

# ORGANISATIE EN VOORBEREIDING VAN BELEIDSBESLISSINGEN EN DE CONTROLE DAAROP

door Dr. W. J. v. d. Woestijne

## I

### *Beslissingen*

Het is gewenst een duidelijk onderscheid te maken tussen beslissingen en conclusies. Conclusies gelden objectief. Zij zijn goed of fout, onverschillig wie de conclusie getrokken heeft. Wij concluderen dat  $1 + 2 + 3 = 6$ , maar niemand zal zeggen, dat wij dit beslissen. Het is ook niet van belang of deze conclusie getrokken wordt door de directeur, door een jongste bediende of door een machine.

Maar, als wij de omtrek van een cirkel willen bepalen, moeten wij een beslissing nemen omtrent de waarde die wij in dat geval aan de grootte  $\pi$  toe zullen kennen. Deze beslissing is niet objectief en het is derhalve wel van betekenis of degene die deze beslissing heeft genomen in voldoende mate de gevolgen daarvan heeft kunnen beoordelen.

Als een beslissing genomen wordt is er steeds een instantie die daarvoor verantwoordelijkheid draagt. Bij een objectieve conclusie vraagt men naar goed of fout en niemand wordt voor de gevolgen van een correcte conclusie aansprakelijk gesteld. Dit onderscheid tussen beslissingen en conclusies heeft deshalve organisatorische consequenties. Men dient daarom dit onderscheid te maken. Er is te meer reden hier op te wijzen omdat men bijv. ingewikkelde berekeningswijzen, als lineaire of non-lineaire programmering aanduidt als „beslissingsmethoden”. Ook noemt men computers wel beslissingsmachines. Dit is o.i. een foutief en gevaarlijk woordgebruik. Deze machines en deze methoden leiden tot het snel en foutloos trekken van conclusies uit gegeven materiaal, maar beslissingen nemen zij niet. De beslissingen gaan hier n.l. aan het gebruik van die methoden en machines vooraf. Zij betreffen het materiaal dat gebruikt zal worden en de formules die toegepast zullen worden. M.a.w. de beslissingen worden niet door die methoden en machines genomen, maar liggen in de „input”.

Toegegeven kan worden dat computers soms in staat zijn een „beslissing” in een „conclusie” om te zetten en wel enerzijds door het feit, dat zij een groot aantal gegevens kunnen verwerken en anderzijds doordat zij dat in korten tijd doen. Gegeven de technische samenstelling van ruwe olie en gegeven de opbrengst-prijzen van de verschillende stoffen die daaruit door destillatie te verkrijgen zijn, is in principe uit te rekenen welke samenstelling van het assortiment de hoogste opbrengst geeft. Door de combinatie van lineaire programmering en computer is bij wijze van conclusie het productieprogramma vast te stellen. Voordat men deze middelen had *besliste* de leiding wat men zou produceren. Dit omzetten van beslissingen in conclusies is belangrijk. Afgezien van de geringere foutenkans, betekent dit een ontlasting van de toch reeds overbelaste functionarissen, die tot beslissen bekwaam en bevoegd zijn.

Daarom moeten wij de vraag bespreken waar de grenzen van deze mogelijkheid liggen. M.a.w. waar zijn beslissingen noodzakelijk. Uit het hierboven gegeven voorbeeld volgt, dat dit o.a. af kan hangen van de tijd die het nemen van een conclusie eist en van de tijd die daarvoor beschikbaar is. De computer en de versnelde communicatiemethoden maken thans conclusies mogelijk, waar vroeger bij gebrek aan tijd beslissingen noodzakelijk waren.

Het tweede grensgebied tussen conclusies en beslissingen wordt gevormd door de overgang tussen „Uncertainty” en „Risk” enerzijds en tussen een „calculated Risk” en een verzekerd risico anderzijds. Daar waar onzekerheden van kwalitatief en kwantitatief niet bepaalde omvang in het spel zijn, moeten beslissingen genomen worden. Hebben wij met kwalitatief en kwantitatief bepaalde risico's te maken, dan zijn conclusies mogelijk, onder het mits dat het besluit genomen is in principe het risico te aanvaarden.

Als het risico evenwel door verzekering te dekken is, dan is de premie een element in de conclusie en leidt het risico niet meer tot de noodzaak van een beslissing.

Door het nemen van de beslissing, dat bepaalde risico's gedekt moeten worden en het vastleggen daarvan in een instructie is het mogelijk voor een hele reeks van transacties beslissingen om te zetten in conclusies. Het al dan niet aangaan van zo'n transactie kan naar lager niveau in de organisatie verschoven worden, resp. kan door een machine worden uitgemaakt. Bij verzekeringsmaatschappijen zijn dan ook de beslissingen in instructies vastgelegd en worden de individuele verzekeringen op basis van conclusies gesloten.

Zodra in een probleem heterogene elementen voorkomen, kan men niet tot conclusies komen en zijn beslissingen noodzakelijk. Zodra het evenwel mogelijk is door vaste omrekenbedragen het ene element in het andere, om te zetten, kan men weer conclusies trekken. De beslissing ligt dan in de keuze van het omrekengetal. Zo kan men met één wisselkoerstabel prijzen in verschillende landen vergelijken, door deze op één valuta-noemer om te rekenen.

Het gebruik van een rekeningseenheid (geld) maakt het in vele gevallen mogelijk offer en nut onder één noemer te brengen en te dien aanzien conclusies te trekken. Toch blijkt dit niet altijd mogelijk. Als bijv. een nieuwe boekhoudmachine niet leidt tot een goedkopere, maar wel tot een vluggere facturering, dan is dat nut niet zonder meer afweegbaar tegen het offer. Het aanschaffen geschiedt dan bij wijze van beslissing. Als men evenwel het voordeel van vlugger factureren, al is het maar ten dele, calculatorisch kan bepalen, bijv. door na te gaan welk renteoffer men minder zal hebben te brengen als gevolg van vlugger incasseren, dan kan de beslissing hier tot een conclusie naderen.

In vele gevallen evenwel hebben wij principieel met heterogene aspecten te maken, die niet calculatorisch onder één noemer te brengen zijn. De alternatieve mogelijkheden waartussen een keuze moet worden gedaan kunnen bijv. op technisch, commercieel, financieel, juridisch en moreel gebied verschillen te zien geven. Zij kunnen ook uiteenlopende gevolgen hebben voor de organisatie, voor het personeel etc. De keuze uit de alternatieven kan dan niet bij wijze van conclusie geschieden, maar eist een beslissing.

Daar waar vaak met heterogene aspecten rekening gehouden moet worden, zal ook vaak beslist moeten worden. Dat blijkt nu in het middelgrote bedrijf speciaal het geval te zijn zowel op „directie-niveau” als op „bazen”-niveau. Voor het directie-niveau is dat zonder meer duidelijk. Speciaal technische, organisatorische, commerciële, financiële en juridische aspecten zijn daar vaak gelijktijdig in het geding. Op bazenniveau moeten meestal tegen elkaar worden afgewogen omvang en snelheid van de productie, kwaliteit van het werk, dus belangen van het bedrijf enerzijds, maar ook belangen en voorkeuren van de ondergeschikte arbeiders anderzijds. Bovendien kunnen beslissingen van een baas, t.a.v. het personeel precedenten scheppen, waarop anderen zich later of in andere omstandigheden gaan beroepen.

Dit afwegen van allerlei belangen en het beoordelen van allerlei consequenties is niet gemakkelijk. Dat is o.i. de reden, dat wij zo'n aandacht geven aan het „top-management” probleem en aan het „bazenprobleem”. Een extra moeilijkheid voor de bazen is nog, dat zij meestal hun beslissingen niet uit kunnen stellen, hetzij om nadere informaties in te winnen, dan wel om er rustig over na te denken. De meeste beslissingen moeten direct genomen worden. In het algemeen moeten de bazen de mentaliteit en de capaciteit hebben om snel te beslissen. Op directieniveau gaat het meer om met veel overleg te beslissen. Natuurlijk moet ook door andere functionarissen veelal een keuze uit alternatieven worden gedaan, maar hier zijn in het algemeen de aspecten minder heterogeen en is de vakkennis aangevuld met ervaring vaak reeds beslissend. Bij hen naderen daardoor vele vaktechnische beslissingen tot conclusies op grond van kennis en ervaring. In de commerciële sector heeft men evenwel weer zo zeer met onbekendheden, onbepaaldheden en vaak ook met heterogene aspecten te maken, dat ook daar veel beslissingen genomen moeten worden.

Een beslissing is een synthetisch oordeel en niet de som van de elementen, die eraan ten grondslag liggen. Een conclusie daarentegen is een analytisch oordeel, waarvan de uitkomst reeds in de gemaakte vooronderstelling ligt. In tegenstelling tot de conclusie kan dan ook de beslissing iets geheel nieuws in het spel brengen. Mede daarom is het belangrijk wie een bepaalde beslissing neemt.

### *Beleid*

Wij kunnen spreken van het beleid van een onderneming, en dan gaat het om een oordeel over alle desbetreffende beslissingen, maar wij kunnen ook een enkele beslissing min of meer beleidvol noemen. Dit zijn dus kennelijk twee verschillende begrippen, want het oordelen over een enkele beslissing is een ander proces dan het oordeel over het totaal van de beslissingen.

Bij iedere beslissing zijn, zoals wij zagen een aantal aspecten in het geding. Sommigen daarvan liggen voor de hand, anderen minder.

*Beleidvol beslissen is nu het rekening houden met meer aspecten dan minder beleidvol beslissen. Wie ver vooruit ziet zal consequenties van zijn beslissing voorzien, die anderen ontgaan en hij zal daarmede rekening houden.*

Met te zeggen dat een beslissing meer of minder beleidvol is, spreken wij een oordeel uit, niet over de inhoud, maar over de kwaliteit van de beslissing.

Wanneer wij het hebben over het beleid van een onderneming, dan spreken wij een kwalitatief oordeel uit over het totaal van de beslissingen, die daar genomen zijn en worden.

Het is dus een zeer gecompliceerd begrip en wij kunnen dit nog het beste omvatten als wij enerzijds rekening houden met alle gebieden, waarop beslissingen moeten worden genomen en anderzijds met alle aspecten, die daarbij in het oog moeten worden gevat.

Uiteraard hangt het van de omstandigheden af, welke aspecten in het geding kunnen zijn en of zij als hoofd- dan wel als nevenaspect in aanmerking moeten worden genomen. Wanneer wij nu spreken van het beleid van een onderneming in het algemeen, dan hebben wij de gehele figuur I op het oog. Spreken wij over het commercieel beleid, dan richten wij ons op kolom C en bij productbeleid richten wij ons op de regels 3 en 4. Bij een partiele beleidsbeoordeling kunnen wij dus zowel het oog gericht hebben op een bepaalde groep beslissingen als op een bepaalde

BESLISSINGEN, RESP.  
GROEPEN VAN BESLISSINGEN  
MET BETREKKING TOT

- 1 AANSCHAFFEN NIEUWE MACHINES
- 2 AANSTELLEN VAN EEN CHEF
- 3 PRUZZETTING VAN PRODUCT
- 4 KWALITEIT VAN PRODUCT
- 5 ALGEMENE LOONPOLITIEK
- 6 RECLAME
- 7 AANDELEN EMISSIE

	A	B	C	D	E
	FINANTEEL	TECHNISCH	COMMERCEEL	ORGANISATORISCH	PERSONEEL
1	+	+		+	
2	+			+	+
3	+		+		
4	+	+	+		
5	+				+
6	+		+		
7	+				

HIERIN BETEKENT + EEN HOOFDASPECT  
 EN + EEN NEVENASPECT

fig. I

groep aspecten. Maar ieder van die beoordelingen is eenzijdig. Zo staat bijv. een beoordeling van de aanschaffing van een nieuwe machine resp. een algemene loonsverhoging niet los van de mogelijkheden tot het voeren van een reclame. Deze zijn n.l. via het financiële aspect verbonden.

Uit fig. I zien wij duidelijk de onderlinge verwevenheid van de beslissingen. Bij het oordeel over het beleid gaat het in hoofdzaak over de vraag of met deze verwevenheid in voldoende mate rekening is gehouden.

Hoewel bij iedere beslissing sprake is van het afwegen van een aantal aspecten, treedt toch niet bij iedere beslissing deze verwevenheid sterk naar voren. Beslissingen waarbij dat wel duidelijk het geval is, noemen wij beleidsbeslissingen.

Een beleidsbeslissing kenmerkt zich dus door zijn repercussies op het geheel en/of door de lange duur van haar doorwerking. In onze figuur I hebben wij n.l. de tijdsdimensie, die ook van belang is, niet opgenomen.

Of iets in een concreet geval een beleidsbeslissing is, hangt uiteraard van de omstandigheden af. Al heeft iedere beslissing met het beleid te maken, toch is het niet doelmatig in iedere beslissing een beleidsbeslissing te zien.

*Het voorbereiden*

Uiteraard is de wijze van voorbereiding van beleidsbeslissingen niet onafhankelijk van de organisatie daarvan en dus ook afhankelijk van grootte en de organisatie van de desbetreffende onderneming. Globaal gesproken komt men in de kleine onderneming schijnbaar zonder bijzondere voorbereiding tot beleidsbeslissingen. Het voorbereidingsproces vindt daar veelal in het onderbewuste van de leider plaats. In de middelgrote onderneming is het, of behoort het te zijn, een *bewust proces*. In de grote en zeer grote ondernemingen is het tot een *georganiseerd proces* geworden. Deze organisatie volgt dan uit de eisen, die het voorbereiden stelt, dus

zoals wij het ongeorganiseerd, maar wel bewust in het middelgrote bedrijf aantreffen. Wij zullen daarom dit voorbereiden analyseren tegen de achtergrond van het middenbedrijf, waar het nog ongeorganiseerd is.

Bij het nemen van een beleidsbeslissing gaat het om een keuze uit *alle mogelijke alternatieven*. Bijna steeds is een van deze alternatieven „niets-doen” en een ander „uitstellen”, hetzij van de beslissing, hetzij van de daaruit volgende actie. Wij wijzen hierop met nadruk, omdat men veelal in „niets-doen” of in „uitstellen van de beslissing”, ten onrechte geen beslissingen ziet. Zij zijn het echter wel, en vaak zelfs zeer belangrijke.

In eerste instantie komt het er op aan alle mogelijke alternatieven, d.w.z. alle denkbare vrijheidsgraden op te sporen. Ook zeer onwaarschijnlijke alternatieven dient men hierbij in ogenschouw te nemen. De succesvolle leider zal dikwijls een weg kiezen, die op het eerste gezicht onbegaanbaar is. Het aantal alternatieven is dan ook meestal veel groter dan op het eerste gezicht wordt aangenomen.

Toen Henry Ford I voor een moeilijk financieringsprobleem stond vond hij de oplossing in het verlagen van de prijs van zijn auto en in het dientengevolge versnellen van zijn afzet en productie. Toch is een definitieve prijsverlaging een wel zeer ongebruikelijke weg om blijvend uit financieringsmoeilijkheden te komen!

Vervolgens dient men van alle mogelijke alternatieven alle *denkbare aspecten* te onderzoeken. Bij bedrijfsbeslissingen gaat het daarbij o.a. om de invloed op de samenstelling van het kapitaal en van het vermogen enerzijds en anderzijds op de invloeden op kosten en opbrengsten. Voor wat deze aspecten betreft heeft men een vrij grote kans er geen over te slaan, als wij enerzijds nagaan hoe de beslissing in zal werken op ieder van de posten aan de debet en de creditzijde van een uitvoerige *balans* en anderzijds hetzelfde doen ten aanzien van de posten van een uitvoerig gespecialiseerde *exploitatie rekening*. Maar dan zijn wij er nog niet. De vraag zal gesteld moeten worden, hoe de beslissing past in de tot nu toe gevolgde algemene *policy*, zowel intern als extern, inclusief de juridische en public-relations aspecten. Natuurlijk wil hiermede niet gezegd zijn, dat de beslissing conform die policy moet zijn. Het kan een wijs beleid zijn daarvan incidenteel of blijvend af te wijken. Maar men moet zich wel van zo'n afwijking bewust zijn. Tenslotte dient men zich af te vragen of, afgezien van de financiële consequenties, men wel over de technische *middelen* en arbeidskrachten (kwantitatief en kwalitatief) de beschikking kan krijgen voor het doorvoeren van de beslissing. Met name het *tijds-element* kan hier van belang zijn.

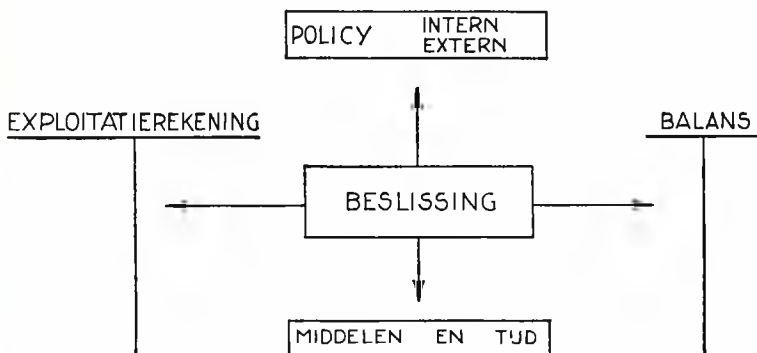


fig. II

Als aide-memoire voor het zo volledig mogelijk opsporen van de aspecten, die aan een bepaalde beslissing zitten, gebruiken wij vaak het z.g. *beslissingskeruis* dat de volgende vorm heeft (zie fig. II).

Maar zelfs als men met al deze aspecten rekening houdt, heeft men nog geen volledig inzicht in de aard van de gevolgen van een bepaalde beslissing. Het resultaat is nl. een stochastische grootheid, of beter nog het verschil tussen een stochastisch verdeelde opbrengst en de stochastisch verdeelde kosten.

Hieruit volgt, dat ex-post het resultaat min of meer van de ex-ante verwachting af kan wijken. In sommige gevallen zijn die afwijkingen klein, in andere is de spreiding groot. Zelfs als wij in twee gevallen een gemiddelde winstverwachting van bijv.  $f$  10.000.— hebben, dan kan deze in het ene geval een spreiding hebben van bijv.  $f$  5.000.— en  $f$  15.000.— winst en in het andere, meer speculatieve, van een verlies van  $f$  5.000.— en een winst van  $f$  30.000.—. Soms kan een vrij zekere winst van  $f$  10.000.— geprefereerd worden boven een riskante beslissing met een gemiddelde winst van  $f$  15.000.—, maar met een verlieskans van bijv.  $f$  5.000.—. In principe moet men zich daarom van iedere alternatieve beslissing afvragen wat de gemiddelde winstverwachting is en binnen welke twee grenzen deze redelijkerwijze kan variëren. Afgezien van deze drie waarden, nl. het gemiddelde en de beide uitersten, is het soms mogelijk nog een schatting van enkele andere waarden te maken, zodat men met enige mate van waarschijnlijkheid de gehele frequentieverdeling kan schetsen van de te verwachten resultaten.

Ook zonder dat men aan de grafische uitbeelding van zulk een frequentieverdeling een kwantitatieve betekenis toe kan schrijven, kan deze soms een zeer duidelijke illustratie van de posities geven.

Een voorbeeld vinden wij in figuur III. Een alternatief met een kleinere, maar meer zekere winstverwachting is daarin opgenomen naast een speculatieve, die een kans op een grotere winst geeft, maar desondanks meer kansen op verlies heeft.

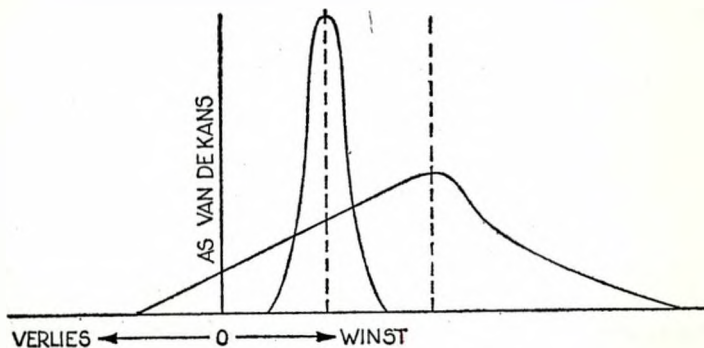


fig. III

Een beslissing leidt tot een handeling, die op een doel gericht is. Wij kunnen nu bij het voorbereiden van zo'n beslissing vijf fasen onderscheiden.

*Eerste fase: het doel wordt gesteld.* Vaak gebeurt dit in een vrij onbepaalde vorm: „We moesten eigenlijk . . . . .”. Het is nog helemaal niet zeker of het gestelde doel, zoals het gesteld is, wel nastrevenswaard is. Daarom volgt op dit initiatief de tweede fase.

*Tweede fase: het doel wordt geconcretiseerd.* In deze fase wordt het doel kritisch onderzocht. Vaak betekent dit, dat de eerste doelstelling drastisch gewijzigd moet worden. Eventueel worden *neven-doelen* gesteld, die weliswaar andere zijn dan de oorspronkelijke, maar die toch in het kader van het geheel een soortgelijke functie hebben. Het eerste doel kan bijv. zijn de vervanging van de oude stoomketel door een oliestook. Bij nader onderzoek kan als nevendoeel gesteld worden het opheffen van een eigen krachtbron en het plaatsen van electro-motoren bij ieder van de werktuigen. Het kan ook voorkomen, dat om het geconcretiseerde doel, resp. de nevendoeelen te bereiken eerst nog een *tussendoel* verwezenlijkt moet zijn. Zo kan bijv. aan het opereren op een nieuwe markt een verandering van de kwaliteit van het product vooraf moeten gaan. Zulk een tussendoel kan ook wel eens achteraf het eindpunt blijken te zijn.

*Derde fase.* De *alternatieve mogelijkheden* om het doel, resp. de doelen, te bereiken worden opgesteld. Zelfs op het eerste gezicht onwaarschijnlijke alternatieven mogen daarbij niet zonder meer verworpen worden.

*Vierde fase.* Van al deze alternatieven worden in principe *alle aspecten* onder het oog gezien. Dit kan leiden tot de noodzaak nadere feitelijke informatie in te winnen. In dit stadium zal waarschijnlijk reeds een aantal alternatieven als volkomen ondoelmatig worden afgewezen. Maar een aantal blijven over. Daaruit zal een keuze gemaakt moeten worden. De resultaten van ieder van deze alternatieven zullen, in verschillend opzicht onderling sterk verschillen, maar toch zijn er geen duidelijke aanwijzingen, dat het ene resultaat in zijn totaliteit beter is dan het andere. M.a.w. de verwachte resultaten zijn, ondanks hun verschillen op dit moment praktisch gelijkwaardig, althans niet duidelijk ongelijkwaardig.

*Vijfde fase.* In deze fase moet de *beslissing* genomen worden uit die alternatieven, die de beste resultaten beloven. Redelijke zekerheid, dat een of enkele andere alternatieven betere resultaten zullen geven dan de gekozen is er op *dit ogenblik en met het aanwezige feitenmateriaal niet*, want in dat geval zou de keuze tot deze beperkt zijn geworden. Ook is het niet mogelijk, binnen de gegeven mogelijkheden aan tijd, geld en middelen beter feitenmateriaal aan te voeren.

*Het essentiële van het beslissen is hier het maken van een keuze uit gelijkwaardige alternatieven, die tot verschillende resultaten kunnen leiden op grond van verschillen in de aspecten, die ieder van die alternatieven heeft.*

Objectief is tussen de alternatieven, waaruit hier thans gekozen moet worden geen keuze meer te maken. Waar het op aan komt is het subjectief afwegen van de heterogene aspecten en de verschillende waarschijnlijkheden, die in het spel zijn. Het synthetisch oordeel dat hier gegeven moet worden is een typisch element van de leiding. Het is het aanvaarden van de „uncertainty”, die niet tot een verzekerd risico is terug te brengen. Als zodanig is dit beslissen de grondslag van het ontstaan van „profit” in de zin van Knight. (Risk, Uncertainty and Profit)

Uit het voorgaande volgt, dat men het verantwoord zijn van een beslissing moet beoordelen naar de mogelijkheden van inzicht, die er waren op het moment van de beslissing en niet naar het resultaat dat er achteraf het gevolg van is. Juist omdat de leiding met haar beslissing een einde maakt aan een „uncertainty”-situatie voor het voeren van een actie, zonder daarbij de „uncertainty” zelve op te heffen, zal een deel van de beslissingen een minder gunstig resultaat moeten hebben.

De vraag blijft evenwel waarom de een in het algemeen, bij gelijkwaardige voorbereiding, tot betere beslissingen in staat is dan de ander. Waarschijnlijk hebben

wij hier met onderbewuste processen te maken, waarbij de succesvolle leider zich onderscheidt door zijn ruimere ervaring door het onbewust in aanmerking nemen van niet geanalyseerde aspecten (bijv. het reageren van derden), het beter taxeren van de heterogene aspecten en mogelijk ook zijn vermogen om tijdig „bij te sturen” wanneer hij ziet, dat de ontwikkeling anders gaat dan hij oorspronkelijk voorzien had.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen:

- a. juiste en foutieve conclusies
- b. verantwoorde en niet verantwoorde beslissingen
- c. gunstige en ongunstige resultaten.

Incidenteel kan een volkomen verantwoorde beslissing tot een ongunstig resultaat leiden. (ook het omgekeerde kan voorkomen)

## II

### *De organisatie van het voorbereiden van beleidsbeslissingen.*

Nadat wij in het eerste deel van dit onderzoek het karakter van beleidsbeslissingen hebben geanalyseerd, moeten wij ons thans beraden op de organisatorische problemen van het voorbereiden van beleidsbeslissingen. Als uitgangspunt nemen wij daartoe de vijf fasen nl.:

1. het doel stellen
2. het doel, de doelen, concretiseren
3. opstellen van alle alternatieve mogelijkheden
4. analyseren van deze mogelijkheden op hun aspecten
5. beslissen.

De beslissing is hier een synthetisch oordeel op grond van zo goed mogelijke waarneming en analyse als de omstandigheden veroorloven. Als wij nu de vijf fasen nader bezien dan blijkt er verwantschap te zijn tussen 1 en 5 en tussen 2, 3 en 4. Zij stellen nl. verschillende eisen. De fasen 1 en 5, dus het stellen van een nieuw doel en het beslissen, eisen in hoge mate initiatief, het vermogen om grote lijnen te trekken, de moed om verantwoordelijkheid te dragen en verder wat men „practische fantasie” zou kunnen noemen. Bij deze eigenschappen denken wij direct aan het ideale (of geïdealiseerde) leiderstype. De fasen 2, 3 en 4 stellen heel andere eisen. Daar is een zin voor het detail noodzakelijk en dus tevens een hoge mate van accuratesse. Grote feitenkennis, ervaring en routine spelen hier een relatief grote rol. Van belang is ook de zin voor wetenschappelijk puzzlen. Als men meent een oplossing gevonden te hebben, resp. alle mogelijke alternatieven te kennen, dan nog moet daar steeds weer naar voren komen: er zal nog wel een ander alternatief, een andere methode zijn. Juist dat, wat een ander niet denkt dat men zal doen, heeft door zijn verrassend karakter, vaak met groot succes. De „line of the least expectation” is volgens de strateeg Liddell Hart de psychologische tegenhanger van de weg van de kleinste weerstand.

Maar dit zoeken, of liever dit ook zoeken naar de minst waarschijnlijke weg eist tijd, geduld, puzzlen en grondige kennis van alle details en mogelijkheden. De man, die wij voor de fasen 2, 3 en 4 uit zouden zoeken is de geïdealiseerde stafman, die zonder oordelen a priori en bijna hartstochtloos het gehele veld van



mogelijkheden zo objectief mogelijk overziet en alleen verder buiten beschouwing laat, wat echt geen enkele kans blijkt te hebben.

Uit het bovenstaande volgt, dat er organisatorische gronden zijn om de fasen 1 en 5 samen te voegen en hetzelfde met de fasen 2, 3 en 4 te doen. Hierop is de klassieke lijn-staforganisatie gebaseerd. De staf is hier zuiver adviserend; zijn taak is zo objectief en volledig mogelijk waarnemen, analyseren en het voorbereiden van beslissingen, maar nooit het nemen van beslissingen en het zelf doen.

Deze splitsing tussen 1 plus 5 en 2 tot en met 4, tussen leiding en staf ligt voor de hand, omdat beide functies een andere geestelijke structuur eisen. De echte stafman, die altijd weer naar nog andere oplossingen zoekt, is niet de aangewezen leider. Maar ook het omgekeerde is juist. Een prima leider is allerm minst een goed onderzoeker. Hij weet meestal al welke kant hij op wil voor zijn onderzoek beëindigt, ja vaak al voor hij het begonnen is! Reeds op deze technische gronden, nl. dit verschil in geschiktheid, neigt men tot een arbeidsverdeling tussen lijn en staf. Behalve technische gronden zijn er economische voor deze arbeidsverdeling. Goede leidersfiguren zijn schaars, stafmensen zijn dat minder. Het schijnt, dat de eigenschappen, die iemand tot leider maken, ook minder gemakkelijk zijn bij te brengen dan de kennis die men voor staffuncties behoeft. Voor het ene hebben wij geen scholen, voor het andere wel.

Dit heeft economisch gesproken nog een ander gevolg. Mensen met staffunctie-eigenschappen zijn binnen zekere grenzen vervangbaar. Zij hebben in het maatschappelijk verkeer een min of meer nauwkeurig bepaalde prijs. Zij hebben een vervangingswaarde. De echte leidersfiguren vinden in hun inkomen een groot „rent-element”. Zij maken, en meestal ontvangen zij ook, een typische „ondernemerspremie”.

Brengen wij om technische en economische redenen een scheiding aan tussen lijn en staf, dan is het mogelijk dit op verschillende niveaus te doen, al zal men wel het eerst daarmee bij de algemene directie beginnen en pas het laatst stafemploye's aan de baas toevoegen. De staffunctionarissen, waar de baas eventueel behoefte aan heeft, kunnen nl. in het algemeen beter, d.w.z. onder gunstiger quantitative verhoudingen, aan de afdelingschef worden toegevoegd.

Binnen de staf is weer een arbeidsverdeling naar kenniselementen mogelijk. Het voordeel van deze staforganisatie is niet alleen, dat nu ook weer systematisch naar alternatieve oplossingen gezocht kan worden en van deze alternatieven de verschillende aspecten onder het oog worden gezien, maar tevens dat, als het systeem goed werkt, de leiding alleen over goed voorbereide problemen te beslissen krijgt. Het probleem van de overbelasting van de top is dan grotendeels opgelost. De top kan zich nu immers concentreren op het lanceren van initiatieven en het beslissen tussen alternatieven, waarvan de heterogene consequenties duidelijk voor hem liggen.

Ondanks deze voordelen treffen wij toch de zuiver lijn-staf organisatie niet vaak aan. Het klein- en het middenbedrijf zijn op grond van de quantitative verhoudingen niet in staat deze structuur toe te passen. Initiatief, onderzoek en analyse, en beslissing liggen dan in één hand. Vaak zullen wij dan een kortsluiting tussen initiatief en beslissing waarnemen. De fasen van waarneming en analyse treden dan niet expliciet naar voren. Als onbewust proces zijn zij uiteraard wel aanwezig. Het kan dus zin hebben dit onbewuste proces bewust te maken. Dit kan door zich de vijf fasen duidelijk voor de geest te halen en zich daarop in te stellen.

Soms is het doelmatig zich ter voorbereiding van een beslissing in een rustiger milieu terug te trekken, resp. er een nachtje over te slapen! Het geven van te impulsieve beslissingen wordt zo beperkt.

Maar ook daar, waar de kwantitatieve verhoudingen geen beletsel zijn, functioneert deze structuur niet altijd goed. De scheiding van lijn en staf, van doen en denken, leidt er vaak toe, dat de staf te theoretisch is. Praktische mogelijkheden worden over het hoofd gezien en theoretische verschillen, resp. verfijningen te zeer uitgesponnen. De militairen hebben dit opgelost door rouleren van stafdienst en troependienst, maar in het bedrijfsleven is dit meestal niet uitvoerbaar en zeker niet als er binnen de staf nog een arbeidsverdeling naar kennisgebieden bestaat. Ook het voordeel, dat door de staforganisaties alle aspecten relatief even goed naar voren komen, blijkt in de praktijk niet aanwezig. De ene gespecialiseerde stafemploye is beter in staat zijn zienswijze aan de leiding te „verkopen” dan de ander. Het is daardoor helemaal niet zeker, dat de aspecten die het zwaarst moeten wegen, ook het sterkst naar voren komen. Houdt men er dan nog rekening mee, dat de lijn-man meestal overtuigd is, dat hij voldoende van de problematiek weet om een beslissing te nemen, dan is het duidelijk dat het aantal zuivere staffuncties in de bedrijven klein is. Zij zijn meestal beperkt tot die terreinen, waar duidelijk een zeer gespecialiseerde vakkennis aanwezig moet zijn. Wij vinden zo de research-chemicus, de actuaris bij een levensverzekeringmaatschappij, de wiskundige resp. de statisticus en soms de jurist. In andere gevallen gaat de staffunctie meestal geleidelijk in een functionele leidinggevende functie à la Taylor over. Aanvankelijk geeft de stafman dan advies aan de leiding, die dit verwerkt in een bevel of instructie aan de ondergeschikten. Maar tussen staf en uitvoering bestaan uiteraard contacten, al was het maar in verband met de waarneming.

De volgende stap is dan, dat de staf rechtstreeks advies geeft aan de uitvoering. Het staat aan deze vrij om daar al dan geen gebruik van te maken. Wordt er geen gebruik van gemaakt, dan volgt het advies de hiërarchische weg en komt als een bevel van boven. Als dit enkele malen gebeurd is, krijgt het „advies” van de stafman het karakter van een bevel, in opdracht van de chef. Weer een stap verder is, dat het advies geen bevel in opdracht van de chef is, maar uit eigen kracht het karakter van een bevel krijgt. De staforganisatie is dan in de functionele organisatie overgegaan. Het nadeel hiervan is, dat dit „bevel”, omdat het van een specialist afkomstig is, in hoge mate een eenzijdig karakter kan dragen. Wil de man, die oorspronkelijk stafemploye was, zich onder deze omstandigheden handhaven, dan zal hij meer en meer met andere aspecten dan de zijne rekening moeten houden. Hij zal zich moeten de-specialiseren en krijgt steeds meer het karakter van de lijnfunctionaris!

De vraag is dan wie behouden moet blijven: de oude lijnfunctionaris of de zich tot lijnfunctionaris geëvolueerde stafman. Om zich te handhaven zal de oude lijnfunctionaris de behoefte voelen aan theoretische fundering, want hierbij staat hij bij de oude stafman ten achter. Hij zal zich daarbij in het bijzonder toe gaan leggen op die kenniselementen, die voor zijn dagelijks werk van belang zijn. Als hij zich hierop specialiseert en er tevens voor zorgt, dat hij de grenzen niet te eng neemt, dus ook iets weet van wat aan zijn gebied grenst, dan heeft hij vaak een voorsprong op de theoretische vakman, die zijn vak meer allround bestudeerd heeft, maar minder op de specifieke problematiek gespecialiseerd is. De tegenstelling tussen lijn- en staffunctionaris blijkt zo tot een synthese van lijn en staf te hebben geleid.

Het bovenstaande verklaart, waarom wij in de praktijk de zuivere lijn- staf-organisatie bij de algemene leiding zo zelden vinden; waar wij haar in een organisatieschema aantreffen, blijkt bij nadere beschouwing het organisatieschema niet geheel op de organisatiestructuur te passen. Het verklaart ook, waarom de regel, dat de staf niet in de lijn mag dringen een theoretische regel is, die in de praktijk, en zeker door de praktische stafman, niet wordt opgevolgd. Het verklaart ook, dat de term „de staf” van een bedrijf in de praktijk zeker niet beperkt is tot de staf in theoretische zin, maar dat men daaronder ook de hogere lijnfunctionarissen vat. De regel, dat men de topleiding uit de bevelvoerende lijn en niet uit de gespecialiseerde adviserende staf moet kiezen, gaat nu al evenmin op, wel kan men stellen dat de enge specialist niet voor een leidinggevende topfunctie in aanmerking komt tenzij dat specialisme van overheersende betekenis voor het bedrijf is, maar ook dan zal hij zich alleen kunnen handhaven, als hij in staat is ook de andere aspecten de hun toekomstige plaats te geven. Maar als hij dat kan, dan zal hij reeds in een veel vroeger stadium van zijn carrière daar blijk van hebben gegeven en zal hij, op het ogenblik dat hem de algemene leiding wordt toevertrouwd, niet meer een enge specialist zijn!

Voor wij aan kunnen geven, hoe in de praktijk het vormen van beleidsbeslissingen georganiseerd kan zijn, moeten wij ons eerst nog beraden over de hiërarchische plaats waar een beslissing genomen moet worden. Twee krachten staan hier diametraal tegenover elkaar. Enerzijds is het gewenst om de beslissingen zo dicht mogelijk bij het punt van actie te leggen. Daar beschikt men immers over de meest concrete kennis van de feitelijke omstandigheden en kan men meestal ook de directe gevolgen het beste overzien. Deze kracht leidt ertoe het nemen van de beslissing naar beneden in de hiërarchie te verschuiven. Hier staat evenwel tegenover, dat men op lager niveau de repercussies van de beslissing op andere afdelingen en op andere beleidspunten minder goed kan overzien. Dit leidt ertoe om de beslissing zo hoog mogelijk in de hiërarchie te laten nemen. Daar heeft men nl. dit overzicht wel.

De theoretische vraag op welk niveau de beslissing genomen moet worden, neemt in de praktijk een andere vorm aan nl. hoe brengen wij feitelijke detailkennis en een voldoende breed overzicht te samen. Het is dan een probleem van communicatie tussen verschillende functionarissen en verschillende niveaus. In de praktijk neemt trouwens het hele probleem van de organisatie van de voorbereiding van beleidsbeslissingen het karakter van een communicatieprobleem aan. Het gaat dan om een communicatie tussen „boven en beneden” en tussen „nevengeplaatste” afdelingen.

Het communicatieprobleem staat evenwel niet los van het organisatieprobleem. Het gaat nl. steeds om communicatie tussen functionarissen, resp. afdelingen die een eigen functie hebben. De functie-indeling ligt zo aan de basis van het communicatieprobleem. Doeltreffende communicatie eist een doelmatige organisatiestructuur. Nu is communicatie, en vooral communicatie met een overleg-karakter zeer duur. Indien men van iedere bespreking, resp. vergadering, de tijd van de desbetreffende functionarissen tegen hun uurtarief om zou rekenen, zou men veelal schrikken van de hoogte van de kosten! Waarschijnlijk rekent met het juist daarom meestal niet uit! Daarom is het van belang de organisatiestructuur zodanig te maken, dat zo weinig mogelijk communicatie tussen afdelingen nodig is. Dit be-

tekent, dat men ernaar moet streven om het bedrijf zodanig te structureren, dat de meeste beslissingen binnen een afdeling genomen kunnen worden. Verder dient de structuur zodanig te zijn, dat men met overleg tussen een beperkt aantal afdelingen de volledige problematiek van de beslissing in kwestie zo volledig mogelijk omvat.

Gezien vanuit de eisen van de beslissingskunde moeten dus de bedrijfsafdelingen zo gevormd worden, dat ieder van hen een zo veel mogelijk gesloten probleemkring in behandeling heeft. Meestal zal dit ermee gepaard gaan, dat iedere afdeling met een speciale activiteit belast is (inkoop, verkoop, administratie, personeelbeleid), of op een speciale groep artikelen of afnemers gericht is. De eerste vorm noemen wij differentiatie, de tweede specialisatie. Ook komt het voor, dat beide indelingscriteria gelijktijdig optreden (verkoop van een bepaalde groep producten bijv.). Voor zover nu alleen aspecten in het geding zijn, die geheel door de desbetreffende afdeling overzien kunnen worden, kan de beslissing door die afdeling voorbereid en genomen worden.

In andere gevallen moet contact met andere afdelingen worden opgenomen, hetzij om de beslissing mede te delen of om nadere instructie te vragen. Voor routinebeslissingen ontstaat zo, hetzij op grond van gewoonte of op grond van een instructie een vast informatiepatroon. Bij incidentele beslissingen of bij routinebeslissingen onder bijzondere omstandigheden, dient het beleid van de initiatiefnemende afdeling uit te maken met wie contact opgenomen moet worden. Op deze wijze worden verreweg de meeste beslissingen genomen zonder dat de topleiding daar bemoeienis mee heeft. Alleen bij strategische beslissingen heeft de topleiding dan nog een directe invloed, bij de meerderheid van de beslissingen heeft de topleiding een controle achteraf op de algemene gang van zaken, die uit de veelheid van beslissingen volgt. De hoofdtaak van de leiding ligt evenwel minder in deze controle achteraf dan wel in de benoeming van de beslissende functionarissen en in het indoctrineren van deze met de inzichten van de topleiding. Vooral dit laatste is van groot belang, omdat daardoor de eenheid van het complex van beslissingen verkregen wordt.

*Indien wij een autoritaire gemeenschap karakteriseren door de bevelstructuur en de democratische door het overheersen van overleg en de spreiding van beslissingsbevoegdheid, dan hebben wij bij de grote bedrijven een evolutie van een autoritaire naar een democratische gemeenschap.*

Wij willen nog bij de strategische beslissing stilstaan. Deze kunnen variëren van een nauwkeurige aanwijzing, via het kenbaar maken van een duidelijke wens, tot een indoctrinatie in speciale richting. „Onze directie staat op het standpunt. . . .”, „Onze directie zou graag zien. . . .”. Vaak zal de Directie in deze gevallen, althans in eerste instantie, de contacten leggen tussen de functionarissen, die een en ander verder moeten uitwerken. Hierdoor heeft zij in de hand welke aspecten minstens in beschouwing zullen worden genomen. Uiteraard zullen deze functionarissen nog die contacten op moeten nemen, die zij nodig achten. Hierin komt hun beleid tot uitdrukking.

Beoordelen wij nu deze organisatie van het voorbereiden van beleidsbeslissingen met onze analyse van de fasen, dan blijkt het volgende.

De eerste fase, dus het oorspronkelijke, zij het ook nog ongedefinieerde initiatief, ligt bij strategische beslissingen duidelijk bij de topleiding. Bij de routinebeslissingen ontbreekt deze fase. Zij is daar ook niet nodig. Het onderzoek naar de al-

ternatieve doelen en mogelijkheden ligt bij strategische beslissingen vaak bij het hogere middenkader. Bij routine beslissingen is deze fase van minder betekenis. De aspecten, die aan iedere beslissing zitten, komen tot hun recht door de contacten tussen de in het spel zijnde afdelingen. Eventuele, minder voor de hand liggende alternatieven kunnen bij deze contacten ook te voorschijn komen. De laatste fase, nl. het kiezen uit de alternatieven op grond van hun aspecten, is hier niet scherp gescheiden van de analyse. Tegenover het nadeel, dat dit inhoudt, staat het voordeel dat de betekenis van de aspecten, juist door dit combineren van analyse en beslissing, beter tot zijn recht kan komen. De eenheid van het beleid wordt enerzijds verkregen door het netwerk van contacten tussen de betrokken functionarissen en verder door de indoctrinatie van de leiding en de controle op de gang van zaken achteraf. Voor deze indoctrinatie zijn de regelmatige besprekingen tussen topleiding en de voornaamste functionarissen (allen te samen of in groepen) van groot belang.

De grote vrijheid, die deze functionarissen hebben, vindt verder veelal haar grenzen in het toekennen van budgetten. Belangrijke budgetten zijn hier: het investeringsbudget, het reclamebudget en het researchbudget. Verder moeten hier genoemd worden het productieplan en het inkoopplan. Soms is het kiezen van nieuwe leveranciers en het eventueel uitstoten van oude aan de afdelingshoofden overgelaten, maar ook wel aan de topleiding voorbehouden.

Binnen de afdelingen kunnen wij een zelfde structuur waarnemen, waardoor het nemen van eenvoudiger beslissingen aan lagere functionarissen in de afdelingen wordt overgelaten, uiteraard onder verantwoordelijkheid van het desbetreffende afdelingshoofd. Het gehele „directie-kantoor” wordt zo tot een grote „beslissings-machine”, die zeer gedecentraliseerd werkt en waarbij het veelal voor de top uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk is, een eenmaal in gang zijnde ontwikkeling te stuiten of ingrijpend van koers te doen veranderen. Ook al zegt het hogere middenkader niet: „Und der Kaiser amsolut wenn Er unser Willen tut”, zoals eens de Duitse jonkers deden, toch is de macht van dit kader om iets door te zetten, maar zeker om iets tegen te houden, vaak buitengewoon groot. De taak van de top is dan ook veel meer het *leiden* van het nemen van beslissingen dan deze zelf te nemen. Naarmate het bedrijf groter wordt heeft het beïnvloeden van de gang van zaken door de top meer en meer plaats door de keuze van de hoogste medewerkers, de indoctrinatie van een zo groot mogelijk deel van het leidinggevend personeel, inclusief het vaststellen van de hoofdlijnen van de policy en het gezond houden van de „beslissings-machinerie”. Karakter en persoonlijkheid van de leidende functionarissen gaan daardoor een steeds grotere invloed uitoefenen naarmate het bedrijf omvangrijker is en de functionaris daarin een hogere plaats inneemt. Het inzicht in het functioneren van de „beslissingsmachine” wordt evenwel met het groeien van het bedrijf steeds moeilijker zonder speciale waarneming te verkrijgen. Zoals in de bedrijven reeds lang in de behoefte aan „financial audit” voorzien wordt, ontstaat thans voor de grote bedrijven de behoefte aan „management audit”. Maar terwijl de „financial audit” al op een ervaring van tientallen jaren kan bogen, ontbreekt deze nog voor de „management audit”.

#### *De controle op de organisatie van het beslissen*

Formeel gaat het bij „management audit” enerzijds om een oordeel over de doelmatigheid van de organisatie van het beslissen en anderzijds om het verant-

woord zijn van de voornaamste beslissingen, inclusief de maatregelen, die tot het effectueren daarvan zijn genomen. In zekere zin is dit analoog aan het beoordelen van het interne financiële controlesysteem en de goedkeuring van balans en verlies- en winstrekening door de accountant. Om dezelfde redenen, waarom het in vele gevallen gewenst is de financiële controle aan een public accountant op te dragen, is het ook gewenst met de „management audit” aan een *extern* deskundige toe te vertrouwen. Onafhankelijkheid van de bedrijfshiërarchie en ervaring in andere bedrijven is in beide gevallen zeer gewenst, om niet te zeggen noodzakelijk.

Wie met een „management audit” belast is zal, evenals een accountant, moeten beginnen met een „controle schema” voor de onderneming in kwestie op te stellen. Indien hij in het bedrijf een Management-guide aantreft, zal deze hem daarbij tot steun kunnen zijn, mits hij zich voortdurend overtuigt of deze Management-guide ook de werkelijke situatie weergeeft. Hij zal zich dan op de hoogte moeten stellen welke beslissingen genomen worden en wie dat in feite doet. Het komt hier meer aan op wie dat in feite doet dan wie formeel de beslissingen neemt. Wie een brief concipieert is vaak van meer belang dan wie deze ondertekent. Nagegaan moet worden of degene die feitelijk de beslissing neemt in zijn functie een voldoende overzicht heeft, of in feite verkrijgt van alle repercussies die intern en extern van de beslissing te verwachten zijn. Dit betreft dus het niveau, waarop de beslissingen worden genomen. Behalve voldoende informatie zal wie beslist ook over voldoende gezag moeten beschikken en zal hij zeggenschap moeten hebben over de middelen, die voor het doorvoeren van een beslissing noodzakelijk zijn.

Nagegaan moet worden of de beslissing op de juiste wijze en vooral tijdig aan allen ter kennis is gebracht, die er mede te maken hebben. Het is evenwel fout als aan meer functionarissen de beslissing kenbaar gemaakt wordt dan noodzakelijk is. Evenzeer is het fout om elementen van de beslissing door te geven aan functionarissen, die daarmede niets te maken hebben. Deze beperking is noodzakelijk omdat onnodige informatie het communicatiesysteem overbelast en het waardevolle in de massa van het waardeloze verloren doet gaan.

De „management-audit” zal bijzondere aandacht moeten schenken aan beslissingen, die wel genomen, maar niet tot uitvoering zijn gebracht. Ook de tijd, die verloopt tussen beslissing en uitvoering is van belang. Verder zal een dossier aangelegd moeten worden van alle zaken, waaromtrent een beslissing ten onrechte achterwege bleef, alsmede van de stappen die in de richting van een beslissing werden ondernomen, maar die niet of nog niet tot een beslissing hebben geleid. Vaak leveren de notulen van de laatste drie tot vijf jaar van de vergaderingen van Commissarissen met de Directie en van de Directie met de stafemployés hier een nuttige informatie.

Veel voorkomende fouten bij het nemen van beslissingen zijn de volgende:

1. Men geeft zich onvoldoende rekenschap van de mogelijke *alternatieven*. Steeds moet men zich afvragen: „hoe zou het ook nog anders kunnen”.
2. Men ziet *te weinig aspecten* aan het probleem en kan zo voor onvoorziene consequenties komen te staan.
3. Men ziet teveel aspecten aan het probleem en komt zo òf niet tot een beslissing of men komt daarbij op zij-paden.
4. Men neemt te weinig resp. teveel *feiten* in ogenschouw, met dezelfde gevolgen als bij te weinig of te veel aspecten.

5. Speciale, *incidentele feiten*, krijgen bij de beslissing vaak het karakter van algemene aspecten. Dit gevaar is daarom zo groot, omdat nu eenmaal steeds de uitzonderingen op de regel meer opvallen en scherper in het geheugen gegrift worden dan de normale gevallen. Uitzonderingen moet men in het algemeen ook als uitzonderingen behandelen.
6. Beslissingen worden *uitgesteld* omdat er geen duidelijk overwicht in de een of andere richting is, terwijl er bovendien weinig kans is dat uitstel hier tot betere informatie leidt. Hier wreekt zich, dat men in het algemeen de beslissing om een beslissing uit te stellen, niet als een beslissing beschouwt.
7. Er heerst onvoldoende *continuïteit* in de beslissingen resp. de beslissingen zijn onvoldoende *gecoördineerd*.
8. Men kijkt bij het nemen van de beslissing *niet ver genoeg vooruit*, resp. men schept precedenten waarvan men de consequenties niet doorziet.

Natuurlijk vormt de organisatie van het voorbereiden van bedrijfsbeslissingen slechts één aspect van het organisatievraagstuk, maar het komt ons voor, dat dit wel een zeer belangrijk aspect is, vooral voor de grote ondernemingen.

---