

Dr. H. P. M. Jagers en Mevr. Dr. W. Jansen

De analyse en beoordeling van de organisatiestructuur

Inleiding

Het is een voortdurende strijd die reeds woedt sinds er op theoretisch niveau over organisatieproblemen wordt nagedacht. Waar ligt het primaat om organisaties hun taken goed te laten uitvoeren: in de structuur of in het functioneren. Het antwoord op dit vraagstuk heeft even zovele malen tussen een van deze uiterste standpunten gebalanceerd als de vraag aan de orde werd gesteld. Nog steeds gaat deze discussie door. Zolang er over de doeltreffendheid van organisaties wordt nagedacht zal hieraan ook wel geen einde komen.

Wij stellen vast dat beide elementen onverbrekelijk met elkaar zijn verbonden. Uiteindelijk bepalen zij in een onderling evenwicht de doeltreffendheid van een organisatie. Via de invalshoeken van de structuur en het functioneren kan het zicht op de wezenlijke kenmerken van organisaties worden verhelderd. Wij menen echter tegelijkertijd dat het waarde heeft een van beide elementen afzonderlijk in studie te nemen, de daaraan verbonden kenmerken in kaart te brengen en het belang ervan voor organisaties aan te tonen. Onze keuze is daarbij gevallen op de organisatiestructuur. In een academisch proefschrift onder de titel 'Analyse en beoordeling van organisatiestructuren' hebben wij deze studie uitgevoerd. De promotor was Prof. dr. P. Verburg. Dit artikel is een samenvatting van het proefschrift.

Organisatiestructuur

De structuur van een organisatie is te omschrijven als het totaal van de manieren waarop arbeid wordt verdeeld in onderscheiden taken en waardoor vervolgens coördinatie tussen deze taken wordt bereikt. Deze organisatiestructuur zien wij als een randvoorwaarde voor het functioneren van organisaties. Het op een bepaalde wijze indelen van een organisatie kan namelijk gevolgen, dat wil zeggen voor- en nadelen, hebben voor het functioneren. Wij willen hiermee geenszins beweren dat de organisatiestructuur in alle gevallen het belangrijkste element voor dit functioneren vormt.

Wij constateren overigens wel dat veel oplossingen voor problemen in organisaties in veranderingen in de structuur worden gezocht. Als wij ons daarbij ook realiseren dat vele automatiserings- en informatiseringsprojecten, die in vrijwel alle organisaties plaatsvinden, directe gevolgen hebben voor de werkwijzen en structuren van organisaties, dan kan met recht

gesteld worden dat er van organisatieadviseurs steeds meer deskundigheid wordt verwacht op het gebied van het ontwerpen van structuren. In dit licht bezien is het ook voor de manager van belang zelf inzicht te hebben in de opbouw van organisatiestructuren.

Een belangrijk element voor deze keuze is ook geweest de interesse in de vraag of het mogelijk is de effectiviteit van organisatiestructuren vast te stellen. Hoe kan een organisatiestructuur worden beoordeeld, welke eisen kunnen er aan gesteld worden, wanneer voldoet een organisatiestructuur, en tenslotte: op welke wijze kan een gereorganiseerde structuur worden getoetst? Het was namelijk opgevallen dat het begrip organisatiestructuur in de praktijk en in de theorie wel veelvuldig wordt gebruikt, maar dat nergens een afgerond beeld is te vinden over de kenmerken die wezenlijk tot een structuur behoren en hoe daarmee bij de vorming en beoordeling van organisatiestructuren moet worden omgegaan.¹

Theorie-ontwikkeling

Voor het analyseren en beoordelen van organisatiestructuren hebben wij een model ontwikkeld waarbij bewust een beroep is gedaan op de theorieën - met name die gericht zijn op het ontwerpen van nieuwe structuren - die in de organisatieliteratuur aanwezig zijn. Door organisatieadviseurs wordt nog steeds aarzelend tegen de theorie aangekeken. Het 'gezonde verstand' staat veelal hoog in het vaandel van de beroepsuitoefening geschreven. Een recent door het Rijksopleidingsinstituut (ROI) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken verricht onderzoek naar de mate waarin organisatieadviseurs echt gebruik maken van organisatie(theorieën) resulteerde onder meer in de volgende bevinding.² 'De meeste organisatieadviseurs hebben de nodige reserves ten aanzien van organisatie(ontwerp-)theorieën. Het gevolg van deze reserve is dat de organisatieadviseur deze niet gebruikt voor een diagnose van de organisatieproblemen en het concipiëren van oplossingsrichtingen. Vaak wordt eerst een common-sense oordeel over wat het probleem is in de organisatie gevormd en vervolgens intuïtief een oplossing hiervoor gezocht. Daarna zoekt men in de literatuur naar wat materiaal om deze oplossing te legitimeren'.

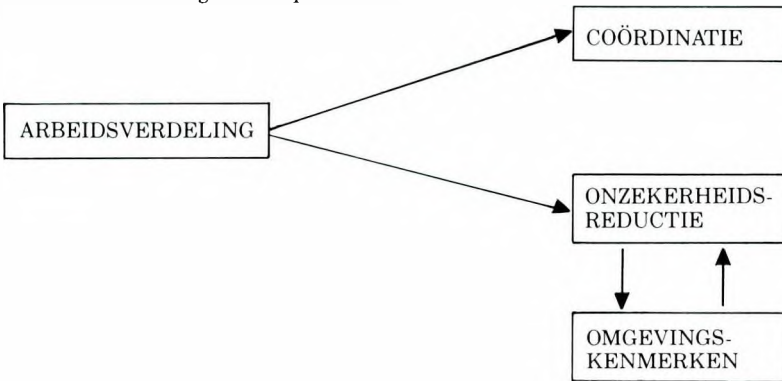
Het door ons ontwikkelde model is gebaseerd op de theorie en biedt tegelijkertijd een praktische handleiding aan de organisatieadviseur die niet uitsluitend intuïtief, maar tevens systematisch en theoretisch onderbouwd te werk wil gaan.

In het hierna volgende zullen de grondtrekken van het analyse- en beoordelingsmodel worden besproken. Voor een uitgebreide kennismaking wordt naar ons boek verwezen.³

Functies van de organisatiestructuur

De basis van ons model ligt in het volgende plaatje:

Schema 1: Het organisatieprobleem



In bovenstaand schema is een probleem weergegeven dat in elke organisatie kan worden gevonden. Het centrale element van elke organisatiestructuur is de arbeidsverdeling. Zodra een organisatie enige omvang heeft gekregen zullen werkzaamheden worden opgesplitst in specifieke taken en zullen deze weer worden gebundeld in functies van personen en organen. Door deze splitsing van werkzaamheden en de vorming van afzonderlijke organen (afdelingen, directies e.d.) worden primaire werk-, informatie- en communicatieprocessen doorgesneden. De belangrijkste functie van de organisatiestructuur is dan ook het zorgen dat de afstemming op de doeleinden van de organisatie gegarandeerd wordt (dit noemen we het verminderen van de coördinatiebehoefte). De eenvoudigste manier om deze afstemming te bereiken is het onderbrengen van werkzaamheden die het meest met elkaar te maken hebben in één afdeling.

Een andere belangrijke functie van de organisatiestructuur is het verminderen van de onzekerheid. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt door factoren binnen en buiten de organisatie. Bij omgevingsfactoren die onzekere situaties voor een organisatie met zich brengen kunnen we denken aan het plotseling optreden van een belangrijke concurrent of het instorten van een bepaalde markt(sector). Onzekerheid binnen een organisatie komt voort uit de arbeidsverdeling en de vorming van afzonderlijke afdelingen waardoor informatie, benodigd voor het uitvoeren van werkzaamheden, niet altijd voorhanden is. Door veranderingen aan te brengen in de organisatiestructuur kan deze onzekerheid in organisaties worden verminderd.

In het model is aangegeven welke kenmerken in de structuur van een organisatie bepalend zijn voor het reduceren van de coördinatiebehoefte en de interne en externe onzekerheid. Deze kenmerken zijn in twee categorieën onderverdeeld: structuur- en procedurele kenmerken. Bij de structuurkenmerken worden onderscheiden: verbijzondering naar produkt, naar functie, naar doelgroep en naar geografische plaats, (de)centralisatie en hiërarchie. De procedurele kenmerken zijn onderverdeeld in: hiërarchie, formalisatie, standaardisatie, opleiding en vorming, en communicatie- en informatiesystemen.

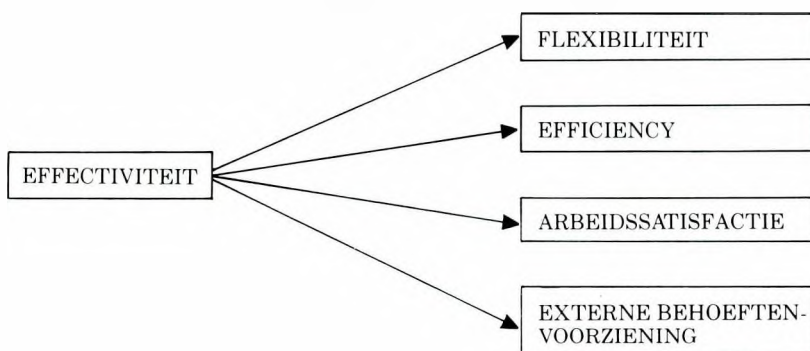
Beoordeling van de organisatiestructuur

Het vaststellen van de hiervoor genoemde kenmerken is een noodzakelijke stap om de organisatiestructuur te kunnen analyseren. Een beschrijving van de meest belangrijke aspecten in een bepaalde organisatie is echter op zich niet voldoende om te kunnen aangeven of een organisatie verbeterd moet worden en in welke richting dat moet gebeuren. Een onderzoeker heeft in aanvulling op de analyse-instrumenten behoefte aan maatstaven of criteria waarmee hij de organisatiestructuur kan beoordelen.

Het besluit om een structuur te veranderen komt meestal niet tot stand op grond van doordachte toetsing van de aanwezige structuur. Meestal stuit het management op knelpunten. De produktie van een onderdeel is bijvoorbeeld onvoldoende, of men wil van een medewerker in een managementpositie af en structureert 'om hem/haar heen'. Als we nagaan wat er in de meeste reorganisatievoorstellen staat over criteria op basis waarvan men tot het oordeel is gekomen dat de bestaande structuur niet voldoet en waaraan de nieuwe structuur wel zou moeten voldoen, zien we hoogstens 'het verbeteren van de efficiency en effectiviteit' staan. Wat onder deze effectiviteit en efficiency wordt verstaan wordt veelal niet beschreven. En dan te bedenken dat alleen al het begrip effectiviteit in de organisatieliteratuur in 114 maatstaven uiteengelegd is. Ook wordt meestal geen aandacht besteed aan de vraag welke veranderingen in de structuur bijdragen aan de effectiviteit en efficiency. Opvallend is ook dat bij de geadviseerde concrete veranderingen meestal niet meer naar de criteria wordt verwezen, laat staan dat na verloop van tijd de nieuwe structuur aan de hand van deze criteria wordt getoetst.

Deze gang van zaken is op zich niet zo verwonderlijk. Het beoordelen van organisatiestructuren is een nog weinig onderzocht en omstreden terrein. Zo is een aantal onderzoekers/wetenschappers van mening dat de enige manier om organisaties te beoordelen is te kijken of ze wel hun (officiële) doeleinden bereiken. Deze beoordeling stuit op moeilijkheden, omdat de doeleinden van vele organisaties (met name in de overheid) abstract en vaag geformuleerd zijn, de officiële doelen vaak niet de in de praktijk nagestreefde zijn en groepen binnen en buiten de organisaties verschillende doelen trachten te bereiken. Wanneer we de officiële doelen van de organisatie en de (persoonlijke) doeleinden van belanghebbende groepen buiten beschouwing laten en nagaan wat elke organisatie wil bereiken, dan komen we terecht bij het streven van iedere organisatie om zichzelf in stand te houden. In ons onderzoek hebben wij dan ook gesteld dat het alles overkoepelende criterium om een organisatie te beoordelen de effectiviteit is, gedefinieerd als de mate waarin een organisatie in leven blijft. Omdat dit criterium zelf nog geen houvast biedt voor een concrete beoordeling hebben wij dit begrip in vier maatstaven of criteria onderverdeeld. Deze criteria zijn:

Schema 2: Criteria voor de beoordeling van de effectiviteit



Deze onderverdeling is overigens op zich niet nieuw. Keuning en Eppink hebben deze criteria al uitgebreid besproken en ook worden ze tegenwoordig herhaaldelijk im- dan wel expliciet bij de verschillende doorlichtingsmethodieken gehanteerd.⁴ Wel nieuw is het feit dat wij bij elk van deze criteria hebben aangegeven welke maatregelen of veranderingen in de organisatie bijdragen tot het verhogen van de flexibiliteit, efficiency, arbeidssatisfactie dan wel externe behoeftenvoorziening.

Keuze van de criteria

De redenen om juist deze vier criteria te kiezen liggen besloten in de opvatting dat elke organisatie in leven wil blijven. Om dit te realiseren moet deze voldoende flexibel zijn om niet bij de eerste de beste verandering die intern of in de omgeving plaatsvindt ten gronde te gaan. Efficiency is natuurlijk te allen tijde nastrevenswaardig, maar in tijden van economische recessie kan een doelmatig omgaan met de middelen van levensbelang zijn voor een organisatie. De criteria arbeidsvoldoening en externe behoeftenvoorziening zijn gekozen, omdat een organisatie alleen kan voortbestaan als zij haar medewerkers voldoende aan zich kan binden en motiveren en als zij tegemoet komt aan de belangen en behoeften van die groepen buiten de organisatie die voor haar van belang zijn.

Tegenstrijdigheid criteria

Helaas is het zelden zo dat met veranderingen in de organisatiestructuur aan alle vier de criteria tegelijkertijd wordt tegemoet gekomen. Zo bestaat er met name een duidelijke tegenstrijdigheid tussen flexibiliteit en efficiency. Maatregelen die de flexibiliteit verhogen, zoals bijvoorbeeld het aanbrengen van speling in een organisatie door meer personeel in dienst te houden dan strikt noodzakelijk is, zijn duidelijk kostenverhogend. Daarom is het van belang dat de leiding van een organisatie zich aan het begin van een herstructurering duidelijk afvraagt 'welke kant het op wil met de organisatie en aan welke criteria het de prioriteit geeft', en bij de beoordeling van de voorstellen nagaat of daarmee wel de gewenste richting wordt ingeslagen.

Uitwerking en toetsing

Het zou te ver voeren in dit kort bestek op alle elementen van ons analyse- en beoordelingsmodel in te gaan. Belangrijk is, zoals hiervoor reeds is gesteld, dat de beoordelingscriteria gekoppeld worden aan maatregelen (instrumenten) die de effectiviteit van een organisatie kunnen verhogen. Deze instrumenten zijn uitvoerig beschreven en in diverse schema's samengevat. Dit model is uiteindelijk getoetst op de toepasbaarheid door het in twee case-studies te gebruiken. Daaruit is de conclusie getrokken dat het model goed toepasbaar is. De belangrijkste verdiensten van het model liggen in het gegeven dat de onderzoeker zich enerzijds bewust wordt van relevante factoren bij de organisatieverandering en anderzijds verplicht wordt zich uit te spreken over de maatstaven waaraan de nieuwe organisatiestructuur zou moeten voldoen.

Voor de toepassing van het model is een methode ontworpen die bestaat uit een aantal na elkaar uit te voeren stappen of fasen. Het gaat daarbij om een analyseschema, waarin op systematische wijze een bestaande situatie wordt beschreven en geanalyseerd, en op basis waarvan richtingen worden aangegeven voor mogelijke verbeteringen. Deze fasen bevatten de volgende activiteiten:

- 1 het formuleren van het door de opdrachtgever aangegeven probleem en de voorwaarden (criteria) waaraan de oplossingen voor het probleem volgens de opdrachtgever moeten voldoen;
- 2 het in termen van het model beschrijven en analyseren van de in de probleemstelling geschetste situatie;
- 3 het herformuleren van de aanvankelijke probleemstelling en het vaststellen van de definitieve criteria voor de beoordeling van de aan te brengen verbeteringen;
- 4 het op basis van de definitieve probleemstelling ontwikkelen van verbeteringsrichtingen in termen van de structurele en procedurele kenmerken;
- 5 het toetsen van de aldus ontworpen organisatievorm aan de criteria.

Noten

1 H. Mintzberg, *The structuring of organizations*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1979, p. 12.

2 Drs. E. Kabout en H. Kleipool, *Het structureren van organisaties*, Interne notitie van het ROI, 1986.

3 Dr. W. Jansen en Dr. H. P. M. Jagers, *Analyse en beoordeling van organisatiestructuren, Ontwikkeling van een theoretisch model met een toepassing op enkele onderdelen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*, Kluwer-Deventer, 1985.

4 D. Keuning en D. J. Eppink, *Management en Organisatie: theorie en toepassing*, H.E. Stenfert Kroese B.V., Leiden/Antwerpen, 1979, p. 17-18.