

BELEID EN BELEIDSONTWIKKELING I

Wat is beleid? Functie en kenmerken

1. Beleid en beslissing

In elke organisatie moeten op alle niveaus geregeld beslissingen worden genomen. Een beslissing is niet nodig als het routinehandelingen betreft of de omstandigheden slechts één mogelijkheid tot handelen overlaten. De omstandigheden - die veelal het gevolg zijn van vroegere beslissingen - beslissen dan voor ons. Overal echter, waar de toekomst nog open is, waar we b.v. aan een splitsing van een weg komen, stelt de situatie ons de vraag, wat er moet gebeuren en hoe we verder moeten gaan. Dan beslissen niet meer de omstandigheden, maar moeten we zelf tot een besluit komen. Ook als men het besluit t.a.v. een bepaalde zaak uitstelt, doet men een keuze, dus een beslissing, namelijk het proces van besluitvorming nog niet af te sluiten.

2. Motieven tot handelen

Achter elke beslissing - of anders gezegd vóór elke beslissing - staan, wat we in verschillend verband noemen: motieven, doelen, principes, criteria, maatstaven, normen, opvattingen, visies, leidbeelden of beleidsconcepties. Een voorbeeld, waarbij het gaat om een eenvoudige persoonlijke beslissing - de organisatie speelt daarin nog geen rol - kan dit verduidelijken.

Als ik een kostuum wil kopen, moet ik eerst besluiten waar ik dat zal doen, in een warenhuis of in een dure modezaak? Ga ik alleen of met mijn vrouw? Wat is voor mijn keuze beslissend (wat heeft voor mij prioriteit) als ik de kostuums bekijk: de vorm (coupe), de kleur, de kwaliteit van de stof, de mode, de prijs of nog andere aspecten? Stel ik nu de vraag, waarom ik eigenlijk het ene of het andere belangrijk(er) vind, dan stuit ik op bepaalde opvattingen, zoals b.v.:

- "ik wil zo weinig mogelijk opvallen";
- "in mijn positie moet ik altijd correct gekleed zijn";
- "ik wil me in m'n kleding prettig voelen, wat anderen daarvan denken kan me niet schelen."

In dergelijke opvattingen spreekt zich iets uit van iemands "levensstijl".

De eerstgenoemde motieven, b.v. "ik wil iets met een frisse tint hebben", noemen we **criteria** voor de keuze, de opvattingen (houdingen) daarachter zijn meer blijvende en meer principiële keuzen, die **leidbeelden** voor ons handelen geworden zijn. De criteria en nog meer de leidbeelden zijn dus niet alleen werkzaam bij een éénmalige beslissing, maar komen in het spel telkens wanneer soortgelijke beslissingen genomen moeten worden. Zo heeft iedereen een soort "inkoopbeleid" en "bestedingsbeleid" (b.v. ik besteed mijn geld liever aan vakantie, dan aan kleding). Dit kan zich in de loop van het leven wijzigen.

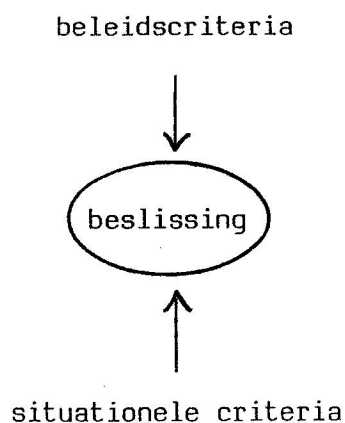
3. Beslissen op grond van beleid en situatie

Beleid kunnen we dus voorlopig omschrijven als: **het geheel van motieven, leidbeelden, concepties, enz. van meer blijvende aard, die bij beslissingen op een bepaald gebied werkzaam zijn.**

Nu worden beslissingen niet alleen op grond van beleid genomen. Ze vinden plaats in een bepaalde, eenmalige situatie. De omstandigheden daarin kunnen de beslissing beïnvloeden.

In ons voorbeeld: ik ben op het ogenblik slecht bij kas en neem daarom het goedkoopste pak. Deze beslissing kan zelfs in strijd zijn met mijn beleid, namelijk om goede kwaliteit en duurzaamheid te prefereren zonder op de prijs te letten.

Elke beslissing staat om zo te zeggen tussen beleid en situatie en komt tot stand door een proces van afweging tussen twee soorten criteria:



De beleidscriteria geven aan wat we eigenlijk en meer principieel willen en de situationele, wat in dit geval wenselijk is en wat mogelijk of onmogelijk, dus haalbaar is.

4. Bewuste en onbewuste criteria

Nu kan het zijn, dat iemand naar een kledingzaak gaat en na korte tijd beslist: dit bevalt mij, dat neem ik, zonder dat hij zich de motieven daartoe tot bewustzijn heeft gebracht. Gaat men na, wat er eigenlijk gebeurd is, b.v. door te vragen: waarom geef je de voorkeur aan deze ver-geleken met die, dan komt een aantal criteria te voorschijn, dat tot de beslissing heeft geleid. Het blijkt, dat ook spontane en intuïtieve beslissingen altijd bepaald zijn door - vaak geheel onbewuste - criteria en leidbeelden. In een organisatie is het nog meer van belang te zien, dat beslissingen min of meer door onbewuste of onuitgesproken criteria bepaald zijn - ook als een of andere reden (officieel) wordt medegedeeld. Vele beslissingen moeten immers door meerdere personen worden genomen of tenminste geaccepteerd. Vaak worden genomen besluiten achteraf zeer verschillend geïnterpreteerd (en dus ook uitgevoerd), omdat de betrokkenen in feite verschillende doelen en motieven daarachter hadden of bij anderen veronderstelden.

5. Impliciet en expliciet beleid

In iedere organisatie vormt zich in de loop van de tijd een bepaalde "beslissingsstijl". Deze kan het gevolg zijn van persoonlijke opvattingen, karakter en doelstellingen van de oprichter en zijn opvolgers, vroegere en huidige leidinggevende personen, de aard van het produkt en het soort arbeid (b.v. technisch of administratief) de bevolkingsaard van de streek, enz. Het kan zijn, dat een bepaalde stijl min of meer onbewust wordt voortgezet, omdat deze aanvankelijk (misschien jaren geleden) succesrijk was.

In elke organisatie is dus een "impliciet beleid" aanwezig, d.w.z. een beleid dat niet bewust gekozen, overeengekomen en geformuleerd is, maar dat in de feitelijke beslissingen verborgen is. Wat in de pionierfase misschien nog een bewuste keuze was, wordt voor een deel traditie, gesanctioneerde opvatting (dogma) of gewoonte. De betrokkenen kunnen zich dan nauwelijks meer voorstellen, dat het nog anders zou kunnen. Nieuwe of zelfstandig denkende medewerkers, die met voorstellen komen, die niet zonder meer in het vertrouwde kader (de ongeschreven wet) vallen, worden als onervaren afgestempeld en zo mogelijk buitenspel gezet. Het impliciete beleid drukt zich niet alleen in actuele beslissingen uit, maar ook in de in-richtingen, die in de loop van de tijd zijn gegroeid: organisatievormen, procedures, gebouwen, enz.

Het impliciete beleid is bij de medewerkers deels bewust en deels onbewust. zij houden, vooral indien zij al langer in de organisatie werkzaam zijn, aan dat beleid vast omdat het hun een gevoel van zekerheid verschaft. Toch biedt dat vasthouden geen garantie voor een "consistent beleid" in de gehele organisatie. Naarmate deze in omvang toenam, nieuwe taken erbij kreeg, anderen in de leiding werden opgenomen e.d., gingen ook andere opvattingen en leidbeelden een rol in beslissingen spelen. Daarom is het niet ongewoon, dat verschillende afdelingen dezelfde aanlegenheden anders behandelen, dus verschillende of zelfs elkaar tegensprekende criteria hanteren, b.v. bij de aanstelling van nieuwe medewerkers. Dat heeft onduidelijkheden, misverstanden en wrijvingen ten gevolge. Dat kan zover gaan, dat er een jarenlange open of verborgen strijd tussen verschillende beleidsstijlen aan de gang is, die veel tijd en energie van de leidinggevendenden verslindt. Symptomen daarvan zijn: herhaaldelijk uitstellen van bepaalde beslissingen, omdat de leiding het niet onderling eens kan worden, herroepen van beslissingen door het ingrijpen van hogere instanties of ten gevolge van de pressie van ontevreden groepen, of: doorschuiven van alle, ook de ondergeschikte, beslissingen naar het hoogste niveau ("vingers niet willen branden").

In een dergelijke situatie verneemt men steeds dringender de roep naar een bewust gekozen **"expliciet beleid"** op verschillende gebieden (b.v. investeringsbeleid, productiebeleid, personeelbeleid, opleidingsbeleid). Dan is voor de organisatie nodig een aan alle betrokkenen bekend, duidelijk en consistent beleid, dat mogelijk maakt dat de verschillende medewerkers kunnen beslissen in de zin van het geheel, een beleid dat loskomt van personen, dus een "bovenpersoonlijk gegeven", waarvan iedereen, ook de directie, zijn beslissingen dient te **toetsen** en voor anderen aanneembaar te maken.

Daarmee is het doel van bewuste beleidsvorming aangegeven. Het woord "beleid" kwam pas op, toen de behoefte aan een expliciet beleid in ons organisatieleven bewust werd. We zullen in het vervolg de term beleid altijd in de zin van expliciet beleid gebruiken.

6. Functies van beleid

Waarom is het van belang, dat er beleid bestaat, dat bij de medewerkers bekend is en waaraan zij hun beslissingen kunnen toetsen? Wat is het nut ervan, gezien de niet geringe moeite die het kost een bruikbaar en acceptabel beleid te ontwikkelen en in een organisatie tot leven te brengen?

De belangrijkste functies van beleid zijn:

- 6.1 Het aanwezig zijn van algemeen aanvaarde leidbeelden en een toegenomen bewustzijn van criteria **verhelderen** en **vereenvoudigen** de **oordeelsvorming**, die tot beslissingen leidt. Dat is bij persoonlijke beslissingen het geval, maar nog duidelijker bij de oordeelsvorming in vergaderingen:
 - . de beslissing komt daardoor sneller tot stand, omdat niet telkens opnieuw, ook bij praktische problemen, principiële overwegingen (half bewust) of argumentaties in het spel gebracht worden;
 - . er is eerder overeenstemming (consensus) mogelijk; waar deze nog niet bereikt is, zijn de standpunten voor iedereen duidelijker en daarom beter bespreekbaar.
- 6.2 **Beleid werkt verbindend** in het sociale systeem van de organisatie:
 - . er komt meer samenhang in de beslissingen van verschillende mensen, afdelingen en niveaus;
 - . het bevordert een meer gemeenschappelijke stijl van leiding geven, werken, enz.
 - . beleid maakt het mededelen, toelichten en bespreken van genomen beslissingen gemakkelijker en bevordert de acceptatie daarvan - ook in de relaties naar buiten toe (public relations);
 - . het vermindert de kans op conflicten, die bij onzekerheid over het beleid of het aanwezig zijn van concurrerende beleidsvisies optreden.
- 6.3 Door beleid worden medewerkers **zelfstandiger** en zijn eerder bereid beslissingen te nemen. Veel meer mensen voelen zich **verantwoordelijk** voor de gang van zaken. **Delegatie** is eigenlijk pas mogelijk, wanneer er een duidelijk beleid is.
- 6.4 Het nut van beleid is doorslaggevend, wanneer besluiten genomen moeten worden, die de **toekomst** (mee-)bepalen, zoals bij investeringen, reorganisaties en opnemen van nieuwe medewerkers. Dergelijke besluiten zijn op langere termijn gezien pas zinvol, als ze passen in een beleidsconceptie voor de toekomstige ontwikkeling van de organisatie.
- 6.5 Bewust gekozen **beleid** is gemakkelijker te **wijzigen**, als dat nodig is, dan impliciet beleid. Dat ligt niet zo voor de hand. Een vaak voorkomende weerstand tegen het expliciteren van beleid is namelijk de mening, dat men zich daarmee teveel voor de toekomst zou

vastleggen en niet meer overeenkomstig de situatie zou kunnen handelen. De ervaring laat echter zien, dat bewust beleid veel eerder en beter te veranderen is, als nieuwe opvattingen of omstandigheden dat vereisen, dan de half- of onbewuste meningen, die soms met grote taaiheid kunnen voortleven, ook als ze reeds lang door de feiten zijn achterhaald.

7. Kenmerken van beleid

We vatten nu nog eens samen wat kenmerkend voor (expliciet) beleid is. Een algemene beschrijving van beleid zou kunnen zijn:

Het geheel van bewust gekozen en geformuleerde doelen, principes, concepties, leidbeelden of richtlijnen, die de principiële criteria leveren voor de beslissingen op een bepaald gebied (vergelijk de omschrijving in par. 3). Het doel daarvan is, dat allen in de organisatie hun beslissingen kunnen toetsen aan een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten op een bepaald gebied (b.v. personeel), om zelfstandig en/of in overleg te kunnen beslissen in de zin van het geheel.

Om dat mogelijk te maken, dient het beleid aan een aantal kenmerken (voorwaarden) te voldoen, namelijk:

- aan allen bekend, duidelijk en begrijpelijk (b.v. in directe en eenvoudige taal gesteld);
- door zoveel mogelijk medewerkers en groepen aanvaard;
- relevant, d.w.z. toepasbaar en houvast gevend voor de meest voorkomende beslissingen.

Het laatste punt is het meest kritieke: daarvan hangt af of het overeengekomen beleid in de praktijk werkzaam wordt. Daarom is het van belang bij het formuleren van beleid twee gevaren in het oog te houden, namelijk:

- het beleid is te algemeen geformuleerd, ook wel te idealistisch. B.v. in personeelbeleid. "Wij willen elke medewerker een functie geven, die zowel in het belang van hem zelf als van het bedrijf is." Dergelijke uitspraken helpen in concrete gevallen meestal niet om beslissingsalternatieven in te perken. Zij klinken wel goed en worden door iedereen als juist geaccepteerd, maar hebben zelden invloed op de praktijk;
- het beleid is te **nauw** geformuleerd. Het wordt dan een voorschrift, dat blind gevolgd wordt, ook als de daarop gebaseerde beslissing in het concrete geval niet optimaal is.

B.v.: "Voor de functie F. komt alleen iemand in aanmerking met een MAVO-B diploma" (niet meer en niet minder). Er zijn dan geen beslissingsalternatieven meer,

de "administratie beslist" dan over een kandidaat voor die functie. Dergelijke voorschriften, die vooral in bureaucratische organisaties veel voorkomen, ontmoedigen elk verantwoordelijk denken en handelen op de niveaus onder de directie.

In beide gevallen worden de meeste problemen en beslissingen "naar boven gedelegeerd", wat de bekende overbelasting van de top ten gevolge heeft. Regels en voorschriften zijn op hun plaats waar het om eenvoudiger beslissingen in voorspelbare, vaker voorkomende situaties gaat (veelal materiële zaken), maar ook dan zou men zich ervan bewust moeten zijn, welke beleidsconcepties achter deze regels staan, dus het waarom ervan, b.v. om te kunnen opmerken en signaleren, dat een bepaald voorschrift verouderd is (dus geen zin meer heeft). Beleidsuitspraken bevinden zich dus tussen een gebied "erboven", namelijk algemene principes, basisopvattingen, visies, e.d. en een gebied "eronder", namelijk regels, voorschriften, e.d.

Het is mode geworden om van "beleid" te spreken, ook waar dat niet aanwezig is. Zo spreekt men in vele grotere organisaties graag van een "beleidsbeslissing van de directie", ook als deze in een of ander concreet probleem de knoop heeft doorgehakt, zonder dat duidelijk is op grond van welk "beleid" dat is geschied. In dat geval zou men eigenlijk van een "machtsbeslissing" moeten spreken, maar dat klinkt natuurlijk niet zo mooi.

Waar werkelijk beleid aanwezig is, neemt iedereen beslissingen op grond van het beleid - hetzij het "ondernemingsbeleid" of de specifieke uitwerkingen daarvan voor de deelgebieden en functies van de organisatie.

Het zal dus duidelijk zijn, dat het hier ontwikkelde begrip beleid in principe op alle niveaus van een organisatie een rol speelt. Ook de schoonmaakster kan een beleid hebben voor de wijze, waarop ze de lokaliteiten wil schoonhouden. Van samenhangend en consistent beleid in een organisatie is sprake, als een dergelijk deelbeleid zinvol ingepast is in meer omvattende beleidsstelsels (b.v. dat voor alle onderhoudswerkzaamheden), tenminste daar niet mee in strijd is.

De term "beleidsbeslissing" heeft alleen zin, wanneer het de beslissing betreft een bepaald beleid in te voeren. dat zou inderdaad de taak van een directie moeten zijn, die dan het nemen van concrete beslissingen op grond van dat beleid heeft gedelegeerd. Zij toetst van tijd tot tijd genomen beslissingen om te zien of deze in de geest van het beleid zijn genomen of dat het bestaande beleid verduidelijkt of gewijzigd dient te worden. Dat betekent

overigens voor de betrokkenen een steeds doorgaand leerproces, een leerproces dat onmisbaar is voor de ontwikkeling van management.

De genoemde functies en kenmerken van beleid roepen steeds meer de vraag op, wat erin (bestaande) organisaties zou kunnen en moeten gebeuren om over beleid te beschikken, dus naar de **ontwikkeling van beleid**. (Daarop wordt ingegaan in de syllabus "Beleid en beleidsontwikkeling II", nr. 5579.) Inzicht in het proces van beleidsontwikkeling zal het inzicht in wat beleid is en voor een organisatie kan betekenen nog in bepaalde opzichten kunnen verdiepen.