

INTERNATIONALE STUDIECONFERENTIE OVER:
„BALANCE BETWEEN CENTRALIZATION AND
DECENTRALIZATION IN MANAGERIAL CONTROL”

door Drs W. Vonk

Het is ongetwijfeld een uitstekende gedachte geweest van de senaat der Nederlandsche Economische Hoogeschool te Rotterdam om op 11, 12 en 13 November 1953 ter gelegenheid van haar 8ste lustrum een internationale studieconferentie rondom het zo uiterst belangrijke bedrijfsorganisatorische vraagstuk der centralisatie en decentralisatie te organiseren.

Bedrijfsorganisatie en in het bijzonder structurele bedrijfsorganisatie, is in het Nederlandse bedrijfsleven helaas nog een verwaarloosd onderwerp. Voor zover organisatieproblemen ter sprake komen, worden zij maar al te veel alleen van de administratief-financiële kant bekeken.

Begrippen als management, delegatie, „span of control”, „managerial control”, en zoveel andere, welke op de structuur der onderneming betrekking hebben, zijn nog steeds niet voldoende bekend en worden in vele gevallen verkeerd of onvoldoende gehanteerd.

Dat deze vraagstukken door de conferentie eens in het brandpunt der belangstelling werden gesteld, stemt tot grote voldoening.

Als bijzonderheid moet worden vermeld, dat de keuze van het onderwerp mede is bepaald door de mening, welke terecht of ten onrechte bij verschillende Amerikaanse werkgroepen in het kader der OEEC heeft post gevat dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het Nederlandse en Westeuropese bedrijfsleven in veel mindere mate worden gedelegeerd dan dit in de Amerikaanse bedrijven het geval is.

De juistheid van deze opvatting trek ik in twijfel.

Op gevaar af dat de bestrijding van deze mening even generaliserend is als de genoemde critiek op het Nederlandse bedrijfsleven, meen ik toch te mogen opmerken, dat mijn indruk, opgedaan tijdens een bezoek aan verschillende grote Amerikaanse ondernemingen is, dat, als gevolg van een bijna geperfectioneerde „managerial control” - techniek, weliswaar veel kan worden gedelegeerd, maar dat daarbij een „central control” wordt gehandhaafd, en in sommige gevallen zelfs nieuw geschapen, welke in vele Nederlandse organisaties ondenkbaar is.

Hierbij moet ik de volgende reserve maken. Om de betekenis van de Amerikaanse organisatievormen goed te kunnen vaststellen, moet men niet alleen vertrouwd zijn met de problemen der bedrijfsorganisatie, maar tevens de atmosfeer van het Amerikaanse bedrijfsleven en de geestelijke achtergrond harer problemen begrijpen. Vanzelfsprekend is hiervoor een „bezoek” aan Amerika niet voldoende, zelfs al heeft men de beste introducties en ziet men er nog zo veel.

Dit zelfde bezwaar geldt vanzelfsprekend ook voor de Amerikaanse onderzoekers in Europa, die bovendien nog te kampen hebben met de moeilijkheden der verschillende nationaliteiten en talen in ons werelddeel.

In dit verband zij vermeld, dat b.v. in Nederland de grootste ondernemingen bijna alle internationaal zijn en werken in verschillende landen, ieder met zijn eigen bevolking, taal, wetgeving, geldwezen en sociale en historische achtergronden. Hierdoor alleen al worden er problemen van delegatie en controle geschapen, die men in de Verenigde Staten nauwelijks of in het geheel niet kent. Amerikaanse Big Business, in omvang

vergelijkbaar met A.K.U., Koninklijke, Philips en Unilever, werkt voornamelijk in één en hetzelfde land, waardoor een duidelijke en centraal geformuleerde bedrijfspolitiek uitvoerbaar is. Hierdoor kan een grote delegatie van secondaire bevoegdheden en verantwoordelijkheden plaats vinden, maar de daarmee gepaard gaande „central control” is in vele gevallen intensiever dan in Europa mogelijk zou zijn.

Gedurende de conferentie is steeds meer naar voren gekomen, dat de behandelde organisatieproblemen niet maar eenvoudig kunnen worden aangeduid met de begrippen centralisatie en decentralisatie. Deze aanduidingen zijn op zijn zachtst uitgedrukt onduidelijk en geven niet aan waarom het eigenlijk gaat. Heel veel misverstanden ten aanzien van de onderhavige vraagstukken worden veroorzaakt door het slordig en vaak ondeskundig gebruik van deze beide termen.

Ieder bedrijf is gecentraliseerd in dien zin, dat een eenheid gevormd is en in stand wordt gehouden, maar ook ieder bedrijf is gedecentraliseerd in dien zin, dat een delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft plaatsgevonden. Een bedrijf, dat alleen maar centralisatie kent, kan niet veel anders zijn dan een éénmanszaak; een bedrijf, dat alleen maar decentralisatie kent, is gedesintegreerd en dus geen bedrijfseenheid meer.

Centralisatie en decentralisatie zijn de twee zijden van één en dezelfde medaille. Beide uitdrukkingen geven evenmin iets weer van de problemen waarom het gaat, als de aanduidingen „voorzijde” en „achterzijde” iets vertellen van de vorm en betekenis ener medaille. Centralisatie en decentralisatie zijn elkaars complement, het ene begrip wordt bepaald door het andere en geen van beide is zelfstandig denkbaar.

Het is dan ook veel juister om ter aanduiding van de onderhavige organisatieproblemen niet de bovengenoemde uitdrukkingen te gebruiken, maar te spreken van de wijze, waarop verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een organisatie zijn gedelegeerd en de noodzakelijke eenheid in de leiding wordt gehandhaafd.

Iets in deze geest werd ook aan het eind van de conferentie tot uitdrukking gebracht door de Heer Brech in een meesterlijke samenvatting van de besprekingen. Hij legde hierin de nadruk op het probleem der delegatie en de daarvoor vereiste duidelijke formulering der bedrijfspolitiek door de hoogste leiding.

Delegatie in een groeiend bedrijf is niet zomaar een opvatting der management, doch een dwingende noodzakelijkheid. Zonder delegatie kunnen ondernemingen van enige omvang niet worden geleid; het is in de eerste plaats een vraagstuk van werkverdeling. De vraag waarom het gaat, is dan ook, op welke wijze kan door delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden een meer efficiënte werkwijze tot stand worden gebracht? Hierop sluit direct de tweede vraag aan, nl. hoe kan de gewenste delegatie worden doorgevoerd met gebruikmaking van de ten dienste staande hulpkrachten (personeel) en zo nodig, hoe kunnen deze worden verbeterd?

Tenslotte rest dan nog de vraag op welke wijze dit alles in de organisatiestructuur tot uitdrukking moet worden gebracht.

Naast delegatie is ook het bewaren van eenheid in de leiding een dwingende noodzakelijkheid. Om eenheid in de leiding te handhaven, dient men zich een duidelijk beeld te vormen van wat onder eenheid verstaan en wat als essentieel voor de handhaving van deze eenheid beschouwd dient te worden. Daarnaast is het gewenst zich een duidelijk beeld te vormen van de moderne ontwikkeling der „managerial control”-

technieken en hun betekenis voor de eenheidshandhaving in het bedrijf.

Door en over dit alles heen spelen de dynamiek van het bedrijfsleven en de menselijke reacties een bijna alles-overheersende rol.

Het studie-onderwerp werd tijdens de conferentie in 4 voordrachten behandeld. De eerste voordracht, welke werd gehouden door de Heer E. F. L. Brech, hoofd-medewerker van het bekende adviesbureau Urwich, Orr & Partners Ltd., in Londen, was getiteld: „Balance between centralization and decentralization in managerial control”.

De beide daarop volgende inleidingen waren gericht op het probleem der centralisatie of decentralisatie, zowel in het particuliere bedrijfsleven als in de overheidsorganisatie ten aanzien van:

- a. organisatiestructuur
- b. „managerial control”-middelen
- c. kwaliteit en formatie van het personeel
- d. persoonlijke instelling der hoogste leiding.

Voor het particuliere bedrijfsleven zijn deze problemen behandeld door Prof. E. Dale, verbonden aan de Columbia University te New York; titel van zijn inleiding was „Centralization versus decentralization in private business enterprise”. De discussie over dit onderwerp werd geopend door Prof. van der Schroeff, hoogleraar aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam, en door schrijver dezes als vertegenwoordiger van het particuliere bedrijfsleven in Nederland.

De overeenkomstige problemen in de overheidsorganisatie werden behandeld door de Heer J. R. Simpson, „Director of Organisation and Methods Division of H. M. Treasury”, in Londen. De discussie is geopend door de Heer M. R. Grégoire, „Directeur de la Fonction Publique” te Parijs, en Prof. Dr D. Simons, buitengewoon hoogleraar aan de Nederlandsche Economische Hoogeschool te Rotterdam.

Als vierde en laatste onderwerp was de betekenis der menselijke reacties en interne personeelsverhoudingen gekozen. Dit vraagstuk werd behandeld door Dr G. L. Lippitt, vertegenwoordiger der Verenigde Staten in het OEEC te Parijs, onder de titel: „The human psychological and social aspects connected with the problems of centralization versus decentralization”.

De discussie over dit laatste onderwerp werd geopend door Dr J. van Vucht Tijssen, directeur van de Stichting Personeelbeleid te Hengelo, en de Heer W. Ouweleen, hoofd der psychologische dienst van de P.T.T. te Den Haag.

Aan de discussie over de laatste 2 onderwerpen is verder nog deelgenomen door verschillende heren uit de zaal.

Het is niet mijn bedoeling om in dit artikel een meer of minder volledig verslag te geven van de inhoud der verschillende voordrachten en discussies; zij, die hierin zijn geïnteresseerd, kunnen het boek naslaan, waarin de teksten der voordrachten en discussies zullen worden gepubliceerd. In plaats van te streven naar volledigheid, zal getracht worden hier enkele gedachten uit de verschillende referaten naar voren te brengen.

De Heer Brech begon al dadelijk met te wijzen op de grote moeilijkheid om te komen tot een duidelijke definitie van de begrippen centralisatie en decentralisatie. Voor hem was de essentiële vraag: „waar worden de beslissingen genomen?” Hij kwam daarna tot een indeling van beslissingen naar hun aard en constateerde dat beslissingen ten aanzien

van de algemene leiding, het beleid en de organisatie, centraal genomen dienen te worden, terwijl de beslissingen omtrent de uitvoering naar lagere instanties gedelegeerd kunnen worden.

Decentralisatie leidt in het algemeen tot een beter gebruik van de capaciteiten van het personeel, maar zij veroorzaakt grote inefficiëntie indien niet gezorgd wordt voor een goede coördinatie tussen de verschillende afdelingen, waarbinnen de beslissingen worden genomen. Als voorname eisen voor een effectieve decentralisatie stelt hij ten eerste een duidelijke omschrijving van wat de leiding wil en ten tweede een deskundige en goed getrainde staf. De betekenis van deze beide voorwaarden achtte hij zo groot dat het ontbreken ervan niet kan worden goedge maakt door „managerial control”-technieken.

De ontwikkeling in de richting van een gedecentraliseerde organisatie wijzigt de functie der top management belangrijk. Zij zal zich in sterke mate moeten en kunnen concentreren op de problemen van het leiding geven in de zin van het creëren ener goede samenwerking. Ook is het haar taak te zorgen voor een duidelijke formulering van de beleidsprincipes en vaststelling der organisatiestructuur en taakomschrijvingen.

Verder noemde hij nog als belangrijke functies: het ontwerpen van de nodige plannen voor de toekomst, het personeelsbeleid, het tot stand brengen van goede communicaties, coördinatie der verschillende activiteiten en het controleren of de uitvoering in overeenstemming is met het vastgelegde beleid en de gemaakte plannen.

Prof. Dale behandelde het probleem der centralisatie en decentralisatie voor het particuliere bedrijfsleven.

Aan de hand van enkele voorbeelden uit Amerika gaf hij een overzicht van de normale ontwikkelingsgang. Volgens hem hebben de meeste grote bedrijven hun ontstaan en eerste ontwikkeling te danken aan zeer bijzondere, veelal geniale persoonlijkheden, die in de regel een sterk autoritair en centralistisch beleid voeren. Deze eerste expansieresultaten moeten echter geconsolideerd worden, door een professionele management met een meer democratische „control”.

Bij deze ontwikkeling spelen natuurlijk traditie en machtsfactoren een belangrijke rol. Vooral in onze moderne tijd, waarin de geldprikkel veel van haar betekenis heeft verloren, is de machtsprikkel een factor geworden, welke mogelijkheden zowel ten goede als ten kwade in zich sluit. Bij de bespreking van de voor- en nadelen van centralisatie en decentralisatie wijdt Prof. Dale bijzondere aandacht aan de economische kosten en baten. Hierbij noemde hij o.a. ook de roefbouw, welke in een centralistisch geleid bedrijf vaak gepleegd wordt op de top management en aan de andere kant, de hogere eisen, welke gesteld worden aan het lagere personeel in een gedecentraliseerde bedrijfsvorm.

Ook kende hij aan de decentralistische vorm nog grote voordelen toe ten aanzien van het personeelsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot training, promotie en sociale structuur.

In de bespreking der uiteenzetting van Prof. Dale gaf Prof. van der Schroeff een goed gefundeerde theoretische beschouwing over het probleem der twee-eenheid: centralisatie-decentralisatie.

Decentralisatie in de zin van delegatie der verantwoordelijkheden en bevoegdheden acht hij noodzakelijk om te komen tot grotere efficiëntie en productiviteit.

In de opsomming van een 12-tal eisen, welke gesteld moeten worden voor het bereiken van een goed evenwicht tussen de centralistische en

decentralistische bedrijfsvorm, wees hij o.a. op het belang van een duidelijk geformuleerd beleid, een nauwkeurige omschrijving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en een budgetaire controle.

De schrijver dezes kreeg daarna gelegenheid enkele opmerkingen te maken over het onderhavige probleem, gezien vanuit de gezichtshoek van het bedrijfsleven zelf.

In de dynamiek van het bedrijfsleven is het vraagstuk der delegatie in wezen een „human relations” probleem, waarbij de management, met inachtneming van tal van moeilijk te berekenen factoren, zal hebben te beslissen, of en in hoeverre delegatie en „central control” wenselijk en mogelijk zijn, onder de bestaande verhoudingen en met het beschikbare mensenmateriaal.

De bespreking van het onderwerp „centralisatie versus decentralisatie in de overheidsorganisatie” werd ingeleid door de Heer Simpson, die in een uitermate helder betoog de gang van zaken in het Engelse overheidsapparaat uiteenzette. Hierbij bleek dat de overheidsorganisatie met zijn zoveel langere ervaringen dan het particuliere bedrijfsleven, ook op het gebied der organisatie beter gedefinieerde verhoudingen kent.

Wel moet hierbij worden toegegeven, dat de Heer Simpson zich enigszins formeel, sterk concentreerde op de problemen der structurele organisatie. Decentralisatie is niet meer een vrije keuze maar wordt een dwingende noodzaak als gevolg van de geweldige omvang der moderne individuele eenheden, de hedendaagse wetenschappelijke ontwikkeling en specialisatie en de in de overheidsorganisatie noodzakelijke geografische decentralisatie.

Bij de behandeling van de organisatiestructuur in het overheidsbedrijf werd de verhouding leiding en staf uitvoerig behandeld en kwam ook het probleem formele versus informele organisatie ter sprake. Als bijzonder belangrijk voor een goed werkende decentralisatie noemde de Heer Simpson de ontwikkeling van een goede „esprit de corps” en een goed systeem van communicatie, factoren welke ook in de legerorganisatie een zo belangrijke rol spelen.

De bespreking welke werd geopend door de Heer Grégoire uit Parijs ontwikkelde zich eerst om de uitdrukkingen centralisatie en decentralisatie, welke de Heer Grégoire voor Frankrijk vervangen wilde zien door: concentratie en deconcentratie.

Hij wees op het fundamentele verschil in doelstelling tussen het overheidsbedrijf en het particuliere bedrijf, welk verschil belangrijke consequenties heeft voor het al of niet deconcentreren der organisatie.

Zeer uitvoerig behandelde hij de politieke aspecten van het probleem, speciaal voor het overheidsapparaat en kwam tot de conclusie dat deze politieke aspecten een ver doorgevoerde deconcentratie onmogelijk maken.

Ook door de volgende inleider, Prof. Dr Simons, werd dit aspect besproken. Hij wees hierbij in het bijzonder op de verantwoordelijkheid van de regering tegenover het parlement. Dit neemt echter niet weg dat toch een zekere mate van delegatie mogelijk blijft binnen het kader van duidelijk omschreven wettelijke maatregelen.

Prof. Simons wees nog op de betekenis van de administratieve rechtspraak ter bescherming van de burger tegen het zo onpersoonlijke overheidsapparaat en op de noodzakelijke inspectie en controle op de overheidsorganen.

Als laatste onderwerp werden de menselijke psychologische en sociale aspecten van het organisatieprobleem der centralisatie versus decentra-

lisatie behandeld door Dr G. L. Lippitt. Deze noemde als fundamentele eisen welke gesteld moeten worden aan een organisatie, dat de medewerkers een zekere mate van geestelijke bewegingsvrijheid genieten, waardoor een sterilisatie van hun geest voorkomen kan worden; dat zij zich lid moeten voelen van een *werkgemeenschap*; dat de grootst mogelijke mate van zekerheid gegeven wordt, waardoor onnodige spanningen worden voorkomen, en dat zij zich deelgenoot kunnen voelen in de behaalde successen.

Volgens de Heer Lippitt wordt aan deze eisen het beste voldaan onder wat hij noemde: „democratie supervision”; andere vormen van leiding, zoals de autocratische, hetzij despotisch of verlicht, en de z.g. *laissez faire*-leiding doen geen recht wedervaren aan de eisen welke ten aanzien van gezond personeelsbeleid gesteld moeten worden.

Strikt genomen valt het hier besprokene enigszins buiten het kader der conferentie; het gaat n.l. meer over de eisen welke aan een goede leiding gesteld moeten worden, dan over het probleem centralisatie-decentralisatie, ook al werd, mijns inziens niet volkomen gerechtvaardigd, de „democratic supervision” min of meer vereenzelvigd met een gedecentraliseerde organisatievorm.

Ditzelfde bleek ook tijdens de bespreking door de Heren Ouweleen en van Vucht Tijssen. De Heer Ouweleen ziet een grote tegenstelling tussen de zienswijze van de bedrijfsorganisator en die van de arbeidspsycholoog ten aanzien van de organisatieproblemen, en pleit voor een nauwere samenwerking.

De Heer van Vucht Tijssen behandelde het probleem vanuit het gezichtspunt der spanningen en fricties welke in een organisatie kunnen worden veroorzaakt en welke een zekere grens niet mogen overschrijden zonder het gevaar met zich mee te brengen dat grote schade wordt aangericht.

Persoonlijk heb ik de behandeling van het laatste onderwerp met grote belangstelling gevolgd en uit het feit dat een groot aantal personen uit de zaal zich opgaf voor de bespreking, bleek wel dat dit ook bij anderen het geval is geweest. Toch kan ik het gevoel niet van mij afzetten dat een te sterke vakspecialisatie hier dreigde op te treden. Het probleem der delegatie en coördinatie, of, om in de terminologie van de conferentie te blijven, het probleem der centralisatie versus decentralisatie, wordt niet opgelost door bedrijfsorganisatoren of -psychologen, maar door de hoogste leiding in het bedrijf, welke bij de oplossing daarvan rekening zal dienen te houden met tal van dynamische factoren en omstandigheden. Het spreekt vanzelf, dat zij zich bij het nemen van haar beslissingen kan laten voorlichten door diverse deskundigen, maar de coördinatie van deze adviezen met haar eigen inzichten en de uiteindelijke waardebeoordeling der verschillende factoren en mogelijkheden, blijkt taak en verantwoordelijkheid der top management.