

De managers en het management : beleid tussen politiek en technologie *

door Theo LEFEVRE †

Minister van Staat. Voorzitter van de Raad van
Beheer van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Minister van Staat Theo Lefèvre heeft meer dan vijftien jaar lang een belangrijke positie in de Belgische politiek bekleed en is tevens een gezaghebbend beoordelaar van deze politiek geweest. De redactie wil de nagedachtenis van deze staatsman huldigen met de publikatie van een van zijn laatste grote toespraken.

*
**

De managers.

« Managers » en « management » zijn twee onderscheiden zaken, zoals ook bv. de ideeën van K. Marx en het Marxisme niet hetzelfde zijn. Ook is de rol van de manager en de inhoud van de functie die hij waarneemt historisch gezien fel geëvolueerd: de accenten op bepaalde aspecten van deze functie werden met de tijd verlegd.

Managers zijn in de eerste plaats individuen. Dit wil zeggen dat men bij de beoordeling van de manager vooral oog heeft (of zou moeten hebben) voor de persoonlijke eigenschappen en talenten en in de tweede plaats voor zijn technische kennis. Als men over managers spreekt gaat het niet zozeer over « kennen » dan wel over « kunnen ». Sommigen besluiten eruit dat men manager geboren wordt — zoals dit bij de dichters het geval is en dat het geen beroep is dat men aanleert indien men niet over specifieke talenten beschikt.

* Deze toespraak, uitgesproken op 29 maart 1973, besloot het Vijfde Seminarie van Beleid en Beheer voor de hogere kaders van de Krijgsmacht. « Res Publica » dankt de redactie van *Contact*, driemaandelijks tijdschrift uitgegeven door de Krijgsschool te Brussel, voor de bereidwilligheid tot het in druk overnemen van deze toespraak.

Dit is juist, maar

Men mag de noodzaak aan technische vorming niet onderschatten, vooral niet in het kader van de huidige complexiteit van onze organisaties. Ook kunstenaars moeten hun technieken onder de knie hebben.

Het benadrukken van de persoonlijke eigenschappen is niet specifiek voor de managers. Het geldt ook voor praktisch alle beroepen. Het onderscheid tussen een goede en een slechte chirurg is ook dit tussen een techniker en een kunstenaar ; het onderscheid tussen een staatsman en politiker (in de triviale zin van het woord) is het feit, dat de politiker nooit iets meer kan zijn dan een politiker en een staatsman in sommige omstandigheden ook politiker moet zijn. Hetzelfde geldt ook voor de manager en de technokraat. Belangrijk is het te weten dat het benadrukken van de menselijke eigenschappen en talenten bij de manager van groot belang zijn, vooral in de huidige omstandigheden (cf infra).

De *funktie* van de manager heeft in de recente geschiedenis een aantal evoluties en accentverschuivingen ondergaan.

In het begin van de eeuw werd de manager vooral geïdentificeerd met de *ondernemer*, de « *entrepreneur* ». Het is de periode van de adembenemende verhalen over de stichters van de hedendaagse reuzenbedrijven die het dank zij hun ondernemingsgeest brachten « van loopjongen tot industriekapitein » : Rockefeller, Morgan, Watson, de gebroeders Philips, Krupp, Agnelli dateren uit deze periode. Historici, biografen, economen bezongen hun daden in lyrische bewoordingen. Men sprak over de « *entrepreneur* » — nobel — prijswinnaar voor Economie Samuelson o.a. — als de voornaamste motor van de economische vooruitgang.

De *vooroorlogse depressie* heeft deze ode aan de ondernemingsgeest en de vrije competitie vooral in het land van de onbepaalde mogelijkheden (USA) in mineurtoon doen overslaan. De liberale ondernemer werd met argwaan bekeken, vooral vanuit twee milieus : de economische politiek en de wetenschap. Keynes bv. heeft harde woorden voor de ondernemers en met hem de economische politiek van praktisch alle Europese geïndustrialiseerde landen die nu nog altijd op Keynesiaanse leest geschoeid zijn ; nl. de tewerkstellingspolitiek (ten koste van alles) : probleem der koolmijnen in België bijvoorbeeld.

De manager-ondernemer wordt met argwaan bekeken, omdat men zich rekenschap geeft dat de belangen van zijn onderneming niet altijd samenvallen met de belangen van een gemeenschap en de economische politiek van een land. Hij kan zelfs — indien men hem volledig vrij laat te « *ondernemen* » — bepaalde essentiële economische en sociale

evenwichten verstoren. De houding van de economische wetenschap en de economische politiek is een zuurzoete houding :

— enerzijds het initiatief en de ondernemingsgeest stimuleren ;

— anderzijds deze weerbarstige en ietwat wilde ondernemers in de rij doen lopen ; namelijk hun initiatief richten en eventueel beperken in het raam van de economische en sociale objectieven van de staat.

Tegen de achtergrond van de grote depressie en de oorzaken ervan werd de funktie van de manager dan vooral gezien in termen van *organisatie, planning en controle*. De manager zal nu vooral organiseren, controleren en vooruitzien, wat te begrijpen is gezien de historische en sociaal-economische omstandigheden van deze periode, waarin men voor het eerst duidelijk begreep en aan den lijve ondervond dat de werking van de « onzichtbare hand » en het automatisch evenwicht van de vrije economische competitie een fictie was. Definities van het management als « diriger c'est prévoir » en « le management est ne rien faire, tout faire faire et ne rien laisser faire » stammen uit deze periode. De accentverschuiving is duidelijk : van het zelf doen of ondernemen naar het niets laten gebeuren, wat duidelijk wijst op planning, controle, vooruitzicht en organisatie (= tout faire faire).

Een derde stap in deze historische evolutie is de ontwikkeling van het management als een *systeem*. De oorsprong situeert zich rond de jaren zestig. De oorzaken van deze evolutie kunnen herleid worden tot die essentiële factoren :

— De *ontwikkeling van de ondernemingen* zelf die uitgegroeid zijn tot zeer complexe organisaties die op een systematische manier dienen geleid te worden. Daarbij komt nog dat deze ondernemingen van langs om meer gediversifieerd worden naar verschillende types : het management van productiebedrijven is in veel aspecten verschillend van dit der dienstverlenende bedrijven en organisaties uit de tertiaire sektor, zoals banken, financiële instellingen, hotels en administraties of nog van non-profit organisaties zoals ziekenhuizen en universiteiten die elk om een specifiek management vragen.

— De *technologische ontwikkeling* vooral op het gebied der ordinateuren en de informatieverwerking die op zichzelf reeds nieuwe managementvormen en systemen impliceren.

— Het feit dat bedrijfsbeleid in al zijn vormen het voorwerp van *wetenschappelijk onderzoek* uitmaakt. Men spreekt van wetenschappelijk management of van management als een wetenschappelijke discipline.

Dit is mijns inziens verkeerd. Management is in de eerste plaats een geheel van technieken en geen wetenschappelijke discipline. Wel kunnen een aantal wetenschappelijke disciplines zoals de psychologie, de ekonomie, de sociologie, de rechten enz... toegepast worden op management-*problemen* en een nuttige bijdrage leveren tot de oplossing ervan. Wel is het zo dat wetenschappelijk onderzoek over management-problemen een diepgaande invloed uitoefent op de conceptie en de functies ervan.

De *funktie* van de manager in deze situatie onderging een diepgaande invloed. Hij wordt in dit historisch kader van langs om meer geïdentificeerd met de « *technokraat* » : de man die verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de organisatie enerzijds volgens gekende managementtechnieken en anderzijds, door de medewerking van de leden van de organisatie te motiveren, te oriënteren en te coördineren op de te bereiken objectieven. Sir Reynolds drukte het als volgt uit : « getting things done efficiently through a community of people ».

Een vierde zeer recent fenomeen in deze evolutie is de *multinationale organisatie* van de reuzenconcerns (de multinationals) die gezien hun internationaal karakter weinig of niet onderworpen zijn aan nationale spelregels. Opnieuw staan we voor een periode van argwaan van de verantwoordelijken voor de nationale economische politieken tegenover de managers van deze bedrijven, waarop ze weinig of geen vat hebben en die de gestelde economische en sociale objectieven in gevaar kunnen brengen. Denken we maar bv. aan de sluiting van bepaalde bedrijven in ons land die behoren tot multinationale concerns. Deze beslissingen worden niet in België maar in het buitenland genomen waarop de nationale wetgevingen en reglementering uiteraard weinig vat hebben. Hetzelfde geldt voor de aktuele muntcrisis waar deze multinationale bedrijven een zeer grote verantwoordelijkheid in dragen, gezien het speculatief karakter van hun enorme likwiditeiten die ze ten gepastentijdeergens in de wereld omzetten van de ene munt in de andere.

Ook de inflatie die een internationaal fenomeen is, vindt hier zijn voornaamste voedingsbodem met dien verstande echter dat deze « multinationals » enerzijds importateurs zijn van inflatie en anderzijds reële economische groeiwaarborgen. Wij staan mijns inziens hier voor een nieuwe economische situatie waarmee we voortaan zullen moeten leren te leven, namelijk dit van een permanente maar te controleren inflatie gepaard met reële economische groei. Pasklare oplossingen voor deze problemen zijn er momenteel niet. Wel kan het volgende gesteld worden :

— de argwaan van de nationale economische politiek tegenover dit fenomeen is niet dezelfde als in deze uit de vooroorlogse periode,

gezien we thans in een *gemengde economie* leven waar permanent overleg, contact en wederzijdse complementariteit bestaat tussen de private en de publieke sektor, wat in de jaren dertig veel minder het geval was ;

— het multinationalaal karakter der ondernemingen gaat gepaard met de *internationalisatie van de publieke sektor*: de economische politiek wordt eveneens van langs om meer op wereldschaal gedefinieerd (Gemeenschappelijke Markt van de negen, Internationaal Monetair Fonds, de Kennedy Rounds, de groep van de twintig rijkste landen, enz...);

— de *funktie van de managers* zal in deze multinationale context een diepgaande evolutie ondergaan.

Ik zou dit eerste deel betreffende de evolutie van de rol der managers willen besluiten met een dubbele vaststelling :

— Het archetype van de manager-ondernemer evolueert over de organisator naar een meer technokratisch type dat instaat voor het efficiënt funktionieren van een systeem. De ondernemingsgeest wordt ingekapseld in een geïntegreerd geheel. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de manager als funktie opgeslorpt wordt door het management als systeem en zijn handelen er door geconditioneerd wordt. Ik kom daar later op terug.

— Belangrijker mijns inziens in deze evolutie is het uit elkaar halen van beleid (policy making) en beheer (management), van de beslissing over objektieven en het realiseren ervan. De manager-ondernemer was terzelfdertijd de man die het beleid en de politiek bepaalde en zorgde voor de uitvoering ervan. Beleid en beheer waren één in zijn persoon. De groeiende complexiteit van de organisaties heeft deze twee elementen uit elkaar gelegd : het beleid komt in handen van organen (de beheerraad bv.) terwijl het beheer de taak wordt van de manager, verantwoordelijk voor het goed funktionieren van het geheel.

Op zichzelf lijkt dit een nuttige taakverdeling maar men mag hierbij niet vergeten dat deze manager of beheerder omringd is door een steeds talrijker en kompetenter wordende groep kaderleden — de staf van technokraten — die over alle informatie beschikken en door hun dagelijkse beheersactiviteiten de organisatie en zijn problemen door en door kennen. Men heeft dit geheel de « technostruktuur » genaamd.

Het problematische in deze evolutie is het feit dat de beleidsbeslissingen — dit betekent de beslissingen over de filosofie van de organisatie, over objektieven en over de strategie om deze objektieven te bereiken in handen zijn van *organen* samengesteld uit personen die deze organisatie onvoldoende kennen of over onvoldoende informaties beschikken, zodanig

dat het risico om hetzij geen beslissingen, hetzij verkeerde beslissingen te nemen zeer groot wordt. Ofwel laten ze zich totaal leiden door hun beheer-instanties, de technostructuur of het management, wat soms tot dramatische vergissingen kan leiden. Dit gevaar wordt groter naarmate de managementsystemen en de technostructuur efficiënter en doelmatiger beginnen te werken. Men constateert hierbij dat de beleidsorganen «praatorganen» worden en de operationele organen (= het management), de facto de beleidsbeslissingen opdringen. Deze verhouding beleid-beheer wordt in veel gevallen een machtsverhouding met een duidelijk politiek karakter.

Let wel, dit probleem stelt zich niet alleen op het vlak van de bedrijfswereld maar analoog op het vlak van onze politieke instellingen. De verhouding tussen enerzijds het parlement als beleidsorgaan verantwoordelijk voor de policy making en dat zijn onmacht nog moeilijk verbergt en anderzijds de regering belast met de uitvoering van dit beleid, is al even typisch in dit opzicht. Hetzelfde doet zich voor binnen het kader van de uitvoerende macht met al dan niet uitgesproken conflicten tussen het beleidsniveau in handen van de ministeriële kabinetten en de administratieve technostructuur geleid door managers-sekretarissen generaal.

Het is duidelijk dat Montesquieu de technocratie niet zal overleven en dat hij dringend dient herdacht te worden wil men een crisis van het regime vermijden; want daarover gaat het in feite als men spreekt over de crisis van de parlementaire democratie, nl. over de zeer complexe verhouding tussen beleid en beheer en de eventuele mogelijkheden tot herstel van een zekere eenheid.

Het management als systeem.

Het management als een systematische organisatie van de beschikbare middelen in functie van een bepaald objectief is reeds zeer oud en vindt zijn oorsprong in de *militaire sfeer*. Tenandere het vocabularium van de manager doorspekt met militaire termen zoals *marktstrategie*, de *staf*, *stafvergaderingen*, alsook de zeer hiërarchische opbouw van de waar te nemen functies wijzen op een duidelijke militaire invloed: alle managementsystemen zijn overigens direct of indirect afgeleid van nieuwe benaderingen, technieken en procedures, op punt gesteld in het leger of bij gelegenheid van militaire conflicten.

Het systematisch organiseren van middelen in functie van een bepaald objectief is vanuit de militaire sfeer overgewaaid naar de *bedrijfswereld*. Het stakhanovisme en het taylorisme waren er de eerste uitingen van.

Op het niveau van de bedrijven werd het eerst aandacht besteed aan de *interne organisatie*: het uitsplitsen van een aantal functies van waaruit personeelsbeheer, financieel beheer, budgettaire controle, productie, marketing, enz... ontstaan zijn. Daarbij kwam zeer spoedig de betekenis voor de efficiency van de onderneming of economisch uitgedrukt: de *productiviteit* van het bedrijf. Management werd beschouwd als een der voornaamste productiviteitsfactoren van het bedrijf: interne rationalisatie van productieprocessen, administratie, aan- en verkoop, financiering, marktstudies, werden technischer en wetenschappelijker bekeken. Tevens werd ook meer aandacht besteed aan de inbreng van de menselijke factoren: psychosociale kennis over de gedragingen en de motiveringen van de werknemers in relatie tot de organisatie resulteerde in allerlei technieken en middelen (het premiestelsel bv.) teneinde de productiviteit van de werknemer op te voeren. Deze productiviteits- en rendementsvisie werd vooral dank zij de aktie van de vakbonden en sociale organisaties binnen menselijke en sociaal aanvaardbare grenzen gehouden.

De groei van de bedrijven tot komplekse organisaties met multinationale vertakkingen enerzijds en de ontwikkeling van de computertechnologie en informatieverwerking anderzijds hebben het management voor nieuwe taken geplaatst. De complexiteit werd als *systeem* beschouwd, onderverdeeld in een aantal subsystemen. De integratie van deze subsystemen gebeurt op het niveau van de informatieverwerking (systeemanalyse, operationeel onderzoek) die toelaat aan de top en aan een kleine groep collegiale managers beslissingen en opties te nemen die in sommige gevallen een imperium betreffen.

Bij wijze van voorbeeld kan ik U zeggen dat het jaarlijks budget van General Motors groter is dan dit van de Belgische Staat.

In de jaren zestig werd in de USA gepoogd een dergelijk geïntegreerd managementsysteem over te brengen in de *politieke sfeer* en meer bepaald met het oog op het te voeren Vietnambeleid. Sleutelfiguur in deze operatie was de toenmalige minister van defensie McNamara, de briljante ontwerper van het geïntegreerd managementsysteem bij Ford Motor Company. McNamara heeft dit geïntegreerd informatie- en beleidssysteem willen toepassen op politieke beslissingen. De revelaties der jongste jaren, over de manier waarop de Vietnambeslissingen werden genomen en de verkeerde of onvolledige informaties waarop deze *politieke* beslissingen op presidentieel niveau waren gebaseerd tonen duidelijk aan tot welke dramatische gevolgen de « pure » technokratische benadering kan leiden. De manager McNamara was de gevangene van zijn systeem waarboven hij niet uitsteeg.

De oorzaak hiervan is hoofdzakelijk gelegen enerzijds in het mythologisch geloof in de volmaaktheid van om het even welk systeem, anderzijds dat deze geïntegreerde systematische benadering enkel kwantitatieve of kwantificeerbare gegevens in rekening brengt en geen aandacht heeft voor de niet kwantificeerbare menselijke motiveringen en gedragingen die op zijn minst even reëel en objectief zijn, vooral als het gaat over politieke beslissingen. De Vietnambeslissingen werden genomen op basis van « aantallen » — meestal nog verkeerde gezien het autonoom beleid van het Pentagon en zijn machtsstrijd met de politieke beleidsinstanties — zonder aandacht voor de religieuze verhoudingen, (Boedhisten, Katholieken), de gebruiken en gewoonten, het karakter, de waardeschalen en aspiraties van de Vietnamese bevolking en haar leiders (Diem bv.). De opeenvolgende Amerikaanse frustraties werden in het kader van deze systeembenadering opnieuw beantwoord met « aantallen » (méér troepen, méér bommen).

Ik wil hier niet verder over uitwijden, maar er enkel op wijzen dat het blindelings toepassen van geperfectioneerde systemen altijd gevaarlijk is, vooral dan als het daarbij nog gaat over technieken die van de ene realiteit — de bedrijfswereld bv. — overgeplant worden op een andere realiteit in casu het politiek en militair beleid van een land met wereldverantwoordelijkheid. Een dergelijk managementsysteem kan nog opgaan voor de strategie van een bedrijfsorganisatie waar het in de eerste plaats gaat over kwantiteiten en kwantificeerbare gegevens zoals producten, afzetgebieden, winstmarges en dergelijke, maar het leidt tot tragische vergissingen wanneer men dergelijke systemen integraal toepast op menselijke realiteiten waar de niet kwantificeerbare morele, religieuze en etnische waarden en aspiraties de échte realiteit uitmaken.

Tenslotte wil ik hier herhalen wat ik in het begin van deze uiteenzetting heb gezegd, nl. dat de manager en het management twee verschillende zaken zijn. De manager die gevangen zit in het management als systeem is een technokraat, in feite een « slechte manager » en een gevaarlijk personage voor zover hij beleidsverantwoordelijkheid draagt. Deze vaststelling is zeer belangrijk met betrekking tot de opleiding en de vorming van managers, waarop ik later terugkom.

Beleid en beheer.

Ik zou deze uiteenzetting willen besluiten met enkele beschouwingen over twee aspecten van het globale probleem die mij bijzonder actueel lijken : enerzijds de verhouding beleid en beheer, anderzijds de vorming van beleids- en beheersverantwoordelijken.

Ik heb erop gewezen dat in de komplekse structuur van onze organisaties, zij het de bedrijfswereld of de politieke organisatie, de openbare administratie of de universiteiten, beleid en beheer, uit elkaar zijn komen te liggen en hun wederzijdse verhouding het karakter van een machtsstrijd vertoont. Dit is op zichzelf nefast, zowel op het vlak van de efficiëntie en doelmatigheid als op het niveau van de menselijke verhoudingen, als één der voornaamste produktiviteitsfactoren. Teneinde deze eenheid te herstellen werd in de USA het zogenaamde Planning-Programming-Budgeting System of PPBS op punt gesteld.

Ik wil hier reeds onmiddellijk een aantal voorafgaandelijke opmerkingen bij formuleren.

— PPBS is zoals praktisch alle managementsystemen ontstaan in het leger en nadien door economen — vooral Hicks — toegepast op de bedrijfsorganisatie en recentelijk op het functioneren van het staatsapparaat.

— Het gaat om een geïntegreerd systeem in die zin dat de verschillende onderdelen één geheel vormen waarbij iedere stap in deze processus noodzakelijk is voor het succes van de volgende stap. Het is een globale benadering van het beleidsproces en de uitvoering ervan.

— Het is geen technokratisch en « blind » systeem in die zin dat het enkel kwantificeerbare elementen in rekening brengt. Het gaat eerder om een *geheel van procedures* die leiden tot optimale beleidsopties en een efficiënte uitvoering ervan.

— Ik zal hier vooral de mogelijke toepassing op het beheer van het staatsapparaat belichten.

Waarover gaat het ?

Het probleem van de moderne staat is dit van de groeiende afstand tussen de behoeften van de gemeenschap, die moeten voldaan worden en de middelen die daarvoor ter beschikking staan. Het beheer van de staat betekent dus in de eerste plaats :

— het *formuleren* van de actuele en toekomstige behoeften en aspiraties ;

— het nemen van opties tussen de objectieven om deze behoeften te voldoen, of het *vastleggen van prioriteiten* ;

— de keuze tussen de verschillende *akties* om deze objectieven te bereiken ;

— de *koherente toekenning van middelen* om deze acties te ondersteunen ;

— de *kontrole* over de uitvoering van de beslissingen.

Het Programming-Planning-Budgeting System poogt deze onderscheiden niveau's in een systematisch en coherent geheel te integreren.

« *Programming* » vormt de kern van het systeem. Het integreert de politieke beslissingen en de budgetaire procedure waarvan het produkt een actieprogramma is gekoppeld aan een financieringsplan over bv. 5 jaar. Dit betekent dat dit actieprogramma in evenwicht dient te zijn met de beschikbare middelen over een bepaalde periode.

De huidige situatie wordt eerder gekenmerkt door de breuk die er bestaat tussen de beleidsbeslissing en het budget. Dit leidt vaak tot een onverzoenbaarheid tussen de genomen beslissing en de beschikbare middelen. In deze situatie werkt de budgettaire procedure als een « *rem* » (verzet zich omwille van een interne logika tegen « nieuwe » beslissingen en initiatieven of men probeert de kosten ervan te minimaliseren : reactie van zelfverdediging in functie van het heilige principe van het budgettaire evenwicht) en als een « *hakmes* » : om nieuwe beslissingen mogelijk te maken worden kredietaanvragen blindeling afge-roomd (verdeelsleutel bv.) met als gevolg dat de gebruikers — die dit weten — hun aanvragen opblazen (veel vragen om iets te krijgen) zonder dat dit beantwoordt aan de reële behoeften van hun programma's.

Het ontbreken van objectieven heeft als gevolg dat men rechtstreeks beslist over « middelen » die moeten ter beschikking gesteld worden en niet over objectieven die moeten bereikt worden. Het ontbreken van objectieven maakt het onmogelijk zich af te vragen of de gekozen middelen doelmatig zijn. De uitgaven zijn daarbij grotendeels automatisch : de jaarlijkse toekenning van de middelen gebeurt hoofdzakelijk in functie van de bestaande en lopende activiteiten. Deze worden niet in competitie gesteld met nieuwe programma's en initiatieven die hierdoor weinig kans krijgen (met uitzondering van een kleine expansiemarge). De financiële controle is beperkt tot een kredietbewaking en is geen doelmatigheidscontrole (zijn de uitgaven « nuttig » geweest ?). De programma's met betwistbare nuttigheid lopen verder, overleven dikwijls zichzelf (qua financiële ondersteuning) en belemmeren hierdoor de volledige realisatie van nieuwe initiatieven. De konklusie van dit alles is dat bij gebrek aan concurrentie tussen lopende programma's en nieuwe projecten de eerste geprivilegieerd zijn (automatisme van hernieuwing) en aan de beleidsorganen slechts een kleine beslissingsmarge overlaten. Men beslist niet hoe het best een beperkt volume middelen te verdelen over steeds talrijker wordende programma's (lopende en nieuwe op

gelijke voet), maar enkel welke nieuwe programma's men nog kan financieren nadat al de bestaande programma's langs de kas voorbij kwamen.

De « Programming »-activiteit is het kader van de PPBS is een permanente activiteit die erin bestaat enerzijds te zorgen voor een permanente evaluatie en bijgevolg competitie tussen alle programma's in functie van de gestelde objectieven en anderzijds dit globaal actieprogramma te artikuleren op het financieringsplan of het budget. Het geeft aan de politieke beslissing een complete en coherente betekenis, gezien ze genomen wordt over *objectieven* die moeten bereikt worden, over de *programma's* om deze te realiseren over een bepaalde periode en over de *middelen* die moeten toegekend worden.

« *Planning* » is in feite de analytische ondersteuning van het actieprogramma. Deze activiteit voedt de beleidsbeslissing : door een konstante analyse van de behoeften, de formulering van alternatieve objectieven of keuzemogelijkheden en de combinatie der middelen om deze alternatieve objectieven te bereiken. De planning is dus geen beleidsinstantie, wel is ze het orgaan van de *beleidsvoorbereiding* : ze informeert de beleidsverantwoordelijken door een systematische analyse van de gevoerde of te voeren politiek (policy planning). De planning-activiteit is bijgevolg de voornaamste en systematische bron voor een permanente aanpassing van het multiannual programma.

Budgeting

De budgeting-activiteit bepaalt het jaarlijks realisatieplan of de eerste fase van het multiannual programma waarover een globale beleidsbeslissing werd genomen. Ze controleert deze realisatie en informeert de planningorganen en de beleidsorganen over de verschillen tussen de gestelde objectieven en de bekomen resultaten en suggereert de aan te brengen correcties. Ze is dus verantwoordelijk voor de doelmatigheidscontrole en de produktiviteit van het beleid. Het jaarlijks aktiebudget of aktieprogramma wordt dus, in het permanent perspectief van een vijfjarenprogramma, de jaarlijks te realiseren schijf van dit programma. Globaal kan men zeggen dat de « programming » de politieke beleidsbeslissing neemt, de « planning » zorgt voor de beleidsvoorbereiding en de « budgeting » voor de uitvoering en de controle op de jaarlijkse aktieprogramma's. Het is duidelijk dat deze drie taken zeer nauw met elkaar verweven zijn in een geïntegreerde processus.

Ik heb over het PPBS willen uitwijden om duidelijk te illustreren hoe een dergelijke procedure van aard kan zijn de eenheid beleid en beheer in het kader van onze democratische staatsinstellingen een nieuwe kans te geven.

Inderdaad :

— de *regering* krijgt hierin een beleidsruimte die haar toelaat, ondanks de budgettaire dwangbuis, de prioriteiten van haar beleid te bepalen die in feite de verantwoording uitmaken van dit beleid tegenover de gemeenschap.

— het *parlement*, in plaats van zich te moeten buigen over een enorme massa budgettaire posten zonder veel betekenis, kan zich uitspreken over de prioriteiten die de regering haar voorstelt en de inspanningen die de realisatie ervan vereisen. Het zal zich afvragen of deze prioriteiten goed gekozen zijn en of de middelen de meest efficiënte zijn.

— de *rijksadministratie* krijgt een reële verantwoordelijkheid in de voorbereiding van de alternatieve opties (planning) en de uitvoering der beslissingen (budgetting). De openbare administratie wordt nauwer betrokken bij de uitwerking van de politieken en vergroot de keuzevrijheid van de politieke mandataris.

Ik ben ervan overtuigd dat moderne beheers- en beleidstechnieken en procedures van aard kunnen zijn om onze eeuwenoude democratische instellingen te laten functioneren, en dat het aktueel pessimisme over de crisis van ons parlementair regime zijn oorsprong vindt in het feit dat dit tot nu toe nog niet gebeurd is. Men moet het belang van deze technieken en procedures in de huidige complexiteit niet onderschatten : het goed functioneren van het geheel is er afhankelijk van en de kwaliteit van de genomen beslissingen is voor een aanzienlijk deel de resultante van de *manier waarop* ze genomen worden.

Er is echter een essentiële voorwaarde ; namelijk dat de verantwoordelijken op de onderscheiden niveau's van deze processus de systemen en technieken die ze toepassen overstijgen. Wij hebben dringen behoefte aan mensen die « ondanks » hun technische competentie nog bekwaam zijn een synthese te maken ; het geheel te overzien en de essentiële waarden van het menselijk bestaan als prioriteiten te onderkennen.

Het is een probleem dat zich situeert op het niveau van de algemene menselijke vorming en cultuur.

Ik wil besluiten met er de nadruk op te leggen dat echte managers boven het management als systeem dienen te staan en technische competentie gekoppeld aan een brede humane en kulturele vorming het « beroep » is waarvoor de maatschappelijke vraag het grootst is.

