

STRATEGISCHE BELEIDSVORMING EN PARTICIPATIE; EEN CONTRADICTIE? (I)

door Drs. H. J. Kloeze, A. Molenkamp en Drs. F. J. W. Roelofs

1. Inleiding

In dit artikel wordt ingegaan op het vraagstuk van de positionering van de strategische beleidsvorming in organisaties.

Steeds sterker wordt het belang van strategische beleidsvorming benadrukt. Er is een duidelijke behoefte waarneembaar om consequenties van te nemen beslissingen zoveel mogelijk vóóraf te concretiseren. Van leidinggevendenden wordt geëist, dat zij de door hen verwachte ontwikkelingen zichtbaar maken; geen eenvoudige taak, want de veranderingen, waarop moet worden geanticipeerd en gereageerd, zijn in toenemende mate complex van aard. De snelheid waarmee deze veranderingen zich voltrekken, wordt steeds groter. De organisatie krijgt naast technologische-, markt- en produktwijzigingen ook te maken met politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Het gedrag van organisaties wordt steeds kritischer gezien. Dit betekent, dat beslissingen eerder planmatig dan intuïtief genomen moeten worden. Binnen organisaties groeit de mening, dat een dialoog op gang dient te komen over de voor organisaties essentiële vraagstukken. Uit een dergelijke dialoog zal de richting van de te kiezen oplossingen van strategische vraagstukken moeten voortkomen.

De opstellers van dit artikel achten het van doorslaggevend belang dat, juist om problemen van demotivatatie en vervreemding te verminderen, interne participatie meer inhoud wordt gegeven; met name op het terrein van de strategische beleidsvorming. De uitdaging is nu om deze strategische beleidsvorming zodanig in te bedden in organisaties, dat flexibiliteit en slagvaardigheid behouden blijven en dat de bestuur- en beheersbaarheid verzekerd is.

Ook de huidige decentralisatie-tendens lijkt een heroriëntatie omtrent het participatievraagstuk noodzakelijk te maken. Ansoff merkt in dit verband het volgende op: „Het is noodzakelijk om tot een slagvaardig beleid te komen en een meer directe confrontatie met de omgeving aan te gaan. Dit heeft wijzigingen in de organisatie tot gevolg. Vooral bij de grotere concerns zal er een splitsing moeten komen door het onderbrengen van bepaalde activiteiten in semi-autonome eenheden (dochtermaatschappijen) of het verlenen van grotere bevoegdheden aan divisies.”

Het spreekt voor zich, dat functionarissen uit de organisatie en in het bijzonder de deelnemers aan het vertegenwoordigend overleg, willen zij hun inbreng bij het proces van strategische beleidsvorming kunnen leveren, voldoende op de hoogte moeten zijn van het theoretische kader ervan en de gehanteerde methodiek. Zij zullen regelmatig dié informatie moeten ontvangen, die betrekking heeft op uitgangspunten, doelstellingen, verwachtingen en randvoorwaarden van de strategische beleidsvorming in hun organisatie. Op deze wijze wordt het voor hen

mogelijk eenmaal genomen beslissingen te toetsen en mag een actieve bijdrage worden verwacht.

In dit artikel worden drie elementen besproken die bij strategische beleidsvorming van belang zijn; te weten het proces, het object en de organisatorische regeling.

Tevens wordt het begrip participatie in de beschouwing betrokken. Mede aan de hand van resultaten van een viertal gepubliceerde onderzoeken en de beschrijving van een praktijksituatie, wordt de theorie van de strategische beleidsvorming getoetst aan de praktijk. Hierbij komt met name de mate van invloed van de diverse leden van de organisatie inzake strategische beleidsvorming aan de orde.

Een evaluatie van deze ervaringen tegen de achtergrond van te verwachten ontwikkelingen, bracht de schrijvers van dit artikel ertoe een raamwerk op te stellen voor de organisatorische regeling van de strategische beleidsvorming. In dit raamwerk is ook vorm gegeven aan de betrokkenheid van het vertegenwoordigend overleg.

2. Strategische beleidsvorming als proces

Strategische beleidsvorming wordt vaak gezien als een min of meer systematisch proces van acties bij het vaststellen van doelstellingen op lange termijn. Inspelend op veranderende omstandigheden (uitdagingen en bedreigingen) wordt bepaald, welke acties ondernomen moeten worden en hoe de daarmee samenhangende risico's kunnen worden gemodelleerd. De volgende vragen dringen zich hierbij op.

- Is strategische beleidsvorming een te formaliseren proces?
- Is strategische beleidsvorming een rationeel besluitvormingsproces?

Men kan het proces van strategische beleidsvorming niet te formeel en te star opvatten. Het is immers een permanente zoekactiviteit, welke niet volledig is te faseren of te programmeren. De eis van flexibiliteit lijkt ook in tegenspraak met een te starre benadering van het proces. Juist bij vraagstukken van strategisch belang is creativiteit van organisatieleden essentieel. Formalisatie werkt negatief op inventiviteit en vernieuwingsdrang.

Binnen het proces van strategische beleidsvorming zullen de medewerkers alert moeten kunnen reageren op dagelijkse kansen en bedreigingen. Vanzelfsprekend moeten wel minimale eisen gesteld worden aan de systematiek van het proces en de wijze van vastleggen van gegevens. Systematiek zal de duidelijkheid, de geloofwaardigheid en de toetsing van het proces bevorderen terwijl adequate schriftelijke vastlegging de communicatie ten goede zal komen.

De uitkomsten van het proces zullen in hoge mate afhankelijk zijn van de gevoelde betrokkenheid van de organisatieleden en de mogelijkheid om in een sfeer van „creatieve chaos” inventieve ideeën te vertalen in strategische acties. De heersende opvattingen in organisaties over communicatie zullen bepalend zijn voor de mate waarin afspraken kunnen worden gemaakt over de systematiek en de wijze van vastleggen van gegevens.

Er wordt wel gepleit^{*)} voor een meer gestructureerde benadering van het pro-

^{*)} Wij verwijzen hiervoor naar de resultaten van de conferentie „Strategy Formulation: different perspectives”, 20-22 mei 1976 St. Maximim, georganiseerd door het Instituut d'Administration d'Entreprise, Aix en Provence.

ces van strategische beleidsvorming, waarbij onder meer de volgende overwegingen worden genoemd:

- Om te verzekeren dat regelmatig aandacht aan strategische vraagstukken wordt besteed;
Opstellers dezes zijn van mening, dat het strategische denken een integraal onderdeel is van het day-to-day besluitvormingsproces. De zekerheid dat men op regelmatige tijden aandacht zal schenken aan strategische vraagstukken, mag er echter niet toe leiden, dat men tijdens het normale werk deze vraagstukken en de wijze waarop deze benaderd dienen te worden, uit het oog verliest en daarmee tot puur theoretische exercities bestempelt.
- Om op het gebied van de strategische beleidsvorming consistentie te bevorderen;
Indien de methodiek wordt geaccepteerd, dan blijft het echter de vraag of er tussen de organisatieleden ook inhoudelijk overeenstemming gaat ontstaan over bijvoorbeeld de doelstellingen van de organisatie.
- Om gespecialiseerde kennis en ervaring te kunnen ontwikkelen op het gebied van besluitvorming over strategische onderwerpen;
Er wordt hierbij van uitgegaan, dat de besluitvorming gestructureerd moet plaatsvinden en door specialisten moet worden begeleid. In het navolgende zal worden aangetoond, dat deze gedachte niet altijd even vruchtbaar is voor het van de grond komen van een door alle organisatieleden gedragen proces van strategische beleidsvorming.
- Om synergie tussen de onderdelen van de organisatie te bevorderen zowel in horizontale als in verticale zin;

Er gaan de laatste tijd echter ook stemmen op om het formele planningconcept plaats te laten maken voor een informeel proces. In feite propageert Ansoff¹⁾ de formatie van een zodanig stelsel, dat gereageerd kan worden op de uitdagingen en bedreigingen vanuit de omgeving. In dat kader spreekt hij nu van „strategic management” in plaats van „strategic planning”.

Wij zijn van mening, dat een rationele aanpak van de strategische beleidsvorming zou moeten impliceren, dat bij het nemen van dagelijkse operationele beslissingen de strategische uitgangspunten of doelstellingen mede betrokken worden. Dit in tegenstelling tot het dwangmatig bezig zijn met een discontinue formele planningscyclus, waarbij het operationele gebeuren nauwelijks wordt beïnvloed.

De tweede vraag die moet worden beantwoord is in hoeverre strategische beleidsvorming nu eigenlijk als een rationeel proces kan worden beschouwd. Strategische beslissingen worden nogal eens gezien als resultaten van zeer bewuste en doordachte besluitvormingsprocessen. Waarnemingen in de praktijk tonen aan dat dit geenszins het geval hoeft te zijn.

Er is sprake van diverse storende factoren, zoals de specifieke managementstijl van de topleiders, het hanteren van subjectieve interpretaties, het ontbreken van voldoende informatie en de invloed van politieke processen. Ook is het bij deze keuzeproblemen veelal onmogelijk alle alternatieven te overzien, dan wel in kwantitatieve eenheden uit te drukken.

Gerenommeerde onderzoekers van het gedrag van managers onderstrepen het bovenstaande. Zo stelt Lindblom²⁾ dat een doel-middelen-analyse slechts be-

perkte waarde heeft vanwege de geringe rationaliteit van de betrokkenen, die veelal strijdige doelstellingen nastreven. Derhalve neemt men toch slechts die marginale beslissingen, die acceptabel overkomen. Het aan de orde stellen van de totale problematiek wordt vermeden; slechts de verschillen in consequenties van voor de hand liggende alternatieven worden onderzocht.

In aanvulling op Lindblom meent Mintzberg³⁾ dat managers niet rationeel en continu reageren op die interne of externe informatie die voor strategische beleidsvorming van belang is. Beslissingen zijn zelden het resultaat van een bewuste besluitvorming. Hij onderscheidt de volgende categorieën beslissingen:

- deliberate strategies, bewust gekozen die ook worden gerealiseerd;
- unrealized strategies, bewust gekozen, doch niet gerealiseerd;
- retroactive strategies, niet bewust gekozen beslissingen die, achteraf gezien, wel een coherente strategie blijken te hebben gevormd, dan wel als zodanig worden uitgelegd.

Voorts spelen ook politieke aspecten een rol in de strategische beleidsvorming. Machts- en invloedsrelaties van de betrokken participanten zijn bepalend voor de besluitvorming. Vanzelfsprekend is de intensiteit en de invloed van dergelijke politieke processen afhankelijk van de mate waarin de aspiraties van de verschillende groepen en individuen divergeren.

Resumerend moet worden vastgesteld dat structurering en formalisering van de strategische beleidsvorming maar tot op zekere hoogte kan plaatsvinden. En in tegenstelling tot wat buitenstaanders zullen vermoeden, veelal niet rationeel van aard is.

Het is dus van belang bij het beschouwen van de uitkomsten van het proces van strategische beleidsvorming te weten wie erbij betrokken waren en wat de feitelijke inbreng en de effectieve invloed was van de onderscheiden participanten. Hierop zal in de volgende hoofdstukken worden ingegaan.

3. Het object van strategische beleidsvorming

Na de voorafgaande bespreking van het proces is het nu van belang een nadere definiëring van het object van strategische beleidsvorming te geven. Immers wanneer wordt gesproken over participatie in strategische beleidsvorming, zal allereerst dit object nader moeten worden aangeduid. Dit aanduiden geschiedt aan de hand van een fasegewijze indeling.

Fase 1: Omgevingsonderzoek, intern sterkte/zwakte onderzoek en strategie-ontwikkeling op lange termijn

Fase 2: Strategie-ontwikkeling op middellange termijn en opstelling van structurele plannen

Fase 3: Opstelling van operationele plannen (begroting) en vaststelling van acties

Het object van de strategische beleidsvorming verschilt voor elk van de bovengenoemde fasen.

In de eerste fase gaat het vooral om het verkrijgen van voldoende inzichten in die belangrijke externe ontwikkelingen, die invloed hebben op de organisatie. We kunnen dan denken aan:

- algemene of macro-economische ontwikkelingen, zoals demografische, sociale-, technologische- en politieke ontwikkelingen;

- bedrijfstak- of sectorontwikkelingen;
- ontwikkelingen op de produktmarkten en in het „cliëntsysteem” van de organisatie.

Om dit inzicht te verkrijgen zal in deze fase vanzelfsprekend veel informatie moeten worden verzameld, verwerkt en geanalyseerd. Deze fase moet een beeld opleveren van kansen, risico's en bedreigingen, gezien tegen de achtergrond van wat zich buiten de organisatie afspeelt.

Bij het inventariseren van de interne situatie gaat het om het beoordelen van aspecten zoals de financieel-economische situatie, de personeelssituatie (kennis, ervaring, leeftijdsopbouw), de huidige en toekomstige produktprestaties, de concurrentiepositie, de technische uitrusting en de organisatiestructuur.

Deze fase zal worden afgerond met het ontwikkelen van mogelijke strategieën om, uitgaande van kansen, risico's en bedreigingen alsmede sterke en zwakke punten aan de gestelde lange termijn doelen te kunnen voldoen.

In de tweede fase zal een keuze uit deze alternatieven worden gemaakt, waarna een verfijning plaatsvindt. Het object in deze fase betreft plannen op het gebied van produktmarktontwikkelingen, investeringen, sociaal beleid, organisatiestructuur, fusies, inkrimpingen etc.

In de praktijk blijkt dat met name in de fasen 1 en 2 daartoe aangestelde specialisten een belangrijke functie vervullen ten aanzien van de inhoudelijke inbreng. In fase 3 (de operationele plannen en de acties) treden deze deskundigen minder op de voorgrond.

Markant is, dat zich bij de overgang van de ene naar de andere fase telkenmale besluitvormingsprocessen afspelen. Zo zal bijvoorbeeld in fase 1 moeten worden vastgesteld, welke plaats de eigen organisatie te midden van concurrentie en maatschappij nu eigenlijk inneemt. Tevens moet worden bepaald, wat de sterke en zwakke punten van de organisatie zijn.

Het is de vraag of de besluitvorming hieromtrent altijd zo rationeel plaatsvindt, als aan de omgeving gesuggereerd wordt. Duidelijk is in ieder geval, dat de eerder genoemde „politieke processen” de besluitvorming kunnen vertroebelen. Een zelfde situatie kan optreden bij het bepalen van „de strategie” en het vaststellen van de plannen. Een belangrijke constatering is, dat het aantal partijen dat bij dergelijke besluitvormingsprocessen een inbreng levert, vooralsnog beperkt is tot topmanagement, specifieke deskundigen en leden van Raden van Commissarissen.

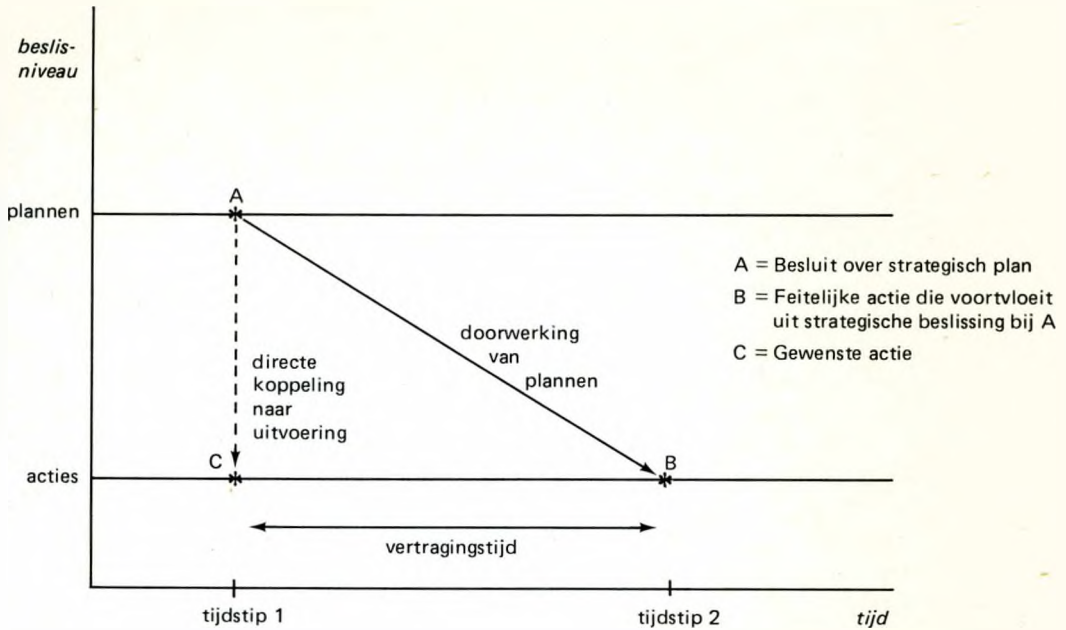
Het besluitvormingsproces wordt zeker in fase 3 ondoorzichtig en complex. Steeds meer groepen binnen de organisatie moeten hun bijdrage leveren. De wijze waarop dit wordt geregeld, verschilt van organisatie tot organisatie.

Er worden op de praktijk gerichte besluiten genomen, waarvan men zich kan afvragen in hoeverre ze nog worden geïnspireerd vanuit de kennis opgedaan in voorgaande fasen.

Wij dienen ons er echter rekenschap van te geven, dat strategische beleidsvorming bedoeld is om richting te geven aan het primaire proces in de onderneming.

Een primair proces, dat reeds gevolg is van vroeger genomen strategische beslissingen. De dagelijkse actie is er derhalve door geïnspireerd. Bij het noodzakelijkerwijs veranderen van een strategisch plan, moet in feite een snelle terugkoppeling naar de acties mogelijk zijn, anders bestaat het gevaar van het optreden van een te grote „vertragingstijd” (zie figuur 1). De mate waarin men dit succesvol

regelt, bepaalt de feitelijke effectiviteit van het proces van strategische beleidsvorming in een organisatie.



Figuur 1: Vertragingstijd tussen het goedkeuren van strategische plannen en het starten van daarvan afgeleide acties.

4. Enkele overwegingen bij de organisatorische regeling van de strategische beleidsvorming

Het vastleggen en formeren van de organisatorische kaders waarbinnen de strategische beleidsvorming plaatsvindt, is met name van belang voor het verhogen van de inzichtelijkheid van het proces.

De gewenste mate van formalisering van strategische beleidsvorming is sterk situationeel gebonden. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen zijn:

- het ontwikkelingsstadium van de organisatie;
- de wijze waarop de besluitvorming normaliter plaatsvindt;
- de mate van speelruimte van de organisatie;
een organisatie die bedreigd wordt zal ook in dit proces wellicht neigen naar een autoritaire aanpak;
- de lengte van de periode waarop de strategische beslissingen betrekking hebben;
- de mate van deskundigheid en ervaring die ten aanzien van strategische beleidsvorming in de organisatie aanwezig is; deze specialistische kennis en ervaring kan zowel in „de lijn” als in staforganen aanwezig zijn. De heersende opvattingen in organisaties over de taken van staforganen, zijn vaak een gegeven. Wel kan gesteld worden, dat in het algemeen een te grote invloed van de staf op de inhoud van plannen kan leiden tot demotivatie en verstarring, met als resultante formele, inflexibele masterplannen.

De organisatorische regeling is vaak zodanig opgezet, dat de procedure start bij het topmanagement. Daar worden de doelstellingen globaal geformuleerd, waarna een verdere invulling lager in de hiërarchie plaatsvindt (top-down). Een consequente opbouw van onderaf komt nauwelijks voor, hoewel deze opbouw binnen bepaalde randvoorwaarden ook wel mogelijk zou moeten zijn.

Een planningmethodiek zoals die bijvoorbeeld is ontwikkeld door het „Stanford Research Institute” (SRI) en onder meer is toegepast bij de Zwitserse Heberlein Groep¹⁾, voorziet in de mogelijkheid om middel- en lager management in de gelegenheid te stellen plannen, ideeën en suggesties te uiten en te laten verwerken in een geheel van strategische voorstellen en richtlijnen. De uiteindelijke beslissingen vinden altijd in de top plaats. Uitgangspunt bij deze conceptie is, dat de topmanager (als the Genius Entrepreneur) een alleenrecht heeft op het ontwikkelen van strategische plannen. Op twee momenten in het proces worden bijdragen verwacht van het overige management.

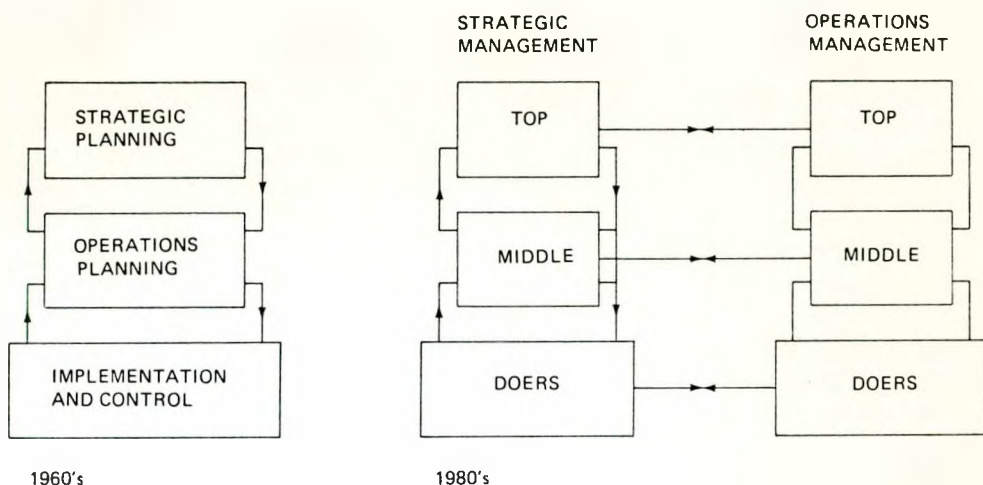
In eerste instantie is dit het geval bij het inventariseren van de sterke en zwakke punten van de organisatie. Van de leidinggevendenden wordt dan verwacht, dat zij elk tien planningsuggesties doen. Deze suggesties worden door de planningsinstantie (stafbureau of comité) verwerkt in het overall plan. Een tweede bijdrage wordt van hen verwacht in de fase van het ontwikkelen van alternatieve strategieën. Ter zake van de geselecteerde plannen moeten de betreffende managers voorstellen doen, in termen van benodigde middelen en fasering, om van de „nu-situatie” te komen tot de gewenste situatie.

Deze participatie is erop gericht de doelstellingen van de strategische plannen bij alle betrokkenen duidelijk voor ogen te doen staan, zodat bij de uitvoering van plannen de acceptatie- en motivatiegraad wordt bevorderd.

Ook Ansoff⁵⁾ - de grondlegger van de corporate planning - ging er oorspronkelijk vanuit, dat de strategiefunctie gesitueerd was bij het topmanagement. Immers topmanagement was verantwoordelijk voor de interactie tussen organisatie en omgeving.

Andere lagen van de traditionele managementpyramide (te weten middenkader en „doeners”) hadden hierin kennelijk geen aandeel. Ansoff⁶⁾ was daarentegen reeds in 1974 van mening dat „strategie een belangrijke zaak is voor iedereen in de onderneming, dat in werkelijkheid de belangrijkste bron van strategische veranderingen de mensen zijn met de rekenlineaals, degenen die kijken door microscopen, de postbezorgers enz. Zonder hun medewerking konden de managers nog zulke mooie dingen uitdenken en pakken documenten produceren, maar er zou niets gebeuren op de werkplek”.

Zoals in het rechter deel van figuur 2 is aangegeven, onderscheiden we niet uitsluitend een strategische planning van de top, maar is er sprake van twee managementprocessen. Eén betreft het traditionele operationele managementproces („obtain optimum results from historical markets-technology-products”) en het andere is het strategische. Ansoff meende dat ook bij dit laatste proces alle niveaus betrokken zouden moeten worden.



Figuur 2: De twee modellen van Ansoff.

Ansoff⁷⁾ relateert zijn uitspraken nog verder in latere publicaties, waarbij hij aandringt op een zodanige reorganisatie van de bedrijven, dat er een duidelijke communicatie op gang komt tussen de top van een organisatie en „selected employees at all levels”. Hij betoogt, dat juist mensen die een intensief contact met de omgeving onderhouden bij het proces van strategische beleidsvorming moeten worden betrokken. Hierin is tevens verdisconteerd de relatie die Ansoff legt tussen de mate van het succes van een organisatie, de wijze waarop met de omgeving kan worden omgegaan en de houding van het management. Hij pleit daarnaast voor een zodanige verandering van de cultuur van de organisatie, dat veranderingen en innovaties ook goed kunnen worden doorgevoerd.

Verburg⁸⁾ gaat in op de concrete mogelijkheden voor het organiseren van de lange-termijn-planning. Deze zijn:

- het oprichten van een centrale afdeling lange-termijn-planning met afzonderlijke taken
- het instellen van planningcomité's, waarbij de deelnemers binnen hun bestaande taken de tijd moeten vinden om van deze comité's deel uit te maken.

Bij het planningcomité worden twee varianten in beschouwing genomen. In de eerste variant vervult het comité een coördinerende en adviserende rol. In de tweede variant wordt de planningfunctie geheel aan dit comité overgedragen. De in het comité zittende lijnfunctionarissen zullen dan zelfstandig doelstellingen formuleren en strategieën ontwikkelen.

Verburg komt tot de conclusie dat men er goed aan doet te streven naar een combinatie van een centrale planningafdeling en een comité. Het comité als beleidsorgaan wordt dan ondersteund en van informatie voorzien door de stafafdeling.

Een instituut als een stafafdeling kan er borg voor staan dat de strategische beleidsvorming expliciet aandacht krijgt en dat specialistische kennis kan worden aangetrokken. Door het instituut comité wordt de inbreng verzekerd van die lijnfunctionarissen die met de realiteit worden geconfronteerd, terwijl de uiteinde-

lijke beslissingen door de leiding (en niet de staf) kunnen worden genomen.

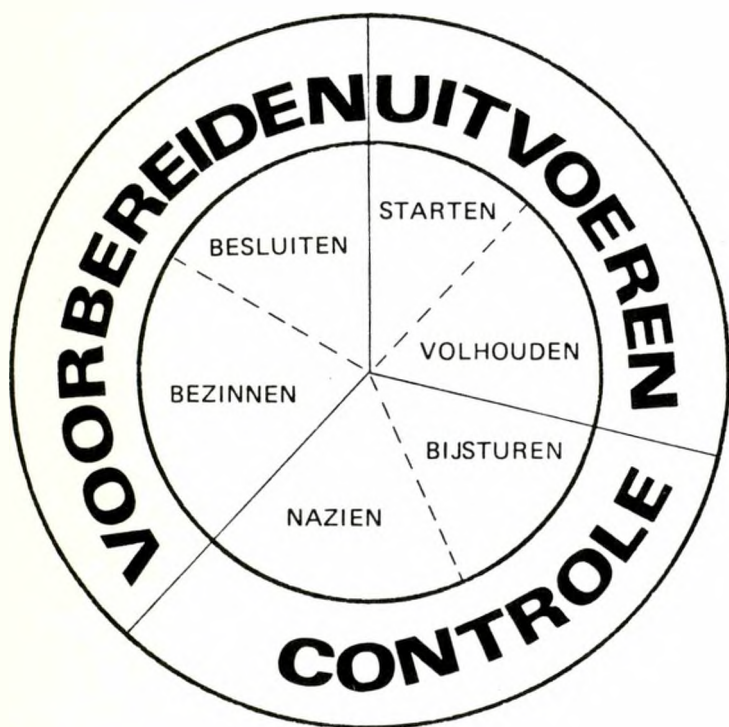
De Vries⁹⁾ voegt hier het projectmanagement als derde organisatievorm aan toe. Een mengvorm van projectmanagement en planningcomité komt in sommige gevallen voor.

De vraag blijft of het gehele proces toch niet een te exclusief karakter krijgt; enerzijds door de grote mate van invloed van de staffunctionarissen en anderzijds door het beperkt aantal uitvoerende functionarissen dat erbij betrokken is. Overigens kan de topleiding het proces niet geheel delegeren aan een comité, ook zij zelf zal een belangrijke inbreng moeten hebben in de gehele besluitvorming.

In de publicatie „Management van Morgen”¹⁰⁾ wordt stilgestaan bij het op verschillende niveaus formuleren van „doelen”. Hierbij wordt gesteld, dat dit concept van doelstellingsbepaling van nut kan zijn bij het beter functioneren van organisaties en het verhogen van de motivatie en betrokkenheid van de organisatieleden.

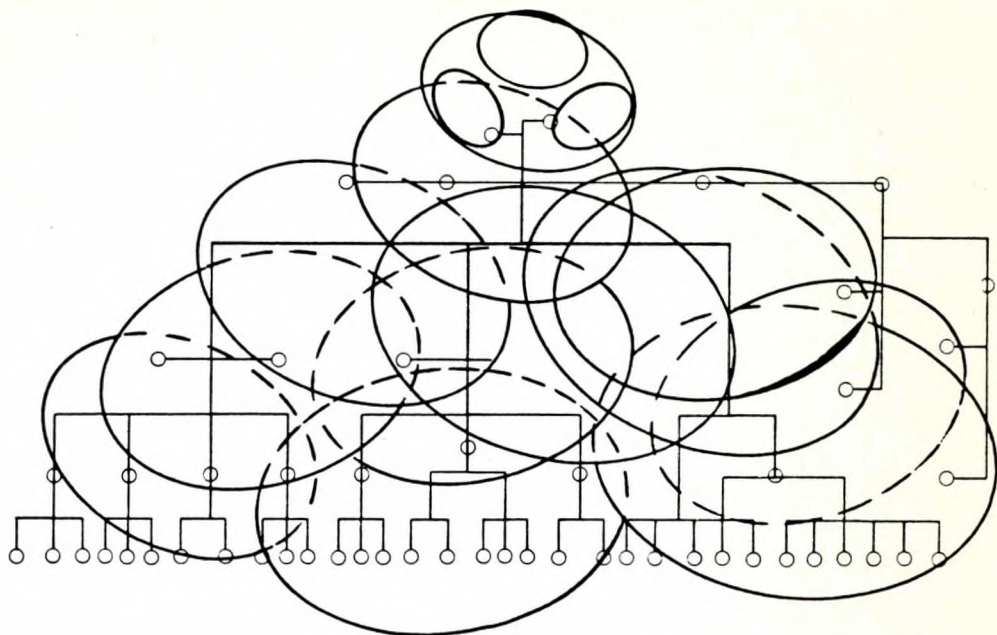
Dit concept houdt in dat allereerst de doelstellingen van het hoogste niveau worden geformuleerd, waardoor in feite de randvoorwaarden zijn aangegeven voor het formuleren van doelstellingen van een lager niveau. Op deze wijze ontstaat een zogenaamde doelstellingshiërarchie. Alle handelingen die verricht worden, kunnen nu getoetst worden in de context van de betreffende doelformulering.

Bij het formuleren van de doelstellingen is er op elk niveau sprake van een cyclus van voorbereidende, uitvoerende en controlerende actie (zie figuur 3).



Figuur 3: Stuurcyclus

Projecteert men deze gedachte op de organisatiestructuur, dan ontstaat het volgende beeld (zie figuur 4). Hierbij kan men per organisatie aangeven welke regelkringen men onderscheidt. Met een regelkring wordt hier bedoeld die totaliteit van functies, die gezamenlijk doelstellingen van een bepaald niveau formuleert.



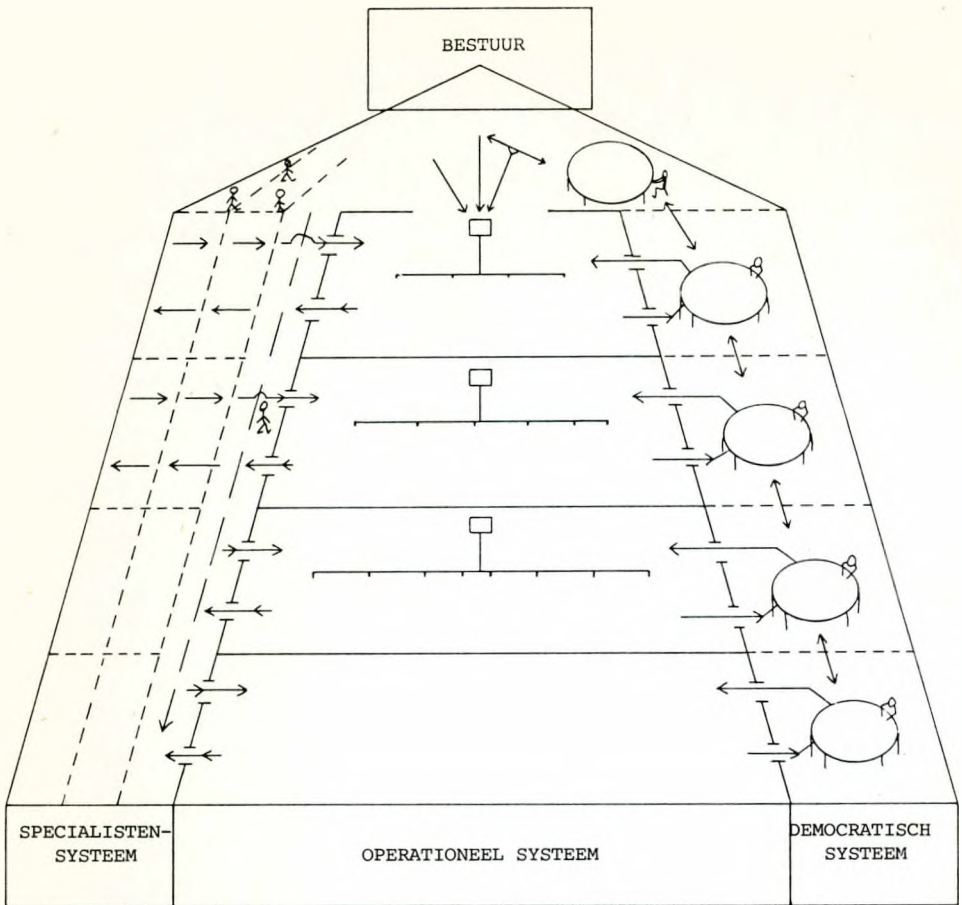
Figuur 4: Doelstellingenhiërarchie (afstemming tussen de stuurcycli op en tussen de diverse niveaus in de context van de geformuleerde en de te wijzigen doelstellingen).

Om deze structuur werkbaar te maken, dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Er dient een oplossing te worden gevonden voor het afstemmen en het laten doorstromen van de geformuleerde doelstellingen op de verschillende niveaus en de toetsing hiervan.

Om het proces beheersbaar te houden dient het aantal te besturen doelstellingenhiërarchieën en dus het aantal regelkringen in een organisatie te worden beperkt. Er ontstaat op deze wijze een druk tot afplatten van organisaties, dat wil zeggen een tendens tot verminderen van het aantal hiërarchische niveaus.

De noodzaak tot het beperken van het aantal hiërarchische niveaus komt ook tot uiting in het onderstaande schema (figuur 5)¹¹.

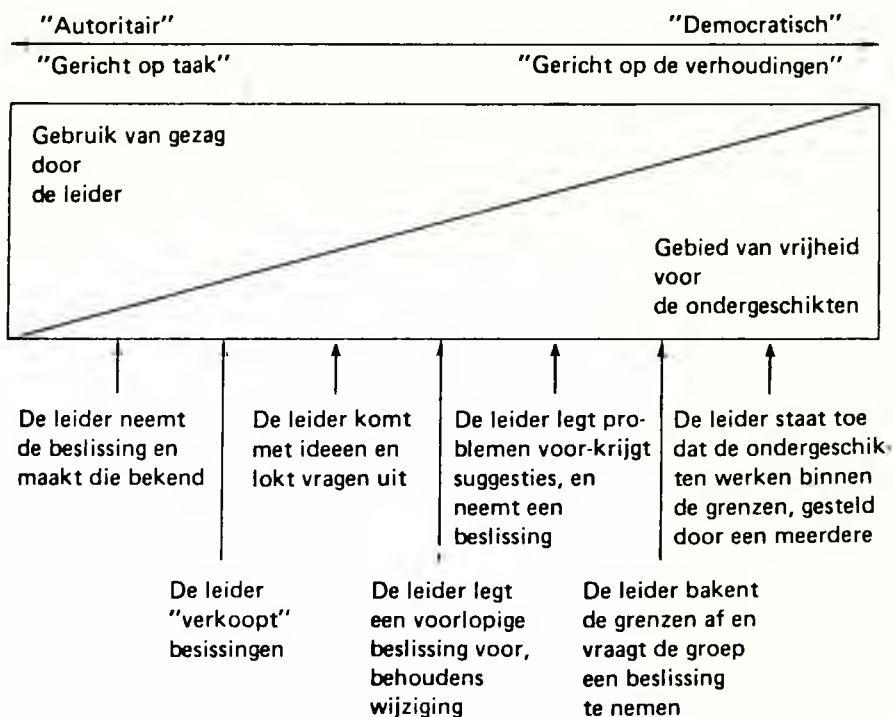
Teneinde organisaties niet te laten verzanden in te veel overlegcomité's, te veel bureaucratie en te weinig besluitkracht, is het een noodzakelijke voorwaarde het aantal niveaus terug te brengen.



Figuur 5: In de organisatie te onderscheiden systemen voor specialisten en vertegenwoordigend overleg in relatie tot het operationele systeem.

5. Participatie in de besluitvorming inzake strategisch beleid

Er zal nu worden stilgestaan bij de vraag wie er deelnemen aan de besluitvorming binnen de strategische beleidsvorming. Dit hangt ons inziens in eerste instantie af van de wijze waarop het topmanagement leiding geeft en kan worden aangegeven met behulp van het „continuüm van het leiderschapsgedrag” van Schein (zie figuur 6)¹².



Figuur 6: Continuüm van leiderschapsgedrag.

Topmanagement dat in zijn besluitvorming in sterke mate „eigenmachtig” te werk gaat (links op de schaal) zal waarschijnlijk ook minder geneigd zijn om in het proces van strategische beleidsvorming participatie van organisatieleden toe te staan; met uitzondering wellicht van enkele deskundigen en - soms - het vertegenwoordigend overleg. Het management rechts op de schaal zal geneigd zijn alle betrokkenen te laten deelnemen aan het strategische beleidvormingsproces.

Als we over participatie in de strategische besluitvorming praten, dienen we onderscheid te maken tussen enerzijds de *graad* van participatie en anderzijds de *richting* waarin de participatie zich heden ten dage ontwikkelt. In onderstaande figuur 7 is aangegeven dat er zich twee ontwikkelingen voordoen, zowel een tendens naar méér invloed op de besluitvorming (van geïnformeerd worden naar meebepalen - meebeslissen) als een ontwikkeling om de participatie meer te richten op de vraagstukken betreffende de doelstellingen van de organisatie.

Organisatie of actieniveau Graad van participatie	Interne structuur	Doelstellingen
Kennis-informatie (weten,inzicht bewustheid)		
Invloed-macht (meebepalen, meebeslissen)		
Binding-indentificatie	Actieve binding met interne waarden,codes e.d.	Actieve binding met de doelstel- lingen van de organisaties

Figuur 7: Ontwikkeling van participatie op besluitvormingsniveaus in organisaties.

Cauwenbergh¹³⁾ werkt de participatie van met name de verschillende managementniveaus in de strategische besluitvorming verder uit. Hij gebruikt daarvoor de indeling van het management in topmanagement (het hoogste hiërarchische niveau in de organisatie), middle management (hoofden van grote functionele afdelingen, van specialistische afdelingen, van produktgroepen of van grote geografische groeperingen) en lower management (niveau van de produktmanager, de fabriekschef, de diensthoofden enz.).

Hij geeft de verschillen qua inbreng en bijdrage van elk van deze managementniveaus als volgt aan:

	Verschillende fasen		
	STRATEGIE-FORMULERING	STRATEGIE-ACTIVERING	ORGANISATIE-STRATEGIE
TOP-MANAGEMENT (globaal strategisch)	Algemene orientatie (IDEEEN)	Goedkeuring	Initiatief
MIDDLE-MANAGEMENT (integratie)	Confrontatie	Bijwerking	Uitvoering
LOWER-MANAGEMENT (initiatie)	Specifieke voorstellen (FEITEN)	Uitwerking	Aanvragen

Figuur 8: Bijdragen van de verschillende managementniveaus in de onderscheiden fasen.

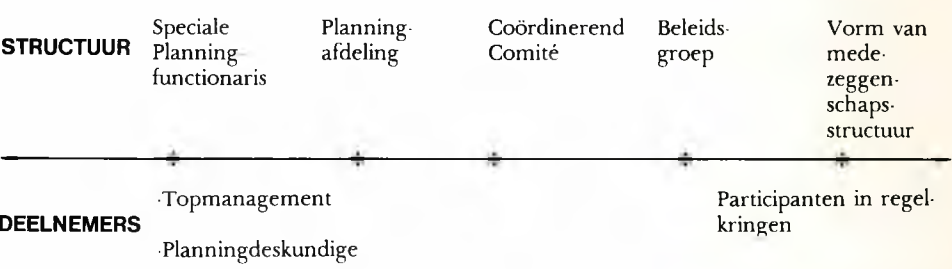
In de eerste fase - de strategieformulering - geeft het topmanagement slechts in grote trekken het beleid aan. Het feitelijke inhoudgeven gebeurt door lower management vanuit veel directere, dagelijkse ervaringen met ontwikkelingen in de markt, in de omgeving of in de techniek. Het middle management draagt vooral zorg voor de coördinatie en de afstemming tussen de „grote lijnen”, de „feiten” en de specifieke voorstellen.

De tweede fase - de strategie-activering - is vooral een politieke fase, namelijk het overtuigen van het middle management van de ideeën, de voorstellen en de uitwerkingen die door het lower management naar voren zijn gebracht.

In de derde fase - de organisatiestrategie - worden door het topmanagement die voorzieningen getroffen die het mogelijk maken de gekozen strategieën te kunnen uitvoeren.

Wanneer het topmanagement de goedkeuring heeft gehecht aan de voorstellen zal zijzelf (en het middle management) de sturing op zich nemen van de door het lower management uit te voeren plannen.

De hierboven geschetste ontwikkeling van toenemende participatie in de besluitvorming heeft consequenties voor het organisatorisch regelen van het proces van strategische beleidsvorming. Het is evident dat een hogere graad van participatie, zowel op het niveau van de interne structuur als die van de doelstellingen, vraagt om andere structuren dan de gangbare en om andere deelnemers dan management alleen. Als we enkele vormen op een lijn afzetten, kunnen we de te verwachten ontwikkeling als volgt aangeven. We merken hierbij nog op, dat de groepen of comité's (van links naar rechts gezien) elkaar niet uitsluiten, doch integendeel elkaar kunnen aanvullen.



Figuur 9: Structuur en deelnemers bij verschuiving van graad en richting van de participatie.

Uit de gegeven voorstelling valt niet af te leiden welke opvatting de schrijvers huldigen inzake de rol en inbreng van ondernemingsraden. In de volgende aflevering zal hierop nader worden ingegaan.

Literatuurlijst

1. Ansoff, H. Igor, Roger P. Declerck and Robert L. Hayes, „From Strategic Planning to Strategic Management”, John Wiley and Sons, 1976.
2. Lindblom, C. E., „The Science of Muddling Through”, uit: Business Strategy, 1969.
3. Mintzberg, H., „The Nature of Managerial Work”, Hasper and Row, Londen, 1973.
4. Domeniconi, Dr. R., „Praktische aanpak van L.T.P.”, Gecios-congres, session 7.
5. Ansoff, H. Igor, „Corporate Strategy”, McGraw Hill, New York, 1965.
6. Ansoff, H. Igor, „Management en advieswerk: de derde generatie”, TED, mei 1974.
7. Ansoff, H. Igor, „Shortcomings of Strategic Planning”, International Management, september 1976.
8. Verburg, Prof. Dr. P., „De organisatie van de groei”, Uit: „Besturen en beslissingen”, Kosmos, Amsterdam. Antwerpen, z.j.
9. De Vries, B., „Some methodological and organizational aspects of effective strategic planning”, Proefschrift Universiteit van Amsterdam, december 1976.
10. Kloeze, Drs. H., A. Molenkamp, Drs. F. J. W. Roelofs, e.a., „Management van Morgen”, Stenfert Kroese, Leiden, 1976.
11. Feaco: The European Federation of Management Consultants Organisations. Professional Conference: „Management for tomorrow”, Brussel 1977.
12. Schein, E. H., „Het organisatie advies en de manager”, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1973.
13. Cauwenbergh, Prof. Dr. A. van, „Strategen buiten spel?”, TED, augustus 1976.