

BELEID EN BELEIDSONTWIKKELING II

Hoe wordt beleid ontwikkeld?

Het gaat nu om de vraag hoe beleid tot stand komt, dus om het proces van beleidsvorming.

1. De aanleiding tot beleidsontwikkeling

Zoals in "Beleid en beleidsontwikkeling I", nr. 5995 is beschreven, handelen en besluiten mensen, ook waar geen beleid is overeengekomen en geformuleerd, altijd op grond van een "impliciet beleid". Dit beleid of de "beslissingsstijl" kan zijn voortgekomen uit persoonlijke meningen en gevoelens van (leidende personen of meer uit de aard van het werk en de omstandigheden, waarin de organisatie verkeert (of vroeger verkeerde!). Het is dan verborgen in gewoonten, tradities, de stijl van leiding geven, e.d. In de pionierfase van een organisatie zijn meestal nog de voorwaarden aanwezig om op grond van dat impliciete beleid met succes te handelen. Naarmate de organisatie echter groeit en de omstandigheden in de buitenwereld veranderen, wordt het historisch gegroeide impliciete beleid onvoldoende of werkt remmend. Bovendien neemt de kans toe, dat verschillende personen of afdelingen dezelfde zaken of problemen anders behandelen, omdat andere, soms elkaar tegensprekende beleidscriteria gehanteerd worden. Dit wordt (aanvankelijk) lang niet altijd duidelijk onderkend, maar is wel de bron van vele misverstanden en conflicten. Dat leidt ten slotte tot de roep om een **duidelijk, d.w.z. bewust gekozen "expliciet beleid"**.

Zodra de topleiding heeft ingezien, dat daar iets aan gedaan moet worden, gebeurt gewoonlijk het volgende. De directie gaat om de tafel zitten en komt op grond van discussies tot de formulering van een nieuw beleid; of zij vraagt aan stafmensen een nota of beleidsvoorstel te schrijven. Grote ondernemingen vormen stafafdelingen die de taak krijgen doelstellingen, beleid, strategie of lange termijnplannen te bedenken en voor te stellen. Deze worden, als alles goed gaat, al of niet veranderd, goedgekeurd en tot officieel beleid verheven. De meeste voorstellen en nota's verzanden echter om velerlei redenen in de organisatie en eindigen in de archiefkast.

De ervaring is steeds weer, dat de invloed van zo een officieel aanvaard beleid in de praktijk tegenvalt of zelfs nauwelijks aantoonbaar blijkt te zijn. Een aantal fraaie

principes leidt een papieren bestaan en wordt bij concrete beslissingen veelal vergeten. De reden daarvan is o.a. dat de beleidsprincipes zo algemeen zijn gesteld, dat vele beslissers het verband met hun concrete situatie niet herkennen, of dat de beleidsuitspraken geen antwoord geven op die problemen, waarmee zij in hun situatie eigenlijk worstelen. Alleen degenen, die aan de nota's hebben gewerkt en aan de discussies deelgenomen, hebben er (soms veel) van geleerd en proberen het beleid in praktijk te brengen; ze zijn meer gemotiveerd en maken minder fouten bij beslissingen, omdat ze meer samenhangen zien.

2. Gedacht beleid en gedaan beleid

Een beleid waarnaar gehandeld wordt, hetzij bewust of onbewust, noemen we "gedaan beleid". Beleid dat in gedachten uitgedrukt en in taal geformuleerd is, noemen we "gedacht beleid". Een officieel vastgesteld beleid in de vorm van gedachten heeft alleen zin, wanneer het tot gedaan beleid wordt, als er dus in het gebeuren van alledag naar gehandeld wordt. Dit betekent, dat het proces van beleidsontwikkeling niet afgelopen is, als het nieuwe beleid geformuleerd en vastgesteld is. Als het zover is komt de tweede helft van het proces, namelijk de invoering of realisatie van het voorgenomen beleid. Pas als dit nieuwe beleid op een vanzelfsprekende wijze richtlijn is geworden voor de feitelijke beslissingen - d.w.z. oude (onbewuste) beleidscriteria heeft vervangen - is de beleidsontwikkeling tot een einde gekomen. Dit laatste wordt vaak zeer onderschat. Invoering van een nieuw beleid brengt consequenties met zich mee, zoals nieuwe of veranderende functies, organisatievormen en middelen die nodig waren, en niet te vergeten, nieuwe of veranderde inzichten, capaciteiten en houdingen van mensen. Dat roept, zoals bekend, vele weerstanden op. Bestaande inrichtingen, meningen, gewoonten, enz. vormen a.h.w. een barrière voor de realisatie van nieuw beleid, zelfs als niemand - op het niveau van het intellect - twijfelt aan de juistheid van het nieuwe beleid!

Een voorwaarde voor het realiseren van nieuw beleid is, dat de mensen er ja op zeggen, omdat het beleefd wordt als relevant voor de beslissingen die zij in de praktijk moeten nemen, dat het de besluitvorming vergemakkelijkt (m.n. doordat men het sneller met elkaar eens kan worden en daarover makkelijker kan communiceren met anderen) en het geheel van samenhangen, waarmee zij rekening moeten houden, doorzichtiger maakt.

We duiden dit feit aan als **"beleefd beleid"**. **"Gedacht beleid"** kan dan pas tot **"gedaan beleid"** worden, als het in

positieve zin "beleefd beleid" geworden is. Naar een organisatie kijkende, kan men zich steeds afvragen of het (officiële) beleid bij de mensen leeft en hoe het "beleefd" wordt. Daarvan hangt af, of dit beleid inderdaad "bestaat", d.w.z. werkzaam is.

3. Beleidsontwikkeling als een cyclisch proces

De vraag is nu, hoe nieuw beleid, dat niet alleen door enkelen (uit-)gedacht is, maar in de hele organisatie beleefd en gedaan wordt, tot stand komt. Het proces dat daartoe nodig is, wordt in het volgende kort beschreven. Nieuw beleid wordt beter geaccepteerd en dus ook in de bestaande organisatie geïntegreerd (gerealiseerd) naarmate dit niet alleen is afgeleid uit opvattingen en wensenlijkheden, die de opstellers ervan zien, maar voortkomt uit een analyse van de werkelijke situatie.

Deze analyse gaat uit van de vragen:

- hoe wordt nu op een bepaald gebied in onze organisatie gehandeld en beslist?
- door welke criteria, tradities, enz. dus (onbewust) "gedaan beleid", wordt dit eigenlijk bepaald?
- welke problemen en behoeften t.a.v. beleid leven er in de sfeer van het werk (b.v. behoefte aan een duidelijker, consistenter beeld ten aanzien van)?

Met een dergelijke analyse begint de "cyclus van beleidsontwikkeling". Eerst als dit gebeurd is, weet men wat de eigenlijke problemen zijn, die om een nieuw beleid vragen en kan men beginnen zich een denkbeeld te vormen over hoe het nieuwe beleid er zou moeten uitzien, dus beginnen een conceptie te ontwerpen.

N.B.: Deze gang van zaken berust eigenlijk op dezelfde logica, die ook geldt voor het ontwikkelen van opleidingen. Opleidingsdoelen en programma's worden niet zonder meer afgeleid uit algemene overwegingen, b.v. wat anderen zouden moeten kunnen - wat nog vaak gebeurt - maar uit de opleidingsbehoeften, die blijken wanneer de werkelijke situatie, waarin de betreffenden verkeren, is geanalyseerd. Iets overeenkomstigs geldt voor doelstellingen en plannen op andere gebieden.

Beleid ontwikkelen is dus niet: iets bedenken en invoeren, maar iets aflezen uit werkelijke situaties en daar naar handelen.

Is het nieuwe beleid geconcipieerd en voorlopig geformuleerd, dan komt een fase van toetsing aan aangrenzend en omvattend beleid (waarmee mogelijk al rekening is gehouden bij het concipiëren) door andere afdelingen en het algemene management.

B.v.: Is het inkoopbeleid niet in strijd met het kwaliteitsbeleid of klopt het loopbaanbeleid met het overige personeelbeleid? Gaat het om opleidingsbeleid, dan zal dit moeten aansluiten op het medewerkersbeleid (aannamebeleid, loopbaanbeleid, enz.) en het organisatiebeleid (d.w.z. volgens welke principes en spelregels organiseren en reorganiseren wij). Verder dient het op z'n minst niet in strijd te zijn met ander deelbeleid en het algemene bedrijfsbeleid.

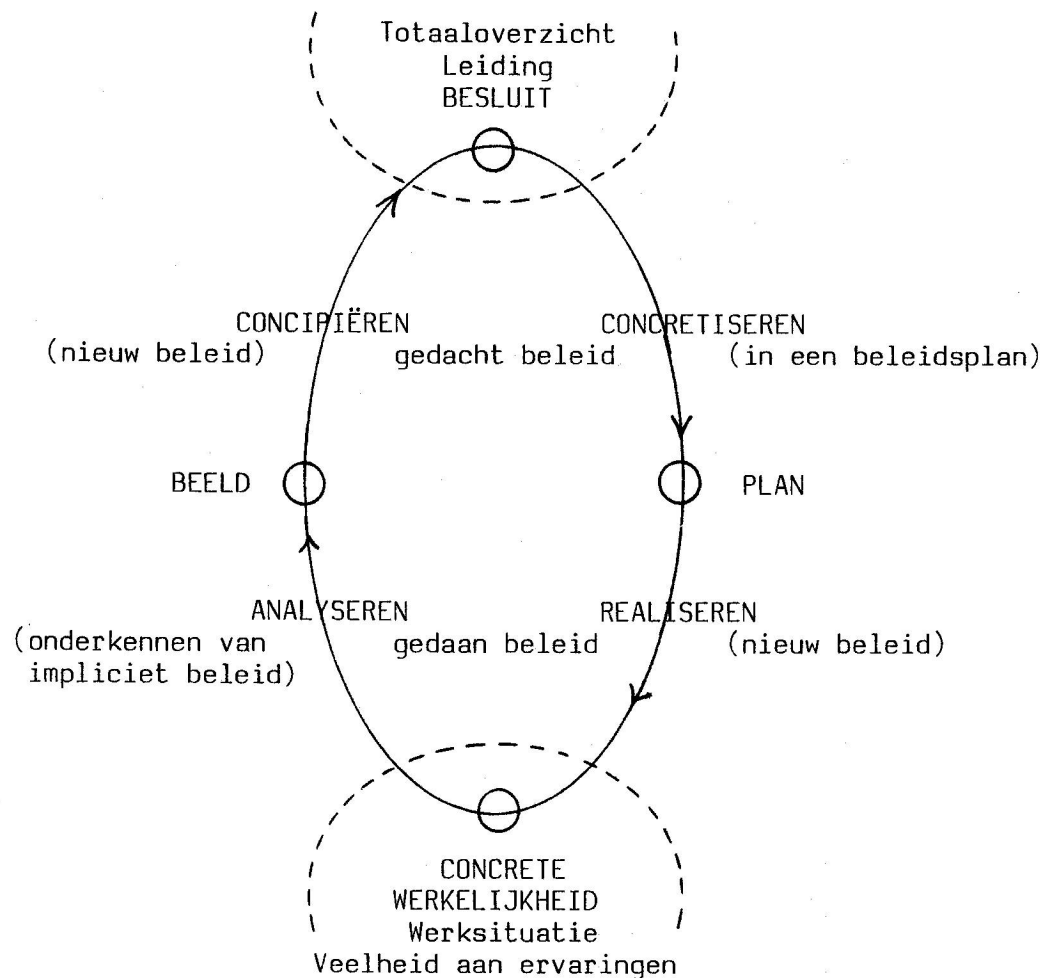
Ten slotte valt het principiële besluit dit (voorgestelde en getoetste) beleid tot richtsnoer van toekomstig handelen te maken ("intentieverklaring"). Intentieverklaringen en beleidsnota's bevatten overwegend principiële uitspraken, die dichter bij de praktijk gebracht moeten worden, voordat ze tot "gedaan beleid" kunnen worden.

In het nu volgende proces onderscheiden we weer twee hoofdfasen:

1. Het maken van een "beleidsplan", d.w.z. een plan voor een reeks van acties en maatregelen, die nodig zijn om het bedoelde beleid te realiseren. Tijdens dit proces worden de beleidsprincipes tot concrete voorstellingen bij de betrokkenen (concretiseren).
2. De uitvoering van dat plan, dus de feitelijke realisatie.

Daarmee is het proces van beleidsontwikkeling bij zijn uitgangspunt, de werksituaties, teruggekomen en is de cyclus afgesloten.

Wij vatten het tot nu toe beschreven proces in het volgende beeld (model) samen:



Boven is de sfeer van het denken, onderaan die van het handelen. De cyclus begint in de werkelijkheid, dus in situaties, waar mensen handelen en ervaringen hebben. Na waarneming en analyse van die situaties, heeft men een **beeld** van de krachten, problemen, behoeften, e.d., die daarin werkelijk aanwezig zijn. Het in de situatie werkzame onbewuste beleid is dan bewust geworden, anders gezegd; het gedane beleid kan nu ook gedacht worden, zodat duidelijk wordt of en wat eraan herzien of aangevuld moet worden. Is uit dit denkproces een bruikbare conceptie geboren, dan voert dit tot het **besluit** om een nieuw beleid te aanvaarden. Vervolgens wordt het "gedachte beleid" verdicht tot een **plan**, dat beschrijft hoe men zich voorneemt dit beleid in de organisatie tot werkelijkheid te laten worden. Door de daaropvolgende actie (maatregelen, opleidingen, enz.) wordt het nieuwe beleid in de bestaande werkelijkheid geïntegreerd. De verschillende fasen van dit ontwikkelingsproces worden in de cursus verder uitgewerkt.

4. Wie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid?

Of een nieuw beleid werkelijk tot stand komt, hangt niet alleen af van de beschreven werkwijze, maar ook daarvan, wie in dit proces betrokken wordt. Dit proces wordt alleen dan werkelijk doorlopen, blijft dus niet ergens steken, wanneer er een krachtige "motor" aanwezig is, d.w.z. een aantal geëngageerde medewerkers, dat het belang ervan inzielt en bereid is de "kar te trekken". Bovendien moet de topleiding het daarmee eens zijn en de betreffende groep ondersteunen. Het is niet voldoende, dat iemand de opdracht krijgt in een bepaalde afdeling een onderzoek te doen (situatie-analyse) en het resultaat daarvan "naar boven" door te geven, waar dan een nieuwe beleidsconceptie ontwikkeld wordt, die de top vervolgens "tot wet verheft". Naarmate meer medewerkers van de te onderzoeken afdeling, niet alleen passief, maar ook actief, betrokken worden bij observatie, interview en analyse, des te beter worden de betreffende medewerkers zich bewust van de onbewuste criteria achter hun eigen beslissingen (en die van hun voorgangers) en het waarom van de bestaande gewoonten en inrichtingen van hun afdeling (en de omgeving daarvan). Eerst dan raken zij werkelijk geïnteresseerd in een nieuwe beleidsconceptie en verwerpen zij zich daar niet meer tegen als iets dat zogenaamd onpraktisch of bedreigend is. Enkel en alleen de degenen, die aan de analyse hebben meegewerkt, zouden ook aan het conceptuele werk moeten deelnemen. Soortgelijke overwegingen gelden ook voor het derde en vierde kwadrant van de cyclus.

Beleidsontwikkeling is eigenlijk een aspect van organisatie-ontwikkeling. Daarom zouden in het bijzonder de functionarissen, of de afdelingen die belast zijn met "organisatie" en met "opleidingen" daarbij als deskundigen en als begeleiders betrokken moeten zijn. Dit zullen zij des te beter kunnen doen en in die rol door de anderen geaccepteerd worden, naarmate zij voor hun eigen werk een bruikbaar organisatiebeleid, respectievelijk opleidingsbeleid hebben ontwikkeld. Zij spreken en handelen dan namelijk niet alleen vanuit een theorie van beleidsontwikkeling, maar ook uit eigen ervaring en daarom overtuigender.

De opleiding(safdeling) heeft in het bijzonder behoefte aan beleid, omdat:

- opleiden in wezen een werking op lange termijn heeft;
- het functioneren van de afdeling in hoge mate afhankelijk is van vragen en beslissingen elders;

- de meeste leidinggevenden nog weinig begrip hebben, wat opleidingen voor hen kan doen en welke voorwaarden daarvoor nodig zijn;
- er t.a.v. opleiden en leren veel meer ongetoetste meningen en onbewuste criteria bestaan, dan t.a.v. andere gebieden, b.v. de produktie.

Het tot stand komen van een opleidingsbeleid kan ertoe bijdragen, dat meer mensen in de organisatie zich van de genoemde punten bewust worden en de opleidingsafdeling uit haar isolement komt.

Iets dergelijks geldt ook voor de organisatiefunctie (respectievelijk -afdeling). Organiseren en reorganiseren heeft vaak verstrekkende gevolgen voor mensen en financiën, is dus een gevoelige materie. Nog duidelijker is dat het geval bij formatie-afdelingen in overheidsorganisaties, waar een zichtbaar organisatiebeleid (formatiebeleid) ontbreekt, worden beslissingen t.a.v. organisatiewijzigingen, respectievelijk toewijzing van formatieplaatsen als willekeurig althans niet toetsbaar ervaren of ze zijn zodanig door formele rechtsregels "gedekt", dat daaruit voor de betreffende situaties onzinnige beslissingen kunnen volgen. Zowel het een als het ander roept frustraties en conflicten op. Zolang dat het geval is, zou medewerking van een "organisatiedeskundige" of "formatiebevoegde" in een proces van beleidsontwikkeling stuk lopen op de weerstand van het veld.

Wordt een proces van beleidsontwikkeling voor de eerste maal in een organisatie op gang gebracht, dan zal men vrij veel tijd en kracht ter beschikking moeten stellen, om dit tot een goed einde te brengen, in het bijzonder om de twijfel en de weerstand bij medewerkers weg te nemen. Is het echter éénmaal bevredigend verlopen, zij het ook op een weinig controversieel gebied, dan verloopt de ontwikkeling van beleid op andere gebieden aanmerkelijk sneller en eenvoudiger. De medewerkers leren meer conceptueel denken, gemeenschappelijke oordeelsprocessen aan te gaan en met meer innerlijke zekerheid te beslissen. De misschien belangrijkste voorwaarde daarbij zal echter zijn, dat door de wijze waarop het beleid voor de eerste maal gevormd werd, het vertrouwen in de leiding en in collega's is toegenomen.

In de meeste organisaties is het beleidsdenken nog nauwelijks aanwezig, hoewel woorden als doelstellingen, principes, beleid, strategie of policy in vergaderingen regelmatig over tafel gaan. In feite besteden chefs verreweg de meeste tijd aan de (zogenaamde) echte problemen, die op ze afkomen en de besprekingen daarover ('trouble shooting'). Zij menen daarom ook geen tijd te hebben voor conceptuele vragen die

dan ook telkens uitgesteld worden. Wat zij niet zien, is dat de meeste van deze problemen eigenlijk het gevolg zijn van het ontbreken van een helder en geaccepteerd beleid. Waar zo een beleid aanwezig is, kunnen de meeste situationele beslissingen op lager niveau worden genomen, zodat de hogere leiding de tijd heeft voor haar eigenlijke verantwoordelijkheid, namelijk om beleid te vormen en te vernieuwen.