LITERATUUR

DE ORGANISATIESTRUCTUUR BRANDPUNT VAN DE WERKING ENER ORGANISATIE

door Prof. Dr. H. J. Kruisinga

Er is welhaast geen terrein van de bedrijfseconomie aan te wijzen waar de publicistische arbeid zo'n stroom van literatuur over de lezers uitstort, als dat van de bedrijfsorganisatie. De belangstelling, welke daarbij getoond wordt voor de verschillende vraagstukken, is nogal grillig verdeeld en vrij sterk aan modeveranderingen onderhevig. Het gevolg is, dat de bedrijfsorganisatorische literatuur op onevenwichtige wijze steun verleent aan de hedendaagse ondernemingsleiding. Wat daarbij in het bijzonder opvalt, is het grotendeels ontbreken van beschouwingen over de organisatiestructuur — *het patroon van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarmede de besluitvorming in de onderneming wordt bewerkstelligd.*

Deze min of meer stiefmoederlijke behandeling is mijns inziens geheel ten onrechte. De organisatiestructuur vormt een zeer belangrijk aspect van de bedrijfsleiding. Niet, omdat zij een grote zelfstandige betekenis heeft, maar omdat de organisatiestructuur de *kristallisatie* vormt van de beginselen, welke het beleid- en besluitvormingsproces in de onderneming beheersen; beginselen m.b.t. decentralisatie van handelingsbevoegdheid, coördinatie van de werkzaamheden der afdelingen, optimale concentratie van aanwezige kennis in de besluitvormingsprocedure, enz.

De organisatiestructuur fungeert als het instrument van de bedrijfsleiding waarin de door haar aanvaarde en gekozen organisatiebeginselen zijn neergeslagen.

Een oriëntatie op de vormgeving van een organisatiestructuur valt daarmede automatisch terug op de organisatieprincipes en dwingt tot bezinning op de regels, welke de delegatie van bevoegdheden en verdeling van werkterrein zullen beheersen. Vanuit deze gezichtshoek bekeken, is het stellig nuttig en verhelderend voor het inzicht in de vraagstukken, welke zich bij een in werking zijnde organisatie voordoen, als aan het onderwerp van de organisatiestructuur meer aandacht wordt besteed. Gaarne memoreer ik dan ook op deze plaats het enige maanden geleden verschenen werk van de Engelsman Brech, getiteld: „Organisation — The framework of Management" [1]). Deze auteur, die ook in ons land geen onbekende is door zijn bijdrage aan de in 1953 door de Nederlandse Economische Hogeschool georganiseerde studieconferentie [2]) en zijn vorige boek „The Principles and Practice of Management" [3]), heeft zijn nieuwe werk geheel gewijd aan de problematiek van de organisatiestructuur.

De grote deskundigheid van Brech op het terrein van de bedrijfsorganisatie, gepaard aan de betekenis van het gekozen onderwerp voor de bedrijfsleiding, leiden ertoe om in deze rubriek enkele opmerkingen aan de inhoud van dit nieuwe boek te wijden.

Van de twee delen waaruit het werk bestaat, is het eerste gewijd aan de „organisation in principle", terwijl het tweede deel de „organisation in

[1]) E. F. L. Brech: Organisation — The Framework of Management — London 1957.
[2]) Centralisation and Decentralisation in Managerial Control: edited by H. J. Kruisinga — Leiden 1954.
[3]) The Principles and Practice of Management: edited by E. F. L. Brech — Londen 1953.

practice" aan de orde stelt. Uitgangspunt voor Brech is zijn opvatting, dat organiseren in statische zin, i.e. het formeren van de organisatiestructuur, een onderdeel vormt van de constituerende arbeid en zich bezig houdt met de bepaling van:

„a — the responsibilities of the executive supervisory and specialist positions into which the management process has been subdivided; and

b — the formal interrelations established by virtue of such subdivided responsibilities".

De wijze waarop functie en taken („responsibilities") van de onderscheiden functionarissen afgebakend en vastgesteld worden, vormt het hoofdthema van het boek en vindt zijn principiële uitwerking in het eerste deel. Bij deze opzet moet schrijver zijn onderzoek richten op de typen van functies, resp. soorten van bevoegdheden, welke in een organisatie kunnen voorkomen. Daarvoor dient een analyse te worden opgezet van de formele betrekkingen, welke tussen functionarissen kunnen bestaan.

Ten aanzien van deze materie werkt de analyse bijzonder verhelderend en neemt, met name omtrent de lijn-, hulp- en staforganen, veel van de in de praktijk voorkomende misverstanden weg. Reeds in dat opzicht is Brech's studie zeer de moeite waard.

In principe kunnen ten aanzien van de betrekkingen tussen functionarissen vier categorieën worden onderscheiden:

Ad. 1. de gezagsverhouding tussen chef en ondergeschikten. Deze vormt de zgn. *directe* of *lijn*relatie, welke inhoudt, dat de superieur *lijnbevoegdheid* heeft, d.w.z. het recht om rechtstreekse opdrachten te geven aan ondergeschikten.

Ad 2. daarnaast bestaan er betrekkingen tussen de specialisten in de organisatie voor bepaalde elementen van de bedrijfsvoering en de lijnfunctionarissen aan wie eerstgenoemden assistentie verlenen op hun speciale terrein van deskundigheid.

Het betreft hier de z.g.n. *indirecte* of *functionele* betrekkingen, welke ontstaan als er in de leiding een verbijzondering wordt doorgevoerd op elementen van de onder haar beheer staande werkzaamheden.

De specialistische organen, resp. de functionele functionarissen, krijgen, uit hoofde van hun specifieke deskundigheid, voor hun gebied z.g.n. *functionele bevoegdheid* gedelegeerd over de andere afdelingen (lijn, functioneel en staf) in het bedrijf. Deze bevoegdheid bestaat uit:

a. de verplichting om geconsulteerd te worden, voordat een beslissing wordt genomen liggende op, c.q. zich uitstrekkende over, het gebied van speciale deskundigheid;
b. het recht om, *binnen een door de topleiding verstrekte raamopdracht,*

dwingende aanwijzingen te geven omtrent te volgen beleid, werkwijze of procedures aan het niet onder eigen leiding staande personeel. Een en ander met dien verstande, dat de functionele bevoegdheid *altijd verplichte raadpleging* inhoudt (ad. a) en daarenboven ook de bevoegdheid voor „ensuring application of the techniques" voor zover deze expliciet met een raamopdracht door de leiding is gedelegeerd. Doordat zij uitgeoefend wordt binnen door de topleiding aangegeven grenzen en op haar gezag, is de gezagsbevoegdheid hier a.h.w. „indirect".

Daarmede is de lijnbevoegdheid principieel verschillend van de functionele bevoegdheid. Een functionele afdeling mag geen opdrachten geven

aan de uitvoerders! Haar bevoegdheid beperkt zich tot het geven van dwingende aanwijzingen aan de chefs. Aan hen alléén komt het recht toe tot het geven van opdrachten aan de betrokken employé's.

Zodra de dienstverlening van de functionele organen zich buiten de raamvoorschriften van de topleiding beweegt, vervalt het dwingende karakter van het specialistische advies geheel — althans formeel. Regel zal zijn, dat het advies geaccepteerd wordt als het meest deskundige wat beschikbaar is. Een lijnfunctionaris behoudt echter het recht om het advies niet op te volgen. Acht de functionele functionaris het belangrijk genoeg, dan kan hij deze weigering opnemen met hun beider superieur. Aan deze lijnfunctionaris wordt dan de beslissing gelaten.

Voor zover men t.a.v. de functionele relatie een parallel wil trekken met de legerorganisatie, meent Brech, dat zij gelijk gesteld moeten worden met „specialist staff-activities".

Hij schrijft hierover met name het volgende: „Examining the military analogy of organisation had shown that „staff officer" roles were of two distinct kinds, which both stemmed from the basic idea of „The Staff" as the source of all intelligence and decision in military action. The one role was that of an „executive spokesman" acting as the executant of the General Officer Commanding. The other role was that of the officer from a specialist unit brought in to provide a given particular service. The two roles were never held or exercised by the same person and no confusion could ever arise". „In translating the notion to industry by analogy," zo merkt hij verder op, „the clear distinction between (1) the General Staff Officer and (2) the Specialist Officer was lost. Moreover, sight was also lost of the fact that the second category provided services which were described as „specialist staff services" and often involved considerable numbers of men under their own offices — all brought in to serve „The troops of the line" in a given direction". Vandaar volgens Brech de gedachte van „lijn en staf", welke het bedrijfsleven adopteerde, *zonder een duidelijk inzicht in de verschillende organisatorische verhoudingen, die erdoor worden vertegenwoordigd.*

Teneinde tot een heldere aflijning van functies en taken te komen en misverstand over het begrip staf in het bedrijfsleven te elimineren, reserveert Brech voor de bovenbehandelde functie in de organisatie — „specialist staffservices" — de aanduiding *functioneel* (hij stelt dat synoniem met *specialist* en gebruikt in het verdere van zijn boek beide termen door elkander heen). Het begrip staf kan zodoende gereserveerd blijven voor de hieronder aan de order komende functie van assistent van de leiding — „the special role of the Personal Assistent (analogous with the General Staff Officer of the Army)".

Ad 3 - deze categorie omvat de betrekkingen tussen deskundigen in de organisatie voor bepaalde facetten van het bedrijfsbeleid en de lijnfunctionarissen waaraan zij zijn toegevoegd voor het verlichten van hun leidende taak.

Het betreft hier de zgn. *staf*relaties, welke ontstaan als er in de leiding een verbijzondering wordt doorgevoerd op aspecten van de leidende arbeid zelve. Assistenten worden aan de leiding toegevoegd om haar te adviseren en assisteren bij het uitstippelen van het beleid. Hun werkzaamheid beperkt zich hoofdzakelijk tot *planning en speciale studieprojecten:* een en ander vnl. voor de topleiding. De aldus in het leven geroepen organen hebben uitsluitend een dienende taak tegenover hen, aan wie zij zijn toe-

gevoegd. Hierin ligt het fundamentele verschil met de positie van de functionele organen. Terwijl beiden specialistische deskundigen kunnen zijn, dient de staffunctionaris *uitsluitend* als adviesorgaan van de leider waaraan hij is toegevoegd, terwijl de functionele afdelingen — als, op bepaalde facetten van de uitvoering gespecialiseerde, organen — werkzaam zijn *voor álle lijnfunctionarissen,* zowel hoog als laag in de uitvoering. Dit verschil kan veel van de verwarring wegnemen rondom het begrip staf.

Doordat de staf *uitsluitend* in betrekking staat met haar superieur in de lijn, ontbreekt iedere eigen bevoegdheid vis à vis de rest van de organisatie. „The Personal Assistent or „General Staff Officer" has no authority or responsibility in his own right at all", stelt Brech. Formeel-organisatorisch ontstaan hier dus geen competentieproblemen!

Elke zeggenschap ontbreekt om zelf enige effectieve invloed in de organisatie uit te oefenen. Die bestaat alleen bij de in de functionele bevoegdheid geïncorporeerde „verplichte raadpleging".

Ad. 4 - tot slot onderscheidt Brech de horizontale betrekkingen tussen functionarissen, die belast zijn met in de uitvoering van elkander afhankelijke functies.

Het betreft hier de coördinatie vereisende verbanden in de organisatie.

Teneinde een zo helder mogelijk inzicht te verkrijgen in de verhoudingen in de organisatie, werkt Brech de indeling in vier groepen betrekkingen verder uit.

De organisatiestructuur, zo stelt hij, is het instrument van de bedrijfsleiding voor de decentralisatie van de besluitvorming: „the whole and sale purpose of an organisation is the sub-division and delegation of the unified management process by which policy is translated into effective action and the progress of the action controlled against policy". Groepering van de werkzaamheden in functies en taken is daardoor het hoofddoel van de formatie van een organisatiestructuur. Globaal genomen kunnen bij deze groepering twee richtingen worden onderscheiden:

A. ziet naar de onderdelen van de bedrijfsvoering. Deze verbijzondering leidt tot de bekende hoofdassen-indeling van het bedrijf, alsmede tot de verder gaande verfijning welke daarin kan worden aangebracht en schept in de organisatie de *lijnfuncties.* Brech spreekt van *operationele functies,* c.q. operationele activiteiten. De reden hiervan is, dat hij niet alleen door scherpe functieafbakening, maar ook door eigen terminologie, de bestaande misverstanden rondom de conceptie „lijnstaf" uit de weg wil ruimen.

Operationeel wordt omschreven als: „responsibilities for the executive process of management command, as exercised within the major operating activities of the enterprise".

B. ziet naar de onderscheiden specialistische deskundigheden, welke voor de bedrijfsleiding nodig zijn. In Brech's bewoordingen: „responsibilities for the special aspects of management that are sub-divided out in order to acquire specific attention". Deze verbijzondering leidt de leiding tot de vorming van *functionele* organen, welke gericht zijn op de elementen van de onder haar beheer staande werkzaamheden. Aan hen worden functionele bevoegdheden gedelegeerd.

Deze conceptie stelt duidelijk de tweedeling in de organisatie in het licht — twee typen van functies en twee soorten bevoegdheden. De staffunctie, welke in het kader van deze hoofdindeling een secundaire plaats inneemt,

omschrijft Brech als: „the special advisory, in formational and interpretative assistance to an individual senior executive".

Bij deze tweedeling impliceren de *operationele* functies: „the delegation or decentralisation of the process of management command itself; the holders of responsibility of this kind are the users of (certain) ancillary services which are provided by the specialist functional expert staffs or sections. The *functional responsibilities and activities* are, by their very nature, ancillary to the operational ones — not implying any lesser importance but specifically in character established to promote the purposes of the process of management command by the provision of expert guidance, information and assistance, but without of themselves assuming any of the process of management command *perse*".

Daarmede heeft Brech, geheel overeenkomstig zijn opzet, de grondslag uitgewerkt voor een duidelijke en scherpe scheiding tussen de functies en bevoegdheden, welke in een organisatie-structuur voorkomen, t.w. lijn-, functionele- en staffunctie, alsmede lijnbevoegdheid versus functionele bevoegdheid.

Ik zelf zou hierbij nog de volgende aantekening willen plaatsen. Aan het slot van zijn analyse komt Brech terug op de vele misverstanden, welke er in de organisatieliteratuur en het bedrijfsleven zijn gerezen over de begrippen „lijn en staf" en „staforganisatie". Waarom dit plakken van een etiket op een bepaalde organisatievorm? zo vraagt hij zich af. „This intermixture of „operational" (so-called „line") and „functional" (so-called „staff") is surely the normal pattern of any organisation, once it is beyond the category of the very small unit".

Zijn voorstel is dan ook, om het gebruik van deze terminologie geheel af te schaffen: „it is an arbitrary and artificial notion whose implications have never been thought through".

Om twee redenen kan ik mij bij deze visie wel aansluiten. Het zijn tenslotte niet de principiële verschillen tussen de voorkomende organisatievormen, die belangrijk zijn, maar de onderscheiden functies en bevoegdheden waaruit zij zijn opgebouwd. Bovendien moet in het oog worden gehouden, dat de terminologie ontleend is aan de militaire organisaties waar zij, parallel aan een markante functieonderscheiding, in een specifieke betekenis wordt gebruikt die niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de begripsinhoud, welke in het bedrijfsleven is ingeburgerd. Gezien de onzekerheid omtrent wat tot de staf gerekend moet worden en de daaruit resulterende verwarring, is er veel voor Brech's terminologie te zeggen.

Nà functies en bevoegdheden te hebben gescheiden, stelt Brech vervolgens: „If there is to be a systematic approach to the formulation of organisation structure, there ought to be a body of accepted „principles"; that is to say, a set of agreed basic factors which will determine the effectiveness of an organisation structure when at work in practice, and the absence of which will, generally speaking, lead to deficiencies in the working of management". Deze logisch volgende stap in de analyse leidt tot een uitvoerige bespreking van de onderscheiden organisatiebeginselen. Nuttig is daarbij ook de vergelijkende literatuurstudie, die als een aparte bijlage is opgenomen.

Nà nog een aantal beschouwingen te hebben gewijd aan onderwerpen als status, informele organisatie en spanwijdte van de leiding, komt Brech tot het tweede deel, waarin de praktijk van het *ontwerpen* en *introduceren* van een organisatiestructuur wordt besproken. Zeker de helft van het boek

is hieraan gewijd. Brech heeft hiervoor als behandelingsvorm de bespreking gekozen van een imaginaire onderneming, genaamd Orbit Fine Measurement Ltd. Hiervan demonstreert hij de verschillende stappen van het organisatiewerk.

In een aantal slothoofdstukken behandelt hij ter afsluiting een aantal verwante vraagstukken, t.w. het belangrijke vraagstuk van delegatie van bevoegdheden versus de centralisatie daarvan in één punt, het comité in haar verschillende functies, (o.m. als coördinerend orgaan), de presentatie van organisatieschema's en de plaats van het organisatiebureau.

Voor verdere raadpleging laat ik tot besluit de hoofdstukkenindeling volgen:

Deel I:
1. The problem in outline,
2. The nature and purpose of organisation,
3. Functional responsibilities and relationships — the role of the specialists,
4. Can responsibilities be defined?
5. The principles of organisation.

Deel II:
6. Creating the structure: (1) The Mechanics,
7. Creating the structure: (2) Illustrative schedules,
8. The responsibilities of top management,
9. „Centralisation v. Decentralisation",
10. Committees and co-ordination,
11. Organisation charts and criteria,
12. Organisation planning and management development.

Appendices
1. An outline history of thought on organisation,
2. The Fleck and Herbert reports,
3. Organisation for command in the army.

Deze kanttekeningen mogen in het licht hebben gesteld, dat Brech's nieuwe boek in vele opzichten waardevolle beschouwingen over de problematiek van de organisatiestructuur bevat, die weliswaar weinig nieuwe gezichtspunten bieden, maar een voortreffelijk samenvattend overzicht vormen van de verschillende vraagstukken.

Naar mijn mening ligt voor de lezers van dit blad de waarde vooral in de scherpe voorstelling en heldere uiteenzetting van de structuurproblematiek en in het daarbij voortdurend onderstrepen van de betekenis van een doordachte organisatiestructuur: een betekenis, waarvan het grote belang voor de bedrijven enige jaren geleden zeer duidelijk aangegeven werd door H. H. Curtice, de President van het General Motors concern, toen hij voor een senaats sub-committee verklaarde: ... this brings me to what in my mind are the two fundamental reasons for the success of General Motors. Both fall under the heading of what might be termed management philosophy ... The first element of this philosophy has to do with organisational structure, the second with our approach to problems ... the people of one organisation are more effective than those of another because the organisational structure enable them to work as a more effective team and because the organisation's philosophy gives them a better approach to problems".