

Innoveren met Beleid

Innoveren met Beleid

Beleidswerk voor sociale professionals

Phil Birkenhäger

Omslag: Anneke Birkenhäger - de la Rie

© 2016 Phil Birkenhäger

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, hetzij mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voor zover het maken van verveelvoudiging uit dit werk is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl).

ISBN: 9789402150261

NUR: 805

p.birkenhager@kpnmail.nl

Eerste druk 2016

Voorwoord

Goed beleid draagt bij aan het bevorderen van welzijn of het lenigen van noden van een doelgroep. Het vertrekt bovenal vanuit het belang van degenen waarop het gericht is. Goed vormgegeven beleidsprocessen *betrekken* niet alleen die doelgroep, maar *vertrekken* ook vanuit de capaciteiten en belangen daarvan. Met oog hierop is het belangrijk dat degenen die beleid uitvoeren en daarbij rechtstreeks met cliënten werken hun stem laten horen. Sociale professionals dus.

Beleid is een thema waarvan het grote belang voor de hedendaagse sociale praktijk in schril contrast staat met de geringe belangstelling ervoor van de gemiddelde sociale professional. Of het nu gaat om instellingsbeleid of om beleid in meer algemene zin. Onze professionele omgeving is vergeven van beleid. Wellicht is er meer beleid dan ons lief is, of het verkeerde soort beleid. Het paradoxale daarvan is dat professionals die in rechtstreeks contact staan met cliënten, patiënten of burgers zelf het beleid van hun instelling belichamen. Volgens Lipsky (2010) *zijn zij zelfs het beleid*, waaraan zij bij iedere ontmoeting met een leerling, cliënt of patiënt vormgeven via talloze ‘on the spot’ beslissingen. Hoezo een ver van mijn bed show?

Als we de term ‘beleid’ bij wijze van gedachtenexperiment nu eens vervangen door de term ‘vernieuwing’ of ‘sociale innovatie’ dan verandert het beeld totaal. Natuurlijk willen we allemaal innoveren en vernieuwen! We zullen ook wel moeten. Dat voor deze termen de handen wel zo gemakkelijk op elkaar gaan is welbeschouwd opmerkelijk. Beleid en innovatie vormen immers een onverbreekelijke twee-eenheid. Verrassend? Ik durf de stelling aan dat er geen vernieuwing tot stand komt zonder beleid en omgekeerd geen beleid tot stand komt zonder vernieuwing. Vandaar de titel van dit boek: ‘Innoveren met beleid’.

Beleid suggereert orde en het beschikken over een richtinggevend kader, maar schijn bedriegt. Het beleidsproces zelf wordt meer gekenmerkt door onzekerheid, weerstand, conflict en ambiguïteit. Soms is beleid lastig te interpreteren, of conflicteert het met ander beleid. Soms lijkt het te ontbreken. Dat laatste wil zeggen dat er geen geformaliseerd beleid is. Het zal dan moeten worden herleid uit dagelijkse praktijken. Beleid is een verre van eenduidige term. Men kan er bijvoorbeeld een brede oriëntatie onder verstaan (‘het beleid is hier transparantie’), een specifiek commitment (‘zo gaan we het doen’), of een weergave van wat als een normale praktijk wordt gezien (‘beleid om studievertraging te voorkomen’).

Sociale professionals spannen zich in om anderen in hun kracht te zetten. Maar hoe krachtig zitten zij zelf eigenlijk aan tafel als het om hun professionele omgeving gaat? Participeren in beleidswerk betekent uitstijgen boven strikt gedefinieerde functionele rollen. Het betekent ook bezig zijn met organisatiebrede issues, met politieke processen in een organisatie en met het toelaten van andere perspectieven.

Dit boek beoogt een gids te zijn in de boeiende maar ingewikkelde wereld van beleid. Het is ontstaan vanuit de behoefte om een aantal bestuurskundige inzichten op een samenhangende en voor studerende professionals toegankelijke en bruikbare manier bij elkaar te brengen. Het is met name, maar niet uitsluitend gericht op de sectoren zorg, welzijn en onderwijs. De focus ligt daarbij vooral op het instellingsniveau. De lezer wordt begeleid op zijn of haar pad om zelf vorm te geven aan een stukje nieuw beleid en zal onderweg kennismaken met een aantal elementaire begrippen en concepten. Soms hebben deze een praktisch en soms ook een wat meer theoretisch karakter. Zoals het beheersen van de taal van een samenleving in onmisbaar is om daarin te kunnen participeren, geldt dat meer in het bijzonder voor beleidstaal om te kunnen acteren in de beleidsarena.

Dit werk had niet tot stand kunnen komen zonder gedurende een reeks van jaren lessen in deze materie te hebben mogen verzorgen voor (deeltijd)studenten van verschillende studierichtingen en -niveaus. Hun vrijwel altijd zinvolle opmerkingen, vragen, worstelingen en ingevingen zijn van onschatbare waarde geweest en vormden een doorlopende bron van inspiratie. Graag wil ik mijn vrienden en collega's die bereid waren om mij 'on the flight' van de nodige feedback te voorzien daarvoor hartelijk danken. Ook ben ik mijn gezin dankbaar voor de tijd en ruimte die mij werd gegund om dit werk in een publiceerbare vorm te gieten. Feedback en suggesties ter aanvulling en verbetering van deze eerste uitgave zijn van harte welkom.

Phil Birkenhäger
Enschede, juni 2016

Inhoudsopgave

| | |
|--|------------|
| Inleiding | 1 |
| 1 Agenderen | 5 |
| 1.1 De kern van beleid..... | 5 |
| 1.2 Beleidsissues..... | 7 |
| 1.3 Agenderingstheorie..... | 13 |
| 1.4 Beleidsprobleem | 17 |
| 1.5 Beleidsdoel..... | 20 |
| 1.6 Beleidsopdracht..... | 22 |
| 1.7 Beleidsvoorstel | 28 |
| 1.8 Framing..... | 30 |
| 2 Verkennen en analyseren | 38 |
| 2.1 Beleidsdriehoek..... | 39 |
| 2.2 Woordwolk | 51 |
| 2.3 Woordspin..... | 54 |
| 2.4 Veldmodel | 56 |
| 3 Strategie | 63 |
| 3.1 Strategie en beleid..... | 64 |
| 3.2 Kleine of grote stappen?..... | 65 |
| 3.3 Feiten en interpretaties..... | 67 |
| 3.4 Typen beleidsproblemen..... | 69 |
| 3.5 Beleidsstrategieën | 71 |
| 3.6 SWOT schema als strategisch hulpmiddel | 73 |
| 3.7 Nudging | 76 |
| 4 Ontwerpen | 80 |
| 4.1 Assumpties..... | 80 |
| 4.2 Argumentatie | 82 |
| 4.3 Doelen en middelen | 84 |
| 4.4 Doelboom | 90 |
| 4.5 Heen en weer denken..... | 100 |
| 4.6 Neutraliteit..... | 102 |
| 5 Implementeren | 109 |
| 5.1 Coördinatie..... | 110 |
| 5.2 Planning en prioritering..... | 114 |
| 5.3 Risico's | 115 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.4 | Kosten en baten..... | 121 |
| 5.5 | Weerstand | 123 |
| 6 | Evalueren | 127 |
| 6.1 | De kern van evalueren | 128 |
| 6.2 | Grondvormen van beleidsevaluatie | 131 |
| 6.3 | Het meten van prestaties | 138 |
| 6.4 | Een framework voor evaluatie | 142 |
| 6.5 | Evalueren als proces in beleids- en besluitvorming | 146 |
| 7 | Cultuur | 149 |
| 7.1 | Organisatiecultuur | 150 |
| 7.2 | Cultuur en routines..... | 155 |
| 7.3 | Beleid en betekenis..... | 157 |
| 7.4 | Coalities in beleid | 159 |
| 7.5 | Culturele Theorie..... | 162 |
| 8 | Macht en beïnvloeding | 166 |
| 8.1 | Wat is macht? | 166 |
| 8.2 | Gezichten van macht..... | 167 |
| 8.3 | Macht en beleid | 172 |
| 8.4 | Macht en politiek gedrag..... | 176 |
| 8.5 | Machtsmechanismen | 179 |
| 9 | Besluitvorming | 185 |
| 9.1 | Colebatch: dimensies van besluitvorming..... | 185 |
| 9.2 | Arrow: principaal-agent relaties | 188 |
| 9.3 | Janis: groepsdenken | 191 |
| 10 | Referenties | 198 |

Inleiding

“Beleid is een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel. De wordingsgeschiedenis van beleid dat tot stand is gekomen dan wel in staat van wording is wordt beleidsvorming genoemd. Beleidsontwikkeling is het ontwerpen van beleid en is daarmee een deelproces van beleidsvorming. Beleidsuitvoering is het proces van tenuitvoerlegging van het beleid nadat het tot stand gekomen is.” (Kuypers, 1986).

Pas als we deze definitie goed tot ons door laten dringen, blijkt hoe veelomvattend deze is maar ook hoeveel vragen zij oproept. Beleid wordt enerzijds gezien als een systeem dat wordt gekenmerkt door een zekere logica. Maar welke logica? En wat zijn die elementen? En wat betekent het precies als beleid ‘in wording’ is? Wat voor soort gebeurtenissen zijn daarbij wel of niet relevant? Als de vorming van beleid meer is dan het ontwerpen ervan, waaruit bestaat dan dat meerdere? En wordt beleid echt pas uitgevoerd nadat het ‘tot stand is gekomen’? En wat houdt dat tot stand komen in?

Omdat beleid in een dynamische context wordt gecreëerd komen er ook elementen van grilligheid en onvoorspelbaarheid bij kijken. De definitie van Kuypers zinspeelt op een lastige verhouding, namelijk die tussen ambachtelijkheid en creativiteit aan de ene kant en politiek en besluitvorming aan de andere kant. Het geschetste spanningsveld is permanent aanwezig en loopt ook als een rode draad door dit boek. Als de lezer na het bestuderen ervan terugkijkt naar deze definitie kan hij of zij hopelijk een eigen antwoord geven op de opgeworpen vragen. Definities in de trant van doelen die worden bereikt door het inzetten van bepaalde middelen en activiteiten in een bepaalde tijdsvolgorde zoals bijvoorbeeld van Hoogerwerf (1991, 1998) zijn misschien meer gangbaar. Deze doen echter minder recht aan het dynamische karakter van beleid en aan het genoemde spanningsveld. Elke definitie is uiteindelijk echter niet meer dan een manier waarop we ergens naar kunnen kijken. Zo ook deze.

Van *beleid* in formele zin kunnen we pas spreken na vaststelling van een voorstel daartoe. Dat lukt alleen als het op papier staat. Eenmaal uitgeschreven wordt het immers mogelijk over een voorstel tot beleid te communiceren, dit te amenderen, vast te stellen, uit te voeren en te beoordelen (evalueren). De opzet van een beleidsdocument dient zowel houvast te bieden aan de opsteller(s) tijdens het schrijf- en denkproces als aan het lezerspubliek nadat het is

afgerond. De logica van besluitvorming is in de praktijk soms ver te zoeken. Beleidsontwikkeling in de zin van ontwerpen is wel vrij logisch en kan daardoor op een redelijk methodische wijze worden benaderd en onderwezen. Beleid moet uiteindelijk immers als een doordacht en geloofwaardig geheel gepresenteerd worden. De presentatielogica is echter beslist niet dezelfde als de logica van de totstandkoming.

Er is voor gekozen om de opsteller van een voorstel tot beleid min of meer stapsgewijs te begeleiden bij het beleidswerk dat daarbij komt kijken. De keus voor deze stappen is gebaseerd op ervaringen van de auteur bij het begeleiden van de totstandkoming van dergelijke stukken. In de praktijk worden stappen vooruit afgewisseld met stappen zijwaarts en stappen terug. Een enkele gedachte kan tot heroverweging van tal van andere stappen leiden. Alleen door direct te gaan schrijven (en tekenen) is het mogelijk om zaken met elkaar te vergelijken, deze te bespreken, te delen, te verbinden, te herzien et cetera. Het is een illusie om te denken dat de tekst van een beleidsstuk in het hoofd kan worden vastgehouden om deze later in één keer op papier krijgen. Schrijven is een must. Wat opgeschreven wordt is het bezinksel van een complexe kluwen van processen, waar de schrijver zelf actief bij betrokken is en een rol in speelt.

Beleid is een reactie op complexiteit. Het is een poging om deze te reduceren en om daarmee de wereld om ons heen te ordenen. Het is niet zo handig als het beleid daarentegen juist zelf bijdraagt aan het ingewikkelder maken van zaken, hetgeen in de praktijk helaas maar al te vaak gebeurt. Wat wordt opgeschreven komt doorgaans niet alleen voort uit het eigen denken, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval kan zijn bij een essay (letterlijk een 'probeersel') over een bepaald onderwerp. Het is een samenvoeging van de denkkraft van vele betrokkenen.

Beleidswerk is heel breed en per definitie multidisciplinair. Het omvat een groot scala aan activiteiten. Het houdt dus veel meer in dan 'slechts' het schrijven van stukken, om dat eventuele misverstand maar gelijk weg te nemen. Om in beleidsprocessen te kunnen acteren is kennis en kunde nodig die wordt toegepast in een concrete setting. Het vraagt bijvoorbeeld om onderzoeken, evalueren, waarderen, kritisch denken, verklaren, voorspellen, argumenteren, conceptualiseren, synthetiseren, debatteren, plannen, communiceren en interacteren. Dit zijn allemaal werkwoorden. De nadruk in dit boek ligt op actief leren, als denken en doen in een politieke context.

Bij elk hoofdstuk zijn meerdere oefeningen en opdrachten opgenomen die in een eigen professionele situatie kunnen worden toegepast. De oefeningen zijn bedoeld ter verwerking van de stof. Ze worden in een aantal gevallen gevolgd door een korte reflectie of een voorbeeld. De meeste van deze oefeningen kunnen zelfstandig worden gedaan. De opdrachten vergen veelal overleg met

een opdrachtgever uit de organisatie, met collega's of met medestudenten. De uitwerkingen van opdrachten kunnen min of meer rechtstreeks worden overgenomen in een zelf op te stellen notitie. Elk van de eerste zes hoofdstukken leidt tot een concreet (deel)product, dat als bestanddeel van een uiteindelijke beleidsnotitie kan worden benut. Er wordt van uitgegaan dat de lezer zelf een casus of serie praktijken inbrengt die zich leent voor een beleidsmatige benadering.

De eerste zes hoofdstukken volgen min of meer de fasen die volgens gangbare zienswijzen doorlopen worden bij een beleidsproces: de zogenaamde beleidscyclus. De belangrijkste episodes daarvan zijn (1) het agenderen en problematiseren van een kwestie; (2) het zoeken naar en kiezen van alternatieven om die kwestie op te lossen; (3) het ontwerpen van het eigenlijke beleid; (4) het uitvoeren van het beleid en (5) het evalueren van het beleid. De vraag of dit model dient te worden opgevat als beschrijvend of voorschrijvend is een interessante, maar laten we hier verder rusten. Er bestaat nog steeds geen omvattende theorie over beleidsprocessen. Dat fasemodellen gemakkelijk zijn te tekenen en uit te leggen maakt ze aantrekkelijk voor onderwijsdoeleinden. Ook hier wordt op hoofdlijnen de beleidscyclus als kapstok genomen, in de wetenschap dat deze een te simpele voorstelling van zaken is.

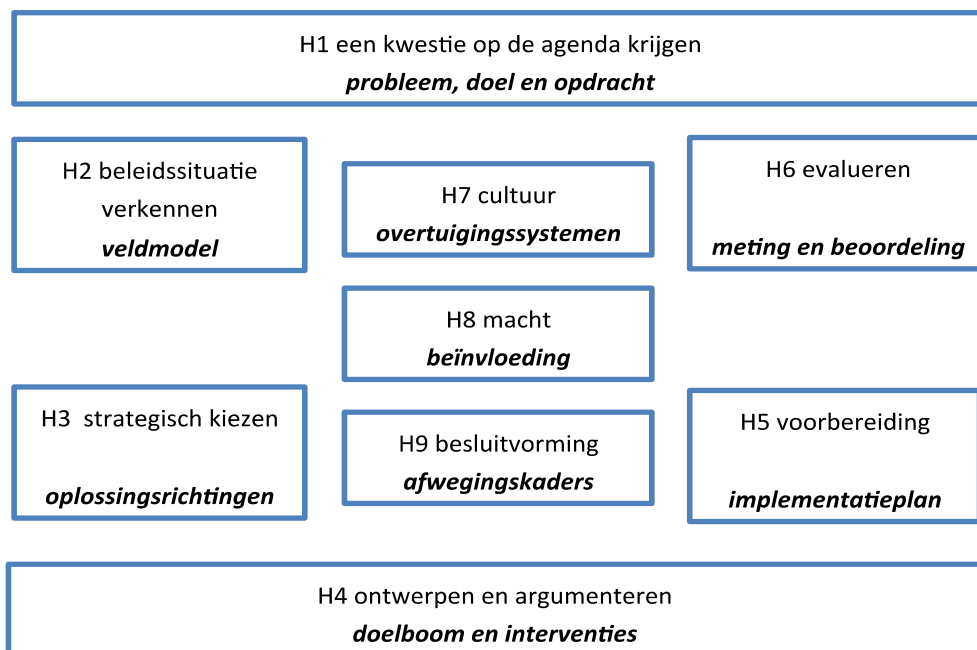
Het introducerende eerste hoofdstuk is gewijd aan het op de agenda krijgen van een kwestie. Agendering is evenzeer een vorm van politiek als van inhoud. Hoe zo'n kwestie gepresenteerd wordt is daarom belangrijk. De boodschap moet immers aankomen en dat gaat niet vanzelf. Daarom wordt naast aan de zogenaamde agenderingstheorie onder andere aandacht geschonken aan het verschijnsel framing. Verder passeren enkele cruciale elementen van elk beleid de revue: de probleemdefinitie, het beleidsdoel, de beleidsopdracht en de opzet en inhoud van een beleidsnotitie.

Om via beleid verbeteringen aan te kunnen brengen in een als problematisch ervaren situatie moeten allerlei beleidsrelevante gegevens worden verzameld en geanalyseerd. Elk beleid is namelijk context-specifiek. In het tweede hoofdstuk staat daarom de verkenning van een beleidssituatie centraal. Deze mondt in de hier gekozen opzet uit in een zogenaamd veldmodel: een grafische weergave van een beleidsvraagstuk. Op basis hiervan wordt een beleidsprobleem nader gespecificeerd en opgesplitst in deelproblemen, waarbij oplossingsrichtingen kunnen worden overwogen en gekozen. De strategieën om tot dergelijke keuzes te komen vormen het onderwerp van het derde hoofdstuk.

In het vierde hoofdstuk wordt het eigenlijke ontwerpen van beleid behandeld. Het gegeven dat er altijd aannames aan zo'n ontwerp ten grondslag liggen wordt besproken, evenals de redeneringen en relaties tussen doelen en

middelen waarop die redeneringen gebaseerd worden. Zodoende ontstaat de architectuur van een beleidsvoorstel. Deze wordt uiteindelijk grafisch weergegeven in de vorm van een schema van doelen en middelen (een zogenaamde *doelboom*). In het vijfde hoofdstuk wordt op basis van datzelfde schema aandacht besteed aan de voorbereiding van de implementatie van concrete beleidsinterventies. Het zesde hoofdstuk staat in het teken van evalueren.

In de rest van de hoofdstukken staat steeds een thema centraal dat niet zozeer kenmerkend is voor een bepaalde episode van het beleidsproces, als wel nuttige inzichten en bruikbare handvatten oplevert onafhankelijk van de fase waarin het beleidsproces zich bevindt. Het zevende hoofdstuk behandelt de relatie tussen cultuur en beleid. Het achtste hoofdstuk is een introductie in de verschijnselen macht en invloed. Het negende hoofdstuk tenslotte tracht enkele perspectieven op besluitvorming vanuit beleidswetenschappelijke literatuur weer te geven. Al met al ziet de opzet van dit boek er schematisch als volgt uit:



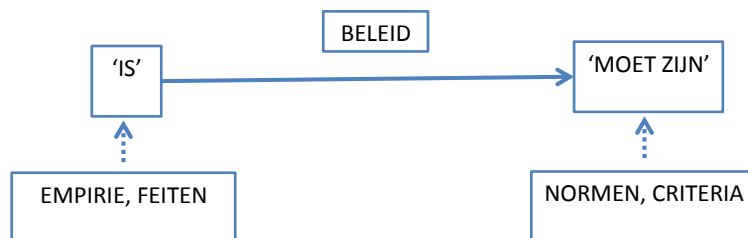
1 Agenderen

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op enkele kernbegrippen die een rol spelen bij beleid in de zin van het creëren van oplossingen voor complexe praktische vraagstukken. Er zal worden stilgestaan bij vragen zoals: wanneer is eigenlijk sprake van een beleidsissue? Hoe kan een beleidsprobleem worden geformuleerd? Wat houdt een opdracht tot het formuleren van beleid in? Wat is een beleidsdoel?

Agendering vormt de eerste fase van formele belevingsvorming. Er zal vooral worden stilgestaan bij de weg waarlangs een beleidsissue al dan niet als zodanig erkend wordt zodat er beleid op gemaakt kan gaan worden. Ook worden enkele aanwijzingen gegeven om te herkennen of sprake is van een issue dat zich ervoor leent om beleidsmatig te benaderen. Tenslotte zal enige aandacht besteed worden aan het vooral in deze fase belangrijke fenomeen framing.

1.1 De kern van beleid

Beleidsinspanningen zijn gericht op het overbruggen van een verschil. Beleid is te zien als het dichten of verkleinen van een kloof tussen een waargenomen huidige situatie en een als meer wenselijk beschouwde toekomstige situatie. In beleidstermen spreekt men van een *discrepantie*. Deze vormt het beleidsprobleem. De manier om ermee te dealen is de beleidsmatige oplossing daarvoor. Beleid is dus per definitie evenzeer *doelgericht* als *probleemoplossend*. Weergegeven in een schema (figuur 1.1):

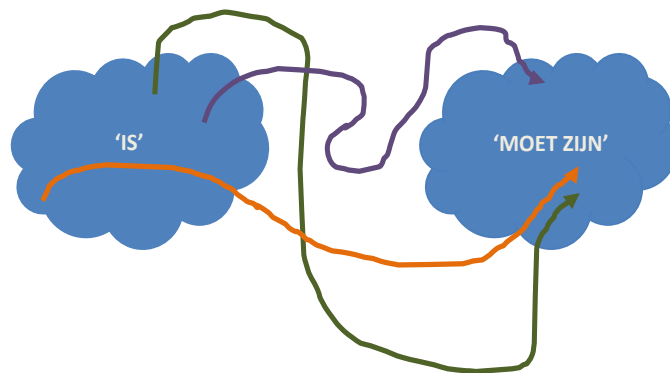


Figuur 1.1 *Beleid overbrugt een kloof*

Als we op deze manier naar beleid kijken brengt dat een drietal aandachtspunten (of zo men wil uitdagingen) met zich mee. Ten eerste: 'de' werkelijkheid bestaat niet, omdat iedereen die anders waarneemt. Dat geldt dus ook voor diegenen die bezig zijn met het maken van beleid. Het eenduidig empirisch vaststellen en beschrijven van een huidige situatie is daardoor onmogelijk. Men kan (en moet) wel streven naar een door betrokkenen min of meer geaccepteerde en gedeelde kijk daarop. Er is immers een werkbare basis voor gezamenlijk handelen nodig.

Het tweede lastige punt is dat voor de gewenste situatie precies hetzelfde geldt. Wat de één als wenselijk ziet, is meestal niet exact hetzelfde of zelfs totaal niet hetzelfde als wat een ander als zodanig beschouwt. Daarbij komt dat 'een visie delen' nog niet hetzelfde is als 'een gedeelde visie hebben'. Normen en criteria die gekozen worden als maatstaf voor een gewenste situatie, het woord zegt het eigenlijk al, zijn per definitie normatief.

En dan is er nog een derde aandachtspunt: de weg tussen wens en werkelijkheid die uiteindelijk bewandeld gaat worden. Voordat die kan worden vastgesteld zullen talrijke keuzes gemaakt moeten worden. Vele wegen leiden naar Rome, maar natuurlijk niet alle. In beeld (figuur 1.2):



Figuur 1.2 *De weg van wens naar werkelijkheid*

Beleed komt niet tot stand via een lineair proces. Het is bijvoorbeeld niet zo dat men altijd eerst een doel kiest, dan het verschil met de huidige situatie gaat analyseren en vervolgens de weg uitdenkt om dat verschil (het beleidsprobleem dus) te overbruggen. Soms ziet men eerst een probleem en wordt daardoor een zoektocht

naar oplossingen getriggerd. Vaak ook heeft men al de beschikking over een oplossing en wordt daarna pas gekeken op welk probleem deze zou kunnen passen. Daarnaast is er nooit sprake van slecht één doel, maar ook van allerlei tussendoelen, nevendoelen et cetera. Kortom: beleid komt niet tot stand via overzichtelijke en rationele stappen. Het heeft meer iets weg van puzzelen, zij het dat een puzzel maar op één manier kan worden opgelost en een beleidsprobleem op tal van manieren. Er bestaat geen 'beste manier' die ongeacht de context, de doelgroep en de actuele situatie toegepast kan worden. Eigenlijk is beleid de kunst van het continue het wiel opnieuw uitvinden.

De elementen: (1) beleidsprobleem; (2) beleidsopdracht; (3) beleidsdoel(en) zijn van cruciaal belang, omdat zij ankerpunten van elk beleid vormen. In de rest van dit hoofdstuk zal voornamelijk aandacht worden geschonken aan deze elementen. Maar eerst volgen nu enige aanwijzingen met betrekking tot het kiezen van een geschikt issue en het formuleren van een heldere aanleiding.

1.2 Beleidsissues

Beleid kan in principe betrekking hebben op een grenzeloos aantal onderwerpen. Een eerste inperking is dat het daarbij steeds gaat over zaken die het niveau van het individuele belang overstijgen. Een alarmerend hoge uitval in een bepaald zorgtraject kan bijvoorbeeld worden gezien als een beleidsissue. Een tweede inperking is dat er geen eenduidige oplossing voorhanden is. Het afhaken van een individuele zorgvrager is dus geen beleidsissue, ook niet als de redenen ervoor onbekend of omstreden zijn. De inperkingen (overstijgend belang, geen eenduidige oplossing voorhanden) gelden gelijktijdig: het is 'èn, èn'.

Vaak heeft men intuïtief en op grond van de eigen werkervaring wel een paar onderwerpen of thema's die in aanmerking komen voor een beleidsmatige benadering. Soms zijn de zogenaamde *pending issues* (hangende kwesties) expliciet bekend in een organisatie of instelling. Indien men vrij is in de keuze kunnen verschillende wegen bewandeld worden. Het aandachtig volgen van het nieuws en de actualiteiten die betrekking hebben op de doelgroep van de eigen organisatie of branche ligt voor de hand. Het nagaan waar de eigen persoonlijke of professionele belangstelling naar uitgaat eveneens.

Ook kan inspiratie worden geput uit onlangs bezochte conferenties of gelezen vakliteratuur. Collega's, vrienden en bekenden kunnen daarnaast ook goede ideeën hebben. Het verdient de voorkeur een thema te kiezen dat iets losmaakt, waarvoor men echt wilt gaan, of nog anders gezegd iets te kiezen waarvan het hart sneller gaat kloppen.

Opdracht 1.2.a

Bedenk drie thema's die in aanmerking komen voor een beleidsmatige benadering en noteer deze. Ga voor elk daarvan na wat de relevantie ervan is of zou kunnen zijn voor de eigen organisatie, of in meer brede zin voor de doelgroep die door die organisatie wordt bediend. Maak daarbij gebruik van eigen kennis en ervaring, die van anderen, of doe het gewoon intuïtief.

Niet op elk thema kan en zal beleid worden gemaakt. Als de problematische aspecten van een bepaalde situatie door een groep medewerkers worden gevoeld, geïnterpreteerd en geuit is dit wel een eerste stap in die richting. Het thema staat dan nog niet formeel op de kaart. Wel staat het in beleidstermen uitgedrukt dan op de zogenaamde *informele agenda*. Daarmee wordt bedoeld dat het zaken betreft waar meerdere collega's in de wandelgangen of anderszins over spreken en denken. Men realiseert zich dat er frictie of onbalans is en dat het eigenlijk anders zou moeten, maar weet niet precies hoe. Pas als personen die binnen een organisatie een rol vervullen in het tot stand komen en vaststellen van beleid (zogenaamde *beleidsactoren*) zo'n kwestie binnen de organisatie *kunnen* (!) en *willen* aanpakken, spreken we van een *beleidsissue*.

Opdracht 1.2.b

Welk van de drie bij de vorige opdracht benoemde thema's zouden gegeven de genoemde voorwaarden als beleidsissue kunnen worden aangemerkt? Als daarvoor geen enkel thema in aanmerking komt, zoek dan naar een ander thema waar dat wel voor geldt.

Soms worden issues succesvol gepusht door professionals, vaak geeft druk van buitenaf de doorslag. Soms ook is de tijd er als het ware rijp voor. Er kunnen echter allerlei redenen zijn waarom een issue dat door sommigen als prangend wordt gezien toch niet op de formele beleidsagenda terechtkomt. Vaak moeten situaties eerst ernstig

verslechteren voordat het besluit wordt genomen tot beleidsmatig interveniëren. Dikwijls blijken zelfs meerdere incidenten of crises nodig te zijn voordat ergens beleid op gemaakt wordt. Het agenderen van een issue gaat kortom niet vanzelf. Een van de verklaringen daarvoor is dat met de wijze waarop een probleem gedefinieerd wordt *belangen* en *posities* gemoeid zijn. Beleid raakt namelijk aan de rol en de status van degenen die bij de totstandkoming en uitvoering ervan betrokken zijn.

In gesprek met de opdrachtgever

Iedereen kan andere ideeën hebben over waarom iets wel of niet een probleem is, en heeft ook een eigen belang om dit wel of niet als probleem voor te stellen. Dat maakt het spannend maar ook wel een beetje lastig. Het is goed als men zich daarvan bewust is.

Het verdient aanbeveling om van tevoren na te gaan of de opdrachtgever voldoende tijd en aandacht beschikbaar heeft om de totstandkoming van een voorstel tot beleid rond het te kiezen issue te ondersteunen en begeleiden. Ook is het verstandig om te achterhalen hoe de opdrachtgever zelf in het issue zit. Men krijgt dan allicht een gedeeltelijk inzicht in wat diens belang is bij de mogelijke uitkomsten van zo'n beleid. Dit kan het beste door er gewoon naar te vragen. Interpreteren of iets aannemen is indirect, men zit er dan snel naast. Informatie van de opdrachtgever is nodig om een product te kunnen maken dat aan zijn of haar verwachtingen voldoet.

Los van de verwachtingen ten aanzien van het voorstel zelf zal goed moeten worden doorgevraagd op wat de opdrachtgever voor ogen staat met het beleid. Een opdracht bevat altijd een doel, hoe globaal ook. Helemaal in het geval van een aangereikte opdracht zal men zich er altijd van moeten vergewissen wat er reeds aan bestaand beleid is en hoe de actuele vraag die nu gesteld wordt zich daartoe verhoudt. Op welk probleem beoogt het te schrijven voorstel een reactie (antwoord) te zijn?

Eigenlijk moeten dus dezelfde stappen worden doorlopen als bij het zelf bedenken en voorstellen van een issue. Het enige wezenlijke verschil is dat het niet meer geplugd hoeft te worden. Misschien zijn er dan ook wat meer achterliggende materialen en bronnen voorhanden. De geschiedenis van het beleidsissue kan echter ook juist belemmerend werken. Zeker als eerdere pogingen om dit op te pakken minder succesvol waren, of onderweg ergens zijn blijven

steken. Tenslotte is het goed om een inschatting te maken of de uit te werken opdracht haalbaar is gezien de beschikbare tijd.

Geschiktheid van een issue

Vaak vragen studenten of een onderwerp niet te breed is. Het antwoord daarop luidt steevast dat het onderwerp op zichzelf nooit te breed of smal kan zijn. Dat geldt echter wel voor het beleidsissue dat ter hand zal worden genomen. Dat kan namelijk niet zomaar over alles onder de zon gaan, maar vraagt om focus. Het meest cruciale aspect is dat er een doel aan te verbinden moet zijn. Alle (voorgenomen) beleidsinspanningen worden via verschillende stappen op dat doel uitgelijnd. Hoe dat precies in z'n werk gaat, wordt in latere hoofdstukken uitgewerkt. Een andere voorwaarde is dat het betrekking heeft op een *actueel* als problematisch ervaren situatie. Een beleidsissue betreft dus een kwestie waar op dit moment een en ander over te doen is.

Daarnaast wordt een geschikt issue gekenmerkt door op z'n minst enige mate van *onzekerheid*. Als de oplossing voor de hand ligt, of als iedereen het daar over eens is en de benodigde kennis om deze te implementeren ook al beschikbaar is, heeft het natuurlijk geen zin om er uitgebreide analyses op los te laten. Laat staan om er een beleidsnotitie over te schrijven. Dat zou zonde van de tijd zijn. Zo'n kwestie moet men gewoon gaan regelen. Een probleem waarbij weinig of geen verschillende en dus potentieel botsende perspectieven, overtuigingen, waarden en normen aan de orde zijn, is ook minder geschikt, omdat dan sprake is van te weinig *ambigüiteit*. Het biedt dan onvoldoende aangrijpingspunten om van te leren wat er allemaal komt kijken bij de vorming van het beleid. Daarmee doet men zichzelf tekort.

Of er nu zelf een issue wordt ingebracht of dat het wordt aangereikt: essentieel is dat er iemand als opdrachtgever optreedt die de inspanningen om tot een beleidsontwerp te komen bekrachtigt. Een beleid in de zin van een vastgesteld beleidsontwerp kan namelijk nooit tot stand komen zonder opdrachtgever. Dit betreft twee cruciale besluiten aan de voor- en achterkant van het ontwerpen van elk beleid: (1) de opdrachtgever is een beleidsactor, bevoegd om op het gebied waar het over gaat opdrachten tot het ontwerpen van beleid te geven; (2) deze zelfde actor zal het straks ook vaststellen, opdat het beleidsvoorstel van voorstel tot beleid wordt.

Als de genoemde punten in acht worden genomen, heeft men als het ware een checklist. Aan de hand hiervan kan worden ingeschat of een issue zich er gegeven de situatie toe leent om beleid op te maken. Natuurlijk helpt het als de opdrachtnemer enigszins bekend en vertrouwd is met de inhoudelijke materie waarover het gaat en de achtergronden van de kwestie kan plaatsen. Nog mooier is het als deze er ook echt iets over te melden heeft en mensen kent en kan benaderen die er een sleutelrol in spelen.

Opdracht 1.2.c

Wellicht zijn er nu enkele min of meer concrete issues overgebleven die verder uitgewerkt kunnen gaan worden. Wat kan worden opgemerkt ten aanzien van de dimensies actualiteit, onzekerheid en ambiguïteit?

Verkopen van een issue

Om aandacht te vragen voor goede ideeën is het nodig bepaalde tactieken te gebruiken die de kans vergroten dat ze worden opgepakt. Deze tactieken worden door Buchanan (2011) ook wel aangeduid als *issue selling*. Sommigen zien het toepassen van verkooptechnieken bij beleidskwesties als onethisch. Een ethische dimensie komt in het spel waar belangen strijdig zijn met elkaar. Als men iets wil bereiken blijken abstracte ethische principes echter niet altijd even gemakkelijk te vertalen naar concrete situaties die om ingrijpen vragen.

Datgene wat wordt voorgesteld zal als belangrijk en urgent moeten worden gepresenteerd. Waarschijnlijk zullen ook bepaalde kenmerken van het voorstel wat worden uitvergroot en andere wat minder benadrukt, om er de handen voor op elkaar te krijgen. Men is daarmee feitelijk politiek aan het bedrijven. Beleid maken gaat niet zonder politiek. In het hoofdstuk over macht wordt daar nader op ingegaan. Nu richten we ons op het handig verpakken en verkopen van issues.

Het is van groot belang aandacht te hebben voor de wijze waarop iets wordt gepresenteerd. Als een idee voor een verandering wordt voorgesteld als een relatief kleine wijziging ten opzichte van bestaand beleid, wordt het eerder geaccepteerd dan als het wordt neerzet als een totaal andere benadering waarbij zaken echt over een andere boeg zullen worden gegooid. Ook als een voorstel wordt gesplitst in hapklare brokken kan het gemakkelijker aan de man worden gebracht. Als men dat laatste doet is het wel van belang ervoor te

zorgen dat die onderdelen logisch met elkaar samenhangen en elkaar onderling niet tegenspreken. Daarnaast gaat een gunstig effect uit van volharding en herhaling.

Het koppelen van zorgpunten aan die van bepaalde sleutelfiguren of aan het imago en de doelen van de organisatie als geheel helpt ook. Daarvoor moet men wel weten wie wanneer te betrekken bij ideeën en dit ook daadwerkelijk doen. Een vuistregel luidt dat hoe belangrijker de betrokkenen voor het welslagen van een missie zijn, hoe vroeger het stadium waarin men hen daarbij betreft. Directe leidinggevendenden behoren in ieder geval tot de bedoelde sleutelfiguren. Maar dat kunnen ook personen van buiten zijn. Vaak kan dit de geloofwaardigheid van de inbrenger en diens ideeën vergroten. Hoe meer mensen worden gewonnen voor bepaalde gedachten die ten grondslag liggen aan een voorstel, hoe kansrijker zo'n voorstel straks zal zijn.

Het is misschien vanzelfsprekend, maar men doet er goed aan zich te verdiepen in de context en in de achtergrond van het thema. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Het gaat daarbij niet alleen om het verzamelen van informatie over de inhoud, maar ook over de sociale relaties van degenen die zich ermee bezighouden, inclusief hun netwerken. Als met iemand over het thema wordt gesproken is -althans naar de mening van de auteur- één van de mooiste afsluitende vragen: 'met wie zou ik hierover volgens u nu het beste in gesprek kunnen gaan?' Dit kan natuurlijk worden herhaald. Zodoende krijgt men stap voor stap meer inzicht in wat bij wie speelt, hoe men naar het issue en ideeën hierover kijkt en hoe één en ander zich tot elkaar verhoudt. Tegelijkertijd ontwikkelt de opdrachtnemer al doende ook nieuwe relaties, welke in een later stadium nog goed van pas kunnen komen. Men is dan aan het *netwerken*.

Tijdens deze netwerkspanningen worden patronen van afhankelijkheid zichtbaar en krijgt men ook in beeld wie echt invloedrijk is ten aanzien van het thema. Tegelijkertijd kan zo ook het draagvlak voor de eigen ideeën worden afgetast, door te vragen hoe de gesprekspartner daar tegenover staat. Deze informatie kan weer worden benut om eigen ideeën verder aan te scherpen en uit te werken, om zo de kans te vergroten er meer medestanders voor te krijgen. Dat is net zo'n dynamisch proces als het netwerken zelf. Het voor bepaalde ideeën trachten te winnen van anderen noemen we *lobbyen*. Aangezien netwerken (en soms ook lobbyen) een wederzijds gebeuren is zal een gesprekspartner omgekeerd wellicht zelf ook het

één en ander in de week willen leggen. Ook dat kan weer nieuwe inzichten opleveren. Deze zijn wellicht niet onmiddellijk bruikbaar, maar mogelijk wel bij toekomstige gelegenheden. Men verzamelt zo al doende *intelligence*, eigenlijk net zoals een inlichtingendienst dat doet.

Als men dit eenmaal in het systeem heeft zitten gaat het spelenderwijs. Bij allerlei formele en informele gelegenheden kan informatie worden opgehaald en gebracht. Of dat nu in de koffiekamer gebeurt, wat we ‘professioneel koffiedrinken’ zouden kunnen noemen, of bij aanvang van een vergadering, waarbij men er nu eens voor kiest om naast een andere collega te gaan zitten dan te doen gebruikelijk.

Netwerken vindt deels achter de schermen en in de spreekwoordelijke wandelgangen plaats. Dat betekent nog niet dat deze werkwijze onethisch is. De zuiverheid van iemands doelstellingen en intenties zijn immers bepalend voor het ethisch gehalte van diens handelen. Als het goed is wordt gestreefd naar het verder brengen van inhoudelijke voorstellen die in het belang zijn van de organisatie en van cliënten of patiënten. Zolang men aan dat principe net zo trouw is als aan de eigen integriteit, kan men zich best het een en ander permitteren. Vele acties die tot waardevolle veranderingen geleid hebben, zouden beslist niet tot stand zijn gekomen als er vooraf permissie voor was gevraagd. Soms is het beter om lef te hebben en achteraf ergens ‘vergiftigen’ voor te vragen dan om al te voorzichtig te zijn.

Opdracht 1.2.d

Reflecteer in het licht van het bovenstaande op de eigen ‘verkooptechnieken’. Wat gaat goed en wat zou er eventueel aan kunnen worden verbeterd?

1.3 Agenderingstheorie

Het zal inmiddels hopelijk duidelijk zijn dat de agenda-status van een beleidsissue niet wordt bepaald door de simpele impuls ‘identificeer het probleem en los het op’. Er kunnen allerlei hindernissen in de weg liggen. Soms doen zich echter bijzondere gelegenheden voor om een issue te lanceren. Daar word in deze paragraaf nader op ingegaan.

Beleid ontstaat natuurlijk nooit in een vacuüm. Het publiek waarvoor men een beleidsnotitie schrijft bestaat in de praktijk meestal uit mensen die min of meer zijn ingewijd in de organisatie