door iedere stap zo zorgvuldig mogelijk op te schrijven. Zo is er expliciet gekozen voor ambtenaren die te maken hebben met een persistent probleem. Om inzicht te krijgen in alle hiërarchische lagen binnen de ministeries zijn zowel (senior)beleidsmedewerkers als coördinerende beleidsmedewerkers en managers bevraagd via een vragenlijst en eventueel een aanvullend interview. Bovendien wordt de betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd door anonimiteit te garanderen, tenzij de respondent zich aanmeldt voor een aanvullend interview. Dit onderzoek wordt echter wel beperkt door een mogelijke attention bias. Dit houdt in dat respondenten tijdens het invullen van de vragenlijst erachter kunnen komen wat de intentie van het onderzoek is, waardoor ze mogelijk hun antwoorden sturen naar de toetsing van het verband (Babbie, 2013). Het is ook mogelijk dat de respondenten hierdoor sociaal wenselijke antwoorden geven. In dit onderzoek is echter gepoogd dit risico zoveel mogelijk te vermijden door de ambtenaren niet te verplichten om mee te doen, door anonimiteit te waarborgen en door op voorhand de vragenlijst te toetsen in een pilot onder vijf ambtenaren (2 seniorbeleidsmedewerkers, 2 coördinerend beleidsmedewerkers en 1 manager). Bovendien is aangegeven in de uitleg over de survey dat er geen foute of goede antwoorden bestaan, maar dat hun eerlijke mening werd gevraagd.

Hoofdstuk 4 – Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek beschreven. Allereerst wordt er algemeen ingegaan op de resultaten van de vragenlijst en de aanvullende interviews en wordt het persistente probleem nader toegelicht. Vervolgens wordt aan de hand van de empirische deelvragen de resultaten geëxpliciteerd. Er wordt eerst gekeken naar het gebruik van strategische managementtools, dan naar de impact van deze tools op het omgaan met het persistente probleem en ten slotte wat het effect is van het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools.

Algemene beschouwing op de verzamelde data

In dit onderzoek is de data verzameld aan de hand van mixed methods, namelijk: door een survey en aanvullende interviews. Bovendien zijn er verschillende documenten geraadpleegd om nader in te gaan op het persistente probleem van dit onderzoek. De respondentengroep voor de vragenlijst en interviews bestond uit alle ambtenaren die participeren in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en daarmee te maken hebben met het persistente probleem van het grondstoffengebruik.

Resultaten uit de survey

De survey is verstuurd naar alle ambtenaren die participeren in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie binnen vier verschillende ministeries. Naar schatting zijn er in totaal 70 ambtenaren binnen de Rijksoverheid fulltime dan wel parttime bezig met de circulaire economie. Van deze 70 ambtenaren hebben 38 de survey volledig ingevuld. Daarbij zijn aanvullend 17 ambtenaren de survey gestart, maar hebben deze niet afgemaakt. Met 55 ambtenaren die de survey zijn gestart, is het reactiepercentage 78,6%. Echter, wanneer de niet complete ingevulde vragenlijsten buiten beschouwing worden gelaten, is het bruikbare reactiepercentage 54,3%. Dit reactiepercentage is relatief hoog, maar is niet voldoende om extern valide te zijn en iets te zeggen over alle persistente problemen binnen alle publieke organisaties. Er is gepoogd om het reactiepercentage zo hoog mogelijk te krijgen door middel van verschillende herinneringsmails. Bovendien is er een oproep gedaan tijdens een centraal directie overleg, waar alle ambtenaren

binnen de directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie (ministerie van IenW) aanwezig zijn. Ondanks het feit dat het reactiepercentage 54,3% is, is 38 respondenten een relatief kleine onderzoekspopulatie. In toekomstig onderzoek kan deze populatie worden vergroot door ambtenaren met andere persistente problemen te ondervragen.

In de onderstaande tabellen wordt duidelijk binnen welk ministerie de meeste respondenten werkzaam zijn en welke functie de respondenten hebben.

Tabel 1 – Ministeries respondenten vragenlijst

Respondent is werkzaam bij:	Frequentie (absoluut)	Percentage (van totaal aantal respondenten)
Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	34	89,5%
Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	2	5,3%
Ministerie Economische Zaken en Klimaat (EZK)	1	2,6%
Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	1	2,6%
Totaal	38	100%

Wat opvalt aan de bovenstaande tabel is het hoge aantal respondenten bij het ministerie van IenW. Dit kan worden verklaard door het feit dat er binnen dit ministerie veruit de meeste ambtenaren participeren in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie. Het ministerie IenW is namelijk het coördinerend ministerie voor dit programma. Bij de overige drie ministeries (BZK, EZK en LNV) zijn vaak maar twee of drie ambtenaren parttime bezig met een circulaire economie.

Tabel 2 - Functies respondenten vragenlijst

Respondent heeft de volgende functie:	Frequentie (absoluut)	Percentage (van totaal aantal respondenten)
(Senior)Beleidsmedewerker	23	60,5%
Coördinerend beleidsmedewerker	11	28,9%
Manager/afdelingshoofd	4	10,5%
Totaal	38	100%

Wat opvalt aan de bovenstaande tabel is het hoge aantal (senior)beleidsmedewerkers. Dit kan worden verklaard door het feit dat er meer (senior)beleidsmedewerkers werkzaam zijn binnen een ministerie dan coördinerend beleidsmedewerkers of managers/afdelingshoofden.

In tabel drie is in een oogopslag duidelijk te zien hoe de respondenten zijn verdeeld over de verschillende ministeries en functies.

Tabel 3 - Overzicht respondenten vragenlijst

Respondent is werkzaam bij:	(Senior)beleidsmedewerker	Coördinerend beleidsmedewerker	Manager/afdelingshoofd	Totaal
Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	21	10	3	34
Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	1	1	0	2
Ministerie Economische Zaken en Klimaat (EZK)	0	0	1	1
Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	1	0	0	1
Totaal	23	11	4	38

Wat aan deze tabel opvalt is dat er van het ministerie EZK geen enkele (senior)beleidsmedewerker de enquête heeft ingevuld, terwijl dit de grootste groep ambtenaren is. Dit kan eventueel worden verklaard door het feit dat er gedurende de onderzoeksperiode relatief meer contact is geweest met deze manager in vergelijking met de (senior)beleidsmedewerkers en coördinerende beleidsmedewerkers van het ministerie van EZK.

Resultaten uit de interviews

Ter aanvulling op de vragenlijst zijn er interviews gehouden met zes verschillende respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld en hebben aangegeven bereid te zijn een interview te doen. In totaal hebben van de 38 respondenten 25 respondenten aangegeven bereid te zijn een aanvullend interview te doen. Van deze respondenten werken er 24 bij het ministerie van IenW en 1 bij het ministerie van EZK. Uiteindelijk is er gekozen voor 6 respondenten om een aanvullend

interview mee te doen. Hierbij is gelet op een eerlijke verdeling in geslacht (3 vrouwen en 3 mannen) en in functie (2 (senior)beleidsmedewerkers, 2 coördinerende beleidsmedewerkers en 2 managers). Van deze 6 respondenten werken er vijf bij het ministerie van IenW en één bij het ministerie van EZK. Dit heeft als reden dat de respondenten van de vragenlijst die werkzaam zijn bij de ministeries van LNV en BZK niet hebben aangegeven bereid te zijn om een aanvullend interview te doen.

Tabel 4 - Respondenten interviews

Respondent	Functie	Ministerie
Respondent 1	(Senior)beleidsmedewerker	Ministerie IenW
Respondent 2	(Senior)beleidsmedewerker	Ministerie IenW
Respondent 3	Coördinerend beleidsmedewerker	Ministerie IenW
Respondent 4	Coördinerend beleidsmedewerker	Ministerie IenW
Respondent 5	Manager	Ministerie IenW
Respondent 6	Manager	Ministerie EZK

In de interviews werd ingegaan op het gebruik van de strategische managementtools en de relatie tussen deze tools en de transitie naar een circulaire economie. De interviews werden gestart door te kijken naar enkele resultaten uit de survey en daarover werd verder doorgepraat. Voor de vragenlijst die gebruikt is bij de interviews, zie bijlage 2.

Achtergrondinformatie over het persistente probleem: grondstoffengebruik

Voordat wordt overgegaan op de beantwoording van de drie empirische onderzoeksvragen, wordt in deze paragraaf de achtergrondinformatie van het persistente probleem gegeven.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd bij de directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie (DLCE) van het ministerie Infrastructuur en Waterstaat en betreft alle participanten van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie. De directie DLCE van het ministerie IenW is een van de instanties die zich bezighoudt met het persistente probleem van het grondstoffengebruik en de vermoedelijke transitie die daarvoor nodig is: de transitie naar een circulaire economie. Niet alleen het ministerie van IenW houdt zich bezig met circulaire economie. Ook de ministeries van EZK, BZK en LNV hebben mede bijgedragen hieraan. Dit onderzoek heeft zich daarom ook op deze ministeries gericht. Hieronder wordt kort ingegaan op de stappen die tot nu toe zijn gezet in het transitieproces naar een circulaire economie.

Rijksbrede Programma Circulaire Economie (september 2016)

In september van 2016 heeft de Rijksoverheid het Rijksbrede Programma Circulaire Economie gepresenteerd. Zoals in hoofdstuk 1 al kort werd aangestipt, zet de overheid met dit programma de toon voor de komende decennia: Nederland moet een circulaire economie zijn in 2050 (Ministerie IenM en EZ, 2016). Een circulaire economie is een economie waarbij er geen afval meer bestaat, alleen nog maar grondstoffen. Er wordt gezorgd voor minder gebruik van schaarse grondstoffen en hergebruik van de grondstoffen die wel worden gebruikt (PBL, 2018).

Grondstoffenakkoord (januari 2017)

Om ervoor te zorgen dat dit programma niet alleen gedragen is door de Rijksoverheid, maar dat ook bedrijven en burgers in actie komen, is het Grondstoffenakkoord in het leven geroepen. In januari 2017 hebben zo'n 250 partijen (bedrijven, overheden, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties) dit Grondstoffenakkoord ondertekend. Partijen die dit akkoord hebben ondertekend, geven daarmee aan dat ze een bijdrage willen leveren aan het realiseren van een circulaire economie in 2050 (Grondstoffenakkoord, 2017).

Transitieagenda's (januari 2018)

Op basis van het akkoord zijn grondstoffenakkoord partners en vertegenwoordigers vanuit het Rijk gaan samenwerken om transitieagenda's op te stellen. In die agenda's worden de ambities concreter uitgewerkt. Er zijn transitieagenda's opgesteld voor vijf prioritaire ketens: Biomassa en Voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw en Consumptiegoederen (Rijksoverheid, 2018).

Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023 (februari 2019)

Aan de hand van deze vijf transitieagenda's is het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023 opgesteld, dat op 8 februari 2019 is gepubliceerd (Rijksoverheid, 2019). Hierin staat welke projecten en activiteiten er de komende vijf jaren worden ondernomen om een circulaire economie te realiseren en welke partijen daarbij betrokken zijn. De verantwoordelijkheid van de uitvoering ligt dus bij het netwerk van alle betrokken partijen. De coördinatie van dit netwerk is de verantwoordelijkheid van het ministerie IenW.

De transitie naar een circulaire economie is vermoedelijk de oplossing voor het persistente probleem van het grondstoffengebruik. De manier waarop nu wordt omgegaan met grondstoffen, de *take-make-waste* economie, is namelijk niet houdbaar. In een *take-make-waste* economie verdwijnen grondstoffen aan het eind van de gebruiksfase. Een circulaire economie is nodig omdat de wereldbevolking steeds verder groeit en de welvaart ook: meer mensen gaan van een minimaal inkomen naar een midden inkomen en de wereldbevolking wordt ook steeds ouder (ministerie IenW, 2019). Daardoor gebruiken we steeds meer grondstoffen (Krausmann et al, 2009). Het probleem van het grondstoffengebruik komt daarmee overeen met de kenmerken van een persistent probleem: complex, onzeker, moeilijk te beheersen en moeilijk te begrijpen (Rotmans & Loorbach, 2009). Zoals eerder aangegeven, houden persistente problemen verband met de fouten in onze maatschappelijke systemen (Rotmans & Loorbach, 2009). Zulke fouten vereisen volgens de transitietheorie een herstructurering van maatschappelijke systemen, met andere woorden: een transitie. De transitie naar een circulaire economie is zo'n herstructurering van het maatschappelijk systeem en dient waarschijnlijk als antwoord op het persistente probleem van het grondstoffengebruik.

In een circulaire economie is de kringloop gesloten en worden materialen zo lang mogelijk en efficiënt mogelijk gebruikt. Nieuwe grondstoffen worden duurzaam gewonnen en producten worden slim ontworpen zodat ze kunnen worden hergebruikt en doorgegeven (ministerie IenW, 2019). Een circulaire economie gaat dus verder dan het recyclen van materialen. Het gaat ook over slim ontwerp met veilige materialen die makkelijk hergebruikt kunnen worden en het vermijden van verspilling in productie en consumptie, door bijvoorbeeld producten te delen in plaats van te kopen.

Nu de algemene beschouwing op de data is gedaan en het persistente probleem van het onderzoek nader is verklaard, zullen de drie empirische deelvragen systematisch worden beantwoord door iedere vraag in een apart hoofdstuk te beantwoorden. De empirische vragen die centraal staan in dit onderzoek zijn:

1. Van welke strategische managementtools maken ambtenaren gebruik?
2. In welke mate helpen deze strategische managementtools om het persistente probleem aan te pakken?
3. Wat voor effect heeft het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools?

4.1. Van welke strategische managementtools maken ambtenaren gebruik?

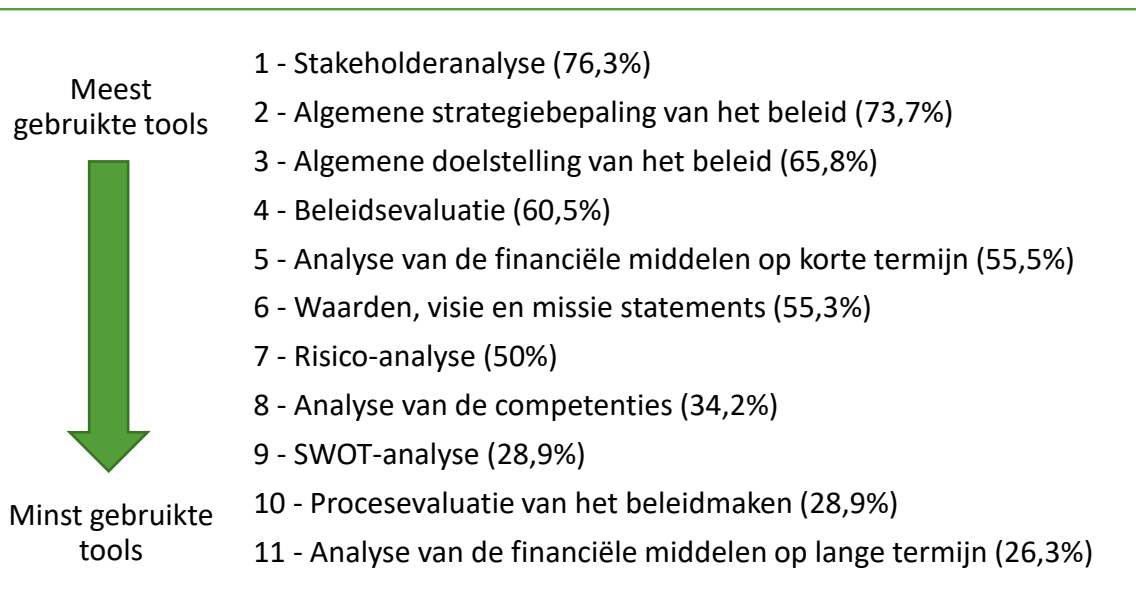
Deze eerste deelvraag gaat over het gebruik van de strategische managementtools door managers, coördinerende beleidsmedewerkers en (senior)beleidsmedewerkers. Hiervoor wordt data gebruikt die is vergaard door de survey en aanvullende informatie die is verkregen uit de interviews. Er wordt niet alleen ingegaan op het gebruik van de tools, maar ook op de redenen die respondenten aandragen als het gaat om het wel of niet gebruiken van een bepaalde tool. Allereerst wordt er een analyse gedaan van de niet gebruikte tools, daarna volgt een analyse van de gebruikte tools. Tot slot wordt er een algemene beschouwing op de resultaten uit de survey door de geïnterviewde respondenten gedaan.

Uit de survey komen de volgende resultaten met betrekking tot het gebruik van strategische managementtools:

Tabel 5 - Gebruik strategische managementtools

Strategische managementtool	Wel gebruikt	In %	Niet gebruikt	In %
Algemene strategiebepaling van het beleid	28	73,7%	10	26,3%
Algemene doelstelling van het beleid	25	65,8%	13	34,2%
Waarden, visie en missie statements	21	55,3%	17	44,7%
SWOT-analyse	11	28,9%	27	71,1%
Risico-analyse	19	50%	19	50%
Stakeholderanalyse	29	76,3%	9	23,7%
Analyse van de financiële middelen op korte termijn	21	55,5%	17	44,7%
Analyse van de financiële middelen op lange termijn	10	26,3%	28	73,7%
Analyse van de competenties	13	34,2%	25	65,8%
Beleidsevaluatie	23	60,5%	15	39,5%
Procesevaluatie van beleidmaken	11	28,9%	27	71,1%

Aan de hand van deze tabel kan er een rangorde worden gemaakt van meest en minst gebruikte tools. Vanaf nu zal deze rangorde in de tabellen terug komen:



Figuur 4 - Rangorde gebruik strategische managementtools

Analyse van de niet gebruikte strategische managementtools

Uit tabel 5 blijkt dat drie van de elf tools niet wordt gebruikt door 50% van de respondenten of hoger. Minstens 23,7% tot en met 73,7% van de respondenten gebruikt een bepaalde strategische managementtool niet. In de onderstaande tabel wordt een overzicht weergegeven van de redenen die respondenten hebben om een bepaalde strategische managementtool niet te gebruiken. In deze tabel staan alleen de antwoorden van respondenten die hebben aangegeven geen gebruik te maken van een bepaalde strategische managementtool (N). Respondenten die er wel gebruik van maken, hebben een andere vraag gekregen, dit wordt onder “analyse van de gebruikte strategische managementtools” besproken.

Tabel 6 - Redenen voor het niet gebruiken strategische managementtools

Strategische managementtool	Past niet bij functie	Geen tijd voor	Ken tool onvoldoende	Fase van beleidsontwikkeling	Anders	N (aantal responden -ten)
Stakeholderanalyse	1 (11,1%)	2 (22,2%)	1 (11,1%)	-	5 (55,6%)	9
Algemene strategiebepaling van het beleid	1 (10%)	-	6 (60%)	1 (10%)	2 (20%)	10
Algemene doelstelling van het beleid	2 (15,4%)	-	1 (7,7%)	5 (38,5%)	5 (38,5%)	13
Beleidsevaluatie	1 (7,1%)	2 (14,3%)	-	7 (50%)	4 (28,6%)	15
Analyse van de financiële middelen op korte termijn	5 (29,4%)	1 (5,9%)	2 (11,8%)	1 (5,9%)	8 (47,1%)	17
Waarden, visie en missie statements	2 (11,8%)	-	5 (29,4%)	2 (11,8%)	8 (41,1%)	17
Risicoanalyse	2 (10,5)	3 (15,8%)	3 (15,8%)	7 (36,8%)	4 (21,1%)	19
Analyse van de competenties	9 (36%)	2 (8%)	3 (12%)	1 (4%)	10 (40%)	25
SWOT-analyse	3 (11,1%)	3 (11,1%)	4 (14,8%)	4 (14,8%)	13 (48,1)	27
Procevaluatie van beleidmaken	3 (11,1%)	4 (14,8%)	6 (22,2%)	9 (33,3%)	5 (18,5%)	27
Analyse van de financiële middelen op lange termijn	9 (32,1%)	2 (7,1%)	2 (7,1%)	4 (14,3%)	11 (39,3%)	28

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de respondenten van de survey het vaakst “anders, namelijk:” hebben ingevuld indien ze niet gebruikmaken van de tool. Hierna volgt de reden “we zijn nog in de fase van beleidsontwikkeling” en daarna volgt dat de respondent “de tool onvoldoende kent”. Een respondent gaf consequent aan dat hij/zij pas net is begonnen bij het ministerie en de instrumenten nog niet is tegengekomen.

Er zijn verschillende andere redenen waarom respondenten bepaalde tools niet gebruiken. In de onderstaande lijst wordt weergegeven welke redenen er werden aangedragen voor het niet gebruiken van bepaalde tools. Voor de eerste acht tools wordt dit gedaan op basis van de

antwoorden die de respondenten gaven tijdens de survey. Tijdens de interviews is er dieper ingegaan op de drie minst gebruikte tools. De bevindingen van de interviews zullen voor die drie tools worden meegenomen. Tussen de haakjes wordt het percentage weergegeven van de respondenten die de tool wel gebruiken:

1 - Stakeholderanalyse (76,3%): De meeste respondenten gebruiken deze tool. Respondenten die dat niet doen, geven aan dat stakeholders in deze fase al voldoende bekend zijn of dat deze tool impliciet wordt gebruikt. Een enkeling gaf aan geen gebruik te maken van deze tool, maar is wel van mening dat het meer gedaan moet worden.

2 - Algemene strategiebepaling van het beleid (73,7%): De meeste respondenten gebruiken deze tool, de meeste respondenten die dit niet doen geven aan de tool onvoldoende te kennen.

3 - Algemene doelstelling van het beleid (65,8%): Veel respondenten maken gebruik van deze tool. Indien men dit niet doet, heeft dit vaak als reden dat men nog in de fase van beleidsontwikkeling zit of dat de doelen vaak onvoldoende SMART te formuleren zijn.

4 - Beleidsevaluatie (60,5%): Relatief veel respondenten maken gebruik van deze tool. De respondenten die dat niet doen, geven het vaakst al reden dat men nog in de fase van beleidsontwikkeling zit.

5 - Analyse van de financiële middelen op korte termijn (55,5%): Net iets meer dan de helft van de respondenten maakt gebruik van deze tool. Er worden geen eenduidige redenen gegeven voor het niet gebruiken van deze tool. Een enkeling geeft aan “We moeten het doen met de middelen die er zijn”. Een ander geeft aan dat dit niet op een structurele manier wordt gedaan.

6 - Waarden, visie en missie statements (55,3%): Net iets meer dan de helft van de respondenten maakt gebruik van deze strategische managementtool. De redenen die hiervoor worden aangegeven zijn erg verschillend. Zo geeft een respondent aan: “Dit is te hoog over om bruikbaar te zijn”, anderen geven aan deze statements niet te kennen voor de directie of het ministerie en andere respondenten geven aan dat de waarden, visie en missie niet expliciet worden gebruikt.

7 - Risicoanalyse (50%): Precies de helft van de respondenten geeft aan geen gebruik te maken van een risicoanalyse. De voornaamste reden hiervoor is dat de respondenten nog in de fase van beleidsontwikkeling zitten.

8 - Analyse van de competenties (34,2%): Weinig respondenten geven aan een analyse van de competenties uit te voeren. Veel respondenten geven aan dat deze tool namelijk niet past bij hun functie. Anderen geven aan dit impliciet wel te doen, maar niet gestructureerd. Weer anderen geven aan dat het lastig is om te doen omdat: “Er is voortdurend personele krapte, dus je moet roeien met de riemen die je hebt”.

Tijdens de interviews is uitgebreid stilgestaan bij de drie minst gebruikte tools. De redenen voor het niet gebruiken van deze tools wordt daarom aangevuld met bevindingen uit de interviews:

9 - SWOT-analyse (28,9%): Erg weinig respondenten maken gebruik van een SWOT-analyse. De respondenten van de vragenlijst geven zeer verschillende redenen hiervoor: men vindt dit iets voor de uitvoerders om te doen, denkt dat deze tool niet veel toevoegt of zegt dat het al vaak een gegeven is. Ook denken veel respondenten dat de tool vaak wel impliciet wordt gebruikt. De geïnterviewde respondenten vullen hierop aan:

“Het is een hele gestructureerde manier van werken. Misschien dat men dat wel impliciet in zijn hoofd wel doet, maar niet weet dat dat een SWOT-analyse is.” – Respondent 6, 26 maart 2019.

Meer respondenten zijn het hiermee eens: vijf van de zes geïnterviewde respondenten geeft aan het opvallend te vinden dat deze tool zo weinig wordt gebruikt, maar denken dat deze toch vaak wel impliciet wordt gebruikt. Een andere respondent vindt het opvallend omdat deze tool juist in korte tijd gerichte informatie geeft. In tegenstelling tot de andere respondenten, geeft een respondent aan dat hij/zij zelf de SWOT ook niet gebruikt vanwege de volgende reden:

“Ik denk het meeste van de dingen die we ondernemen zijn of – als ik naar mijn eigen beleidsonderwerp kijk – ingegeven doordat de staatssecretaris het al heeft toegezegd [...] anderzijds baseer ik me heel erg op onderzoeken. [...] En dan ga je dus niet echt zelf from scratch verzinnen hoe je iets aan moet pakken. [...] Dus dan gebruik je niet meer die SWOT.” – Respondent 1, 27 maart 2019.

10 - Procesevaluatie van het beleidmaken (28,9%): Net zoals de SWOT-analyse, maken erg weinig ambtenaren gebruik van een procesevaluatie van het beleidmaken. De geïnterviewde respondenten geven verschillende redenen aan waarom deze tool door maar 28,9% wordt gebruikt. Een respondent geeft aan dat het soms wel gebeurt als het management daar behoefte aan heeft. Echter geeft hij/zij aan dat het dan heel even gebeurt, waarna er weer “vooruit wordt gierend” (respondent 2, 27 maart 2019). Een andere respondent geeft aan dat het niet “sexy” genoeg is, dat men misschien bang is om kwetsbaar te zijn en dat het bovendien tijd kost (respondent 6, 26 maart 2019). Een andere respondent zegt over de procesevaluatie het volgende:

“Omdat je toch eerder bezig bent met morgen dan met gisteren en je kunt er waarschijnlijk heel veel van leren maar je hebt het allemaal druk [...] aan morgen wordt ook meer prioriteit gegeven door de hogere managementlagen. Je wordt niet afgerekend op je reflectieve vermogen of hoe vaak je reflecteert maar wel op of je je doelen hebt behaald.” – Respondent 1, 27 maart 2019.

Een van de respondenten geeft bovendien aan dat het ook met de aard van het werk te maken heeft dat een procesevaluatie van het beleidmaken niet vaak wordt gedaan:

*“Het is niet onze sterkste kant om even stil te gaan staan en te reflecteren en even hoog over te kijken omdat we zo door de waan van de dag worden geregeerd. Dat is het lastige voor de overheid.”
– Respondent 5, 27 maart 2019.*

11 - Analyse van de financiële middelen op lange termijn (26,3%): De minst gebruikte tool is de analyse van de financiële middelen op lange termijn. De respondenten van de vragenlijst geven aan dat dit komt door het politieke aspect van hun werk. De geïnterviewde respondenten zijn het hiermee eens: alle zes verbaasden het niet dat deze tool de minst gebruikte is. Een respondent geeft hierover aan dat je wel een analyse kunt maken, maar dat er toch altijd wel weer iets onverwachts gebeurt waardoor het plan niet doorgaat (respondent 2, 27 maart 2019). Twee van de zes respondenten geven aan dat de directie DLCE van het ministerie IenW veel slimmer zou kunnen omgaan met geld, maar dat de directie daar niet sterk in is (respondenten 3

en 6, 26 maart 2019). De tool wordt dus wel belangrijk bevonden, maar het politieke speelveld maakt het lastig om deze tool te gebruiken. Daarnaast geeft een respondent het volgende aan:

“We zijn vooral erg inhoudelijk gericht met zijn allen, dat is zeker bij beleid zo, [...] alleen zonder het geld kun je die inhoud niet voor elkaar krijgen dus het is wel heel belangrijk.” – Respondent 5, 27 maart 2019.

Analyse van de gebruikte strategische managementtools

Nu dieper is ingegaan op de strategische managementtools die het minst worden gebruikt, is het nuttig om te kijken naar de meest gebruikte tools en hoe respondenten daar gebruik van maken. Uit de survey blijkt dat strategische managementtools als een stakeholderanalyse, een algemene strategiebepaling van beleid en een algemene doelstelling van het beleid het vaakst worden gebruikt. Met name over de stakeholderanalyse is veel gesproken in de interviews. De geïnterviewde respondenten geven allemaal aan dat ze het niet verrassend vinden dat de stakeholderanalyse het vaakst wordt gebruikt. Ze vinden dat het hoort bij het werk als ambtenaar. Respondent 6 verklaart dit nader:

“Ik realiseer me wel dat je een aantal instrumenten bijna natuurlijk gebruikt. Ik denk permanent in krachtenveldanalyses, dat zit in mij. Het is logisch dat het zoveel wordt gebruikt. Je realiseert je tenminste wel dat er heel veel partijen nodig zijn om dit voor elkaar te krijgen.” – Respondent 6, 26 maart 2019.

Respondent 4 verklaart dat de stakeholderanalyse in iedere ambtenaar zit en dat het daarom impliciet wordt gebruikt. Hij/zij zegt hierover:

“Een hele hoop wordt impliciet gebruikt. Stakeholderanalyse doe je impliciet, hoort bijna standaard tot ons werk.” – Respondent 4, 26 maart 2019.

Respondent 1 geeft aan dat het niet alleen hoort bij het werk als ambtenaar, maar dat het ook van hen wordt verwacht vanuit de Tweede Kamer. Hij/zij zegt hierover het volgende:

“Er ook wel naar wordt gevraagd in de Kamer. Dat geldt voor mijn beleidsdossier wel, zo van heeft u ook contact opgenomen met die of luistert u ook naar die maatschappelijke organisatie? Dus het wordt ook wel verwacht en het past ook wel bij het poldermodel van Nederland.” – Respondent 1, 27 maart 2019.

Respondent 2 geeft aan dat als je beleid gaat maken, je dan een maatschappelijk probleem hebt wat je denkt op te kunnen lossen met nieuw beleid. Het eerste wat je dan als ambtenaar moet doen is bekijken hoe de arena eruitziet (respondent 2, 27 maart 2019). Het is met name logisch om een stakeholderanalyse te doen in de transitie naar een circulaire economie, vindt respondent 5. Hij geeft aan dat deze transitie “gaat om alle partijen. Eigenlijk kun je het zo gek wel niet bedenken of die heeft er wel mee te maken.” (respondent 5, 27 maart 2019). Daarom is het extra van belang om een stakeholderanalyse te doen: om de partijen die meedoen aan de transitie goed in kaart te brengen.

Hoe de respondenten vervolgens gebruikmaken van de tools wordt in tabel 7 weergegeven. In deze tabel staat op welke manier de respondenten gebruikmaken van de strategische management tools, indien ze hebben aangegeven dat ze daar gebruik van maken. Niet iedere respondent maakt gebruik van alle tools, dus niet alle respondenten hebben deze vraag iedere keer gekregen. In de meest rechtse kolom wordt aangegeven hoeveel respondenten gebruikmaken van de tool en dus hoeveel respondenten deze vraag hebben gekregen.

Tabel 7 - Manier waarop respondenten gebruikmaken van tool

Strategische managementtool	Vastgelegd in document	Wordt over nagedacht	Anders	N (aantal respondenten)
Stakeholderanalyse	11 (37,9%)	10 (34,5%)	8 (27,6%)	29
Algemene strategiebepaling van het beleid	25 (89,5%)	1 (3,6%)	2 (7,1%)	28
Algemene doelstelling van het beleid	20 (80%)	3 (12%)	2 (8%)	25
Beleidsevaluatie	18 (78,3%)	3 (13%)	2 (8,7%)	23
Waarden, visie en missie statements	16 (76,2%)	2 (9,5%)	3 (14,3%)	21
Analyse van de financiële middelen op korte termijn	17 (81%)	2 (9,5%)	2 (9,5%)	21
Risicoanalyse	11 (57,9%)	3 (15,8%)	5 (26,3%)	19
Analyse van de competenties	7 (53,8%)	4 (30,8%)	2 (15,4%)	13
SWOT-analyse	3 (30%)	3 (30%)	4 (40%)	11
Procevaluatie van beleidmaken	6 (54,5)	3 (27,3%)	2 (18,2)	11
Analyse van de financiële middelen op lange termijn	9 (90%)	-	1 (10%)	10

Het opvallendste uit tabel 7 is dat als de SWOT-analyse wordt gebruikt, dit dan meestal niet in een document wordt opgeschreven. Uit de survey blijkt dat men deze tool gebruikt in brainstormen of dat men er alleen over spreekt en niets erover opschrijft. Als men gebruikmaakt van de 10 andere tools dan wordt dit vastgelegd in een document. Dit resultaat wordt versterkt door wat twee respondenten aangeven in de interviews:

“We zijn een papierfabriek natuurlijk.” – Respondent 4, 26 maart 2019.

“Het is allemaal op papier en een beetje op afstand. Wat ik zelf hier ervaar is dat perfectionisme... Als er iets geschreven moet worden dan zijn we vooral bezig met de d's en t's.” – Respondent 6, 26 maart 2019.

Geen enkele respondent vindt het vreemd dat – als er gebruik wordt gemaakt van een tool – dit vaak in een document wordt vastgelegd. Zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve analyses tonen aan dat respondenten een nota of een memo gebruiken om bijvoorbeeld de staatssecretaris of een directeur te informeren of een besluit te laten nemen. Het resultaat van

een strategische managementtool, zoals bijvoorbeeld een stakeholderanalyse, komt dus daarom vaak terug in een document. In het format dat ambtenaren dienen te gebruiken voor een nota, staat ook standaard het kopje “krachtenveldanalyse” opgenomen. Uit de interviews blijkt dat een krachtenveldanalyse hetzelfde is als een stakeholderanalyse (respondent 6, 26 maart 2019). Dit bevestigt bovendien het idee dat een stakeholderanalyse standaard bij het werk van een ambtenaar hoort.

Aspecten van invloed op het gebruik van strategische managementtools

In de interviews kwamen een aantal aspecten terug waarvan de respondenten denken dat ze van invloed zijn op de resultaten uit de survey en het gebruik van de strategische managementtools. Vijf van de respondenten noemden bijvoorbeeld de waan van dag als invloed op het gebruik van de tools. Ook over het impliciete gebruik van de tools werd vaak gesproken. Daarnaast kwam ook terug dat men de tools wel gebruikt, maar dat er dan geen vervolg aan wordt gegeven. Deze onderwerpen worden hieronder apart behandeld:

1 – Waan van de dag

Vijf van de zes respondenten noemden herhaaldelijk de waan van de dag als een aspect van invloed op het gebruik van de strategische managementtools. Met de waan van de dag wordt het politieke aspect van het werk als ambtenaar bedoeld. De aard van het werk is vaak gericht op korte termijn acties om de zittende bewindspersoon te bedienen. Respondent 3 wijt het feit dat niet van alle tools evenveel gebruik wordt gemaakt aan het volgende:

“De waan van de dag die leidt er toe dat je naar de korte termijn kijkt, dat je niet vooral niet te veel van tevoren gaat nadenken want daar heb je geen tijd voor. Tools uitvoeren heb je ook geen tijd voor want we worden geleefd. [...] Ik denk dus dat onze ambtelijke cultuur en de waan van de dag een grote rol speelt in het wel of niet gestructureerd werken en het wel of niet projectmatig werken en ook of je de tools wel of niet bewust gebruikt.” – Respondent 3, 26 maart 2019.

Vier andere respondenten zijn het met respondent 3 eens. Als er veel politieke aandacht is voor een bepaald onderwerp, dient men eerst met die klus aan de slag te gaan. Respondent 4 legt het politieke aspect verder uit:

“Wat er in zo’n politieke omgeving ook geldt: dan staat het in het Regeerakkoord en dan moeten we ook snel iets laten zien. Dus die fase van erover nadenken is niet echt heel erg lang en is niet ingebouwd want je bent gelijk in de waan van de dag en gelijk laten zien wat je bereikt. Dus dat heeft er ook mee te maken.” – Respondent 4, 27 maart 2019.

Een andere respondent geeft aan dat je als ambtenaar de taak hebt om de bewindspersoon te dienen en hem of haar te laten “scoren” op het beleidsonderwerp. Dat moet op korte termijn gebeuren, want een bewindspersoon zit er in principe maar vier jaar. Dat zorgt ervoor dat je als ambtenaar niet vaak strategisch voor de lange termijn aan de slag kunt gaan, maar juist op de korte termijn snel doelen moet halen (respondent 6, 26 maart 2019).

2 – Impliciet gebruik van de tools

Een ander onderwerp dat veel geïnterviewde respondenten aankaartten was het verschil tussen het impliciet gebruiken van een tool en het expliciet gebruiken van een tool. Alle respondenten geven daarover aan dat er een verschil zit in het expliciet of impliciet gebruiken van een tool. Twee respondenten zeggen het volgende hierover:

“Het verbaast mij wel als mensen zeggen dat ze die echt expliciet hebben toegepast. Dat geldt eigenlijk voor al die tools, ik vraag me af of mensen in een hok zijn gaan zitten zo van ‘we gaan die tool doen’”. - Respondent 3, 26 maart 2019.

“Je gebruikt vaak gewoon je boerenverstand en niet expliciet de tools. Je gaat aan de slag op de manier waarop je denkt dat het goed is. Er is niet genoeg ruimte in alle daagse hectiek voor tools.” – Respondent 2, 27 maart 2019.

3 – De manier waarop een tool wordt gebruikt

Het derde aspect dat door meerdere respondenten werd aangekaart, zonder dat hier expliciet naar werd gevraagd, ging over het opvolgen van een gebruikte tool. Vier van de zes respondenten gaf aan dat het soms lijkt alsof het gebruiken van een strategisch managementtool een verplichting is. Ze gaven aan dat er wel een tool wordt gebruikt, maar dat er soms niet goed wordt nagedacht over hoe dat het beste te doen of hoe daar het beste een vervolg op te geven. Respondent 6 verwoordt het op de volgende manier:

“Mijn gevoel is dus wel dat we de instrumenten willen inzetten en dat heel veel mensen goede analyses in hun hoofd hebben, maar de vertaalslag naar de consequenties en naar de rolopvatting wordt niet benut. [...] Maar die kennis van de tools wordt niet echt gebruikt om daar echt wat mee te doen. We vervallen in onze oude rituelen en gewoontes. Jij hebt de vraag: gebruik je ze? Iedereen zegt: ja heb ik gisteren nog gedaan! Maar gebeurt er wat mee? Ik betwijfel het.” – Respondent 6, 26 maart 2019.

Respondent vier geeft aan zelf mee te hebben gedacht over het doel: Nederland Circulair in 2050. In de totstandkoming van die doelstelling is er volgens hem/haar niet diep nagedacht over het doel. Hij/zij zegt hierover:

*“Vraag mij echt niet of daar dieper over die doelen is nagedacht dan 10 seconden. Het antwoord is nee. Daar zijn wij gewoon niet goed in. Wij missen de methode en de middelen om dat te kunnen doen. We missen de mensen die dat gedaan hebben, die daar ervaring mee hebben. Dat hebben we gewoon niet.”
– Respondent 4, 26 maart 2019.*

Conclusie

De tweede empirische deelvraag van dit onderzoek is: “Van welke strategische managementtools maken ambtenaren gebruik?”. Uit de survey blijkt dat de stakeholderanalyse door de meeste respondenten wordt gebruikt (76,3%). Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat de respondenten unaniem vinden dat het hoort bij het werk als ambtenaar om te kijken naar de “politieke arena” en de stakeholders met wie je te maken hebt als je nieuw beleid wilt maken. De analyse van de financiële middelen op lange termijn is daarentegen de minst gebruikte tool (26,3%), waarna de procesevaluatie van het beleid en de SWOT-analyse volgen (28,9%). Veel geïnterviewde

respondenten vinden het met name opvallend dat de SWOT-analyse zo weinig wordt gebruikt, maar denken dat ambtenaren deze vaak impliciet gebruiken. Over het algemeen denken de geïnterviewde respondenten dat de tools überhaupt vaker impliciet dan expliciet worden gebruikt. Met dit onderscheid is geen rekening gehouden in het onderzoek en dit kan dus van invloed zijn op de resultaten. Bovendien blijkt uit de kwantitatieve analyse dat – als ambtenaren gebruikmaken van een tool – ze dit in 10 van de 11 gevallen gebruiken door het in een document vast te leggen. Tot slot blijkt uit de kwalitatieve analyse dat men denkt dat het gebruik van de strategische managementtools vaak onder invloed is van de waan van de dag en dat men de tools eerder impliciet dan expliciet gebruiken. Ook vragen een aantal respondenten zich af wat er daadwerkelijk gebeurt met de uitkomsten van een tool.

4.2. In welke mate helpen deze strategische managementtools om het persistente probleem aan te pakken?

Het is bekend dat het persistente probleem van de ministeries van IenW, BZK, EZK en LNV het grondstoffengebruik is, waarvoor een transitie naar een circulaire economie is ingezet. Het is ook bekend dat ambtenaren over het algemeen het vaakst gebruikmaken van een stakeholderanalyse, een strategiebepaling en een doelstelling. Deze deelvraag gaat over het nut van deze strategische managementtools en wordt beantwoord aan de hand van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse.

Kwantitatieve analyse

In de survey is gepoogd het effect van strategische managementtools te meten door te kijken naar drie aspecten: tempo, kwaliteit en samenwerking. De respondenten die hebben aangegeven gebruik te maken van een tool, kregen de vraag om een score toe te kennen aan de volgende drie stellingen over de tool die zij gebruiken:

1. Door deze tool te gebruiken, bereik ik sneller de beleidsdoelen.
2. Door deze tool te gebruiken, wordt de kwaliteit van het beleid beter.
3. Door deze tool te gebruiken, ben ik beter in staat om samen te werken.

In de onderstaande tabel worden de scores weergegeven die de respondenten gaven aan deze stellingen per strategische managementtool. Alleen de respondenten die gebruikmaken van een tool moesten een score toekennen. In de rechter kolom is te zien hoeveel respondenten gebruikmaken van een tool en daarmee hoeveel respondenten hoe score hebben toegekend. De volgende scores zijn gehanteerd:

1 = oneens; 2 = eerder oneens; 3 = neutraal; 4 = eerder eens; 5 = eens

Tabel 8 - Impact strategische managementtools

Strategische managementtool	Sneller doelen bereiken	Kwaliteit van beleid beter	Beter in staat om samen te werken	Gemiddelde score	N (aantal respondenten)
Stakeholderanalyse	4.00	4.21	4.28	4,16	29
Algemene strategiebepaling van het beleid	3,64	4,25	4,41	4,10	28
Algemene doelstelling van het beleid	3.72	4.20	4.32	4,08	25
Beleidsevaluatie	3.83	4.39	3.78	4,00	23
Waarden, visie en missie statements	3.62	4.14	4.10	3,95	21
Analyse van de financiële middelen op korte termijn	3.86	3.62	3.76	3,75	21
Risicoanalyse	3.63	4.21	3.89	3,91	19
Analyse van de competenties	4.15	4.46	4.46	4,36	13
SWOT-analyse	4.00	4.00	4.27	4,09	11
Procesevaluatie van beleidmaken	3.82	4.27	4.55	4,21	11
Analyse van de financiële middelen op lange termijn	4.44	4.33	4.33	4,37	10

Uit de tabel blijkt dat de respondenten die gebruikmaken van de strategische managementtools, gemiddeld de score tussen “neutraal en eerder eens” en tussen “eerder eens en eens” geven aan de stellingen over de impact van strategische managementtools. Over het algemeen betekent dit dat ambtenaren die bezig zijn met de transitie naar een circulaire economie vinden dat strategische managementtools ervoor zorgen dat beleidsdoelen sneller worden bereikt. Daarnaast vinden ze dat de kwaliteit van het beleid beter wordt door het gebruik van de tools en dat ze bovendien beter in staat zijn om samen te werken door het gebruik van strategische managementtools. De respondenten geven het vaakst aan dat de tools hen beter in staat stellen om samen te werken (zes keer in totaal). De twee andere stellingen scoren gemiddeld minder vaak het hoogst. De analyse van de financiële middelen op zowel de korte als de lange termijn krijgt de hoogste score op het sneller bereiken van de doelen. Tegelijkertijd krijgt de analyse van financiële middelen op de korte termijn de laagste gemiddelde score.

Wat opvalt uit tabel 8 is de hoogste gemiddelde scores van drie strategische managementtools. Deze zijn namelijk:

1. Analyse van de financiële middelen op de lange termijn (score: 4,37)
2. Analyse van de competenties (score: 4,36)
3. Procesevaluatie van het beleidmaken (score: 4,21)

Deze tools vallen op omdat zowel de eerste als de derde tool door de minste respondenten wordt gebruikt. Voor de tweede tool, de analyse van de competenties, geldt dat deze op de achtste plek staat met 34,2% van de respondenten die deze tool inzetten. Alhoewel deze tools dus niet door veel respondenten worden gebruikt, krijgen ze wel de hoogst gemiddelde score van de respondenten die er wel gebruik van maken. Echter, de strategische managementtool die als vierde in de rij de hoogste score krijgt is de stakeholderanalyse (score: 4,16) en deze tool is – zoals eerder aangegeven – de meest gebruikte tool onder de ambtenaren. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dus dat de ambtenaren over het algemeen positief zijn over de impact van de strategische managementtools in termen van tempo, kwaliteit en de mate van samenwerken.

Kwalitatieve analyse

Uit de interviews blijkt dat men zich over het algemeen kan vinden in de resultaten uit de survey, als het gaat om gebruik. Respondent 2 zegt hierover het volgende:

“Als je beleid wil maken moet je goed beleid maken. Je moet dan logischerwijs wel allerlei dingen doen om dat te krijgen. Die tools kunnen daarbij helpen.” – Respondent 2, 27 maart 2019.

Tijdens de interviews is het nut en de impact van de strategische managementtools ook besproken. Daaruit bleek dat de strategische managementtools zeker nuttig zijn om richting te geven aan het beleid voor de transitie naar een circulaire economie. Een respondent zei hier het volgende over:

“Ze kunnen je een houvast geven in de richting die je gaat en je meer ondergrond en body geven om aan te geven waarom je de dingen doet die je doet als je ze wilt doen.” – Respondent 5, 27 maart 2019.

Een andere respondent is het hiermee eens en gaf aan dat ze nuttig kunnen zijn om eerder een idee te hebben van hoe een transitie eruit moet komen te zien. Ze gaf echter wel aan dat het geen vereiste moet worden om deze strategische managementtools te gebruiken:

Het moet alleen ook geen verplicht nummer worden. Het kan soms ook als rotklusje tussen neus en lippen door worden dat je dat dan even moest doen. Ze gaven dat daar [vorige werkplek] aan mij: zo van dat moet ook nog. Ze hadden het allang bedacht en dan gaan ze echt geen ander beleid meer maken. Dus dat strategische denken moest nog even en dat moest ik dan doen... Het werd verplicht. – Respondent 1, 27 maart 2019.

Twee andere respondenten gaven expliciet aan dat de rol van strategische managementtools niet overschat moet worden in relatie tot de transitie naar een circulaire economie. Een respondent zei daarover dat de tools meegaan “in het rugzakje” van de ambtenaar naar iedere plek waar hij/zij werkt. Respondent 4 verwoordde dit zo:

“Nee die tools helpen je om je eigen werk beter te doen. Dus op het moment dat je nadenkt over stakeholders [...] dan ga je al gestructureerder over je eigen werk nadenken. Nou is jouw assumptie dat wij dat op een of andere manier nog relateren aan de transitie zelf. Welke fase we zitten en wat de volgende stap zou moeten zijn. En dat betwijfel ik. [...] In die zin is jouw aanname dat het helpt bij de transitie is een ijdele. Dat het helpt bij het structureren van je eigen werk, dat is zonder meer het geval. Het wordt er altijd beter van.” – Respondent 4, 26 maart 2019.

Omdat niemand nog weet hoe een circulaire economie in 2050 eruit moet komen te zien, is het lastig om gericht beleid te maken en zeker te weten dat dit bij zal dragen aan een circulaire economie. Tegelijkertijd spreken drie van de zes respondenten uit dat stilstaan ook geen optie is: het is beter om de aanwezige energie voor een circulaire economie in te zetten in plaats van het eerst proberen uit te tekenen (respondenten 1, 5 en 6).

Twee van de zes respondenten geven aan dat er ook meer aandacht moet komen voor het gedrag van mensen om de transitie naar een circulaire economie te bewerkstelligen. Tools kunnen hierbij helpen, maar er moeten andere tools hiervoor komen die meer gaan over het gedrag en

de cultuur. Tot nu toe ontbreken deze tools in het palet van de ambtenaren. Respondent 5 verwoordt dit als volgt:

“Nou misschien meer het culturele aspect van de cultuur waarin we hoe met alle mensen samenwerken en ook misschien wel in hoeverre is er ook voedingsbodem om zo’n transitie te doen? Dat is ook iets wat je zou moeten doen en dat zit er niet direct in. Wat leeft er eigenlijk in Nederland?” – Respondent 5, 27 maart 2019.

Conclusie

De derde deelvraag die centraal stond was: “In welke mate helpen deze strategische managementtools om het persistente probleem aan te pakken?”. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat men het er over het algemeen eens is over dat de tools een positieve invloed hebben op de snelheid waarmee de beleidsdoelen worden gehaald, de kwaliteit van de beleidsdoelen en de mate waarin men kan samenwerken. Uit de kwantitatieve analyse steken drie tools boven de rest uit, namelijk: de analyse van de financiële middelen op de lange termijn, analyse van de competenties en de procesevaluatie van het beleidmaken. Dit resultaat is opvallend omdat deze drie tools door niet veel respondenten worden gebruikt, zoals blijkt uit hoofdstuk 4.1. De kwalitatieve analyse nuanceert en verdiept de resultaten van de kwantitatieve analyse. Daaruit blijkt dat de respondenten over het algemeen de tools nuttig vinden in relatie tot de transitie omdat het een richting kan geven aan het beleid dat gemaakt moet worden om de transitie te bewerkstelligen. De rol van de tools in relatie tot de transitie moet echter niet overschat worden omdat het voor een deel hoort tot “het rugzakje” van een ambtenaar. Daarnaast moet er meer aandacht komen voor het gedrag van mensen om de transitie naar een circulaire economie te bewerkstelligen. Tools kunnen hierbij helpen, maar daarvoor moeten wel de juiste tools beschikbaar zijn.

4.3. Wat voor effect heeft het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools?

Deze derde en laatste deelvraag gaat in op het effect dat het persistente probleem heeft op het gebruik van de strategische managementtools. Aan dit aspect is alleen in de interviews veel aandacht besteed. Daarom wordt deze deelvraag aan de hand van de kwalitatieve analyse beantwoord.

In de interviews is gepoogd dit effect te meten door te vragen naar eerdere werkervaringen en het verschil in gebruik van tools. Twee van de zes respondenten geven aan andere tools in het verleden te hebben gebruikt, zoals respondent 3 en 6:

“Nee ik heb ze nu niet zozeer gebruikt. Niet zo expliciet als toen. Heeft ook te maken met die projectmatige aanpak, we hadden het toen in het project ingebouwd. [...] Maar ik denk niet dat je een hele transitie in een project kan gieten. We werken nu minder projectmatig: we roepen het wel maar we doen het niet. We werken meer werkenderwijs. Het heeft ook wel te maken met de wat vagere doelen.”
– Respondent 3, 26 maart 2019.

“Ik wil het verleden niet romantischer voorstellen dan wat het was, maar als ik kijk naar mijn eigen programma’s dan heb ik wel evaluaties laten uitvoeren.” – Respondent 6, 26 maart 2019.

Deze twee respondenten gebruikten in hun eerdere werk dus meer en bewuster strategische managementtools dan in hun huidige werk aan de transitie. Respondent 3 geeft aan dat dit te maken heeft met de vagere doelen van de transitie naar een circulaire economie. Echter wordt dit niet door de meeste respondenten aangegeven en blijft deze correlatie dus beperkt tot deze respondent.

Wat wel een reden kan zijn voor minder gebruikmaken van de strategische managementtools is de waan van de dag, die overheersend is in het werk van de ambtenaren. Beide respondenten geven in het interview aan, zoals ook is beschreven in hoofdstuk 4.2, dat de waan van de dag van invloed is op het gebruik van de tools. Deze waan zorgt ervoor dat men snel moet scoren en dat

er weinig tijd is om strategisch na te denken voorafgaande aan beleidsvorming of om achteraf het beleid te evalueren.

Er liggen nog andere oorzaken ten grondslag aan de verandering in gebruik van tools en voor veel respondenten is de oorzaak anders. Zo wijt een respondent de verandering in gebruik bijvoorbeeld aan de urgentie van het probleem. In zijn/haar vorige werk was de urgentie enorm groot om hands-on en operationeel aan de slag te gaan met het probleem en snel een oplossing te bieden. Daar maakte hij/zij bijna geen gebruik van strategische managementtools omdat er haast bij geboden was. Hij/zij omschrijft het verschil op de volgende manier:

“Hier ben ik veel meer bezig met dat transitie denken en hoe krijg ik het in beweging en waar moeten we op letten in de tussentijd? Meer de grote lijnen. Daar was ik veel meer bezig met hoe kunnen we het slim en efficiënt doen. [...] het is ook erg operationeel waar je dan mee bezig bent. En het is ook niet gericht op we moeten dingen anders gaan doen, maar het is gericht op er moeten nu dingen geregeld worden. Dat is echt een ander doel.” – Respondent 5, 27 maart 2019.

Deze respondent geeft aan dat hij/zij nu juist eerder tijd heeft voor strategische managementtools dan toen er tijdens het vorige werk snel geopereerd moest worden. Een andere respondent is het met respondent 5 eens en zegt dat de urgentie bijvoorbeeld bij de energietransitie veel sterker aanwezig is. Daardoor kunnen er echt bepaalde zaken sneller of groter in gang worden gezet. Deze respondent denkt echter niet dat het aan het persistente probleem ligt dat men nu op een andere manier gebruikmaakt van de tools en zegt zelf ook geen andere tools te gebruiken nu hij/zij met een transitie te maken heeft:

“Het was net zo kort cyclisch, net zo opdracht gestuurd en politiek gestuurd en vereisten dezelfde vaardigheden. Voor die weg aanleggen heb je net zo goed een SWOT-analyse nodig en een stakeholderanalyse en de hele reut. Dus de instrumenten wisselen niet en zijn niet anders. De uitkomst natuurlijk wel.” – Respondent 4, 26 maart 2019.

Een andere respondent geeft ook aan dat het niet zozeer aan het persistente probleem ligt dat hij/zij meer gebruik maakt van strategische managementtools, maar meer aan zijn/haar veranderde functie en verantwoordelijkheid:

“Het voelt nu ook wel meer als mijn taak om daar zorg voor te dragen en eerder was dat ook echt niet jouw taak. Dus daar had ik toen ook minder oog voor van hebben we wel iedereen.” – Respondent 1, 27 maart 2019.

Deze respondent verklaart wel dat, doordat de doelen zo vaag zijn en je niet precies weet waar je aan moet werken om de transitie naar een circulaire economie te versnellen, je juist eerder in de samenwerkingsmodus gaat om te kijken wat andere partijen vinden en denken dat er moet gebeuren. Je kan dan samen met de stakeholders op zoek naar de stip op de horizon (respondent 1, 27 maart 2019). Dit is in tegenstelling met wat respondent 3 eerder aangeeft namelijk dat het door de vagere doelen komt dat men niet makkelijk strategisch te werk kan gaan.

Conclusie

Uit de kwalitatieve analyse over het effect van het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools valt op te maken dat de meeste ambtenaren het niet wijten aan het persistente probleem als ze meer, minder of andere tools gebruiken in vergelijking met hun vorige werk. Een van de respondenten geeft aan dat het misschien door de vagere doelen van de transitie naar een circulaire economie komt dat men minder strategisch werkt. Echter geven de meeste respondenten andere redenen aan om meer, minder of andere tools te gebruiken. Zij vinden dat deze verandering eerder te maken heeft met aspecten als de waan van de dag, de urgentie van het probleem en een verandering in taak en/of functie. Het effect van het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools lijkt op basis van de kwalitatieve analyse niet aanwezig te zijn. Op basis daarvan vormt het persistente probleem geen externe factor van invloed in de omgevingstheorie van Donaldson (2001). Uit nader onderzoek moet blijken of dit daadwerkelijk zo is.

Hoofdstuk 5 – Conclusie en Discussie

Strategisch management is belangrijk voor de prestaties van publieke organisaties (Hughes, 2012). Daarbij zijn strategische managementtools belangrijke graadmeters om te kijken naar wat er gaande is met betrekking tot strategie in publieke organisaties (Hansen, 2011). Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar het gebruik van strategische managementtools door ambtenaren (Hansen, 2011). Tegelijkertijd krijgt de samenleving en daarmee de publieke organisaties en ambtenaren te maken met persistente problemen, die verband houden met systeemfouten in de maatschappelijke systemen en vermoedelijk een transitie vereisen om dat op te lossen (Rotmans & Loorbach, 2009). Dit onderzoek kijkt naar welke strategische managementtools ambtenaren die met een persistent probleem te maken hebben gebruiken. Bovendien bekijkt dit onderzoek of persistente problemen van invloed zijn op het strategische managementproces. De volgende hoofdvraag stond daarom centraal: “Wat is de relatie tussen het gebruik van strategische managementtools en het persistente probleem binnen de ministerie IenW, LNV, EZK en BZK?”

Deze hoofdvraag is beantwoord aan de hand van een documentenanalyse, een survey die is uitgezet onder alle ambtenaren die met de transitie naar een circulaire economie te maken hebben en aanvullende interviews op basis van de ingevulde vragenlijsten. In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord door middel van de antwoorden op de deelvragen en worden de implicaties van dit onderzoek beschreven. Tot slot wordt er op de resultaten gereflecteerd in de discussie en beperkingen van dit onderzoek.

5.1. Antwoord op de hoofdvraag

Van welke strategische managementtools maken ambtenaren gebruik?

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat over het algemeen de strategische managementtools wel degelijk worden gebruikt door ambtenaren die te maken hebben met de transitie naar een circulaire economie. Daarbij wordt logischerwijs de ene tool meer gebruikt dan de andere. De stakeholderanalyse wordt door de meeste respondenten gebruikt: namelijk door 76,3%. Hierna volgt een algemene strategiebepaling van beleid (73,7%) en een algemene doelstelling van het

beleid (65,8%). De drie minst gebruikte tools zijn de financiële middelen op lange termijn (26,3%), de procesevaluatie van het beleidmaken en de SWOT-analyse (28,9%). Daarnaast blijkt uit de kwantitatieve analyse dat – als ambtenaren gebruikmaken van een tool – ze dit in 10 van de 11 gevallen vastleggen in een beleidsdocument.

Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat de respondenten unaniem vinden dat het hoort bij het werk als ambtenaar om te kijken naar de “politieke arena” en de stakeholders met wie je te maken hebt als je nieuw beleid wilt maken. Bovendien blijkt uit de kwalitatieve analyse dat veel geïnterviewde respondenten het met name opvallend vinden dat de SWOT-analyse zo weinig wordt gebruikt, maar denken dat ambtenaren deze vaak impliciet gebruiken. Tot slot blijkt uit de kwalitatieve analyse nog dat men denkt dat het gebruik van de strategische managementtools vaak onder invloed is van de waan van de dag en een aantal respondenten vraagt zich daarnaast af wat er nu daadwerkelijk met de uitkomsten van een tool wordt gedaan als deze dan gebruikt is.

In welke mate helpen deze strategische managementtools om het persistente probleem aan te pakken?

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat men over het algemeen vindt dat de tools een positieve invloed hebben op de snelheid waarmee de beleidsdoelen worden gehaald, de kwaliteit van de beleidsdoelen en de mate waarin men erdoor kan samenwerken. Uit de kwantitatieve analyse steken drie tools bovenuit de rest, namelijk: de analyse van de financiële middelen op de lange termijn, analyse van de competenties en de procesevaluatie van het beleidmaken. Dit resultaat is opvallend omdat deze drie tools door weinig respondenten worden gebruikt. Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat de respondenten over het algemeen de tools nuttig vinden in relatie tot de transitie omdat het een richting kan geven aan het te ontwikkelen beleid om de transitie te bewerkstelligen. Bovendien moet de rol van de tools in relatie tot de transitie niet overschat worden omdat het voor een deel hoort tot de competenties van een ambtenaar. Er is echter wel veel meer nodig dan tools om de transitie daadwerkelijk tot stand te laten komen.

Wat voor effect heeft het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools?

Op basis van de kwalitatieve analyse lijkt het persistente probleem nauwelijks of geen effect te hebben op het gebruik van de strategische managementtools. De respondenten gebruiken door het persistente probleem niet per se meer, minder of andere strategische managementtools. Er is geen eenduidige conclusie te trekken over wat dan wel van invloed is. De kwalitatieve analyse wijst op verschillende aspecten, zoals de waan van de dag, de urgentie van het probleem en/of de functie en taak van een ambtenaar als factoren die van invloed kunnen zijn op het minder, meer of anders gebruiken van de tools. Op basis daarvan vormt het persistente probleem geen externe factor van invloed in de omgevingstheorie van Donaldson (2001). Uit nader onderzoek moet blijken of dit daadwerkelijk zo is.

Aan de hand van deze resultaten kan het volgende geconcludeerd worden over de relatie tussen het gebruik van strategische managementtools en het persistente probleem binnen de ministeries IenW, LNV, EZK en BZK: ambtenaren binnen deze ministeries maken van de meeste strategische managementtools gebruik en ze zijn over het algemeen van nut om het persistente probleem van het grondstoffengebruik aan te pakken. Voor dit persistente probleem is vermoedelijk een transitie naar een circulaire economie noodzakelijk. De tools kunnen de ambtenaren helpen om een richting te kiezen welk beleid nodig is voor de transitie, met name de stakeholderanalyse is daarbij van groot belang. De tools worden niet per se meer of minder gebruikt door ambtenaren die met een transitie te maken hebben, omdat het voor een groot deel impliciet hoort bij het werk van een ambtenaar ongeacht het beleidsonderwerp. Daarom heeft het persistent probleem nauwelijks tot geen effect op het gebruik van de strategische managementtools.

5.2. Implicaties van dit onderzoek

Wetenschappelijke implicaties

Met dit onderzoek kan het kennishiaat over het gebruik van strategische managementtools (Hansen, 2011) worden opgevuld. De ambtenaren die te maken hebben met de transitie naar

een circulaire economie maken namelijk van de meeste strategische managementtools gebruik. De tools worden echter volgens de kwalitatieve analyse vaak impliciet gebruikt.

Zoals eerder werd vermeld in het theoretisch kader kan strategisch management – onder de juiste omstandigheden – een rendabel middel zijn voor publieke organisatie om om te gaan met de complexiteit van de omgeving (Vinzant & Vinzant, 1996a). Uit dit onderzoek blijkt daarnaast dat strategisch management inderdaad – in de vorm van tools – kan helpen om om te gaan met de complexe omgeving. De tools helpen om te beginnen met het aanpakken van het persistente probleem en geven een richting van waar ambtenaren naar toe moeten om de transitie naar een circulaire economie te bewerkstelligen.

Tot slot is onderzocht wat het effect is van het persistente probleem op het gebruik van de strategische managementtools, omdat de verwachting is dat wicked problems de aard van strategisch management zullen veranderen (McMillan & Overall, 2016) en daarmee persistente problemen waarschijnlijk ook. Er is geconcludeerd dat het effect van het persistente probleem op het gebruik van strategische managementtools nauwelijks tot niet aanwezig is. Omdat het geen groot effect op het strategische managementproces heeft, vormt het geen externe factor in de omgevingstheorie van Donaldson (2001). Ambtenaren gebruiken door het persistente probleem niet per se meer, minder of andere strategische managementtools.

Maatschappelijke implicaties

Uit dit onderzoek blijkt dat ambtenaren in de praktijk het vaakst gebruikmaken van een stakeholderanalyse, een strategie bepalen en een doelstelling voor beleid gebruiken. Deze tools worden met name veel gebruikt omdat het deel uitmaakt van de werkzaamheden van de ambtenaren. De SWOT-analyse, procesevaluatie en de analyse van de financiële middelen op lange termijn worden daarentegen het minst gebruikt. Dit heeft vaak als reden dat de waan van de dag en het politieke aspect het moeilijk maken om deze tools te gebruiken.

Daarnaast heeft dit onderzoek bekeken wat de relatie is tussen strategische managementtools en persistente problemen. Aan de hand hiervan kan worden gekeken welke tools men in de toekomst kan gebruiken voor een transitie. Zo erkennen de respondenten van de interviews dat een stakeholderanalyse een van de belangrijkste tools is voor een transitie. Uit de kwalitatieve analyse blijkt daarnaast dat respondenten meer tools nodig hebben die hen kan helpen in de

cultuur- en gedragsverandering om ervoor te zorgen dat meer mensen gaan bewegen richting een circulaire economie. Dit tweede aspect van de maatschappelijke implicatie is echter niet goed genoeg in dit onderzoek teruggekomen waardoor deze relevantie maar deels is behaald.

5.3. Discussie en beperkingen van dit onderzoek

De resultaten van dit onderzoek zijn onderhevig aan enkele zwakheden. Een paar hiervan zijn in de methodologie (hoofdstuk 3) al aan de orde gekomen. In deze paragraaf worden de twee belangrijkste beperkingen van dit onderzoek uitgelicht:

De grootste beperking van dit onderzoek is het gebrek aan een onderscheid tussen het impliciet of expliciet gebruiken van een tool. Dit heeft als gevolg dat sommige respondenten, wanneer ze een tool niet expliciet gebruiken, aangeven dat ze helemaal geen gebruik maken van een tool, terwijl ze dit soms wel impliciet doen. Tegenovergesteld kan de respondent ook juist aangeven dat hij/zij er wel gebruik van maakt omdat hij/zij dit impliciet doet. Hierdoor kunnen de resultaten zijn beïnvloed en kan het daadwerkelijke gebruik van tools hoger of lager liggen.

Daarnaast is een grote beperking van dit onderzoek de relatief kleine onderzoekspopulatie. Ongeveer 70 ambtenaren zijn binnen vier ministeries bezig met de transitie naar een circulaire economie. Van de 70 hebben 38 ambtenaren de vragenlijst ingevuld en is er met zes respondenten een aanvullend interview gedaan. Voor dit specifieke probleem en voor deze vier publieke organisaties is de externe validiteit dus relatief groot. Echter kan er op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan over andere persistente problemen en/of andere publieke organisaties. Daarnaast zijn de ministeries BZK en LNV niet vertegenwoordigd in de interviews en dit kan van invloed zijn op de representativiteit van de resultaten uit de interviews.

Hoofdstuk 6 – Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden aanbevelingen geformuleerd op basis van de resultaten en de conclusie van dit onderzoek. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in aanbevelingen voor toekomst onderzoek en aanbevelingen voor de praktijk.

6.1. Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Op basis van dit onderzoek kunnen er vijf aanbevelingen worden gedaan voor toekomstig onderzoek:

De belangrijkste aanbeveling is dat er in zijn algemeenheid meer onderzoek nodig is naar de relatie tussen persistente problemen in het algemeen en strategisch management. Dit onderzoek legt voor het eerst in de literatuur de link tussen strategisch publiek management – dat afkomstig is uit de bestuurskunde – en de transitie managementtheorie. Het is van belang dat er meer onderzoek komt naar de relatie tussen deze twee aspecten omdat de bestuurskunde aan de ene kant voorschrijft dat er meer strategisch management moet worden toegepast in publieke organisaties terwijl transitie management aan de andere kant aangeeft dat ambtenaren met meer complexe, persistente problemen te maken zullen hebben. Ambtenaren hebben dus met beide aspecten te maken in publieke organisaties en de verbinding tussen deze twee scholen moet dus verder worden uitgediept. Met meer onderzoek kan er meer kennis worden vergaard over welke tools er worden gebruikt door ambtenaren die te maken hebben met een persistent probleem. Hierbij is het ook van belang dat er wordt gekeken naar het eventuele effect dat persistente problemen kunnen hebben op het gebruik van de tools en of dit effect daadwerkelijk niet of nauwelijks aanwezig is.

De tweede aanbeveling is dat dit onderzoek herhaald moet worden met meerdere persistente problemen – en dus met meer ambtenaren die te maken hebben met een transitie – zodat de onderzoekspopulatie groter is. Deze transities kunnen over verschillende problemen gaan, zoals de energietransitie en het mobiliteitsprobleem met files en luchtvervuiling door de toegenomen mobiliteit. Hiermee is de kans groter dat dit onderzoek extern valide wordt en kan er meer kennis worden opgedaan over de relatie tussen persistente problemen en strategisch management.

De derde aanbeveling is dat dit onderzoek herhaald moet worden met meer strategische managementtools en bovendien moeten er ook andere aspecten van strategisch management bij betrokken worden, omdat de tools niet per se representatief voor heel strategisch management kunnen zijn. Daarnaast moet er een uitdrukkelijk onderscheid worden gemaakt in het expliciet of impliciet gebruiken van de tools. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat er een verschil bestaat in het impliciet en expliciet toepassen van strategische management tools. Het is dus van belangrijk dit onderscheid toe te passen zodat er meer inzicht komt in hoe ambtenaren precies gebruikmaken van deze strategische managementtools als ze dat doen.

Daarnaast moet er bij de herhaling van dit onderzoek meer stil worden gestaan bij de maatschappelijke implicatie over welke tools men kan gebruiken wanneer ze te maken hebben met een persistent probleem. In dit onderzoek is hier onvoldoende aandacht voor geweest, waardoor er geen heldere conclusie kan worden getrokken over welke tools nu van grote waarde zijn in een transitie. Hierbij moet ook aandacht worden gegeven aan tools die meer richten op de gedrags- en cultuurkant van de transitie.

Tot slot moet dit onderzoek voor de compleetheid van het publieke domein ook worden uitgevoerd bij lagere overheden zoals provincies en gemeenten. Alleen dan kan bekend worden hoe het staat met strategisch management in de gehele publieke sector doordat er meer kennis wordt vergaard over hoe verschillende ambtenaren gebruikmaken van strategische management tools.

6.2. Aanbevelingen voor de praktijk

Naast aanbevelingen voor toekomstig onderzoek, kunnen er ook een aantal aanbevelingen voor de praktijk worden geformuleerd op basis van dit onderzoek:

Allereerst blijkt uit dit onderzoek dat strategisch management kan helpen bij de complexiteit van de omgeving maar bovenal dat strategische management tools kunnen helpen om een persistent probleem – zoals die van het grondstoffengebruik – aan te pakken. Ze helpen ambtenaren om

een begin te maken met de transitie naar een circulaire economie. Een aanbeveling voor alle ambtenaren die in de toekomst met een transitie te maken hebben, is om stil te staan bij welke strategische management tools er zijn en deze te gebruiken om onder andere te onderzoeken met welke stakeholders je te maken hebt in de transitie.

De tweede aanbeveling is om – als je een ambtenaar bent die te maken heeft met een transitie – bewuster te kiezen voor het gebruiken van tools. Uit dit onderzoek blijkt dat veel ambtenaren onbewust gebruik maken van tools. Het kan verhelderend zijn en diepgang geven aan een tool zodra deze bewust wordt gebruikt en men hier de tijd voor neemt.

Tot slot is het nuttig voor de ambtenaren die te maken hebben met de transitie naar een circulaire economie nuttig om te weten welke tools het minst worden gebruikt. Het is aan te bevelen te kijken naar welke tools dit precies zijn en te beoordelen of je deze tools wel of niet nodig hebt, nu of in de toekomst. Men kan ertoe besluiten meer stil te staan bij tools die nu minder worden gebruikt, om te kijken of het een effect heeft op de effectiviteit en prestaties van beleid.



Figuur 5 - Aanbevelingen

Literatuur

Andrews, R., G.A. Boyne, J. Law, R.M. Walker (2011), Strategy Implementation and Public Service Performance, *Administration & Society*, 43 (6), pp. 643-671

Babbie, E. (2013), *The Practice of Social Research*, Canada: Wadsworth

Bryson, J.M. (2004) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*, San Fransisco: Jossey-Bass

Bueren, E.M., Klijn, E., Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, no. 2, pp. 193–212.

COP24. (2018). *What is the UN Climate Summit (COP24)?* Geraadpleegd via: [http://cop24.katowice.eu/?param=okonferencji] op 28 oktober 2018.

Cufaude, J. (2003). Creating the future while managing the present. *Association Management*, 55(8), 28-38. Retrieved from <https://search-proquest-com.eur.idm.oclc.org/docview/229322427?accountid=13598>

Clark, D.N. (1997). Strategic Management Tool Usage: A comparative study. *Strategic Change*. 6, 417-427.

Desmidt, S., A. Heene (2013), *Strategisch Management: een handboek voor de publieke sector*, Tiel: Uitgeverij Lannoo

Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations. Foundations for Organizational Science*. SAGE.

European Commission (2018). *Circular Economy. Implementation of the Circular Economy Action Plan*. Geraadpleegd via: [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm] op 28 oktober 2018.

George, B.R.J., S. Desmidt (2014), 'A state of research on strategic management in the public sector: an analysis of the empirical evidence.' In P. Joyce & A. Drumaux (Eds.), *Strategic management in public organizations: European practices and perspectives*, New York: Routledge

George, B.R.J., S. Desmidt (2016), Strategic-Decision Quality in Public Organizations: An Information Processing Perspective, *Administration & Society*, DOI: 10.1177/0095399716647153

George, B.R.J., S. Desmidt, J. De Moyer (2016), Strategic decision quality in Flemish municipalities, *Public Money & Management*, 36 (5), pp. 317-324

George, B.R.J., Van de Walle, S. en Hammerschmidt, G. (2018). *Institutions or contingencies? A cross-country analysis of management tool usage by public-sector executives*.

Hansen, J.R. (2011). Application of Strategic Management Tools After An NPM-Inspired Reform: Strategy As Practice in Danish Schools. *Administration & Society*. 43(7) 770-806.

Head, B.W., Alford J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*. Vol. 47(6) 711-739

Het Functiegebouw Rijk. *Overzicht van functiefamilies en bijbehorende functiegroepen. Functiegroep (senior)beleidsmedewerker; coördinerend beleidsmedewerker en manager*.
[<https://www.functiegebouwrijksoverheid.nl/functiegebouw-html/functiegroep/517> geraadpleegd op 3 maart 2019].

Heifetz, R.A. (1994). *Leadership Without Easy Answers*. Belknap Press World. Harvard University Press.

Hughes, O.E. (2003). *Public Management & Administration*. Hampshire, Palgrave Macmillan. 3^e editie.

Hughes, O.E. (2012). *Public Management & Administration*. Hampshire, Palgrave Macmillan. 4^e editie.

Jarzabkowski, P., Guilietti, M., Oliveira, B. and Amoo, N. (2013). We Don't Need No Education – Or Do We? Management Education and Alumni Adoption of Strategy Tools. *Journal of Management Inquiry*. 22(1) 4-24.

Krausmann et al. (2009). *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*. UNEP/International Resource Panel.

Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 23 No.1, pp. 161-183.

McCafferty, J.L. (1989). "Making the Most of Strategic Planning and Management." In Cleary, R.E., Henry, N. and Associates (eds) *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs* (San Fransisco: Jossey-Bass).

McMillan, C., Overall, J. (2016). Wicked problems: turning strategic management upside down. *Journal of Business Strategy*. Vol. 37(1) 34-43

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002). A world and a will: Working on sustainability. Fourth national environmental plan. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken (2016). *Grondstoffenakkoord. Intentieovereenkomst om te komen tot transitieagenda's voor een circulaire economie*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken (2016). *Nederland Circulair in 2050*. Rijksbreed programma Circulaire Economie.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*.

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (2019). *Week van een circulaire economie. Presentatie Esther de Kleuver*. Op 15 januari 2019.

MVO Nederland (2018). *Circulaire economie*. Geraadpleegd via: [<https://mvonederland.nl/dossier/wat-de-circulaire-economie-0>] op 19 oktober 2018.

Noble, C.H. (1999) The Eclectic Roots of Strategy Implementation Research. *Journal of Business Research*, 45, 119- 134.

Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Coutinho.

Nutt, P.C, Backoff, R.W. (1992). *Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders*. Jossey-Bass Publishers.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: NY: Penguin Press. 405p.

Osborne, S.P. (2006), The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8 (3), pp. 377–387

Plan Bureau voor Leefomgeving (PBL) (2018). *Waarom een circulaire economie?* Geraadpleegd via: [<http://themasites.pbl.nl/circulaire-economie/>] op 19 oktober 2018.

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

Poister, T.H., G. Streib (2005), Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades, *Public Administration Review*, 65 (1), pp. 45-56

Rittel, H.W.J. en Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2 (Jun., 1973), pp. 155-169

Rijksoverheid (2018). *Van Veldhoven: "Circulaire economie ontbrekende schakel Europese plannen"*. Geraadpleegd via: [<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/15/van-veldhoven-%E2%80%9Ccirculaire-economie-ontbrekende-schakel-europese-plannen%E2%80%9D>] op 10 maart 2019.

Rijksoverheid (2018). Kamerbrief over totstandkoming van de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord. Geraadpleegd via: [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/01/15/totstandkoming-van-de-transitieagenda-s-uit-het-grondstoffenakkoord>]

Rotmans, J. en Loorbach, D. (2009). Complexity and Transition Management. *Journal of Industrial Ecology*. Vol. 13 no. 2.

Rotmans, J. en Loorbach, D. (2008). *Transition Management: reflexive governance of societal complexity through searching, learning and experiencing*. DRIFT: Dutch Research Institute For Transitions. Erasmus University Rotterdam: Rotterdam.

Social Economic Council (2001) Ontwerpadvies Nationaal Milieubeleidsplan. The Hague, the Netherlands: SER

Thiel, S. van (2010), *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho

Thiel, S. van (2014), *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, New York: Routledge

Verhoeven, N. (2013). *Statistiek in Stappen*. BoomLemma.

Vinzant, J.C., D.H. Vinzant (1996a), Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices, *Public Administration Quarterly*, 20 (2), pp. 201-219

Vinzant, D.H., J.C. Vinzant (1996b), Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit, *Public Productivity & Management Review*, 20 (2), pp. 139-157

Bijlagen

Bijlage 1: vragenlijst survey

START

Beste Collega,

Hartelijk dank voor het nemen van je tijd om deze survey in te vullen! Het invullen duurt ca. 12 minuten.

In het kader van mijn Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, loop ik stage bij de directie DLCE van het ministerie IenW in het programmateam Circulaire Economie. Om de master af te ronden, doe ik een afstudeeronderzoek naar de relevantie van strategisch managementtools bij ambtenaren die zich bezighouden met de transitie naar een circulaire economie. Deze survey wordt - samen met enkele aanvullende interviews - gebruikt om dat te onderzoeken.

De respondenten die ik benader voor dit onderzoek zijn ambtenaren die participeren in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie.

De survey is geheel anoniem. Er zijn geen goede of foute antwoorden, jouw eerlijke mening wordt gevraagd. Mocht je bereid zijn om aanvullend een interview te doen, dan is er op het einde een mogelijkheid om je e-mailadres achter te laten.

Nogmaals dank!

Met vriendelijke groet,

Madelon de Leeuw

madelon.de.leeuw@minienm.nl

0615574161

TER INTRODUCTIE

Bij welk ministerie ben je werkzaam?

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (1)
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2)
- Ministerie Economische Zaken en Klimaat (EZK) (3)
- Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (4)
- Overig, namelijk: (5) _____

Wat is je functie?

- (Senior) Beleidsmedewerker (1)
- Coördinerend beleidsmedewerker (2)
- Manager/afdelingshoofd (3)

VRAGEN T.B.V. STRATEGISCHE MANAGEMENTTOOL 1 T/M 11

Maak je gebruik van: [strategische managementtool 1 t/m 11]?

[Uitleg strategische managementtool 1 t/m 11]

- Nee (1)
- Ja (2)

Lijst met 11 strategische managementtools inclusief uitleg:

1. Algemene strategiebepaling van het beleid. Uitleg: In een algemene strategiebepaling schrijf je op welke doelen je wilt bereiken met beleid en op welke manier.
2. Algemene doelstelling van het beleid. Uitleg: in een algemene doelstelling van beleid worden doelen gesteld die SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) zijn geformuleerd.
3. Waarden, missie en visie statements. Uitleg: door waarden, missie en visie statements te formuleren wordt (1) expliciet gemaakt wat de organisatie (directie/team/ministerie) belangrijk vindt; (2) waar de organisatie (directie/team/ministerie) voor staat en; (3) wordt expliciet gemaakt waar de organisatie (directie/team/ministerie) naar streeft in de toekomst.
4. SWOT-analyse. Uitleg: Bij een SWOT-analyse wordt een analyse gemaakt van de sterke punten (strengths), zwakheden (weaknesses), kansen (opportunities) en bedreigingen (threats). Dit kan zowel worden toegepast op een organisatie, een project, een beleidsonderwerp etc.
5. Risicoanalyse. Uitleg: met een risicoanalyse wordt in kaart gebracht welke risico's het bereiken van het doel in gevaar kunnen brengen. Er wordt ook in kaart gebracht welke maatregelen er genomen kunnen worden om die risico's te verminderen.
6. Stakeholdersanalyse. Uitleg: Bij een stakeholdersanalyse wordt er gekeken naar de actoren in de omgeving van een organisatie/een beleidsonderwerp etc.
7. Analyse van de financiële middelen op korte termijn. Uitleg: Met een analyse van de financiële middelen wordt gekeken naar de benodigde financiële middelen op de korte termijn, dus voor het komende jaar.
8. Analyse van de financiële middelen op de lange termijn. Uitleg: met een analyse van de financiële middelen op de lange termijn wordt er gekeken naar de benodigde financiële middelen voor de komende 5 jaar.
9. Analyse van de competenties. Uitleg: met een analyse van de competenties wordt er gekeken naar welke vaardigheden en de hoeveelheid medewerkers er nodig zijn bij het bereiken van de doelen van het beleid.
10. Beleidsevaluatie. Uitleg: Met een beleidsevaluatie worden prestaties en effectiviteit van beleid beoordeeld en kan er worden gemeten of beleid succesvol is geweest.
11. Procesevaluatie van beleid maken. Uitleg: Met een procesevaluatie wordt het proces van het beleid maken geëvalueerd.

WANNEER DE RESPONDENT “NEE” ANTWOORDDE OP DE VRAAG OF HIJ/ZIJ DE TOOL GEBRUIKT:

Je hebt aangegeven geen gebruik te maken van [strategische managementtool 1 t/m 11]. Wat is hiervoor de reden?

- Deze tool past niet bij mijn functie (1)
- Ik heb er geen tijd voor (2)
- Ik ken de tool onvoldoende om het toe te passen (3)
- We zijn nog in de fase van beleidsontwikkeling (4)
- Anders, namelijk: (5) _____

WANNEER DE RESPONDENT “JA” ANTWOORDDE OP DE VRAAG OF HIJ/ZIJ DE TOOL GEBRUIKT:

Je hebt aangegeven gebruik te maken van [strategische managementtool 1 t/m 11]. Hoe maak je hier gebruik van?

- Het wordt vastgelegd in een document, namelijk: (1) _____
- Er wordt over nagedacht, maar niet opgeschreven (2)
- Anders, namelijk: (3) _____

Door deze tool te gebruiken...

- ... bereik ik sneller de beleidsdoelen (1)
- ... wordt de kwaliteit van het beleid beter (2)
- ... ben ik beter in staat om samen te werken aan de beleidsdoelen (3)

Antwoordopties waren steeds: [oneens – eerder oneens – neutraal – eerder eens – eens]

TER AFSLUITING

Ben je bereid om eventueel een aanvullend interview te doen?

- Ja, mijn e-mailadres is: (1) _____
- Nee (2)

Bijlage 2: vragenlijst interviews

Introductie

- Context schetsen van dit interview en mijn onderzoek.
- In dit interview wil ik met name ingaan op de impact van de tools.
- Interview is geheel anoniem, wordt alleen benoemd “respondent 1” etc.
- Ingevulde vragenlijst erbij pakken en eventueel aan de hand daarvan aanvullende vragen stellen.

Gebruik strategische managementtools in het algemeen

- Ben je je bewust dat deze tools bestaan?
- Herken je de 11 tools die ik in mijn survey heb gebruikt?
- Mis je nog strategische managementtools?
- De meest gebruikte tool is de stakeholderanalyse.
 - Herken je dit?
 - Waarom is dit volgens jou de meest gebruikte tool?
- De minst gebruikte tools zijn de analyse van de financiële middelen op de lange termijn; de procesevaluatie van het beleidmaken en de SWOT-analyse.
 - Valt dit resultaat op?
 - Waarom denk je dat dit zo is?
- Men heeft het vaakst ingevuld dat ze het in documentvorm gebruiken. Kunnen jullie andere manieren bedenken om een tool te gebruiken?

Impact strategische managementtools op omgaan met persistent probleem

- Je hebt te maken met de transitie naar een circulaire economie.
- Denk je dat deze tools je helpen om om te gaan met de transitie? Zo ja, welke van de 11?
 - Bereik je door deze tool sneller de beleidsdoelen?
 - Wordt de kwaliteit van het beleid verbeterd door deze tool?
 - Word je beter in staat gezet om samen te werken door deze tool?
- Zou je andere tools kunnen bedenken die beter zijn toegespitst op de transitie?
- Heb je deze tools echt nodig voor de transitie?

Effect persistente problemen op het gebruik van de tools

- Heb je in het verleden eerder op een ander onderwerp gewerkt wat te maken had met zo’n complex probleem?
 - Zo ja, denk je dat je nu andere tools gebruikt dan dat je toen deed?
 - Zo nee, gebruikte je strategische managementtools bij je vorige werk?
- Denk je dat – op bepaalde momenten in de transitie – bepaalde tools handiger zijn dan andere?

Afsluiting

- Dank voor de tijd.