

BEDRIJFSBELEID, BELEIDSPAN EN BEDRIJFSBEGROTING ¹⁾

door H. Reinoud

§ 1. In beschouwingen over planning wordt vaak verzuimd een duidelijk onderscheid te maken tussen beleid en planning. In de *politieke sfeer* heeft dit aanvankelijk tot allerlei schadelijke controversiële opvattingen en emotionele discussies geleid.

Eerst nadat geleidelijkaan duidelijk was geworden dat vaststelling van het te volgen beleid en planvorming gescheiden activiteiten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn en in een democratische samenleving behoren te zijn was de weg gebaad voor bepaalde vormen van overheidsplanning op lange termijn.²⁾

In de praktijk en de theorie van het *bedrijfsbestuur* neemt men nog steeds een onvoldoende onderscheid tussen bedrijfsbeleid en planvorming waar. Herhaaldelijk treft men in de literatuur beschouwingen en uitspraken over planning aan waarbij de problematiek van beleids- en planvorming dooreen worden gemengd.³⁾

Een moeilijk punt is voorts het woordgebruik.

In de bedrijfseconomie hecht zich van ouds aan het woord planning de projectie van uitvoeringswerkzaamheden in de fabriek. Scheiding van planning en performance was één van de essentiële elementen van Taylor's conceptie van Scientific Management.⁴⁾

Later wordt het woord planning mede gebruikt voor planvorming op langere termijn in de sfeer van de hogere leidinggevende echelons der bedrijven. Een verdere complicatie levert de sinds de twintiger jaren tot ontwikkeling gekomen bedrijfsbegroting op, in welker verband ook herhaaldelijk van planning en plannen wordt gesproken. Het lijkt daarom gewenst naar duidelijker onderscheidingen en terminologieën te streven. En dat niet alleen uit wetenschappelijk oogpunt bezien maar ook omdat daar reeds nu - o.a. met het oog op een doelmatige functie- en taakverdeling en een goede samenwerking met betrekking tot beleids- en planvorming - in de praktijk ⁵⁾ behoefte aan is.

In onderstaande uiteenzettingen zijn een aantal gedachten over de samenhang, het verschil en de overeenkomst tussen bedrijfsbeleid, beleidsplan en bedrijfsbegroting geformuleerd, die een kleine bijdrage tot ordening in de betreffende materie beogen te leveren.

§ 2. Zoals in voorgaande beschouwingen tot uiting gebracht, wordt onder bedrijfsbeleid dat deel van de activiteiten van de bedrijfsleiding verstaan dat zich richt op de vernieuwing en aanpassing zowel van de doelstellingen als van de

¹⁾ Vervolg op de artikelen „Het bedrijfsbeleid” in het M.A.B. van juli 1961 en „Bedrijfsbeleid, organisatiestructuur en bemanning” in het M.A.B. van januari 1962.

²⁾ Met inachtneming van deze beginselen zijn overigens verschillende alternatieve structuurvoorzieningen en methodieken t.a.v. beleids- en planvorming mogelijk. Men vergelijkte b.v. de aanpak te dien aanzien in Nederland en Frankrijk. Interessant zijn ook de discussies in Engeland, alwaar de huidige regering naar een vorm van tamelijk verdergaande overheidsplanning zoekt. Zie o.a. The Economist van 26 augustus 1961, blz. 771, Planning by whom? en de instructieve uitgave van het NIVE: Planning op langere termijn bij Overheid en bedrijfsleven, blz. 26-28. (Publicatie 1961, no. E 408)

³⁾ Voorzover ook de evengenoemde NIVE-publicatie misschien in een enkele passage die indruk mag wekken, zij opgemerkt dat bij de mondelinge besprekingen op de najaars-NIVE-dag 1961 uitdrukkelijk het onderscheid beleid - planning naar voren is gebracht.

⁴⁾ Shop Management (1903).

⁵⁾ Er is overigens vaak geen praktischer zaak dan een goede theorie.

gedragslijnen ter realisatie daarvan. Het is de initiële en globale vormgeving van de bedrijfsactiviteiten op lang zicht. Wat de termijn aangaat is het uiteraard moeilijk een objectieve maatstaf aan te leggen. Deze kan van bedrijf tot bedrijf, van activiteit tot activiteit verschillen. Om de gedachte te bepalen zou men in de huidige fase van ontwikkeling kunnen denken aan een periode van drie tot vijftien jaar.

In het militaire bedrijf denkt men vaak aan veel langere termijnen. In de V.S. hoorde ik van Pentagon-planning spreken, waarmee de militaire oorlogsvoering omstreeks het jaar 2000 bedoeld was.

Bij bedrijfsbeleid gaat het om basisbeslissingen en richtlijnen.

Aan hun totstandkoming liggen veelal vrij uitgebreide beschouwingen en becijferingen ten grondslag; is daarna een besluit tot stand gekomen dan zal dit bijna altijd door detail-beschouwingen en becijferingen gevolgd worden. In aansluiting daarop zou in het eerste geval van *ontwerp-beleidsplan*, in het tweede van *vastgesteld beleidsplan* kunnen worden gesproken.

Een beleidsplan kan dan gedefinieerd worden als een op het bedrijfsbeleid betrekking hebbend samenhangend overzicht van activiteiten en middelen, uitgedrukt in een combinatie van woordtaal, cijfers, schema's, grafieken en/of formules.

Het ontwerp-beleidsplan omvat voorstellen omtrent alternatieve doelstellingen en gedragslijnen benevens een toelichting omtrent de daarmee samenhangende activiteiten en middelen.

Aan de hand van dit ontwerp-beleidsplan en andere informatie waarover zij beschikt kan de bedrijfsleiding zich oriënteren en een beleidsbeslissing nemen. In de praktijk zal evenwel meestal niet terstond een beslissing volgen.

De beleidsinstanties zullen vaak, alvorens een beslissing te nemen, wijzigingen in het ontwerp-plan indiceren en om een herzien plan vragen. Dit kan vele malen achtereenvolgende geschieden; het nieuwe plan blijft dan uiteraard een ontwerp-beleidsplan.

Is er een definitieve beleidsbeslissing dan wordt het ontwerp-beleidsplan tot vastgesteld beleidsplan. Het bevat dan als uitgangspunt de beslissing over de doeleinden en de te volgen gedragslijn(en) en vervolgens een uitvoerig en systematisch beschrijvend overzicht - verbaal, in cijfers, schema's enz. - van de geplande activiteiten en middelen.

In het merendeel der gevallen zal het vastgestelde beleidsplan gevolgd en gecomplementeerd worden door een groot aantal deelplannen op lange termijn.

Het is mogelijk en het komt voor dat de beleidsbeslissing inhoudt dat, afhankelijk van de realiseringmogelijkheden, de doelstellingen en gedragslijnen bepaalde wijzigingen mogen ondergaan. Er is dan dus een aanduiding van de door de centrale leiding bij voorbaat aanvaarde alternatieven; te dien aanzien behoeft derhalve t.z.t. niet op een nieuwe beleidsbeslissing te worden gewacht.

Het vastgestelde beleidsplan zal *taakaanwijzingen* en kan ook *machtigingen* inhouden.

Meestal zal dit laatste het geval zijn, maar het is ook heel goed mogelijk dat er te dien aanzien restricties zijn en latere beleidsbeslissingen nodig zijn.

Het beleidsplan is voorts een middel voor *voortgangs- en prestatiecontrole*.

In het bovenstaande is van plan of plannen zonder meer gesproken. In de praktijk zullen of kunnen er zijn:

- a. beleidsplannen, betrekking hebbende op sector-activiteiten van een bedrijf (bijv. inkoop, verkoop, technische middelen, produktenontwikkeling etc.).
- b. beleidsplannen voor projecten, waarbij meerdere sectoren in een specifiek samenhangend geheel betrokken zijn. (De voor dergelijke projecten aangewezen leiders worden in de Angelsaksische landen wel aangeduid met project managers.)
- c. een totaal omvattend beleidsplan, dat bijv. eenmaal per jaar wordt opgesteld en waarin alle modificaties van het afgelopen jaar verwerkt zijn. In dit plan kunnen dan tevens de verwijzingen naar de onderscheidene besluiten, wijzigingsbesluiten, deelplannen, enz. enz. voorkomen. Een zodanig stuk, dat als een vorm van policy manual kan worden beschouwd, is nog maar bij enkele bedrijven en dan nog in zeer rudimentaire vorm te vinden. Er is echter wel een streven in die richting waarneembaar.

Een dergelijk totaal of concernplan moet uiteraard relatief beknopt zijn wil het hanteerbaar zijn en blijven.

Komen delen van een beleidsplan in de concrete uitvoeringsfeer dan zou men deze *uitvoeringsplannen* kunnen noemen.

Het is moeilijk te zeggen wanneer een beleidsplan in een uitvoeringsplan overgaat.

Afhankelijk van de aard der bedrijvigheid moet te dien aanzien een keuze worden gedaan, gebaseerd op objectieve en subjectieve overwegingen, bijv. alle plannen op een termijn langer dan 3 jaren zijn beleidsplannen met dien verstande dat de plannen die de eerste drie jaren tot uitvoering moeten komen tot de uitvoeringsplanning worden gerekend.

Dat deel van de uitvoeringsplannen dat in zeer concrete routine-matige realisatie overgaat is de uit de praktijk en literatuur bekende *productieplanning*.

Het is de ordening en de projectie van de fabriekmatige bewerkingen die Taylor c.s. op het oog hadden en waarvan ik in de aanvang van dit artikel melding maakte.

§ 3. In dit verband vermeld ik het in de U.S.A. verrichte pionierswerk met betrekking tot de planning van grote ontwikkelingsprojecten. Deze projecten kenmerken zich door:

1. een zeer lange duur
2. een groot aantal fasen en onderdelen
3. de ingewikkelde relatie tussen de delen onderling
4. de vele onzekerheden waarmede rekening moet worden gehouden.

De planning van dit soort werken, waarbij bijv. te denken valt aan de ontwikkeling van nieuwe produkten (duur vaak 5-10 jaar), grote langdurende automatiseringsprojecten, hulp aan zich ontwikkelende gebieden, oorlogs- en verdedigingswerken, is uitermate moeilijk. Het inzicht in de mogelijkheden van planning van deze werken is dank zij nieuw ontwikkelde methodieken bekend onder verschillende namen als Pert (Performance Evaluation and Review Technique) en C.P.M. (Critical Path Method) aanmerkelijk vergroot.

De studie omvat in eerste instantie een duidelijke formulering van de doeleinden, die worden nagestreefd. Voorts de analyse en opbouw van de betreffende projecten in hun samenstellende delen en daarbijbehorende alternatieve mogelijk-

heden aan tijd, kosten, mankracht en overige produktiemiddelen. Ten slotte de voortgangscontrole en de aanpassingsmogelijkheden tijdens de voortgang.

Als grote voordelen van deze nieuwe organisatie- en berekeningsmethodieken worden genoemd: veel nauwkeuriger inzicht in de problemen die zich in de loop der jaren kunnen voordoen, nauwkeuriger en tijdiger planning met alternatieve mogelijkheden, relatief minder personeel, vermindering van overwerk, een preciezer toekomst-gericht denken, het voorkomen van boeten wegens overschrijding van leveringsprojecten, beter werkklimaat e.d.. In het algemeen een aanmerkelijke besparing aan tijd en geld en vermindering van spanning en druk in leidinggevendechelons.

Door de aard en omvang van de berekeningen en de snelheid en accuratesse, waarmede de gegevens voor de planning, voortgangscontrole en aanpassing aan gewijzigde situaties moeten worden ingeleverd, zijn de nieuwe systemen eerst veelal goed uitvoerbaar geworden na de ontwikkeling van elektronische reken- en administratieapparaturen ⁶⁾.

§ 4. Thans het verband tussen bedrijfsbeleid, beleidsplan en bedrijfsbegroting.

Een bedrijfsbegroting zou ik voor dit geval willen omschrijven als een (relatief globaal) overzicht van toekomstige bedrijfsactiviteiten en middelen in een onderling samenhangend verband, dat in hoofdzaak uitgedrukt wordt in geldkwantiteiten en primair ten doel heeft de financieel-economische aspecten van beleids- en uitvoeringsplannen te belichten.

Het heeft voorts naast de coördinatie-functie de - niet exclusieve - functie van *taakopdracht, machtiging en controlemiddel*.

Dat het financieel-economische aspect primair is blijkt o.a. uit de vaak voorkomende aanduiding van de bedrijfsbegroting als de geprojecteerde winstrekening (Limperg) of de begrote rentabiliteitsrekening. De termijnen waarop de toekomstprojectie betrekking heeft kunnen uiteenlopen van minder tot meer dan een jaar.

Onderscheid kan worden gemaakt in ontwerp- en vastgestelde bedrijfsbegroting en in bedrijfsbegrotingen op korte en lange termijn. Voor de onderhavige beschouwingen zijn vooral die op lange termijn van belang. In de praktijk komen, naar ik meen, lange termijn bedrijfsbegrotingen nog weinig voor en voorzover aanwezig hebben zij veelal alleen betrekking op de investeringsplannen en de financieringsmogelijkheden (of -onmogelijkheden) daarvan ⁷⁾.

Daarom zijn bedrijfsbegrotingen in de praktijk in feite uitvoeringsplannen en geen beleidsplannen.

Wil men echter tot een goed inzicht komen in het verschil en de overeenkomst tussen beleidsplanning en bedrijfsbegroting dan moet men niet de praktijk nemen zoals die is maar zoals die zou kunnen zijn.

Men zou zich nl. kunnen indenken, dat er bedrijfsbegrotingen zijn, b.v. voor 3-10 jaar, van de kosten en opbrengsten c.q. van de rentabiliteit, van de investeringen en de financiering, van de kwantitatieve en kwalitatieve personeels-

⁶⁾ Het bovenstaande is ontleend aan een schrijven dd. 17 april 1962 van de Stichting Studiecentrum voor Administratieve Automatisering aan zijn begunstigers in verband met de voorgenomen studie over deze materie ook in ons land.

⁷⁾ Nog steeds ontbreekt in ons land een diepgaand en deskundig onderzoek naar de mate waarin en de wijze waarop de bedrijfsbegroting bij onderscheidene bedrijfstypen is ingevoerd en wordt gehanteerd.

bezetting, van de inkoop, verkoop, produktie enz. met specificaties vanuit verschillende voor het beleid belangrijke gezichtspunten.

In dat geval zou de bedrijfsbegroting zich inderdaad in de richting van beleidsplanning bewegen.

Men ziet iets van dien aard bij de Rijksbegrotingen met hun vele beschouwingen en toelichtingen, afgezien dan van het feit dat deze stukken in het algemeen korte termijnzaken behandelen.

Daargelaten dat dergelijke bedrijfsbegrotingen op lange termijn door hun vergaande specificaties een geforceerd karakter kunnen krijgen, blijven er toch belangrijke verschillen tussen het beleidsplan - in dit geval gedacht als centraal beleidsplan - en de bedrijfsbegroting.

Allereerst zal de bedrijfsbegroting op lange termijn zich toch primair op cijfers blijven richten. Met enige overdrijving zou men kunnen zeggen: een beleidsplan is een verhaal met cijfers, een bedrijfsbegroting een cijfer-overzicht met een beknopt verhaal.

In de bedrijfsbegroting komen voorts niet of niet duidelijk die doeleinden tot uiting die geen direct financieel correlaat hebben, bijv. aspecten van het personeelsbeleid, van het technisch beleid, de bedrijfsethiek e.d.

En voorzover de doelstellingen wel in een bedrijfsbegroting tot uiting komen, geschiedt dat veel minder genuanceerd dan in het beleidsplan. Ook de te volgen gedragslijn (strategie) voor de realisatie van de doeleinden zal niet in optima forma uit een budget blijken. Wanneer bijv. het plan bestaat de tussenhandel uit te schakelen en zelf de detailhandel te gaan verzorgen dan kan dit uit de bedrijfsbegroting blijken, maar dan toch zeer globaal en indirect. Bedrijfsplan en ontwerp-bedrijfsbegroting kunnen beide van alternatieve doelstellingen uitgaan⁸⁾, maar alternatieve strategieën zullen alleen in het beleidsplan omschreven zijn.

Alles bijeen kan men de bedrijfsbegroting niet *het* bedrijfsplan noemen en het daartoe ook bezwaarlijk laten evolueren. De bedrijfsbegroting op lange termijn brengt de financieel-economische aspecten van de onderscheidene deelplannen of, als die er is, van het centrale beleidsplan tot uitdrukking.

De bedrijfsbegroting kan dus niet als een *algemeen* actieplan op lange termijn worden gezien, doch als een financieel-economisch beleidsplan naast andere beleidsplannen.

En dat geldt dan *alleen* voor de *bedrijfsbegroting op lange termijn*; de thans in de praktijk gehanteerde bedrijfsbegrotingen, die zich veelal tot een of enige jaren beperken, moeten, gelijk reeds opgemerkt, in de bovenaangeduide zin tot de uitvoeringsplanning gerekend worden.

Bovenstaande beschouwing heeft ten doel verschil en overeenkomst tussen de bedrijfsbegroting en een nieuw in ontwikkeling zijnd organisatiemiddel als het beleidsplan te verkennen.

Zij houdt allermint in dat de bedrijfsbegroting aan betekenis voor de interne organisatie van het bedrijf gaat inboeten.

Allereerst zal zo lang beleidsvoering en beleidsplanning nog niet in de bedrijven

⁸⁾ D.w.z. dat er dan in feite verschillende ontwerp-bedrijfsbegrotingen naast elkaar worden opgesteld.

zijn ingeburgerd, en daar zullen nog vele jaren mee gemoeid zijn ⁹⁾, de budgettering nog aan waarde voor de bedrijfsleiding winnen wanneer zij aangevuld wordt met begrotingen op lange termijn. In dat geval zal zij niet alleen organisatie-middel in de meer beperkte betekenis van middel voor de ordening van handelingen en middelen zijn, maar tevens tot een instrument voor de beleidsvorming, d.w.z. voor het vormend denken, op lange termijn uitgroeien.

Maar ook wanneer beleidsvorming en -planning als instrumenten voor leiding en organisatie volgroeid zijn, dan nog zal de bedrijfsbegroting een zeer belangrijke plaats blijven innemen.

Want voor het streven naar winst en continuïteit - de primaire doelstellingen van de huidige onderneming - zal de bedrijfsbegroting, mits volgens de regelen van de kunst opgesteld ¹⁰⁾, vermoedelijk wel altijd het meest realistische bedrijfs-dokument blijven.

Limperg achtte de bedrijfsbegroting annex conjunctuur en marktanalyse het belangrijkste onderwerp der interne organisatie ¹¹⁾.

Het is waarschijnlijk dat dit nog geruime tijd zo zal blijven. Op den duur zal de bedrijfsbegroting echter een waardevol beleidsplan blijken naast andere, in-middelen tot ontwikkeling gekomen, beleidsplannen.

⁹⁾ Men bedenke hoe lang het geduurd heeft voordat de bedrijfsbegroting ingevoerd werd. Ik aarzel te schrijven „voordat de bedrijfsbegroting *ingeburgerd* was”, want wat weten wij daar eigenlijk objectief van? De Nederlandse bedrijfseconomische wetenschap munt, wat de interne organisatie aangaat, niet bepaald uit door onderzoek bij het bedrijfsleven.

¹⁰⁾ Onder de regelen van de kunst versta ik een bedrijfsbegroting inclusief lange termijnbegrotingen, gebaseerd op structuur, conjunctuur, marktanalyse enz., met de nodige specificaties en vergelijkingen tussen „soll” en „ist”.

¹¹⁾ Zie college-dictaat Limperg-Ribbius. Naar mijn mening moet in verband met het beoogde lange termijn karakter daar ook structuur-analyse aan worden toegevoegd. Men denke alleen reeds aan de structuurverschuivingen, die de EEG teweeg kan brengen. Juist de beleidsplanning zal die structuuranalyse bevorderen en inhouden.