

# DE STRUCTUUR VAN DE ORGANISATIE

[681.2]

door

P. VERBURG

---

## 1. *Formele en informele organisatie*

In dit prae-advies zal aandacht worden besteed aan enige criteria voor de opbouw van de organisatie. Met name zullen daarbij een aantal doelmatigheidscriteria worden genoemd, die er op gericht zijn een rationele taakverdeling en leidinggevende structuur op te bouwen. Het is daarbij echter van belang van te voren duidelijk te stellen, dat het samenwerkingspatroon tussen een aantal mensen door meer dan doelbewuste en doelmatige overwegingen wordt bepaald. In elke samenwerking spelen ook een groot aantal krachten een rol die uit de persoonlijkheidsstructuur van de aanwezige mensen voortvloeien.

Het geheel van regelingen en voorschriften, die van boven af worden opgelegd ten aanzien van taakverdeling, werkregeling enz. noemt men wel het externe systeem of de formele organisatie. Dit in tegenstelling tot het interne systeem of de informele organisatie, die ontstaat in de verhouding tussen mensen, als gevolg van vele persoonlijke factoren. Het omvat o.a. onderlinge afspraken, langzaam gegroeide gebruiken, gevoelens ten opzichte van het bedrijf en de medemens in het bedrijf. In bepaalde situaties kan het interne systeem de goede werking van de beoogde organisatie in gevaar brengen. Vaak worden spanningen en afwijkingen tussen intern en extern systeem opgeroepen. Bij de opbouw van de organisatie moet dan ook zodanig te werk worden gegaan, dat de kans op het ontstaan van krachten, die de formele structuur kunnen verstoren, zo klein mogelijk is. Dit betekent dat het geven van een bepaalde structuur aan een organisatie in belangrijke mate een zaak is van projectie van menselijke capaciteiten en geaardheden op de te verrichten werkzaamheden en omgekeerd.

## 2. *De verdeling van de uitvoerende werkzaamheden: de taakvorming.*

Voor de taakvorming kunnen vijf algemeen geldende richtlijnen worden geformuleerd. Daarbij zal het opvallen, dat deze richtlijnen onderling met elkaar in conflict kunnen komen. Dit maakt het taakverdelingsvraagstuk tot een optimaliseringsprobleem: gezocht moet worden naar een situatie, waarin aan de genoemde eisen in zo gunstig mogelijke verhoudingen wordt voldaan.

a. *Volledige dagtaak.* De taken moeten zodanig zijn opgebouwd, dat zij een volledige dagtaak vormen.

Economisch gezien kan men stellen, dat de mens zijn werkcapaciteit ter beschikking stelt tegen betaling van loon of salaris. In verreweg de meeste gevallen is de volledige beloning, of een groot deel daarvan, gebaseerd op de „aanwezigheidstijd”. Het is dan een logisch voortvloeisel uit het efficiencystreven, dat men tracht de aanwezigheidstijd in het bedrijf ook werktijd te doen zijn.

Op zichzelf lijkt het poneren van deze stelling wellicht het intrappen van een open deur. De praktijk leert, dat aan dit aspect van de organisatie voortdurende zorg moet worden besteed. In de eerste plaats betekent het, dat ook voor de opbouw van de organisatie het „normbesef” — het inzicht in de voor het werk benodigde tijd — noodzakelijk is. Maar bijzondere moeilijkheden, die ook speciale aandacht vragen, ontstaan als de werkstroom niet regelmatig over de tijd kan worden verdeeld (seizoenen bijvoorbeeld), als er een optimum moet worden gezocht tussen het streven naar volledige bezetting van de mens en de volledige bezetting van de machinale hulpmiddelen (het „meermachinebedieningsprobleem”, zoals zich dit bijvoorbeeld in weverijen en metaalbedrijven kan voordoen) of als de werkers in hun tempo onderling van elkaar afhankelijk zijn (het vraagstuk van de „afstemming” van de taken).

Zo komt het meermalen voor, dat enkel en alleen door een verbetering in de afstemming, d.w.z. het zodanig verdelen van het werk, dat elke taak per eenheid produkt eenzelfde hoeveelheid tijd in beslag neemt, een produktieverhoging van 25—40% wordt bereikt.

*b. Gelijkwaardig samengestelde taak.* De taken moeten zodanig zijn opgebouwd, dat in eenzelfde taak geen werkzaamheden zijn gecombineerd, die beslag leggen op belangrijk verschillende niveaus van de menselijke vermogens.

Het is normaal, dat meer salaris wordt betaald, naarmate hogere eisen aan de bekwaamheden van de werkers worden gesteld. In elk systeem van werkclassificatie spelen bijvoorbeeld de vereiste bekwaamheden een belangrijke rol. Combineert men nu in eenzelfde taak werkzaamheden, die hoge eisen stellen — en dus relatief hoger bezoldigd moeten worden — met werkzaamheden, die veel geringer eisen stellen, dan ontstaat daardoor een kwalitatieve overcapaciteit.

*c. Gelijksoortig samengestelde taak.* De taken moeten zodanig zijn opgebouwd, dat in eenzelfde taak geen werkzaamheden voorkomen, die beslag leggen op belangrijk verschillende soorten van de menselijke vermogens. Extreem gesteld gaat het hier om het voorkomen van taken, waarvoor de beruchte „schapen met vijf poten” nodig zijn.

Deze richtlijn formuleert het streven naar specialisatie: het zich richten op een bepaalde soort (species) van de werkzaamheden. Hiermede kunnen grotere verdieping van kennis en inzicht, grotere mate van routine, beter gebruik van ervaring, grotere mogelijkheid tot het toepassen van materiële hulpmiddelen en dergelijke, worden bereikt.

*d. Maximale onderlinge samenhang.* De taken moeten zodanig zijn samengesteld, dat in de werkzaamheden, die de sterkste onderlinge samenhang vertonen, in eenzelfde taak worden gecombineerd.

De onder b en c genoemde richtlijnen dringen in de richting van een sterke arbeidsverdeling. Hieraan worden echter ook weer grenzen gesteld, in de eerste plaats reeds door de eerder genoemde richtlijn van de volledige dagtaak. Daarnaast moet echter ook worden bedacht, dat elke verdeling van het werk over verscheidene personen ontbindend werkt. Het gevolg is, dat, als compensatie daarvoor, vaak extra werkzaamheden nodig zijn, hetzij in de vorm van uitvoeringswerkzaamheden — bijvoorbeeld transporten van de een naar de ander —, hetzij in de vorm van leidinggevende werkzaamheden (coördinatie). De samenhang kan voort-

vloeien uit verwantschap in: doelstelling, object, plaats van uitvoering, techniek van uitvoering en volgorde van de werkzaamheden in het produktieproces.

Zo kan men ten aanzien van het onderhoudswerk in een bedrijf met geografisch verspreide vestigingen de keuze hebben tussen twee taakverdelingspatronen. Zo kan het onderhoudswerk worden opgedragen aan ter plaatse gevestigde monteurs of zelfs aan de ter plaatse werkzame arbeiders, die daarnaast ook ander werk doen.

Naarmate echter de techniek van uitvoering van dit onderhoudswerk meer specialistisch van karakter is en voor de verschillende apparaturen meer verscheidenheid in kennis eist, neemt ook het werk, dat verbonden is aan de zorg voor een goede toepassing van die technieken en uitwisseling van ervaringen, in omvang toe. Op een gegeven ogenblik zal deze verwantschap in techniek van uitvoering belangrijker worden dan de verwantschap in plaats van uitvoering, die bestaat tussen het onderhoudswerk enerzijds en het uitvoerende werk in de betreffende vestiging anderzijds.

Men komt dan tot de andere, meer gespecialiseerde uitvoering van het onderhoudswerk. Daarbij zijn nog twee oplossingen denkbaar: de gespecialiseerde monteurs reizen naar de vestigingen, of wel door te werken met uitwisselbare onderdelen wordt het gespecialiseerde onderhoudswerk ook geografisch gecentraliseerd.

*e. Taakverruiming.* De taken moeten zodanig zijn opgebouwd, dat zij aan de uitvoerders voldoende mogelijkheid bieden zich in de arbeid in te leven.

Voorwaarde voor dit inleven is, dat voldoende mogelijkheid openblijft voor afwisseling in het werk en ontplooiing van initiatief. Het streven, dat uit deze eis voortvloeit, stelt zijn grenzen aan de specialisatietendenz. Deze grenzen worden enerzijds bepaald door het sociale ondernemingsbeleid, maar anderzijds ook door doelmatigheidsoverwegingen.

Een redelijke variatie in het werk bevordert vaak de werklust. Het opleggen van verantwoordelijkheid, en daarmee het levend houden van het initiatief, kan een constructieve bijdrage leveren voor een goede samenwerking in de organisatie. De eis tot specialisatie mag niet zo straf worden toegepast, dat alle initiatief wordt gedood. Dit hoeft geenszins tot een volledige despecialisatie te leiden. Men kan soms met eenvoudige middelen veel bereiken.

Er zijn proeven genomen met zekere vormen van taakverruiming in de massa-industrie, bijvoorbeeld in die zin, dat men de arbeiders niet alleen aan de machines laat werken, maar ook eigen materiaal en gereedschappen liet halen en het klaargekomen werk liet wegbrengen. Deze hebben in het algemeen een positief resultaat gehad.

*f. Evenwicht.* De in het voorafgaande genoemde richtlijnen kunnen worden beschouwd als een aantal krachten, die richting geven aan het tot stand komen van de organisatiestructuur.

Deze krachten kunnen in verschillende richtingen werken. Het kan in bepaalde gevallen ter bereiking van een volledige dagtaak noodzakelijk zijn bepaalde taken minder gelijkwaardig samen te stellen dan in het geval, waarin elk van de elementen in zo'n taak voldoende werk zou geven voor afzonderlijke taken. Het gehele proces van de taakvorming is dan

ook te beschouwen als een zoeken naar het evenwicht van al deze krachten; een evenwicht, dat ten dele door kostenoverwegingen en ten dele ook door beleidsoverwegingen (bijvoorbeeld de sociale ondernemingspolitiek) wordt bepaald.

#### 4. De opbouw van de structuur van de leiding

a. *Verticale opbouw.* Arbeidsverdeling doorbreekt steeds de onderlinge samenhang in de werkzaamheden. Ook al heeft men de richtlijnen voor een doelmatige taakvorming in acht genomen, dan nog is het resultaat van de arbeidsverdeling het ontstaan van een aantal taken, die door verschillende individuen worden uitgevoerd en niettemin gezamenlijk gericht moeten zijn op het gestelde doel.

Dit brengt met zich mede de noodzaak tot besturing van de actie: zodra er arbeidsverdeling in de uitvoerende arbeid ontstaat, ontstaat er automatisch een onderscheiding in uitvoerende en leidinggevende arbeid. En hiermede komen wij aan het vraagstuk van de verticale opbouw van de organisatiestructuur. Dit probleem is eveneens een taakvormingsprobleem, en wel van de taakvorming in de leidinggevende arbeid.

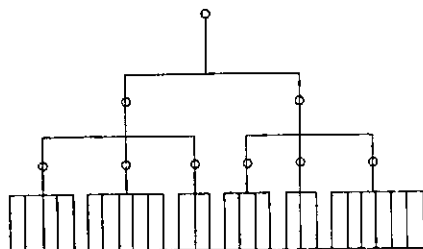
Als taakvormingsprobleem is de structuur van de leidinggevende arbeid onderworpen aan dezelfde krachten als die, welke zijn genoemd bij de verdeling van de uitvoerende arbeid. Daarnaast zijn nog aanvullende overwegingen te formuleren voor de verticale opbouw van de organisatiestructuur.

b. *Eénhoofdige leiding.* De bundeling van individuele taken tot groepstaken moet zodanig geschieden, dat iedere persoon in de organisatie slechts van één directe chef leiding ontvangt. Dit vloeit voort uit de bovenomschreven gedachtengang: de taak van de leiding vloeit voort uit de behoefte aan coördinatie ter binding van de verbroken samenhangen.

Toch zijn er ook omstandigheden, waarin een meerhoofdige leiding verantwoord kan zijn. In grotere ondernemingen kan voor het handhaven van een evenwicht in de behartiging van commerciële, technische, economische en personeelsaspecten een directie-team, bestaande uit personen die voldoende berekend zijn voor het op directieniveau behandelen van de verschillende aspecten, noodzakelijk zijn.

c. *Lijnorganisaties.* Door deze richtlijn van de éénhoofdige leiding bij de opbouw van de verticale structuur systematisch te herhalen, ontstaat een reeks van leidinggevende lagen of hiërarchische lagen in de organisatiestructuur.

Er ontstaat dan de bekende driehoekige vorm, met als basis de uitvoerende laag, daarboven een smallere laag van de toezichthoudende leiding, waarboven dan weer, afhankelijk van de grootte van het bedrijf, één of



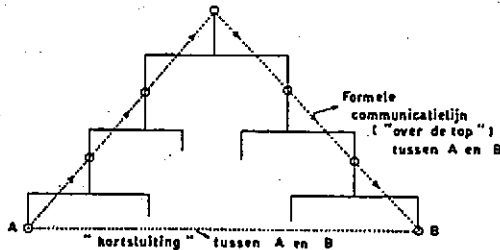
meer steeds smaller wordende lagen van de hogere leiding worden ingebouwd. Deze organisatievorm wordt de lijnorganisatie genoemd.

d. *Spanwijdte van de directe leiding.* Het aantal mensen, waaraan één chef rechtstreeks leiding kan geven, noemt men wel de spanwijdte van het gezag of van de directe leiding („span of control”).

Deze spanwijdte varieert, afhankelijk van verschillende factoren, zoals de aard en de variatie van de te leiden werkzaamheden, de geografische spreiding, de mate van delegatie, het al dan niet aanwezig zijn van staf-functionarissen en dergelijke.

Aangezien in de zuivere lijnorganisatie elke chef alle aspecten van het leidinggeven zelf verzorgt, zal de spanwijdte in die structuur als regel vrij klein zijn. Dit betekent veel chefs en veel hiërarchische niveaus. Hieruit kunnen grote problemen ontstaan.

e. *„Passerelles”.* In de lijnorganisatie moeten strikt genomen alle besluiten die verscheidene functies betreffen, door de gemeenschappelijke chef worden genomen. Dit leidt er toe, dat veel zaken „over de top” moeten lopen, hetgeen tot verstarring, tijdverlies en overbelasting van de leiding kan leiden. Fayol heeft om dit te ontgaan horizontale communicatielijnen ingevoerd, die als het ware „kortsluitingen” doen ontstaan.



Natuurlijk is het wel nodig, dat wordt vastgesteld in welke gevallen zulke kortsluitingen tot stand kunnen worden gebracht en tot onderlinge beslissingen mogen leiden. In geval van gebrek aan overeenstemming zal dan toch weer altijd de hogere chef moeten worden geraadpleegd.

f. *Functionele organisatie.* In de lijnorganisatie heeft elk van de leiders alle aspecten van het leidinggeven te behandelen. Dit leidt er toe, dat deze leidinggevende taken veelal niet gelijkwaardig en gelijksoortig kunnen worden samengesteld. Taylor heeft dit bezwaar zo belangrijk gevonden, dat hij een andere organisatievorm invoerde, de *functionele organisatie*. (Zie de figuur op blz. 443.)

Elk van de chefs op het niveau van de toezichthoudende leiding is gespecialiseerd op een bepaald facet (voorbereiding van het werk; methode van werken; kwaliteit van het werk; onderhoud en reparatie van de machines). Hiermede heeft hij willen bereiken, dat bij de leiding een grotere mate van deskundigheid ontstaat. Dit betekent echter een volledige doorbreking van de éénhoofdigheid van leiding.

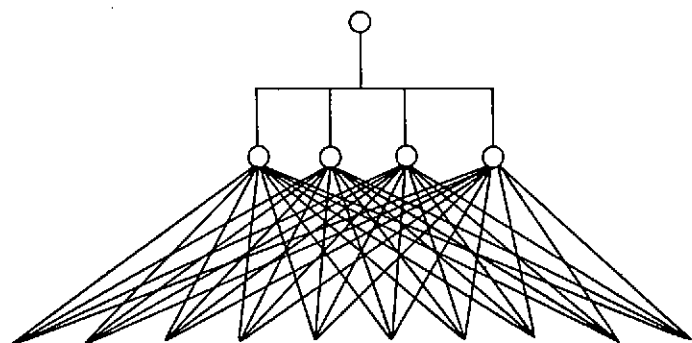
g. *Lijn- en staforganisatie.* Emerson heeft de bezwaren van de lijnorganisatie eveneens onderkend, maar heeft getracht er een oplossing voor te vinden zonder de eenheid van leiding te doorbreken.

De gedachte, die aan deze oplossing — de lijn- en staforganisatie — ten grondslag ligt, is de volgende. Als de chef niet voldoende tijd of niet

voldoende capaciteit heeft om alle onderdelen van zijn leidinggevende taak goed te verzorgen, dan moet hij assistentie hebben. Niet in de vorm van een tweede chef naast zich, maar een hulp, een staffunctionaris; dat is iemand die voor de chef bepaalde elementen van zijn leidinggevende taak voorbereidt, zonder dat hij bevelvoerende bevoegdheden over de onder die chef staande personen heeft.

Als voordelen van de lijn- en staforganisatie zijn te noemen:

1. handhaving van de eenheid van leiding;
2. door concentratie van gelijksoortige elementen uit verschillende lei-



dinggevende taken in één staftaak wordt de mogelijkheid geschapen dit element intensiever en degelijker te verzorgen;

3. zowel ten aanzien van de leidinggevende taken als ten aanzien van de staftaken is een grote mate van gelijkwaardigheid in de samenstelling van elke taak mogelijk;

4. de coördinatie in de behandeling van gelijksoortige leidinggevende problemen in de verschillende sectoren van het bedrijf komt beter tot haar recht.

De gevaren zijn:

1. de afstand tussen theorie en praktijk dreigt een kloof tussen lijnfunctionarissen en staffunctionarissen teweeg te brengen;

2. de staf moet vaak uit doelmatigheidsoverwegingen rechtstreekse contacten met de lagere lijnfunctionarissen onderhouden. Deze (vaak noodzakelijke) regelende taak van een staforgaan dreigt de zuivere positie van de leiding en van de staf te ondergraven;

3. dit wordt versterkt door een aantal personele factoren:

- a. de staffunctionaris is als specialist geneigd dieper in de materie te graven dan noodzakelijk is; is ook geneigd het eigen element in de praktijk te veel te laten prevaleren boven andere specialistische elementen;
- b. de hogere leiding onderkent vaak te weinig haar coördinerende taak;
- c. de lagere leiding is vaak te gauw geneigd de impulsen, die van de staforganen op haar afkomen, als absolute bevelen te accepteren.

*h. Comité-vorming.* Op grond van deze bezwaren wordt de structuurvorm vaak aangevuld met een instelling, die het mogelijk maakt de besluitvorming sneller en meer gecoördineerd tot stand te brengen: de bedrijfsbesprekingen of comités.

Voor een goede comité-vorming is het nodig de regelmatig terugkerende coördinatievraagstukken te groeperen naar de combinaties van functio-

narissen, die daarmede te maken hebben. Voor elk van deze groepen kan dan een comité worden gevormd, zodat ook elk comité een duidelijk omschreven taak kan hebben. Als regel zal het comité als zodanig niet beslissen. De verantwoordelijke leider moet zelf beslissen en het comité gebruiken voor zijn oordeelsvorming en voor overdracht van inzichten. Gedeelde verantwoordelijkheid dreigt maar al te gauw in het geheel geen verantwoordelijkheid te worden!

### 5. *Delegatie*

Een van de richtlijnen voor de taakvorming was gericht op de handhaving van een maximale samenhang in de werkzaamheden. Het doel hiervan was onder andere te bereiken, dat zo weinig mogelijk aanvullende coördinatiewerkzaamheden nodig zijn.

Die aanvullende coördinatie komt tot uitdrukking in de beslissingen, die de leiding neemt, omdat men op uitvoerend niveau niet beschikt over alle gegevens om die beslissingen zelf te kunnen nemen. Hetzelfde geldt in de verhouding tussen een lager leidinggevend niveau en een hoger leidinggevend niveau.

In omgekeerde richting toegepast, geeft deze redenering een aanduiding voor de mate, waarin aan de lager in de hiërarchie geplaatsten vrijheid zal worden gelaten in de beslissingen omtrent de wijze, waarop het werk zal worden uitgevoerd, ofwel voor de delegatie van (beslissings) bevoegdheden.

Dit leidt dan tot de volgende richtlijn: de beslissingen moeten worden genomen op een niveau, waar de consequenties van die beslissingen nog juist voldoende kunnen worden overzien. Niet lager, want dan is het gevaar van onjuiste beslissingen te groot. Niet hoger, want dan kost het alleen maar extra tijd en gaat de organisatie te traag werken, terwijl ook door de beperkte spanwijdte van het gezag een te geringe delegatie al spoedig leidt tot overbelasting van de leiding en op de duur tot overbodige uitbreiding.

Daarnaast heeft de delegatie het voordeel, dat er een sterk scholende werking van uit gaat: van zijn fouten leert men het meest. Maar dan vaak juist van de gemaakte fouten, niet van die, welke door het ingrijpen van de hogere leiding zijn voorkomen. Delegeren van bevoegdheid betekent dan ook iemand als het ware het recht geven om fouten te maken en zichzelf voor de fouten van zijn ondergeschikten verantwoordelijk te durven stellen. Delegatie mag nimmer een afschuifstelsel worden.

*Voorwaarden voor delegatie.* Delegatie van bevoegdheden stelt twee belangrijke voorwaarden:

1. Van degenen, aan wie de bevoegdheden worden gedelegeerd, moet worden geëist, dat zij zich bij het nemen van hun beslissingen instellen op het beleid van de leiding.
2. Elke delegatie eist als complement controle, hetgeen betekent: voor degene aan wie wordt gedelegeerd, dat hij bereid moet zijn verantwoording af te leggen en voor degene die delegeert, dat hij bereid moet zijn om verantwoording af te nemen.

Dit verantwoording afleggen en afnemen zal niet, zoals met het beslissen zelf wel het geval is, aan elk incident gebonden behoeven te zijn. Een juiste vorm van delegatie en van de bijbehorende verantwoording maakt het juist mogelijk te regeren op tendenzen in plaats van op incidenten.