

DE RELATIE ONDERNEMING-OMGEVING

door Prof. drs. H. ter Heide en drs. D. J. A. Kalff

De onderneming kan beschouwd worden als één van de belangrijkste instrumenten, waardoor de maatschappij haar doeleinden tracht te verwezenlijken. Kenmerkend voor een systeem van ondernemingsgewijze produktie is, dat de onderneming over een zekere mate van autonomie beschikt.

Het bestaan van relatief autonome ondernemingen is gebaseerd op het feit, dat een omvangrijk systeem met autonome subsystemen over een groter probleem oplossend vermogen beschikt dan een geheel centraal geleid systeem. Bovendien brengt centrale leiding hoge kosten met zich voor het daarbij behorende informatie- en besturingssysteem. Daartegenover scheppen autonome subsystemen coördinatieproblemen. Bij deze coördinatie gaat het niet alleen om de technische coördinatie in de zin van op elkaar aansluitende produkties, maar ook om het richten van de produktie en de produktieomstandigheden op maatschappelijk aanvaarde doelen.

De mate van autonomie van de subsystemen (ondernemingen) en het daarbij behorende coördinatiestelsel bepalen, als elkaars spiegelbeeld, de economische orde. De discussie over de juiste definitie van de economische orde is te breed om hier uitvoerig aan de orde te stellen¹⁾. Het door Van den Doel terecht verworpen criterium van de juridische eigendom van produktiemiddelen speelt wel naar mijn opvatting, in navolging van Booy²⁾, de beschikkingsmacht over kapitaalgoederen, een belangrijke rol. Indien men, zoals de meeste schrijvers, ontwikkelingen in de maatschappelijke doelstellingen ziet als bepalend voor de evolutie van de economische orde, dan volgt hieruit dat de mate van overeenstemming in doelstelling tussen subsystemen en systemen de coördinatiebehoefte en daarmee de economische orde in sterke mate bepaalt.

Verschuivingen in de beschikkingsmacht, m.a.w. het beheer van ondernemingen, zullen ook leiden tot andere doelstellingen voor de ondernemingen. Over de doelstellingen van ondernemingen, mede in verband met de beschikkingsmacht, bestaat veel onduidelijkheid. Na de these, dat de reële beschikkingsmacht was verschoven van de eigenaars naar het management³⁾, is deze stelling vooral bestreden door vooral radicale onderzoekers, die menen, dat de macht van de kapitaalbezitter binnen de onderneming (en overigens ook daarbuiten) nog steeds dominerend is. Het concept van het leidende management is verbreed tot de technistructuur door Galbraith en gedifferentieerd door Cyert en March, die de onderneming zien als een coalitie van belangengroepen zonder duidelijke eigen doelstellingen. Zelfs indien de kapitaalbezitter als beheerder, in dit verband de gene die de doelstellingen bepaalt, is uitgeschakeld dan is het niet duidelijk welke

¹⁾ Zie hierover o.a. J. van den Doel, *Konvergentie en Evolutie*, Assen 1971, p. 26.

²⁾ H. Booy, *Theorieën over ontwikkelingen in de economische orde in: Economische Orde, Praeadviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde*, Leiden 1977, p. 1.

³⁾ A. A. Berle and G. C. Means, *The modern corporation and private property*, New York 1932 en het meest bekend van A. A. Berle, *Power without property*, New York 1959.

invloed dat zal hebben op de doelstellingen⁴⁾. Vaak wordt aangenomen dat het streven naar continuïteit een overheersende doelstelling is, welke opvatting wordt bevestigd door een (beperkt) empirisch onderzoek onder Nederlandse managers. Naast continuïteit blijkt ook autonomie hoog in de doelstellingshiërarchie te staan⁵⁾.

De doelstelling continuïteit is echter zo algemeen, dat ze weinig operationeel is.

Hetzelfde soort problemen doet zich voor bij de bepaling van wat maatschappelijke doelstellingen zijn. Evenals binnen de onderneming zijn maatschappelijke doelstellingen de resultante van normen en waarden binnen verschillende groepen enerzijds en de machtsverhoudingen tussen deze groepen anderzijds. Veel van deze waarden- en machtsconflicten worden uitgevochten in de politieke arena, immers de politiek is de „gezaghebbende toedeling van waarden”. Behalve in de absolutistische staat is de politiek echter niet de enige arena. In de pluralistische maatschappij bestaat voor georganiseerde groepen de keuze hun doelstellingen als pressiegroep via de politiek, in laatste instantie via de overheid, te verwezenlijken of in het rechtstreekse contact met degenen, die buiten de overheid om over toedeling van waarden kunnen beslissen. Bekende voorbeelden van organisaties die van beide wegen gebruik maken zijn vakbonden, ondernemersorganisaties, consumentenorganisaties en milieugroepen.

Ondanks de gecompliceerde structuur van het maatschappelijk systeem zijn er toch vele pogingen gedaan om „maatschappelijke doeleinden” te definiëren. Klassiek zijn in Nederland de door de SER opgestelde vijf doelstellingen: groei, redelijke inkomensverdeling, werkgelegenheid, prijsstabiliteit en betalingsbalansevenwicht.

Deze doelstellingen zijn uitgebreid naar meer sociale doelstellingen, vooral in het kader van de discussie over sociale indicatoren. De OECD publiceerde in 1971 een lijst van acht doelstellingsgebieden: naast de meer economische o.a. Personal Health and Safety, Personal Development through Learning, the Individual as Worker, the Individual as Consumer, the Quality of Inter-Group Relations, the Physical Environment and the Political Environment. Dit brede scala wordt wel samengevat in de term „The quality of life” of in Nederland: de kwaliteit van het bestaan.

Men kan, iets specifieker voor het terrein van de onderneming, ook stellen dat tot de maatschappelijke doelstellingen behoort het streven naar: static efficiency, dynamic efficiency, (specifieke) income-distribution patterns, consumers sovereignty en workers' sovereignty⁶⁾. Dit zijn alle bekende begrippen en ook het tekortschieten van bestaande stelsels op deze terreinen is genoegzaam bekend. Enige toelichting behoeft wellicht de „worker's sovereignty”, die in het werk van Holesovsky, afgeleid van Baumol, als volgt wordt omschreven⁷⁾: Workers' sovereignty refers to the power of people, in their role of suppliers of labor services to influence their working conditions so to maximize the satisfaction part and to

⁴⁾ Een recent overzicht met research resultaten voor het U.K. in: S. Nyman and A. Silberston, The ownership and control of industry, Oxford Economic Papers, Vol. 30 nr. 1, maart 1978, p. 74.

⁵⁾ H. J. Bethe, Ondernemingsdoelstellingen bij nader inzien, Leiden 1975.

⁶⁾ Als evaluatiecriteria voor economische stelsels opgenomen in: Vasilav Holesovsky, Economic systems, analysis and comparison, New York 1977, p. 86 e.v.

⁷⁾ Holesovsky a.w. p. 107.

minimize the disutility or cost part. Het is dus een analytisch begrip in tegenstelling tot het politieke concept van arbeiders-zelfbestuur.

Net zoals bij de onderneming de doelstellingen autonomie en continuïteit conflicterend kunnen zijn, zoals blijkt uit het fusieverschijnsel, kunnen ook de maatschappelijke doelstellingen niet alleen conflicterend zijn met de ondernemingsdoelstellingen, maar ook onderling. Dit probleem zou voor de onderneming relatief eenvoudig zijn, indien de prioriteitsbepaling tussen de doelstellingen zich geheel binnen de politieke arena zou voltrekken. Dan zou volstaan kunnen worden met het adagium „maximum profits (resp. continuïteit) within the law”. Afgezien van het feit, dat de coördinatie binnen het overheidsapparaat niet altijd optimaal is zijn er ook vele andere organisaties die over min of meer effectieve machtsmiddelen t.o.v. de onderneming beschikken.

Omdat vanuit de omgeving verschillende eisen aan de onderneming gesteld worden, is er veel meningsverschil over de positie van de onderneming in de gemengde pluralistische economische orde. De meeste beschouwingen in de zin van aanbevelingen, hebben betrekking op een normatieve benadering van het vraagstuk van de coördinatie van gemeenschapsdoelstellingen en ondernemingsdoelen. Deze normatieve benadering is veel verder voortgeschreden dan de meer analytische, theoretische benadering.

Daarom zal eerst een kort overzicht van enkele populaire, normatieve benaderingen worden gegeven, terwijl daarna onderzocht wordt, wat op theoretisch terrein beschikbaar is.

Normatieve benaderingen

Het algemene uitgangspunt is, dat de bestaande „mix” van instrumenten onvoldoende is om de gewenste coördinatie tot stand te brengen. Verder kan onderscheid gemaakt worden tussen voorstellen, die uit de managementfilosofie stammen, en dus de autonomie van de onderneming voorop stellen, en voorstellen die beogen te penetreren binnen de besluitvorming van de onderneming.

De meest bekende managementbenadering is de „social-responsibility” gedachte, in Nederland sterk gepropageerd door Kuin⁸⁾ en nauw verwant met de zgn. „stake holder theory”. De onderneming heeft een aantal in- en externe belanghebbenden waartussen een zeker evenwicht tot stand moet worden gebracht door de leiding van de onderneming⁹⁾. Volgens Kuin dient de leiding van de onderneming zich daarbij mede door ethische motieven te laten leiden.

Nauw verbonden met de „social responsibility” zijn de „social audit”¹⁰⁾ en de „social accounting”. Het Nederlandse sociale jaarverslag¹¹⁾ beperkt zich nog tot het interne sociale beleid, de bedoeling van social accounting is dat het gehele maatschappelijk functioneren van de onderneming gekwantificeerd en gepubliceerd wordt. Dit ondersteunt de „social responsibility” en maakt ze meer operationeel en controleerbaar.

Het probleem bij dit soort benaderingen is, dat het belang van de onderneming en van het management binnen de onderneming bij de afweging toch gemak-

⁸⁾ P. Kuin, Management is meer . . . Amsterdam/Brussel 1977.

⁹⁾ Deze gedachte wordt verdedigd in de VNO brochure: De structuur van de onderneming.

¹⁰⁾ R. A. Bauer, L. Terry Canthorn en R. P. Warner, Auditing the management process for Social Performance, Business and Society Review, 1975.

¹¹⁾ Th. P. van Hoorn e.a., Diagnose van/voor sociaal beleid, Deventer 1979.

kelijk dominerend kan worden¹²⁾. Van Dijk signaleert in deze benaderingen dan ook het gevaar, dat het op elitaire wijze gedefinieerd kan worden. Wanneer de coördinatie van doelstellingen primair vanuit de onderneming wordt gezien, dan kan de onderneming gemakkelijk de „control agent” voor de maatschappij worden¹³⁾. Sommigen zijn de mening toegedaan dat dit al het geval is en we in de „corporate state” leven.

Externe controle kan plaatsvinden via de klassieke lijn van de centralistische regelgeving of via het legaliseren van de invloed van belangengroepen op het ondernemingsbeleid.

Eén van de bezwaren van sterke centralisatie als coördinatiemiddel tussen ondernemingsdoelstelling en maatschappelijke doelstellingen is het dirigisme. Dat bezwaar geldt niet voor marktconforme maatregelen, zoals de budget- en de geldmarktpolitiek, waarvan de signalen de onderneming via de markt bereiken. Essentieel zijn daarom de soorten instrumenten, waarmee de maatschappelijke doelstellingen aan de ondernemingen worden overgebracht. Berg¹⁴⁾ heeft een overzicht gegeven van de middelen, waarmee de centrale overheid de gemeenten kan beïnvloeden. Dit schema is ook toepasbaar voor de relatie overheid-onderneming.

<i>mate van vrijheid voor de beïnvloede</i>	<i>middel voor beleidsbeïnvloeding</i>	<i>belangrijkste voordeel voor de beleidsbeïnvloeder</i>	<i>belangrijkste nadeel</i>
minimaal			
	hiërarchische organisatie	wisselende instructies worden opgevolgd	beperkte „span of control”
	wet- en regelgeving	vaste instructies afdwingbaar	weinig flexibel
	overleg, onderhandeling	instructies gezamenlijk vaststelbaar	zeer klein bereik veel info nodig
	subsidie	vaste instructie via efficiënt middel	niet afdwingbaar
maximaal			

De eerste regel slaat op nationalisaties, aan de laatste regel kunnen belastingen en heffingen worden toegevoegd, die dan uiteraard wel afdwingbaar zijn.

De reikwijdte van het overleg kan aanzienlijk uitgebreid worden wanneer daarvoor representatieve organisaties worden ingeschakeld, we komen dan in de

¹²⁾ J. J. van Dijk, Sociaal beleid op ondernemingsniveau: naar een partnership van onderneming en overheid in C. van Dam (red.), Ondernemer en overheid, Deventer 1978, p. 138.

¹³⁾ Ch. J. McMillan, Social and Political Implications of the Multinational Enterprise, geciteerd in: W. E. Evan, Organisation Theory, New York 1976, p. 285.

¹⁴⁾ E. L. Berg, Tussen centraal en decentraal beleid, Bedrijfskunde, jrg. 48/4, p. 303.

overlegeconomie¹⁵⁾). Hierbij behoort een stelsel van indicatieve planning, waarop de planning van bedrijfstak en onderneming aansluiten¹⁶⁾.

Ook kunnen in het bestuur van de onderneming¹⁷⁾ belangengroepen rechtstreeks gerepresenteerd worden, waardoor maatschappelijke doelen van belangengroepen rechtstreeks in het beleid van ondernemingen kunnen worden ingebracht.

Bij een volgende normatieve benadering (die evenals de benadering waarbij de rol van de overheid centraal staat, penetratie van de besluitvorming van de onderneming met zich meebrengt) wordt de wenselijkheid benadrukt op mesoniveau nieuwe instrumenten te introduceren en te verbeteren.

Het CNV bepleit de zgn. bedrijfstakraden¹⁸⁾, terwijl de activiteiten van de Commissie Scheepsbouw¹⁹⁾ of onder auspiciën van COP²⁰⁾ of NEHEM²¹⁾ ontwikkelde initiatieven, mede als het leggen van grondslagen voor afstemming van ondernemings- en maatschappelijke doelstellingen kunnen worden opgevat.

De hier genoemde elementen, zij het in wisselende samenstelling, maken vrijwel altijd deel uit van de laatste jaren gepubliceerde maatschappijhervormende of maatschappijconserverende voorstellen.

In het begin is al geconstateerd, dat deze voorstellen op een vrij zwakke basis berusten voor wat betreft het gehanteerde model van de onderneming en de daarop gebaseerde doelstellingen van de onderneming. De theoretische basis van het model van de relatiepatronen tussen onderneming en omgeving is echter nog zwakker. Bijna alle normatieve voorstellen gaan uit van impliciete aannamen omtrent de relatie onderneming-omgeving.

Deze handicap wordt duidelijk weerspiegeld in het grote aantal verschillende conceptuele modellen dat in omloop is. Deze modellen voldoen vaak zelfs niet aan de meest bescheiden eis die aan een model gesteld mag worden, namelijk dat het een „systematische selectie van verschijnselen uit de werkelijkheid en een consequente definiëring van die verschijnselen in algemene begrippen mogelijk maakt”²²⁾.

Enigszins raillerend kan men vaststellen dat in dergelijke modellen de onderneming onveranderd door een aantal, in segmenten opgedeelde sferen omgeven wordt geacht²³⁾ en dat vervolgens aan het inlevingsvermogen van de lezer wordt overgelaten te bedenken, welke externe ontwikkelingen, onder welke omstandigheden, via welke mechanismen, waar binnen de onderneming, in welke mate, welke gevolgen met zich mee zullen brengen.

Dergelijke modellen kunnen niet of nauwelijks fungeren als basis voor empirisch onderzoek, onderzoek dat noodzakelijk is om tot nieuwe, verbeterde en mogelijk zelfs toetsbare modellen te komen.

¹⁵⁾ W. Albada en P. J. Vos, De overlegstructuur in de economische orde, Praeadvies van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden 1977, p. 51.

¹⁶⁾ Een grondige studie over de relatie ondernemingsplanning maatschappelijke doelstelling in: H. J. Weihe, Unternehmensplanung und Gesellschaft, Berlin/New York 1977.

¹⁷⁾ J. J. van Dijk maakt in zijn in noot 12 geciteerde artikel een onderscheid tussen het bestuur, dat de coalitie van belangengroepen in en buiten de onderneming bevat en het professionele management.

¹⁸⁾ CNV, Sociale Groei: sociaal-politiek program voor de jaren 1977-1981, Utrecht 1977.

¹⁹⁾ P. A. de Hen, De voortdurende doodstrijd van de Nederlandse Scheepsbouw; Vrij Nederland, jrg. 40 7/4/79, p. 9.

²⁰⁾ C. A. M. Mul, Signaleren en Stimuleren op Sectoraal Niveau; Commissie Opvoering Productiviteit/SER 1978.

²¹⁾ C. A. de Feyter, Het sectorstructuur-onderzoek onderzocht - een analyse van 19 sectorstructuur-onderzoeken; Beleid en Maatschappij 1979/1, p. 23 e.v.

²²⁾ J. van Doorn en F. van Vught, Forecasting, methoden en technieken voor toekomstonderzoek; Assen 1978, p. 10.

²³⁾ Zie b.v. P. T. Terry, Mechanisms for Environmental Scanning; Long Range Planning Vol. 10, juni 1977, pp. 3-9 en P. S. Thomas, Environmental Analysis for Corporate Planning; Business Horizons, October 1974.

Bij deze weinig optimistische beoordeling van de stand van zaken moet o.a. een uitzondering worden gemaakt voor Lawrence en Lorsch²⁴⁾ en hun navolgers, die verbanden hebben aangetoond tussen karakteristieken van de omgeving van de onderneming, de binnen de onderneming gehanteerde organisatievormen en de effectiviteit van afdelingen binnen die onderneming.

Uitzonderingen wat betreft empirisch onderzoek, relevant voor de coördinatie van maatschappelijke en ondernemingsdoelstellingen, zijn o.a.:

Dill's²⁵⁾ vergelijkend onderzoek naar externe invloeden op de onafhankelijkheid van managers en Metcalfe's en McQuillan's²⁶⁾ studie waarin de effectiviteit van de tripartite Economic Development Committees in Groot Brittannië wordt vergeleken.

Het is moeilijk deze voorbeelden van empirisch onderzoek op het niveau van de onderneming en op mesoniveau te completeren met een voorbeeld van een onderzoek naar een door de overheid geïnitieerde poging om maatschappelijke en ondernemingsdoelstellingen te coördineren. Dit klemmt des te meer, omdat, ook als vormen van coördinatie op lagere niveaus tot ontwikkeling komen alleen de overheid de door ondernemingen zelfstandig bijgestelde doelstellingen en de doelstellingen van sectoren en/of regio's in overeenstemming kan brengen met de doelstellingen van de maatschappij in haar totaliteit.

Onderzoek naar dit type coördinatie zou op den duur moeten voeren tot een theorie, die toetsbare hypothesen oplevert ten aanzien van de volgende vragen:

Welke gevolgen, bedoelde en onbedoelde, mogen worden verwacht van het, in welke mate, gebruik maken van welk overheidsinstrument, teneinde bepaalde aspecten van het functioneren van ondernemingen meer in overeenstemming te brengen met doelstellingen van de maatschappij in haar totaliteit.

„Onbedoelde gevolgen” verwijst naar de mogelijkheid dat de geaggregeerde reacties van ondernemingen de maatschappelijke doelstelling in kwestie of andere eveneens nastrevenswaardige maatschappelijke doelstellingen frustreren.

„Bedoelde” gevolgen verwijst naar de effectiviteit van het instrument. „De mate waarin van het instrument gebruik is gemaakt” verwijst naar de efficiency van het instrument.

Een van de consequenties van deze overwegingen is dat een model van het functioneren van ondernemingen deel moet uitmaken van het totale te ontwikkelen model.

In het navolgende wordt een onderzoeksstrategie gesuggereerd die een bijdrage zou kunnen leveren aan het ontwikkelen van een adequate theorie.

Uitgangspunt is, dat volledig onafhankelijk van het al dan niet beschikbaar zijn van een theorie de overheid bij voortduring pogingen in het werk stelt om doelstellingen van ondernemingen te beïnvloeden. Anders geformuleerd: op dit moment is er geen enkele binnen ondernemingen vervulde functie²⁷⁾ die niet door de overheid wordt beïnvloed.

²⁴⁾ P. R. Lawrence and J. W. Lorsch, *Organization and Environment*; Boston 1967

²⁵⁾ W. R. Dill, *Environment as an Influence on Managerial Autonomy*; *Administrative Science Quarterly*, 2, pp. 409-443

²⁶⁾ L. Metcalfe en W. McQuillan, *Managing Turbulence* in P. C. Nystrom en W. H. Starbuck (eds), *Prescriptive Models of Organizations*; Amsterdam 1977

²⁷⁾ Een onderneming kan opgebouwd worden uit de volgende functies: het verwerven van hulpmiddelen, het transformeren van hulpmiddelen en grondstoffen, het afzetten van het geproduceerde en het beheer op operationeel, management en institutioneel niveau.

Het vervullen van deze functies wordt sterk door o.a. de volgende coördinerende overheidsactiviteiten beïnvloed.: regulering van geld en kapitaalmarkt, opvoeren van de kwaliteit van arbeidsplaatsen, stimuleren van technologische vernieuwing, bescherming van consument, uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de ondernemingsraad, wijziging in de samenstelling van de Raad van Commissarissen.

De meeste van deze ingrepen kunnen worden beschouwd als sociale experimenten, maar worden ten onrechte (o.a. volgens Ackoff) niet zo opgevat, zodat men, om lering te trekken uit opgedane ervaringen, afhankelijk is van „casual observation, implicit goals, intuitive norms and subjective judgments”²⁸⁾.

Om dit met een voorbeeld te verduidelijken: Onderzoek naar het functioneren van ondernemingsraden moet bij voorkeur integraal deel uitmaken van de introductie van wijzigingen in de wet. Het moet gericht zijn op het verifiëren van veronderstellingen, die met behulp van de op dat moment ter beschikking staande praktische en theoretische inzichten kunnen worden geformuleerd²⁹⁾.

Zoals Caro beschrijft is dit wel het geval geweest bij de introductie van een groot aantal overheidsprogramma's, opgezet in het kader van de „war against poverty” in het begin van de jaren zestig in de VS. De resultaten van onderzoek naar de effecten van de sociale en onderwijsprojecten was niet alleen maatschappelijk en wetenschappelijk van belang, het heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de verzameling methoden en technieken die op dit moment onder het hoofd „evaluative research” bekend staan.

Suchman³⁰⁾ vat de meest wezenlijke kenmerken van „evaluative research” m.b.t. de introductie van een programma als volgt samen:

„[it is a process] of stating objectives, in terms of ultimate, intermediate or immediate goals, of examining the underlying assumptions and of setting up criteria of effort, performance, adequacy, efficiency and process”.

De eerste twee evaluatiecriteria „effort and performance” hebben betrekking op het vaststellen van een relatie tussen het programma en geconstateerde veranderingen.

De volgende twee criteria („adequacy en efficiency”) houden een vergelijking in tussen opgeofferde middelen en bereikte resultaten. Het laatste criterium verwijst naar alle specifieke en algemene inzichten die bij de uitvoering van het programma zijn verworven.

Ter illustratie van de potentiële mogelijkheden die „evaluative research” met zich meebrengt, concentreren we ons op de werking van de kleinschaligheidstoelag in het kader van de Wet Investerings Rekening.

In de Structuurnota³¹⁾ en in de Memorie van Toelichting op de Wet Investerings Rekening³²⁾ wordt gewezen op het nut en de betekenis van kleinschalige ondernemingen.

Er wordt verondersteld dat dit type onderneming meer dan andere ondernemingen (dit laatste wordt nergens expliciet vermeld) een bijdrage levert aan maatschappelijke doelstellingen die als volgt worden aangeduid:

het belang voor het leefmilieu, de menselijke maat, industriële innovatie en decentralisatie.

Terzijde zij opgemerkt dat wanneer deze om met Suchman te spreken „ultimate” of „intermediate” doelstellingen op dergelijke wijze worden omschreven, het verband met kleine ondernemingen niet aannemelijk is gemaakt, laat staan is aangetoond.

²⁸⁾ F. G. Caro die in *Readings in Evaluation Research*, New York 1971, R. Stake citeert.

²⁹⁾ Een aanzet hiertoe was het Nijmeegse onderzoek, al kan wel betwijfeld worden of hiervan bij de nieuwe wet een optimaal gebruik gemaakt is; B. Hovels en P. Nas, *Ondernemingsraden en medezeggenschap*, Nijmegen 1976.

³⁰⁾ E. A. Suchman, *Evaluative Research*; New York 1967, p. 71.

³¹⁾ Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota) Kamerstuk 13.955 no. 2 (zitting 1975-1976), p. 260 e.v.

³²⁾ Regelen ter stimulering en sturing van de investeringen (Wet Investerings Rekening), Kamerstuk 14.977 no. 3.

Een tweede impliciete, zij het plausibele veronderstelling is, dat de positie van de kleine onderneming wordt versterkt wanneer de investeringen in dat segment van de economie toenemen.

Een derde, eveneens impliciete, veronderstelling is dat de hoogte van het bedrag dat gemoeid is met een initiële investering een belangrijke overweging vormt bij de beslissing om tot die investering over te gaan. Een tegengestelde veronderstelling kan worden ontleend aan een opiniepeiling onder buitenlandse ondernemers waarbij rendements- en omgevingsfactoren als dominerende overwegingen bij investeringsbeslissingen naar voren komen³³).

Deze tegenstelling is voor het tot ontwikkeling brengen van een theorie t.a.v. de coördinatie van maatschappelijke en ondernemingsdoelstellingen van het grootste belang.

Een systematische en continue evaluatie van het effect van regionale en kleinschaligheidstoelagen kan aanwijzingen opleveren over de effectiviteit van financiële prikkels als coördinatiemiddel. Gezien de hoeveelheid financiële middelen dat hiermee gemoeid is, lijkt dit ook maatschappelijk van het grootste belang.

Een vierde en laatste aanname kan als volgt worden omschreven. De mogelijkheid, in aanvulling op de basispremie een extra bijdrage te ontvangen wanneer de totale investeringen een bepaald bedrag niet te boven gaan, zal leiden tot het relatief sterker toenemen van investeringen in kleine ondernemingen.

Of het programma bijdraagt aan de verwezenlijking van de omschreven hiërarchie van doelstellingen en dus de gekozen aannamen juist waren zou bepaald moeten en kunnen worden aan de hand van de door Suchman onderscheiden criteria.

„Effort” als evaluatiecriterium verwijst naar de volgende vragen. Wat is ondernomen en hoe goed werd dat gedaan.

In ons voorbeeld zouden het aantal bedrijven dat van de kleinschaligheidstoelag gebruik maakt, respectievelijk de tijd die verloopt tussen de aanvraag en het moment dat de uitvoerende instantie haar beslissing kenbaar maakt, als „maat” kunnen worden genomen.

„Performance” als evaluatiecriterium heeft betrekking op de resultaten van een programma of de effecten van een regeling. Als „maat” zou in dit verband de ontwikkeling van het aandeel van investeringen door kleine ondernemingen in het totaal van de investeringen gebruikt kunnen worden.

Bij de interpretatie van een eventueel te constateren verschuiving moet bedacht worden dat er van een betrekkelijk zwak quasi experimenteel ontwerp gebruik moet worden gemaakt. Omdat men meet na de introductie van het programma zonder controlegroep, moet men bedacht zijn op concurrerende verklaringen.

„Adequacy of Performance” is een evaluatiecriterium dat de mate van succes betreft op de totale behoefte. De vraag is hoeveel bedrijven van welke aard en welke omvang wel en welke niet bereikt worden met deze regeling. Denkbaar is dat in bepaalde sectoren in het geheel niet of nauwelijks door kleine bedrijven wordt geïnvesteerd.

„Efficiency” is het meest bekende evaluatiecriterium. De vraag is in dit verband of met dezelfde opofferingen een beter resultaat geboekt had kunnen worden.

³³) Aantrekkelijkheid van Nederland voor buitenlandse investeerders; McKinsey and Company, 1978.

In de eerste plaats zou het interessant zijn om na te gaan of andere instrumenten gehanteerd zouden kunnen worden om hetzelfde effect te bereiken. Daarnaast is de vraag of in het kader van het systeem van kleinschaligheidstoelagen een meer efficiënte aanpak mogelijk is. De uitvoeringskosten verbonden aan het huidige schijvensysteem en de resultaten zouden bijvoorbeeld vergeleken kunnen worden met de geschatte kosten verbonden aan het oorspronkelijke voorstel (een vast percentage beneden een bepaald investeringsbedrag) en de te verwachten resultaten daarvan. Een werkelijke evaluatie kan in dit verband slechts worden gepleegd wanneer in eenzelfde tijdsperiode verschillende uitvoeringswijzen in vergelijkbare delen van Nederland zouden worden geïntroduceerd. Omdat dit praktisch onmogelijk is, is er sprake van een „sociaal experiment met beperkingen”.

„Process” als evaluatiecriterium verwijst in ons voorbeeld naar de volgende vragen:

- welke aspecten van het programma dragen bij tot het succes en welke doen daaraan af;
- worden de ondernemingen bereikt voor wie het programma bedoeld is (of profiteren grote ondernemingen die weinig investeren);
- wat zijn de omstandigheden die bijdragen tot het succes;
 - welk soort investeringen is oververtegenwoordigd
 - welke branches zijn oververtegenwoordigd
 - welke regio's zijn oververtegenwoordigd;
- welke nevengevolgen brengt het programma met zich mee voor kleine ondernemingen;
gebruikmakend van ons voorbeeld: zullen investeringen worden gesplitst of uitgesteld om een zo hoog mogelijke extra bijdrage te ontvangen;
zullen investeringen worden benut om arbeid te vervangen en in hoeverre zal daardoor het karakter van de kleine onderneming veranderen;
- wat is het geaggregeerde effect van de nevengevolgen en welke maatschappelijke doelstellingen zijn daarbij in het geding.

De bovenstaande voorbeelden suggereren dat reacties mogelijk zijn die de oorspronkelijke doelstellingen te niet doen.

Niet alleen de keuze van doelstellingen, maar ook de keuze van instrumenten om tot coördinatie van maatschappelijke doelstellingen en ondernemingsbeleid te komen, is in sterke mate ideologisch bepaald. Deze ideologische invalshoek kan leiden tot een dominantie van ondernemingsdoelstellingen, maar ook tot het gebruik van inefficiënte en ineffectieve instrumenten. Gegeven de rudimentaire stand van onze kennis van de relatie onderneming-omgeving kan het hier uitgewerkte voorbeeld van „evaluative research” een bijdrage leveren tot een beter instrumentarium, waardoor meer coördinatie met minder dirigisme bereikt kan worden.