

TERUG NAAR 'SMALL IS BEAUTIFUL'

(Onder Economen, DDL 21 april 2001)

door

Hans van Mierlo

Veel maatschappelijke problemen worden veroorzaakt door extreme schaalvergroting. Dat geldt voor het bedrijfsleven, zoals de agrarische sector en de bulkchemie, maar vooral ook voor de organisatie van de overheid, de zorg, het onderwijs en de maatschappelijke dienstverlening. Dat ligt niet alleen aan de economen die schaalvergroting verdedigen met argumenten van kostenvoordelen. Het ligt ook aan de beleidsmakers die blind zijn voor allerlei kosten van schaalvergroting. Daarom: een pleidooi voor terugkeer naar de menselijke maat in economie en samenleving.

Bijna dertig jaar geleden, in 1973, publiceerde de econoom E.F. Schumacher het kleine boekje 'Small is Beautiful', met de intrigerende ondertitel 'a study of economics as if people mattered'. Dat boekje was kortstondig populair in de nadagen van het hippiedom, de kabouters en de Kleine Aarde van idealisten als Sietse Leeftang. In dat boekje werden de economische kosten van schaalvergroting geanalyseerd. Schumacher voerde een pleidooi voor kleinschalige productie, waarin mensen weer zichtbaar worden in plaats van anonieme marktkrachten van vraag en aanbod. De wijze lessen van de econoom Schumacher gingen echter snel verloren in de maalstroom van extreme schaalvergroting tot op zelfs het niveau van de wereldeconomie (de bekende 'globalisering'). Maar nu komt dan eindelijk de ontzuivering: zie de rampspeed in de agrarische sector, zie de puinhopen in ons onderwijs, onze zorg en onze maatschappelijke dienstverlening. Dat heeft allemaal met extreme schaalvergroting te maken.

Hadden al die grootschaligheidsdenkers in economie en beleid dan ongelijk? Nee, natuurlijk niet, maar economie is de kunst van het optimaliseren, van het in evenwicht brengen van kosten en baten. De econoom weet dat alles zijn prijs heeft en dat alles een optimum heeft, waar voorbij de kosten groter zijn dan de baten. In het kielzog van megalomane beleidsmakers zijn te veel economen dat fundamentele beginsel gaandeweg uit het oog verloren en nu zitten wij met de ellende. Maar laten wij eerst eens kijken naar de voordelen van schaalvergroting in de productie, of het nu gaat om productie in de marktsector of om dienstverlening in de non profit- en publieke sector, want die zijn er wel degelijk.

Om te beginnen maakt schaalvergroting het mogelijk om vaste kosten, bijvoorbeeld van een machinepark of van een personeelsafdeling, om te slaan over meer geproduceerde eenheden. Daardoor dalen de kosten per eenheid produkt. Dit zijn de klassieke schaalvoordelen. Voorts maakt schaalvergroting verder doorgevoerde taakverdeling en specialisatie mogelijk, zoals meer topspecialismen in een groot ziekenhuis, waardoor baten en opbrengsten toenemen. Tenslotte zijn er assortiments- en synergie-effecten van schaalvergroting: alle medisch specialismen zijn in huis en samenwerking brengt meerwaarde op voor patiënten én specialisten.

De voorstanders van schaalvergroting vergeten echter al te gemakkelijk, dat er ook kosten aan zijn verbonden en dat die kosten voorbij een bepaalde schaalomvang (de 'optimale' schaalomvang!) zelfs groter kunnen worden dan de voordelen. Grootschaligheid maakt organisaties alleen nog maar beheersbaar met ouderwetse vormen van bureaucratie. Dat wil zeggen hiërarchisch top-down management, waarbij de strategische beslissingen aan de top worden genomen en de uitvoering plaats heeft aan de basis. De top neemt het denken voor zijn rekening, de rest voert alleen maar mechanisch uit. Zo'n bureaucratie veroorzaakt op zich zelf weer kosten. Het

omspanningsvermogen van de managers (span of control) is beperkt, waardoor steeds meer tussenlagen nodig zijn. Dat brengt echter weer informatieverlies van boven naar beneden met zich mee en dat, terwijl er al zo'n groot probleem is met informatievertekening (bias) van beneden naar boven. Managers hebben juiste informatie nodig om de goede beslissingen te nemen, maar daarvoor zijn zij weer afhankelijk van de lagere echelons. De lagere echelons zullen echter zeker geen informatie doorgeven die potentieel voor hen nadelig is.

Maar niet alleen aan de binnenkant van de bureaucratie ontstaan problemen, ook aan de buitenkant komen die er. De afstand met de klanten wordt groter en de contacten met markt en publiek verlopen alleen nog op het niveau van de werkvloer. De bureaucratie wordt daardoor ook veel minder toegankelijk voor zijn publiek, waardoor flexibiliteit en klant- en marktgerichtheid verloren gaan. Aan het eind van het verhaal is de bureaucratie, of het nu om een bedrijf als Philips of Shell gaat, om een overheid als de gemeente Maastricht of Heerlen, om een onderwijsinstelling als Fontys, Hogeschool Zuyd en Universiteit Maastricht of om een ziekenhuis als Atrium en AZM, er niet meer voor de klanten of de burgers maar alleen nog maar voor zichzelf: voor de leiding en voor de medewerkers. Tel uit je winst van schaalvergroting! En als zo'n grote bureaucratie nu ook nog eens een monopolie heeft in zijn sector, heeft de burger helemaal het nakijken, want geen keuze en geen machtsmiddelen. Dat bedoel ik nu wanneer ik het weer eens heb over de 'stalinistische' produktiewijze in om het even welke sector.

Waar de optimale schaalomvang precies ligt, hangt af van technische ontwikkelingen aan de aanbodkant (internet en e-mail kunnen grote organisaties toch weer marktgevoelig maken!) en van de consumentenvoorkeuren aan de vraagkant. Dat ligt dus voor elke organisatie en elke tijdsperiode anders. Er zijn daarom geen eeuwig geldende antwoorden en oplossingen. Maar genoemde voorbeelden laten zien, dat het grootschaligheidsdenken nu te ver is doorgeslagen in tal van sectoren. De oplossing ligt voor de hand: dan is het tijd voor 'down sizing' en 'down scaling'. Grote organisaties moeten weer opgesplitst worden in meerdere kleinere. Waar dit niet wenselijk is omdat dan te veel schaalvoordelen verloren gaan, moet gewerkt aan vergaande decentralisatie en autonomie binnen zo'n grote organisatie. Op die manier worden de bureaucratie en het managerdom bestreden en worden klant- en marktgerichtheid vergroot. Dan kunnen organisaties ook weer aan hun echte eigenaren worden teruggegeven, dat wil zeggen aan hun klanten en hun gebruikers en dat zijn toch echt u en ik. Schumacher had gelijk: 'small is beautiful', nog steeds!

Prof Dr J.G.A. van Micro is hoogleraar Openbare Financiën aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Universiteit Maastricht.