

LEIDING GEVEN DOOR MIDDEL VAN GEËXPLOCITEERD BELEID

De ontwikkeling van een beleidsconceptie

We hebben onderscheid gemaakt tussen een stijl van leiding geven en een beleidsconceptie. In elke organisatie ontwikkelt zich in de loop der tijd een door personen gedragen stijl van leiding geven, welke zich manifesteert in en door de beslissingen die zij nemen. De leidbeelden en wezenlijke criteria achter deze beslissingen zijn voornamelijk onbewust of tenminste nooit helder uitgekristalliseerd en niet in het gemeenschappelijk bewustzijn van de beleidsdragers aanwezig. Tijdens de pionierfase van een organisatie zijn de condities om op deze wijze met succes te kunnen handelen meestal nog aanwezig.

Hoe meer echter de organisatie groeit of de opgaven waarvoor de organisatie zich ziet geplaatst veranderen, dan wel veranderingen in de omgeving optreden, des te meer groeit de behoefte aan een uniforme beleidsconceptie. Deze behoefte aan een meer geëxpliciteerd beleid geldt zowel voor de organisatie als geheel, als voor onderdelen daarvan.

Hoe komt nu een beleidsconceptie in het algemeen tot stand? Meestal gebeurt dat als volgt, dat directie- of bestuursleden bij elkaar gaan zitten, om door middel van discussie een nieuwe policy (beleid) te formuleren. In andere gevallen wordt een commissie benoemd met de opdracht een conceptbeleid te schrijven. Grote organisaties hebben stafafdelingen gevormd, wiens opgave het is lange termijn-doelen, beleid, strategieën en ontwikkelingsplannen te ontwikkelen. Als alles goed gaat worden doelstellingen, strategie en het beleidsconcept met of zonder veranderingen goedgekeurd en tot officieel beleid verheven.

De ervaring heeft echter steeds weer geleerd, dat het effect van zo'n beleid in de praktijk vaak teleurstellend gering is. Het aantal fraaie principes en richtlijnen blijkt slechts een papieren bestaan te leiden, doordat het bij concrete beslissingen meestal wordt verwaarloosd. Oorzaak daarvan is o.a., dat de principes zó algemeen gesteld zijn, dat veel mensen, die voor een beslissing staan, hetzij de samenhang met hun concrete situatie niet herkennen, hetzij dat de beleidsuitspraken geen antwoord inhouden voor de problemen waarmee zij in de concrete situatie worstelen. Alleen degenen die aan de beleidsconcepten hebben gewerkt en aan de discussies daarover hebben deelgenomen, hebben ervan geleerd en proberen het nieuwe beleid in de praktijk gestalte te geven. Het nieuwe beleid leeft in hen, zij zijn ervoor gemotiveerd en zij begaan er minder fouten tegen bij het nemen van beslissingen, omdat zij de samenhangen kennen.

"Gedacht beleid" en "gedaan beleid"

Beleid waarnaar bewust of onbewust gehandeld wordt, noemen we **gedaan beleid** of feitelijk beleid. Beleid daarentegen, dat via gedachten wordt uitgedrukt en in woorden (schriftelijk) is geformuleerd, noemen we **gedacht beleid**.

Een officieel, in de vorm van gedachten vastgelegd beleid is pas dan zinvol, indien het tot gedaan beleid wordt, dat wil zeggen, dat er in het dagelijkse doen en laten naar gehandeld wordt. Dit betekent, dat het proces van beleidsvorming **niet** afgesloten behoort te zijn als de nieuwe conceptie is geformuleerd.

Is eenmaal het nieuwe beleidsconcept geformuleerd, dan komt de volgende fase in het proces, namelijk het realiseren van het voorgenomen beleid. Pas indien dit nieuwe beleid op een vanzelfsprekende wijze tot leidraad voor concrete beslissingen is geworden - en dus oude, onbewust gehanteerde criteria heeft vervangen - dan is de ontwikkeling van het beleid tot een einde gebracht. De realiseringsfase wordt vaak onderschat. De realisering van een nieuwe beleid brengt gevolgen met zich mee, zoals nieuwe of gewijzigde functies, organisatievormen of werkwijzen en middelen, alsmede nieuwe of veranderde inzichten, vaardigheden en houdingen van mensen. Zoals bekend, roept zoiets echter weerstanden op. Bestaande inrichtingen, meningen, gewoonten, enz. vormen als het ware een muur tegen de verwerkelijking van een nieuw beleid, zelfs als niemand - op het vlak van het denken - aan de juistheid van het beleidsconcept twijfelt!

Voorwaarde voor de verwerkelijking van een nieuw beleid is dan ook, dat de mensen ermee instemmen omdat het als juist en ter zake doende wordt **beleefd** voor de beslissingen die zij in hun praktische situatie moeten nemen. Dit houdt in, dat het hun besluitvorming ook werkelijk vergemakkelijkt - doordat men nl. sneller tot overeenstemming komt of een concept bereikt en de communicatie met anderen beter verloopt - en doordat het beleid hen de totaliteit van de samenhangen waarmee rekening gehouden moet worden, doorzichtiger maakt.

Wij zouden deze omstandigheid willen betitelen met de uitdrukking **beleefd beleid**. **Gedacht beleid** kan eerst dan tot **gedaan beleid** worden als het in positieve zin **beleefd beleid** is geworden.

In elke organisatie kan men zich de vraag stellen of het officiële beleid bij de mensen "leeft" en hoe het beleefd wordt. Daarvan zal afhangen of dit beleid ook inderdaad **bestaat**, d.w.z. werkzaam is.

Beleidsontwikkeling als cyclisch proces

De vraag is nu hoe een beleidsconceptie tot stand komt die niet alleen maar door een paar mensen gedacht wordt, maar in het betrokken onderdeel van de organisatie ook beleefd en gedaan wordt. Het daarvoor noodzakelijke proces wordt in het navolgende in grote trekken beschreven.

Nieuw beleid wordt sneller geaccepteerd en in de bestaande organisatie verwerkelijkt, naar de mate waarin het niet alleen is herleid uit wat degenen die in eerste aanleg het beleid het licht hebben doen zien zich ervan voorstellen, op grond van hun wensen en opvattingen, maar ook wanneer het opgebouwd is op grond van een analyse van de feitelijke situatie.

Zo'n analyse gaat uit van de volgende vragen:

- hoe wordt tegenwoordig in een bepaald onderdeel van onze organisatie gehandeld en beslist?
- welke criteria, tradities en dergelijke, dus welk (onbewust) "gedaan beleid" ligt daaraan ten grondslag?
- welke problemen en behoeften wat betreft beleid zijn eigenlijk in de praktijk zichtbaar voorhanden?

B.v. de behoefte aan een duidelijker, consistentere beleid aangaande aanname van nieuw personeel.

Met een analyse als bovenbedoeld begint de cyclus van **beleidsontwikkeling**. Daaruit blijken de eigenlijke problemen die vragen om nieuwe beleidsvragen. Pas daarna kan men zich gedachten gaan vormen over hoe een nieuw beleid eruit zou moeten zien, met andere woorden een beleidsconcept ontwerpen.

NB.: Deze werkwijze berust op dezelfde logica als waarmee bij voorbeeld een opleiding ontwikkeld wordt. Opleidingsdoelen en daarvan afgeleide programma's worden niet zonder meer uit algemene overwegingen afgeleid, zoals "wat anderen behoren te kunnen en te weten", maar uit opleidingsbehoeften van de betrokkenen. Opleidingsbehoeften die zichtbaar worden, nadat de feitelijke situatie waarin de betrokkenen zich bevinden, is geanalyseerd. Iets dergelijks geldt ook voor het stellen van doelen en het maken van plannen op andere gebieden.

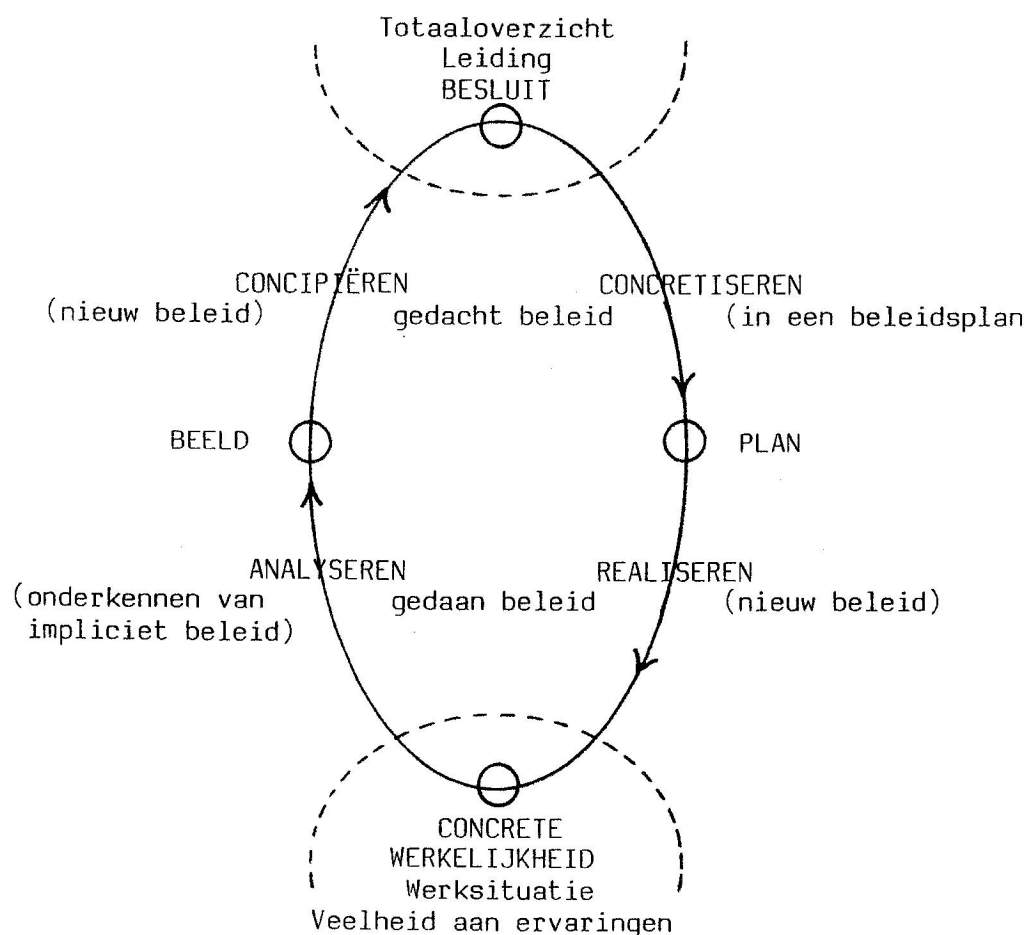
Is nu het nieuwe beleid geconcipieerd en voorlopig geformuleerd, dan volgt de fase van toetsen en vergelijken, met aangrenzend en omvattend beleid, met andere gebieden en toetsing door het algemene management. Zo mogelijk wordt hiermee natuurlijk al rekening gehouden tijdens het concipiëren. Bij zo'n toetsing gaat het om vragen als: "in hoeverre is nu het inkoopbeleid in overeenstemming met het kwaliteitsbeleid" of "het carrièrebeleid met het overige personeelsbeleid?"

In de laatste fase valt ten slotte het **principebesluit** om dit beleid tot richtlijn voor toekomstig handelen te laten zijn. Principebesluiten bevatten overwegend nog te algemene uitspraken, die dan ook dichter naar de praktijk vertaald moeten worden, willen ze tot gedaan beleid kunnen worden.

Het proces dat daarna volgt is weer in twee hoofdfasen te onderscheiden:

1. Het maken van een plan voor een reeks acties en maatregelen, nodig om het voorgenomen beleid te realiseren - het zogenaamde **beleidsplan**. Tijdens dit deel van het proces worden de principebesluiten tot leven gebracht, d.m.v. concrete voorstellingen bij de betrokken mensen.
2. De uitvoering van het plan in de werkelijkheid. Daarmee is het proces van beleidsontwikkeling weer bij zijn uitgangspositie, nl. de werksituatie, teruggekeerd en is de cyclus afgesloten.

Wij vatten dit proces samen in het volgende beeld:



Bovenaan het beeld is het gebied van denken, onderaan dat van het handelen. De cyclus begint met de concrete werkelijkheid, daar waar mensen bezig zijn en hun ervaringen opdoen.

Door waarneming en analyse van concrete situaties krijgt men **een beeld** van de werkzame krachten, problemen en behoeften, enz., zoals die in de werkelijkheid voorkomen. In dit beeld is het in de situatie onbewust werkzame beleid tot bewustzijn gebracht. Men kan ook zeggen, het gedane beleid kan nu gedacht worden zodat het vooreerst in het gebied van het denken aangevuld of veranderd kan worden.

Indien als gevolg van dit denkproces een bruikbaar beleidsconcept ontstaat, voert dat tot het **besluit** een nieuw beleid te aanvaarden.

In het daaropvolgende wordt het gedachte beleid verdicht tot een **plan**, dat aangeeft hoe men zich voorstelt en voorneemt dit beleid in de organisatie te verwerkelijken.

Door de activiteiten (organisatorische maatregelen, omschelingen, e.d.) die daarop volgen wordt het nieuwe beleid in de bestaande werkelijkheid geïntegreerd.

Wie is voor beleidsontwikkeling verantwoordelijk?

Het slagen van een dergelijk proces hangt - afgezien van de manier waarop het verloopt - óók af van wie erbij betrokken zijn en eraan deelnemen. Vanzelfsprekend wordt deze cyclus slechts dan werkelijk doorlopen (en blijft het onderweg niet ergens steken) als er een voldoende krachtige "motor" bestaat, d.w.z. een paar gemotiveerde (leidinggevende) medewerkers, die het belang van de zaak inzien en die bereid zijn om de zaak te dragen. Bovendien moet de topleiding het proces willen en de betreffende groep ondersteunen.

Het is **niet** voldoende indien iemand ermee belast wordt een onderzoek te doen in een bepaald bedrijfsonderdeel om vervolgens de uitkomsten ervan aan een commissie voor te leggen, die er dan een beleid uit concipieert, dat door de topleiding vervolgens tot "wet wordt verheven"! In de fase van observatie, onderzoek naar en analyse van de bestaande situatie behoren de betrokkenen van de betreffende afdeling zoveel mogelijk ingeschakeld te worden, opdat zij zich zelf een beeld kunnen vormen van de onbewuste criteria achter hun eigen beslissingen (en die van hun voorgangers) en bestaande inrichtingen (procedures, vormen, e.d.). Pas dan zijn ze werkelijk geïnteresseerd in een nieuw concept en verwerpen ze zich er niet meer tegen, als iets dat naar hun mening onpraktisch en bedreigend is. Een deel van degenen die de analyse heeft meegemaakt en meebeleefd, behoort eigenlijk ook mee te werken aan het concipiëren van het nieuwe beleid. Iets dergelijks geldt ook voor de derde en de vierde fase van de cyclus.

Wil men zo'n proces voor de eerste keer in- en doorvoeren, dan zal er aanvankelijk veel tijd en energie in gestoken moeten worden, in het bijzonder om twijfels en weerstanden bij de medewerkers weg te nemen. Is het echter eenmaal op bevredigende wijze verlopen, dan zal de ontwikkeling van weer andere beleidsconcepten wezenlijk sneller en eenvoudiger in zijn werk gaan.

De medewerkers leren daarbij namelijk meer conceptueel te denken en zijn daardoor beter in staat om gemeenschappelijke oordeelsvormingsprocessen aan te gaan om met meer zekerheid beslissingen te nemen.

In de meeste organisaties is een beleids-denken nog nauwelijks ontwikkeld, ofschoon (of ofschoon het feit), dat woorden als doelstelling, principes, strategie en beleid vaak worden gebruikt. Veel leidinggevendenden gebruiken het grootste deel van hun tijd voor de zogenaamde acute problemen en de besprekingen daarover ('trouble shooting').

Zij zijn derhalve van mening ook geen tijd te hebben voor vragen van conceptuele aard en zien niet in, dat het merendeel van de problemen eigenlijk het gevolg zijn van het ontbreken van een bewust en samenhangend beleid.

Is eenmaal een aanvaard en duidelijk beleid aanwezig, dan kunnen de meeste situationele beslissingen ook op de lagere niveaus door de ter zake kundigen worden genomen. Hierdoor krijgt het hogere leidinggevende niveau de meeste tijd vrij ten behoeve van conceptuele vraagstukken en voor het verder ontwikkelen en vernieuwen van beleid.