gemeente
Haarlemmermeer

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Taurusavenue 100
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852

Verzenddatum

– 7 JULI 2026

| | |
|---|---|
| Cluster | Staf Bestuur & Directie |
| Inlichtingen | Koos Langeveld |
| Doorkiesnummer | +31235676717 |
| Uw brief | |
| Ons kenmerk | 13574238 |
| Bijlage(n) | Essay *Politiek(er) adviseren*<br>Essay *(Speel)ruimte voor strategie* |
| Onderwerp | Essays Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur |

Geachte heer, mevrouw,

Namens de driehoek burgemeester, griffier en gemeentesecretaris bied ik u met veel plezier twee essays aan van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB). In 2025 en 2026 heeft de NSOB de organisatie van de gemeente Haarlemmermeer geholpen om het strategisch vermogen verder te versterken. Op 4 juni spraken zij daarover met de raad als onderdeel van het inwerkprogramma. Tijdens hun opdracht voor onze organisatie heeft de NSOB een aantal bredere inzichten opgedaan en deze beschreven in twee essays: *Politiek(er) adviseren* en *(Speel)ruimte voor strategie.* Het is gebruikelijk dat de NSOB essays publiceert zodat andere gemeenten en publieke organisaties daar hun voordeel mee kunnen doen en van kunnen leren.

Het essay *(Speel)ruimte voor strategie* reflecteert op het strategisch vermogen van de Haarlemmermeerse organisatie. De NSOB constateert dat wij goed zijn in de serieuze kant van strategie (planmatig en projectmatig werken, de strakke P&C-cyclus), daarmee onderscheiden wij ons positief van andere organisaties. De keerzijde is dat de 'speelse' kant van strategie (scenario's verkennen, serious gaming, meebewegen) bij ons minder ontwikkeld is. Het essay geeft onze gemeente een duidelijke ontwikkelrichting: behoud de sterke serieuze kant, maar ontwikkel daar een ander register naast dat speelruimte biedt voor vernieuwing en omgaan met onzekerheden. De organisatie gaat hier de komende periode mee aan de slag. Daar betrekken we ook graag het college en de raad bij.

In het essay *Politiek(er) adviseren* ontwikkelt de NSOB een zogeheten politiek-ambtelijke adviseringsladder. Met deze ladder in de hand kunnen het bestuur en de organisatie samen afwegen welk type ambtelijk advies gewenst is bij welk onderwerp. Soms is technisch beschrijvend advies gewenst, een andere keer strategische signalering of juist een politieke voorbereidingsdialoog. Per onderwerp verschilt welke van de zeven treden op de ladder het meest passend is. Als werkvoorbeeld hanteert de NSOB in dit essay de advisering bij het

overdrachtsdossier 2022-2026. In Haarlemmermeer heeft dat dit jaar geresulteerd in het *Uitdagingen raadperiode 2026-2030 document* dat op 19 maart namens de directie naar de raad is verstuurd.

Ik wens u veel leesplezier en hoop van harte dat u in deze bestuursperiode uw voordeel kunt doen met deze kennis en blijf daarover graag met u in gesprek.

Mede namens de griffier en gemeentesecretaris,
Hoogachtend,
burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer,

Marianne Schuurmans-Wijdeven

# Politiek(er) adviseren

**Over politiek-maatschappelijke kwesties 'voor nu en later' in de gemeente Haarlemmermeer**

**Nederlandse School voor Openbaar Bestuur**

**Robin Hill**
**Jorren Scherpenisse**
**Quirine Ganzeboom**
**Martin Schulz**

**Robin Hill MSc**
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. In zijn onderzoek richt hij zich veelal op strategisch werken aan langetermijnopgaven, met een specifieke focus op vraagstukken rondom ecologie en natuur.

**dr. Jorren Scherpenisse**
is organisatiepsycholoog en bestuurskundige. Hij promoveerde in 2019 op het proefschrift 'Tucht van de tijd: over het tijdigen van bestuur en beleid'. Als adjunct-directeur van de denktank van de NSOB is hij verantwoordelijk voor diverse onderzoekstrajecten.

**Quirine Ganzeboom MSc**
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij is betrokken bij onderzoek en onderwijs dat zich richt op de verhouding tussen politieke en ambtelijke actoren. Daarnaast is zij host van de NSOB-podcast *Uit de School*.

**dr. Martin Schulz**
is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij als co-decaan verantwoordelijk voor diverse opleidingen. Het onderzoek van Schulz richt zich onder meer op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

# Inhoudsopgave


**1. Ambtelijk adviseren bij verkiezingen → 5**
1.1 Logica's verbinden: ambtelijk én politiek → 6
1.2 Neutraliteit als fictie: nuttig én belemmerend → 9
1.3 Ondertussen in Haarlemmermeer: werken aan vorm én inhoud → 11
1.4 Politiek(er) adviseren: drie elementen → 12

**2. Thematiseren: adviseren vanuit verwevenheid → 17**
2.1 Sturen in een web van afhankelijkheden → 17
2.2 Nut en noodzaak van afbakening → 20
2.3 Tussen vereenvoudigd en verweven thematiseren → 22
2.4 Toepassing op politiek(er) adviseren in Haarlemmermeer → 23
2.5 Van verweven opgaven naar politieke kwesties → 27

**3. Toespitsen: adviseren tussen weten, willen en kunnen → 28**
3.1 Wereld van willen → 29
3.2 Wereld van weten → 30
3.3 Wereld van kunnen → 32
3.4 Adviseren tussen willen, weten en kunnen → 34
3.5 Toepassing op politiek(er) adviseren in Haarlemmermeer → 38
3.6 Kwesties op de kaart en in de tijd plaatsen → 41

**4. Timen & lokaliseren: kwesties in de tijd en op de kaart plaatsen → 42**
4.1 Kwesties in de tijd → 42
4.2 Kwesties op de kaart → 45
4.3 Toepassing op politiek pregnanter adviseren in Haarlemmermeer → 47

**5. Naar een nieuw normaal → 51**
5.1 Naar een strategisch gesprek over advisering → 51
5.2 Samenspel dat valt of staat bij onderlinge verhoudingen → 55

**Bijlage I: Overzicht toepassing op illustratieve kwesties in Haarlemmermeer → 56**

**Bijlage II: Stappenplan politiek(er) adviseren in het onderhandelaarsdossier → 57**

# 1. Ambtelijk adviseren bij verkiezingen

**Een ander onderhandelaarsdossier?**
Als de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 zich aandienen, doet de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlemmermeer in het jaar daarvoor dat wat tegelijkertijd in veel andere gemeenten wordt gedaan: het voorbereiden van een onderhandelaarsdossier.

Ten behoeve van de (in)formatieperiode stelt de ambtelijke organisatie een document op dat de politiek tijdens de coalitieonderhandelingen voorziet van ambtelijke kennis over het financieel meerjarenbeleid, organisatie-vraagstukken en een overzicht van beleidsinhoudelijke ontwikkelingen, afwegingen en dilemma's. In Haarlemmermeer betekent dat destijds dat de verschillende afdelingen elk apart hun eigen overzichten aanleveren voor dit document. Zo ontstaat een document met een overzicht van de huidige stand van zaken, overzichtelijk geordend per beleidsthema. De toon is technisch-rationeel. De nadruk ligt op feitelijke kennis en overzichtelijkheid.

Drie jaar later starten de voorbereidingen voor de volgende gemeenteraads-verkiezingen. Daarbij dient zich in Haarlemmermeer de vraag aan of bij de volgende verkiezingen in 2026 eenzelfde of misschien een heel ander soort onderhandelaarsdossier passend is. Haarlemmermeer is lange tijd een gemeente geweest waar 'alles kan'. Er is altijd genoeg ruimte geweest zowel financieel als in termen van grondoppervlak om de eigen maatschappelijke opgaven en regelmatig ook die van buurgemeenten te kunnen accommoderen. Maar die tijden zijn (ook) in Haarlemmermeer al even voorbij. Schaarste heeft haar intrede gedaan: niet alles kan meer altijd, overal of tegelijk. Natuurlijk kan er weer een compleet overzicht van lopende projecten en activiteiten worden gemaakt, maar de vraag is of dat de politiek, de (in)formerende partijen gaat helpen met het maken van keuzes. Daarmee komen we op een diepere vraag die achter de vormgeving van het onderhandelaarsdossier schuilgaat: wat voor politiek-ambtelijke advisering is hier passend?

## 1.1 Logica's verbinden: ambtelijk én politiek

Het onderhandelaarsdossier dat in de gemeente Haarlemmermeer ten behoeve van de verkiezingen van 2022 werd gemaakt, bevat veel kennis, klopt inhoudelijk en is overzichtelijk geordend. Het is bovendien een bewust gekozen vorm van advisering, naast andere mogelijke vormen. Deze variant richt zich primair op het aanreiken van relevante informatie aan de politiek en is minder sturend ten aanzien van de keuzes en afwegingen die in de politieke arena worden gemaakt. Ambtelijke advisering bij verkiezingen, in dit geval in de vorm van het onderhandelaarsdossier, heeft dan vooral een Technisch beschrijvend karakter.

Deze ervaring in Haarlemmermeer met het onderhandelaarsdossier[1] staat niet op zichzelf. In politiek-ambtelijke advisering is steeds de vraag hoe ambtelijke kennis en professionele ervaring in politieke processen kunnen worden ingebracht. Dat geldt bij een onderhandelaarsdossier, maar ook breder, tijdens bestuursperiodes als sprake is van advisering aan de politiek. Het is ook niet alleen iets van Haarlemmermeer, maar het speelt in alle gemeenten, provincies, waterschappen en bij de rijksoverheid. Als een ambtelijke organisatie ziet dat politieke ambities tegen uitvoeringsproblemen aanlopen, hoe adviseer je de politiek daar dan over? Als ambtenaren zien dat het uitblijven van keuzes over onderwerpen waarover in de raad stevig van mening wordt verschilt negatief uitpakt, hoe adviseer je de politiek daar dan over? Als ambtenaren herkennen dat verschillende politieke ambities elkaar in de praktijk negatief beïnvloeden of als koppelkansen mogelijk zijn, hoe adviseer je de politiek daar dan over? Als de organisatie ziet dat de inzet op korte termijn ten koste gaat van anticipatie op toekomstige uitdagingen als een tekort aan zoetwater, hoe adviseer je de politiek daar dan over?

Soms gaat ambtelijke advisering vooral over het op een rij zetten van de feiten. Feiten op basis waarvan de politiek eigen keuzes kan formuleren en strijd kan voeren over verschillende gewenste toekomsten. Maar in de bovenstaande voorbeelden is ook een ander soort ambtelijke advisering denkbaar. Het op een rij zetten van verschillende scenario's met kansen en bedreigingen bijvoorbeeld. Of het aangeven van de grenzen van een systeem. Het is bovendien niet alleen de vraag welke vormen van ambtelijke advisering mogelijk zijn, maar ook welke wenselijk zijn. Wat voor ambtelijke advisering wil de politiek op verschillende onderwerpen ontvangen? Maar ook, wat wil en kan de ambtelijke organisatie zelf?

1 Naast het onderhandelaarsdossier stelde de gemeente Haarlemmermeer ook een overdrachtsdossier voor het college en een kennismakingsdossier voor nieuwe raadsleden op.

Politiek-ambtelijk adviseren vraagt om het vinden van een verhouding tussen twee verschillende logica's: enerzijds die van ambtelijk *kennis bieden en streven naar consensus* over wat wordt gedaan en zinvolle aanpakken zijn voor maatschappelijke opgaven en de ambtelijke organisatie, anderzijds die van politieke *strijd en conflict* over hoe maatschappelijke kwesties, opgaven en ontwikkelingen in de samenleving dienen te worden begrepen en welke waarden daarin zwaarder wegen.[2] Het zijn twee logica's die niet vanzelf bij elkaar komen: kennis en kwesties. Ambtelijke advisering kan altijd, zeker bij verkiezingen en de daaropvolgende (in)formatie, politiek worden. Wat ambtelijk wordt gezien als informatievoorziening kan politiek worden uitgelegd als beïnvloeding en andersom kan dat wat politiek wordt gezien als verzoek om informatie ambtelijk worden uitgelegd als een vorm van politiek bedrijven via de ambtelijke advisering. Voor de ambtelijke organisatie in het algemeen en de gemeentesecretaris, als algemeen directeur van die organisatie, in het bijzonder is er steeds sprake van een dilemma tussen strategisch leiderschap tonen (afwegingen maken omtrent de mate waarin mogelijk politiek gevoelige advisering in deze periode passend is) en politieke neutraliteit behouden (afstand bewaren tot het zich autonoom voltrekkende proces in politieke onderhandelingen). Dat is een lastige, maar tegelijkertijd noodzakelijke, balanceeract om te komen tot een goed samenspel tussen politiek en ambtelijke organisatie.

Het algemene inzicht dat politiek daarin leidend is en de ambtelijke organisatie volgend, helpt hier niet altijd. Het is tenslotte ook zinvol om bij onuitvoerbare politieke voornemens de politiek daar proactief en tijdig over te informeren om teleurstelling en veel gedoe later te voorkomen of om in geval van schaarste de politiek erop te wijzen dat niet alles zomaar (meer) overal, tegelijk kan – waarbij altijd de vraag blijft hoeveel ruimte de politiek geeft en wat zij zich aan dergelijke adviezen gelegen laat liggen. Hoever ambtelijke advisering (in bijvoorbeeld het onderhandelaarsdossier) kan of moet gaan, is daarmee dus geen vaststaand gegeven. Ambtelijke advisering kan een strikt feitelijk karakter hebben, maar dat hoeft niet. In onderstaand schema geven we een ladder weer voor de mate waarin ambtelijke advisering in de politieke logica kan treden. Hierbij geldt dus niet per se 'hoe politiek pregnanter, hoe beter'; het gaat om het hanteren van de passende trede(n) gegeven de context.

2 Schulz, M., Lubbers, T., Van Twist, M., & Frankowski, A. (2024). *Leren tussen consensus en conflict: Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied*. Den Haag: NSOB.

*Tabel 1. Een politiek-ambtelijke adviseringsladder*

| TREDE | AMBTELIJKE ROL | WAT JE WEL DOET | WAT JE NIET DOET | WANNEER |
|---|---|---|---|---|
| **1. Technisch beschrijvend** | Zuiver informerend, feitelijk, beschrijvend | Feiten, stand van zaken, lopende processen | Waarderingen, scenario's, keuzes bespreken | Stabiele beleidsomgeving, strikte feitelijkheid is expliciet gewenst |
| **2. Professionele duiding** | Feiten en professionele uitleg van consequenties | Uitleggen wat beleidsopties betekenen voor uitvoering, kansen en risico's benoemen | Voorstellen doen voor politieke keuzes | Wanneer snel inzicht nodig is in uitvoerbaarheid |
| **3. Scenario-vorming** | Aanbieden van keuzemogelijkheden, zonder voorkeur | Varianten verkennen (bijv. licht – midden – zwaar), maatschappelijke effecten inzichtelijk maken | Sturen naar een voorkeursvariant | Wanneer toekomstkeuzes complex zijn en overzicht nodig is |
| **4. Strategische signalering** | Duidelijk maken waar keuzes onvermijdelijk worden | Signaal geven: "hier moet straks gekozen worden", samenhangen zichtbaar maken, conflicterende opgaven uitlichten | Politieke richting bepalen of adviseren welke keuze 'beter' is | Wanneer schaarste of contradicties in beleid keuzes afdwingen |
| **5. Strategisch-adaptief adviseren** | Proactief adviseren over volgorde, timing, condities | Adviseren hoe keuzes samenhangen, welke randvoorwaarden nodig zijn, welke timing of framing strategisch slim is | Politieke inhoudelijke voorkeuren verdedigen of formuleren | Bij grote opgaven die niet tegelijk, altijd, helemaal, overal kunnen |
| **6. Grenzen van het systeem benoemen** | Open aangeven dat politieke prioriteiten elkaar uitsluiten | Zeggen: "Niet alles kan. Deze varianten botsen.", politiek-bestuurlijke dilemma's expliciteren | Keuzes invullen of hiërarchie bepalen | In financieel krappe situaties of complexe meerjarige programma's |
| **7. Politieke voorbereidings-dialoog** | Het gesprek faciliteren waarin politiek zelf haar keuzes verkent | Vragen stellen ("wat vindt u zwaarder wegen?"), interdependenties duiden, politieke zelfreflectie stimuleren | Standpunten suggereren of richting geven | Wanneer de politiek richting moet vinden, en de organisatie voorspelbaarheid nodig heeft |

Welke trede, of combinatie van treden, van politiek-ambtelijke advisering het meest passend is, zal steeds opnieuw moeten worden bepaald. Dit doen politiek en ambtelijke organisatie samen, in interactie, en in iedere overheidsorganisatie leidt dat tot andere uitkomsten. De politiek zal zelf bepalen in welke mate en vorm ambtelijke advisering wenselijk en passend wordt geacht. Zo zal de ene politieke constellatie vooral vragen om strikt feitelijke advisering, terwijl de andere meer behoefte kenbaar maakt aan scenario's of misschien wel strategisch adaptieve advisering. Dat schept en beperkt de ruimte voor het soort advisering dat de ambtelijke organisatie effectief kan inzetten. De ambtelijke organisatie zal daarnaast zelf een inschatting maken van het soort advisering dat nodig is bij verschillende vraagstukken. Zo zal vanuit ambtelijk perspectief het ene vraagstuk zich goed lenen voor het opstellen van scenario's – een open benadering van diverse mogelijke toekomsten – terwijl andere vraagstukken meer noodzaken tot het benoemen van de grenzen van het systeem – een benadering waarin ook het beperken van opties een belangrijke rol speelt. Het gaat niet alleen om wat de ambtelijke organisatie wil, maar ook wat het *kan* bieden. Historisch gegroeide patronen en bestaande capaciteiten spelen een belangrijke rol. In de ambtelijke organisatie zijn vanuit het verleden werkwijzen ingesleten en bepaalde capaciteiten ontwikkeld, waardoor de organisatie bepaalde treden van politiek-ambtelijke advisering eenvoudiger kan betreden dan andere.

Kortom, hoever ambtelijke advisering het politieke domein kan betreden, is zowel afhankelijk van wat de ambtelijke organisatie nodig vindt en op dat moment in staat is om te bieden, als van wat de politiek zelf wenselijk en passend acht. Het draait dus voor een groot deel ook om de politiek-ambtelijke verhoudingen en het gesprek dat tussen politiek en ambtelijke organisatie over die advisering wordt gevoerd – *it takes two to tango.*

## 1.2 Neutraliteit als fictie: nuttig én belemmerend

In het laatste halve jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen bevindt de ambtelijke organisatie zich in een bijzondere 'tussenfase'. Hoewel die formeel niet bestaat, laat de praktijk zien dat zittende colleges ervoor kiezen geen grote nieuwe, politiek gevoelige beslissingen meer te nemen in afwachting van de komst van het nieuwe college. Ondertussen werkt de ambtelijke organisatie zowel aan lopende zaken als aan het voorbereiden van de volgende bestuursperiode. In de normale situatie is de politiek bovengeschikt aan de ambtelijke organisatie, maar ten tijde van de tussenfase, tijdens de

voorbereiding van de bestuurswissel is die rolverdeling niet zo helder.[3] Niet alleen is er ruimte te vinden in dit politieke 'primaat' (politiek bepaalt wat er gebeurt en de ambtelijke organisatie moet volgen), er is tegelijkertijd ook de vraag naar wie de ambtelijke organisatie dient te luisteren; het oude college is formeel nog in functie en vanuit de (in)formerende politieke partijen ontstaat in de praktijk vaak ook al enige politieke sturing. Tijd en aandacht gaan dus niet alleen naar de zittende politiek, maar ook het nieuwe, nog onbekende, vraagt al tijd en aandacht. Terwijl de huidige gekozen politieke constellatie er nog zit, wordt er achter de schermen beetje bij beetje voorgesorteerd op de komende constellatie.

In deze tussenfase is politieke neutraliteit een nuttige fictie voor de ambtelijke organisatie in het algemeen en voor specifieke ambtenaren die dichter bij het (in)formatieproces zitten in het bijzonder.[4] Ambtenaren zijn neutraal, in de zin dat ze geen eigen politieke agenda nastreven. Dat maakt een professionele rolopvatting mogelijk: 'ik dien de samenleving', 'ik werk voor de hele raad'. Daardoor ontstaat ruimte om over politieke thema's te adviseren zonder (snel) te worden gepolitiseerd.

Tegelijkertijd is neutraliteit ook een belemmerende fictie. Ambtelijke neutraliteit maskeert dat ambtelijk werk ook normatief en interpretatief is, bijvoorbeeld in de cijfers die worden gepresenteerd en de kansen, risico's en handelingsopties die worden benoemd of juist niet. Tegenover het beeld van het politieke primaat valt ook een ander beeld te plaatsen, namelijk het idee van de ambtelijke organisatie die bijvoorbeeld omwille van uitvoerbaarheid of organisatorische afwegingen omtrent de inpasbaarheid van politieke voorkeuren bewust aan de politiek adviseert over consequenties en effecten van politieke keuzes – wat ook kan worden uitgelegd als de ambtelijke organisatie als uitoefening van de 'vierde macht'. Vanuit deze optiek heeft de ambtelijke organisatie als staande bureaucratie een sterke positie om de politieke koers te beïnvloeden. Juist in de overgangsperiode van een oude naar een nieuwe politieke realiteit is daar ruimte voor. Wat eerder gestold leek, wordt weer vloeibaar. Vastgezette keuzes komen los, taboes worden bespreekbaar en zaken die politiek onmogelijk leken, kunnen ineens weer op tafel komen. Sterker nog, als de ambtelijke organisatie die ruimte niet benut kan dat ook de politieke ruimte beperken om van koers te veranderen.

3 Frissen, P. H. A., van der Steen, M., van der Spek, R. J., Karré, P. M., Wiemer, E., Peeters, R., Tseng, S. S. H., & van Twist, M. J. W. (2011). *Niets te zien: De ambtelijke voorbereiding van een kabinetswissel*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

4 Den Uijl, H. & Van van der Kaaij, C. (2025). Ambtelijke ficties: nuttig én gevaarlijk. In M. De Jongh & M. Van Staden (Red.), *Ficties in de ambtelijke ethiek? Weerslag van een symposium in drie vensters* (pp.89-101). Rijksoverheid.

De ambtelijke organisatie hanteert bewust of onbewust bandbreedtes in politieke advisering die de status quo bedoeld of onbedoeld kunnen bestendigen.

Tijdens een bestuurswissel is vanuit de ambtelijke organisatie de lege plek van de macht direct merkbaar. Terwijl oud en nieuw elkaar afwisselen houden de ambtenaren de boel draaiende. De voorbereiding op de nieuwe bestuursperiode oefent daarmee ongewone druk uit op de ambtelijke organisatie. Het is onderdeel van de ambtelijke professionaliteit om daar behendig mee om te gaan en twee ingewikkelde taken met elkaar te verknopen: op de winkel passen en achter de schermen bezig zijn met de nieuwe politiek.

## 1.3 Ondertussen in Haarlemmermeer: werken aan vorm én inhoud

*Achteraf weten we alles van tevoren*. Dat kenmerkt het traject dat zich het afgelopen jaar achter de schermen van Haarlemmermeer afspeelt. Dat begint met de keuze van de gemeente Haarlemmermeer om ten behoeve van de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2026 in te zetten op een andere vorm van advisering. Centraal staat hierbij het, voor het onderhandelaarsdossier, identificeren van kwesties die politiek van betekenis geacht zouden kunnen worden. Met die keuze komt de vraag (die in alle overheidsorganisaties speelt) mee hoe een ambtelijke organisatie kan komen tot *pregnanter politiek adviseren*; politieke advisering die verder gaat dan technische feitelijke rapportage van activiteiten en de stand van zaken. Die zoektocht zijn wij, vanuit de NSOB, samen met medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer aangegaan.[5]

Dit essay is de opbrengst van dat zoekende proces waarin vaak het gevoel bestond dat zodra iets duidelijker werd in dat traject iedereen het graag eerder zou hebben geweten. In dit essay staat het ineens op papier, maar daar is een intensief proces aan vooraf gegaan: een traject van onderzoeken-in-de-praktijk, waarin vorm en inhoud niet vooraf vaststaan. Samen met de kerngroep (een groep strategische medewerkers van de gemeente) en vervolgens een selectie van ambtelijke trekkers onderzoeken we hoe de politiek tijdens de coalitieonderhandelingen en daarna de nieuwe raad en het nieuwe college, politiek pregnanter zijn te adviseren. En dat zonder de politieke openheid – en dus de verscheidenheid aan kwesties en keuzes – te overstemmen met ambtelijke kennis en deskundigheid.

5 Dit traject maakte deel uit van een bredere beweging binnen de gemeente Haarlemmermeer om het strategisch vermogen van de gemeente te versterken.

Om hier te komen werken wij met de betrokken ambtenaren in een tweeledig traject: ten eerste stellen we de organisatie in staat om anders te denken en te handelen dan voorheen gebruikelijk was; ten tweede zorgen we dat de inhoudelijke kwesties kloppend en relevant zijn. Een onderzoekend proces als dit brengt onvermijdelijk onzekerheid met zich mee. Wat levert het op? Hoe gaat het werken? Dat weten we niet vooraf. Uiteindelijk valt of staat het bij de inzet van medewerkers die het anders durven doen.

Nu is het voorjaar van 2026 en leidt het traject tot een andere aanpak. Trekkers zitten met elkaar om tafel en er vinden domeinoverstijgende gesprekken plaats over strategische kwesties voor de komende bestuursperiode. Deze nieuwe vorm van strategische advisering kijkt niet alleen naar afzonderlijke thema's, maar legt de verwevenheid tussen opgaven bloot: hoe grijpen keuzes op elkaar in en welke afhankelijkheden spelen mee? Tegelijk maakt zij kwesties specifiek met de onderliggende waardenafwegingen die vragen om politieke keuzes. En ze maakt concreet waar en wanneer een kwestie zich voordoet en wat de implicaties daarvan zijn – niet alleen op korte termijn, maar ook in het doorwerken van besluiten op de lange termijn. Achteraf wordt alles duidelijk – maar die duidelijkheid ontstaat niet vanzelf. Ze wordt stap voor stap gemaakt, in een gezamenlijke zoektocht. Voorlopig is dat gestold in twee concrete uitkomsten van dit traject: het onderhavige essay van de NSOB en een product met uitdagingen voor de volgende coalitieperiode dat is gemaakt door de ambtelijke organisatie.[6] Hiermee legt de organisatie een basis voor het samenspel met college en raad in de komende jaren – en voor een nieuwe werkwijze van ambtelijk adviseren waaraan andere overheidsorganisatie zich kunnen spiegelen.

## 1.4 Politiek(er) adviseren: drie elementen

Politiek pregnantere advisering gaat verder dan weergave van de stand van zaken met een lijst van lopende projecten. Het gaat om het inzetten van de hogere tredes van de politiek-ambtelijke adviseringsladder, zoals het aanbieden van keuzemogelijkheden (3e trede), het duidelijk maken waar keuzes onvermijdelijk worden (4e trede), het in samenhang bezien van de verschillende complexe opgaven (5e trede) of het open aangeven dat politieke prioriteiten elkaar uitsluiten (6e trede). De vraag hoe dat hier is te bewerkstelligen en tot welke kwesties de gemeente Haarlemmermeer dan komt, staat centraal in dit essay.

6 Gemeente Haarlemmermeer. (2026). Uitdagingen raadsperiode 2026-2030.

**Een ander onderhandelaarsdossier: lange termijn vraagstukken en schaarste noodzaken tot keuzes**

Waar de gemeente in het verleden over het algemeen veel ruimte had, zowel fysiek als financieel, zijn daar de afgelopen bestuursperiodes meer beperkingen ontstaan en wordt er de komende jaren steeds meer schaarste verwacht. Terwijl de gemeente groeit in aantallen inwoners en van stevige economische omvang blijft, neemt de concurrentie om de beperkte fysieke ruimte toe en loopt de organisatie steeds meer tegen de grenzen van de gemeentelijke capaciteiten aan. Zo komen in Haarlemmermeer verschillende grote ruimtelijke claims samen. Niet alleen vanwege de eigen ambities, maar ook vanwege de ambities van anderen, bijvoorbeeld het Rijk. Er zijn woonambities (een 'schaalsprong' van minimaal 20.000 woningen voor 2040), ambities op het gebied van natuur en klimaatadaptiviteit (o.a. de aanleg van duurzame waterstructuren bij PARK21 en de gemeentelijke vergroeningsmissie), economische ambities (o.a. het sturen op en beoordelen van ruimteclaims voor datacenters), sociale ambities (o.a. het project Buurtsaam bij Overbos met voorzieningen gericht op sociale cohesie, vergrijzing en vergroening – zie het slot van paragraaf 2.1), en ambities ten aanzien van de energietransitie (o.a. de aanleg van een nieuwe energie-infrastructuur die concurreert met de aanleg van warmtenetten).

Deze opgaven strijden om dezelfde gronden (blijft deze plek behouden voor natuur, wordt het ingezet voor woningbouw, past er een zonnepark of wellicht toch eerder een datacenter?), budgetten (geld kan maar één keer worden uitgegeven) en menskracht (hoeveel capaciteit wordt er ingezet om doelen te bereiken?). Soms zijn ambities te verbinden en zijn bronnen te bundelen. Maar er is ook sprake van elkaar uitsluitende of met elkaar schurende ambities. Naarmate de strijd om schaarse ruimtes groter wordt, zijn politieke keuzes des te noodzakelijker.

Dat zijn keuzes ten aanzien van onderwerpen zoals woningbouw, zoetwatervoorziening en bedrijvigheid die voor decennia de nieuwe ruimte, grenzen en kaders vormgeven. Waar veel van deze ambities sterk gekoppeld zijn aan korte termijn belangen (zoals: jongvolwassenen aan een woning helpen die nu het ouderlijk huis niet uit komen, instellingen op het net helpen die anders jarenlang op de wachtlijst blijven staan, zorgen voor een financieel gezonde gemeente in het licht van het komende 'ravijnjaar'), zijn de gevolgen van keuzes in het hier en nu op lange termijn groot. Zoals beslissingen tijdens het droogleggen van het Haarlemmermeer bepalende grenzen en eigenschappen hebben meegegeven aan het landschap, zullen de huidige keuzes ook bepalend zijn voor het leven, wonen en werken in de gemeente Haarlemmermeer voor toekomstige generaties inwoners en ondernemers. Terwijl schaarste de aandacht naar het hier en nu trekt, is tegelijkertijd een tegengestelde beweging nodig: het bezien van keuzes in het perspectief van →

de langetermijnontwikkeling van de gemeente Haarlemmermeer. Wat voor gemeente willen wij zijn, en voor wie? Hoe gaan we bijvoorbeeld om met water en duurzaamheid in tijden van klimaatverandering en haar gevolgen als zeespiegelstijging, bedreigingen voor het zoetwater en extreme weersomstandigheden? Hoe bewaken we democratische waarden in tijden van mogelijk ondermijnende effecten van veranderende geopolitiek, de ontwikkeling van AI en desinformatie? Dit zijn het soort trage vragen die passen bij politiek pregnant adviseren over de lange termijn.

Het ontwikkelen van meer pregnante politieke advisering gaat niet alleen om de inhoudelijke richting (bijvoorbeeld adviseren over de 'mogelijke' of 'juiste' keuzes), maar om het domeinoverstijgend bij elkaar brengen van de gevolgen en effecten van schaarste, op korte en lange termijn. Daarbij gaat het erom inzichtelijk te maken wat het betekent om het één te doen en het ander te laten en wat het betekent om het één te intensiveren en het ander af te bouwen, toegespitst op de komende bestuursperiode. Oftewel: welke politiek-maatschappelijke kwesties kunnen (en waarschijnlijk zullen) in de komende bestuursperiode aan de orde komen, waar en wanneer doen die zich voor en wat kan de betekenis daarvan zijn op korte en lange termijn? *Een kwestie* zien we daarbij als een botsing tussen politieke wensen die door schaarste niet allemaal gerealiseerd kunnen worden waardoor keuzes nodig zijn. Door het identificeren van dergelijke kwesties kan de ambtelijke organisatie (in)formerende politieke partijen zicht geven op wat hen in de komende bestuursperiode te wachten staat, zodat ze dit in hun politieke onderhandelingen kunnen betrekken.

Nader bezien gaat het bij het vormgeven van ambtelijke advisering op de verschillende treden om steeds weer andere invulling van drie elementen:

- *Thematiseren:* het benoemen en ordenen van de mogelijk politieke relevante ontwikkelingen en onderwerpen;
- *Toespitsen:* specifiek maken van kwesties voor politieke aandacht, strijd en besluitvorming;
- *Timen & lokaliseren:* adviseren over wanneer en waar kwesties politiek (gemaakt kunnen of moeten) worden, ook in het licht van de lange termijn en andere relevante bestuurlijke niveaus en verbanden.

Welke invulling krijgen deze drie T's bij advisering (in het onderhandelaarsdossier) volgens de hogere treden op de politiek-ambtelijke adviseringsladder, ten opzichte van het adviseren volgens de eerste trede (technisch beschrijvend)? Allereerst de eerste trede. Daarin wordt *thematisch* gekozen voor een *stapeling van overzichten* uit verschillende beleidskokers. Een dergelijke scheiding van beleidsthema's is overzichtelijk en komt logisch voort vanuit de inbreng van de expertise die in de verschillende directies en afdelingen aanwezig is.

Ten tweede wordt daarin beperkt *toegespitst* door een nadruk op *feiten en cijfers*. De toon is technisch en feitelijk geformuleerd, waarmee het de eigen kennispositie laat spreken zonder zich te begeven op het terrein van de politiek. Ten derde krijgen *timing en terrein* concreet vorm in een focus op *de recente en huidige, meer algemene stand van zaken*. De politiek ontvangt als het ware een 'scan van het heden' op het niveau van beleidsterreinen (los van specifieke projecten of gebieden). Die scan schetst het verhaal tot nu toe en geeft, op basis van beschikbare budgetten en vastgelegde afspraken, een beeld van wat in *de komende periode* te verwachten is. De optelsom van deze drie elementen is een onderhandelaarsdossier dat werkt als een overzicht van de lopende beleidsdossiers: stevig, degelijk, professioneel, maar niet onder alle omstandigheden voldoende in staat om de politiek daadwerkelijk te voeden of richting te geven. En daarom gebeurt het – ondanks alle moeite en inspanning – met regelmaat dat het onderhandelaarsdossier terzijde wordt geschoven.

Adviseren volgens de hogere tredes gaat over het anders invullen van deze drie T's (zie ook bijlage 2). *Thematisch* vraagt niet om een optelsom van de separate beleidskokers, maar juist het centraal stellen van de *verwevenheid* van wat er speelt op verschillende beleidsterreinen. Vraagstukken als de schaalsprong, netcongestie, en waterveiligheid moeten niet (meer) los van elkaar worden beschouwd maar vanuit het besef dat deze problemen samenhangen en dat beslissingen op het ene terrein grote gevolgen hebben op het andere terrein. Ten tweede wordt *toegespitst* op *relevante politieke aandachts- en strijdpunten* voor de komende bestuursperiode. Daarmee is de advisering gericht op bestuurlijke knelpunten en waar de frictie zit tussen onderliggende waarden. Ten derde maakt advisering zichtbaar *waar en wanneer die kwesties politiek (kunnen) worden*. Timen gaat daarbij zowel om de korte termijn (wanneer gaat dit politiek en maatschappelijk spelen, wat is verstandige omgang met timing, tempo en tijdsduur?), als de lange termijn (wat voor gemeente worden wij hierdoor; wat laten wij na aan volgende generaties?). Lokaliseren gaat zowel om waar dit gaat spelen in de leefwereld van mensen in Haarlemmermeer (bijvoorbeeld in welke wijk, bij welke groepen?) als waar dit gaat spelen op verschillende bestuurlijke tafels (bijvoorbeeld buurgemeenten, regionale verbanden, provincies, waterschappen en nationale politiek – wat is verstandige omgang met invloed vanuit en invloedsmogelijkheden op deze verschillende tafels?).

***Tabel 2. Technisch beschrijvend en pregnanter politiek adviseren in het overdrachtsdossier***

| | TECHNISCH BESCHRIJVEND POLITIEK ADVISEREN | PREGNANTER POLITIEK ADVISEREN |
|---|---|---|
| **Thematiseren**<br>Wat speelt er in de gemeente? | **Stapeling** van overzichten uit verschillende beleidskokers. | Op basis van trends en ontwikkelingen, een analyse van de **verwevenheid** tussen verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. |
| **Toespitsen**<br>Wat zijn de politiek relevante kwesties? | Nadruk op **feiten en cijfers** ('spreken voor zich'); technisch geformuleerd. | **Politieke kwesties** en mogelijke consequenties komen duidelijk naar voren. |
| **Timen & lokaliseren**<br>Waar en wanneer doen die zich voor? | Focus op de **recente en huidige stand van zaken**, op het niveau van het beleidsterrein, project- en gebiedsoverstijgend. | Focus op **strategische vertaling naar tijd en plaats**:<br>de verbinding van de korte met de lange termijn (tijd), en<br>de verbinding tussen leefwereld en verschillende bestuurlijke tafels (plaats). |

Deze drie elementen Thematiseren, Toespitsen en Timen & lokaliseren werken we in de volgende hoofdstukken één voor één uit. Daarbij laten we steeds zien hoe de toepassing daarvan vorm krijgt in de vorm van politiek pregnanter advisering voor kwesties in de gemeente Haarlemmermeer (zie Bijlage 1 voor een volledig overzicht). Voor elk conceptueel element werken we de toepassing uit aan de hand van drie illustratieve casus in de gemeente Haarlemmermeer. Deze casus zijn uitsluitend bedoeld ter verduidelijking van de besproken concepten en vormen geen complete weergave van actuele of bestaande vraagstukken binnen de gemeente. Het essay eindigt met een slotreflectie, waarin we de belangrijkste elementen van deze aanpak weer samenbrengen en ingaan op de meer structurele inbedding van deze aanpak in ambtelijke advisering. Immers, ook ná de verkiezingen kan politiek-ambtelijke advisering een verschillende mate van politieke indringendheid hebben.

# 2. Thematiseren: adviseren vanuit verwevenheid

**Grip op de verweven toekomst(en) in Haarlemmermeer**
We staan op de Geniedijk bij Rijsenhout in Haarlemmermeer. Deze dijk maakt onderdeel uit van de Stelling van Amsterdam[7] en is UNESCO Werelderfgoed. De Geniedijk is cultureel erfgoed. Dat is echter geen geïsoleerde opgave. Zichtbaar in het landschap (en soms onzichtbaar) is hoe die publieke waarde van erfgoed steeds meer met andere fysieke dragers van waarden is verweven. Rechts van ons zien we een grote zwarte doos in de ruimte, een datacenter. Links van ons, een voormalig drugslab en het naastgelegen perceel dat nu als onderdeel van een nationale pilot gebruikt wordt voor een legale wietkwekerij. Interessant is ook wat we niet zien: woningen, of althans, we zien slechts een enkele woning. Dat heeft te maken met de onzichtbare geluidsgrenzen die Schiphol door het landschap trekt en ruimtes claimen. En de dijk zelf is inmiddels geen verdedigingslinie meer maar een belangrijke ecologische verbinding waar verschillende planten, vogels en kleine zoogdieren te vinden zijn.

Allemaal publieke waarden, die elkaar tegenkomen in dezelfde ruimte. Sommige bestaan naast elkaar, sommige versterken elkaar, maar sommige verdrukken elkaar. Ze zijn verstrengeld: elkaar mogelijk makend maar soms ook verstikkend of wegdrukkend. Het is een web van afhankelijkheden en iedere beslissing op één plek in het web, heeft gevolgen voor het web als geheel.

## 2.1 Sturen in een web van afhankelijkheden

Het voorbeeld van de Geniedijk illustreert hoe verschillende maatschappelijke vraagstukken in Haarlemmermeer met elkaar verweven zijn. Zo komen culturele, economische, ecologische, infrastructurele en veiligheidsbelangen allemaal samen in en rondom deze plek. Dat is niet ‘vanzelf’ zo gekomen: keuzes uit het verleden bepalen hier welke waarden ruimte krijgen, en welke niet of minder. De ‘ruimte’ waar ze aanspraak op maken is daarbij niet alleen op te vatten als de letterlijke fysieke ruimte, maar als onder andere financiële ruimte en mentale ruimte. Hoewel niet gefixeerd, zijn die ruimtes wel beperkt en dus is er altijd sprake van waardenstrijd rondom de beperkte ruimte.

7 De Stelling van Amsterdam is een verdedigingswerk van forten, batterijen, dijken en sluizen aangelegd tussen 1881-1919.

Sturen 'op publieke waarden' is dan een wezenlijk ander perspectief dan sturen 'in verwevenheid van publieke waarden'. In het ene geval richt sturing zich primair op de ruimte voor afzonderlijke waarden (hoeveel geld geven we bijvoorbeeld uit aan woningen, onderwijsgebouwen, groenvoorzieningen – als afzonderlijke kwesties), in het andere geval richt sturing zich op een gezonde balans in het web van afhankelijkheden (hoe zorgen we voor een productieve balans tussen woningen, onderwijs en natuur en wat betekent dat voor de inzet van middelen?).

In dit hoofdstuk nemen we deze tweede vorm van sturing, gericht op de verwevenheid van waarden, als uitgangspunt voor politiek pregnantere advisering. Dat doen we omdat politiek pregnanter adviseren, in welke trede dan ook, altijd gericht is op politieke waardenafweging. Heel concreet kan dat gaan over de vraag of de politiek ecologische belangen zwaarder wil laten wegen dan economische belangen, als ze (bijvoorbeeld rond de Geniedijk) concurreren om dezelfde ruimte. En zo ja, in welke mate en vorm? Daarom werken we hier eerst het concept van 'verwevenheid' nader uit, alvorens over te gaan op toepassing op Haarlemmermeer.

Verwevenheid kan worden beschouwd als de normale toestand van het leven. Entiteiten bestaan niet losstaand, maar altijd in relatie tot andere entiteiten. Dit wordt direct zichtbaar wanneer we naar ecologische systemen kijken, waar ogenschijnlijk afgebakende objecten in feite knooppunten zijn van uiteenlopende relaties.[8] Een boom is niet slechts een boom, maar onderdeel van bodemprocessen, schimmelnetwerken, insectenpopulaties, waterkringlopen en atmosferische dynamiek. Op vergelijkbare wijze is een polderlandschap geen statisch geheel, maar een tijdelijk resultaat van geologische processen, menselijk handelen, klimatologische verschuivingen en meer-dan-menselijke praktijken.[9] Deze relationele logica beperkt zich niet tot 'de natuur', maar is evenzeer van toepassing op maatschappelijke praktijken. Een woonwijk bijvoorbeeld is geen verzameling afzonderlijke beleidsdomeinen, fysieke objecten of sociale groepen, maar een samenkomst van ruimtelijke, sociale, economische en ecologische processen die elkaar voortdurend beïnvloeden. Leefbaarheid is in dat opzicht geen eigenschap van afzonderlijke onderdelen, maar het emergente resultaat van de kwaliteit van de relaties: tussen bewoners, instituties, sociale infrastructuren en hun fysieke omgeving.

8 Morton, Timothy. (2019). *Being ecological*. MIT Press.; De Mul, J. (2024). *Welkom in het Symbioceen: over de verstrengeling van natuur, cultuur en techniek*. Boom.

9 Tsing, A., Deger, J., Keleman Saxena, A., & Zhou, F. (2024). *Field guide to the patchy Anthropocene*. Stanford University Press.

Vanuit dit perspectief komt ook het gangbare idee van autonomie onder druk te staan. Autonomie veronderstelt afgebakende actoren die los van hun context kunnen handelen, terwijl zowel ecologische als maatschappelijke praktijken juist laten zien dat handelen altijd plaatsvindt binnen een web van afhankelijkheden. In de woorden van ecofeminist María Puig de la Bellacasa: *nothing comes without it's world*.[10] Elk bestaan is onlosmakelijk verbonden met een wereld van relaties die het mogelijk maakt. In de ecologische literatuur wordt wel een onderscheid gemaakt tussen *neutrale, dissonante* en *consonante verwevenheid*. Van neutrale verwevenheid is sprake als soorten naast elkaar kunnen leven zonder wederzijdse invloed; denk bijvoorbeeld aan twee plantensoorten in een bos die verschillende bodemlagen benutten, zoals een diepwortelende boom en een oppervlakkig wortelende kruidlaag en elkaar nauwelijks beïnvloeden. Of aan nachtactieve en dagactieve dieren die hetzelfde gebied gebruiken maar elkaar zelden tegenkomen, zoals vleermuizen en reeën. Ze maken elkaar niet sterker, helpen elkaar niet, maar zijn elkaar ook niet tot last. Vertaald naar Haarlemmermeer is dit het beeld van onbegrensde ruimte waarin ambities rondom wonen, werken en leven los van elkaar konden worden verwezenlijkt.

Van dissonante verwevenheid is sprake als de ene soort de ander schaadt. In de natuur kunnen we dan denken aan allerlei parasitaire relaties waarbij de ene soort profiteert ten koste van de andere soort. Neem bijvoorbeeld een virus, zoals Covid-19, dat floreert ten koste van de mens. Of denk aan roofdier–prooi-dynamieken, bijvoorbeeld tussen wolven en reeën, waarin een tijdelijke overpopulatie van een roofdier leidt tot sterke afname van de prooisoort, gevolgd door instorting van beide populaties. Vertaald naar Haarlemmermeer is dit het beeld van toenemende schaarste waarin niet alles meer tegelijk kan en concurrentie ontstaat rondom beperkte ruimte. Moeten we bij de Geniedijk bijvoorbeeld het behoud van het erfgoed bepalend laten zijn, of voorrang geven aan economische impulsen? Nemen we de onzichtbare geluidsgrenzen voor lief of laten we op enig moment de ambities van wonen of ecologische ontwikkeling zwaarder wegen? En wat als behoud van het erfgoed beperkend is in het behalen van duurzaamheidsambities? Dissonantie vraagt overigens niet altijd om kiezen, er zijn ook slimme combinaties te maken. Zo is de pilot *Fieldlab geluidsadaptief bouwen op Schiphol Trade Park* gestart om te experimenteren met innovatieve, geluidsadaptieve woningbouw, zodat ook de beperkte ruimte benut kan worden.

10 de la Bellacasa, M.P. (2012), *'Nothing comes without its world': thinking with care*. The Sociological Review, 60: 197-216.

Van consonante verwevenheid is sprake als soorten van elkaar profiteren. In de natuur zien we dat bijvoorbeeld bij bevers die door dammen natte gebieden creëren, wat leidt tot meer ruimte voor andere soorten om te floreren. Of tussen grotere haaien en poetsvissen: de poetsvis verwijdert parasieten en zo profiteren beiden. Ze hebben voordeel van elkaars verwevenheid. Zoals de dijk die naast dat zij cultureel erfgoed is ook belangrijke ecologische verbinding vormt. Of de impulsen van Schiphol voor de werkgelegenheid in Haarlemmermeer. We spreken dan van consonante verwevenheid – wat in beleidsjargon ook wel een koppelkans wordt genoemd. In Haarlemmermeer zien we een voorbeeld van zo'n consonante verwevenheid terug in het ontwerpende onderzoek Buurtsaam.[11] Dit initiatief richt zich op het versterken van 'samenredzame wijken' en laat zien hoe sociale, ruimtelijke en institutionele processen niet los van elkaar kunnen worden gedacht. In de Hoofddorpse wijk Overbos – gebouwd in de jaren '80 – is een ontwerpteam samen met de gebiedscoalitie aan de slag gegaan om nieuwe vormen van verbinding te organiseren. Daarbij is een zogeheten 'golvenbenadering' ontwikkeld: door concrete bouwstenen (projecten en beleidsvoorstellen) te koppelen aan grotere ruimtelijke ontwikkelingen ('golven') ontstaat ruimte om koppelkansen bewust te ontwerpen en te verzilveren. Cruciaal is dat sleutelfiguren uit de wijk een centrale rol spelen in het verbinden van bewoners en het versterken van sociale netwerken. Het traject heeft geleid tot een wijkprogramma dat niet één ambitie prioriteert boven andere, maar juist inzet op het productief maken van hun onderlinge verwevenheid.

## 2.2 Nut en noodzaak van afbakening

Overheidsorganisaties sturen dus te midden van die complexe verwevenheden van het maatschappelijke leven. Het inzicht dat alles met alles samenhangt roept in de praktijk ook bestuurlijke verlegenheid op: als alles samenhangt, hoe kan er dan nog doelgericht worden gestuurd? Ingrijpen in het ene domein heeft immers vrijwel altijd onverwachte en onbedoelde effecten elders. Juist deze verlegenheid vormt historisch gezien een belangrijke aanleiding voor de inrichting van (publieke) organisaties langs het principe van afbakening.

In de praktijk richten overheden zich niet op het maatschappelijke leven als geheel, maar op afgebakende delen daarvan. Stap voor stap zijn onderdelen van het leven onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de verzorgingsstaat gebracht, elk met eigen bevoegdheden, routines en expertises. Zo zijn

11 Rijksoverheid. (z.d.). BuurtSaam. Ontwerpend onderzoek Haarlemmermeer - Overbos. https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/documenten/2025/02/04/buurtsaam---haarlemmermeer---overbos.

overheidsorganisaties – gemeenten inbegrepen – gegroeid tot wat metaforisch kan worden begrepen als omvangrijke bouwwerken: een aantal hoofdgebouwen, ieder met een eigen indeling, gangen en kamertjes. In die kamers bevindt zich specialistische kennis en ervaring; hoe verder vertakt, hoe dieper de expertise. In de gemeentelijke organisatie van Haarlemmermeer is deze afbakening bijvoorbeeld fysiek zichtbaar omdat het sociale domein is gevestigd in het centrum van Hoofddorp, terwijl het fysieke domein tijdelijk is ondergebracht op een bedrijventerrein elders.

Elk deelaspect van het maatschappelijke leven kent zo een eigen verantwoordelijke deelorganisatie. Dit bouwwerk is bovendien nooit af. In de loop der tijd worden steeds nieuwe delen aangebouwd die opnieuw een aspect van het complexe geheel representeren. Neem bijvoorbeeld domeinen als zorg, economie, mobiliteit en veiligheid. Vanzelfsprekend zijn deze onderling verweven en beïnvloeden ze elkaar voortdurend. Voor het dagelijks functioneren van een gemeente is deze complexiteit niet hanteerbaar zonder ordening en afbakening. Afbakening is daarbij bedoeld als een werkbare reductie die het mogelijk maakt om te organiseren, te beslissen en te handelen.

Dit soort ordening heeft duidelijke voordelen. Het maakt specialisatie mogelijk, bevordert efficiënt samenwerken binnen teams en biedt een pragmatische structuur voor taakuitvoering. Tegelijkertijd nodigt Rijksoverheid. (z.d.). BuurtSaam. uit tot het benaderen van maatschappelijke vraagstukken vanuit afzonderlijke beleidskokers. Zolang er voldoende bestuurlijke en maatschappelijke ruimte bestaat, kunnen ontwikkelingen binnen die kokers naast elkaar plaatsvinden. De spanning ontstaat wanneer die ruimte afneemt en opgaven elkaar steeds vaker raken, overlappen of zelfs verdringen.

De energietransitie in Haarlemmermeer vormt daarvan een illustratief voorbeeld. De gemeente staat voor de opgave haar energievoorziening te verduurzamen, aangejaagd door nationale doelstellingen en de Regionale Energiestrategie. In reactie daarop zet de gemeente sterk in op versnelling via elektrificatie, onder meer door de aanleg van zonneakkers langs de A5 en A9 en een windpark langs de A4 en A44. Deze inzet krijgt vorm binnen een team dat een programmatische aanpak hanteert door de samenhang op te zoeken met andere teams en afdelingen. Zo komen verschillende vormen van kennis en ervaring bijeen, waardoor initiatieven snel worden ontwikkeld en de gemeente zichtbare voortgang boekt. Zo stijgt het aandeel elektriciteit uit zon en wind in Haarlemmermeer van 3 TJ in 2010 naar 699 TJ in 2023. Maar terwijl de elektrificatie versnelt, groeit het elektriciteitsnet onvoldoende mee, waardoor nieuwe projecten vertraging oplopen en kleinschalige initiatieven stranden door een gebrek aan netcapaciteit. Ook in de fysieke ruimte heeft dit gevolgen voor andere, hiermee verweven vraagstukken.

Wat begon als een succes binnen één beleidskoker ontwikkelt zich daarmee tot een bredere bestuurlijke kwestie, waarin de nadelen van afbakening zichtbaar worden. De energietransitie speelt zich af te midden van ruimtelijke, infrastructurele, economische en maatschappelijke vraagstukken. De kunst is om de waarde van afbakening intact te houden en tegelijkertijd recht te doen aan die verregaande verwevenheid en de druk daarop die voortkomt uit schaarste.

## 2.3 Tussen vereenvoudigd en verweven thematiseren

Thematiseren vormt het eerste aangrijpingspunt voor een meer pregnante vorm van politieke advisering. Het betreft de wijze waarop politiek relevante vraagstukken worden benaderd, benoemd en geordend. Thematiseren gaat over het selecteren en structureren van ontwikkelingen en onderwerpen die politiek van betekenis kunnen zijn. Afhankelijk van de trede op de politieke adviseringsladder krijgt deze thematisering een andere vorm en speelt verwevenheid een grotere rol.

Op de eerste treden van de politieke adviseringsladder gebeurt thematiseren langs de afgebakende lijnen van de organisatie. Opgaven worden afzonderlijk benaderd en binnen gescheiden portefeuilles geadresseerd. Vanuit gespecialiseerde professionaliteit worden per domein of portefeuille politiek-ambtelijke adviezen uitgebracht. Naarmate we verder op de ladder komen richting politiek pregnante advisering, krijgt de verwevenheid van opgaven een steeds belangrijkere plaats in de advisering. Opgaven worden dan niet langer los van elkaar beschouwd, maar expliciet in samenhang gebracht. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de bekende scenariovormingsstrategie, waar twee ontwikkelingen in een kwadrant met elkaar worden verbonden en zo vier verschillende ontwikkelrichtingen ontstaan. Of in strategisch-adaptief adviseren, waar juist ruimte wordt gemaakt voor het gesprek over hoe uiteenlopende opgaven zich tot elkaar verhouden en elkaar beïnvloeden.

Ook hier geldt: geen van beide vormen van thematiseren is op zichzelf beter of slechter. Het gaat erom kwesties zó te presenteren dat dit passend is bij de (maatschappelijke, politieke, ambtelijke) context van dat moment. In relatief stabiele beleidssituaties is het vaak wenselijk en efficiënt om vanuit een afgebakende ordening te adviseren. Het is doorgaans niet doelmatig om bij elk advies over bijvoorbeeld gemeentelijke bereikbaarheid ook steeds de samenhang met alle andere domeinen expliciet uit te werken. Wanneer een beleidssituatie echter onstabiel(er) wordt, wanneer bestaande oplossingen vastlopen en/of wanneer politiek behoefte is aan strategische advisering en andere handelingsopties, kan het juist verstandig zijn om onderwerpen die

in het maatschappelijk leven nauw met elkaar verweven zijn ook als zodanig te thematiseren.

**Thematiseren: handreiking voor ambtenaren die zelf aan de slag willen**
Wie in de eigen organisatie politiek(er) wil adviseren, kan gebruik maken van de onderstaande stappen van 'thematiseren' zoals we die in de gemeente Haarlemmermeer hebben toegepast:

1. Maak een shortlist van een aantal relevante strategische thema's. Bijvoorbeeld de schaalsprong, de vitale wijken, de energietransitie, de …
2. Formuleer per thema een 'voorliggende strategische afweging', zoals 'welke impact wil de gemeente Haarlemmermeer hebben op thema x/y (bijvoorbeeld: 'op de gezondheid van inwoners' of 'op het vestigingsklimaat in de gemeente').
3. Verken per thema relevante trends en ontwikkelingen op nationaal niveau en gemeentelijk niveau. Maak gebruik van rapporten van externe kennis- en adviesorganen, de eigen Kennisafdeling en ambtelijke kennis en ervaring.
4. Breng op basis van de trends en door middel van gesprekken over afdelingen heen de verwevenheden met verschillende beleidsdomeinen in kaart. Maak daarbij onderscheid tussen neutrale, consonante en dissonante verwevenheid: respectievelijk neutraal naast elkaar bestaande, elkaar (potentieel) versterkende ontwikkelingen en elkaar (potentieel) begrenzende, beperkende of bestrijdende ontwikkelingen. Wat zijn de voornaamste verwevenheden rondom de geformuleerde strategische afweging?

## 2.4 Toepassing op politiek(er) adviseren in Haarlemmermeer

Politiek(er) adviseren begint bij Thematiseren: waarover adviseren wij? Hieronder illustreren wij aan de hand van enkele zelf geformuleerde casus hoe politiek(er) adviseren vormt krijgt door daarbij verwevenheid als uitgangspunt te nemen.

**a. Samenleven in veerkrachtige gemeenschappen**
Richting 2040 groeit Haarlemmermeer door tot meer dan 200.000 inwoners en ontwikkelt de gemeente zich verder tot een overwegend stedelijk gebied. Deze demografische ontwikkeling staat niet op zichzelf, maar is verweven met bredere vragen rond sociale cohesie, maatschappelijke weerbaarheid en toenemende geopolitieke onzekerheid. Deze groei voltrekt zich namelijk

binnen een sterk gedifferentieerd sociaal landschap, waarin inwoners dagelijks participeren in uiteenlopende sociale netwerken die van betekenis zijn in de dagelijkse leefkwaliteit, maar ook als vangnet fungeren in tijden van kwetsbaarheid of tegenslag. Een centrale ontwikkeling daarin is de snelle vergrijzing van de bevolking. Het aantal pensioengerechtigden in Haarlemmermeer groeit de komende tien jaar door naar circa 35.000, met een sterke toename van 75- en 85-plussers, wat leidt tot (ook als nationale trend gesignaleerde[12]) *dubbele vergrijzing*: meer ouderen die bovendien langer leven met een toenemende fase van kwetsbaarheid. Daarmee neemt de vraag naar ondersteuning toe, terwijl modellen laten zien dat de arbeidsmarkttekorten in zorg en welzijn in de regio de komende tien jaar zullen verviervoudigen. De opgave is daarmee niet alleen financieel, maar raakt fundamenteel aan de vraag wie de zorg en ondersteuning daadwerkelijk kan en wil leveren. De kans is groot dat in het zorgdomein in toenemende mate wordt gekeken naar informele netwerken. Dit terwijl er ook naar gemeenschappen wordt gekeken als het gaat om veiligheid, bijvoorbeeld als het gaat om maatschappelijke veerkracht bij het omgaan met onverwachte crises zoals pandemieën, stroomuitval of extreem weer.

**b. Werken in een toekomstbestendige economie**

Haarlemmermeer is een economische topregio met een sterk cluster van internationale bedrijven en een dominante logistieke sector rond Schiphol, wat de gemeente tot één van de belangrijkste werklocaties van Nederland maakt. Per inwoner heeft de regio Haarlemmermeer het hoogste bruto binnenlands product van Nederland.[13] Deze economische voorspoed heeft ook grote impact op het reizen, wonen en werken in Haarlemmermeer. In de gemeente zijn ongeveer twee keer zoveel banen (circa 180.000) als de werkzame beroepsbevolking groot is (ongeveer 90.000), terwijl twintig procent van deze banen wordt ingevuld door mensen die ook in Haarlemmermeer wonen. Tegelijkertijd werkt meer dan zestig procent van de Haarlemmermeerse werknemers buiten de gemeentegrenzen.[14] De arbeidsmarkt manifesteert zich daarmee nadrukkelijk als een regionaal fenomeen, wat zich dagelijks vertaalt in een zeer grote inkomende pendel van circa 130.000 forenzen en tevens een aanzienlijk stroom uitgaande forenzen. Op die manier hangt het economische profiel van Haarlemmermeer sterk samen met het mobiliteitssysteem en de bijbehorende ruimtevraag, inclusief

12 Zie het rapport '*Gematigde groei*' van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

13 Haarlemmermeer. (2025). *Haarlemmermeer van 2026 naar 2036 [Economische toplocatie]*. https://onderzoek.haarlemmermeergemeente.nl/publicaties/haarlemmermeer-van-2026-naar-2036

14 Haarlemmermeer. (2025). *Haarlemmermeer van 2026 naar 2036 [Economische toplocatie]*. https://onderzoek.haarlemmermeergemeente.nl/publicaties/haarlemmermeer-van-2026-naar-2036

uitdagingen van toenemende congestie.[15] Dit raakt ook aan thema's zoals duurzaamheid en leefbaarheid. Voor de toekomst is het daarom essentieel dat keuzes op het economische vlak steeds in samenhang worden beschouwd met ambities op het vlak van groen, wonen en reizen.

**c. Wonen in leefbare wijken**

Haarlemmermeer zet grote stappen als het gaat om het bouwen van nieuwe woningen en levert daarmee een substantiële bijdrage aan de woningbouwopgave. In een context van aanhoudende woningnood wordt die groei door velen als noodzakelijk gezien. Zo is er ook in Haarlemmermeer een toenemend aandeel jongvolwassenen dat noodgedwongen bij hun ouders blijft wonen.[16] De ambitie om tot 2040 circa 20.000 woningen te realiseren, waarvan 3.000 in deze bestuursperiode 2022 - 2026, markeert echter meer dan een kwantitatieve schaalsprong. Iedere schaalsprong is ook van kwalitatieve aard, zo laat de geschiedenis van de diverse 'bouwgolven' in Haarlemmermeer zien. In bestaande wijken is zichtbaar dat keuzes uit het verleden, passend bij de toenmalige woon- en leefbehoefte, periodiek aan vernieuwing en herziening toe zijn waarbij een brede blik nodig is. Wijken die in eerdere perioden zijn ontwikkeld voor gezinnen in vergelijkbare levensfasen zijn inmiddels door de tijd ontgroend en vergrijsd, terwijl gebouwen en openbare ruimte zijn verouderd, zoals staat beschreven in het trendproduct Haarlemmermeer van 2026 naar 2036.[17] Omdat woningen, openbare ruimte en infrastructuur in dezelfde periode zijn gerealiseerd, ontstaat nu gelijktijdige vervangingsdruk op meerdere fronten.[18] Dat betekent dat woonwijken zoals Graan voor Visch, Pax, Bornholm, Overbos, Welgelegen en Linquenda nu, na ongeveer vijftig jaar, gelijktijdig aan vernieuwing toe zijn. Daarmee wordt duidelijk dat de woningbouwopgave onlosmakelijk verweven is met vraagstukken van beheer en onderhoud, demografische verandering en de noodzaak tot klimaatadaptatie en energie- en warmtetransitie. In politiek pregnantere advisering kan de opgave daarom niet uitsluitend worden benaderd als het toevoegen van woningen. Ook de 'andere kant' van de woningbouwopgave verdient nadrukkelijke weging: hoe bestaande wijken leefbaar, veerkrachtig en aantrekkelijk blijven in een context van groei en meervoudige transities.

---

15 Haarlemmermeer. (2025). *Haarlemmermeer van 2026 naar 2036 [Economische toplocatie]*. https://onderzoek.haarlemmermeergemeente.nl/publicaties/haarlemmermeer-van-2026-naar-2036

16 Haarlemmermeer. (2025). *Haarlemmermeer van 2026 naar 2036 [Jongvolwassenen]*. https://onderzoek.haarlemmermeergemeente.nl/publicaties/haarlemmermeer-van-2026-naar-2036

17 Haarlemmermeer. (2025). *Haarlemmermeer van 2026 naar 2036 [Verstedelijking]*. https://onderzoek.haarlemmermeergemeente.nl/publicaties/haarlemmermeer-van-2026-naar-2036

18 Informeer. (2025, 5 november). *Naar leefbare wijken die weer jaren mee kunnen*. https://haarlemmermeergemeente.nl/informeer-online/naar-leefbare-wijken-die-weer-jaren-mee-kunnen

*Tabel 3. Werken, wonen en samenleven in Haarlemmermeer bezien vanuit verwevenheid*

| | SAMENLEVEN IN VEERKRACHTIGE GEMEENSCHAPPEN | WERKEN IN EEN TOEKOMSTBESTENDIGE ECONOMIE | WONEN IN LEEFBARE WIJKEN |
|---|---|---|---|
| **Thematiseren vanuit verwevenheid** | Richting 2040 groeit Haarlemmermeer door tot meer dan 200.000 inwoners en wordt de gemeente steeds stedelijker. Tegelijkertijd is sprake van dubbele vergrijzing. Deze trends hangen samen en zorgen voor nieuwe uitdagingen voor de sociale cohesie, waarop al vanuit domeinen als zorg en veiligheid een beroep wordt gedaan. | Haarlemmermeer is een economische topregio met een sterk cluster van internationale bedrijven en een dominante logistieke sector rond Schiphol. Keuzes op dit terrein zijn niet los te zien van keuzes ten aanzien van wonen, reizen en ruimtegebruik in de gemeente. | Haarlemmermeer groeit snel en levert een substantiële bijdrage aan de woningbouwopgave. Keuzes in deze 'schaalsprong' hangen sterk samen met de mogelijkheden op het kwalitatieve vlak van groen, wonen en leven voor de komende decennia, zo laat de geschiedenis van eerdere bouwgolven zien. Waar deze keuzes bij de schaalsprong nog 'bij aanvang' kunnen worden gewogen, is in de bestaande wijken sprake van een vernieuwingsopgave waarin keuzes deels worden beïnvloed in andere periodes gemaakte afwegingen. |

## 2.5 Van verweven opgaven naar politieke kwesties

De lens van verwevenheid maakt zichtbaar welke (positieve en negatieve) spanningen bestaan rondom schaarste in ruimte, middelen en uitvoeringscapaciteit. Waar lange tijd het beeld bestond dat fysieke en financiële ruimte in ruime mate voorhanden was, groeit nu de ervaring van schaarste en toenemende verwevenheid. Dat heeft directe gevolgen voor de aard van besluitvorming. Doordat opgaven elkaar beïnvloeden, gaan investeringen voor het ene beleidsterrein vaker ten koste van het andere. Maar ook: doordat de samenhang tussen beleidsdomeinen zo groot is, zijn er meer mogelijkheden voor slimme koppeling (denk aan multifunctionele gebieden, zoals een park dat ook waterberging mogelijk maakt) en flexibele opties (denk aan modulaire woningbouw). Toekomstbeelden concurreren met elkaar en interventies beïnvloeden elkaar in tijd, ruimte of budget. Daarmee verschuift het accent van optimalisatie binnen afzonderlijke domeinen naar prioritering en koppeling tussen opgaven: niet langer *wat kan allemaal*, maar *wat kan waar en wanneer, en tegen welke prijs*?

Dit markeert de overgang naar de wereld van de politiek. Waar schaarste en verwevenheid zichtbaar maken *dat* niet alles helemaal of tegelijk kan, is het aan de politiek om te bepalen *hoe* daarmee om te gaan. Welke waarden krijgen voorrang, welke ambities worden begrensd of uitgesteld, en welke spanningen worden als onvermijdelijk aanvaard? Daarmee betreden we de wereld van de 'wil', in relatie tot de wereld van het 'kunnen' en het 'weten' – hetgeen in het volgende hoofdstuk centraal staat. Voor de ambtelijke advisering betekent dit de overgang naar *toespitsen*: het expliciet formuleren van kwesties waarin belangen botsen, schaarste voelbaar wordt en keuzes in verwevenheid niet langer te vermijden zijn.

# 3. Toespitsen: adviseren tussen weten, willen en kunnen

**Oog voor het onzichtbare water**
Gezien de geschiedenis van Haarlemmermeer is het enigszins ironisch, maar voor de toekomst van het gebied is een natte bodem van wezenlijk belang. Het vasthouden van grondwater voorkomt inklinking van de bodem, houdt verzilting tegen en maakt een gezonde natuur mogelijk. En, bovenal: het zorgt voor voldoende drinkwater. De waterhuishouding is verweven met veel facetten van de gemeente en verstoringen hierin kunnen leiden tot funderingsproblematiek, verslechterde landbouwgrond en onvoldoende schoon drinkwater.

Het beschermen van de waterhuishouding is een sluipende kwestie, die gemakkelijk te lang van de politieke agenda kan blijven. Uiteindelijk gaat het om het borgen van water – en dat kost ruimte. Ruimte die niet kan worden ingezet voor duurzame energieopwekking. Ruimte die niet kan worden benut voor het bouwen van woontorens. Ruimte die niet kan worden gebruikt voor de aanleg van wegen en parkeerplaatsen. Het is de schaarse en beconcurreerde ruimte waarop aanspraak wordt gemaakt door een onzichtbaar, maar onmisbaar goed: water. Als zo'n vraagstuk niet vanzelf politiek wordt, hoe kan ambtelijke advisering dan bijdragen aan een tijdige politieke waardenafweging?

Dit hoofdstuk gaat over het formuleren van kwesties voor de politiek. Waar wordt het nu zo spannend, schurend of kansrijk dat dat de ambtelijke organisatie er politieke aandacht voor wil vragen? In Haarlemmermeer hebben we gezien dat de ambtelijke organisatie daarvoor uit drie werelden kan putten. En dat in politiek-ambtelijke advisering altijd een goede balans moet worden gevonden tussen deze drie werelden. We maken, geïnspireerd op het werk van Roel In 't Veld, een onderscheid tussen de werelden van willen, weten en kunnen.

## 3.1 Wereld van willen

Om tot gedegen politieke advisering te komen, is het van belang om scherp te hebben wat *politiek* daadwerkelijk is. Kortgezegd gaat politiek over alle strijd en conflict over de verschillen in de samenleving, dat wil zeggen dat politiek alles behelst waarover we hartstochtelijk van mening verschillen. De politiek is er om de wil van haar inwoners te vertegenwoordigen – die zich uitstrekt over alle soorten thema's: van groot tot klein, van ogenschijnlijk onbenullig tot gewichtig, van emotioneel tot zakelijk. Politiek is een vreedzame, geweldloze vorm van conflict. Verschillen beslechten we via discussie en debat: in een verbale storm met de uitwisseling van opvattingen. Wélke onderwerpen onderdeel van debat zijn – en daarmee tot de politiek behoren – bepaalt de politiek zelf.

Er is een onderscheid tussen de politiek en het politieke.[19] *Het* politieke is de maatschappelijke strijd over de verschillen. Over alles verschillen we van opvatting: wat de kleur van Piet is, wie de energietransitie moet betalen, hoeveel asielzoekers we toelaten en dus ook over wat de kwesties zijn die in Haarlemmermeer in de komende bestuursperiode zouden moeten worden geadresseerd. *De* politiek is de historische vormgeving daarvan in onder andere structuren, ambten en instituties (zoals het college van B&W en de gemeenteraad). Politiek is dus niet voorbehouden aan de gemeenteraad net zo min als besturen het exclusieve domein is van het college van B&W. Het college van B&W is onderdeel van de politiek en handelt in relatie tot het politieke – tot de strijd en conflict over de verschillen in de samenleving. Net zo goed als besturen ook plaats heeft in de gemeenteraad in allerlei keuzes en kaders waarmee de raad invloed uitoefent op en zelf ook (mee)bestuurt. Het college en de raad hebben elk een eigen rol en taak, maar zijn dus beide onderdeel van de politiek.[20]

Daarachter gaat de vraag schuil: "Wat *willen* we met elkaar?". Logischerwijs heeft ieder individu andere wensen en behoeften. Als antwoord hierop gaan mensen met elkaar in gesprek, verschillen zij van mening, wisselen zij zienswijzen uit en kunnen ideeën botsen of juist verzoenen. Dit noemen wij de wereld van het willen. Dit is de wereld van waarden, doelen, intenties en normatieve oriëntatie. De wereld van willen gaat over welke maatschappelijke vraagstukken de aandacht verdienen en waar de focus en de ambities van het

19 LeFort, C. (2016), *Wat is politiek?*, Amsterdam: Boom.

20 Specifiek over strijd *in* de gemeenteraad heeft de NSOB eerder geschreven in Schulz, M., Frissen, P. H. A., & Schram, J. (2019). *Gemeenteraden positioneren: Van professionaliseren naar politiseren*. NSOB.

gemeentelijk beleid moeten liggen. Het is het domein waarin wensen geformuleerd worden: de wensen van inwoners, ondernemers en de inhoudelijke voorkeuren van beleidsthema's. Zo willen we een robuuste waterhuishouding met voldoende drinkwater en mogelijkheden tot het verbouwen van land voor het oogsten van gewassen. Het is een wereld die zich kenmerkt door verschil en conflict. Mensen hebben elk hun eigen leven, verleden en denkkader; ze verschillen. Niet alleen in wie ze zijn, maar ook in welke dingen ze belangrijk vinden en waar hun aandacht naartoe gaat – en dus in wat ze willen. In deze wereld bevinden zich de bewoners die opvattingen en ideeën over de gemeente hebben, ondernemers die gebaat zijn bij bepaalde keuzes en regelingen, verenigingen en belangengroepen die zich inzetten voor specifieke onderwerpen, politici die bepaalde standpunten verdedigen én de ambtelijke organisatie die doelstellingen en ambities aan de politiek voor kan leggen.

De wereld van het willen kent ook een schaduwzijde: wensdenken. Hiervan is sprake als men iets wil zonder enig realiteitsbesef. Als ambities worden geformuleerd die volstrekt onuitvoerbaar zijn of uitgaan van niet bestaande feiten. Als de politiek bijvoorbeeld zou besluiten dat Haarlemmermeer volgend jaar autovrij moet zijn, dan is de wereld van 'willen' ontspoord geraakt door te weinig verbondenheid met de werelden van weten en kunnen.

Binnen de gemeentelijke organisatie ligt het mandaat om *besluiten* te nemen over de wil van de gemeente uiteindelijk bij de gemeenteraad. De raad bepaalt wat politiek is en formuleert op basis hiervan doelen en wensen voor de gemeenschap die richting geven aan het gemeentelijk beleid. Dat betekent echter niet dat de wereld van willen uitsluitend aan hen voorbehouden is. Het bepalen van de politieke *wil* is geen onderdeel van het ambtelijk vak, maar ook ambtenaren acteren in de wereld van het willen. Die rol kan heel beperkt zijn, als ambtenaren zich zoveel mogelijk neutraal opstellen ten opzichte van politieke keuzes en besluitvorming. Politiek pregnanter adviseren betekent hier dat ambtenaren ook zelf een grotere rol in deze wereld spelen. Bijvoorbeeld door strategisch te adviseren over wenselijke ambities voor de gemeente, door ambtelijke doelstellingen of visies over bestuursperiodes heen te formuleren of zelfs door persoonlijke drijfveren in te brengen.

## 3.2 Wereld van weten

De wereld van weten gaat over kennis en inzicht; de kennisbasis waarop mensen en organisaties hun handelen baseren. Binnen de politiek zijn er bijvoorbeeld wetenschappelijke bureaus en in politieke debatten maken politieke partijen regelmatig betekenisvolle selecties van feiten. Politici brengen ook hun eigen ervaring en kennis mee; ze hebben inzicht in wat er

binnen de gemeente leeft, wat er actueel is en waar de inwoners zich zorgen over maken. Ze hebben kennis van de context waarin het gemeentelijk beleid gestalte krijgt.

De politiek is zelf dus ook een actor in de wereld van weten, maar toch wordt deze doorgaans vooral toegeschreven aan de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie kenmerkt zich dan ook sterk door de logica van kennis en professionaliteit. Ambtenaren hebben zelf kennis, ervaring en expertise en mobiliseren dit ook bijvoorbeeld door via kennisinstellingen maatschappelijke vraagstukken van duiding en diepgang voorzien. Ambtenaren brengen deskundigheid in om politieke plannen concreet te maken en te vertalen in beleid op een manier die past binnen de institutionele en juridische context.

Juist in de diepe inhoudelijkheid van deze wereld ligt ook een risico besloten, want het benaderen van de realiteit vanuit beleidslogica's, prognoses en inhoudelijk expertise kan ook het politieke karakter van vraagstukken ondermijnen. Wat dan ontstaat is een vorm van '*feitenfetisjisme*'. Het is de meest extreme vorm van *evidence-based* beleid, met als idee dat wat wenselijk of nodig is uiteindelijk is te reduceren tot wat werkt volgens meetbare en objectief vaststelbare criteria.

Politiek pregnanter adviseren betekent hier onder meer het inzichtelijk maken van diverse mogelijke toekomsten. Niet alleen voorspellen wat waarschijnlijk zal gebeuren – op basis van (zeer beperkte) zekerheden ten aanzien van de toekomst – maar ook voorstelbaar maken wat kan gebeuren. Ook (of juist) als die toekomsten *contested* zijn. Zo kan de ambtelijke organisatie diverse paden openzetten en anticipatie op diverse mogelijke toekomsten bevorderen, het langetermijndenken in de politiek van zuurstof voorzien en het maken van strategische afwegingen tussen de verschillende gewenste toekomsten stimuleren. De keuzes in het *nu* bepalen hoe de gemeente er in de toekomst uit zal gaan zien. Ingegeven door de wereld van willen en weten, vraagt dat om inzicht vanuit diverse – ook elkaar tegensprekende – kennisbronnen. Naast meetbare, objectieve feiten is de wereld van het weten ruimer aan te spreken, door bijvoorbeeld ook professionele intuïtie en 'weak signals' uit de omgeving te betrekken in advisering. Nog verdergaand is het strategisch 'framen' van feiten, ervan uitgaande dat feiten in een politieke context nooit neutraal zijn, kan de ambtelijke organisatie meer in het politieke treden door dit instrument bewust in te zetten en/of hierover te adviseren.

Politiek pregnanter adviseren gaat dus over een rijkere, meervoudige benadering van het weten toelaten. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van de toekomst. De ambtelijke organisatie kan dit beperken tot de toekomst

die we op basis van kennis en feiten het meest kunnen verwachten, de 'geprojecteerde toekomst' – die daardoor van nature sterk in het verlengde ligt van het heden. Politiek pregnanter adviseren kan ertoe bijdragen dat ook minder voor de hand liggende en afwijkende toekomstige scenario's onderdeel worden van het advies. Bijvoorbeeld door het ontwikkelen van scenario's waarin selectief gekozen factoren worden gecombineerd en uitgewerkt tot meerdere plausibele toekomsten met uiteenlopende politieke implicaties. Dit gaat uit van het idee dat we rekening moeten houden met vele mogelijke *toekomsten*. Juist in tijden van grote onzekerheid en volatiliteit door bijvoorbeeld klimaatverandering en geopolitieke instabiliteit is deze derde wereld cruciaal in politiek-ambtelijke advisering. Alleen al de grote impact van de volstrekt onverwachte coronapandemie laat zien hoe belangrijk het is om het 'mogelijke' breed en meervoudig te benaderen. Het gaat daarbij om méér dan 'voorspellen', maar ook om het *verkennen* en *verbeelden* van mogelijke toekomsten en het vertalen daarvan naar relevantie in het hier en nu. Zo vraagt de waterhuishouding van Haarlemmermeer, in verschillende scenario's onder invloed van onder andere extremere weersomstandigheden en zeespiegelstijging, om strategisch inzicht bieden in de mogelijke toekomsten: hoe kunnen we een robuuste waterborging faciliteren en hoe verhoudt dat zich tot andere opgaven en wensen?

## 3.3 Wereld van kunnen

De wereld van kunnen gaat over capaciteit, macht en middelen: over datgene wat mensen en organisaties feitelijk in staat zijn te doen. Waar de wereld van het willen draait om waarden en ambities, en de wereld van het weten om inzicht en interpretatie, draait de wereld van het kunnen om schaarste en uitvoerbaarheid. In deze wereld staat niet centraal wat wenselijk is of welke kennis beschikbaar is, maar wat er – gegeven de middelen, capaciteiten en beperkingen – überhaupt mogelijk is. Het is het domein van instituties, juridische kaders, organisatorische structuren, financiële middelen, technologie en menskracht. Er zijn beperkte capaciteiten, bestaande kaders en er is sprake van padafhankelijkheid vanuit het verleden – en er zijn grenzen aan wat we *kunnen*.

Binnen het gemeentelijk domein omvat de wereld van kunnen onder meer de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, de juridische instrumenten, de financiële huishouding en de uitvoeringscapaciteit. Het gaat om begrotingen, bevoegdheden, procedures, ICT-systemen, contracten met marktpartijen en samenwerkingsrelaties met andere overheden en maatschappelijke organisaties. De wereld van kunnen bepaalt de ruimte waarbinnen de politieke wil en beschikbare kennis kunnen worden omgezet in concreet handelen. Zo

kunnen ambities ten aanzien van woningbouw, energietransitie of waterbeheer slechts gestalte krijgen voor zover er juridische grondslagen, financiële middelen, organisatorische capaciteit en technische mogelijkheden zijn om deze te realiseren.

Net als de andere werelden kent ook de wereld van kunnen een schaduwzijde. Die schaduwzijde kan worden aangeduid als maakbaarheidsdenken. Hiervan is sprake wanneer de beschikbare middelen en instrumenten zélf leidend worden, en wat uitvoerbaar is automatisch als wenselijk of noodzakelijk wordt beschouwd. In dat geval verschuift de focus van normatieve afwegingen en kennisvragen naar een louter instrumentele logica: als iets kan, dan doen we het. De organisatie kan dan verworden tot een systeem dat primair stuurt op beheersbaarheid, controle en efficiëntie, waarbij waarden, onzekerheden en maatschappelijke betekenissen op de achtergrond raken. In extreme vorm leidt dit tot een technocratische of bureaucratische reflex, waarin uitvoerbaarheid en beheersing domineren boven politieke deliberatie en maatschappelijke legitimiteit.

Politiek pregnanter adviseren betekent in de wereld van kunnen onder meer het zichtbaar maken van handelingsruimte én handelingsbeperkingen. De ambtelijke organisatie kan niet alleen aangeven wat uitvoerbaar is binnen bestaande kaders, maar ook reflecteren op de vraag welke kaders zelf ter discussie zouden moeten staan. Daarmee wordt de wereld van kunnen niet opgevat als een gegeven, maar als een historisch en politiek gevormd geheel van instituties en praktijken dat kan worden aangepast. Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld strategisch adviseren over alternatieve governancearrangementen, nieuwe samenwerkingsvormen, experimenteerruimte in regelgeving of innovatieve financieringsconstructies.

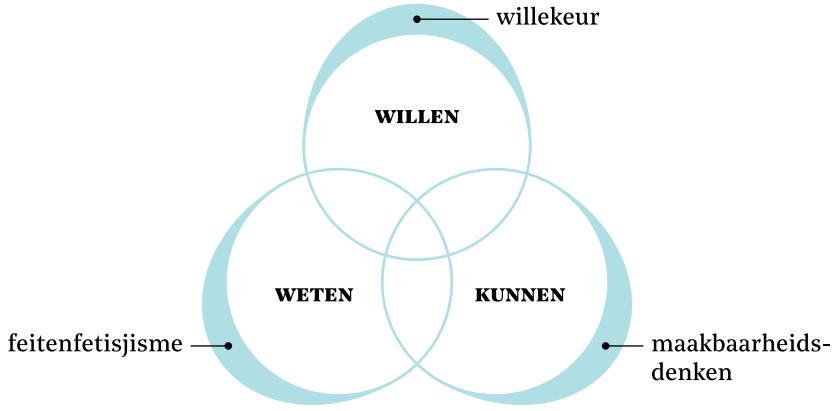
Daarnaast kan politiek pregnanter adviseren in deze wereld betekenen dat de ambtelijke organisatie de impliciete machtsdimensie van uitvoeringscapaciteit expliciteert. Middelen en organisatievormen zijn nooit neutraal; zij verdelen kansen, risico's en verantwoordelijkheden. Door inzichtelijk te maken wie profiteert van bepaalde uitvoeringsarrangementen en wie juist wordt beperkt, kan de wereld van kunnen worden verbonden met de werelden van willen en weten. Zo kan de gemeente bij de waterhuishouding niet alleen technisch aangeven welke infrastructuur mogelijk is, maar ook strategisch reflecteren op de institutionele keuzes die bepalen wie betaalt, wie beslist en wie risico draagt in verschillende scenario's van klimaatverandering en zeespiegelstijging.

De wereld van kunnen maakt handelen mogelijk, maar begrenst het ook. Politiek pregnanter adviseren vraagt erom deze wereld niet slechts als uitvoeringsdomein te beschouwen, maar als een politiek en normatief geladen arena waarin keuzes over capaciteit, instituties en macht mede bepalen welke toekomsten daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

## 3.4 Adviseren tussen willen, weten en kunnen

De werelden van weten, willen en kunnen spelen altijd een rol in politiek-ambtelijke advisering. Ze staan ook niet helemaal los van elkaar, er is overlap tussen de drie werelden. Sterker nog, de drie werelden veronderstellen elkaar in de zin dat ze elkaar nodig hebben. Ze zijn als het ware elkaars *checks and balances*. Zonder elkaar zou elk van deze werelden in extremiteiten kunnen vervallen – de schaduwzijden die we hiervoor hebben benoemd.Willen kan omslaan in willekeur wanneer het losraakt van kennis en haalbaarheid. Weten kan ontaarden in 'feitenfetisjisme', waarin de waarde van objectieve feiten en kennis overschat wordt en geen ruimte meer laat voor reflectie en normatieve duiding. Kunnen kan uitmonden in technocratisch maakbaarheidsdenken, waarin alles beheersbaar is en dat kan de gedachte voeden dat wat kan, ook moet gebeuren. Deze extremen kunnen zich manifesteren wanneer de verhouding tussen de drie werelden uit balans raakt: wanneer ambities onvoldoende zijn verbonden met kennis, wanneer kennis zich beperkt tot het beschrijven van het heden zonder toekomstverkenning, of wanneer mogelijkheden alleen instrumenteel en technisch worden benaderd.

***Figuur 1. Het samenspel van de drie werelden.***




De politieke en ambtelijke organisatie spelen beide een eigen rol in deze drie werelden. Dat heeft eigen, kenmerkende uitingsvormen. Die vatten we kort samen in onderstaande tabel.

*Tabel 4. De uitingsvormen van willen, weten en kunnen*

| | WERELD VAN WILLEN | WERELD VAN WETEN | WERELD VAN KUNNEN |
|---|---|---|---|
| **Politieke organisatie** | Representatie van verschil dat tot uitdrukking komt als de wil van de gemeenschap<br><br>Politieke besluitvorming van de wil | Inhoudelijke ervaringskennis van politieke ambtsdragers en betrokkenheid bij specifieke thema's<br><br>Vorming en selectie van politieke feiten in politieke strijd | Grenzen bepalen en geldende waarden benoemen<br><br>Middelen aantrekken, mobiliseren en verdelen, maar ook schaarste verdelen |
| **Ambtelijke organisatie** | Formuleren van voorkeuren vanuit ambtelijke kennis en professionaliteit<br><br>Consequenties van keuzes in kaart brengen | Inhoudelijke expertise en professionele ervaring<br><br>Feiten en besef<br><br>Inzicht in geprojecteerde, mogelijke of zelfs extreme toekomsten | Inzicht bieden in (on) mogelijkheden en middelen<br><br>Schaarste benoemen en consequenties in kaart brengen<br><br>Taboes adresseren, bestaande kaders bevragen |

Hoe vertalen we deze drie werelden naar politiek pregnanter adviseren? In de minst pregnante vorm van politieke advisering put de ambtelijke organisatie uit een beperkt repertoire van de drie werelden. Ten aanzien van de wereld van het 'willen' blijft de ambtelijke organisatie vooral neutraal. De inzet van de wereld van het weten kenmerkt zich door een informerend en beschrijvend karakter, met een sterke focus op cijfers, feiten en bestaande beleidskaders. De wereld van het kunnen komt ook slechts beperkt aan bod, bijvoorbeeld in de vorm van een feitelijk overzicht van beschikbare middelen en lopende trajecten.

Voor politiek pregnanter adviseren kan de ambtelijke organisatie een ruimer repertoire aanspreken uit ieder van de drie werelden. Meer pregnante politieke advisering benut een bredere invulling van het weten, bijvoorbeeld door onderzoek dat verschillende perspectieven, belangen en stemmen binnen de gemeente zichtbaar maakt, juist rondom politiek gevoelige kwesties. Het team Onderzoek van de gemeente Haarlemmermeer verbindt het onderwerp

woningbouw bijvoorbeeld met bredere maatschappelijke ontwikkelingen door in verschillende trendfolders aandacht aan het thema te besteden. Zo wordt in de trendfolder *jongvolwassenen* toegelicht dat het vinden van een huis in de regio ingewikkeld is, wat leidt tot de vraag 'blijf ik of vertrek ik?' In de trendfolder *verstedelijking* wordt de vraag voorgelegd 'hoe creëren we voldoende ruimte voor jong en oud en behouden we de dorpsgemeenschap en identiteit? Zo wordt kennis over verschillende ontwikkelingen aan elkaar verbonden om tot een politiek relevante kwestie te komen. Ook wordt hierin dus de verbinding met het willen explicieter gezocht, doordat de ambtelijke organisatie niet alleen informeert, maar ook strategische (voorkeurs)opties agendeert en duidt. Een bredere invulling van het kunnen kan bijvoorbeeld door bestaande werkwijzen, taboes en beperkingen niet voor lief te nemen, maar ter discussie te stellen, open te betrekken en van alternatieven te voorzien. Een bredere invulling van het willen kan door ambtelijk ook ambities en voorkeuren voor te leggen aan de politiek.

De wijze waarop de werelden van willen, weten en kunnen worden samengebracht in de politiek-ambtelijke advisering, met daarin verschillende niveaus van pregnantie, noemen we in dit essay *toespitsen*. De uitkomst daarvan leidt ertoe dat concrete kwesties naar voren kunnen worden gebracht, waarbij uiteindelijk een politieke keuze nodig of gewenst is. Dat geldt niet alleen voor besluiten die de gemeente zelf neemt, maar ook voor keuzes die elders worden gemaakt – bijvoorbeeld op rijksniveau. Op zulke momenten ligt de formele beslissing niet bij de gemeente, maar kan zij wél positie kiezen en invloed uitoefenen met een eigen visie. Zo leidt het vraagstuk van waterhuishouding tot ruimtelijke afwegingen. Hoe geef je prioriteit aan waterberging, en ten koste van welke andere opgave gaat het? Kies je ervoor het dorpse karakter los te laten en ga je grootstedelijk bouwen, zodat er op het maaiveld ruimte ontstaat voor wadi's? Of behoud je het dorpse karakter, maar moeten andere opgaven – zoals de landbouw of bedrijventerrein – ruimte creëren voor natte gebieden? Door in advisering hierover een ruimere benadering vanuit de werelden van willen, weten en kunnen te hanteren, is politiek pregnanter advisering vorm te geven.

**Toespitsen: handreiking voor ambtenaren die zelf aan de slag willen**
Waar 'thematiseren' helpt om samenhang en verwevenheid zichtbaar te maken, draait 'toespitsen' om het expliciet maken van politieke spanning. Het gaat erom vanuit die verwevenheid te komen tot kwesties die om richtinggevende keuzes vragen.

Wie in de eigen organisatie politiek(er) wil adviseren, kan gebruik maken van de onderstaande stappen van 'toespitsen' zoals we die in de gemeente Haarlemmermeer hebben toegepast:

1. Breng voor een specifiek thema de belangrijkste spanningen en dilemma's in beeld die voortkomen uit de gesignaleerde verwevenheden. Richt je daarbij expliciet op botsingen tussen publieke waarden, beleidsdoelen of domeinen (bijvoorbeeld groei versus leefbaarheid, snelheid versus zorgvuldigheid, lokaal belang versus bovenlokale opgaven).
2. Verdiep de spanningen en dilemma's in gesprek met collega's uit verschillende beleidsdomeinen en met zicht op verschillende perspectieven (bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, toekomstige generaties). Toets en ontwikkel de formulering van de kwestie hiermee stap voor stap. Benut een breed repertoire uit de werelden van weten (vormen van kennis, ervaring en duiding; meervoudigheid en onzekerheid toelaten in de toekomstbenadering), kunnen (alternatieven verkennen, taboes doorbreken, nieuwe bronnen aanboren) en willen (voorleggen van ambities, doelen en ondervertegenwoordigde belangen).
3. Formuleer deze spanningen als kwestie voor de politiek. Breng dit terug tot de kern en benoem kernspanningen en keuzemogelijkheden. Uitgebreide analyse kan in bijlagen of achtergrondnotities worden bijgevoegd. Afhankelijk van de positie op de adviseringsladder (zie hoofdstuk 1) krijgt de presentatie van kwesties anders vorm. Bijvoorbeeld:

    - *Professionele duiding:* dit is feitelijk aan de hand, wij zien hierin …
    - *Scenario-vorming:* dit zijn een aantal plausibele toekomsten. Hoe bereiden we ons voor op elk scenario?
    - *Strategische signalering:* wij zien verschillende signalen van conflicterende dan wel elkaar versterkende belangen. Wij zien de noodzaak om keuzes te maken over …

4. Leg de verschillende kwesties naast elkaar: zit er overlap tussen? Kun je tot een betekenisvolle selectie komen?

## 3.5 Toepassing op politiek(er) adviseren in Haarlemmermeer

Politiek(er) adviseren wordt concreet bij Toespitsen: welke kwesties zien wij als belangrijkste om rond thema's te adresseren? Hieronder illustreren wij aan de hand van enkele zelf geformuleerde casus hoe politiek(er) adviseren vormt krijgt door daarbij een breed repertoire uit de werelden van weten, willen en kunnen aan te spreken.

**a. Samenleven in veerkrachtige gemeenschappen**
Vergrijzing, zorgtekorten en maatschappelijke onzekerheid, vormen in heel Nederland uitdagingen voor de sociale cohesie. Tegelijkertijd neemt het belang van onderlinge betrokkenheid en informele ondersteuning zeker niet af. De vraag is niet alleen óf, maar ook hoe en in welke mate de gemeente kan en wil investeren in zorgzame en veerkrachtige gemeenschappen. Dat raakt aan keuzes over langdurige inzet op gemeenschapsvorming, de verhouding tussen formele voorzieningen en informele netwerken, en de mate waarin verantwoordelijkheid bij inwoners wordt gelegd.[21] Investeren in sociale cohesie betekent daarbij niet alleen het faciliteren van initiatieven, maar ook het expliciet erkennen van grenzen aan draagkracht en het risico dat gemeenschappen worden overvraagd. Dit maakt sociale cohesie tot een expliciet politieke kwestie.

**b. Werken in een toekomstbestendige economie**
Het economische profiel van Haarlemmermeer, met haar sterke internationale bedrijvigheid en logistieke functie, vraagt veel van het mobiliteitssysteem en maakt de groeiende ruimtelijke schaarste zichtbaar. De auto speelt, vanwege de centrale positie die het door keuzes uit het verleden in het huidige mobiliteitssysteem overal in de ruimte inneemt, een hoofdrol in dit vraagstuk. Daarmee raakt de vraag naar de manier waarop de gemeente haar economische positie wil blijven vormgeven direct aan de toekomst van de auto. Dit speelt natuurlijk niet alleen in Haarlemmermeer; deze Randstedelijke en misschien wel nationale trend doet zich óók hier voor, met haar eigen lokale uitdagingen met bijvoorbeeld toenemende congestie op het hoofdwegennet.[22] In nieuwe ontwikkellocaties concurreert ruimte voor de auto bovendien met andere publieke opgaven, zoals woningbouw, groen en de kwaliteit van de openbare ruimte. Daarmee zijn het mobiliteitsmodel en het economische profiel als onderwerp van politieke afweging niet goed los van elkaar te zien. Autobereikbaarheid blijft voor inwoners en bedrijven van grote waarde, terwijl het huidige karakter van de arbeidsmarkt structureel regionale

21 Gemeente Haarlemmermeer. (2026). Uitdagingen raadsperiode 2026-2030.
22 Gemeente Haarlemmermeer. (2026). Uitdagingen raadsperiode 2026-2030.

forenzenstromen genereert en de groei van banen en woningen doorzet. Een politieke kwestie is dan ook hoe mobiliteit, ruimtegebruik en economie zich in samenhang tot elkaar moeten verhouden en of de auto daarin leidend moet zijn zoals in het verleden veelal het geval was.

**c. Wonen in leefbare wijken**

Naast de groeiopgave staat Haarlemmermeer ook voor vernieuwingsopgaven in bestaande wijken. In beide gevallen gaat het niet alleen om het aantal woningen, maar ook om de kwaliteit van leven. Centraal daarin staat de vraag: richt de gemeente zich in de ontwikkelstrategie primair op het bouwen van zoveel mogelijk woningen, of op het borgen van de kwaliteit en toekomstwaarde van nieuwe én bestaande wijken?[23] In bestaande wijken ervaren bewoners de gevolgen van veranderingen in de kwaliteit van de openbare ruimte, de staat van voorzieningen, de beschikbaarheid van groen en de vormen van sociale samenhang in hun buurt. Terwijl nieuwe woningen worden toegevoegd, is steeds de vraag of en hoe de gemeente ook wil investeren in deze verschillende aspecten van leefbaarheid. Daarbij speelt bovendien de vraag in hoeverre de wensen en eisen van huidige bewoners en/of toekomstige bewoners daarin meewegen. Zeker in het licht van grote transitieopgaven op het gebied van klimaat en energie zullen juist in deze wijken stevige keuzes gemaakt worden, waarvan kosten en baten ook tussen generaties verdeeld moeten worden. Een (of meerdere) kwestie(s) voor de politiek gaat hier over de keuzes die de gemeente wil maken ten aanzien van leefbaarheid, en hoe die leidend zijn te maken in alle verschillende deelprojecten rondom vernieuwingsopgaven en diverse transities. In politiek pregnante advisering zijn daarbij ook expliciet de (mogelijke) belangen van toekomstige generaties een stem te geven.

23 Gemeente Haarlemmermeer. (2026). Uitdagingen raadsperiode 2026-2030.

*Tabel 5. Kwesties op het gebied van werken, wonen en samenleven in Haarlemmermeer*

| | SAMENLEVEN IN VEERKRACHTIGE GEMEENSCHAPPEN | WERKEN IN EEN TOEKOMSTBESTENDIGE ECONOMIE | WONEN IN LEEFBARE WIJKEN |
|---|---|---|---|
| **Toespitsen op politieke kwesties** | Vergrijzing, zorgtekorten en maatschappelijke onzekerheid vragen (in heel Nederland, en ook op specifieke wijze in Haarlemmermeer) veel van de sociale cohesie. Dit leidt tot de politieke kwestie hoe en in welke mate de gemeente kan en wil investeren in zorgzame en veerkrachtige gemeenschappen. | Het economische profiel hangt (in de Randstad, en ook op specifieke wijze in Haarlemmermeer) samen met toenemende congestie in het mobiliteitssysteem en groeiende ruimtelijke schaarste. Dit brengt de politieke kwestie rond de toekomst van automobiliteit naar voren. | Naast de groeiopgave staat de gemeente ook voor belangrijke keuzes ten aanzien van de leefbaarheid, in nieuwe en bestaande wijken. Dit leidt tot politieke kwesties over de keuzes die daarin leidend zijn en het wegen van de belangen van huidige en toekomstige generaties. |

## 3.6 Kwesties op de kaart en in de tijd plaatsen

Na het in kaart brengen van verwevenheden bij 'thematiseren' en het formuleren van concrete kwesties voor de politiek bij 'toespitsen', maken we de overgang naar een derde en laatste stap. Want waar en wanneer gaan die kwesties concreet spelen? En wat betekent dat voor de timing van politieke inzet en de plaats(en) waar die zich afspeelt? Die concretisering in politiek-ambtelijke advisering staat centraal in het volgende hoofdstuk.

Daarmee maken we ook nadrukkelijk een verbinding tussen het 'hier en nu' van politieke besluitvorming en de lange termijn ontwikkeling van de gemeente. Veel keuzes in het hier en nu, ten aanzien van bijvoorbeeld het plaatsen van nieuwe woningen, bepalen en beperken de mogelijkheden voor vele decennia. Dan is het des te wezenlijker dat politieke kwesties 'in de tijd' worden geplaatst, met oog voor de gevolgen van keuzes voor toekomstige generaties Haarlemmermeerders.

# 4. Timen & lokaliseren: kwesties in de tijd en op de kaart plaatsen

**De Waterwolf**
Wie anno nu 'Haarlemmermeer' hoort, denkt wellicht als eerste aan Schiphol en het festivalterrein in Spaarnwoude, maar ooit was het Haarlemmermeer het grootste binnenmeer van Nederland. In de 16e eeuw bevinden zich tussen de steden Amsterdam, Haarlem en Leiden drie kleine meren. Deze meren groeien over de tijd – en onder druk van turfwinning en stormvloeden – langzaam samen tot één groot water: het Haarlemmermeer. Het groeiende water breidt zich steeds verder uit en neemt bij elke storm nog meer land in. Het meer vormt in toenemende mate een bedreiging voor de omliggende steden en boezemt angst in onder de bevolking. Zij noemen het vraatzuchtige water dan ook de 'Waterwolf'. De hevige stormen in 1836, waarbij delen van Amsterdam en Leiden onder komen water te staan, vormen een kantelpunt: Koning Willem I besluit tot drooglegging van het gebied. Het moet en zal afgelopen zijn: de waterwolf moet worden bedwongen door de 'Landleeuw'. Er wordt een staatscommissie ingesteld die het ontwerp voor de drooglegging vormgeeft. In die tijd is het stoomgemaal in opmars: steeds vaker wordt stoom ingezet als brute kracht om water te verplaatsen. Middels berekeningen wordt duidelijk dat er drie reusachtige stoommachines nodig zijn om het hele meer droog te malen. In 1840 beginnen de werkzaamheden en, uiteindelijk ligt het meer in 1852 droog. De waterwolf is verdreven door de landleeuw, de polder is geboren.[24]

## 4.1 Kwesties in de tijd

De drooglegging van het Haarlemmermeer laat zien hoe keuzes hun sporen nalaten. Het besluit om het meer droog te leggen was destijds een reactie op de voortdurende dreiging van het water, maar ook een ingreep die het landschap, de economie en het leven in de regio tot op de dag van vandaag vormgeeft. Die realisatie leidt ook tot een bewustzijn in het handelen van nu: ook de beslissingen die we vandaag nemen, werken door op de lange termijn

24 Kroese, G. (2010). *De waterwolf bedwongen*. Hoogheemraadschap van Rijnland. Geraadpleegd op 21 augustus 2025, van https://www.rijnland.net/over-rijnland/archieven-en-erfgoed/artikelen-uitgelicht/de-waterwolf-bedwongen/

en bepalen hoe de gemeente er over decennia uitziet. Dat vraagt om bewuste reflectie op het tijdsaspect van advisering. Wat voor implicaties hebben de keuzes die we maken voor de lange termijn? Hoe verhouden de korte en lange termijn zich tot elkaar?

**Oog op de lange termijn: wat voor gemeente willen wij zijn?**
*Als je alleen focust op wat je doet, dan overkomt je wat je wordt.* Dat gevaar ligt voortdurend op de loer in de gemeentelijke context. Er spelen grote maatschappelijke vraagstukken. Vraagstukken waarmee de gemeente onvermijdelijk geconfronteerd zal worden. En toch gaat een groot deel van de tijd naar kleine, prangende vragen – de komst van een nieuwe buslijn, parkeerdruk in een wijk. Ambtenaren zijn dan druk bezig om de politiek in stelling te brengen: dossiers voorbereiden, keuzes agenderen en prioriteiten scherpstellen. De grote vraagstukken die spelen voelen niet drukkend en urgent, maar voltrekken zich sluimerend, in stilte, op de achtergrond. Met als gevaar dat ze aan de politieke aandacht ontsnappen en van de politieke agenda verdwijnen. Terwijl het juist deze kwesties zijn die grote gevolgen hebben als ze lang genegeerd worden. Zo heeft de verwachte vergrijzingsgolf een lange en rustige aanloop, het voelt nog ver weg en weinig drukkend, maar wie naar de toekomst kijkt, ziet dat de samenstelling van de bevolking verandert waardoor ook de vraag naar maatschappelijke voorzieningen zal veranderen. Ook de waterhuishouding van de gemeente staat steeds verder onder druk. Nu komt er nog (voldoende) water uit de kraan, maar door toenemende verzilting en verdroging, ontstaan er vragen over de waterkwaliteit en waterzekerheid. Het resultaat is dat de politieke agenda gedomineerd wordt door zaken met een hoge actualiteitswaarde – zeker ten tijde van de bestuurswissel wanneer ook electorale belangen van invloed zijn. Als dat de voortdurende *modus operandi* is, dan overkomt je wat je wordt en sluit dat niet per se vanzelf aan bij wat je in de toekomst zult nodig blijken te hebben.

Het creëert ruimte om na te denken over de vraag ‘wat voor een gemeente *willen* we zijn?’. Dat is uiteindelijk een politieke vraag: welke waarden en voorzieningen vinden we belangrijk in de gemeente en waar willen we ruimte voor maken? Dat vraagt ook om advisering die inzicht verschaft in de tijdsdimensies van het handelen. Een politiek pregnante vorm van advisering is dus tijdsensitief. Dat gebeurt signalerend: welke ontwikkelingen komen er op de lange termijn op ons af die vragen om keuzes in het nu? En dat gebeurt reflectief: welke langetermijngevolgen hebben de keuzes in het nu op de lange termijn? Door tijdsensitief te adviseren, heeft de politiek meer inzicht in de onderwerpen die aandacht verdienen en de implicaties van keuzes. Dat maakt dat een gemeente gelegitimeerd kan kiezen wat ze wel aandacht geeft en wat niet. Meer aandacht voor de vraag ‘wat voor een gemeente willen we zijn’ leidt ook tot andere positionering. Is de gemeente

Haarlemmermeer een poldergemeente die zich voortdurend verhoudt tot andere grote spelers in de omgeving en daarbij volgend moet zijn? Of is het een eigenstandige gemeente met een uitgesproken profiel? Bewust zijn van de tijdsdimensies van beleid geeft inzicht in de verhouding tussen de korte en lange termijn, maakt het mogelijk om keuzes te maken die bijdragen aan de vraag 'welke gemeente willen we zijn'. Het creëert grip op de onstuimige toekomst, om zo te voorkomen dat het je overkomt wat je wordt.

**Tijdsensitief adviseren: wanneer speelt deze kwestie?**
Het feit dat veel thema's met een hoge actualiteitswaarde de politieke agenda beheersen, is niet vreemd. Het leven van inwoners draait in grote mate om de kwesties die nu voelbaar zijn: onveiligheid op straat, bereikbaarheid van het ziekenhuis, een tekort aan woningen. Het is dus ook logisch dat de politiek zich voor deze thema's hard wil maken. Maar politieke keuzes, waaronder ook het 'niet-kiezen' valt, gaat ook over de langere toekomst, de grotere richting waarin de gemeente zich ontwikkelt. Dat vraagt van advisering ook het agenderen van kwesties die niet vanzelf op de agenda komen en daardoor altijd vooruitgeschoven dreigen te worden, terwijl ze wel zo bepalend zijn voor wie de gemeente wil zijn en worden, voor de huidige én toekomstige inwoners.

In veel advisering is het concept 'tijd' een impliciet en onzichtbaar gegeven: de tijd is er gewoon. In werkelijkheid is tijd een veel gelaagder concept: het verleden speelt door in het heden, keuzes in het nu beïnvloeden de mogelijke toekomsten en handelingsopties worden bepaald en gevormd door de tijdlijn die gehanteerd wordt. Tijd is dus geen neutrale achtergrond, maar beïnvloedt ons denken, handelen en de keuzes die we maken. En die keuzes hebben gevolgen die veel verder reiken dan het nu. Tijdsensitief adviseren vraagt inzicht in: *wanneer* speelt deze kwestie? Speelt het in het nu, in de nabije toekomst of in de verre toekomst? En hoe kunnen we daar strategisch op anticiperen: *hoe* plaats je kwesties in de tijd? Dat kan door de behandeling ervan bijvoorbeeld te plannen, faseren, volgordelijk te maken. Dat vraagt inzicht op de verhouding tussen de korte en lange termijn. Het gaat dus niet alleen over de vraag wát de kwesties zijn die politieke strijd, afweging en besluitvorming verdienen (vorige hoofdstuk), maar ook wannéér die ze spelen en hoe dat is te vertalen naar ritme, tempo en timing op de politieke agenda.

Op die wijze zijn kwesties 'in de tijd' te plaatsen. Enerzijds door ze in het perspectief van de lange termijn te plaatsen: te laten zien hoe besluitvorming bij kan dragen aan de richting die de gemeente opgaat, in het licht van toekomstige scenario's en mogelijkheden. Anderzijds door kwesties ook te verbinden aan tijdstrategie voor de korte termijn: met welke timing, tempo en tijdsduur is dit politiek strategisch te agenderen en te sturen?

## 4.2 Kwesties op de kaart

Ook het plaatsen van 'kwesties op de kaart' kent twee kanten. Ten eerste, door kwesties letterlijk op de kaart van de gemeente aan te wijzen. Ze kunnen worden ingetekend, ze hebben een plek en positie. Dat is zinvol om te doen, want daardoor kunnen politici tenminste allemaal vanuit dezelfde informatie over die kwesties spreken en ze verbinden aan concrete plekken en projecten. Ten tweede, door te laten zien dat invloed uitoefenen op die kwesties niet alleen op het gemeentelijk niveau plaatsvindt maar ook op allerlei andere bestuurlijke tafels. Dat roept ook politiek-strategische vragen op, die gaan over invloed uitoefenen en verhouding bepalen tot andere bestuurlijke actoren.

**Over grenzen heen kijken**
Maatschappelijke vraagstukken houden zich niet aan de bestuurlijke omlijning. Kwesties die spelen binnen de gemeente bevinden zich niet in een vast vacuüm, maar in een groter geheel. En dat grotere geheel is van invloed op de kwesties. Op het gemeentelijke niveau komen verschillende 'levels of governance' samen: rijks- en provinciaalbeleid zijn van invloed op het gebied. Maar ook regelgeving van verschillende samenwerkingsverbanden legt een beslag op de gemeente.

Dit roept voor Haarlemmermeer ook de vraag op hoe het zich wil positioneren in dat bestuurlijke speelveld. Met als uitdaging dat de gemeente in de regio vaak een tussenpositie zit: te groot voor het servet en te klein voor het tafellaken. Wij hoorden in ons onderzoek regelmatig dat de gemeente zich op verschillende dossiers als volggemeente heeft gepositioneerd. Politiek(er) adviseren heeft niet alleen betrekking op inhoudelijke kwesties, maar ook op de positie die de gemeente wil kiezen in de verschillende verbanden waarin besluitvorming over die kwesties plaatsvindt.

**Locatiesensitief adviseren: waar speelt deze kwestie?**
Waar we bij 'timen' de beweging van de lange termijn naar momenten, fasering en periodes op de korte termijn maken, maken we bij 'lokaliseren' de beweging van de verschillende bestuurlijke plekken waar kwesties spelen naar de specifieke plekken in die gemeente waar kwesties voelbaar worden en actueel zijn. Dit zijn de straten, wijken, gebouwen, parken en projecten waar mensen werken, wonen en recreëren.

Dit roept in Haarlemmermeer de vraag op waar de komende tijd kwesties het sterkt gaan spelen en/of waar politiek de aandacht óók op zou moeten richten. Daarvan zijn een aantal voor de hand liggende voorbeelden te geven. Zo zijn Nieuw-Vennep West en Lisserbroek ontwikkelprojecten waar de komende tijd bepalende keuzes te maken zijn. De bestaande wijken die

ongeveer gelijktijdig aan vervanging toe zijn, zijn ook zo'n categorie specifieke plekken die aandacht vergen. Door kwesties concreet te verbinden aan dergelijke locaties, gaan ze niet alleen leven, maar zijn ze ook nog preciezer te verbinden aan politieke debatten en strategie.

**Timen en lokaliseren: handreiking voor ambtenaren die zelf aan de slag willen**

Waar 'toespitsen' draait om het scherp krijgen van de politieke kwestie is, gaat 'timen en lokaliseren' over waar en wanneer deze kwestie zich manifesteert. Wie in de eigen organisatie politiek pregnanter wil adviseren, kan gebruik maken van de onderstaande stappen van 'timen & lokaliseren':

1. Breng per kwestie in kaart waar deze concreet gaat spelen binnen de gemeente. Benoem zo specifiek mogelijk: wijken, dorpen of gebieden; doelgroepen of gemeenschappen; fysieke plekken, netwerken of voorzieningen; betrokken actoren en belangen.
2. Verbreed het ruimtelijke perspectief door ook aandacht te besteden aan invloeden buiten de gemeentegrenzen. Verken hoe regionale, nationale of internationale ontwikkelingen doorwerken in de lokale situatie, en waar de gemeente daar wel of juist geen sturingsruimte heeft.
3. Analyseer per kwestie wanneer deze zich aandient. Op korte termijn bijvoorbeeld in de vorm van: urgente momenten, deadlines, kantelpunten of besluitvormingsrondes in de komende bestuursperiode. Op middellange termijn bijvoorbeeld in de vorm van: ontwikkelingen in de looptijd van projecten, gebiedstransformaties. En op lange termijn bijvoorbeeld in de vorm van: wat er structureel op het spel staat voor toekomstige generaties en voor de ontwikkeling van de gemeente op een horizon van meerdere decennia.
4. Leg expliciet de verbinding tussen korte en lange termijn. Maak zichtbaar: waar kortetermijnoplossingen mogelijk ten koste gaan van langetermijnbelangen; waar investeringen of keuzes nu weinig opleveren, maar op lange termijn grote betekenis kunnen hebben; welke onomkeerbaarheden of padafhankelijkheden een rol spelen.
5. Gebruik timen en lokaliseren niet om de kwestie te 'technificeren', maar om haar politieke lading te verdiepen: zichtbaar wordt wie geraakt wordt, waar de kwestie impact heeft, waar verantwoordelijkheden liggen, wanneer keuzes moeten worden gemaakt en wat de consequenties van uitstel of versnelling zijn.

## 4.3 Toepassing op politiek pregnanter adviseren in Haarlemmermeer

Politiek(er) adviseren wordt in de lokale en bredere context geplaatst door 'Timen en lokaliseren'. Hoe zijn deze kwesties strategisch te benaderen in tijd (korte en lange termijn) en ruimte (lokaal en in bredere bestuurlijke verbanden)? Hieronder illustreren wij aan de hand van enkele zelf geformuleerde casus hoe politiek(er) adviseren vormt krijgt door daarbij kwesties in de tijd en op de kaart te plaatsen.

**a. Samenleven in veerkrachtige gemeenschappen**
*Timen:* Investeren in zorgzame en veerkrachtige gemeenschappen werkt preventief, maar vraagt om inzet in het heden terwijl de opbrengsten pas op langere termijn zichtbaar worden. Effecten als sterkere buurtnetwerken, minder zorgvraag en grotere weerbaarheid ontstaan geleidelijk en vallen bovendien niet altijd samen met gemeentelijke begrotingscycli.[25] Een deel van de baten komt terecht bij andere overheden of maatschappelijke partners. Dat maakt preventie tot een scherpe politieke kwestie: is de gemeente bereid nu te investeren, terwijl de resultaten pas op lange termijn zichtbaar zijn en niet uitsluitend aan Haarlemmermeer zelf toevallen?

*Lokaliseren:* Wat nodig is om gemeenschappen zorgzaam en veerkrachtig te houden verschilt per wijk of kern. Het vraagt bijvoorbeeld andere keuzes ten aanzien van voorzieningen, ontmoetingsplekken en passend vastgoed. In Bornholm liggen bijvoorbeeld kansen in het activeren en kwalitatief versterken van bestaande hofjes, terwijl in Spoorzone Hoofddorp – een gebiedsontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied – de uitdaging is om nieuwe ruimtes te creëren voor gemeenschapsvorming. In Lisserbroek, wat uitgebreid zal worden met twee nieuwe wijken, is het huidige idee dat samenleven en voorzieningen vanaf het begin met elkaar meegroeien. In de dorpen, zoals Zwanenburg, Rijsenhout en Vijfhuizen, zijn vaak bestaande verbanden en herkenning aanwezig maar kunnen behoeften veranderen door vergrijzing en een veranderende inwonerssamenstelling. Deze lokale inzet staat echter niet op zichzelf: naast een lokale blik is ook een brede blik nodig. (Inter)nationale ontwikkelingen, zoals arbeidsmarktkrapte in zorg en welzijn, digitalisering en toenemende onzekerheid door geopolitieke spanningen, beïnvloeden de draagkracht van gemeenschappen en kunnen lokale verbanden zowel onder druk zetten als versterken.

25 Gemeente Haarlemmermeer. (2026). Uitdagingen raadsperiode 2026-2030.

**b. Wonen en reizen in een toekomstbestendige economie**

*Timen:* De uitdagingen rond de ruimte die de auto inneemt wordt in het heden steeds urgenter zichtbaar, terwijl veel oplossingsrichtingen pas op lange termijn effect sorteren. Vanuit het economische profiel van Haarlemmermeer is het daarbij een optie om meer in te zetten op het aantrekken van bedrijven die minder mobiliteit genereren, bijvoorbeeld door sterker in te zetten op het MKB, ook als dat ten koste gaat van ruimte voor internationale bedrijven met een hoge pendelintensiteit. De spanning zit daarmee in het verschil in tijdshorizon: dagelijkse congestie, toenemende parkeerdruk en ruimtelijke schaarste zijn nu voelbaar, terwijl structurele veranderingen in mobiliteit, infrastructuur en economische ontwikkeling zich slechts geleidelijk uitbetalen. Keuzes werken pas op termijn door, terwijl onzekerheden, zoals over de timing van de verlenging van de Noord/Zuidlijn, maken dat verandering waarschijnlijk stapsgewijs en ongelijkmatig zal verlopen. Tegelijkertijd verschilt de urgentie in tempo en aard tussen kernen, waarbij vooral de kleinere kernen minder snel onafhankelijk van automobiliteit kunnen worden.

*Lokaliseren:* Deze kwestie is concreet te koppelen aan nieuwe ontwikkellocaties voor wonen en economie, waar project voor project richting kan worden gegeven aan mobiliteit, ruimtegebruik en economische invulling. Daarbij kan worden ingezet op andere parkeeroplossingen, gedeeld vervoer en een betere koppeling met openbaar vervoer, waarbij bijvoorbeeld de door-ontwikkeling van station Hoofddorp tot Multimodale Knoop een sleutelrol kan spelen.[26] Tegelijkertijd opereren deze lokale keuzes binnen bredere nationale en regionale dynamieken in de economie, de woningmarkt en het mobiliteitssysteem, zoals de groei van bevolking en werkgelegenheid in de Randstad en het auto-ontmoedigingsbeleid in de centra van steden als Amsterdam, Haarlem en Leiden, waarop de gemeente slechts beperkte invloed heeft.

**c. Wonen in leefbare wijken**

*Timen:* Bij de beheerkwestie, in combinatie met een voortdurende nieuwbouwdruk, zijn strategische keuzes te maken in prioritering, fasering en timing van wijktransformaties. Juist in bestaande wijken waar veel sociale en fysieke ontwikkelingen tegelijkertijd nieuwe fasen ingaan, stapelen investeringsmomenten zich op.[27] Een klassieke vraag die op dit moment ook in Haarlemmermeer speelt is of opgaven slim kunnen worden gekoppeld, bijvoorbeeld door de vervanging van riolering te combineren met maatregelen

26 Haarlemmermeer. (2025). *Station Hoofddorp: kloppend hart van de regio.* https://haarlemmermeergemeente.nl/spoorzone-hoofddorp/station-hoofddorp-kloppend-hart-van-de-regio

27 Gemeente Haarlemmermeer. (2026). Uitdagingen raadsperiode 2026-2030.

in het kader van de energie- en warmtetransitie. Dergelijke koppelingen kunnen efficiënt en logisch zijn, maar brengen ook risico's met zich mee wanneer het ene traject moet wachten op het andere. Voor bewoners kan dat betekenen dat noodzakelijke verbeteringen worden uitgesteld of dat de wijk langdurig in een tussensituatie blijft hangen.

*Lokaliseren:* De eerste mogelijkheid om hierop als gemeente te sturen ligt in de wijken die in een nieuwe ontwikkelfase komen: eerst in de groeikernwijken en op termijn ook in de Vinex-wijken.[28] In Haarlemmermeer stellen bijvoorbeeld in de wijken Pax, Graan voor Visch, Bornholm en Overbos demografische veranderingen zoals vergrijzing nieuwe eisen aan de fysieke leefomgeving, terwijl tegelijkertijd aanpassingen in en onder de grond (zoals aanpassingen aan het riool) op relatief korte termijn aan de orde zijn. Het Holmkwartier vormt de eerste grotere herontwikkeling in een groeikernwijk, terwijl ook bij de Oranjebuurt sprake is van integrale vernieuwing. Ook Vinex-wijken als Getsewoud, Toolenburg, Floriande en Stellinghof zullen in de komende decennia een vergelijkbare levensfase bereiken. Ondertussen wordt er ook al volop werkt aan de transformatie van deze wijken. Zo wordt in Overbos via het ontwerpend onderzoek *Buurtsaam* niet alleen gekeken naar de inrichting van de ruimte, maar ook naar de samenhang tussen fysieke kwaliteit, gezondheid en samenredzaamheid. In Welgelegen wordt de noodzakelijke rioolvervanging benut als aangrijpingspunt voor een bredere herinrichting van de openbare ruimte. Deze locatiespecifieke kwesties spelen zich af onder stevige externe druk: via afspraken met het Rijk en de Metropoolregio Amsterdam is de gemeente gehouden aan ambitieuze nieuwbouwdoelen, onder andere middels substantiële subsidies waaraan voorwaarden over woningbouwaantallen verbonden zijn. De combinatie van lokale beheeropgaven en harde bouwafspraken beperkt de beleidsruimte en scherpt de politieke vraag waar, wanneer en met welke prioriteit er wordt geïnvesteerd.

28 Haarlemmermeer. (2025). *Haarlemmermeer van 2026 naar 2036 [Verstedelijking]*. https://onderzoek.haarlemmermeergemeente.nl/publicaties/haarlemmermeer-van-2026-naar-2036

*Tabel 6. Kwesties op het gebied van werken, wonen en samenleven in de tijd en op de kaart*

| | SAMENLEVEN IN VEERKRACHTIGE GEMEENSCHAPPEN | WERKEN IN EEN TOEKOMSTBESTENDIGE ECONOMIE | WONEN IN LEEFBARE WIJKEN |
|---|---|---|---|
| **Timen (nu versus later)** | Investeren in zorgzame en veerkrachtige gemeenschappen werkt preventief, maar vraagt om inzet in het heden waarvan de opbrengsten pas op lange termijn zichtbaar worden en niet altijd direct bij de gemeente neerslaan. | De uitdagingen rond de ruimte die de auto inneemt wordt in het heden steeds urgenter zichtbaar, terwijl veel oplossingsrichtingen pas op lange termijn effect sorteren. | Bij de beheerkwestie , in combinatie met een voortdurende nieuwbouwdruk, zijn strategische keuzes te maken in prioritering, fasering en timing van wijktransformaties. |
| **Lokaliseren (hier versus elders)** | Per gebied zijn andere keuzes te maken, bijvoorbeeld in voorzieningen en vastgoed. Tegelijkertijd kunnen (inter) nationale ontwikkelingen de lokale gemeenschapsvorming onder druk zetten – of juist stimuleren. | Deze kwestie is concreet te koppelen aan nieuwe ontwikkellocaties voor wonen en economie, waar project voor project richting kan worden gegeven. Tegelijkertijd spelen nationale dynamieken waarop de gemeente beperkt invloed heeft in deze domeinen een grote rol. | De opgave vraagt om sturing bij nieuwe ontwikkellocaties voor wonen en economie, waarbij project voor project richting wordt gegeven: eerst de groeikernen, later de Vinex-wijken. Tegelijkertijd leggen het Rijk en de Metropoolregio Amsterdam middels verplichtende afspraken druk op het realiseren van nieuwbouwdoelen. |

# 5. Naar een nieuw normaal

## 5.1 Naar een strategisch gesprek over advisering

De tijden zijn veranderd. Nu ook in Haarlemmermeer niet meer alles, altijd of tegelijk kan, zijn niet alleen door ambities maar ook door schaarste gedreven politieke keuzes nodig. Ten behoeve van het maken van dergelijke politieke keuzes kan de gemeenteraad zich op verschillende manieren laten adviseren, zoals we hebben laten zien met onze politieke adviseringsladder. De afweging welke aard van advisering passend is, is niet alleen aan de raad. Ook ambtelijk kunnen en mogen daarin voorkeuren bestaan om vanuit de ambtelijke professionaliteit en verantwoordelijkheid de politiek passend te adviseren. Wat daarbij passende advisering is, zou naar ons idee onderwerp van gesprek kunnen en zelfs moeten zijn tussen het presidium van de raad, het college en de ambtelijke top. Dat vraagt geen eenmalige keuze, 'zo doen wij dat voortaan', maar voortdurende reflectie vanuit het besef dat politieke advisering verschillende vormen kan hebben: 'in dit geval zou een dergelijk advies meer passend kunnen zijn'. En natuurlijk kan en mag daarover hartstochtelijk verschil van inzicht bestaan vanuit ieders rol en verantwoordelijkheid in de organisatie. Alleen omdat de raad de advisering op een bepaalde manier wil ontvangen, hoeft dat nog niet zo te worden gedaan – en andersom. Ambtelijke advisering aan politiek is in zekere zin een gesprek dat niet alleen gaat over de inhoud, maar ook over de vorm – in de wetenschap dat beide niet los van elkaar gezien kunnen worden.

In dit essay zijn we dieper ingegaan op de wijze waarop ambtelijke advisering politiek pregnanter kan worden vormgegeven ten behoeve van een onderhandelaarsdossier. Vanzelfsprekend zijn de inzichten uit dit essay niet voorbehouden aan de vierjaarlijks terugkerende periode waarin een onderhandelaarsdossier wordt gemaakt. Ook op andere momenten gaat het steeds om de vraag hoe de gemeenteraad geadviseerd wil worden en welke advisering de ambtelijke organisatie passend vindt. Verwevenheid centraal stellen, een rijke en verbonden benadering van weten, kunnen en willen, en scherpte aanbrengen in het 'waar' en 'wanneer' van ambtelijke advisering, speelt ook, en juist, als de 'gewone' bestuursperiode aanvangt waarbij bestaande kwesties blijvende aandacht verdienen en nieuwe kwesties opkomen. Dat geldt voor de informatievoorziening aan het college, te beginnen in het vaak zeer uitgebreide overdrachtsdossier, maar zeker ook aan het hoogste politieke orgaan van de gemeente, de raad.

In dit essay hebben we uitgebreid stilgestaan bij de vraag hoe een pregnantere advisering eruitziet in termen van thematiseren, toespitsen en timen & lokaliseren. Tegelijkertijd kunnen specifieke vormen van advisering alleen vormkrijgen als de gemeenteraad ook haar rol speelt en voorwaarden schept om specifieke soorten advisering te ontvangen. In onderstaand schema zetten we voor elk van de treden in de adviseringsladder uiteen wat deze trede van de politiek vraagt. Dit geeft de (top van de) ambtelijke organisatie taal om met het college en de raad in gesprek te gaan over wat vormen van ambtelijke advisering zijn en wat ze vragen van de politiek. Dat gesprek biedt geen garantie op overeenstemming, maar als er verschillen (blijven) bestaan, dan kunnen deze in ieder geval duidelijk worden verwoord.

*Tabel 7. Handreiking voor politiek-ambtelijke samenspel op de adviseringsladder*

| TREDE | WAT POLITIEK NODIG HEEFT VAN AMBTELIJK | WAT AMBTELIJK NODIG HEEFT VAN POLITIEK | WAT DAT CONCREET VRAAGT VAN DE GEMEENTERAAD |
|---|---|---|---|
| **1. Technisch beschrijvend** | Zuiver informerend, feitelijk, beschrijvend | Heldere kaders en een expliciete informatievraag | Vastellen van beleid/kaders; duidelijke, afgebakende informatieverzoeken |
| **2. Professionele duiding** | Feiten en professionele uitleg van consequenties | Ruimte om consequenties, risico's en uitvoerbaarheid te benoemen | Ontvankelijk zijn voor uitleg over effecten; expliciet aangeven welke aspecten (tijd, geld, etc.) relevant zijn |
| **3. Scenario-vorming** | Aanbieden van keuzemogelijkheden, zonder voorkeur | Vraag om varianten en duidelijke keuzerichtingen | Criteria benoemen op basis waarvan de raad keuzes wil maken (bijv. kosten, snelheid, impact); accepteren dat meerdere opties mogelijk en legitiem zijn |
| **4. Strategische signalering** | Duidelijk maken waar keuzes onvermijdelijk worden | Erkenning dat keuzes onvermijdelijk worden | Vaststellen dat er een keuze moet komen; termijn bepalen waarop de raad de keuze wil maken |
| **5. Strategisch adaptief adviseren** | Proactief adviseren over volgorde, timing, condities | Richtinggevende principes bepalen en mandaat geven voor fasering | Uitspreken van leidende principes voor besluitvorming; ruimte geven voor gefaseerde besluitvorming en bijsturing |
| **6. Grenzen van het systeem benoemen** | Open aangeven dat politieke prioriteiten elkaar uitsluiten | Expliciete prioritering en acceptatie van uitsluiting | Keuzes maken tussen botsende doelstellingen; besluiten wat niet (of later) wordt gedaan |
| **7. Politieke voorbereidingsdialoog** | Het gesprek faciliteren waarin politiek zelf haar keuzes verkent | Open politiek debat over waarden en afwegingen | Tijd en ruimte organiseren voor dialoog; waarden en wegingen expliciteren; commitment aan gedeelde richting |

Dit schema en het daarin geschetste samenspel geeft niet alleen houvast voor ambtenaren, bestuurders en raadsleden. Het roept ook nieuwe vragen op. Het is opgesteld vanuit een ambtelijk-professionele logica om van daaruit in te spelen op de politieke logica. De redenering in dit essay, in de wijze van vertellen en uitwerken, is ook die van de professionele, ambtelijke taal en wat de ambtelijke organisatie van de politiek nodig heeft om haar goed te kunnen adviseren. De redenering andersom (redeneren vanuit politieke logica, politieke verschillen, het debat in de raad en wat voor advisering helpt om daarin verder te komen) is nog niet gemaakt, maar evenzo relevant. Die overstijgt ook de scope van dit essay en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek. Het zou goed zijn die vraag naar wat politiek in Haarlemmermeer qua advisering nodig heeft om goed te kunnen omgaan met verschillen op enig moment te adresseren. Wat dat concreet betekent, is onderdeel van het gesprek over dat samenspel. Dat zou bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, kunnen gaan over:

- De erkenning van het politieke mandaat: hoe politiek pregnanter de advisering, hoe belangrijker de erkenning van wederzijdse posities;
- Het beluisteren en interpreteren van politiek debat in termen van verschil en adviseren op een manier die passend is om het de raad mogelijk te maken met die verschillen om te gaan (wat voor soorten politieke conflicten zijn er en wat voor advisering past daarbij);
- In tijden van schaarste en krapte waarin niet alles meer altijd, overal, tegelijk kan (bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit of middelen) adviseren over mogelijke alternatieve manieren om als raad invloed te kunnen hebben.

In wezen komt daarmee niet alleen de vraag op tafel over de ruimte om professioneel ambtelijk politiek pregnant(er) te adviseren. De omgekeerde vraag, over hoeveel ruimte er is voor de politiek om gebruik te maken van ambtelijke kennis en deskundigheid, komt met hetzelfde gesprek mee op tafel. Dat is deels een aloude discussie over de scheve verdeling in de ondersteuningscapaciteit van college en raad, maar deels is het ook een nieuwe discussie over de vraag wat goede politiek-ambtelijke verhoudingen zijn in tijden van schaarste terwijl er wel politieke ambities zijn. Raad en college, maar ook de politiek en de ambtelijke organisatie hebben een gedeeld belang bij het gezamenlijk vormgeven van politiek-ambtelijke verhoudingen in tijden van schaarste.

## 5.2 Samenspel dat valt of staat bij onderlinge verhoudingen

In een tijd van toenemende schaarste is het aanspreken van een rijk repertoire uit de werelden van willen, weten en kunnen steeds belangrijker. Belangen in de gemeente raken elkaar en strijden deels om dezelfde ruimte: stikstofruimte, woningbouw, mobiliteit, groen en maatschappelijke voorzieningen beïnvloeden elkaar, en schaarste maakt dat keuzes onvermijdelijk zijn. Ook wanneer die keuzes elders worden gemaakt, vraagt dat om een eigen positie van de gemeente. Het is daarom van belang niet uitsluitend te sturen vanuit afzonderlijke beleidsdomeinen, maar de interactie tussen opgaven te onderzoeken. Door deze samenhang expliciet te maken, ontstaan kwesties die politiek scherp op de agenda moeten komen en zijn afgewogen prioriteiten vast te stellen.

De kwaliteit van het politiek-ambtelijke samenspel wordt uiteindelijk in belangrijke mate bepaald door de onderlinge verhoudingen. Goede verhoudingen vormen de basispremisse voor een goed samenspel en effectief beleid. Het is niet gek dat de politieke en ambtelijke organisatie elkaar niet altijd volledig begrijpen: ze hebben een andere modus operandi, belangen en betrokkenheid. Politici werken primair vanuit een logica van *strijd en conflict* over hoe maatschappelijke kwesties, opgaven en ontwikkelingen in de samenleving dienen te worden begrepen en welke waarden daarin zwaarder wegen. Ambtenaren werken primair vanuit een logica van *kennis bieden en streven naar consensus* over wat wordt gedaan en zinvolle aanpakken zijn voor maatschappelijke opgaven en de ambtelijke organisatie. Toch zetten beide partijen zich in voor het gemeenschappelijke doel van de gemeente, en dat gedeelde uitgangspunt maakt samenwerking mogelijk. Natuurlijk bepaalt politiek uiteindelijk de koers en volgt de ambtelijke organisatie, maar soms kan die duidelijke scheiding vervagen. Ambtelijk vakmanschap betekent ook soms de stoute schoenen aantrekken en kiezen voor een politiek pregnantere vorm van advisering. En dat voelt onvermijdelijk ongemakkelijk voor de politiek: *wat doe jij op mijn terrein?* Indien de basis van de relatie gezond is, ontstaat een situatie waarin het gesprek over de grens tussen willen (macht) en weten (kennis) constructief kan plaatsvinden. Door gedachten en inzichten uit te wisselen – in gesprek of in gedachte – kunnen beide partijen elkaars positie begrijpen en hun gedrag daarop herpositioneren.[29] Het resultaat is een samenwerking waarin empathie, wederzijds respect en transparantie de basis vormen, en waarin de wereld van willen, weten en kunnen elkaar daadwerkelijk voedt en versterkt.

29 In 't Veld, R., Kruiter, A.J., & Hensema, K. (z.d.). Eindrapportage Botsende Rationaliteiten. https://www.kwinkgroep.nl/wp-content/uploads/2018/01/2012-Botsende-Rationaliteiten.pdf

# Bijlage I: Overzicht toepassing op illustratieve kwesties in Haarlemmermeer

| | SAMENLEVEN IN VEERKRACHTIGE GEMEENSCHAPPEN | WERKEN IN EEN TOEKOMSTBESTENDIGE ECONOMIE | WONEN IN LEEFBARE WIJKEN |
|---|---|---|---|
| **Thematiseren vanuit verwevenheid** | Richting 2040 groeit Haarlemmermeer door tot meer dan 200.000 inwoners en wordt de gemeente steeds stedelijker. Tegelijkertijd is sprake van dubbele vergrijzing. Deze trends hangen samen en zorgen voor nieuwe uitdagingen voor de sociale cohesie, waarop al vanuit domeinen als zorg en veiligheid een beroep wordt gedaan. | Haarlemmermeer is een economische topregio met een sterk cluster van internationale bedrijven en een dominante logistieke sector rond Schiphol. Keuzes op dit terrein zijn niet los te zien van keuzes ten aanzien van wonen, reizen en ruimtegebruik in de gemeente. | Haarlemmermeer groeit snel en levert een substantiële bijdrage aan de woningbouwopgave. Keuzes in deze 'schaalsprong' hangen sterk samen met de mogelijkheden op het kwalitatieve vlak van groen, wonen en leven voor de komende decennia, zo laat de geschiedenis van eerdere bouwgolven zien. Waar deze keuzes bij de schaalsprong nog 'bij aanvang' kunnen worden gewogen, is in de bestaande wijken sprake van een vernieuwingsopgave waarin keuzes deels worden beïnvloedt door in andere periodes gemaakte afwegingen. |
| **Toespitsen op politieke kwesties** | Vergrijzing, zorgtekorten en maatschappelijke onzekerheid vragen (in heel Nederland, en ook op specifieke wijze in Haarlemmermeer) veel van de sociale cohesie. Dit leidt tot de politieke kwestie hoe en in welke mate de gemeente kan en wil investeren in zorgzame en veerkrachtige gemeenschappen. | Het economische profiel hangt (in de Randstad, en ook op specifieke wijze in Haarlemmermeer) samen met toenemende congestie in het mobiliteitssysteem en groeiende ruimtelijke schaarste. Dit brengt de politieke kwestie rond de toekomst van automobiliteit naar voren. | Naast de groeiopgave staat de gemeente ook voor belangrijke keuzes ten aanzien van de leefbaarheid, in nieuwe en bestaande wijken. Dit leidt tot politieke kwesties over de keuzes die daarin leidend zijn en het wegen van de belangen van huidige en toekomstige generaties. |
| **Timen (nu versus later)** | Investeren in zorgzame en veerkrachtige gemeenschappen werkt preventief, maar vraagt om inzet in het heden waarvan de opbrengsten pas op lange termijn zichtbaar worden en niet altijd direct bij de gemeente neerslaan. | De uitdagingen rond de ruimte die de auto inneemt wordt in het heden steeds urgenter zichtbaar, terwijl veel oplossingsrichtingen pas op lange termijn effect sorteren. | Bij de beheerkwestie , in combinatie met een voortdurende nieuwbouwdruk, zijn strategische keuzes te maken in prioritering, fasering en timing van wijktransformaties. |
| **Lokaliseren (hier versus elders)** | Per gebied zijn andere keuzes te maken, bijvoorbeeld in voorzieningen en vastgoed. Tegelijkertijd kunnen (inter)nationale ontwikkelingen de lokale gemeenschapsvorming onder druk zetten – of juist stimuleren. | Deze kwestie is concreet te koppelen aan nieuwe ontwikkellocaties voor wonen en economie, waar project voor project richting kan worden gegeven. Tegelijkertijd spelen nationale dynamieken waarop de gemeente beperkt invloed heeft in deze domeinen een grote rol. | De opgave vraagt om sturing bij nieuwe ontwikkellocaties voor wonen en economie, waarbij project voor project richting wordt gegeven: eerst de groeikernen, later de Vinex-wijken. Tegelijkertijd leggen het Rijk en de Metropoolregio Amsterdam middels verplichtende afspraken druk op het realiseren van nieuwbouwdoelen. |

# Bijlage II: Stappenplan politiek(er) adviseren in het onderhandelaarsdossier

Dit stappenplan biedt een basis voor politiek(er) adviseren in een onderhandelaarsdossier van in dit geval een gemeente. Het biedt een heldere structuur met twee onderdelen: (1) inleiding op het thema, (2) uitwerking van kwesties voor de politiek. Door het format te volgen, onderzoeken en vullen jullie het gekozen thema op een consistente manier in. De concrete stappen helpen daarbij en zorgen voor samenhangende, vergelijkbare eindproducten voor het onderhandelaarsdossier. Het is hierbij helpend als men alle voorkeuren van het huidige college, die nog niet in onomkeerbare besluiten zijn vervat, loslaat. Het gaat erom potentieel politieke kwesties te vinden waar conflict over verschil aan de orde kan zijn ten behoeve van de volgende bestuursperiode.

## 1. Inleiding op het thema

**Inleiding:** Geef een korte beschrijving van het thema: waar gaat het over, wat valt er o.a. onder, over welke relevante publieke waarde(n) gaat het?

- Begin bij het formuleren van de 'voorliggende strategische overweging' bij dit thema, geformuleerd als volgt: 'Welke impact wil de gemeente hebben op thema x/y (bijvoorbeeld: 'op de gezondheid van inwoners' of 'op het vestigingsklimaat in de gemeente')
- Sluit in de beschrijving aan bij de belevingswereld van betrokkenen (zoals bewoners, ondernemers, toeristen, dieren, toekomstige generaties, etc.)
- Schrijf neutraal en feitelijk, zonder het uitspreken van een voorkeur of het benoemen van de noodzaak voor een bepaalde keuze.
- Schrijf kernachtig; het gaat niet om volledigheid maar om navolgbaarheid.

**Schets een beeld van relevante trends en ontwikkelingen op nationaal niveau:** Geef een overzicht van feiten en cijfers die een beeld geven van de ontwikkelingen op dit thema op landelijk niveau.

- Presenteer het nationale beeld, dus nog zonder toespitsing op de gemeentelijke context.
- Benut rapporten van gezaghebbende kennisinstellingen (WRR, SCP, CBS, CBP), denktanks (Rathenau Instituut, denktank NL 2040, Instituut voor Publieke Waarden, NSOB) en onderzoeksjournalistiek.
- Zorg voor een nette bronvermelding onderaan het document.

**Schets een beeld van relevante trends en ontwikkelingen in de gemeente:** Geef een overzicht van historische en (voor zo ver mogelijk) verwachtte trends die een beeld geven van de ontwikkeling van dit thema in de gemeente.

- Presenteer het lokale beeld van de gemeente en eventueel de regionale verbanden waarbinnen de gemeente participeert.
- Benut de rapporten die specifiek zijn gericht op gemeente en/of de regio.
- Zorg voor een nette bronvermelding onderaan het document.

## 2. Kwesties voor de politiek – wat speelt er waar en wanneer in de komende bestuursperiode?

Na de introductie op het thema. volgt een uitwerking van de kwesties die voor de politiek relevant zijn. De kwesties worden stuk voor stuk uitgewerkt. Hierbij staan steeds drie onderdelen centraal: (1) 'kwesties' - wat is de kwestie voor de gemeente? (2) 'op de kaart' - waar in de gemeente gaat deze kwestie spelen? (3) 'in de tijd' - wanneer doet de kwestie zich in de gemeente voor?

**Kwestie 1**

**1. Kwesties...** Benoem kernachtig *wat* de kwestie is die de komende bestuursperiode politieke aandacht en besluitvorming vergt. Neem voor het formuleren hiervan de verwevenheid tussen verschillende beleidsterreinen als uitgangspunt en ga daarover in gesprek met collega's van verschillende beleidsafdelingen. Belangrijk is te onderzoeken hoe verschillende ontwikkelingen samenhangen en wat op gespannen voet staat of elkaar kan versterken. Een kwestie kan zowel iets zijn waarvan duidelijk is dat het op de politieke agenda komt of snel gaat komen (en dus nu al van ambtelijke advisering voorzien dient te worden) maar ook iets wat eenvoudig (te lang) onder de radar kan blijven, maar toch de komende bestuursperiode politieke strijd en aandacht verdient. Hulpvragen:

- Hoe komt de **verwevenheid** tussen de ontwikkelingen en uitdagingen in verschillende (fysieke, sociale en bedrijfsvoerings-) domeinen in dit thema tot uitdrukking?
- Wat zijn de belangrijkste elkaar belemmerende (dus botsende en/of schurende) en versterkende interferenties tussen deze maatschappelijke ontwikkelingen en mogelijkheden?)
- Welke specifieke kwesties volgen hieruit voor de gemeente? Behandel één kwestie (en de daarvoor relevante verweven ontwikkelingen) per tekstblok.

**2. … op de kaart…** Benoem *waar* deze kwestie tijdens de komende bestuursperiode voornamelijk gaat spelen. Benoemen deze locaties (bijvoorbeeld een dorp, een wijk, een gebied) en contexten (bijvoorbeeld specifieke doelgroepen) zo concreet mogelijk, evenals de actoren (bijvoorbeeld bepaalde belangengroepen of organisaties) die daarbij betrokken zijn. Richt de aandacht hierbij op specifieke plekken, maar kijk ook naar de invloed van ontwikkelingen net buiten de gemeentegrenzen (welke invloed hebben ontwikkelingen in gemeente X of Y op de situatie in de gemeente?) en op andere schaalniveaus zoals die van de regionale samenwerking of van (inter)nationale politiek. Hulpvragen:

- Op welke plekken en/of in welke contexten in de gemeente gaat deze kwestie spelen in de komende bestuursperiode?
- Welke verschillende actoren en belangen zijn hiermee gemoeid?
- Wat is de invloed van (en op) ontwikkelingen in omliggende gemeenten, het regionale en het (inter)nationale niveau?

**3. … en in de tijd…** Benoem *wanneer* (op welke termijn, op welke momenten, in welk tempo) de kwestie zich voordoet. Besteed daarbij zowel aandacht aan de korte termijn (urgentie en concrete momenten/periodes in de komende bestuursperiode die relevant zijn voor de timing of het tempo van besluitvorming) als de middellange (denk aan de looptijd van projecten en/of in termen van één generatie vooruit) en lange termijn (denk aan wat er op een tijdhorizon van ca. 75 jaar op het spel staat in de gemeente). Leg ook verbinding tussen de korte en de (middel)lange termijn. Niet alleen moet duidelijk worden wat er urgent is in de komende vier jaar; er is ook aandacht nodig voor wat er op langere termijn op het spel staat en hoe dat samenhangt met beslissingen op de korte termijn. Gaan oplossingen op korte termijn mogelijk ten koste van de belangen van toekomstige generaties? Of zijn er oplossingen die nu weinig opleveren maar op lange termijn wel veel kunnen bijdragen? Hulpvragen:

- Op korte termijn: wat staat er nu op het spel, wat is de mate van urgentie en wat zijn belangrijke momenten of periodes in de komende bestuursperiode?
- Op (middel)lange termijn: wat staat op langere termijn op het spel voor de gemeente? Wat zijn verschillende scenario's die in hedendaagse besluitvorming mee zijn te wegen?
- De verbinding tussen korte en (middel)lange termijn: waar zit de onderlinge spanning en wat zijn mogelijkheden om beide in elkaars verlengde te brengen?

**Kwesties 2, 3, 4, ....**
Herhaal bovenstaande aanpak voor andere specifieke kwesties.

'Kwesties'. Wat is de kwestie voor de gemeente?

'Op de kaart'. Waar in de gemeente gaat deze kwestie spelen?

'In de tijd'. Wanneer doet de kwesties zich in de gemeente voor?

# *Eerder publiceerde de NSOB*

## 2026

**Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?**
Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren
*Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

**Strategisch ongemak organiseren**
Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid
*Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

**Verbeelding verbindt**
Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht
*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard*

**Kiezen is (voortdurend) delen**
Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
*Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

**New Public Brutalism?**
Tegenspel bieden aan de tijdgeest
*Mark van Twist, Shivant Jhagroe*

**Toegedekte politiek**
Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken
*Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist*

## 2025

**Noblesse oblige**
De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur
*Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel*

**Verhalen(d) verknopen**
Hoe je stem geeft aan het stille midden
*Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma, Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit*

**(On)gehoorzaam bestuur**
In het onderwijs
*Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samwel, Eva Kloet*

**Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien**
Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak
*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee, Hasna el Morabit*

**Volgens het boekje**
Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging
*Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse*

**Ontwerper ontmoet publieke zaak**
Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals
*Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden*

**(N)iets te kiezen**
Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen
*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen*

**Doe dit (niet)**
De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
*Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

**Neutraliteit tussen zijn en worden**
Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters
*Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz*

**(Kilo)meters maken**
Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma
*Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz*

**Hoe aanstekelijk kan je het maken**
Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor
*Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz*

**Waarden w(o)orden werkelijkheden**
Hoe taal de sociale zekerheid vormt
*Mark van Twist, Wiljan Hendrikx, Jesse Dusseljee, Martin Schulz*

**De kracht van híer**
Over de centrale rol van decentraal bestuur
*Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen*

**Ruimte in regie**
Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein
*Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz*

**Ruimte bieden / richting geven**
Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp
*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

**'De mensen in het land'**
Wat burgerschap eigenlijk (nog) is
*Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel*

**2024**

**Leren tussen consensus en conflict**
Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied
*Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski*

**Breder denken, anders doen**
Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst
*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer*

**Waarderen van Variatie**
Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken
*Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

**WIA Verbeteraanpak - Expert Review**
*Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

**Bouwen op leerlingaantallen**
De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad
*Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz*

**Sterke signalen, wisselende verhalen**
Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'
*Andrea Frankowski, Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

**Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie**
*Martijn van der Steen*

**Onderweg ontwerpen**
Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen
*Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel*

**Audit, maar dan anders**
Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen
*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill*

**Kostbare geneesmiddelen**
De VIG tussen leden, politiek en maatschappij
*Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist*

**Signalen managen**
Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW
*Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendrikx, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen*

**Over intenties en interferenties**
Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik
*Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill*

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

**COLOFON**

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-836349-7-5

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

**Nederlandse School voor Openbaar Bestuur**

**www.nsob.nl**

## Over NSOB

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

# (Speel) ruimte voor strategie

**Meekijken met de doorontwikkeling van het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer**

**Nederlandse School voor Openbaar Bestuur**

**Jorgen Schram**
**Robin Hill**
**Martin Schulz**
**Eva Kloet**

**Jorgen Schram MSc**
is co-decaan en senior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij een proefschrift schrijft over patronen in de interactie tussen actiegroepen en overheid.

**Robin Hill MSc**
is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn onderzoek richt hij zich veelal op strategisch werken aan langetermijnopgaven, met een specifieke focus op vraagstukken rondom ecologie en natuur.

**dr. Martin Schulz**
is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij als co-decaan verantwoordelijk voor diverse opleidingen. Het onderzoek van Schulz richt zich onder meer op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

**Eva Kloet MSc**
is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op interbestuurlijke samenwerking en complexe vraagstukken in het onderwijs.

# Inhoudsopgave


**1. Inleiding: vindplaatsen van strategie → 5**
1.1 Groeipotentieel → 5
1.2 Strategisch vermogen (door)ontwikkelen → 8
1.3 Dit onderzoek: (speel)ruimte voor strategen die politiek(er) adviseren → 9
1.4 Leeswijzer → 10

**2. Strategie in context: gegroeide praktijken → 12**
2.1 Van dreigend water naar uitgestrekt land → 14
2.2 Mentaliteit van de polder → 16
2.3 Strategie in tijden van schaarste → 19
2.4 Samenvattend: ontwikkelen strategisch verhaal → 24

**3. Strategie in beweging: zoektocht naar samenhang → 27**
3.1 Begripsvorming: strategie als beladen woord → 28
3.2 Beeldvorming: strategie in meervoudig perspectief → 31
3.3 Besluitvorming: strategie vanuit eigenaarschap en verantwoordelijkheid → 35
3.4 Samenvattend: grip krijgen op een veelkleurig fenomeen → 39

**4. Strategie in ontwikkeling: van praktijkervaring tot ideaalbeeld → 41**
4.1 Strategie op papier: de taal van de organisatie → 42
4.2 Strategie als praktijk: de ervaringen van strategen → 44
4.3 Strategie in interactie: tussen papieren werkelijkheid en weerbarstige praktijk → 52
4.4 Samenvattend: samenhang in strategie ontdekken → 55

**5. Conclusie: (speel)ruimte voor strategie → 58**
5.1 Strategie als serieuze aangelegenheid? → 59
5.2 Spelen met strategie → 61
5.3 Ruimte voor strategisch spel → 62
5.4 Concluderend: strategische (speel)ruimte serieus nemen → 64

**6. Tot slot: strateeg in een politieke(re) omgeving → 67**

**Referenties → 73**

**Bijlage: Methodologische verantwoording → 75**

# 1. Inleiding: vindplaatsen van strategie

**Een verzameling dorpen met grootstedelijke ambities**
Voor de deur van het Dorpshuis Zwanenburg-Halfweg staat een man op zijn telefoon te kijken. Hij is duidelijk op zoek naar iets, gelet op de manier waarop hij om zich heen kijkt. *'Kom je ook voor de kick-off bijeenkomst strategie Haarlemmermeer?'*, klinkt het naast hem. Een dame, eveneens met telefoon in haar hand, komt naast hem staan. *'Ja, dat klopt'*, antwoordt de man. *'Volgens mijn agendaverzoek moeten we hier zijn, maar ik vraag mij af of dat wel klopt'*, lacht hij, wijzend naar een schoolklas die zojuist het gebouw is binnengegaan. De twee stellen zich aan elkaar voor. Beiden zijn werkzaam bij de gemeente Haarlemmermeer, maar in andere functies en op andere beleidsdomeinen. De een is senior projectmanager en de ander teammanager. *'Ik ken de locatie ook niet, maar laten we gewoon naar binnen gaan'*, antwoordt de vrouw. Met lichte twijfel maar ook verwachtingsvol stappen de twee het dorpshuis binnen. Bij binnenkomst worden ze hartelijk ontvangen door een collega die betrokken is bij de organisatie van de startbijeenkomst. Terwijl ze op zoek gaan naar een plek om hun jas op te hangen, lopen ze per ongeluk eerst een ruimte binnen waar een groep ouderen aan het biljarten is en vervolgens een gymzaal waar een groep leerlingen van een basisschool net start met de les. *'Verrassende plek om de aftrap van een groot strategietraject te organiseren'*, mijmert de man. *'Ach, uiteindelijk blijven we toch ook gewoon een verzameling van dorpen'*, reageert de vrouw gekscherend, die er duidelijk de humor meer van inziet. *'Maar dan wel met de ambities van een grote stad'*, voegt ze daar met een lach aan toe. *'Je weet dat we in potentie een G10-gemeente zijn, hè?'*, antwoordt de man. *'Dat lijkt mij nu precies een mooi onderwerp voor strategisch gesprek'*, sluit de vrouw het gesprek met een knipoog af.

## 1.1 Groeipotentieel

Haarlemmermeer is met recht een moderne, snelgroeiende gemeente te noemen. In de afgelopen zestig jaar is de bevolkingsomvang met meer dan 100.000 inwoners gegroeid[1]. Voor een deel is de groei geleidelijk gegaan, met in elk decennium een nieuwe groeipiek. De laatste scherpe piek was in 2019,

1 Website Haarlemmermeer: https://onderzoek.haarlemmermeergemeente.nl/themas/demografie

veroorzaakt door het samengaan van Haarlemmermeer met de gemeente Haarlemmerliede-Spaarnwoude. Met de woningbouwversnelling waar nu op wordt ingezet, is de verwachting dat de volgende nieuwe piek rond 2029 zal plaatsvinden. De meest recente bevolkingsprognoses wijzen op het doorbreken van de 'magische grens' van meer dan 200.000 inwoners in 2050[2]. Dat betekent dat de gemeente Haarlemmermeer over vijfentwintig jaar zich in alle waarschijnlijkheid richting de top 10 van grootste gemeenten van Nederland zal bewegen – gelet op de (gematigdere) groei die andere gemeenten doormaken. Ook op economisch vlak groeit de gemeente gestaag. Zo liet de regio 'Haarlemmermeer' in 2023 met 3,6 procent de hoogste groei zien in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en is daarmee ook landelijk koploper.[3]

Op het eerste oog gaat het Haarlemmermeer voor de wind. In het Coalitieakkoord 2022-2026 *'Toekomstbestendig groeien'* valt dan ook te lezen dat Haarlemmermeer een prettige gemeente is om in te wonen, te werken, naar school te gaan en te recreëren. Haarlemmermeer heeft een sterke economie, een stevig sociaal fundament en kenmerkt zich door een open en groen polderlandschap met tegelijkertijd tal van faciliteiten. Ook internationaal staat Haarlemmermeer goed op de kaart dankzij de aanwezigheid van luchthaven Schiphol als mondiale 'hub' en vanwege het organiseren van toonaangevende festivals op het Floriadeterrein, zoals Mysteryland, waar ieder jaar circa 100.000 mensen op af komen. Er zijn echter ook grote uitdagingen. Denk aan vraagstukken als de stikstofcrisis, de woningnood, de asielcrisis, het bouwstoffentekort, het personeelstekort en de netcongestie. Dit is niet uniek voor Haarlemmermeer, maar bepaalt wel de agenda. Temeer omdat *juist* door de snelle groei qua bevolking en economie spanningen hier duidelijk zichtbaar worden – niet in de laatste plaats vanwege de bijzondere rol van Schiphol als economisch vitale, maar ook overlastgevende luchthaven. Zo protesteert Extinction Rebellion (XR) regelmatig bij en op Schiphol om aandacht te vragen voor klimaatverandering. Daarnaast lopen er al jaren procedures vanuit omwonenden over de geluidsoverlast van vliegtuigen en steeds vaker ook naar aanleiding van georganiseerde festivals. Daar komt bij dat door bezuinigingen vanuit het Rijk de gemeente Haarlemmermeer financieel een pas op de plaats moet maken – tot 2030 gaat dat om een totaal van 53 miljoen euro die bespaard zal moeten worden.[4] Mede door het noodzakelijke pakket van bezuinigingen is het huishoudboekje van de

2 Artikel AD, 11 juli 2025: https://www.ad.nl/haarlemmermeer/haarlemmermeer-telt-in-2050-meer-inwoners-dan-nu-vergelijkbare-gemeenten-groeien-minder-hard~a5b672e0/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

3 Website Metropoolregio Amsterdam, 14-03-2024: https://www.metropoolregio-amsterdam.nl/wp-content/uploads/2025/12/Economische-Verkenningen-Metropoolregio-Amsterdam-2024.pdf.

4 Artikel AD, 5 november 2025: https://www.ad.nl/haarlemmermeer/haarlemmermeer-wacht-financiele-puzzel-van-53-miljoen-euro~ad69eb62/

gemeente op orde gebleven, maar deze maatregelen waren wel pijnlijk. Om hier nu, maar ook in de toekomst, goed mee om te gaan, zijn duidelijke keuzes nodig. Haarlemmermeer stelt dan ook, zo valt te lezen, dat dit hét moment is om op alle fronten nadrukkelijk te kiezen voor toekomstbestendig groeien.[5]

Om dit mogelijk te maken, moet ook de gemeentelijke organisatie 'meegroeien'. De vragen en verwachtingen van 'buiten' hebben immers invloed op het functioneren 'binnen', in de eigen organisatie. Denk aan vragen als hoe de lange en korte termijn zich tot elkaar verhouden, hoe inhoud en proces zijn verbonden, hoe interne en externe ontwikkelingen zich uiten en hoe kwesties politiek te maken of juist in de ambtelijke luwte te houden. Dergelijke vragen zijn echter niet eenvoudig te beantwoorden, maar vergen een doordachte afweging. Waarbij het niet alleen gaat om iedere vraag individueel te behandelen, maar ook in samenhang te bezien. Dit vraagt om een duidelijke *strategie* voor het omgaan met dergelijke vraagstukken. Enerzijds omdat veel vraagstukken waar de gemeente Haarlemmermeer zich voor gesteld weet, complex van aard zijn – in de zin dat ze vele kanten en aspecten kennen. Neem bijvoorbeeld woningbouw, wat (al lang) niet enkel een vraag van huisvesting is, maar ook raakt aan aspecten als ruimte, landschap, sociale cohesie en economie. In de context van Haarlemmermeer geldt dat nog sterker dan in andere delen van ons land, omdat de geografische ligging, met luchthaven Schiphol binnen de gemeentegrenzen en onder de 'rook van' hoofdstad Amsterdam, kwesties nog gelaagder maken. Anderzijds is een strategie ook noodzakelijk omdat keuzes die nu worden gemaakt, ook gevolg hebben voor de toekomst. In een tijd waarin niet alles zonder meer kan, is een duurzame aanpak noodzakelijk. Het bewuster strategisch(er) nadenken over vraagstukken is echter meer dan alleen een oplossing voor kwesties. Het biedt ook kansen. Het helpt bij het intern en extern zichtbaar maken hoe de gemeente Haarlemmermeer opereert en kan daarmee draagvlak genereren voor lastige kwesties. Ook kan het ruimte creëren in het bepalen van richting bij complexe kwesties door meervoudiger naar vraagstukken te kijken. En, in het verlengde daarvan, biedt het ontwikkelen van een strategie houvast in een context die aan voortdurende verandering onderhevig is.

Het *hebben* van een strategie, als een soort 'product', is echter niet genoeg. Dit suggereert immers dat, als 'de strategie' er eenmaal is, de kwesties ook zijn opgelost. De praktijk is weerbarstiger. Het strategischer denken en handelen dient een vast onderdeel te worden van het werk binnen de gemeentelijke organisatie. In dat kader spreekt men daarom liever over het *doen* van strategie. Een goede strategie is veeleer te beschouwen als een doorlopend proces waarbij de strategie continu wordt bijgesteld om deze actueel en

5 Zie bijvoorbeeld het coalitieakkoord 2022-2026 met de titel *"Toekomstbestendig groeien."*

relevant te houden. Dit vergt van de organisatie en haar medewerkers een zekere kennis en kunde. In dat kader wordt ook wel gesproken over het 'strategisch vermogen' als de capaciteit om strategisch om te gaan met onzekerheid in een dynamische context. Denk daarbij aan het herkennen van de vraagstukken van vandaag, morgen én overmorgen. Weerbaar zijn voor uitdagingen van buiten en wendbaar optreden bij ontwikkelingen in de samenleving. En in staat zijn om te reageren op het onverwachte, zonder stuurloos te worden. Dat betekent nogal wat.

## 1.2 Strategisch vermogen (door)ontwikkelen

De gemeente Haarlemmermeer heeft zich eind 2024 tot doel gesteld om de komende jaren het strategisch vermogen van de organisatie te vergroten. Belangrijk daarbij is dat Haarlemmermeer niet vanaf nul begint; vele stappen zijn reeds gezet – al was het alleen al door het opwerpen van de vraag wat er nodig is in de volgende fase van strategieontwikkeling. Het gesprek erover alleen entameren is echter niet voldoende; daar is meer voor nodig. Het uitwerken van een strategie is slechts een eerste deel van een grotere ambitie in het ontwikkelen van strategisch vermogen. In de literatuur spreekt men in dat kader dan ook wel over het creëren van *strategiedynamica*. Strategisch vermogen gaat immers (ook) om het 'werkend maken' van strategie en is daarmee veeleer te beschouwen als het in gang zetten én houden van een beweging. Dit is nodig om strategie te laten 'leven' bij betrokkenen, in de interne organisatie maar ook in de externe omgeving. Strategievorming vindt niet plaats in een laboratorium, maar in een omgeving vol sociale interactie. Het denken over en invulling geven aan strategie is dan ook onlosmakelijk verbonden met de context waarin het vorm krijgt. Een goede strategie is een strategie die past. Past bij de omgeving, de vraagstukken die daar spelen, de mensen die er wonen en de bedrijven die er gevestigd zijn. Maar ook past bij de politieke constellatie, het bestuurlijk mandaat, het speelveld van andere overheden, het ambtelijk apparaat en de beschikbare financiële middelen. Dat betekent dat er geen blauwdruk is voor hoe dit 'goed' te doen. Tegelijkertijd biedt dat wel ruimte om als Haarlemmermeer iets te maken dat eigen is. Niet door alleen over strategie te *spreken*, maar het gewoon te gaan *doen*.

In dit onderzoek verbinden we het denken over strategie met de wijze waarop binnen de gemeente Haarlemmermeer mensen vanuit persoonlijke professionaliteit bezig zijn met het 'maken' van strategie. We kijken naar de keuzes en afwegingen die mensen individueel en in interactie maken en de dilemma's die ze tegenkomen bij het werken aan strategie. De ontwikkeling van het strategisch vermogen is immers niet voorbehouden aan één persoon in de organisatie, maar is de uitkomst van een samenspel van verschillende

mensen die ieder vanuit hun eigen rol en positie hier een bijdrage aan leveren. Dat varieert van de gemeentesecretaris, directieleden en clustermanagers tot de concernstrateeg, domeinstrateeg en de medewerker in de uitvoering belast met een strategisch dossier. Om de ontwikkeling van het strategisch vermogen in Haarlemmermeer te versterken, dient daarom op verschillende plekken in de organisatie waar mensen bezig zijn met strategievorming te worden gekeken. We bezien daarbij telkens hoe "strategisch doen" vorm krijgt op drie niveaus: individueel-, team- en concernniveau. Hoe ziet dat er op ieder van die niveaus afzonderlijk uit – en wat betekent dat voor de samenhang? Door de verschillende stappen van het ontwikkelen van strategisch vermogen in beeld te brengen, willen we de overeenkomsten, verschillen, lacunes en spanningsvelden inzichtelijk maken. Vandaaruit kunnen we vervolgens reflecteren op de vraag welke patronen daarin zijn te duiden en wat dit betekent voor de (door)ontwikkeling van het strategisch vermogen in Haarlemmermeer.

Binnen de ambities van de gemeente Haarlemmermeer om de komende jaren het strategisch vermogen verder te ontwikkelen, heeft zij onder meer in samenwerking met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) een viertal initiatieven ontplooid: een opleiding voor strategisch medewerkers, de oprichting van een 'community of practice', een onderzoek naar de vraagstukken van de toekomst (Hill et. al., 2026) en een reflectie op de staat van het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer. In dit essay staat de reflectie centraal en doen we verslag van de wijze waarop strategie op dit moment vorm krijgt en waar ruimte is om dat te versterken. Het achterliggende idee is dat door meer aandacht te hebben voor de vraag wat strategie is, wie daar een rol in heeft en wat past bij de context van Haarlemmermeer, de organisatie zich ook beter kan voorbereiden op de toekomst en de wens om haar groeipotentieel waar te maken.

## 1.3 Dit onderzoek: (speel)ruimte voor strategen die politiek(er) adviseren

Strategie krijgt vorm in een bestuurlijke praktijk en is daarmee per definitie een sociaal construct. In dit onderzoek kiezen we er daarom bewust voor om geen feitelijke reconstructie of objectieve representatie van het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer te maken. In plaats daarvan brengen we in kaart hoe betrokkenen binnen de gemeente betekenis geven aan strategisch vermogen (Weick, 1979; 1995). Wat wordt als strategie beschouwd? Wat doen medewerkers wanneer zij strategisch werken? Hoe ziet 'werkend' strategisch vermogen er volgens hen uit? En in hoeverre speelt de specifieke Haarlemmermeerse context daarbij een bijzondere rol?

Steeds richten we ons op drie niveaus: het ideaalbeeld, de huidige praktijk en de gewenste toekomstige ontwikkeling – en wat daarvoor nodig is. Dit onderzoek is daarmee primair toekomstgericht en heeft als doel het handelingsrepertoire van de gemeente Haarlemmermeer te versterken. Het gaat dus niet om terugkijken en oordelen, maar om vooruitkijken en leren: wat kan de gemeente Haarlemmermeer nu, in de komende jaren en op de langere termijn doen om haar doelstellingen te realiseren, en hoe kan strategisch vermogen daaraan bijdragen?

Tijdens de onderzoeksperiode zien wij van dichtbij hoe de ontwikkeling van het strategisch vermogen vorm krijgt. Zoals het woord ontwikkeling al zegt, is het een proces dat volop in beweging is. Dat betekent ook dat we in dit essay verslag doen van ons 'meelopen' en 'meekijken' gedurende een bepaalde periode. Dit heeft als consequentie dat we in zekere zin altijd achter de feiten aanlopen: op het moment van schrijven zijn we alweer ingehaald door de tijd. Gelukkig heeft dat voor de ontwikkeling van het strategisch vermogen in de praktijk van Haarlemmermeer geen enkel gevolg. Voor dit onderzoek is dat wel relevant en nog meer voor hoe wij dit essay hebben opgeschreven en opgebouwd. Om recht te doen aan die dynamiek – én aan onze eigen voortschrijdende inzichten – presenteren we dit essay langs de chronologie van onze onderzoeksactiviteiten. Deze werkwijze typeren we als "meekijken in het moment".

Strategie is een veelkleurig fenomeen. Onderzoek hiernaar laat daarom al snel slechts een deel ervan zien. Om grip te krijgen op deze veelkleurigheid en daarmee ook de onderzoeksvragen te beantwoorden, maken we gedurende de onderzoeksperiode gebruik van verschillende methoden: een literatuurstudie, een tekstanalyse van aangeleverde strategische documenten, een survey met aansluitende feedbackgesprekken, interviews en participerende observatie. De inzichten uit dit onderzoek hebben we vastgelegd in de vorm van een essay waarin we reflecteren op de manier waarop het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer vorm krijgt. Daarbij volgen we dus het pad dat wij als onderzoekers gedurende de periode hebben bewandeld.

## 1.4 Leeswijzer

We beginnen met een korte historische schets van Haarlemmermeer. Al snel werd duidelijk dat de manier waarop de gemeente zich tot de toekomst verhoudt, nauw verweven is met haar ontstaansgeschiedenis. Die geschiedenis laat sporen na in het landschap en de ruimtelijke ordening, maar ook in demografische patronen, economische verhoudingen en sociaal-culturele opvattingen. Dat maakt de geschiedenis relevant voor het denken over strategie: ideeën over wat 'goed' of 'slecht' bestuur is, zijn

immers cultureel-historisch gevormd. In de gesprekken tijdens het onderzoek kwamen dergelijke impliciete aannames herhaaldelijk naar voren. Ze zijn niet uniek voor Haarlemmermeer, maar bepalen wel mede wat hier als een passende strategische benadering wordt ervaren.

In het derde hoofdstuk presenteren we een selectie van conceptuele lenzen uit de strategieliteratuur. Leidend in de zoektocht naar deze lenzen was de vraag: wat helpt nu om de unieke context van de gemeente Haarlemmermeer goed te doorgronden? We zetten in dit hoofdstuk vijf perspectieven op strategie uiteen, inclusief hun kenmerken en bijpassende taal. Deze perspectieven bieden een verrijkend kader om naar de praktijk van strategisch vermogen bij de gemeente Haarlemmermeer te kijken. Rond de zomer van 2026 hebben we deze perspectieven, via een taalanalyse en survey-feedbackgesprekken, verder toegepast op de specifieke context van Haarlemmermeer. In hoofdstuk 4 worden de resultaten daarvan gepresenteerd. In de analyse onderscheiden we het ideaalbeeld van strategie, de ervaringen in de huidige werkpraktijk en de gewenste toekomstige ontwikkelingen.

Het vijfde hoofdstuk beschrijft de fase waarin we deze inzichten samen met de organisatie hebben geduid en gereflecteerd. We signaleren daarin enkele spanningen die zich voordoen bij de ontwikkeling van strategisch vermogen. Onze suggestie is om deze spanningen niet te proberen weg te nemen, maar ze juist productief te maken.

In het zesde en laatste hoofdstuk gaan we in op de vraag wat het betekent om als strateeg vanuit een speelse en serieuze houding politiek(er) te adviseren. Opgaven en thema's in de samenleving zijn steeds meer verbonden en worden tegelijkertijd ook politieker – in de betekenis dat politiek alle strijd en conflict in de samenleving betreft, verschillen toenemen en daarmee ook opvattingen over de omgang met de maatschappelijke opgaven meer politiek worden. Dat vraagt om strategen die hun vak zo inrichten dat zij politiek(er) kunnen adviseren.

Tot slot: met het afronden van ons onderzoek is de ontwikkeling van het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer echter zeker niet voltooid. In zekere zin markeert dit moment juist het begin van een nieuwe fase. De inzichten die in dit essay zijn verzameld, vormen geen eindpunt, maar eerder een uitnodiging tot verdere verkenning, experimenten en reflectie binnen de organisatie. Strategisch vermogen is immers geen statisch gegeven, maar een voortdurend dynamisch proces van betekenisgeving, afstemming en handelen. Dit verhaal eindigt daarom niet met een punt, maar met een komma: onze bevindingen bieden een basis voor een volgende impuls, waarin de gemeente zelf, mede op basis van de inzichten uit dit essay, verder bouwt aan de versterking van haar strategische vermogen.

# 2. Strategie in context: gegroeide praktijken

**De laatste der Mohikanen**
*'Ik wist niet dat we zoveel strategen hadden…'*, mompelt een clustermanager terwijl ze om zich heen kijkt. De ruimte waar de strategiesessie wordt georganiseerd, is inmiddels zo gevuld geraakt dat er geen stoelen meer bij kunnen; mensen die nu nog binnenkomen, wordt verzocht te blijven staan totdat de plenaire opening is afgerond en men in subgroepen aan de slag gaat. Inmiddels wordt een microfoon gezocht zodat de introductie voor iedereen tenminste verstaanbaar is. De opmerking blijkt een interessante voorbode voor het gesprek dat die ochtend volgt. Zo blijkt het overgrote deel van de aanwezige *'strategen'* bij navraag niet de functie van strateeg te hebben. Althans, dat staat niet als zodanig vermeld op hun visitekaartje. Eerder wordt er gesproken over het werk dat zij doen dat een zogeheten 'strategische component' in zich heeft: opgaven waaraan wordt gewerkt, bevatten strategische elementen of zij worden geacht ook na te denken over de strategische impact van het werk dat zij doen. Dit kunnen strategische vraagstukken zijn waar men met andere externe partijen aan werkt, zoals de energietransitie of de woningbouwopgave, maar evengoed ook opgaven die meer intern georiënteerd zijn, zoals portfoliomanagement of HR. Hoewel de bijeenkomst drukbezocht is, valt op dat slechts een handjevol medewerkers expliciet in zijn of haar functietitel strateeg of strategisch adviseur heeft staan; één iemand blijkt zelfs de laatste 'concernstrateeg' te zijn – een unicum, gezien de centrale 'groep Strategie' inmiddels enkele jaren is opgeheven. *'De laatste der Mohikanen'*, voegt iemand in een van de deelgesprekken daaraan toe. Er wordt gelachen en al snel gaat het gesprek over een ander onderwerp.

De opmerking over 'de laatste der Mohikanen' is grappig en lichtvoetig bedoeld, maar zoals vaker met grappen schuilt er ook een serieuze ondertoon in. Aan het begin van een traject over strategie en strategisch vermogen ligt het voor de hand niet alleen vooruit te kijken, maar ook stil te staan bij de positie van waaruit men vertrekt. In dat licht is het relevant dat in het verleden bewust is besloten de groep Strategie bij de gemeente Haarlemmermeer op te heffen. Niet vanuit de gedachte dat strategie onbelangrijk is of zou zijn – integendeel – maar vanuit de gedachte dat zij juist op veel meer plekken in de organisatie aanwezig is dan enkel bij kennis en beleid. Vanuit die overtuiging moet strategie geen aparte functie zijn, maar vormt het een geïntegreerd onderdeel van het dagelijks werk van heel veel afdelingen binnen

de organisatie. Tegelijkertijd klinkt inmiddels ook het tegengeluid steeds vaker: van wie is strategie nu eigenlijk (nog) echt? Niet omdat men geen waarde eraan toekent, maar omdat zij wel minder expliciet aanwezig is als eigenstandige entiteit en daarmee impliciet (te veel) opgaat in de operatie. Het is een spanning die veel organisaties zullen herkennen: wordt strategie losgezet van de operatie, dan dreigt zij los te zingen; wordt zij volledig in de operatie ondergebracht, dan dreigt zij daarin te verdwijnen. De institutionele inrichting is daarin niet bepalend, maar speelt wel een rol.

*De toekomst is open, maar niet leeg.* Gedurende de eerste maanden in de gemeente Haarlemmermeer wordt dit ons op basis van de eerste verkennende gesprekken en sessies al snel duidelijk. Om te begrijpen hoe de gemeente Haarlemmermeer richting de toekomst het strategisch vermogen kan (door) ontwikkelen, is het dan ook relevant te kijken naar waar men (in het denken over strategie) vandaan komt. In dit hoofdstuk laten we zien hoe al in de eerste fase van het onderzoek duidelijk wordt hoe de unieke 'poldermentaliteit' van de gemeente Haarlemmermeer sterk historisch-cultureel bepaald is - en hoe dat ook *nu* effect heeft op het denken over strategie.

De vormgeving van strategie is immers meer dan alleen een 'structuur-vraagstuk': waar in het organogram is strategie te positioneren? De vormgeving van strategie gaat ook altijd over de mensen die dit individueel en in samenwerking vormgeven en daarmee over de sociale en culturele aspecten in organisaties: de zogeheten 'organisatiecultuur'. Een gesprek over strategie is daarmee per definitie spanningsvol, omdat het raakt aan de kernprincipes waar een organisatie op gebouwd is. Dat betekent ook dat elk gesprek hierover, zelfs zonder intentie tot aanpassing, al snel leidt tot het discours van 'reorganisatie' of 'organisatieverandering'. Dat dit spannend gevonden wordt, is begrijpelijk, maar neemt niet weg dat dit gesprek wel gevoerd dient te worden. Ook omdat elke vorm van ontwikkeling in organisaties raakt aan de cultuur (als samenstel van normen, waarden, overtuigingen, gewoonten en (on)geschreven regels).

Net als bij veel andere organisaties rust het heden ook hier in Haarlemmermeer zwaar op het verleden – misschien wel sterker dan elders. Niet alleen omdat Haarlemmermeer een relatief jonge gemeente is, maar juist omdat zij letterlijk is *gemaakt*. Het landschap, de bestuurlijke ordening en de manier van werken zijn hier niet alleen organisch gegroeid, maar in belangrijke mate ontworpen en aangelegd. Die maakbaarheid werkt tot op de dag van vandaag door in het zelfbeeld en het strategisch handelen van de organisatie. De manier waarop strategie dan ook wordt gedacht, besproken en georganiseerd, laat zich niet los zien van specifieke sociaalgeografische, bestuurlijke en culturele kenmerken van de gemeente. Het strategisch vermogen van Haarlemmermeer

krijgt daarmee vorm binnen een context die op meerdere punten afwijkt van het gemiddelde en in zekere zin uniek is. Die context bepaalt niet alles, maar zet wel accenten en maakt bepaalde spanningen scherper zichtbaar dan elders. Wie patronen in het strategisch vermogen van de organisatie wil doorgronden, doet er daarom goed aan verder terug te kijken dan enkel de afgelopen bestuursperiode en zich te verdiepen in de geschiedenis. En wie dat doet, merkt al snel dat Haarlemmermeer een gemeente is waarin landschap en identiteit diep met elkaar verweven zijn en daarmee een belangrijk onderdeel vormen van de cultuur – die ook in de organisatie van de gemeente aanwezig is.

## 2.1 Van dreigend water naar uitgestrekt land

Veel mensen kennen Haarlemmermeer vooral als die grote gemeente in de Metropoolregio Amsterdam waar ook luchthaven Schiphol is gevestigd: een verzameling dorpen, met Hoofddorp als meest bekende naam. Minder bekend is dat Haarlemmermeer qua oppervlakte een van de grootste gemeente van Nederland, met 206,31 vierkante kilometer.[6] Wie zich dat eenmaal realiseert, ziet in de gemeente ineens de grote hoeveelheid ruimte en daarmee de potentie van het gebied: de uitgestrektheid rond Schiphol, de bedrijventerreinen en logistieke hubs, de brede wegen en de open vergezichten. Bovendien herbergt Haarlemmermeer, naast de ruimte die de luchthaven Schiphol inneemt, zo'n dertig dorpskernen – veelal verbonden door polders. Wie over de A4 richting Hoofddorp rijdt en om zich heen kijkt, kan zich nauwelijks voorstellen dat dit alles – landbouwvelden, bedrijvigheid, dorpen en infrastructuur – samen één gemeente vormt.

Die unieke ligging en omvang van Haarlemmermeer hebben een bijzondere ontstaansgeschiedenis. Eeuwenlang was Haarlemmermeer namelijk geen land, maar water. Een uitgestrekt binnenmeer, ontstaan uit het samenvloeien van drie kleinere meren, dat door stormen, golfslag en veenafslag steeds verder groeit. Het water vormt een reële bedreiging voor omliggende steden en dorpen en krijgt niet voor niets de bijnaam 'de waterwolf'. Al vroeg circuleren plannen om het meer droog te leggen, maar pas in de negentiende eeuw vallen kennis, techniek, bestuurlijke wil en financiële middelen samen. Met de inzet van stoomkracht wordt tussen 1849 en 1852 het water weggepompt. De droogmaking van de Haarlemmermeer groeit uit tot een nationaal prestigeproject: een demonstratie van vooruitgang, centrale sturing en het rotsvaste geloof dat natuur te beheersen is. En met het verdwijnen van het

6 Website Kadaster: https://kadastralekaart.com/gemeenten/haarlemmermeer-GM0394?srsltid=AfmBOopJoPho4c509fuXyJokTym5xPlWWdoMmZwx1an7x_Mxi8RobNhc

water begint het echte werk pas. Het nieuwe land wordt ingericht als een logisch en strak gestructureerd geheel van rechte wegen, kavels en sloten — een kenmerkend beeld voor de regio én voor Nederland. Door bebouwing in de tijd minder pregnant zichtbaar geworden, maar vanuit de lucht bezien nog altijd zeer herkenbaar. Dagelijks verbazen vele toeristen zich hier dan ook over wanneer zij op klaarlichte dag met het vliegtuig op de Polderbaan landen. In de beginjaren van de gemeente Haarlemmermeer fungeert de polder als een leeg canvas waarop functies kunnen worden gepland en verdeeld. Het 'grid' dat ontstaat, is de ruimtelijke vertaling van de heersende bestuurlijke logica: alles wordt overzichtelijk en efficiënt ingedeeld.

In de decennia die volgen ontwikkelt Haarlemmermeer zich gestaag. Boeren uit andere delen van Nederland, op zoek naar ruimte en kansen, vestigen zich in de polder en brengen het land in cultuur. Aanvankelijk worden twee dorpen gesticht: Kruisdorp (het latere Hoofddorp) en Venneperdorp (het latere Nieuw-Vennep). Kruisdorp groeit al snel uit tot het bestuurlijke centrum, onder meer doordat hier het gemeentehuis en het polderhuis worden gebouwd. Later volgen meer dorpen, waaronder Badhoevedorp en Zwanenburg. Lange tijd blijft Haarlemmermeer vooral een landbouwgemeente, maar in de twintigste eeuw veranderen schaal en dynamiek ingrijpend. De opkomst van de glastuinbouw en de ontwikkeling en expansie van Schiphol plaatsen de gemeente in een mondiale economisch-logistieke context. Tegelijkertijd blijft het grondgebied bestaan uit een mozaïek van 31 kernen – woonplaatsen, dorpen en buurtschappen – elk met een eigen sociale structuur en lokale identiteit. Het zorgt voor een interessante mix van het mondiale en het lokale en van het grootstedelijke en het dorpse.

Dat landschappelijke aspecten meer zijn dan louter decor, weten we ook van andere plekken in Nederland. In verhalen over Limburg wordt regelmatig verwezen naar een 'mystieke volksaard', verbonden aan het glooiende heuvellandschap, terwijl de vermeende stugheid van de Zeeuw vaak wordt verklaard vanuit de strijd met het water en het zware kleiland dat zich slechts met moeite laat vormen. Ook in Haarlemmermeer hebben het landschap en de ontstaansgeschiedenis ervan invloed gehad op de identiteit van de gemeente. Velen spreken zelf dan ook van een 'poldermentaliteit': een mentaliteit van doen, van aanpakken. De uitgestrektheid van de polder, de strakke ruimtelijke ordening en de meervoudigheid van dorpskernen zijn hier niet alleen fysieke kenmerken, maar maken deel uit van de identiteit van de gemeente en werken door in de manier waarop wordt gedacht en gehandeld. Zo klinken regelmatig teksten als 'ruimte moet je nemen', 'kansen moet je pakken', 'gewoon doen' en 'aan de slag'. Op het oog wellicht holle kreten, maar met de kennis van het verleden zijn zij veel meer dan dat; zij kenmerken de cultuur van Haarlemmermeer.

## 2.2 Mentaliteit van de polder

In deze Haarlemmermeerse poldermentaliteit tekenen zich een aantal terugkerende patronen af. Het zijn patronen die vrijwel onmiddellijk naar voren komen wanneer we in de eerste gesprekken met ambtenaren uit de organisatie de ogenschijnlijk naïeve, maar allesbehalve onschuldige vraag stellen: hoe gaat het er hier nu eigenlijk aan toe? Juist vanuit die onbevangen vraag komt steeds opnieuw naar voren welke rol de geschiedenis van het polderlandschap speelt in het dagelijkse werk in Haarlemmermeer. Het gaat om krachtige verhalen die diep verankerd zijn in het zelfbeeld van de organisatie en die richtinggevend zijn voor de manier waarop strategisch vermogen hier gestalte krijgt. We herkennen zeker vijf terugkerende aspecten van wat als 'de Haarlemmermeerse poldermentaliteit' zou kunnen worden geduid:

1. **Doen als de belangrijkste vorm van denken**

Een eerste aspect van de poldermentaliteit is dat *doen* geldt als de belangrijkste vorm van *denken*. In gesprekken typeert men Haarlemmermeer (en zichzelf) niet zelden als 'het Rotterdam van Noord-Holland': nuchter en gericht op aanpakken. Niet zozeer uit bewondering voor Rotterdam als stad – dat ligt zelfs bijzonder gevoelig vanuit voetbaloogpunt – maar vanwege de herkenning van een gedeeld DNA: daadkracht, resultaatgerichtheid en weinig geduld met abstractie. De geschiedenis van de polder voedt een sterk geloof in maakbaarheid. Ontwikkelingen worden bij voorkeur netjes geordend, voortvarend aangepakt en onder controle gebracht. Dat vertaalt zich in een werkcultuur waarin de mouwen worden opgestroopt en waarin terughoudendheid bestaat ten opzichte van abstracte visievorming. Strategie krijgt in deze context primair betekenis als uitvoeringskracht. Onder druk wordt niet eerst vertraagd of gereflecteerd, maar bijgeschakeld: nog een tandje harder werken, prioriteiten stellen, deadlines afspreken en efficiënter uitvoeren. Visie is al snel verdacht wanneer zij te veel afleidt van concrete actie in de dagelijkse praktijk; niet voor niets klinkt in gesprekken soms schertsend dat je voor visie beter naar de opticien kunt gaan en niet in Haarlemmermeer moet zijn.

2. **Dienstbaar aan de externe omgeving**

Een tweede aspect van de poldermentaliteit is de sterke dienstbaarheid aan de externe omgeving. Die houding is misschien niet direct terug te voeren op de ontstaansgeschiedenis van de polder, maar kent op zijn minst wel een parallel daarmee. De droogmaking van de Haarlemmermeer was op zichzelf al een dienst aan de omliggende steden en dorpen die bedreigd werden door de 'waterwolf'. In die zin zit dienstbaarheid al vanaf het begin in het DNA van de gemeente. Ook vandaag de dag kijken externe partijen

vaak met verlangen naar de ruimte die Haarlemmermeer te bieden heeft. De gemeente faciliteert deze vraag actief, of het nu gaat om woningbouw, infrastructuur of economische ontwikkeling. Dat geldt in het bijzonder voor Schiphol en het bijbehorende logistiek-economische cluster, dat waar mogelijk wordt gefaciliteerd en ingepast. En ook richting de toekomst wordt deze dienstbare rol nadrukkelijk herkend. In strategische gesprekken verschijnt Haarlemmermeer regelmatig als oplossingsruimte voor opgaven van anderen. De schaalsprong van twintigduizend woningen wordt niet alleen gezien als een lokale opgave, maar als bijdrage aan de regionale en nationale woningnood. Evenzo wordt de energietransitie opgevat als iets waarin Haarlemmermeer, met zijn ruimte en infrastructuur, een substantiële rol kan spelen ten behoeve van omliggende gemeenten, waaronder Amsterdam. Strategisch opereren krijgt zo de vorm van ruimte bieden, mogelijk maken, meewerken en vaak ook meebewegen met anderen.

3. **Kleur geven aan een leeg canvas**

Haarlemmermeer is van oudsher gewend aan ruimte. Dat geldt in fysieke zin, maar – door de bijzonder aantrekkelijke ligging van de gemeente – ook in financiële en economische zin. De polder biedt niet alleen hectares grond, maar ook ontwikkelruimte: mogelijkheden om te groeien, te schuiven en toe te voegen zonder dat direct schaarste of verdringing optreedt. Ook het 'gebrek aan historische ballast' speelt hierin een duidelijke rol. Waar in andere delen van het land het verleden vaak de toekomst bepaalt doordat er bijvoorbeeld archeologische vondsten zijn gedaan, beschermde natuurgebieden zijn aangewezen of bestemmingen voor grond zijn afgesproken, geldt dat in Haarlemmermeer niet of nauwelijks, doordat het land 'relatief nieuw' is. Die overvloed aan ruimte maakt het dan ook mogelijk dat uiteenlopende functies zich lange tijd relatief moeiteloos naast elkaar konden nestelen. Wonen, werken, logistiek, infrastructuur en bedrijvigheid vinden ieder hun plek, vaak zonder elkaar direct te bijten of in de weg te zitten. Deze ruimtelijke generositeit heeft gevolgen voor het strategisch handelen. Waar ruimte overvloedig is, ontstaat minder vanzelfsprekend de noodzaak om scherpe keuzes te maken. Spanningen kunnen worden opgelost door uit te wijken, op te schuiven of simpelweg uit te breiden. Zo manifesteert het strategisch vermogen van Haarlemmermeer zich hier vooral als openheid. Openheid voor initiatieven vanuit de samenleving en de economie, voor plannen die zich aandienen en ingepast kunnen worden. Het lege canvas nodigt uit tot inkleuren, waarbij de rol van de organisatie vooral bestaat uit het mogelijk maken, faciliteren en ordenen van wat zich aandient.

4. **Ogen gericht op de toekomst**

Een vierde aspect van de poldermentaliteit komt voort uit wat ook wel als een boerenwijsheid wordt gezien: 'meer doen met minder'. De polder van

Haarlemmermeer heeft een vruchtbare kleigrond en wordt vanaf het eerste moment dan ook benut door agrariërs om gewassen te telen. Met name aardappelen doen het goed. Hoewel oogsten over het algemeen slagen en hard werken rendeert, zijn de boeren altijd op hun hoede dat het ook een keer tegen kan zitten en een oogst door ziekte, ongedierte of weersomstandigheden kan mislukken. Dit zorgt ervoor dat boeren enerzijds altijd bezig zijn met het denken over vernieuwing door processen te optimaliseren of nieuwe groeimarkten te openen. Dit denken leidt er ook toe dat men voortdurend nadenkt over hoe risico's zo veel mogelijk kunnen worden afgedekt en hoe zo effectief mogelijk kan worden omgegaan met de beschikbare middelen als het wel goed gaat. Eén oog is dan ook altijd gericht op morgen, vanuit het adagium dat 'het verleden geen garanties voor de toekomst geeft'. Dit denken zien we ook vandaag de dag terug in Haarlemmermeer. Bijvoorbeeld rond het Schiphol-cluster, waar een grote potentie ligt in het zijn van een mondiale hub en daarmee ook een interessant afzetgebied en een bron van grote werkgelegenheid, maar waar tegelijkertijd ook allerlei spanningen aanwezig zijn als het gaat om woon- en leefklimaat en natuur en landschap.

5. **Meervoudigheid als vorm van samenhang**

De gemeente Haarlemmermeer kent geen eenduidige identiteit. In tegenstelling tot veel andere steden en regio's in Nederland, waar de identiteit van een gebied en zijn inwoners zich in de loop der eeuwen heeft gevormd tot een herkenbaar profiel. Ondanks de nadruk die we hier leggen op de historie van de gemeente, is Haarlemmermeer relatief jong en kent het een ontwikkelingsgeschiedenis die bestaat uit verschillende ontwikkelingsgolven: van de vestiging van de eerste boeren, tot de bouw van de verschillende Vinex-wijken rond de afgelopen eeuwwisseling. Dat heeft *nog* niet geleid tot één herkenbare of dominante identiteit, maar veeleer tot een verzameling van verschillende identiteiten die naast elkaar bestaan. En die zich, niet geheel onbelangrijk, ook nog steeds ontwikkelen. Die meervoudigheid is ook zichtbaar in de ruimtelijke en functionele fragmentatie van de polder. Wonen, werken, logistiek, landbouw, infrastructuur en natuur liggen niet ingebed in één samenhangend ontwerp, maar bestaan grotendeels naast elkaar. Daarmee bestaat ook dé Haarlemmermeerder niet. Heeft men dan helemaal geen eigen identiteit? Wel degelijk, maar dan op dorpsniveau. Identificatie vindt voornamelijk plaats op het niveau van de kern waar mensen wonen: men is Rijsenhouter, Zwanenburger of Hoofdorper, en pas in tweede instantie inwoner van Haarlemmermeer. De grootte van de gemeente in oppervlakte lijkt ook hier een rol in te spelen. Om van bijvoorbeeld Spaarnwoude naar Buitenkaag te reizen met de auto, moet men 35 kilometer afleggen, waar men ongeveer een halfuur over doet. Die uitgestrektheid van Haarlemmermeer maakt dat het ontwikkelen van een gezamenlijke identiteit lastig is. Lokale verbondenheid met de kernen blijkt ook in deze fase van groei diepgeworteld

en voor veel inwoners betekenisvol. Deze constellatie heeft directe gevolgen voor het strategisch opereren van de gemeente. Strategisch vermogen bestaat hier minder uit het formuleren en uitdragen van één integraal verhaal over wat Haarlemmermeer is of moet worden, en meer uit het mogelijk maken dat verschillende werkelijkheden naast elkaar kunnen bestaan. Strategie krijgt de vorm van schakelen tussen logica's, eerder dan van richting geven vanuit een samenbindende identiteit.

## 2.3 Strategie in tijden van schaarste

De context waarin Haarlemmermeer opereert, verandert. Waar lange tijd sprake was van overvloed – aan fysieke ruimte, aan budgettaire ruimte en aan organisatiecapaciteit – schuift de gemeente geleidelijk richting een situatie van schaarste. De fysieke, letterlijk beschikbare ruimte raakt voller, financiële marges worden smaller en de uitdagingen waar de gemeente voor staat, worden groter en complexer. Zo stapelen opgaven zich op: woningbouw, bereikbaarheid, energietransitie, leefbaarheid, gezondheid en klimaatadaptatie vragen allen gelijktijdig om aandacht. De omstandigheden waarin het strategisch handelen vorm krijgt, zijn daarmee fundamenteel anders dan in het verleden. Dit werkt ook door binnen de gemeentelijke organisatie: men moet meer met minder doen. Het zorgt ervoor dat gesprekken over effectiviteit en efficiency nog steeds worden gevoerd, maar een ander karakter krijgen: vaker ingegeven vanuit noodzaak dan uit luxe. Die toenemende druk geldt overigens niet alleen voor het ambtelijk apparaat, maar ook voor bestuurders en raadsleden. Zo hebben ook zij steeds vaker te maken met dossiers die niet alleen inhoudelijk ingewikkeld zijn, maar ook domeinoverstijgend en gemeentegrensoverstijgend ('de Metropoolregio Amsterdam als uitgangspunt'). Het zorgt voor de paradoxale situatie dat keuzes nog zorgvuldiger dienen te worden gemaakt maar dat dit wel moet gebeuren onder hoge tijdsdruk en in rekenschap met externe partijen en belangen.

In die veranderende context geldt dan ook steeds nadrukkelijker het bekende adagium: *what got us here, won't get us there* (Goldsmith, 2010). De kwaliteiten die Haarlemmermeer groot hebben gemaakt – uitvoeringskracht, maakbaarheid, dienstbaarheid en overvloedige ruimte – verliezen hun vanzelfsprekendheid. Dat betekent niet dat deze kwaliteiten *an sich* hun waarde hebben verloren. Integendeel: het zijn juist deze krachten die de gemeente hebben gebracht waar zij nu staat. Maar wat eerder werkte, geeft geen garantie voor de toekomst. Sterker nog, onder nieuwe omstandigheden kan dit zelfs gaan schuren. Krachten kunnen valkuilen worden wanneer zij blijven functioneren alsof de context onveranderd is. Dit blijkt ook uit de

gesprekken die we voeren. Velen zien dat de context waarin de gemeente opereert door de jaren heen sterk is veranderd. Tegelijkertijd is ook niet geheel duidelijk wat dit precies betekent. Dient men iets anders te doen en anders te werk te gaan? En zo ja, wat is dat dan precies? Of moet men juist doen wat men altijd deed en vooral 'stug doorgaan'? Daarbij speelt ook nog mee dat het niet alleen zoeken is naar wat de huidige context vraagt, maar dat men ook vooruitkijkt en zich afvraagt wat dit richting de toekomst betekent. Dat brengt ook onzekerheid met zich mee, want wat past en werkt nog wel en wat niet? We onderscheiden in dat kader enkele spanningen rond de eerder geduide vijf aspecten van de zogenoemde 'Haarlemmermeerse poldermentaliteit'.

De eerste spanning raakt het primaat van doen. Waar doen lange tijd de belangrijkste vorm van denken was, rijst nu de vraag wat er gebeurt wanneer denken zelf een noodzakelijke vorm van handelen wordt. In een context van verweven opgaven en beperkte middelen volstaat harder werken niet altijd meer. Zonder reflectie op samenhang, richting en de lange termijn dreigt uitvoeringskracht fragmentarisch te worden ingezet, waardoor het grotere geheel uit beeld raakt. De vraag wat en hoe dan wel speelt hier sterk. Toch is het antwoord hier nog niet zo eenvoudig te geven. In eerste instantie zou je kunnen stellen dat men dan wellicht 'minder moet doen' en 'meer moet denken'. Dat klinkt mooi, en wellicht zelfs logisch, maar past niet bij de cultuur die haar juist kenmerkt en krachtig maakt. Tegelijkertijd leren steeds meer dossiers dat enige vorm van reflectie niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk is om toekomstbestendig beleid te (blijven) ontwikkelen.

Een tweede spanning betreft de sterke dienstbaarheid aan de externe omgeving. Haarlemmermeer is gewend te faciliteren en oplossingen te bieden voor opgaven van anderen. Maar wat gebeurt er wanneer die externe omgeving structureel begint te overvragen? Wanneer regionale, nationale en maatschappelijke agenda's zich opstapelen, ontstaat het risico dat de prioriteiten van buitenaf worden bepaald. Dienstbaarheid kan dan omslaan in overbelasting, waarbij eigen ambities en afwegingskaders onvoldoende houvast bieden. Sterker nog, het kan er zelfs toe leiden dat die houding van eerst kijken naar anderen en dan pas naar zichzelf een negatief effect heeft. Als bijvoorbeeld de ambitie echt is om zich richting een G10-positie te ontwikkelen als gemeente, dan telt niet zozeer hoe anderen zich ontwikkelen, maar moet de eigen ontwikkeling én kracht daarin centraal staan. Het alleen afwachten en volgen kan immers daarbij de eigen positie ondergraven.

Ook het werken met een 'leeg canvas' verandert van karakter. Zolang ruimte overvloedig is, kan spanning worden opgelost door uit te wijken of toe te voegen. Naarmate het canvas voller raakt, wordt die strategie minder effectief. Nieuwe ontwikkelingen concurreren steeds vaker met bestaande

functies en met elkaar. In een context van schaarste groeit de behoefte aan richtinggevende keuzes en het stellen van grenzen – juist daar waar het strategisch repertoire lange tijd vooral gericht was op het, zonder al te grote eigen voorkeuren, mogelijk maken van ontwikkelingen. Het dwingt tot het maken van keuzes. Dit is niet vanzelfsprekend in een context waarin dit voorheen niet aan de orde was. Tegelijkertijd is het wel noodzakelijk. Enerzijds omdat niet alle hete hangijzers ongemoeid kunnen blijven. Anderzijds omdat *juist* in een context van schaarste de concurrentie toeneemt. Op het moment dat je zelf geen keuzes maakt, maken anderen die wel; wat op termijn ook weer (in)directe gevolgen voor de eigen organisatie kan hebben.

Een vierde spanning richt zich op de notie van de ogen gericht op de toekomst. Eerder refereerden we al aan de boeren die vanaf het begin in de Haarlemmermeer-polder actief zijn. De aardappeltelers zijn daarvan een mooi voorbeeld om ook de keerzijde ervan te duiden. Hoewel oogsten vaak slagen, bevestigen de keren dat de oogst wel mislukt de risico's die altijd aanwezig zijn. Het benadrukt het belang van noodzakelijke innovatie ('angst voor de wet van de remmende voorsprong') maar wellicht nog meer de essentie van risicobeheersing ('verleden geeft geen garanties voor de toekomst'). Innovatie en risicobeheersing zijn echter niet direct krachten die vanzelf goed samengaan. Sterker nog, door ze samen te voegen ontstaat een terughoudende innovatiestrategie – niet een recept dat als vanzelf tot succes leidt. Tegelijkertijd zien we dit wel ook terug in de gemeente Haarlemmermeer. Aan de ene kant leeft een sterke behoefte aan innovatie, inspelen op toekomstige ontwikkelingen en kansen pakken, terwijl aan de andere kant ook een drang heerst om risico's in te perken, onzekerheden weg te nemen en 'in control' te willen zijn. Dossiers die in het verleden niet succesvol zijn geweest of zelfs tot grote problemen hebben geleid, worden vaak aangehaald om te wijzen op wat er mis kan gaan – en dus ook voorkomen moet worden. Dit is te begrijpen, maar zorgt er ook voor dat het mijden van risico's de overhand neemt en daardoor ook risico's ontstaan omdat elke vorm van innovatie en ontwikkeling een zeker risico met zich meebrengt.

Tenslotte staat de meervoudigheid onder toenemende druk. De scheiding van functies, verantwoordelijkheden en kernen heeft lange tijd efficiëntie en realisatiekracht opgeleverd. Maar bij opgaven die steeds sterker met elkaar verweven raken, kan die fragmentatie het zicht op samenhang belemmeren. Waar ontwikkelingen elkaar beïnvloeden of blokkeren, schiet een louter 'naast-elkaar-benadering' tekort en ontstaat de behoefte aan integrerend werken. Bovendien groeit Haarlemmermeer wel, maar niet op alle vlakken even hard. Met de ontwikkeling van kernen als Hoofddorp en Badhoevedorp naar grootstedelijke gebieden, dreigen kleinere kernen als Rijsenhout of Zwanenburg juist onder druk te komen te staan. Andersom geldt dat met

een toenemende schaal en complexiteit van vraagstukken “het dorpse” niet altijd meer als vanzelfsprekend de aandacht kan krijgen. Waar lange tijd de meervoudigheid niet alleen als een belangrijk kenmerk maar ook als kracht werd gezien, kan dat discours snel veranderen. Zeker in tijden waarin niet langer alles zondermeer kan en de nadruk nog meer komt te liggen op zuinig omgaan met de beperkte middelen, ligt een discussie op de loer over bijvoorbeeld kosten- en batenallocaties. De meervoudigheid helpt dan niet, maar zit eerder in de weg. Juist deze spanningen zetten het meervoudige karakter van Haarlemmermeer onder druk.

*Tabel 1. Vijf aspecten van de "Haarlemmermeerse poldermentaliteit."*

| POLDERPRINCIPE | KRACHT | VALKUIL | BIJBEHORENDE METAFOREN |
|---|---|---|---|
| Doen als primaire vorm van denken | Grote uitvoeringskracht; in staat om onder hoge druk snel en veel te realiseren. | Reflectie op het grotere geheel raakt ondergeschikt; eigen visie en langetermijnperspectief blijven onderontwikkeld. | Rotterdam van Noord-Holland; Mario-kart; handen uit de mouwen; beter chaotisch beginnen dan georganiseerd stil zitten |
| Dienstbaarheid aan de externe omgeving | Groot faciliterend vermogen; sterk in het oplossen van vraagstukken van anderen en het leveren van bijdragen aan uiteenlopende opgaven en transities. | Externe agenda's verdringen eigen ambities; prioriteiten worden van buitenaf bepaald en werken overrompelend. | Overloopgebied; Calimero; volggemeente; de getemde waterwolf; kleine broertje van Amsterdam; meedeinen met de getijden |
| Kleur geven aan een leeg canvas | Groot vermogen om ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen en functies; openheid voor initiatief vanuit samenleving en economie. | Bij toenemende druk en schaarste ontbreekt houvast om grenzen te stellen en richtinggevende (politieke) keuzes te maken. | Haarlemmermeer als leeg canvas; de land-leeuw; gemeente van onbegrensde mogelijkheden |
| Ogen gericht op de toekomst | Groot bewustzijn voor toekomstige ontwikkelingen. Voortdurend zoeken naar innovatiemogelijkheden zowel vanuit potentiële kansen gedacht maar ook noodzakelijk met het oog op tijdig risico's kunnen ondervangen. | Bij complexe vraagstukken is niet alles te voorzien en te beheersen. Innovatiedrang kan ook doorslaan in regelzucht of risicomijding – met alle gevolgen van dien. | Innovatienoodzaak; boerenwijsheid ('aardappeldenken'); wet van de remmende voorsprong; perfecte P&C-cyclus; in control zijn; halfuurtjes |
| Meervoudigheid als vorm van samenhang | Ieder draagt vanuit eigen kracht bij aan het geheel. Efficiëntie en realisatiekracht door een duidelijke scheiding van functies en verantwoordelijkheden. | Bij verweven en complexe vraagstukken ontbreekt integraliteit en zicht op hoe ontwikkelingen elkaar versterken of blokkeren. | Identiteitscrisis; dé Haarlemmermeerder bestaat niet; eilandjescultuur; wij-zij denken; fragmentatie |

## 2.4 Samenvattend: ontwikkelen strategisch verhaal

De patronen die in het strategisch handelen van Haarlemmermeer zichtbaar worden, zijn niet van gister. Het zijn in de tijd gevormde en ingesleten manieren van denken en doen, die niet alleen zichtbaar zijn in structuren en werkwijzen, maar ook in de taal en beelden die binnen de organisatie circuleren. Metaforen spelen daarin een belangrijke rol. Ze helpen om de complexe werkelijkheid begrijpelijk te maken en bieden taal om opgaven te duiden. Tegelijkertijd zijn metaforen normerend (ze bepalen wat 'logisch' is om te zien) en performatief (ze beïnvloeden welk handelen vanzelfsprekend lijkt voor de toekomst). Zo vormen ze niet alleen de werkelijkheid, maar bevestigen en versterken ze die ook. In deze zin werken metaforen in een organisatie volgens het principe van een *self-fulfilling prophecy*: ook als beelden niet (direct) waar zijn, kunnen ze door ze vaak genoeg te herhalen vanzelf ook waar worden. Dat hoeft niet problematisch te zijn: sterke metaforen kunnen richting geven en mobiliseren. Maar wanneer metaforen sleets raken, te simpel worden, of oude logica blijven reproduceren terwijl de context verandert, kunnen ze strategische vernieuwing juist in de weg zitten. Dit is vooral relevant wanneer een organisatie op zoek is naar een nieuw verhaal of een nieuwe manier van werken. Al helemaal omdat hier nog een taalkundig mechanisme speelt: ontkenningen bevestigen het frame dat men juist probeert te vermijden. Het woordje niet werkt niet. Wie zegt "denk niet aan een roze olifant" roept precies dit beeld op. Dus ook de ontkenning van een metafoor activeert juist de mentale kaart die men probeert te doorbreken (van Twist, 2018). Om dit te illustreren, nemen we twee veelgehoorde metaforen die tijdens de eerste gesprekken binnen dit onderzoek met regelmaat naar voren komen.

Een eerste veelgehoorde metafoor is die van het spel Mario Kart en de vergelijking met de ambtelijke organisatie. Medewerkers bewegen zich als het ware ieder in hun eigen autootje door de organisatie. Iedereen rijdt hard, probeert vaart te maken en op tijd de finish te halen. Een toonbeeld van 'zelforganisatie' en 'zelfsturing' zou je met een waarderende blik kunnen stellen. En ook het adagium 'beter chaotisch starten dan georganiseerd stilzitten' past hier. Tegelijkertijd is er ook een andere kant: onderweg zijn er botsingen, soms wordt er (bewust) een banaanschil op de weg gegooid, wat anderen in verlegenheid brengt of zelfs uitschakelt, en sommige auto's halen de finish uiteindelijk nooit. Het beeld is daarmee herkenbaar, maar ook wat ongemakkelijk. Het legt scherp bloot hoe vraagstukken parallel worden opgepakt, hoe competitie kan ontstaan en hoe toeval mede bepaalt welke opgaven succesvol worden afgerond. Tegelijkertijd normaliseert deze metafoor ook een werkelijkheid waarin afstemming beperkt is, een gedeelde koers ontbreekt en snelheid belangrijker lijkt dan samenhang. Het

succes van opgaven wordt zo minder het resultaat van bewuste strategische keuzes, en meer van toevallige aandacht en individuele inzet. En, niet geheel onbelangrijk, is een gevoel van gezamenlijkheid of groepsprestatie is in deze metafoor niet aan de orde. Want net als in het gelijknamige spel geldt ook hier 'ieder voor zich'.

Een tweede metafoor die regelmatig aan bod komt, is die van Haarlemmermeer als 'het kleine broertje van Amsterdam'. Dit beeld komt niet alleen voort uit de geografische ligging ('onder de rook van de hoofdstad') maar ook uit de onderlinge verhoudingen in termen van politiek-bestuurlijke macht, financiële middelen en maatschappelijk aanzien. Soms wordt in dat kader ook wel gesproken over het 'Calimero-gevoel', verwijzend naar het terugkerende idee dat de gemeente wordt benadeeld ten opzichte van de hoofdstad, maar ook ten opzichte van andere grotere spelers zoals Schiphol of de Metropoolregio Amsterdam. Hoewel de metafoor ook positief kan worden gebruikt, met het oog op de groeipotentie van Haarlemmermeer of zelfs met een knipoog kan worden opgevat('zij hebben de hoofdstad, wij hebben Hoofddorp') valt op dat dit in gesprekken zelden het geval is. Veeleer wordt de metafoor gebruikt om te duiden dat anderen de dienst uitmaken en dat 'wij' (van Haarlemmermeer) structureel aan het kortste eind trekken. Ook dit beeld is niet uit de lucht gegrepen en raakt aan reële ervaringen van schaal, machtsverhoudingen en afhankelijkheid. Bovendien vindt het aansluiting bij het beeld dat de gemeente zich wel heel dienstbaar – door sommigen zelfs als onderdanig omschreven – naar de externe omgeving opstelt. Maar door het steeds opnieuw te benoemen, en daar vervolgens ook naar te handelen, wordt het ook versterkt. De metafoor bevestigt een positie van relatieve machteloosheid en kan een slachtofferrol legitimeren, waarin klagen, jezelf kleiner maken en het zoeken naar erkenning centraal komen te staan.

Deze twee veelgehoorde metaforen, die we als voorbeeld nemen om een bredere tendens te tonen, zijn krachtig omdat ze iets zichtbaar maken wat anders moeilijk te benoemen is. Tegelijkertijd schuilt daarin ook een risico. Want wat voortdurend aandacht krijgt, groeit. Door dezelfde beelden steeds opnieuw te gebruiken, worden bestaande patronen bevestigd en verdiept, in plaats van bevraagd. Daarmee kunnen metaforen onbedoeld onderdeel worden van het probleem dat zij proberen te duiden. Om te voorkomen dat dit een vicieuze tendens in gang zet, is het belangrijk daar tegenwicht aan te bieden. Niet alleen of zozeer door bestaande metaforen ter discussie te stellen, omdat daar juist weer het risico in schuilt dat ontkennen eerder bevestigend werkt, maar vooral door nieuwe, andere beelden en verhalen te ontwikkelen. Dit sluit ook aan bij de volgende fase waar Haarlemmermeer zich nu voor gesteld weet: de huidige context vraagt om een herijking van het verhaal over Haarlemmermeer, en om een bijpassende invulling van strategisch vermogen.

Daarbij is het ook nodig om ruimte te maken voor andere beelden die beter aansluiten bij een werkelijkheid van schaarste, verweven opgaven en gedeelde verantwoordelijkheid. Het gaat om een verhaal dat helpt om niet alleen hard te werken, maar ook gezamenlijk richting te bepalen; niet alleen te reageren op wat zich aandient, maar ook bewuster te kiezen wat wel en niet wordt opgepakt.

Deze verhalen zijn niet op één plek in de organisatie geconcentreerd, maar circuleren door de hele gemeente. Ze zijn geworteld in de unieke sociaalgeografische geschiedenis van Haarlemmermeer en werken door in het dagelijks handelen van medewerkers op alle niveaus. Ongeacht hoe de strategie van Haarlemmermeer precies is geformuleerd, geven deze verhalen mede richting aan wat de strategie in de praktijk doet. Juist omdat de poldermentaliteit als belangrijke culturele pijler binnen de gemeente Haarlemmermeer van grote invloed is op de zogeheten 'strategiedynamiek' in de organisatie: alle inspanningen die voortdurend plaatsvinden om de strategische plannen in de praktijk te brengen, levend te houden én door te ontwikkelen. Voordat we aan de hand van de resultaten uit ons empirisch onderzoek preciezer ingaan op hoe deze dynamieken in de organisatie doorwerken en worden ervaren, schetsen we eerst een conceptueel kader dat helpt te begrijpen hoe strategiedynamiek in de volle breedte van de organisatie vorm krijgt.

# 3. Strategie in beweging: zoektocht naar samenhang

**De 'ongenode' gast**
Aan het einde van een gesprek over een wijkproject wordt er door een aantal aanwezigen nagepraat. Een van de aanwezigen neemt ons apart, want hij wil graag nog wat 'kwijt': enige tijd geleden vond de kick-offbijeenkomst over het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer plaats in het dorpshuis Zwanenburg-Halfweg. Een interessante en waardevolle bijeenkomst met veel herkenning, begint hij het gesprek. Maar hij is daar wel 'ongenodigd' aanwezig geweest, zo biecht hij op. Een verrassende onthulling. Zeker gezien er ruim tachtig mensen waren uitgenodigd en sommigen zelfs enigszins verbaasd leken dat zij waren aangemerkt als 'strateeg'. Hij had echter geen uitnodiging voor deze bijeenkomst ontvangen. Best gek, zo vindt hij zelf, omdat de organisatie juist van de inzichten die hij, en in het bijzonder het team dat hij aanstuurt, kan gebruiken om tot betere strategische overwegingen te komen. Pas in de 'buitenwereld', in de wijken, parken en winkelstraten van Haarlemmermeer wordt beleid immers concreet, zo merkt hij op. *'Ik heb nog nooit een visiedocument de sociale cohesie zien verhogen'*. Als de gemeente echt het strategisch vermogen zou willen vergroten zou zij er goed aan doen om daar dan ook met een open blik naar te kijken, merkt hij op. Het zou toch zonde zijn als we graag echt een keer iets anders willen doen, maar dat we dan in dezelfde valkuilen blijven stappen. *'Hoe is dat gezegde ook alweer: als je doet wat je deed, krijg je wat je kreeg?'*

Deze korte scène raakt aan een bredere vraag die in dit hoofdstuk centraal staat: wat verstaan we eigenlijk onder strategie, wie mag zich strateeg noemen, en waar komt strategie in de praktijk tot stand? Strategie is een ambigu begrip dat zich niet eenduidig laat definiëren. In dit hoofdstuk verkennen we met behulp van de literatuur strategie vanuit verschillende invalshoeken: hoe wordt over strategie gesproken ('begripsvorming'), welke beelden van strategie circuleren ('beeldvorming') en wie verantwoordelijk is voor de vormgeving van strategie ('besluitvorming'). In deze volgende fase van het onderzoek zijn we opnieuw de strategieliteratuur ingedoken om langs deze dimensies conceptuele lenzen te vinden die helpen om het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer goed te doorgronden en in samenhang te kunnen duiden.

Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat strategie niet alleen of zozeer iets is wat een organisatie *heeft*, maar ook en vooral iets is wat zij *doet*. Of, met andere woorden: strategie is geen *statisch* gegeven dat een organisatie 'bezit', vastgelegd in een document, maar een *dynamisch* proces dat voortdurend in beweging en ontwikkeling is doordat mensen daar in de praktijk, -gegeven de context, invulling aan geven. Juist daarom krijgt strategiedynamiek op uiteenlopende plekken in de organisatie vorm. Het draait om interactie: niet alleen binnen het beperkte gezelschap van ambtenaren dat zich formeel strateeg mag noemen zoals in het voorbeeld, maar ook in de wisselwerking met collega's die dat niet formeel zijn maar wel in hun werk te maken hebben met strategische kwesties. Maar denk ook aan het bestuur, de politiek en zelfs andere relevante partijen en groepen zoals bedrijven en burgers buiten de eigen organisatie.

## 3.1 Begripsvorming: strategie als beladen woord

In eerder onderzoek hebben we reeds verkend waar het strategiebegrip vandaan komt en hoe het in verschillende contexten telkens opnieuw is ingevuld (Schram et al., 2022). Kort samengevat vindt het begrip zijn oorsprong in de militaire context, waar strategie draait om het plannen en uitvoeren van acties in een situatie van conflict, met duidelijke tegenstanders en een scherp onderscheid tussen winnen en verliezen. Vanuit die logica wordt strategie later overgenomen door het bedrijfsleven, waar het begrip wordt ingezet om te overleven en succesvol te blijven in een concurrerende markt. In de publieke sector krijgt strategie opnieuw een andere betekenis: hier gaat het niet om concurrentie, maar om het effectief en efficiënt inzetten van schaarse maatschappelijke middelen en het realiseren van publieke waarden. Hoe kan maatschappelijke toegevoegde waarde worden gecreëerd?

In al deze contexten heeft het strategiebegrip onmiskenbaar bijgedragen aan doelgerichter en samenhangender handelen. Tegelijkertijd is het begrip in de loop der tijd ook steeds zwaarder beladen geraakt. Juist omdat strategie richting belooft, overzicht suggereert en legitimiteit verleent, wordt het begrip veelvuldig en breed ingezet. Strategisch denken, strategische agenda's en strategische programma's zijn inmiddels niet meer weg te denken uit het vocabulaire van publieke organisaties. Die populariteit heeft echter ook een keerzijde: hoe vaker en breder het begrip wordt gebruikt, hoe groter het risico dat het aan betekenis verliest. Het begrip kan een zekere vorm van sleetsheid krijgen doordat het te pas en te onpas wordt gebruikt. Daarmee verliest het niet alleen de unieke toegevoegde waarde die het behoort te hebben, maar kan het ook leiden tot uitholling van het begrip. Want als alles 'strategisch' is, wat is dan nog eigenlijk het bijzondere ervan? Of, nog erger, het kan zelfs

een paradoxaal effect hebben, dat door dingen als strategisch aan te merken – die het in essentie niet zijn – er een verkeerd beeld van strategie ontstaat. Verwachtingen worden gewekt, maar niet waargemaakt. Strategie is in dat geval niet iets dat helpend is, maar dat wat in de weg zit en vormt niet langer de oplossing, maar veeleer oorzaak van problemen. In de praktijk uit zich dat op verschillende manieren: we noemen de drie meest voorkomende verschijningsvormen:

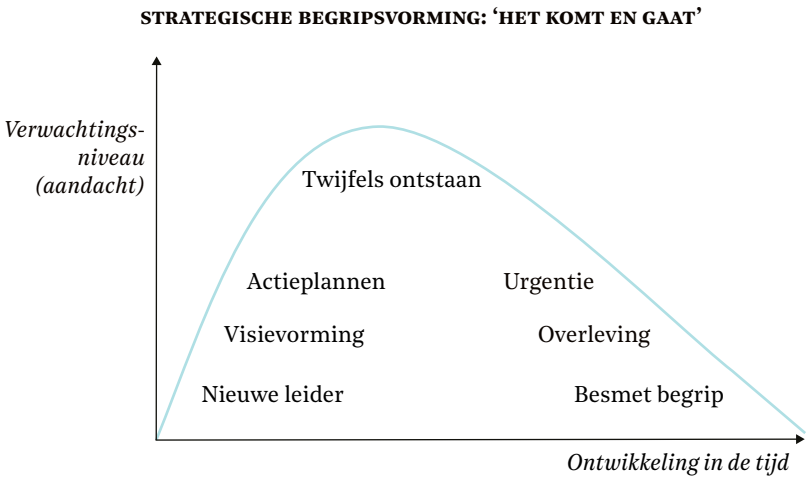
1. *Strategische herverpakking*: de eerste verschijningsvorm is die van de strategie die vooral op papier bestaat. Ambitieuze plannen worden zorgvuldig geformuleerd, maar blijken lastig te vertalen naar het dagelijks handelen. De afstand tussen intentie en uitvoering groeit, waardoor strategie voor veel medewerkers iets is en blijft wat 'ergens anders' plaatsvindt. Strategie kan zo een papieren werkelijkheid worden, losgezongen van de praktijk waarin beleid daadwerkelijk vorm krijgt. Daarnaast zien we dat strategie soms fungeert als nieuwe taal voor oude gewoonten. Bestaande routines, structuren en werkwijzen worden als het ware 'herverpakt' in strategische termen, zonder dat er wezenlijk iets verandert. Het strategische label suggereert vernieuwing, terwijl in de praktijk vooral sprake is van continuïteit. In zulke gevallen maskeert strategie eerder dan dat zij richting geeft.
2. *Strategische legitimering*: ook bij complexe en weerbarstige vraagstukken krijgt strategie regelmatig een andere rol. Wanneer problemen zich moeilijk laten voorspellen of beheersen, wordt strategie soms gebruikt om – vaak achteraf – samenhang en rationaliteit toe te schrijven aan een grillig proces. Strategische keuzes lijken dan logisch en doordacht, terwijl ze in werkelijkheid het resultaat zijn van improvisatie, toeval en voortschrijdend inzicht. Strategie wordt zo een vorm van rationalisatie achteraf. Daar komt bij dat strategie in organisaties niet waardevrij is. Het begrip kan worden ingezet om macht uit te oefenen en keuzes te legitimeren. Door beslissingen als 'strategisch noodzakelijk' te framen, worden alternatieven impliciet buitenspel gezet en wordt discussie ontmoedigd. Zeker in publieke organisaties, waar belangen, waarden en perspectieven uiteenlopen, kan strategie zo fungeren als sluitstuk van besluitvorming in plaats van als uitnodiging tot gesprek.
3. *Strategische succes(sie)*: de kwaliteit en het belang die aan strategie worden toegedicht, zijn vaak slechts een momentopname. Als het goed gaat, wordt strategie gevierd, maar als het tegenzit is strategie net zo snel de boosdoener. In beide gevallen ligt de werkelijkheid genuanceerder. Er schuilt echter nog een groter risico hierin, doordat strategie zijn geloofwaardigheid verliest wanneer strategische trajecten elkaar snel opvolgen, weinig zichtbaar effect hebben of nauwelijks aansluiten bij de dagelijkse praktijk. In zulke gevallen ontwikkelen medewerkers al snel een zekere strategiemoeheid. Strategie wordt dan ervaren als iets tijdelijks waar men zich even doorheen

moet werken, in de verwachting dat het uiteindelijk weer overwaait, onder het mom van het zogenoemde BOHICA-fenomeen: *"Bend Over, Here It Comes Again!"*

Deze uiteenlopende verschijningsvormen maken duidelijk dat strategie geen eenduidig of neutraal begrip is. Het is een beladen concept dat zowel richting kan geven als vervreemding kan veroorzaken. Juist daarom is het onvoldoende om strategie uitsluitend te benaderen als een plan, een document of een positie aan de top van de organisatie. In dit onderzoek kiezen we ervoor strategie te begrijpen als een dynamisch proces van betekenisgeving en handelen, waarin op verschillende plekken en momenten strategisch vermogen wordt ontwikkeld. Dit geldt ook voor het strategiebegrip als zodanig. Dat vraagt om een kader dat recht doet aan de meervoudigheid van strategie en aan de manier waarop strategiedynamiek niet zozeer iets is dat zich in de praktijk ontvouwt op weg naar een eindpunt, maar telkens een momentopname is in een voortdurend ontwikkelingsproces. Vanuit die gedachte bestaat er dus ook niet zoiets als 'de finale strategie' omdat dit suggereert dat het op enig moment af is. Strategie is dan ook wel te begrijpen als een cyclus: een beweging in de tijd die een herkenbaar en repeterend verloop kent.

Het is dan ook hard werken voor strategen om strategie relevant te houden. Niet omdat het begrip zijn waarde heeft verloren, maar juist omdat het gemakkelijk sleets kan raken. In zijn boek *Woorden wisselen* (2018) spreekt Van Twist dan ook wel over de zogeheten 'linguïstische levenscyclus'. Taal die in het begin helpend is kan in de loop der tijd juist ook hinderend of zelfs destructief worden. Dit lijkt ook voor het strategiebegrip te gelden. Strategen en strategieafdelingen bevinden zich daardoor voortdurend in een spanningsveld. Aan de ene kant is er de verleiding om strategie te gebruiken om bestaande plannen te verfraaien: net iets scherper geformuleerd, net iets mooier verwoord. Aan de andere kant is het een opgave om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op keuzes die ertoe doen. Dat vraagt om meer dan opleuken; het vraagt om meedenken, tegenspreken en soms ook het organiseren van ongemak. En maakt ook enige terughoudendheid om zorgvuldig met het strategiebegrip om te gaan noodzakelijk.

*Figuur 1. De levenscyclus van strategie.*




## 3.2 Beeldvorming: strategie in meervoudig perspectief

De gemeente Haarlemmermeer heeft als ambitie de komende jaren het strategisch vermogen van de organisatie te vergroten. Een ambitie waar je niet snel op tegen zult zijn. Tegelijkertijd roept dit ook de vraag op wat dit nu precies betekent. Eerder merkten we al op dat in dit verband vaak wordt gesproken over het creëren van strategiedynamiek. Strategisch vermogen gaat immers niet alleen over het formuleren van richting, maar ook over het werkend maken daarvan. Het gaat om het in gang zetten én in beweging houden van een proces. Alleen zo kan strategie gaan leven bij betrokkenen — binnen de organisatie, maar ook daarbuiten. Strategievorming vindt immers niet plaats in een laboratorium. Zij ontstaat in een omgeving vol sociale interactie, belangen, routines en toevalligheden. Het denken over strategie en het handelen ernaar zijn onlosmakelijk verbonden met de context waarin ze vorm krijgen. Een goede strategie is daarom geen universeel recept, maar een strategie die past gegeven de context. En juist omdat die context steeds weer anders is, bestaat er geen blauwdruk voor 'goede' strategie. Tegelijkertijd opent dat ruimte om iets eigens te ontwikkelen — niet door eindeloos over strategie te spreken, maar door haar in de praktijk te brengen.

Dit in de praktijk brengen van strategie, het doen ervan, noemen we ook wel 'strategiseren' (naar het Engelse werkwoord *strategize*). Niet het zelfstandig naamwoord strategie, maar strategie als werkwoord. In de literatuur wordt dit ook wel geduid als het verschil tussen strategie als product enerzijds en strategie als proces anderzijds. Als we die lijn van strategie als een proces

volgen, betekent dat ook dat de focus wordt verlegd van de strategische plannen naar de mensen die de strategische plannen maken én uitvoeren. Niet het eindresultaat (alleen), maar ook de totstandkoming ervan wordt ineens veel belangrijker. Dat betekent dat persoonlijke professionaliteit en persoonlijk leiderschap centraal komen te staan. Strategen zijn niet slechts gebruikers van instrumenten; zij zijn zelf het instrument. In de literatuur wordt dit aangeduid met het begrip *self as tool* (Van Twist et al., 2017). Een strateeg (of breder: eend publieke professional) hanteert niet alleen instrumenten die los van hem of haar beschikbaar zijn, maar is zélf het instrument voor strategisch leiderschap. Niet het zelf dat de instrumenten hanteert, maar het instrumentele zelf. Dat gaat bijvoorbeeld om persoonlijke achtergrond en eerdere ervaringen. Maar het perspectief van *self as tool* gaat verder: hoe iemand spreekt, met welk accent, hoe iemand beweegt, zijn of haar fysieke kenmerken, gedragskenmerken, intonatie en voorkeuren doen ertoe. Het zijn eigenschappen die zich op een ander niveau dan de competenties bevinden. Kenmerken die eigen zijn aan de persoon, maar wel een cruciaal onderdeel uitmaken van de wijze waarop iemand zijn of haar vak uitoefent.

Deze procesmatige en belichaamde benadering maakt ook duidelijk dat strategie nooit eenduidig is. Wat voor de één een bewuste strategische zet is, is voor de ander toeval of geluk. Wat de één ziet als een krachtige koers, beschouwt de ander als riskant of onrealistisch. En wat vandaag als 'goede strategie' geldt, kan morgen weer worden herzien. Strategie is daarmee per definitie ambigu. Die ambiguïteit is geen probleem dat opgelost moet worden, maar een gegeven waarmee gewerkt moet worden. Om die meervoudigheid hanteerbaar te maken, onderscheiden Van der Steen en Van Twist (2018) vijf beelden van strategisch vermogen. Deze beelden zijn geen modellen die elkaar uitsluiten, maar lenzen die verschillende aspecten van strategisch handelen zichtbaar maken. In de praktijk zijn ze vaak tegelijkertijd aanwezig. We maken hierbij gebruik van de uiteenzetting van de vijf beelden van strategie zoals eerder uitgewerkt in onderzoek (zie Schram et al., 2022a).

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

**2. Strategie als visionair leiderschap**
Een tweede beeld van strategisch vermogen is een leiderschapsperspectief, waarbij strategie wordt gedefinieerd als een visie die wordt verkondigd door leiders binnen de organisatie. Een strategie is in dit perspectief succesvol wanneer zij motivatie en passie genereert in de organisatie. Het kunnen vertellen van verhalen en het overbrengen van ideeën zijn vaardigheden die een strateeg in dit licht nodig heeft. Dit perspectief hecht waarde aan de acties van de persoon zelf in plaats van organisatorische acties. Deze conclusie vindt aansluiting bij de notie van publiek leiderschap ('t Hart & Tummers, 2019).

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

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

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

Elk van deze beelden maakt een ander deel van het strategische werk zichtbaar: van rationele analyse en robuuste plannen, via inspirerende verhalen en coalitievorming, tot wendbaarheid in onvoorziene omstandigheden. Wie aan een strategietafel zit, merkt al snel dat één perspectief zelden volstaat. De kunst is meervoudig kijken en werkzame combinaties vinden, afhankelijk van het vraagstuk, de fase, de omgeving en het momentum. Strategisch vermogen is daarmee geen statische blauwdruk, maar een dynamisch evenwicht. Organisaties moeten tegelijkertijd kunnen omgaan met politieke realiteiten, ruimte maken voor de lange termijn, coalities bouwen én adaptief blijven. Expliciteren welk perspectief leidend is – en wat dat voor de toekomst betekent – helpt om spanningen productief te maken in plaats van ze weg te poetsen.

*Figuur 2. Vijf perspectieven op strategie.*




## 3.3 Besluitvorming: strategie vanuit eigenaarschap en verantwoordelijkheid

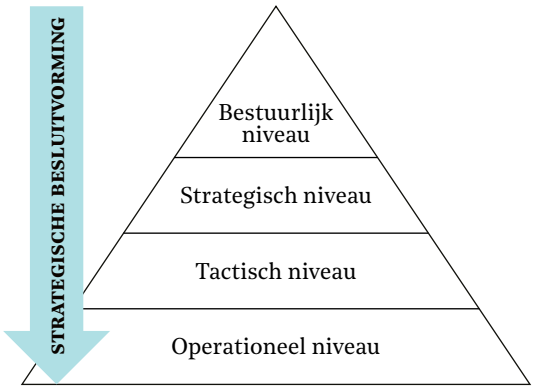
De vijf beelden van strategisch vermogen maken duidelijk dat strategie zich op verschillende manieren kan manifesteren en dat geen enkel perspectief op zichzelf volstaat. Strategisch vermogen vraagt om meervoudig kijken: het vermogen om te schakelen tussen plannen en verbeelden, tussen betekenis geven, politieke sensitiviteit en veerkracht. Daarmee is strategie geen eenduidige activiteit, maar een samenspel van uiteenlopende praktijken, rollen en momenten. Die meervoudigheid roept echter ook een praktische vraag op: *waar* in de organisatie krijgt strategisch handelen dan eigenlijk vorm? Als strategie geen exclusief domein is van één afdeling of één type professional, maar ontstaat in interactie, dan is het van belang te begrijpen hoe strategisch vermogen zich verhoudt tot verschillende niveaus van handelen binnen de organisatie. Niet om strategie opnieuw vast te zetten in hokjes, maar om zicht te krijgen op hoe verschillende bijdragen aan het strategisch vermogen samenkomen.

In dat licht is een vaak aangehaald en gebruikt onderscheid in het denken over en vormgeven aan strategie in organisaties de samenhang tussen een drietal niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Dit onderscheid in niveaus biedt houvast bij het ordenen van rollen, verantwoordelijkheden en tijdshorizonten. Om het beeld compleet te maken hoort daar eigenlijk nog

een vierde, vaak bovenliggend niveau bij, namelijk dat van het bestuur. We zetten kort de verschillende niveaus uiteen:

- *Bestuurlijk niveau: politieke wensen en bestuurlijke ambities*
  Het bestuurlijk niveau vertaalt de politieke wensen naar bestuurlijke ambities. In veel contexten krijgt dit vorm via een document waarin een aantal speerpunten wordt benoemd waar men in de komende tijd prioriteit aan geeft. Een coalitieakkoord is daar het meest bekende voorbeeld van. Vaak werkt men daarbij met een portefeuilleverdeling waarbij bestuurders ieder een eigen portefeuille hebben en verantwoordelijkheid dragen voor het najagen van een aantal specifieke speerpunten.
- *Strategisch niveau: koers en lange termijn*
  Het strategische niveau richt zich op de fundamentele koers van de organisatie en de vraagstukken die haar voortbestaan en positionering raken. Hier worden missie, visie en integrale doelen geformuleerd, meestal met een horizon van meerdere jaren. Strategisch management is primair extern georiënteerd: het anticipeert op maatschappelijke trends, politieke dynamiek en technologische ontwikkelingen. In de publieke sector betekent dit tevens het balanceren tussen politieke legitimiteit met *public value* (Moore, 1997).
- *Tactisch niveau: vertaling naar beleid en programma's*
  Het tactische niveau vormt de schakel tussen strategische ambitie en operationele uitvoering. Strategische doelen worden hier vertaald naar beleid, programma's en projecten. Dit niveau omvat het coördineren van middelen, het plannen van activiteiten en het organiseren van samenwerkingsverbanden. In de publieke context gaat het om procesinrichting, afstemming tussen domeinen en het creëren van bestuurlijk draagvlak. Tactische keuzes zijn flexibeler dan strategische keuzes en kunnen worden bijgesteld op basis van voortschrijdend inzicht en veranderende omstandigheden. De kracht ligt in het vermogen om strategische intenties concreet en uitvoerbaar te maken zonder de lange termijn uit het oog te verliezen.
- *Operationeel niveau: uitvoering en korte termijn*
  Het operationele niveau richt zich op de dagelijkse praktijk: het realiseren van concrete acties, het bewaken van voortgang en het oplossen van praktische problemen. Operationeel management focust op efficiëntie, kwaliteit en continuïteit van processen. In de publieke sector betreft dit de uitvoering van beleidsmaatregelen, het organiseren van dienstverlening en het monitoren van resultaten. Operationele besluiten zijn vaak routinematig, maar vragen in complexe sociale contexten steeds vaker om flexibiliteit en maatwerk. Het operationele niveau fungeert daarmee als het tastbare en ervaarbare hart van de organisatie, waarin beleid en strategie daadwerkelijk vorm krijgen.

*Figuur 3. Klassiek model strategische besluitvorming.*



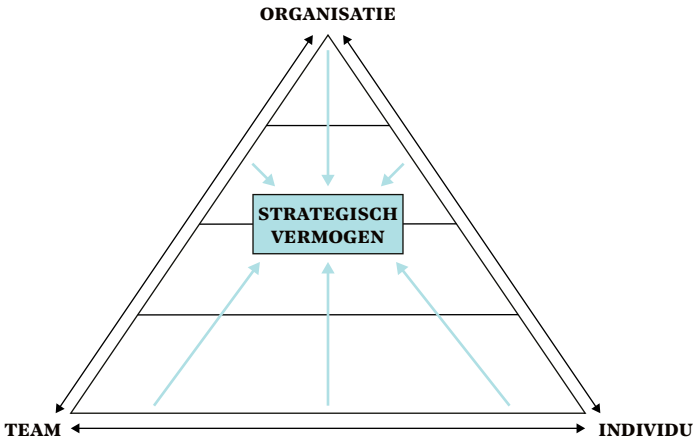

Het onderscheid tussen het strategische, tactische en operationele niveau resulteert al snel in bovenstaand beeld (figuur 3) van een piramide waarin strategische besluitvorming aan de top plaatsvindt en zoals het ware doorsijpelt naar de voet van de piramide. Het sluit aan bij een klassiek hiërarchisch beeld dat men heeft van organisaties. Conceptueel zijn deze niveaus zeker zo te scheiden en te ordenen, maar in de praktijk blijkt de samenhang tussen deze niveaus bepalend voor effectief handelen. Hoewel de drie niveaus vaak netjes worden geordend op tijdshorizon – strategisch als het domein van de lange adem, tactisch als het spel van de middellange termijn en operationeel als de dagelijkse praktijk – blijkt in werkelijkheid dat ze zelden keurig gescheiden functioneren. Strategische keuzes krijgen pas betekenis wanneer ze zich vertalen in tactische programmering en uiteindelijk in operationeel handelen. Tegelijkertijd duwen signalen uit de uitvoering onvermijdelijk terug: ze scherpen tactische keuzes aan en forceren soms zelfs strategische heroriëntatie. In een context van onzekerheid en adaptieve opgaven is dit iteratieve, soms rommelige spel cruciaal. Toch laat strategievorming in de publieke sector zien hoe broos die samenhang kan zijn. Politieke turbulentie en de 'waan van de dag' zuigen bestuurlijke aandacht richting het operationele, waardoor strategische reflectie vaak de eerste post is die sneuvelt. Omgekeerd kan een overdaad aan verheven visievorming gemakkelijk verzanden in vrijblijvendheid – want wie verzet zich nu tegen 'visie'? – terwijl een té rigide focus op uitvoering het bredere strategische kompas doet vervagen.

We stellen daarom een ander beeld voor: een beeld dat beter aansluit bij de realiteit van strategiedynamiek in organisaties. In plaats van de klassieke piramide gebruiken we het beeld van een gekantelde piramide (zie figuur 4). Dat beeld maakt duidelijker zichtbaar hoe strategische besluitvorming in

de praktijk tot stand komt. Het scherpe hiërarchische onderscheid tussen operationeel, tactisch en strategisch verdwijnt. In plaats daarvan verhouden deze niveaus zich horizontaal tot elkaar. Strategisch vermogen ontstaat hier niet op één plek, maar als uitkomst van het samenspel tussen deze drie. Dat betekent ook dat het strategische primaat niet langer vanzelfsprekend bij de top van de organisatie ligt. Tegelijkertijd is het omgekeerde beeld van een puur bottom-upproces evenmin passend. Strategisch vermogen laat zich beter begrijpen als iets dat van alle kanten tot stand komt: een proces waarin medewerkers op verschillende niveaus en in verschillende posities, vanuit hun eigen expertise en perspectief, bijdragen aan de strategische dynamiek binnen de organisatie. Het strategisch vermogen is dan niet langer eenrichtingsverkeer van boven naar beneden, of van beneden naar boven, maar het emergente resultaat van het handelen op diverse plekken in en rond de organisatie.

In deze, meer samenhangende vorm van strategie, heeft iedereen in de organisatie met een strategische functie of component in het werk een rol en verantwoordelijkheid. Samenhang en wisselwerking zijn daarin kernwoorden. Dat geldt op individueel niveau (hoe handel ik en hoe verhoudt zich dat tot anderen en de organisatie als geheel), op teamniveau (hoe verhoudt mijn team zich tot andere teams en de organisatie als geheel) en op organisatieniveau (hoe verhoudt het handelen van de organisatie zich intern tot de verschillende teams en individuen, alsook extern ten opzichte van zoals de eigen inwoners, andere overheden en bedrijven). Dit vraagt van de ‘top van de organisatie’ een meer faciliterende, ondersteunende en uitnodigende houding. Van individuele strategen vraagt dit eigen initiatief, lef en verantwoordelijkheid. Om die twee ‘uitersten’ met elkaar te verbinden en productief te maken, is de rol van ‘de middenlaag’ van organisaties, zoals de concernstrategen en clustermanagers in Haarlemmermeer, cruciaal. Zij bepalen immers in grote mate of het strategisch vermogen tot volle wasdom kan komen door de ruimte en het klimaat dat zij met elkaar weten te creëren. Dit vraagt van hen een open houding, met oog voor integraliteit, collegialiteit en synchroniciteit.

*Figuur 4. Model voor ontwikkeling strategisch vermogen.*




## 3.4 Samenvattend: grip krijgen op een veelkleurig fenomeen

Deze verkenning van het strategiebegrip leert ons een aantal dingen. Allereerst blijkt strategie een begrip dat voortdurend aan inflatie onderhevig is. Dat maakt het werken aan strategie geen vanzelfsprekendheid, maar een opgave die steeds opnieuw aandacht en scherpte vraagt. Wie het strategisch vermogen van een organisatie wil begrijpen, moet daarom verder kijken dan alleen de documenten waarin strategie is vastgelegd ('strategie als plan'). Van minstens even groot belang is de organisatiepraktijk waarin strategie vorm krijgt en de mensen die daar dagelijks aan werken. Strategie is vanuit dat inzicht geen vaststaand gegeven, maar iets wat continu in ontwikkeling is en vorm krijgt in sociale contexten ('strategie als proces'). Dit onderscheid laat zien dat strategie geen eenduidig concept is, maar een meervoudig én ambigu fenomeen. In dit onderzoek bouwen we voort op een onderscheid naar vijf perspectieven op strategie. Ieder perspectief biedt een andere blik op wat strategie is én doet in de praktijk: er hoort andere taal en handelingsrepertoire bij. Dit is relevant omdat het mogelijk maakt om ook in politiek-bestuurlijke contexten zoals die van Haarlemmermeer de meervoudigheid te analyseren. Tot slot laat de verkenning zien dat strategisch vermogen zich niet laat organiseren volgens een klassieke piramidale ordening, waarin 'de top' van de organisatie de strategie bedenkt en deze als een soort 'eenrichtingsverkeer' over de organisatie 'uitstort'. Strategisch vermogen vraagt om besluitvorming die niet enkel top-down (of bottom-up) is, maar vorm krijgt van alle kanten. Strategisch vermogen ontstaat in wisselwerking, door bijdragen vanuit verschillende posities in de organisatie. In het geval van Haarlemmermeer

roept dit de vraag op hoe dat strategisch vermogen dan breed in de organisatie wordt ervaren. Dat is het onderwerp van het volgende hoofdstuk, waarin wij de resultaten van het onderzoek presenteren.

# 4. Strategie in ontwikkeling: van praktijkervaring tot ideaalbeeld

**‘Strategische’ documenten**
Enkele weken na de kick-offbijeenkomst volgt een gesprek met een deel van het ambtelijk topmanagement. Om een beter beeld te krijgen van de stand van het strategisch vermogen – en van de manier waarop binnen de organisatie over strategie wordt gesproken – komt de vraag op tafel welke documenten als *strategisch* worden beschouwd. Een groot deel daarvan staat op de website van de gemeente en is *‘gewoon’* openbaar toegankelijk, zo is de eerste reactie. Maar al snel rijst de vraag of dat beeld volledig is. Want welke documenten zijn dat dan precies? Wie bepaalt dat eigenlijk? En, niet geheel onbelangrijk, zijn dit dan alle documenten binnen de organisatie die als strategisch worden gezien? Of zijn er wellicht ook documenten die niet-openbaar toegankelijk zijn die wel strategisch relevant zijn? De eerste reacties zijn aarzelend. Niet omdat er geen documenten zouden zijn, maar omdat onduidelijk is wat precies onder ‘strategisch’ moet worden verstaan. Daarom besluit men om de vraag breder in de organisatie uit te zetten.

Na enige tijd komt er een stukkenstroom op gang en worden er uiteenlopende documenten toegestuurd: beleidsnota’s, jaarplannen, memo’s, visiedocumenten, et cetera. Opvallend is dat de aanlevering per domein sterk verschilt. Vanuit één domein blijven de stukken in eerste instantie achterwege, wat aanleiding is om de vraag opnieuw te stellen. En met succes: er volgen nog 61 documenten. Uiteindelijk levert dit een omvangrijke verzameling op van in totaal 111 documenten. Daarmee dient zich een nieuw ongemak aan. Niet zozeer de hoeveelheid op zichzelf, maar de onderliggende vraag wat deze omvang zegt over hoe strategie in de organisatie wordt begrepen en gehanteerd. Hebben we het hier over één gedeeld begrip van strategie, of zijn er meerdere, naast elkaar bestaande interpretaties mogelijk? En wat betekent het wanneer vrijwel alles als ‘strategisch’ kan worden aangemerkt – terwijl tegelijkertijd niets vanzelfsprekend ook daadwerkelijk die status van ‘strategisch’ in de praktijk krijgt?

Het verhaal illustreert hoe ingewikkeld gesprekken over strategie zijn. Ieder heeft immers zijn eigen beelden van wat wel én niet als strategisch wordt gezien. Voor een deel is dat een empirische vraag: wat zijn de vindplaatsen van strategie? Het is echter ook een normatieve vraag: wat maakt een strategie goed of juist niet? De selectie van de 111 documenten die als 'strategisch' zijn aangemerkt door de organisatie van de gemeente Haarlemmermeer kan ons in dat kader veel leren. Taal is immers performatief: met woorden beschrijven we niet alleen de praktijk, maar scheppen deze ook. Ook voor strategie geldt dat hoe we over strategie spreken, leidt tot hoe strategie in de praktijk tot uitdrukking komt in handelen. Het is in deze fase van ons onderzoek dat we met behulp van de conceptuele lenzen uit het vorige hoofdstuk ontleden hoe het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer vorm krijgt – of hoe men idealiter zou willen dat het vorm krijgt. Daarbij hebben we gebruikgemaakt van een taalanalyse, een vragenlijst en feedbackgesprekken over de resultaten daarvan.

## 4.1 Strategie op papier: de taal van de organisatie

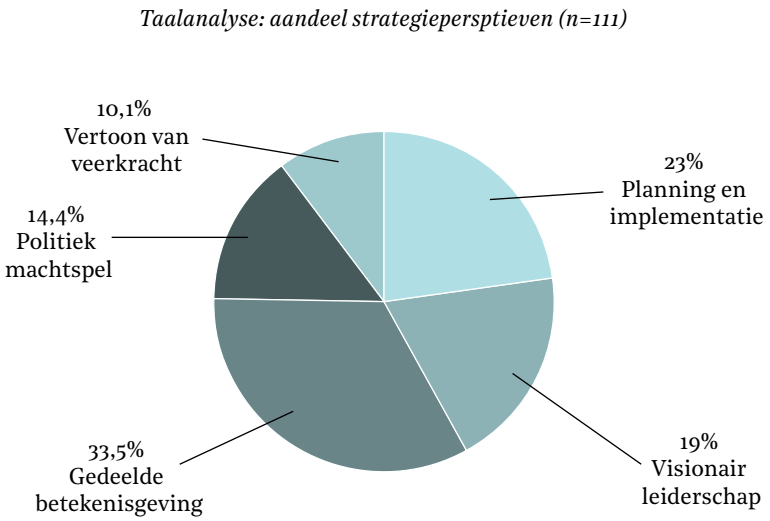
In het vorige hoofdstuk onderscheiden we vijf beelden van strategie, namelijk, "planning en implementatie", "visionair leiderschap", "gedeelde betekenisgeving", "politiek machtsspel" en "vertoon van veerkracht". Ieder beeld biedt een eigen kijk op hoe strategie in de praktijk wordt gebracht. Tezamen vormen de vijf beelden een rijk en gelaagd beeld van wat als strategisch vermogen is te duiden. Elk van deze beelden van strategie heeft zijn eigen waarde, kenmerken en herkenningspunten. Daaruit ontstaat ook een eigen taal: onderscheidende activiteiten gaan gepaard met specifieke woorden, waarvan een selectie is weergegeven in onderstaande tabel.

Vanuit de taal waarin over strategie wordt gesproken, wordt strategie zelf vormgegeven. Zo passen woorden als *checklist, efficiency, kader, mijlpaal* en *protocol* goed bij het perspectief van planning en implementatie; woorden als *ambitie, droom, ideaalbeeld, motivatie* en *vergezicht* zijn kenmerkend voor visionair leiderschap. Voor gedeelde betekenisgeving zijn termen als *betrokkenheid, brainstorm, eigenaarschap, groepsdynamiek* en *symboliek* typerend. Het perspectief van politiek machtsspel wordt zichtbaar via woorden als *belang, conflict, hinder, macht* en *onderhandelen*, terwijl termen als *adaptiviteit, complex, fragiel, improvisatie* en *onvoorspelbaar* passen bij vertoon van veerkracht. In eerder, soortgelijk onderzoek bij de provincie Utrecht (zie Schram et al., 2022a) hebben we op die manier een 'taalkaart' ontwikkeld om de strategie van de organisatie op papier te analyseren. Het idee daarbij is dat per strategieperspectief er heel wat kenmerkende taal is te onderscheiden die als het ware 'signaalwoorden' vormen voor het

herkennen van dat specifieke perspectief in de praktijk. Per perspectief hebben we een dertigtal kenmerkende woorden geselecteerd waarmee we in kaart kunnen brengen welk perspectief op papier dominant is (zie bijlage). De analyse laat zien dat de 111 aangeleverde documenten woorden van de verschillende perspectieven in totaal 25.007 keer voorkomen in de geselecteerde documenten. Figuur 5 geeft een overzicht van de uitkomst van de documentenanalyse aan de hand van de taalkaart.

| STRATEGISCH PERSPECTIEF | AANTAL GEVONDEN WOORDEN (N=111) |
|---|---|
| Planning & implementatie | 5.777 woorden (23,0%) |
| Visionair leiderschap | 4.741 woorden (19,0%) |
| Gedeelde betekenisgeving | 8.374 woorden (33,5%) |
| Politiek machtsspel | 3.594 woorden (14,4%) |
| Vertoon van veerkracht | 2.521 woorden (10,1%) |
| Totaal gevonden woorden | 25.007 woorden |

***Figuur 5. Aandeel strategieperspectieven; n=25.007 uit 111 documenten.***



Wat opvalt in schriftelijke uitingen is dat het strategische vermogen bij de gemeente Haarlemmermeer overwegend wordt vertaald in termen van gedeelde betekenisgeving. Met 8.374 'hits' op woorden vanuit dit perspectief vertegenwoordigt het 'een derde' (33,5 %) van alle vijf de perspectieven op strategie. Het woord 'samen(werking)' scoort daarbij het hoogst met 1.279 keer herkenning in de 111 geselecteerde documenten. Het strategische perspectief van planning en implementatie volgt op enige afstand met 5.777 woorden en vertegenwoordigt daarmee bijna een kwart (23,0%) van het totaal. Het woord 'kader' valt daarbij het meest op doordat het 1.399 keer wordt genoemd in de documenten en daarmee ook het meest voorkomende woord is in de hele taalanalyse. Het perspectief van visionair leiderschap volgt als derde dominante perspectief op korte afstand met 4.741 woordherkenningen, wat gelijkstaat aan 19,0% van het totaal. De andere strategische perspectieven zijn duidelijk minder aanwezig in de taal van de organisatie: het perspectief van politiek machtsspel komt met 3.594 woordherkenningen voor in de documenten (14,4% totaal) en het perspectief van vertoon van veerkracht is met 2.521 woorden (10,1% totaal) het minst vertegenwoordigd.

Daarmee kan voorzichtig – want het betreft 'slechts' een eerste vingeroefening – worden gesteld dat er zich een duidelijk beeld aftekent van de wijze waarop strategie op papier bij de gemeente Haarlemmermeer vorm krijgt. Strategisch vermogen krijgt op papier vooral vorm in taal die uitgaat van draagvlak en samenwerking (gedeelde betekenisgeving) met ook aandacht voor duidelijke structuur en houvast (planning en implementatie). Minder wordt gesproken in termen van omgaan met onzekerheid en adaptiviteit (vertoon van veerkracht) en coalitievorming en belangenspel (politiek machtsspel). Dat beeld gaat voor alle domeinen op; kleine accentverschillen uitgezonderd. Natuurlijk zijn de verschillen slechts gradueel en niet anders bedoeld dan indicatief, maar toch levert dit al eerste inzichten op die met de praktijk van strategie te confronteren zijn.

## 4.2 Strategie als praktijk: de ervaringen van strategen

De taalanalyse biedt een eerste aangrijpingspunt voor de vraag hoe er binnen de gemeente Haarlemmermeer over strategie wordt gedacht op papier. Het vertelt echter niet alles. Documenten zijn immers vaak net als een foto een momentopname; ze weerspiegelen een specifiek moment in de tijd. Tegelijkertijd zegt dit nog niets over de context waarin de foto is genomen of de context waarin deze van interpretatie wordt voorzien. Hoewel meerdere documenten naast elkaar – net als een reeks foto's – een beeld schetsen van het grotere geheel waar ze onderdeel van zijn, blijft het ook *statisch*; alsof een screenshot wordt genomen van een film. De documenten zijn daarmee niet

waardeloos, maar ook niet altijd exemplarisch voor de richting, het tempo en de beleving van een ontwikkeling. Om de foto's (en dus de documenten) goed te kunnen plaatsen én op waarde te schatten moeten we zicht krijgen op de context waarbinnen deze vorm krijgen. Strategie is immers voortdurend in ontwikkeling en daarmee per definitie *dynamisch*.

Naast de taalanalyse hebben we daarom ook een vragenlijst breed uitgezet in de organisatie om te onderzoeken hoe men in de praktijk hier invulling aan geeft. In de vragenlijst hebben we medewerkers die in functie strateeg zijn of een strategische component in hun werk hebben, bevraagd over de wijze waarop zij naar strategie kijken. De vragen richten zich op het ideaalbeeld van strategie en strategen, de praktijkervaring met strategie in de context van de gemeente Haarlemmermeer en de gewenste ontwikkelrichting van het strategisch vermogen richting de toekomst. De vragenlijst, die bestaat uit 25 vragen, is ingevuld door 59 medewerkers die zich bezighouden met strategie in de gemeente Haarlemmermeer (zie bijlage). Idealiter komen opvattingen over strategie op papier en in de praktijk met elkaar overeen. Ervaring leert echter dat dit niet vanzelfsprekend is. In de analyse van de vragenlijst bekijken we dan ook hoe de uitkomsten van de taalanalyse zich verhouden tot de opvattingen over strategie bij medewerkers binnen de gemeente Haarlemmermeer: is er een overeenkomst, of blijkt er een papieren werkelijkheid te bestaan, die afwijkt van waar strategie in de praktijk om gaat?

**I. Een ideaalbeeld van strategie en strategen**

In de taalanalyse van strategische documenten werd duidelijk dat met name het perspectief van gedeelde betekenisgeving sterk in de organisatie van de gemeente Haarlemmermeer aanwezig is – op enige afstand gevolgd door het perspectief van planning en implementatie. Ook in de vragenlijst die door 59 strategen in de organisatie is ingevuld komt dit perspectief van gedeelde betekenisgeving als eerste naar voren. Wat direct opvalt is dat de verschillen met de andere perspectieven echter veel minder groot zijn dan in de taalanalyse. Als we kijken naar het 'gewogen gemiddelde' zien we dat het perspectief van gedeelde betekenisgeving (24,4%) nog steeds wordt gezien als het meest ideale strategieperspectief maar het verschil met het perspectief van planning en implementatie (23,3%) miniem is. En ook het verschil met het perspectief van visionair leiderschap is klein (21,1%). De perspectieven van politiek machtsspel (16,2%) en vertoon van veerkracht (15%) worden wel herkend maar worden duidelijk minder vaak als ideaaltype van strategie gezien. Interessant wordt het als we niet alleen naar het 'gewogen gemiddelde' kijken maar ook de voorkeursverdeling in de analyse meenemen (zie figuur 6). Medewerkers konden namelijk een rangschikking maken van het meest passende strategieperspectief (rang 1) naar het minst passende strategieperspectief (rang 5). In die verdeling worden niet alleen

de verschillen veel duidelijker zichtbaar, maar blijkt in de rangschikking het perspectief van planning en implementatie zelfs 'hoger' uit te komen als passende strategieperspectief dan gedeelde betekenisgeving. Echter, wordt planning en implementatie ook vaker als 'minst passend' gezien waardoor het in het gemiddelde uiteindelijk net onder dat van gedeelde betekenisgeving valt.

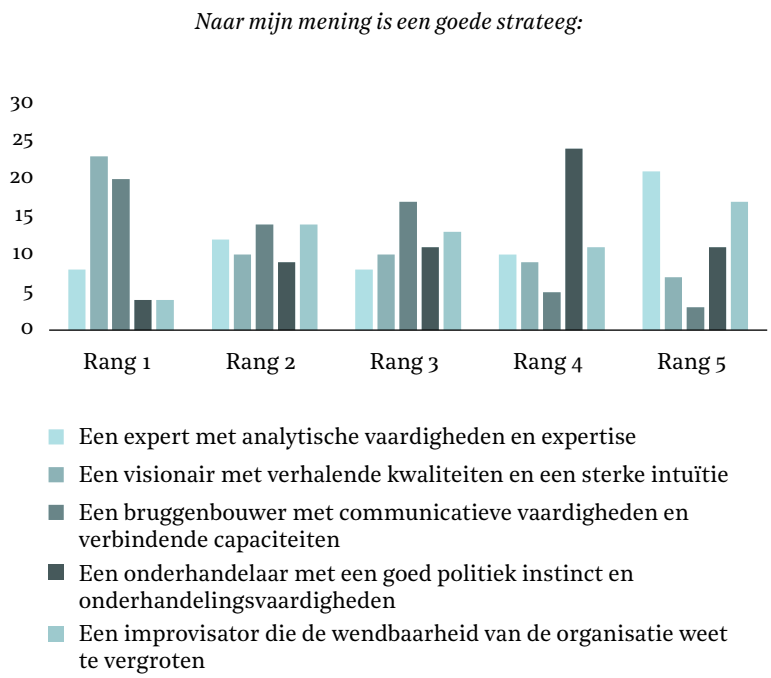
***Figuur 6. Perspectief op een goede strategie in rangschikking (rang 1: meest passend – rang 5: minst passend); n=59.***




In de vragenlijst hebben we niet alleen stilgestaan bij wat een 'ideaaltype' strategie is, maar ook bij de vraag wat een strateeg idealiter zou moeten doen. Opvallend is dat uit de antwoorden hier een duidelijk verschil naar voren komt). Het perspectief van gedeelde betekenisgeving scoort ook hier 'gewogen gemiddeld' het hoogst (24,9%) maar het verschil met het perspectief van visionair leiderschap is nihil (23,7%). De andere perspectieven scoren beduidend lager: vertoon van veerkracht (17,4%), planning en implementatie (17,3%) en politiek machtsspel (16,7%). Interessant is dat uit de voorkeursverdeling het perspectief van visionair leiderschap als meest passend naar voren komt voor strategen, terwijl planning en implementatie juist als het minst passend wordt gezien (figuur 7). Als we de uitkomsten op beide vragen naast elkaar leggen vallen een aantal zaken op. Allereerst zien we dat het perspectief van gedeelde betekenisgeving gemiddeld genomen consistent het hoogst scoort. Dit was ook zo bij de taalanalyse, maar dat blijkt

dus ook als ideaaltype te worden gezien voor zowel strategie in algemene zin voor het functieprofiel van strategen. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat als we niet het gemiddelde als uitgangspunt nemen maar specifieker kijken naar voorkeuren (meest passend-minst passend) er in ideaaltypische zin andere perspectieven naar voren komen. Zo wordt het perspectief van planning en implementatie als ideaaltype voor strategie gezien en het perspectief van visionair leiderschap als ideaaltype voor strategen. Wanneer we kijken naar de perspectieven die als minst passend worden geacht, zien we dat het ideaaltype strategie overeenkomt met de taalanalyse, waarin politiek machtsspel en vertoon van veerkracht ook het laagst scoren. Opvallend is dat planning en implementatie – met afstand – als het minst passend wordt gezien als het gaat om het ideaaltype van het functieprofiel van de strateeg. Dit is interessant omdat juist dit perspectief bij het ideaaltype strategie als meest passend naar voren komt.

***Figuur 7. Perspectief op een goede strateeg in rangschikking (rang 1: meest passend – rang 5: minst passend); n=59.***




Uit de toelichtingen bij de vragen blijkt wel een verklaring voor deze uitkomsten en verschillen. Zo merken respondenten op dat strategie in de context van de gemeente Haarlemmermeer altijd gaat om *samen* met anderen op te trekken – vandaar het dominante perspectief van gedeelde betekenisgeving. Dit is deels een keuze vanuit het oogpunt van (gewenste)

netwerksamenwerking bij tal van projecten en deelname aan bijvoorbeeld een MRA-regio, maar ook noodgedwongen omdat men zich nu eenmaal heeft te verhouden tot andere grote partijen zoals omliggende steden als Amsterdam en luchthaven Schiphol. Daarmee raakt dit perspectief ook aan de al eerdergenoemde ontstaansgeschiedenis van de gemeente Haarlemmermeer als nieuw ontgonnen gebied te midden van bestaande structuren. Ook merken respondenten op de langetermijnvisie in combinatie met een duidelijk tijdspad én een uitgedachte aanpak belangrijk te vinden. Want, zo is de gedachte, in een context die zich kenmerkt door complexiteit is een helder en doordacht plan gevraagd dat houvast biedt. Dat men een ander beeld heeft bij wat strategen idealiter doen valt ook te verklaren doordat men daar een onderscheid lijkt te maken tussen meer 'strategisch werk' en meer 'uitvoerend werk': het als strateeg voortouw durven nemen vanuit een duidelijke visie en daarnaar handelen (visionair leiderschap) wordt gewaardeerd en als meest passend gezien terwijl het 'hands-on' invulling geven aan dat langetermijnperspectief door strak de deadlines te bewaken (planning en implementatie) wordt minder gewaardeerd.

**II. Strategie als praktijk**

De noties over ideaaltypen bieden een eerste kijk op hoe er wordt gedacht over strategie en zeker ook de toelichtingen daarbij zijn de moeite waard. Temeer omdat deze antwoorden al verbinding maken met de praktijk van de gemeente Haarlemmermeer. In de vragenlijst hebben we via verschillende vragen hier verder op ingezoomd. Zo hebben we respondenten gevraagd wat strategievorming in de (gemeentelijke context van) Haarlemmermeer kenmerkt, wat men als kwaliteiten ziet en welke uitdagingen er zijn. Kenmerkend voor strategie in de context van Haarlemmermeer zijn er drie lijnen die naar voren komen: langetermijnoriëntatie en toekomstgerichtheid, complexiteit van grote opgaven en integraliteit van vraagstukken. Uit de toelichtingen blijkt dat deze lijnen overigens ook sterk met elkaar verweven zijn. De schaalsprong in het woondomein wordt daarbij veelvuldig genoemd als voorbeeld: een dossier dat vraagt om verbinding van de korte met de lange termijn, oog voor een continu veranderende omgeving (extern én intern) en voor de gelaagdheid en verwevenheid van het dossier. De schaalsprong illustreert daarmee volgens diverse respondenten waar strategie in de praktijk vorm krijgt omdat het niet alleen gaat om een economische of ruimtelijke uitdaging in termen van een grootschalige 'bouwopgave' maar het ook draait om sociale en landschappelijke kwesties: hoe zijn die – soms botsende uitgangspunten – met elkaar te verbinden? Dit sluit ook aan bij de antwoorden op de vraag wat het werk van strategen in Haarlemmermeer kenmerkt. Daaruit blijkt dat men met name bezig is met de *externe omgeving* als het gaat om strategie, door middel van visie uitdragen, beeldvorming beïnvloeden, beleid laten landen en politieke prioriteiten bewaken. Strategie

gericht op de *interne organisatie* is duidelijk minder aanwezig. Denk daarbij het ondersteunen van interne processen, het adviseren van beleidsmedewerkers en het professionaliseren van de organisatie.

De specifieke kwaliteiten die men strategievorming in Haarlemmermeer toedicht, liggen hiermee in lijn. Zo wordt de langetermijnoriëntatie niet alleen als kenmerk maar ook als grote kracht van de gemeente gezien. Haarlemmermeer is hierin overigens niet uniek: het toekomstgerichte kenmerkt veel strategische functies (zie onder meer Schram et al., 2026). Wel uniek, zeker in gemeentelijke zin, is de geografische positionering van de gemeente Haarlemmermeer onder de rook van Amsterdam en met luchthaven Schiphol binnen de gemeentegrenzen, waardoor deze langetermijnoriëntatie noodzakelijker is dan op andere plekken. Een andere kwaliteit die veelvuldig wordt genoemd en hier verband mee houdt is de stevige externe netwerkfunctie van de gemeente. Op tal van dossiers werkt men samen met publieke en private partijen. Tot slot wordt ook het projectmatig werken in combinatie met actiebereidheid meermaals aangehaald. Waar andere organisaties nog wel eens worden verweten vooral te praten over zaken *doet* men het gewoon in Haarlemmermeer. Sommigen leggen daarbij de link met de zogeheten Haarlemmermeerse 'poldermentaliteit'. Dit is iets wat de gemeente kenmerkt en ook door andere organisaties regelmatig wordt opgemerkt en gewaardeerd, zo stellen respondenten.

Strategie in de context van Haarlemmermeer kent ook uitdagingen. Opvallend is dat kwesties die respondenten aangeven in zekere zin een andere zijde weerspiegelen van de eerdergenoemde kwaliteiten. Zo wordt de gewaardeerde toekomstgerichtheid afgezet tegen het ad-hockarakter van veel vraagstukken. Strategen worden regelmatig gevraagd bij te springen bij kwesties die op dat moment politiek-bestuurlijk aandacht vragen. Dit roept het gevoel op weliswaar continu bezig te zijn maar niet zozeer met strategische vraagstukken, als wel met 'brandjes blussen'. Op korte termijn vaak heel relevant maar op lange termijn ook risicovol. Een respondent legde daarbij de link met het verschil tussen 'dingen heel goed doen' en 'de goede dingen doen'. Een andere notie richt zich op samenwerking. Waar de externe samenwerking vanuit een netwerkoriëntatie geroemd wordt is men over de interne samenwerking aan dossiers kritischer. Sommigen spreken ook wel over 'eilandjes', verwijzend naar de wijze waarop afdelingen, teams en individuen werken. Diverse respondenten merken daarbij op dat er weliswaar wordt samengewerkt aan vraagstukken en mensen elkaar vaak snel weten te vinden maar 'echte samenhang' op dossiers ontbreekt. Uit de toelichtingen komt naar voren dat men ambieert integraal te werken, maar dat dit nog vaak betekent dat verschillende perspectieven naast elkaar worden gepresenteerd, vormgegeven in één document; wat toch echt anders

is dan gezamenlijk aan een vraagstuk werken en verschillende perspectieven integreren in één totaalvisie. Een derde notie raakt aan het eerdergenoemde projectmanagement, wat als kwaliteit van de organisatie wordt gezien. Enerzijds zijn strategen in staat om in korte tijd zeer effectief en efficiënt projecten aan te pakken én op te lossen, zo wordt gesteld. Echter, leidt dit er ook toe dat strategie daarmee ook een zeer 'hands-on' karakter krijgt: de ene klus is gedaan en de volgende ligt alweer klaar. Strategie heeft daardoor ook snel de connotatie van slim omgaan met beperkte middelen; tijd, geld en capaciteit zijn schaars. Ruimte voor reflectie ontbreekt. Of die ruimte er daadwerkelijk niet is of dat dit zo alleen wordt ervaren blijkt niet uit de antwoorden en vormt een interessant aangrijpingspunt voor verder gesprek.

**III. Een toekomstperspectief**

De gemeente Haarlemmermeer heeft duidelijke ambities als het gaat om de ontwikkeling van het strategisch vermogen. Zo viel eerder in dit essay al te lezen dat men regelmatig spreekt over het groeipotentieel en de nu nog vaak zacht uitgesproken wens om in de toekomst uit te groeien tot de G10-gemeente van Nederland. In de vragenlijst hebben we dan ook stilgestaan bij het toekomstperspectief; hoe kijken strategen zelf naar de ontwikkelrichtingen en bijbehorende kansen en risico's als het gaat om het strategisch vermogen?

Gevraagd naar waar strategievorming binnen de gemeente Haarlemmermeer richting de toekomst vooral over zou moeten gaan komt naar voren dat het vertalen van maatschappelijke vraagstukken hier een prominente rol in zou moeten hebben (figuren 12 en 13). Strategen zien het immers als de basis van hun werk om kwesties die spelen in de samenleving adequaat op te pakken. Daarbij wordt ook de link gelegd met het realiseren van publieke waarden als overheidsorganisatie. Ook het vertalen van relevante trends wordt als belangrijk onderdeel van strategievorming gezien. Het in kaart brengen van demografische ontwikkelingen en de verbinding met andere domeinen worden meermaals genoemd. Zeker in de context van Haarlemmermeer is dat relevant, zo stellen diverse respondenten, omdat ruimte steeds schaarser wordt. Zo is woningbouw niet los te zien van de ontwikkeling van Schiphol. Andere toelichtingen richten zich meer op technologische ontwikkelingen en het belang om hier tijdig op in te spelen. Zo wordt AI meermaals genoemd, evenals het doordenken van de mogelijk ook disruptieve gevolgen hiervan op tal van terreinen waar de gemeente verantwoordelijk voor is, maar ook van de impact ervan op de organisatie zelf. Minder waarde wordt toegekend aan het vergroten van politiek-bestuurlijke slagkracht of het verzorgen van de onderlinge samenhang op dossiers binnen de gemeentelijke organisatie. Strategen onderkennen dat in principe alles belangrijk is, maar gelet op de beperkte strategische capaciteit het maken van keuzes belangrijk is. Vanuit

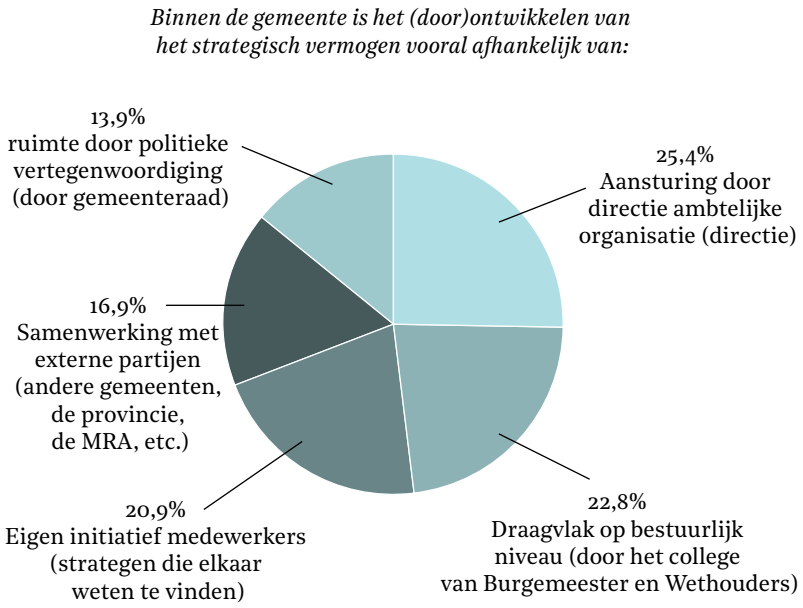
die optiek zien zij meer waarde in de inzet op de meer externe oriëntatie dan in toepassing in de interne organisatie. Ook speelt mee dat respondenten zich afvragen of aandacht voor de interne organisatie wel bij strategen moet liggen of juist ook door anderen in de organisatie kan worden opgepakt. Het roept dan ook de vraag op wat eigenlijk strategische kwesties zijn?

Om richting de toekomst het strategisch vermogen verder te ontwikkelen zien strategen desgevraagd een aantal mogelijke kansen en risico's. Opvallend vaak genoemd is de aanwezige (dossier)kennis in de organisatie. In de organisatie is veel deskundigheid aanwezig, zo stelt men. Ook werken mensen vaak langere tijd aan dossiers waardoor continuïteit geborgd is. Dat maakt ook interne afstemming eenvoudiger, omdat men elkaar – al dan niet 'via via' – weet te vinden als het nodig is. Het plan- en projectmatig werken helpt daar ook bij. Interessant is ook de verbinding die wordt gelegd met het integraal werken waar men in de huidige praktijk vaak kritisch op is. Richting de toekomst ziet men dat anders: dat integraal werken nu nog niet altijd even goed van de grond komt is ook een kwestie van meer doen; de basisvoorwaarden zijn aanwezig. Tot slot wordt ook de sterke netwerkpositie meermaals benoemd waarin Haarlemmermeer een belangrijke spil vormt rond grote vraagstukken. Als grootste risico ziet men 'besluiteloosheid': het niet maken van keuzes of het stellen van prioriteiten. Dit heeft op meerdere manieren een (negatieve) doorwerking, zo stelt men. Allereerst kan het ertoe leiden dat kortetermijndenken de langetermijnoriëntatie overschaduwt, omdat het acute steevast boven het urgente wordt gesteld. Ook met het oog op effectieve en efficiënte inzet van schaarse mensen en middelen kan het risico's opleveren, bijvoorbeeld doordat op meerdere plekken in de organisatie hetzelfde wordt gedaan maar samenhang ontbreekt. Dit leidt ook tot kwesties rond personeelsmanagement, zo stellen diverse respondenten, omdat het niet maken van keuzes ook het gevoel kan geven als medewerker 'te bungelen' in de organisatie. Interessant is dat enkele respondenten juist ook 'micromanagement' als risico duiden, wat in zekere zin juist weer een tegenhanger is van het niet maken van keuzes. In de toelichtingen lijkt dat vooral te gaan over de ruimte en het vertrouwen die medewerkers krijgen om te 'strategiseren'. Want, zo stellen de respondenten, mogen strategen in de organisatie zich ook daadwerkelijk bezighouden met de lange termijn en visievorming als dat niet aan een concreet project is gekoppeld én wordt dat als zodanig gewaardeerd?

Tot slot hebben we ook gevraagd naar wie binnen de gemeente Haarlemmermeer verantwoordelijk zou moeten zijn voor het (door)ontwikkelen van het strategisch vermogen (figuur 8). Daaruit komt naar voren dat medewerkers hierin een rol voor meerdere lagen in de organisatie zien, waarbij aansturing door de directie van de ambtelijke organisatie het meest wordt

genoemd (25,4%), gevolgd door draagvlak op bestuurlijk niveau vanuit College B&W (22,8%) en daarna eigen initiatief van medewerkers (20,9%). In de rangschikking komt naar voren dat de directie het vaakst als meest passend wordt gezien en de gemeenteraad als minst passend. Dat laatste is opvallend omdat het aantoont dat men de ontwikkeling van het strategisch vermogen vooral iets vindt van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en niet zozeer van de politiek. In de toelichting komt overigens naar voren dat vooral de samenwerking tussen diverse gremia én de samenhang daartussen aandacht behoeven. De ontwikkeling van het strategisch vermogen is niet aan een organisatielaag toe te schrijven; iedereen heeft daarin een rol en verantwoordelijkheid.

***Figuur 8. Afhankelijkheid ontwikkeling strategisch vermogen (gemiddelde in percentages); n=59.***




## 4.3 Strategie in interactie: tussen papieren werkelijkheid en weerbarstige praktijk

Waar leidt dit nu toe? Samenvattend zien we grofweg een aantal lijnen die een aanknopingspunt vormen voor verdieping. Zo komt uit de taalanalyse naar voren dat het perspectief van gedeelde betekenisgeving dominant aanwezig is gevolgd door dat van planning en implementatie. Het perspectief van vertoon van veerkracht zien we daarentegen juist veel minder terug in de documenten.

Uit de vragenlijst blijken de perspectieven iets anders te worden gewaardeerd. Ook hier geldt dat het perspectief van gedeelde betekenisgeving gemiddeld gezien het hoogste gemiddelde percentage scoort. De rangschikkingsvragen in combinatie met ruimte voor toelichting laten op een aantal punten een ander beeld zien. Nog steeds wordt gedeelde betekenisgeving gewaardeerd in ideaaltypische zin alsook herkend vanuit praktijkervaring, maar lijkt het ook als een 'basisperspectief' te worden beschouwd waaruit men verder werkt. Zo wordt opvallend vaak het perspectief van planning en implementatie herkend in de praktijk: men werkt veel project- en planmatig, wat die hoge mate van aanwezigheid verklaart. Tegelijkertijd blijken genoemde valkuilen en risico's zowel voor de huidige als toekomstige praktijk hier ook verband mee te houden. Zo waarschuwt men ook voor het risico van micromanagement en merkt men op behoefte te voelen voor meer 'strategische ruimte' in termen van reflectie.

In twee verdiepende groepsgesprekken op basis van de ingevulde vragenlijst met strategen en een ronde gesprekken met leden van de directie hebben we geprobeerd deze inzichten te duiden. Hoewel men, net als in de analyse, verschillend kijkt naar strategie, valt wel op dat men zeer eenduidig een aantal spanningsvelden aanwijst rond de ontwikkeling van het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer.

1. Ten eerste lijkt er een *verschil tussen papier en praktijk* te zijn als het gaat om strategie. In de gesprekken geeft men aan de resultaten te herkennen, met name als het gaat om een sterke hang naar gedeelde betekenisgeving in combinatie met planning en implementatie. Tegelijkertijd merkt men ook op meer aan het perspectief van vertoon van veerkracht te doen. Er zit echter een verschil tussen hoe men erover spreekt en naar handelt in de praktijk, in vergelijking met hoe men tekst op papier zet. Reden hiervoor is dat men niet altijd het gevoel heeft dat bestuurders zitten te wachten op dit verhaal omdat het te open, onzeker en daarmee ook kwetsbaar voelt. In de praktijk *doet* men dan nog wel aan dit perspectief (in de zin van pilots, proeftuinen, experimenten) maar op papier geeft men er andere taal aan die meer uitgaat van het het perspectief van planning en implementatie en het perspectief van gedeelde betekenisgeving. Deze taal biedt immers meer houvast en zekerheid, zo is het idee. Dit is interessant, maar ook ingewikkeld vanuit idee dat taal performatief werkt: we beschrijven niet alleen de wereld met woorden maar scheppen die ook als zodanig.
2. Ten tweede valt het *perfectionisme* op wanneer het gaat over strategische ontwikkeling. Dat uit zich zowel in een sterke hang naar structuur en houvast om te voorkomen dat men fouten maakt alsook een grote mate van ijverigheid om het 'beter' te doen. Opvallend is dat beide vormen regelmatig doorslaan richting het negatieve in termen van 'controldrang'

enerzijds en 'ontevredenheid' anderzijds. Eerder in dit essay bespraken we al een aantal terugkerende beelden en verhalen in de organisatie die bepalend zijn in hoe men over strategie spreekt. Ook daar viel ons al op dat strategen vaak positiever over andere organisaties spreken dan over de eigen organisatie. Trots lijkt niet vanzelf aanwezig. In gesprek blijkt dit genuanceerder te liggen. Men is echt wel trots op bepaalde dingen en men ziet ook dat er veel goed gaat. Tegelijkertijd heerst er ook een sfeer dat het altijd nóg beter moet en ook kan. Dat is prijzenswaardig, maar heeft ook risico in zich dat het snel kan omslaan in scepsis of zelfs cynisme terwijl dat niet nodig is.

3. Ten derde komt in de gesprekken het punt over de *bijzondere netwerkoriëntatie* regelmatig ter sprake. In het geval van de gemeente Haarlemmermeer kan je niet om buurgemeente Amsterdam en de luchthaven Schiphol heen. Dit wordt zowel als een vloek en zegen beschouwd. Het zorgt voor een enorme aantrekkingskracht gelegen naast de hoofdstad en bekend in het gebied als 'Schiphol-regio'. Het maakt tal van dossiers echter ook buitengewoon ingewikkeld. Haarlemmermeer is een van de snelst groeiende gemeenten van Nederland waardoor ook hier de woningbouwopgave prominent speelt. Maar met een uitdijende hoofdstad en de luchthaven binnen de gemeentegrenzen is het realiseren van nieuwe onderkomens voor inwoners geen vanzelfsprekendheid. Dat uit zich in onder meer geluidsoverlastvraagstukken, maar ook de parkeerdrukte in Hoofddorp is daar een duidelijk voorbeeld van. In dat interessante, maar ook buitengewoon ingewikkelde en vaak beladen, spanningsveld krijgt strategie vorm. Hier speelt ook de vraag wat voor type gemeente je wilt zijn: zelf leidend en stevig positie kiezend (vanuit ambitie toekomstige G10-gemeente) of toch ook en vooral kijkend naar andere krachtige partijen in de regio en daarin mee te bewegen (vanuit idee 'slimme volger' zijn)?
4. Ten vierde komt ook de *Haarlemmermeerse Poldermentaliteit* regelmatig ter sprake. Dat geldt zowel voor kwesties rond identiteit, waarin inwoners van de gemeente zich niet vanzelfsprekend met elkaar en met het gehele gebied wat binnen de gemeentegrenzen valt verbonden weten. Tegelijkertijd is er op dorps(kern)niveau wel een enorm sterke onderlinge verbondenheid. Daarnaast raakt het ook aan de 'hands-on'-benadering waarin men erg actiegericht werkt. Dat levert veel op, zo ziet men ook, maar maakt bijvoorbeeld gesprekken over reflectie weer lastiger. Dit leidt dan ook tot dubbelzinnigheid als het aankomt op ruimte voor strategische vergezichten, die belangrijk worden gevonden maar ook niet de praktische en pragmatische benadering in de weg moeten zitten.
5. Ten vijfde gaan veel van de gesprekken over *de zoektocht naar eigenaarschap en verantwoordelijkheid*: wie gaat over de ontwikkeling van het strategisch vermogen? Interessant is dat zowel de bestuurlijke top, ambtelijke organisatie als ook individuele medewerkers een belangrijke rol voor

elkaar zien, maar dat dit in de praktijk ook niet vanzelf blijkt te gaan. Regelmatig leidt die zoektocht namelijk ook tot patstellingen (navelstaren, naar elkaar kijken, op elkaar wachten), maar ook botsingen en frustraties ('jij zou het toch doen', 'waarom wordt het niet opgemaakt', 'medewerkers tonen geen initiatief', 'leiding heeft geen visie en sturing ontbreekt'). In de gesprekken hierover blijkt het veel genuanceerder te liggen, zo zouden we willen stellen. Bezien vanuit het perspectief van 'zoektocht naar samenhang' en de omvorming van een 'klassiek' strategisch model (top-down) is dit eigenlijk heel logisch, dat men zoekend is naar wat dit precies vraagt in termen van rollen en verantwoordelijkheden.

6. Tot slot ligt er een *vraagstuk rond politiek-bestuurlijke verhoudingen* en de rol die verschillende gremia (politiek-bestuur-ambtelijke organisatie) hebben bij de vormgeving van het strategische vermogen. Uit de vragenlijst en aansluitende gesprekken komt naar voren dat men eigenlijk weinig met de politiek doet als het aankomt op ontwikkeling van strategie. Men erkent de democratische waarde en het zijn van het hoogste bestuursorgaan maar is ook zoekende naar welke vragen wel of niet politiek besproken moeten worden en hoe dat goed te doen. Laat staan welke rol de gemeenteraad zou moeten of kunnen hebben bij de vormgeving van het strategisch vermogen. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat politiek, bestuur en ambtelijke organisatie nu nog vaak gescheiden opereren. Dat geldt in het bijzonder in de verhouding tussen gemeenteraad en ambtenaren. Op dat vlak is nog veel winst te behalen door te kijken waar men elkaar op een goede manier meer en beter kan benutten, vanuit de ambtenaren richting de raad en vanuit de raad richting de ambtenaren (zie ook Hill et al., 2026).

## 4.4 Samenvattend: samenhang in strategie ontdekken

De taalanalyse, vragenlijst, survey-feedbackgesprekken alsook de interviews laten een aantal zaken zien die relevant zijn voor de (door)ontwikkeling van het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer. In het vorige hoofdstuk hebben we een denkraam geïntroduceerd om grip te krijgen op het veelkleurige fenomeen van strategie: hoe wordt over strategie gesproken ('begripsvorming'), welke beelden van strategie circuleren ('beeldvorming') en wie is verantwoordelijk voor de vormgeving van strategie ('besluitvorming'). We zetten kort uiteen welke inzichten dit oplevert op basis van het empirisch onderzoek:

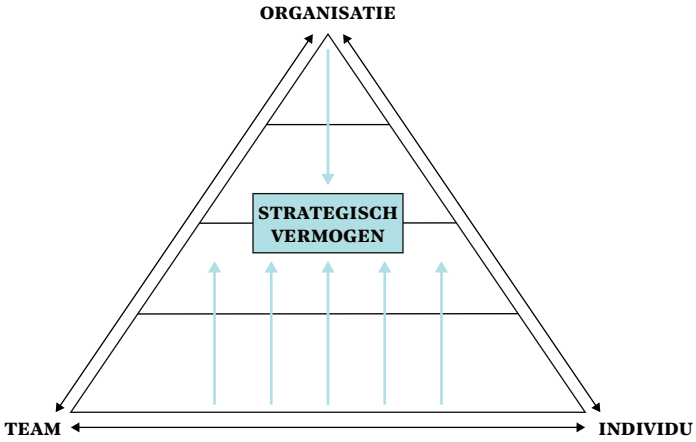
- Begripsvorming: allereerst valt op dat in hoe men over strategie 'spreekt' geen duidelijke lijn is te ontdekken. Hoewel men redelijk eensgezind lijkt in het idee over wat passende strategie is, ontbreekt eenduidigheid in taal (zie ook de notie over het perspectief 'vertoon van veerkracht' dat

'verpakt' wordt als het perspectief 'planning en implementatie' om resonantie in organisatie te vinden). Daarnaast valt op dat het strategiebegrip vaak nog vaag en ongrijpbaar wordt gevonden. Dat gaat niet alleen om eenduidigheid, maar ook om het feit dat het lastig wordt gevonden om er een specifieke betekenis aan toe te kennen omdat dit als vanzelf keuzes maken betekent – wat vaak weer voelt als kleur bekennen en daarmee potentieel risicovol. Tot slot blijkt dat het strategiebegrip ook vaak een wat negatieve connotatie heeft. Dit komt veelal voort uit verwachtingen die in verleden niet zijn waargemaakt.

- Beeldvorming: naast de taal blijken er ook verschillende beelden in organisatie te leven over wat passende strategie is. Dit blijkt ook uit de vragenlijst, waarin uiteenlopende beelden naar voren komen over wat strategie idealiter is, hoe strategie momenteel in de praktijk vorm krijgt en welke ontwikkelrichting wenselijk wordt geacht. Opvallend is dat er een duidelijk verschil is en wordt gemaakt in wat passend is tussen strategie op het niveau van de organisatie (als 'concernaangelegenheid') en op het niveau van individuele strategen (als 'strategisch handwerk') Zo wordt 'visionairiteit' van strategen verwacht terwijl men dit op organisatieniveau juist ook als risico ziet. Die discrepantie lijkt vooral ingegeven door dossiers die in het verleden niet goed hebben uitgepakt en daarmee voor een bepaalde 'strategische erfenis' zorgen. Tot slot valt op dat de balans in verhouding tussen verschillende perspectieven uit evenwicht is. Zo wordt bijvoorbeeld het perspectief van politiek machtsspel en vertoon van veerkracht niet of nauwelijks herkend en erkend.
- Besluitvorming: tot slot komt naar voren dat de wijze waarop strategie nu tot stand komt niet altijd even duidelijk en overzichtelijk is. Dit, in combinatie met een sterke aanwezige behoefte aan overzicht en structuur, maken gesprekken hierover lastig, zo blijkt. Overigens herkennen velen wel dat er de afgelopen jaren al een verandering in gang is gezet in het denken hierover: van 'je gaat erover' naar 'je voegt wat toe'. Dit sluit ook aan bij de eerdere notie over de term strategie in functietitel en het hebben van een strategisch component in het werk. Die nieuwe manier van werken en denken over strategie vraagt ook een andere houding van alle lagen in de organisatie. Op individueel niveau vraagt dat van medewerkers om zelf initiatief te nemen, kwesties proactief op te pakken en onzekerheid actief op te zoeken. Op teamniveau vraagt dat om wisselwerking, ruimte voor aanvulling en aanpassing en gesprek entameren om verbinding te kunnen leggen. Op organisatieniveau gaat dat om het zoeken naar samenhang, congruentie en eenduidigheid zowel extern naar andere partijen als ook intern naar de eigen medewerkers. Dat dit niet vanzelf gaat is logisch en hoort bij de fase waarin de organisatie zit. Dit betekent zoeken, uitproberen en daarvan leren maar

dus ook accepteren dat het een proces is waar men middenin zit en daarmee ook van iedereen in de organisatie 'iets' vraagt.

***Figuur 9. Zoektocht naar verantwoordelijkheid strategisch vermogen.***



# 5. Conclusie: (speel)ruimte voor strategie

**De perfecte P&C-cyclus**
Het is donderdag aan het einde van de middag. We bevinden ons in een vergaderzaal in het tijdelijke gemeentehuis van Haarlemmermeer. Even verderop in Hoofddorp wordt druk gebouwd aan het nieuwe gemeentehuis, dat groter, duurzamer en toegankelijker zal zijn. In het nieuwe ontwerp is veel aandacht voor lichtinval, sfeer en transparantie. Zo zullen door het vele glas de publieksfuncties, zoals de ontvangstbalies en de raadszaal, vanaf drie kanten goed te zien zijn. Daarmee moet het niet alleen een werkplek, maar ook een ontmoetingsruimte worden voor inwoners, raadsleden, bestuurders en medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer.

Met z'n tweeën voeren we die middag een aantal verkennende gesprekken met medewerkers van de gemeente, afkomstig uit verschillende rollen en posities, over het strategisch vermogen van de organisatie. De gesprekken beginnen vaak wat aftastend. Maar zodra de medewerkers doorhebben dat we er niet zijn om de organisatie te beoordelen (of zelfs te veroordelen), maar enkel meekijken en desgevraagd meedenken, voelen zij zich meer op hun gemak en ontstaat er echt een gesprek. Zo komen er gaandeweg steeds meer waardevolle inzichten op tafel. Wat opvalt, is dat veel mensen het moment aangrijpen om kwesties op tafel te leggen en kritische kanttekeningen te plaatsen. Zij zien vooral veel verbeterruimte als het gaat om het strategisch vermogen van de organisatie. Sommigen benadrukken de noodzaak van meer integraal werken, anderen pleiten voor een sterkere langetermijnoriëntatie en weer anderen hebben het over gemiste kansen in het gesprek met de gemeenteraad.

Aan het einde van de dag staat er nog één gesprek gepland met een ambtenaar uit het topmanagement. Voordat het gesprek start, maken we als onderzoekers onderling de balans op: in veel gevallen blijkt er een negatieve tendens te zijn als het gaat om het strategisch vermogen. Hoewel de gesprekken open zijn ingestoken, gaat het al snel over wat beter kan. Interessant is dat medewerkers bij navraag ook aangeven dat het niet eens zozeer slecht gaat, maar vooral dat het beter kan én moet. Daar komt bij dat we inmiddels zelf een aantal maanden in de organisatie rondlopen en daar ook allerlei initiatieven zien als het gaat om de versterking van het strategisch vermogen. Die voorbeelden blijken echter niet of nauwelijks terug te komen in de gesprekken. Ons bekruipt dan ook het gevoel dat →

we een deel van het verhaal missen. We besluiten de vraag daarom in het gesprek met de ambtenaar uit het topmanagement expliciet om te draaien: wat zie je als de grootste strategische kwaliteit van de gemeente Haarlemmermeer? De persoon kijkt enkele seconden bedenkelijk voor zich uit: *'Ik heb nog nooit in een organisatie gewerkt waar de P&C-cyclus zó goed op orde is'*. We kijken wat verrast op door deze notie. De ambtenaar vervolgt: *'In mijn vorige baan werd de gemeente Haarlemmermeer hier ook om geroemd – en dat is niet cynisch bedoeld, dat meen ik serieus. De grap is dat ik alleen niet weet of mensen binnen de organisatie dat zelf eigenlijk ook zo zien. Nou eigenlijk weet ik het wel: ik denk niet dat ze dit als een grote strategische kwaliteit beschouwen; laat staan daar trots op zijn. Sterker nog, ik vermoed dat men het zelfs als toonbeeld van beperkt strategisch vermogen ziet…'*

In het gesprek dat volgt vertelt de ambtenaar hoe de voorbereiding van de planning-en-controlcyclus elk jaar opnieuw tot in de puntjes wordt uitgevoerd. We schrijven ijverig mee. Het klinkt inderdaad uitzonderlijk, juist omdat we in andere organisaties vaak horen hoe rommelig en moeizaam dit proces verloopt. Na het interview denken we er nog geregeld aan terug. Want wat zegt dit eigenlijk over de organisatie?

## 5.1 Strategie als serieuze aangelegenheid?

Het voorbeeld van de 'perfecte P&C-cyclus' staat niet op zichzelf. Het past naadloos in het beeld dat ook in andere gesprekken, maar ook in de taalanalyse en de vragenlijst naar voren komt: de gemeente Haarlemmermeer is een organisatie waarin de planmatige kant van het strategisch vermogen uitzonderlijk goed is ontwikkeld. Voor veel betrokkenen is dat zonder meer een geruststellende constatering. Het topmanagement heeft weinig zorgen waar het gaat om vaste momenten in de verantwoordingscycli; de wethouder ervaart op dit vlak relatief weinig frictie met de gemeenteraad; en ook binnen de organisatie zelf biedt deze mate van ordening houvast. Zolang processen als de planning- en controlcyclus soepel verlopen, weten teams wat er van hen wordt verwacht, ontstaat overzicht en wordt grip ervaren op de veelheid aan opgaven en verplichtingen.

Tegelijkertijd zat er in de opmerking ook een nauwelijks verhulde dubbelzinnigheid. De constatering was onmiskenbaar als compliment bedoeld, maar verwees ook naar de wat negatieve connotatie van dezelfde competentie in termen van 'blauwdenken', 'starheid', 'rigiditeit' en 'bureaucratie'. Terecht of onterecht doet dit wat met de organisatie. Juist omdat de planmatige kant zo sterk is ontwikkeld, lijken andere dimensies van strategisch vermogen – die zich minder goed laten vangen in cycli, planningen en procedures

– naar de achtergrond te verdwijnen. Weinig mensen zullen bij het begrip strategisch vermogen spontaan denken aan de P&C-cyclus. Eerder roept strategie associaties op met richting geven, betekenis verlenen, omgaan met onzekerheid, politieke sensitiviteit of het vermogen om in onvoorziene omstandigheden koersvast én wendbaar te blijven. In die zin staat de P&C-cyclus niet symbool voor strategie, maar eerder voor een specifieke manier waarop organisaties proberen strategie beheersbaar te maken.

Het wijst daarmee ook een spanningsveld aan. Strategie krijgt in Haarlemmermeer bij vlagen vooral gestalte in een planmatige, procedurele vorm. Dat sluit goed aan bij wat we eerder strategische dynamiek hebben genoemd. In het geval van Haarlemmermeer is dat een dynamiek waarin voortgang, controleerbaarheid en verantwoording centraal staan. Maar het risico van zo'n sterke planmatige oriëntatie is dat zij ongemerkt sturend wordt. Wat goed georganiseerd is, geldt al snel als strategisch sterk; wat zich moeilijk laat plannen, wordt eerder gezien als vaag, vrijblijvend of zelfs problematisch. In die zin heeft de lof voor de perfecte P&C-cyclus iets dubbelzinnigs. Het is erkenning voor vakmanschap en discipline, maar ook een aanwijzing dat een organisatie uitblinkt in iets wat misschien niet altijd de kern van de zaak raakt. Een vergelijkbare ambiguïteit zien we in de gemeente Haarlemmermeer bij een term als 'hands-on mentaliteit'. Hoewel het positief klinkt, wordt het in de praktijk vaak gebruikt om een tekort te benoemen: te weinig reflectie, te weinig afstand, te weinig strategische diepgang. Ook hier geldt dat wat als compliment wordt uitgesproken, tegelijkertijd een impliciete begrenzing bevat.

De dubbelzinnige lof fungeert als een kleine opening in het zelfbeeld van de organisatie. Niet omdat de P&C-cyclus onvoldoende zou zijn, maar omdat haar succes de vraag oproept wat er buiten beeld blijft. Het zou een denkfout zijn om hier te concluderen dat de gemeente Haarlemmermeer tekortschiet als het gaat om strategisch vermogen. Wat het vooral laat zien is dat strategisch werken altijd gepaard gaat met zekere spanningen. Organisaties die sterk gericht zijn op een dynamiek van gedeelde betekenisgeving, dragen het risico in zich om te vervallen in veel overleg en weinig daadkracht. Wanneer het strategisch vermogen van een organisatie vooral is gericht op veerkracht, kunnen de vaste kaders ontbreken die nodig zijn voor de planning en uitvoering van het eveneens belangrijke strategische werk. Het laat zien dat krachtige dynamieken in het strategisch vermogen van een organisatie doorgaans zowel de grootste competentie, als de grootste valkuil zijn.

## 5.2 Spelen met strategie

In dit laatste hoofdstuk schetsen we een ontwikkelrichting voor het strategisch vermogen van Haarlemmermeer. Strategie is een serieuze praktijk: het legt verbinding met wetenschappelijke inzichten, is in staat om complexe kwesties te doorgronden en weet de lange met de korte termijn te verbinden. Tegelijkertijd is strategie ook een speelse aangelegenheid: het brengt nieuwe inzichten, schetst creatieve handelingsopties en verkent nog niet gebaande paden. Voor de gemeente Haarlemmermeer is het uiterst relevant om deze twee verschillende kanten van strategie te belichten. Ook omdat, zo toont ook het voorbeeld van de 'perfecte P&C-cyclus' aan, het speelse register niet vanzelfsprekend de ruimte krijgt, terwijl de unieke kwaliteiten van de organisatie als het gaat om het serieuze register blijvend op waarde geschat en gekoesterd worden. De kunst is niet om te kiezen tussen een serieuze of speelse aanpak, maar om beide registers te kunnen aanspreken wanneer de context daar om vraagt.

Spel laat zich lastig definiëren, want zodra we het proberen vast te leggen in een sluitende omschrijving, dreigt de speelsheid te verdwijnen (Boonstra, 2020). Dat is meteen een wezenlijk kenmerk van spel: wie het volledig in formele regels probeert te vangen, ontneemt het iets van zijn levendigheid. Toch kunnen we wel degelijk een aantal cruciale kenmerken van spel benoemen. Spel is een vrije handeling. Het heeft geen direct materieel belang en zondert zich in zekere zin af van het gewone leven. Het voltrekt zich in een eigen speelse ruimte, met begrenzingen in tijd en plaats. Een spel heeft een verloop en is tegelijk spannend en ontspannend. Het is vrijwillig: zodra het verplicht wordt, verliest het zijn karakter als spel. Spel is spontaan en intrinsiek gemotiveerd; we spelen omdat we er plezier aan beleven. Om spel kun je lachen. In het spel nemen we vaak een rol aan die ons de vrijheid geeft om iets anders te doen dan in het alledaagse leven mogelijk of gepast is.

Strategie bezien vanuit speelsheid brengt daarmee specifieke kwaliteiten in. Kwaliteiten die op het eerste oog wellicht onbelangrijk lijken, maar dat zijn ze allerminst. Spel doet een beroep op creativiteit en verbeeldingskracht en draagt bij aan de creatie van nieuwe ideeën en innovaties. In spel ontdekken en ervaren we de wereld om ons heen. We geven betekenis aan wat we zien en relevant vinden. Spel legt samenhangen bloot, bevordert vindingrijkheid en brengt ons op nieuwe oplossingen. Daarmee draagt het bij aan ons aanpassingsvermogen, ons collectieve bewustzijn en uiteindelijk zelfs aan ons overleven. Op die manier zijn spelen en leren onlosmakelijk met elkaar verbonden. Al spelend leren we hoe we de werkelijkheid kunnen begrijpen en hanteren. We experimenteren, maken fouten en worden uitgenodigd tot ander gedrag. Spel helpt ons om ons voor te bereiden op de toekomst en

om te gaan met uitdagingen die ons leven kenmerken. Door iets nieuws uit te proberen leren we omgaan met het onbekende. Hoewel spel geen direct doel hoeft te hebben, fungeert het als oefenruimte voor het omgaan met complexiteit. Wie speelt, leert beter hoe hij of zij zich kan verhouden tot de wereld, zich alternatieve toekomsten kan verbeelden en flexibeler kan inspelen op onverwachte gebeurtenissen. Samenspelen is daarmee misschien wel één van de meest adequate manieren om om te gaan met ambiguïteit en onzekerheid in de wereld om ons heen.

***Tabel 2. Toepassing strategie als serieuze en speelse praktijk***

| | STRATEGIE ALS *SERIEUZE ZAAK* ('EEN ANALYSEPERSPECTIEF') | STRATEGIE ALS *SPEELSE PRAKTIJK* ('EEN INTERACTIEPERSPECTIEF') |
|---|---|---|
| Focus | Betrouwbare resultaten produceren | Nieuwe, alternatieve routes verkennen |
| Doel | Verhogen kwaliteit beslissingen | Dominante opvattingen ter discussie (durven) stellen |
| Werkwijze | Deugdelijke weergave van de werkelijkheid | Dilemma's inzichtelijk maken |
| Opbrengst | Efficiëntere besluitvorming | Leerprocessen stimuleren |
| Logica | Bestaande praktijk als vertrekpunt voor verbetering | Toekomstige gewenste praktijk als uitgangspunt voor verandering |
| Kwaliteiten | Pragmatisch, geordend, volgbaar | Creatief, vernieuwend, verrassend |
| Valkuilen | Conventioneel, bekrompen, vereenvoudiging | Chaotisch, ongestructureerd, grillig |

## 5.3 Ruimte voor strategisch spel

Spel en speelsheid klinken mooi, maar zijn nog niet eenvoudig te organiseren. Het vraagt immers om een serieuze aanpak en bovenal om organisatie. Niet in de zin dat elke vorm van spelen dient te worden ingekaderd, maar wel om het spelen serieus te nemen. Spelen in een professionele context vindt namelijk niet plaats in een volledig afgeschermde 'safe space', maar eerder in een 'brave space': een ruimte waarin men bereid is risico te nemen, zich uit te spreken en zichzelf 'op het spel te zetten'. Dat vraagt om het loslaten van wat ons normaal gesproken houvast biedt. Spel veronderstelt het tijdelijk loslaten van 6 C's die men in het moderne leven graag nastreeft: *comfort, convenience,*

*consumption, certainty, control* en *coherence* (De Oliveira, 2021). Spel zoekt de fundamentele oncontroleerbaarheid van de wereld op en de speler beleeft juist dáár plezier aan. Wie speelt, accepteert dat niet alles efficiënt, voorspelbaar of sluitend hoeft te zijn. Bij spelen hoort dus ook dat je vies kunt worden of schrammen kunt oplopen. Spel schuurt soms, daagt uit en confronteert. Juist in dat schuren ontstaat leervermogen. Daarbij is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen spel en wedstrijd. Waar een wedstrijd primair draait om winnen en verliezen, om competitie en tegenwerking, richt spel zich eerder op samenspel en samenwerking. Spel heeft een opener einde; het gaat minder om de uitkomst en meer om het proces. De nadruk ligt niet op het verslaan van de ander, maar op het samen verkennen van mogelijkheden.

In de complexe omgeving van publieke organisaties ligt de grootste kracht uiteindelijk in het goed kunnen verbinden van een serieuze aanpak met speelse praktijken. De verhouding tussen serieusheid en speelsheid is als het om strategisch vermogen gaat niet of-of, maar en-en. De tegenstelling tussen strategie en spel is schijnbaar: beide registers hebben een eigen kracht en kunnen elkaar in combinatie goed aanvullen. Een treffend voorbeeld hiervan is de *serious game 'Ticket to Haarlemmermeer'*, waarin collegeleden, raadsleden, ambtenaren en sessiebegeleiders samen voor een denkbeeldig, maar realistisch projectportfolio prioriteiten moeten stellen en de onderliggende waarden van de gewenste keuzes met elkaar onderzoeken. Gedurende het spel worden actualiteiten als de ontdekking van schimmelwoningen of de problematiek van netcongestie onverwacht geïntroduceerd, zodat de dynamiek nog realistischer is en afwegingen nog grondiger met elkaar moeten worden besproken. Het geheim van een setting als deze ligt in de bewuste en goeddoordachte inzet van spel als methode: niet als losstaande activiteit die alleen maar leuk voor erbij is, maar als instrument om strategische vraagstukken te verdiepen en te verrijken. Juist omdat de taaie en soms ook pijnlijke keuzes die elke dag weer gemaakt moeten worden niet worden vermeden, maar op een speelse wijze expliciet worden gemaakt. Dit is een goed voorbeeld van – en tegelijkertijd slechts één van de vele manieren om - een setting te creëren waarin serieusheid en speelsheid elkaar versterken.

Het voorbeeld van de *serious game* laat daarmee ook zien dat strategie als spel niet alleen iets nieuws is dat moet worden toegevoegd aan het strategisch handelen in Haarlemmermeer. Sterker nog, wie met deze lens van 'speelsheid' in de organisatie gaat kijken, zal ontdekken dat er nog wel meer voorbeelden zijn waar het *al* gebeurt, maar wellicht nog niet altijd zo wordt gezien, gedeeld of gewaardeerd. Dat geldt zowel in termen van speelsheid als van strategische relevantie. Denk bijvoorbeeld aan ProLemma, een bordspel ontwikkeld in opdracht van en door een medewerker van de gemeente Haarlemmermeer, dat

een goede weergave biedt van wat portfoliomanagement in de gemeentelijke context brengt, maar ook waar rekening mee moet worden gehouden. Op die manier wordt zowel de waarde als de complexiteit en randvoorwaarden van portfoliomanagement spelenderwijs verkend. Inmiddels is het spel al in diverse andere gemeenten gespeeld. Maar ook in het sociaal domein worden op het gebied van participatie en burgerbetrokkenheid nieuwe, andere routes verkend zoals met de zogeheten 'huis-aan-huisaanpak' in Graan voor Visch, om leefbaarheid, sociale cohesie en maatschappelijke verbinding te creëren. En ook op het gebied van digitalisering en Artificiële Intelligentie (AI) worden eerste stappen gezet om dat op een interactievere, speelsere manier te doen door 'dilemmagesprekken' of 'over de streep-sessies' te organiseren. Achterliggend idee hierbij is telkens door niet door alles op voorhand 'zwaarmoedig' te maken maar door juist op een positieve, lichtere wijze gesprekken te voeren in de organisatie aan de hand van inspirerende voorbeelden – zoals in het geval van AI de studiereis naar Barcelona – er energie en enthousiasme kunnen ontstaan. Speelsheid brengt daarmee een zekere vorm van lichtheid als het gaat om strategie: het is ook gewoon leuk. Tegelijkertijd is speelsheid niet veel meer dan een leuke 'add-on', een toevoeging die je er ook nog even bij doet. Anderzijds is speelsheid ook niet een vervanging of verdringing van het serieuze en analytische perspectief. Het zijn twee verschillende perspectieven, met ieder hun eigen toegevoegde waarde aan het strategisch vermogen, die elkaar juist ook versterken omdat ieder perspectief iets anders toevoegt: interactie naast analyse.

## 5.4 Concluderend: strategische (speel)ruimte serieus nemen

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat ook in organisaties waar strategie vaak een serieuze invulling krijgt, toch ook ruimte kan zijn voor speelsheid. Misschien wel juist door spel serieus aan te pakken. Een klassieke strategische wijsheid luidt dan ook *'Culture eats strategy for breakfast'*: deze uitspraak herinnert ons eraan dat speelruimte niet vanzelf ontstaat, wanneer de cultuur van de organisatie daar weinig ruimte voor laat. Daarbij geldt een dubbele boodschap. Een waarschuwing: neem het spelen serieus, want zonder duidelijke kaders en betrokkenheid van alle lagen in de organisatie wordt het al snel verdrukt. In zekere zin overkomt het dan hetzelfde als het eerdergenoemde strategiebegrip en loop het risico 'sleets' te raken: in het begin is het leuk, krijgt het aandacht en gaan mensen er graag mee aan de slag. Na verloop van tijd daalt het enthousiasme en ook de energie die mensen erin steken neemt af. Sterker nog, de tijd die eraan besteed wordt slinkt en langzaam kantelt de tendens. Waar het eerst de kern vormde van een nieuw ingeslagen weg, verandert het gaandeweg naar iets wat men ernaast

doet in iets wat er ook nog bij komt en uiteindelijk zelfs iets wat in de weg zit. Maar er is ook een aanbeveling: neem die spelruimte ook daadwerkelijk serieus, want alleen zo ontstaat de dynamiek waarin speelse praktijken ook kunnen bestaan. Speelruimte is niet leuk voor erbij, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een wendbare en lerende organisatie en bestaat alleen bij de gratie dat iedereen die speelruimte ook bewaakt - en van tijd tot tijd betreedt.

Spel en speelsheid ontstaan binnen organisaties niet vanzelf. Ze vergen op verschillende organisatieniveaus inspanning en brengen uiteenlopende opbrengsten met zich mee. Dit geldt evenzeer voor strategie als serieuze zaak, want ook daar is inspanning nodig om tot gewenste uitkomsten te komen. Om strategisch vermogen te ontwikkelen, is het essentieel om zowel het serieuze als het speelse register te benutten. Beide registers vragen om specifieke inspanningen en leveren waardevolle resultaten op, die per niveau verschillen. Hieronder schetsen we hoe deze dynamiek zich uit op individueel, team- en organisatieniveau.

*Tabel 3. Toepassing strategie als serieuze en speelse praktijk.*

| NIVEAU | STRATEGIE ALS SERIEUZE ZAAK ('EEN ANALYSEPERSPECTIEF') | STRATEGIE ALS SPEELSE PRAKTIJK ('EEN INTERACTIEPERSPECTIEF') |
|---|---|---|
| **Individu** | **Inspanning**: zich verdiepen in doelen, belangen en context; zorgvuldig analyseren; consistent handelen binnen afgesproken kaders; verantwoordelijkheid nemen voor keuzes.<br><br>**Opbrengst**: helderheid over richting en prioriteiten; professionele betrouwbaarheid; gevoel van competentie en grip in complexe situaties. | **Inspanning**: een spelende houding aannemen; onzekerheid verdragen; nieuwsgierig blijven; bereid zijn te experimenteren en te leren van fouten.<br><br>**Opbrengst**: spelplezier, betrokkenheid en leervermogen; ruimte voor creativiteit en ontwikkeling; ervaren invloed op het eigen handelen. |
| **Team** | **Inspanning**: gezamenlijk doelen expliciteren; taken en rollen zorgvuldig verdelen; voortgang monitoren; resultaten bespreekbaar en toetsbaar maken.<br><br>**Opbrengst**: onderlinge duidelijkheid en voorspelbaarheid; efficiënte samenwerking; het vermogen om afspraken na te komen en verantwoording af te leggen. | **Inspanning**: investeren in samenspel; ruimte maken voor dialoog, reflectie en verschillen; samen betekenis geven aan wat er gebeurt.<br><br>**Opbrengst**: gezamenlijke spelambitie; hogere veranderkracht; creatievere oplossingen en onderling vertrouwen. |
| **Organisatie** | **Inspanning**: strategische koers expliciteren; keuzes onderbouwen; middelen, structuren en systemen in lijn brengen met ambities; sturen op samenhang, consistentie en legitimiteit.<br><br>**Opbrengst**: stabiliteit en richting; bestuurlijke betrouwbaarheid; legitimiteit naar buiten; het vermogen om continuïteit te waarborgen in een complexe omgeving. | **Inspanning**: speelruimte organiseren; spelambitie formuleren; bestaande spelpatronen ter discussie stellen; experimenten toestaan en beschermen; leren institutionaliseren.<br><br>**Opbrengst**: adaptief vermogen in een dynamische omgeving; strategische vernieuwing; strategie als levend proces dat meebeweegt met het speelveld. |

# 6. Tot slot: strateeg in een politieke(re) omgeving

**De dansende strateeg**

Het is het einde van de leergang strategisch vermogen in Haarlemmermeer – één van de vier stromen binnen het bredere traject dat we vanuit de NSOB het afgelopen jaar hebben mogen initiëren en begeleiden. In een vergaderzaal in het Dorpshuis van Rijsenhout, één van de vele dorpskernen die de gemeente rijk is, staan de stoelen in een halve cirkel. Enige spanning in de ruimte is voelbaar: dit is het moment waarop deelnemers het podium krijgen en delen wat de leergang met hen heeft gedaan. Eén stoel blijft leeg. De betreffende deelnemer kan er door omstandigheden helaas niet bij zijn. Wel wil ze graag haar leerervaring delen en daarom heeft ze een audiofragment opgenomen als onderdeel van een podcast. Haar stem klinkt uit de speaker: *'Het is een verhaal met een knipoog'*, begint ze. Ze vertelt over een professional die zich wil ontwikkelen tot strateeg. Met een vaag beeld van dé strateeg en hét strategisch vermogen start zij de opleiding. Ze vertelt verder: *'Al snel ontdekt ze dat dé strateeg niet bestaat. Er is geen blauwdruk, geen vaste formule. Strategie blijkt geen product, maar een proces. Niet het plan, maar de mensen die strategiseren zijn bepalend. Waar zij eerst denkt aan een generaal met een verrekijker op een heuvel, leert ze tijdens de opleiding dat de strateeg iemand is die tussen werelden beweegt en overzicht houdt zonder de onderstroom te negeren. Zelfs het niet hebben van een strategie, zo ontdekt ze tijdens een oefening, is óók een strategie. Ze lacht – voor het eerst maakt deze verwarring over wat strategie is haar juist nieuwsgierig.'* Er valt een korte stilte. *'De stroom aan rommeligheid van alledag is niet verdwenen'*, vervolgt ze haar verhaal. Maar strategie ziet ze nu als de manier waarop je beweegt in die stroom. Strategisch vermogen draait niet om controle, maar om afstemming. Niet om zeker weten, maar om goed waarnemen. Ineens voelt het haar vertrouwd. Strategie bleek geen vaste route, maar een manier van bewegen, net zoals dansen. En dansen deed ze al vanaf het moment dat ze kon staan! Weer volgt een stilte; alsof de woorden nog moeten landen. 'De dansende strateeg, dat ben ik.'[7]

7 Dit is een beknopte weergave van een uitgebreider verhaal. We danken de betreffende deelnemer hartelijk voor de toestemming om dit op deze manier te delen.

We begonnen dit essay met de ontwikkeling die de gemeente Haarlemmermeer doormaakt. Externe dynamieken – maatschappelijk, economisch, bestuurlijk – dagen het strategisch vermogen van de organisatie uit en vragen om een volgende stap. Dat is een proces waarbij oude verhalen over de organisatie opnieuw geladen worden op een manier die past bij wat nu van de organisatie wordt gevraagd – of zelfs helemaal worden losgelaten. Het verhaal van de dansende strateeg laat zien dat die ontwikkeling zich niet alleen voltrekt op het niveau van de organisatie of de verschillende afdelingen en teams, maar juist ook in het denken en handelen van individuele medewerkers. Juist in het ogenschijnlijk onschuldige strategische werk van alledag wordt het strategisch vermogen van de organisatie van een nieuwe impuls voorzien. Dat sluit aan bij een centraal punt van dit essay: strategie is een werkwoord. Het strategisch vermogen van de organisatie draait niet alleen om het maken van goede strategische plannen, maar vooral om de medewerkers die in het operationele werk meer en beter in staat worden gesteld om te strategiseren – en die die handschoen ook daadwerkelijk oppakken.

Tegelijkertijd voegt het verhaal van deze dansende strateeg nog een extra dimensie aan dit essay toe. Werken aan strategisch vermogen kan ook “met een knipoog”. Dat lijkt misschien lichtzinnig, maar is dat niet. Strategie wordt in publieke organisaties al snel omgeven door ernst: lange termijnopgaven, politieke druk, maatschappelijke onzekerheid en schaarste. In Haarlemmermeer gaat het bovendien om forse groeiambities die gerealiseerd moeten worden terwijl de ervaren ruimte – financieel, fysiek, bestuurlijk – steeds krapper wordt. Strategie is in de fase waarin de organisatie nu zit geen luxe, maar een noodzakelijke voorwaarde voor effectief en toekomstbestendig werken aan grote maatschappelijke kwesties. En toch hoeft het werken aan strategie niet altijd alleen maar omgeven te zijn door ernst. Strategen staan ook bekend als vrije geesten die een zeker plezier beleven aan taaie vraagstukken – en dat is niet voor niets zo (Vermaak, 2015).

Desalniettemin is het precies het karakter van de opgave die in dit laatste hoofdstuk aanleiding geeft tot het opstellen van een kritisch denkraam voor de toekomstige ontwikkeling van het strategisch vermogen in Haarlemmermeer. Aangezien niet alles meer altijd, overal of tegelijkertijd kan, worden veel kwesties politieker. Daarmee bedoelen we dat er over de afwegingen die gemaakt moeten worden (wat doen we wel, wat doen we later, wat doen we niet, wat doen we anders) hartstochtelijk van opvatting valt te verschillen. Politiek is daarbij alle strijd en conflict over verschillen in de samenleving en juist over al die afwegingen voor de toekomst verschillen we van opvatting. De advisering over deze opgaven wordt in die zin dus ook politieker, omdat ambtelijke professionaliteit er ook in kan bestaan de verschillen meer zichtbaar te maken en de politiek (college en gemeenteraad)

te adviseren omtrent de omgang met die verschillen. Dat kan bijvoorbeeld door scenario's voor te leggen, botsingen tussen opties te agenderen, keuzes voor te leggen of grenzen van systemen te benoemen en daarmee politiek(er) te adviseren (Hill et al, 2026).

Politiek(er) adviseren vraagt ook iets van de strateeg die zijn werk doet om tot deze advisering te komen. In dat opzicht is het interessant om te zien dat politiek(er) adviseren vraagt om domeinoverstijgend werken: interferenties tussen beleidsdomeinen en thema's worden alleen zichtbaar door mensen in de organisatie bij elkaar te brengen vanuit die verschillende domeinen en thema's. Daarmee zijn belangen verbonden, zowel in de buitenwereld als binnen in de organisatie. Het is dan ook opvallend dat dit onderzoek laat zien dat strategen vooral visieontwikkeling, behalen van doelen en gemeenschappelijke oriëntatiepunten in de organisatie als belangrijkste toekomstige vormen en focuspunten van strategie zien. Natuurlijk zijn dat belangrijke aspecten, maar naar de aard van de opgaven waar Haarlemmermeer voor staat, zou er bij strategen ook aandacht moeten bestaan voor verschillende belangen in de organisatie die samengaan met verschillende beleidsdomeinen, thema's en daarmee verbonden posities én voor weerbaarheid en veerkracht ten aanzien van ontwikkelingen buiten de organisatie. De maatschappelijke verschillen nemen immers toe, wat ook de druk op de organisatie kan vergroten.

In dit essay hebben we laten zien dat strategie altijd een serieuze en een speelse kant heeft. Bovendien hebben we twee onderscheidende niveaus ten aanzien van strategie uitgewerkt. Ten eerste is er het niveau van de organisatiegraad (individu, team, organisatie) en ten tweede is er het ontwikkelniveau van strategie (ideaalbeeld, huidige situatie, gewenste toekomstontwikkeling). Tot besluit van dit essay zetten we in onderstaand schema uiteen wat in de relatie tussen beide de gevolgen zijn van politiek(er) adviseren en de daarmee verbonden noodzaak dat strategie óók gaat over belangenspel en weerbaarheid – naast visieontwikkeling, gemeenschappelijke oriëntatiepunten en het bereiken van doelen.

***Tabel 4. De (gewenste) ontwikkeling van het strategisch vermogen op individueel, team- en organisatieniveau.***

| NIVEAU | INDIVIDU | TEAM | ORGANISATIE |
|---|---|---|---|
| *Ideaalbeeld* | Strateeg als betekenisgever (speels) én denker (serieus): verbindt analyse, visie en handelen; beweegt tussen perspectieven. | Gezamenlijke betekenisgeving (speels) en samenhang (serieus); dialoog over koers; combineren van perspectieven. | Strategie als samenhangend verhaal dat richting geeft (serieus) én adaptief (speels) is; balans tussen planning, betekenis en wendbaarheid. |
| *Huidige praktijk* | Sterke nadruk op doen en uitvoeren; strategie vaak impliciet onderdeel van werk; reflectie en explicitering beperkt. | Veel samenwerking, maar ook fragmentatie ("ieder zijn eigen domein"); beperkte integrale afweging. | Dominantie van gedeelde betekenis-geving en planning; minder aandacht voor macht, positionering en veerkracht. |
| *Gewenste ontwikkeling* | Naast richting geven (visie, doelen, oriëntatiepunten) ook omgaan met conflicterende belangen en ontwikkelen van weerbaarheid in onzekerheid. | Sterkere gezamenlijke koersvorming en gedeelde oriëntatie-punten én ook expliciet maken en wegen van uiteenlopende belangen; omgaan met spanningen tussen teams/domeinen en ongemak op stem brengen. | Behoefte aan scherpere keuzes, visie en richting (zeker in context van schaarste). Maar óók strategisch omgaan met externe druk en interne concurrentie om middelen. |

Tijdens ons onderzoek hebben we de gemeente Haarlemmermeer leren kennen als een organisatie waar strategie vooral een *serious business* is. Het projectmatig werken is daar misschien nog wel het beste voorbeeld van. Het werken met strakke deadlines, beperkte budgetten en afgebakende mandaten zit in de haarvaten van de organisatie. Waar men dit op andere plekken nog wel eens als 'drukkend' of zelfs 'beklemmend' ervaart is dat in Haarlemmermeer de mores. Dat serieuze werken aan strategie is een vorm van professionaliteit die diep in de cultuur van de organisatie zit verankerd. Juist dat maakt Haarlemmermeer onderscheidend, zoals we in eerdere hoofdstukken al zagen. In veel organisaties is het zo dat strategen te veel "vrijdenken", "buitenspelen"

of “losgezongen zijn”, en zo de verbinding missen met het serieuze werk dat in de rest van de organisatie wordt gedaan. In Haarlemmermeer is het omgekeerde aan de orde: strategie krijgt zo een serieuze invulling dat soms de speelsheid van het niet-doelgerichte, niet-instrumentele ontbreekt. Dat is een kracht. Strategisch vermogen in de publieke sector wordt immers ingezet voor serieuze zaken. Voor jeugdzorg, woningbouw, mobiliteit, energie en leefbaarheid. Dat vraagt om sterk analytisch vermogen, om doelgerichtheid en discipline, en om een efficiënte inzet van tijd en aandacht. In die zin is strategie terecht een serieuze aangelegenheid.

Maar het verhaal van de dansende strateeg maakt ook zichtbaar dat ernst alleen niet volstaat. In een context waarin onzekerheid structureel is en waarin niet alles vooraf te plannen of te beheersen valt, bestaat er ook behoefte aan een andere omgang met strategie: strategie als speelse praktijk. Dat is een invulling van strategisch vermogen die meer gericht is op de creatieve disruptie, op het opzoeken van onzekerheid en risico’s, op het ontdekken van nieuwe ideeën en het uitproberen van innovaties. En juist speelsheid biedt ruimte om te experimenteren, om nieuwe perspectieven te verkennen, om het eigen handelen te bevragen zonder direct tot sluitende antwoorden te hoeven komen.

Dit brengt ons bij de vraag hoe nu verder? Haarlemmermeer staat voor grote opgaven in de komende jaren: niet alles kan meer altijd, overal of tegelijkertijd. Vraagstukken omtrent waterkwaliteit en landbouw, maar ook wonen en duurzaamheid, energievoorziening en bedrijventerreinen concurreren om dezelfde ruimte en middelen. Dat vraagt om het maken van strategische afwegingen, bijvoorbeeld over prioritering, combinatie of keuzes. Strategie is dus bepaald geen ‘spelletje’; het gaat over echte dingen, over echte mensen, over echte uitdagingen en opgaven.

Daarmee komen we tot bij een spanningsvolle tegenstelling tussen strategie als serieuze aangelegenheid en strategie als speelse praktijk. Hoewel deze benaderingen tegengesteld zijn, hoeven zij elkaar niet uit te sluiten. Het zijn twee registers die beide – wanneer de situatie daarom vraagt – aangesproken kunnen worden. Dat kan met strategen die één van beide registers goed kunnen bespelen of door het creëren van teams waarin beide rollen goed ingevuld worden. Tegelijkertijd gaan deze twee benaderingen van strategisch vermogen niet vanzelf samen. Het zijn immers wezenlijk andere houdingen, die wel naast elkaar kunnen bestaan maar die niet vanzelf tegelijkertijd evenredig worden ingevuld. Serieusheid en speelsheid kunnen en moeten elkaar versterken juist doordat ze zich spanningsvol tot elkaar verhouden. (Speel)ruimte voor strategie is daarmee niet alleen iets leuks voor erbij maar serieus noodzakelijk.

# Referenties


Boonstra, J. J. (2020). Spel, speelsheid en verandering. *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie, 75*(1), 23-38.

Bryson, J., & George, B. (2020). Strategic management in public administration. In *Oxford research encyclopedia of politics*.

Caluwé, L. de & Vermaak, H. (2011). *Leren veranderen*. Boom Uitgevers. 2de druk.

De Oliveira, V. M. (2021). *Hospicing modernity: Facing humanity's wrongs and the implications for social activism*. North Atlantic Books.

George, B., & Bryson, J. M. (2025). Strategizing in public management: The concept and its measurement. *International Public Management Journal*, 1-21.

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

Goldsmith, M. (2010). *What got you here won't get you there: How successful people become even more successful*. Profile books.

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

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

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

Hill, R., Scherpenisse, J., Ganzeboom, Q. & Schulz, M. (2026). *Politiek(er) adviseren: Over politiek-maatschappelijke kwesties 'voor nu en later' in de gemeente Haarlemmermeer.* Den Haag: NSOB.

Jarzabkowski, Paula, Julia Balogun & David Seidl, (2007). *Strategizing: the challenges of a practice perspective*. In: Human Relations, vol. 60, no. 1, pp. 5-27.

March, J. & J. Olsen (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.

Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. California management review, 30(1), 11-24.

Porter, M. E. (1996). What is strategy. *Published November, 74*(6), 61-78.

Rosen, M. (1985). Breakfast at Spiro's: Dramaturgy and dominance. *Journal of Management, 11*(2), 31-48.

Schram, J., Wijnands, S., van der Steen, M. & M. van Twist (2022a), *Strategisch vermogen (h)erkennen. Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht*. Den Haag: NSOB.

Schram, J., van Twist, M., van der Steen, M. & M. van Delden (2022b), *In gesprek over strategie. Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt*. Den Haag: NSOB.

Schram, J., Schröer, L., M. van Twist & M. van der Steen (2026), *Strategisch ongemak organiseren. Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid*. Den Haag: NSOB.

Steen, M., van der & Twist, M., van (2018). Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done. *Policy and Society, 37*(4), 491-513.

Taleb, N. N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable* (Vol. 2). Random house.

Twist, M. J. W. (2018). *Woorden wisselen: Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Management Impact.

Twist, M. van, van der Steen, M. & R. Peeters (2007), *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*. Den Haag: NSOB.

Twist, M. van, Jong, I. de, Steen, M. van der, & Schulz, M. (2017). *Self as tool: Het vermogen om vakkundig jezelf te zijn in politiek-ambtelijke verhoudingen*. Den Haag: NSOB.

Whittington, R. (1996). *Strategy as practice*. In: Long Range Planning 29, pp. 731-735.

Weick, K. E. (1997). The social psychology of organizing. Longman Higher Education.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage. 3de druk.

# Bijlage: Methodologische verantwoording

## Opzet taalkaartanalyse

Ieder perspectief op strategisch vermogen heeft een eigen idioom; een eigen taal. Zo zullen bij planning en implementatie veel woorden gebruikt worden die verband houden met het uitvoeren van een plan: kader, budget, analytisch en resultaat. Bij andere perspectieven passen andere woorden. Het perspectief van gedeelde betekenisgeving legt bijvoorbeeld meer de nadruk op gezamenlijkheid. Voor ieder perspectief hebben wij dertig onderscheidende woorden geselecteerd. Deze woorden, deels ontleend aan het denken over verandermanagement van De Caluwé en Vermaak (2011) maar ook de eerdergenoemde inzichten uit de organisatiekunde van Mintzberg (1987), gebruiken wij om de perspectieven in strategische documenten te identificeren en te analyseren. Daarnaast hebben we de taalkaart aangescherpt op basis van eerder soortgelijk onderzoek bij de provincie Utrecht (zie Schram et al., 2022a).

Het achterliggende idee is dat hoe men over strategie denkt ook tot uitdrukking komt in hoe men erover spreekt: in taal, in woorden en zinnen. Dat betekent dat de woorden die in een bepaald document worden gebruikt iets zeggen over welke strategische activiteiten ontplooid worden en die dus ook voortkomen uit of de nadruk leggen op een bepaald strategieperspectief. De taalkaart, bestaande uit dertig woorden per perspectief, is opgenomen in onderstaande tabel. De woorden ‘experiment(eren) en ‘leider(schap)’ zijn gemarkeerd omdat zowel voor het deelwoord als het samengevoegde woord in de taalanalyse zijn meegenomen.

Om de strategieperspectieven te kunnen analyseren hebben we de opdrachtgever gevraagd alle relevante strategische documenten van de gemeente Haarlemmermeer aan te leveren. In totaal gaat dat om 111 documenten die als ‘strategisch’ zijn aangemerkt. De geanalyseerde documenten betreffen onder meer het coalitieakkoord, organisatiekoers-documenten, investeringsagenda, diverse werkplannen, rapportages, raadsvoorstellen en memo’s.

Middels het kwalitatieve softwareprogramma ATLAS. Ti hebben we vervolgens een tekstanalyse uitgevoerd: het softwareprogramma scant de ingevoerde woorden op de in de taalkaart aangemerkte woorden. Daar

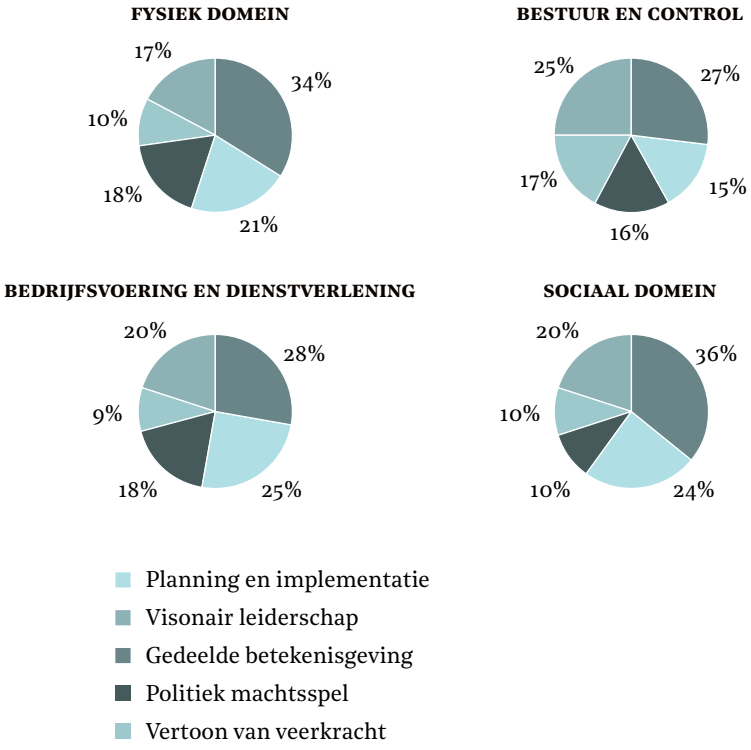
komt uit hoe vaak de woorden in de documenten voorkomen, individueel per document en in totaal alle documenten samen. Per gevonden woord is vervolgens handmatig beoordeeld of het gevonden woord ook daadwerkelijk gebruikt wordt zoals in de taalkaart bedoeld. De controle richt zich daarbij op woorden die bijvoorbeeld in titels van documenten voorkomen, bij de inhoudsopgave, tabellen of figuren zijn vermeld of in de naam van projecten zodat die er zijn uitgefilterd. Iets ingewikkelder zijn de woorden die een andere duiding hebben in de tekst dan zoals in de taalkaart bedoeld. Ter illustratie: het woord 'cultuur' moet bijvoorbeeld slaan op de organisatiecultuur en niet op de culturele sector. Die antwoorden zijn handmatig uit de analyse verwijderd.

***Tabel I. Taalkaart vijf strategieperspectieven met aantal gevonden woorden; n=25.077 uit 111 documenten.***

| PLANNING EN IMPLEMENTATIE | AANTAL KEER | VISIONAIR LEIDERSCHAP | AANTAL KEER | GEDEELDE BETEKENISGEVING | AANTAL KEER | POLITIEK MACHTSSPEL | AANTAL KEER | VEERKRACHT/ CAPACITEITSCREATIE | AANTAL KEER |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mijlpaal | 0 | Idealen | 0 | Groepsdynamiek | 0 | Oppositie | 0 | Leersituatie | 0 |
| Checklist | 3 | Gepassioneerd | 0 | Ritueel | 0 | Depolitiseren | 0 | Fragiel | 0 |
| Informatiesysteem | 5 | Kapitein | 0 | Symboliek | 0 | Tegenwerking | 0 | Reflexief | 0 |
| Marge | 5 | Spraakmakend | 0 | Rituelen | 1 | Tactiek | 0 | Ontvouwen | 0 |
| Doordacht | 6 | Stuurman | 0 | Bottom-up | 1 | Blokkade | 1 | Improvisatie | 2 |
| Analytisch | 8 | Denkbeeld | 2 | Humor | 2 | Gezichtsverlies | 2 | Verrassing | 3 |
| Ondergrens | 8 | Overtuigen | 3 | Brainstorm | 5 | Afdwingen | 3 | Adaptiviteit | 4 |
| Controle | 13 | Enthousiasmeren | 4 | Zingeving | 7 | Compromis | 4 | Maakbaar | 7 |
| Modellen | 16 | Stip op de horizon | 4 | Uitwisselen | 15 | Macht | 6 | Reflecteren | 11 |
| Protocol | 18 | Intuïtie | 4 | Dialoog | 20 | Consensus | 8 | Meebewegen | 13 |
| Concretisering | 19 | Passie | 9 | Verbondenheid | 33 | Onderhandeling | 17 | Onvoorspelbaar | 14 |
| Afbakening | 26 | Verleiden | 12 | Sfeer | 53 | Conflict | 21 | Wendbaar | 18 |
| Effectiviteit | 30 | Overtuiging | 15 | Zinvol | 53 | Strijd | 25 | Vitaliteit | 25 |
| Efficiency | 30 | Verlangen | 16 | Respect | 61 | Convenant | 27 | Schakelen | 30 |
| Budget | 56 | Vergezicht | 20 | Eigenaarschap | 80 | Concurrentie | 44 | Complex | 32 |
| Ordening | 69 | Droom | 23 | Normen | 95 | Positionering | 51 | Veerkracht | 38 |
| Eenduidig | 76 | Motivatie | 24 | Waarden | 100 | Verlies | 59 | Onbekend | 45 |
| Monitoring | 82 | Inspireren | 53 | Betrokkenheid | 136 | Mandaat | 61 | Anticiperen | 46 |
| Duidelijkheid | 86 | Inspiratie | 73 | Gevoel | 192 | Winst | 102 | Snelheid | 53 |

| PLANNING EN IMPLEMENTATIE | AANTAL KEER | VISIONAIR LEIDERSCHAP | AANTAL KEER | GEDEELDE BETEKENISGEVING | AANTAL KEER | POLITIEK MACHTSSPEL | AANTAL KEER | VEERKRACHT/ CAPACITEITSCREATIE | AANTAL KEER |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pilot | 145 | Leiderschap | 75 | Delen | 272 | Barrière | 105 | Onvoorzien | 57 |
| Implementatie | 175 | Toekomstbeeld | 80 | Contact | 278 | Weerstand | 124 | Adaptief | 89 |
| Regel | 180 | Volgen | 104 | Faciliteren | 278 | Politiek | 140 | Dynamiek | 90 |
| Richtlijn | 186 | Verhaal | 143 | Gezamenlijk | 444 | Deal | 160 | Robuust | 96 |
| Procedure | 191 | Initiatief | 274 | Creëren | 492 | Hinder | 177 | Signalen | 105 |
| Doelstelling | 275 | Perspectief | 313 | Verbinding | 535 | Coalitie | 178 | Experiment | 130 |
| Opdracht | 445 | Verandering | 320 | Netwerk | 742 | Invloed | 278 | Flexibel | 166 |
| Taak | 460 | Ambities | 498 | Aandacht | 826 | Verbond | 404 | Leren | 214 |
| Resultaat | 466 | Wens | 828 | Participatie | 1155 | Akkoord | 437 | Innovatie | 316 |
| Plan(ning) | 1299 | Richting | 904 | Cultuur | 1226 | Agenda | 449 | Creativiteit | 317 |
| Kader | 1399 | Visie | 940 | Samenwerking | 1272 | Belang | 711 | Kansen | 600 |
| Totaal | 5777 | Totaal | 4741 | Totaal | 8374 | Totaal | 3594 | Totaal | 2521 |

***Figuur I. Aandeel strategieperspectief uitgesplitst per domein; n=25.077 uit 111 documenten.***




## Vragenlijst, survey-feedbackmethode en interviews

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

De survey is breed in de organisatie uitgezet via het intranet van de gemeente Haarlemmermeer, zodat niet alleen strategen, maar ook medewerkers die wellicht niet in functietitel strateeg zijn – maar wel een strategische component in hun werk hebben – hun ideeën over strategie kunnen delen.

Op deze manier biedt de survey inzicht in hoe strategisch vermogen op verschillende plekken in de organisatie wordt ervaren, geïnterpreteerd en vormgegeven. De vragenlijst bestaat uit 25 vragen, waarvan een deel open vragen en een deel zogeheten rangschik-vragen. Daarbij vragen wij de respondenten om uitspraken op een vierpunts- of vijfpuntsschaal te beoordelen van meest passend naar minst passend en deze antwoorden in die volgorde te rangschikken. De vragenlijst bestaat uit twee delen: een eerste deel met opvattingen over strategie in algemene zin en een tweede deel met vragen over de specifieke context van de gemeente Haarlemmermeer. Aan het einde van de vragenlijst kunnen deelnemers hun aangeven als ze willen deelnemen aan de interpretatie van de survey in de daaropvolgende feedbackgesprekken. De survey stond open van mei 2025 tot september 2025. Uiteindelijk hebben 59 medewerkers de survey ingevuld, waarvan 30 medewerkers hebben aangegeven verder in gesprek te willen gaan.

De medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer die de vragenlijst hebben ingevuld komen uit verschillende functiegroepen, organisatielagen en beleidsdomeinen. Onder hen bevinden zich directieleden, teammanagers, strategisch adviseurs, beleidsadviseurs, clustermanagers en professionals uit de uitvoering. Het grootste deel van de respondenten werkt in lijnmanagementfuncties (26 medewerkers, 44%) of in strategisch en bestuurlijk advies (23 medewerkers, 39%). Daarnaast zijn er respondenten uit gebieds- of netwerkrollen (5 medewerkers, 8%), programmatische of projectmatige functies (3 medewerkers, 5%) en informatie & bedrijfsvoering (2 medewerkers, 3%). Qua domeinverdeling komt de grootste groep uit het fysieke domein (23 medewerkers, 39,0%), gevolgd door bedrijfsvoering (19 medewerkers, 32,2%), bestuur & control (10 medewerkers, 16,9%) en het sociale domein (7 medewerkers, 11,9%). De gemiddelde werkervaring van de respondenten bedraagt 10,2 jaar.

Opvallend is dat bijna de helft van de respondenten (42%) geen directe verbinding heeft met de bredere strategische ontwikkeling die de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in samenwerking met de gemeente Haarlemmermeer vormgeeft en begeleidt. Zij volgen bijvoorbeeld niet de opleiding Strategisch Vermogen (‘Stroom 1’), zijn niet betrokken bij de Community of Practice (‘Stroom 2’), of hebben niet deelgenomen aan het traject Kwesties in de Tijd (‘Stroom 3’). Deze medewerkers hebben de vragenlijst echter wel ingevuld en beschouwen zichzelf daarmee kennelijk als relevant voor strategische vraagstukken. Dit is een betekenisvolle observatie: strategisch handelen en denken concentreert zich binnen de organisatie niet uitsluitend rond formele functies of titels (al heeft 39% van de deelnemers ‘strategisch’ in de functietitel), maar wordt ook daarbuiten herkend en opgepakt. Strategisch vermogen blijkt daarmee niet alleen breed in de

organisatie van de gemeente Haarlemmermeer verspreid maar laat ook zien dat medewerkers die niet in formele zin een strategische functie vervullen of als 'strategisch' zijn aangemerkt zich wel betrokken en verantwoordelijk voelen.

De resultaten van de vragenlijst hebben we vervolgens op drie manieren geduid. Allereerst hebben we de (voorlopige) inzichten van de taalanalyse en vragenlijst gepresenteerd tijdens een heidag waar het directieteam en alle cluster managers van de gemeente Haarlemmermeer aanwezig waren. Dit leverde waardevolle eerste reacties op. Vervolgens hebben we op basis van de zogeheten 'survey feedback-methode' twee reflectiesessies georganiseerd met medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer die ook de vragenlijst hebben ingevuld. In totaal namen aan deze twee reflectiesessies 24 mensen deel. We hebben hen de resultaten van de taalanalyse en vragenlijst gepresenteerd en gevraagd om deze te duiden. Tot slot hebben we ook (individuele) interviews met de directieleden van de gemeente Haarlemmermeer gehouden waarin wij hen gevraagd hebben naar hun perspectief op het strategisch vermogen van de gemeente Haarlemmermeer. Deze gesprekken zijn gebruikt om de antwoorden uit de vragenlijst en de resultaten van de taalkaartanalyse nader te duiden.

# *Eerder publiceerde de NSOB*

**2026**

**Tegen de stroom in**
Omgaan met waterveiligheid op de lange termijn
*Teun Toonen, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

**Strijden tussen signaal en systeem**
Over de worsteling van publieke dienstverleners om structurele opvolging te geven aan signalen
*Wiljan Hendrikx, Laura Schröer, Quirine Ganzeboom, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Martijn van der Steen*

**Stijl van de staat**
Over de verleiding van New Public Brutalism en de zoektocht naar responsief gezag
*Mark van Twist, Jesse Segers*

**Toegankelijk. Toch?**
Over het wat en hoe van essentiële (gedigitaliseerde) dienstverlening
*Georgina Kuipers, Annemarie Drahmann, Jesse Dusseljee, Jurgen Goossens, Giel Heeringa, Erna Ruijer*

**Burgers in de pas of passend burgerschap**
Vier praktijken van democratisch burgerschap
*Marlies Honingh, Jessie Samwel, Teun Toonen, Henk den Uijl*

**Weten van Wetenschap**
Een analyse van de beleidsmatige en politieke omgang met onderwijsonderzoek naar basisvaardigheden
*Marlies Honingh, Teun Toonen, Jessie Samwel, Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Henk den Uijl*

**Democratie voorbij de machinerie**
*Marlies Honingh*

**Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?**
Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren
*Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

**Strategisch ongemak organiseren**
Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid
*Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

**Verbeelding verbindt**
Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht
*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard*

**Kiezen is (voortdurend) delen**
Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
*Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

**New Public Brutalism?**
Tegenspel bieden aan de tijdgeest
*Mark van Twist, Shivant Jhagroe*

**Toegedekte politiek**
Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken
*Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist*

## 2025

**Noblesse oblige**
De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur
*Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel*

**Verhalen(d) verknopen**
Hoe je stem geeft aan het stille midden
*Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma, Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit*

**(On)gehoorzaam bestuur**
In het onderwijs
*Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samwel, Eva Kloet*

**Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien**
Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak
*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee, Hasna el Morabit*

**Volgens het boekje**
Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging
*Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse*

**Ontwerper ontmoet publieke zaak**
Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals
*Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden*

**(N)iets te kiezen**
Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen
*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen*

**Doe dit (niet)**
De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
*Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

**Neutraliteit tussen zijn en worden**
Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters
*Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz*

**(Kilo)meters maken**
Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma
*Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz*

**Hoe aanstekelijk kan je het maken**
Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor
*Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz*

**Waarden w(o)orden werkelijkheden**
Hoe taal de sociale zekerheid vormt
*Mark van Twist, Wiljan Hendrikx, Jesse Dusseljee, Martin Schulz*

**De kracht van híer**
Over de centrale rol van decentraal bestuur
*Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen*

**Ruimte in regie**
Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein
*Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz*

**Ruimte bieden / richting geven**
Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp
*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

**'De mensen in het land'**
Wat burgerschap eigenlijk (nog) is
*Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel*

## 2024

**Leren tussen consensus en conflict**
Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied
*Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski*

**Breder denken, anders doen**
Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst
*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer*

**Waarderen van Variatie**
Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken
*Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

**WIA Verbeteraanpak - Expert Review**
*Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

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

**COLOFON**

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-837127-6-5

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

**Nederlandse School voor Openbaar Bestuur**

**www.nsob.nl**

## Over NSOB

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