

Drecentralisatie

Vele grotere organisaties zijn de laatste jaren door een proces van decentralisatie heengegaan, of zijn daar nog mee bezig. Daarbij werden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar lagere echelons van de organisatie gebracht. Op zichzelf wordt deze beweging door velen als bijzonder positief ervaren. Toch zijn her en der, in de private en de publieke sector, ook gevoelens van ambivalentie waar te nemen¹. Is er onder de retorische vlag van de decentralisatie niet een lading van recentralisatie waar te nemen? Neemt bij voorbeeld de centrale overheid niet met de ene hand terug wat zij met de andere zojuist had afgestaan aan lagere overheden? Eigent het hoofdkantoor zich niet weer rollen toe die op gespannen voet staan met het streven naar decentralisatie? Vaak is het antwoord op zulke vragen: ja, en het kan ook niet anders. Laten we eens bezien waarom.

Als uitgangspunt nemen we een bekend, maar vaak verwaarloosd, inzicht uit de organisatietheorie: centralisatie is de strakste vorm van coördinatie van besluitvorming in organisaties. Alle besluiten worden op één plaats (in extremo: door één individu) aan de top van de organisatie genomen. De uitvoering van die besluiten wordt door die zelfde top bewaakt. Afstemmingsproblemen tussen verschillende besliscentra zijn aldus afwezig. Hierdoor bereiken jongere, kleinere, door de ondernemer nog direct aangestuurde organisaties de snelheid en effectiviteit van besluitvorming waar grotere, complexere organisaties vaak zo jaloers op zijn.

In grotere organisaties is het desalniettemin noch wenselijk, noch praktisch uitvoerbaar om een dergelijke mate van centralisatie na te streven. De top kan niet alles meer in voldoende mate overzien; er dient afstemming van de besluiten op lokale omstandigheden plaats te vinden; de capaciteiten van andere organisatieniveaus moeten in de besluitvorming worden betrokken; en het werkt motiverend in de organisatie om te participeren in de besluitvorming. Al met al betekent dit dat het bekende principe van de arbeidsverdeling ook toegepast wordt op de besluitvorming. Daarmee worden specialisatievoordelen behaald, die zich moeten uiten in de kwaliteit van de besluitvorming. De bekende keerzijde van de medaille is dat er coördinatieproblemen ontstaan: er zijn inspanningen vereist om de bijdragen van de verschillende niveaus van besluitvorming op elkaar af te stemmen.

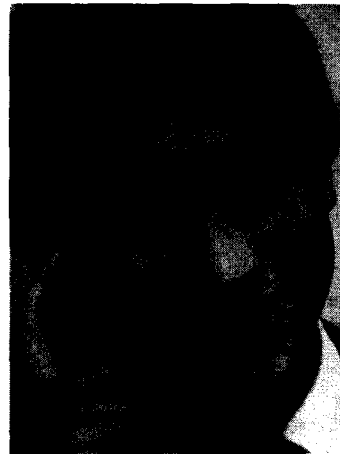
Iedere beweging die de historische evenwichten in de besluitvorming verstoort, vereist een herdefiniëring van rollen op alle betrokken organisatieniveaus. En hier wringt de schoen: die herdefiniëring is doorgaans niet zo eenduidig als velen willen geloven. Zo is bij voorbeeld een decentralisatiebeweging niet zomaar een grootscheepse overheveling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar lagere niveaus. De volgende, deels overlappende redenen veroorzaken de gevoelens van ambivalentie:

- om decentralisatie mogelijk te maken moeten centrale rollen vaak worden aangescherpt. Zo vereist decentrale strategievorming in business units dat de centrale kaders duidelijk zijn. De aanscherping van dergelijke centrale kaders kan op lagere niveaus als een inperking van ruimte worden ervaren. Zoals Herbert Simon al zei: "Ik heb er geen bezwaar tegen dat u de doelstellingen bepaalt, als ik de randwaarden maar mag stellen";
- decentralisatie is geen uniforme, maar een gedifferentieerde beweging. Per beslissingsgebied wordt de nieuwe rolverdeling (formeel) vastgesteld. Waar de besluitvormingscultuur voorheen informeler of diffuser was, wordt de rolverdeling duidelijker, inclusief de gebieden die centrale besluitvorming blijven vereisen. Ook die helderheid van formele rolverdelingen is vaak geen onverdeelde genoeg voor allen in de organisatie;
- over de uitoefening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dient verantwoording te worden afgelegd. Decentralisatie impliceert dan ook doorgaans de definiëring van nieuwe rekeningsrelaties, inclusief de bijbehorende prestatie-meting. Het is afhankelijk van de cultuur van de organisatie of dit wordt vormgegeven en ervaren als een instrument van decentraal ondernemerschap of als een verscherping van centrale controle. Vooral in de publieke sector is het laatste een bekende valkuil;
- tot slot is de historie van de organisatie ook van belang. Zo laat Yvonne Burger in haar recente proefschrift zien dat er in veel organisaties een zekere decentrale 'scharrelruimte' bestaat, die door formele decentralisatie alleen maar geformaliseerd wordt. Feitelijk ervaren de lagere niveaus in dat proces geen toename van hun stuur- en regelruimte². Divisies die als landenorganisatie gestructureerd zijn geweest, kunnen de verandering naar een business unit-structuur als een centralisatiebeweging ervaren.

Om decentralisatiebewegingen te laten slagen is het van groot belang om dergelijke factoren te onderkennen en de afzonderlijke krachten in de richting van centralisatie en decentralisatie uiteen te rafelen. Zo kan de ambivalentie die in de kop van deze column tot uitdrukking komt, vermeden worden.

1. Zie bij voorbeeld het verslag van het symposium "Decentralisatie binnen grotere organisaties: retoriek of realiteit?", Leyer & Weerstra, Amsterdam, 29 januari 1993.

2. Y. Burger, *Tussen realiteit en retoriek: decentralisatie en autonomisering in de praktijk*, Eburon, Delft, 1992



H. Schreuder