

BUDGETTERING ALS COMMUNICATIEMIDDEL

door Dr. G. H. Hofstede

Mr. A.: „Once a month, my wife calls me 'handsome'”

Mr. B.: „?”

Mr. A.: „On pay day, she says 'hand some over'”

De organisatie als systeem

Dit artikel is geschreven met als uitgangspunt, dat een organisatie - zoals een bedrijf - een *systeem* is: een geheel bestaande uit vele delen die elkaar onderling beïnvloeden en die behoren tot verschillende categorieën: mensen, machines, markten, materialen en geldmiddelen. Dit systeem dekt zowel de „formeel” als de „informeel” organisatie - in de systeemconceptie is het verschil tussen formeel en informeel niet van belang; het gaat er slechts om, hoe de organisatie functioneert. Elk systeem heeft zijn structuur - niet alles hangt met alles samen, maar bepaalde delen van het systeem zijn sterker met elkaar gekoppeld dan met andere delen. Men kan deze structuur van het systeem trachten te beschrijven aan de hand van sub-systemen; zo'n sub-systeem is de budgettering.

Budgettering als sub-systeem van de organisatie

Budgettering is een opzettelijk in de organisatie ingevoerd sub-systeem, bedoeld als hulpmiddel voor de ondernemingsleiding om de economische prestaties van de organisatie te sturen. Het tracht dit te doen door een coördinatie van financiële middelen met financiële behoeften - dit is het administratief-technische aspect - en door het stellen van taken, in financiële termen vertaald, aan de chefs op verschillende niveaus - dit is het motivatie-aspect. Een serieus gehanteerde budgettering heeft een wijd vertakt effect op de gehele organisatie - het is een zeer vitaal sub-systeem. Onvermijdelijk heeft het daarbij ook neveneffecten, die soms gewenst, soms ongewenst zijn. Er komen situaties voor, waarbij de neveneffecten de voordelen van het invoeren van de budgettering gedeeltelijk of geheel te niet doen. Een integrale bestudering van het sub-systeem, inclusief de neveneffecten, leidt dan tot geheel andere conclusies dan wanneer men alleen de „officiële” kant van de budgettering zou bekijken.

Communicatie en Budgettering

Systemen functioneren dankzij communicatieprocessen. Binnen een sub-systeem, zoals de budgettering, en tussen een sub-systeem en de rest van het systeem spelen zich voortdurend communicatieprocessen af. Wat de budgettering betreft, is er in de eerste plaats een communicatie-netwerk nodig om het sub-systeem administratief-technisch te laten lopen - dit is het interne communicatieproces van het sub-systeem. Tenminste even belangrijk als dit interne proces is, wat er zich afspeelt tussen het budget-systeem en de rest van het organisatie-systeem. Budgettering is zo iets vitaals in een organisatie,

dat het enerzijds sterk afhankelijk is van wat er elders in de organisatie gebeurt, anderzijds daar weer een sterke invloed op heeft. Budgettering is dus:

- Afhankelijk van de elders bestaande communicatie processen
- Zelf een bron van communicatie, die ook buiten de budgettering effect heeft.

De afhankelijkheid (a) van elders bestaande communicatie processen houdt in, dat een bedrijf met een goede interne communicatie eerder met succes zal kunnen budgetteren dan een bedrijf waar de communicatie in het algemeen stroef verloopt. Het effect van budgettering hangt dus af van het totale communicatieklimaat in de organisatie. De invloed van budgettering op de communicatie elders (b) hangt af van de mate, waarin de budgettering door de hoogste leiding van het bedrijf serieus wordt genomen. In de Amerikaanse literatuur zijn voorbeelden beschreven waar dit serieus nemen zó ver gaat dat lagergeplaatste chefs zich door het budget bedreigd gaan voelen; de onderlinge samenwerking wordt vergiftigd doordat men elkaar de schuld tracht te geven van verliezen; het contact met de hogere chef wordt beheerst door de noodzaak zich te verdedigen (Argyris, Human Problems with Budgets, Harvard Business Review, 1953, nr. 1).

De bovenstaande alinea kan als volgt samengevat worden, dat het bij het budgetteren nodig is, een administratief-technisch communicatie-netwerk op te bouwen; dat dit een essentiële voorwaarde is voor het slagen van de budgettering, maar niet voldoende. Voor het succes van een budgetsysteem spelen andere communicatieprocessen, afkomstig van en reikend tot buiten de eigenlijke budgettering, een tenminste even belangrijke rol.

Onderzoekresultaten

Ter illustratie volgt hieronder een beschrijving van de communicatieprocessen rondom de budgettering, zoals die door mij werden aangetroffen in vijf Nederlandse productiebedrijven in de jaren 1964 en 1965. Dit gebeurde in het kader van een door de Commissie Opvoering Productiviteit gesubsidieerd onderzoek (zie: Hofstede, Baas en Budget, Samsom, 1968, en Hofstede, The Game of Budget Control, van Gorcum, 1967). Drie soorten communicatieprocessen werden bestudeerd:

- 1 Schriftelijke communicatie, behorende tot de interne structuur van het budgetsysteem: zowel voor administratief-technisch gebruik als voor de informatie van de bedrijfsleiding op verschillende niveaus.
- 2 Persoonlijke communicatie tussen staf- en lijnmedewerkers, waarbij „staf” staat voor de controllers-afdeling en eventueel de afdeling die met arbeidsstudie en technische normstelling is belast, en „lijn” voor de chefs van de uitvoerende afdelingen - in het onderzoek waren dit uitsluitend productie-afdelingen.
- 3 Persoonlijk communicatie binnen de lijn: tussen de chefs van de uitvoerende afdelingen en hun chefs, hun collega's en hun ondergeschikten.

Schriftelijke communicatie

Het feit dat informatie schriftelijk wordt verstrekt betekent nog niet dat de informatie ook òverkomt. Lezen is een overdrachtsproces met een onbe-

trouwbaar rendement. Het onderzoek liet zien, dat de effectiviteit van de schriftelijke communicatie sterk afhing van de mogelijkheid tot begeleidend mondelinge communicatie. Chefs begrepen bijvoorbeeld hun resultatenoverzichten des te méér, naarmate zij de mogelijkheid hadden om er met de stafafdeling over te praten.

Een van de belangrijkste redenen voor niet overkomen van schriftelijke informatie is over-informatie - het verstrekken van méér gegevens dan een normaal mens geacht kan worden te verwerken. In één van de onderzochte bedrijven bestonden 74 verschillende periodieke rapporten van management-informatie; in een ander verscheen een maandelijks rapport met 19 verschillende grafieken en tabellen, waarvan bij navraag slechts 3 door méér dan 25% van de geïnterviewde chefs bleek te worden gelezen. In deze situatie kunnen belangrijke informaties in de massa van onbelangrijke over-informatie verlopen gaan.

Een geheel andere manier waarop schriftelijke communicatie kan ontsporen, is door bewuste mis-informatie. In veel gevallen worden de basisgegevens waarop budgetten en budgetresultaten berusten, door de uitvoerende afdelingen zelf verstrekt. In het algemeen zullen de chefs van de uitvoerende afdelingen zich persoonlijk aan de schriftelijke resultaten gemeten voelen - men meet niet alléén iets, maar ook iemand. Wordt het budget nu gehanteerd op een manier waarbij men eenzijdig op bepaalde cijfermatige resultaten let, dan is het vaak niet zo moeilijk de basisgegevens zo te beïnvloeden dat de resultaten beter gaan lijken dan zij zijn. Mensen zijn in het algemeen handiger dan administratieve systemen. Zo bijvoorbeeld de afdelingsbaas die gemeten werd aan het productierendement van zijn machines *na aftrek van het tijdsverlies door reparatie* - en die daarom gewend was zijn mensen het bij machinereparatie maar kalm aan te laten doen.

Persoonlijke communicatie tussen lijn en staf

Het ligt voor de hand dat budgettering leidt tot intensieve persoonlijke communicatie tussen de „staf”-afdelingen (in dit geval de controllers-afdeling en eventueel arbeidsstudie-afdeling) en de „lijn”, de chefs van de uitvoerende afdelingen; en dat omgekeerd een goede persoonlijke communicatie tussen „staf” en „lijn” aan het succes van de budgettering bijdraagt. Het onderzoek liet echter duidelijk zien, dat de communicatie *binnen de lijnorganisatie* waarover in de volgende alinea meer geschreven zal worden, essentiëler is voor een budgetsysteem dan de staf-lijn-communicatie. Evenals trouwens bij de schriftelijke communicatie geldt bij de persoonlijke staf-lijn-communicatie, dat een zeker kwalitatief en kwantitatief minimum noodzakelijk is, maar dat daarboven een verdere verbetering van de communicatie weinig meer aan het succes van het systeem bijdraagt - de rest moet van de lijn-organisatie zelf, met name van de hoogste leiding komen. Dit neemt niet weg, dat ook het kwantitatieve en kwalitatieve minimum aan staf-lijn-communicatie niet altijd gehaald wordt. De termen „staf” en „lijn” worden hier gebruikt bij gebrek aan beter. Zij geven in elk geval aan, dat wij te maken hebben met groepen met geheel verschillende rollen in de organisatie. Dit rolverschil leidt ertoe, dat de betrokken afdelingen stereotypen van elkaar gaan hanteren: de

staf is bureaucratisch en onpractisch („is de efficiency-afdeling niet één groot gekkenhuis? ”), de lijn is kortzichtig en eigenwijs („ze nemen niet de moeite om onze cijfers te begrijpen”). Deze stereotypen kunnen op hun beurt weer de communicatie bemoeilijken. Men zou verwachten dat waar de „staf” functies door ex-„lijn” mensen vervuld worden, de communicatie beter is. In de bedrijven die aan het onderzoek meededen, bleek dit niet het geval te zijn. In de eerste plaats zijn de communicatie-moeilijkheden gebonden aan de rol, niet aan de persoon („het waren mensen van de praktijk maar als ze op de efficiency-afdeling zijn draaien ze ineens om”). In de tweede plaats blijkt de „lijn” zeer gevoelig voor werkelijke deskundigheid bij de staf. De staf wordt des te beter geaccepteerd, naar mate hij een specialisme vertegenwoordigt dat de lijn zelf erkent niet te hebben.

De ex-lijnmedewerker die in de staf komt, mist nu vaak dit specialisme. Hij kan als „kneus” gezien worden. Dit is overigens geen pleidooi tegen een geplande rotatie van toekomstig kader langs verschillende lijn- en staffuncties; deze kan zeer nuttig zijn, maar de nadruk ligt dan op het „geplande” karakter ervan.

Bij het onderzoek bleek ook, dat de communicatie tussen lijn en staf afhangt van de mate waarin „tact in de omgang met de lijn” door de staf als essentieel wordt gezien. De mening hierover onder de staf varieerde van bedrijf tot bedrijf nogal, waarbij de stafmedewerkers duidelijk handelden volgens de prioriteiten die door hun eigen chefs werden gesteld. Het bedrijf met de beste staf-lijn-communicatie kende de regel, dat bij de jaarlijkse salarisbepaling van een stafmedewerker mede het advies werd ingewonnen van de lijnchefs met wie hij het meeste contact had. Dit leidde ertoe dat de stafmedewerkers sterk doordrongen waren van het belang van tactvol optreden.

Persoonlijke communicatie binnen de lijn

Het meest vitale deel van de communicatie rond de budgettering speelt zich binnen de lijnorganisatie zelf af, tussen de chef die budgethouder is, en zijn superieur; verder tussen collega-chefs en tussen chefs en ondergeschikten. Het gaat er om of het budget als een relevant onderdeel van de taak van de chef wordt gezien, met voldoende prioriteit ten opzichte van andere taken. Nu is het de chef-van-de-chef die de taak heeft prioriteiten te stellen - als hij dit ten aanzien van het budget nalaat, wordt het nooit iets relevants. Het gaat hier om een beïnvloeding die van boven af moet komen, en die nergens anders beginnen kan dan aan de top van de organisatie. De topleiding communiceert, bewust of onbewust, of budgettering iets is dat serieus genomen moet worden. De lagere leiding is zeer gevoelig voor signalen van boven, wat serieus te nemen is en wat niet. Er bestaan tussen collega-chefs informele normen ten aanzien van wat wel mag met een budget en wat niet, ongeveer op de zelfde manier zoals een niveau lager in de organisatie, de op tarief werkende arbeiders informele normen hanteren met betrekking tot hun tariefprestatie.

Eén van de manieren waarop de topleiding de budgettering kan doen ontsporen, is dus door het ongewild communiceren van een gebrek aan urgentie. Hiervan waren bij het onderzoek duidelijke voorbeelden aanwezig - deze situatie is waarschijnlijk vrij typisch voor bepaalde delen van het Nederlandse

bedrijfsleven. Een andere vorm van ontsporing komt echter ook voor: een teveel aan urgentie, waardoor de druk op bepaalde budget-resultaten door de lagere leiding als zo sterk gevoeld wordt, dat zij deze resultaten gaan verbeteren ten koste van andere factoren: ten koste van wat niet gemeten wordt, ten koste van de kwaliteit, de creativiteit of de onderlinge samenwerking. („ze doen de grootste moeite om een paar onbelangrijke posten op rekening van een andere afdeling overgeschreven te krijgen”). In dit geval communiceert de hogere leiding, dat bepaalde gunstige resultaatcijfers belangrijker zijn dan het belang van de organisatie als geheel.

Het C.O.P.-onderzoek heeft zich er speciaal mee bezig gehouden, onder welke omstandigheden een budgetsysteem tot de juiste motivatie van de budget-houders leidt - m.a.w. een optimale bijdrage aan het bedrijfsbelang levert. Dit moet dus een situatie zijn met noch te weinig, noch te véél urgentie rondom het systeem. Dit optimum kan niet bereikt worden door het volgen van recepten; het heeft eerder te maken met een bepaalde stijl van leidinggeven, die een sportieve sfeer onder het kader bewerkt.

Het budget moet gezien kunnen worden als een sportieve uitdaging. Het kader moet de regels van het spel van de budgettering aanvaarden ook waar deze arbitrair en aanvechtbaar zijn - dat zijn ze nl. altijd. Het kader zal dit alleen doen als het weet dat het „speelruimte” heeft - als het risico's kan lopen zonder onmiddellijke sancties.

Organiseren als bouwen van het systeem

Het bovenstaande laat duidelijk zien, waaruit het wezen van „organiseren” bestaat. Als de organisatie een systeem is, is organiseren het bouwen of veranderen van het systeem. Dit houdt niet alleen in, dat men bijvoorbeeld een nieuw sub-systeem - zoals de budgettering - introduceert. Het houdt tevens in, dat men de mensen die in en met het sub-systeem moeten werken, zodanig vormt en zodanig blijft beïnvloeden, dat zij hun rol als elementen in het sub-systeem kunnen spelen. In de eerste plaats geldt dit voor de topleiding zelf. Ik meen echter, dat er in het geval van de budgettering ook een nieuwe taak is weggelegd voor de controllers- en arbeidsanalyse-afdelingen; een taak die uitgaat boven wat meestal tot het terrein van deze afdelingen gerekend wordt. Ik geloof, dat zij zich behalve met het administratief-technisch-economische aspect van het sub-systeem, méér zouden kunnen bezig houden met de vorming van de mensen, die nodig is om hen met de budgettering te laten werken en leven - zowel „lijn” als „staf”. Pas dan is de bijdrage van deze staf-afdelingen aan het „organiseren” een volledige.