

# Byråkratiet – egenskaber og problemer

Af TORE JACOB HEGLAND\*)

## *Resymé:*

I denne artikkelen gis en oversikt over den byråkratiske organisasjonsform – stort sett i overensstemmelse med Webers idealtypiske modell. Der trekkes frem endel utviklingstendenser i det moderne, industrialiserte samfunn som synes å fremme byråkratiseringen av organisasjonene, og tilslutt blir de viktigste byråkratiproblemer diskutert: Effektivitetsproblemene, demokratiproblemene og fremmedgjøringsproblemene. I en senere artikkel vil endel mulige alternativer til den byråkratiske organisasjonsform bli presentert og drøftet.

## *Byråkratiets egenskaper.*

Når vi i dagligtalen bruker begrepet «byråkrati», tenker vi vanligvis på et tungrodd administrativt apparat med en del nærmest kuriøse utslag av regelbundethet og paragrafrytteri. Innenfor organisasjonsteorien anvendes imidlertid byråkrati-begrepet som betegnelse på en bestemt organisasjonsform, uten at der nødvendigvis ligger noen negativ verdidom bak bruken av betegnelsen.

I det følgende skal vi forsøke å gi en nærmere beskrivelse av den byråkratiske organisasjonsform. Ut fra den antagelse at slike organisasjonsformer har en betydelig utbredelse i våre moderne samfunn skal vi så drøfte noen av byråkratiets konsekvenser, både i relasjon til et verdistandpunkt og ut fra teknisk-økonomiske effektivitetskriterier. I en senere artikkel skal vi endelig prøve å antyde noen organisasjonsformer som muligens kan representere alternativer til den byråkratiske.

### *a. Den byråkratiske organisasjonsform.*

Byråkrati-begrepet som betegnelse på en organisasjonsform ble først brukt systematisk av Max Weber i begynnelsen av dette århundre. Gjennom

\*) Sivilingeniør, stipendiat, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København.

sine historiske studier og gjennom studium av samtidens organisasjonsformer både innenfor industri og offentlig forvaltning kom Weber til den erkjennelse at organisasjonene—og kanskje først og fremst arbeidsorganisasjonene — i de vestlige, industrialiserte samfunn tenderte mot å bli utpreget rutiniserte og formaliserte strukturer med upersonlige og «saklige» relasjoner mellom medlemmene av et pyramideformet hierarki. Slike «byråkratier» er ifølge Weber den logiske og ubønhørlige konsekvens av sterke «rasjonaliserende» tendenser i den moderne kapitalisme: “Though by no means alone, the capitalistic system has undeniably played a major role in the development of bureaucracy. — Its development, largely under capitalistic auspices, has created an urgent need for stable, strict, intensive and calculable administration. It is this need which gives bureaucracy a crucial role in our society as the central element in any kind of large-scale administration.”<sup>1)</sup>

Byråkratiet står i sterk kontrast til organisasjonsformer av mer tradisjonell (f.eks. patriarkalsk) art, der man har en autoritetsutøvelse som er legitimert gjennom lederens tradisjonsbestemte rettigheter, eller organisasjonsformer som er basert på den enestående (charismatiske) leders uomtvistelige «kall». Byråkratiet tillater ikke, som disse organisasjonsformer etter sin natur nødvendigvis må gjøre, tilfeldigheter og uforutsette konsekvenser. Det er ifølge Weber en «menneskemaskin» som fra et effektivitetssynspunkt er alle andre organisasjonsformer overlegen: “Experience tends to show that the purely bureaucratic type of administrative organization — that is, the monocratic<sup>2)</sup> variety of bureaucracy — is, from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency and is in this sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings. It is superior to any other form in precision, in stability, in the stringency of its discipline, and in its reliability.”<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> M. Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press, New York 1964, s. 338. Det er grunn til å understreke at når Weber bruker betegnelsen «the capitalistic system», tenker han på de moderne industrisamfunn slik de var vokset frem i Europa og Amerika i begynnelsen av dette århundre. I dagens situasjon vil betegnelsen trolig kunne brukes både om de vestlige, kapitalistiske industrisamfunn og om de sentraliserte, «statssosialistiske» samfunn i Østeuropa og Sovjetunionen (med Jugoslavia som en mulig unntagelse).

<sup>2)</sup> «Monokratisk» brukes her som betegnelse på organisasjonsformer hvor det er enkelt-individer som innehar maktposisjonene. Motstykket er «kollegiale» organisasjonsformer, hvor makten ligger hos grupper av likeverdige individer.

<sup>3)</sup> *Ibid.*, s. 337.

Når Weber skal beskrive hvordan slike byråkratiske maskinerier rent konkret er utformet, benytter han seg av det metodologiske begrep «idealtypen». Ved en idealtypisk beskrivelse av et sosialt fenomen fremhever og rendyrker man de typiske og særegne trekk ved fenomenet, slik at det man når frem til er en modell som riktignok er uten motstykke i den sosiale virkelighet, men som samtidig er egnet til å stille visse fremherskende tendenser i relieff. Når vi her gjengir en forkortet versjon av Webers beskrivelse av byråkratiet, må det altså presiseres at neppe noen eksisterende organisasjon fullt ut vil svare til modellens krav. Poenget er at en organisasjon kan karakteriseres som mer eller mindre «byråkratisert», avhengig av i hvilken grad de idealtypiske krav er oppfylt. Weber gir følgende punktvis karakteristikk av en moderne byråkratisk organisasjon<sup>4</sup>):

- 1) Der er en offisiell og stabil arbeids- og myndighetsdeling mellom personer som innehar stillinger i kraft av sine kvalifikasjoner.
- 2) Organisasjonen er bygget opp som et pyramideformet hierarki hvor de høyere posisjoner kontrollerer de lavere, og som i sin mest utviklede form er monokratisk organisert.
- 3) Der er et skarpt skille mellom den «offisielle» og den «private» sfære, slik at arbeidsmessige og økonomiske forhold i byråkratiet er adskilt fra organisasjonsmedlemmenes private affærer.
- 4) Der kreves en spesiell opplæring og utdanning for utøvelse av lederskap og administrasjon innenfor byråkratiet.
- 5) De offisielle aktiviteter krever organisasjonsmedlemmenes fulle arbeidskapasitet; de kan ikke rangeres som noe sekundært i forhold til f.eks. private interesser.
- 6) Administrasjon og ledelse foregår etter generaliserte regler som er mer eller mindre stabile og uttalte, og som derfor kan læres.

De som innehar posisjoner innenfor byråkratiet (funksjonærene, «byråkratene») kan — stadig ifølge Weber<sup>5</sup>) — karakteriseres på følgende måte:

- 1) De er ikke forpliktet primært overfor personer (de overordnede, den øverste leder), men står i lojalitetsforhold til upersonlige elementer (posisjoner, institusjoner).

<sup>4</sup>) H. H. Gerth, C. Wright Mills. *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press, New York 1958, s. 196-198. Denne boken gir forøvrig en utmerket innføring i Webers omfattende forfatterskap, som spenner fra religions- og historiefilosofi til organisasjonsteori og økonomisk sosiologi.

<sup>5</sup>) *Ibid.*, s. 198-204.

- 2) Deres sosiale status er bestemt av deres plassering innenfor byråkratiet.
- 3) De er ansatt av en høyere autoritet snarere enn de er valgt av dem de skal utøve lederskap overfor.
- 4) Deres stillinger er sjelden tidsbegrenset; det forutsettes snarere at de tjenestegjør på livstid.
- 5) Deres lønn (som utbetales i penger) er ikke direkte knyttet til mengde eller kvalitet av utført arbeid, men til status, dvs. posisjon, ansiennitet o.s.v.
- 6) De forutsettes å gjøre en «karriere» innenfor hierarkiet, ved å bevege seg fra lavere til høyere posisjoner.

Vi har her fått presentert et bilde av den rasjonelt kalkulerende, følelseløse organisasjon, hvor de enkelte medlemmer inngår som små hjul i et maskineri som bare kan styres fra toppen av. Weber påpeker da også at et fullt utviklet byråkrati kan tjene et hvilket som helst formål og tjene hvilke herrer som helst; det er bare et spørsmål om kontroll over toppen av pyramiden. Og det strengt upersonlige ved byråkratiet blir understreket<sup>6)</sup>: “Its specific nature, which is welcomed by capitalism, develops the more perfectly the more the bureaucracy is “dehumanized”, the more completely it succeeds in eliminating from official business love, hatred, and all purely personal, irrational, and emotional elements which escape calculation.”

Vår umiddelbare reaksjon overfor en slik fremstilling av byråkratiet vil vel følge to linjer: For det første er det behov for å *nyansere* Webers idealtypiske modell. Det fullt utviklede byråkrati er kanskje ikke så ensidig funksjonelt — heller ikke i en snever teknisk-økonomisk forstand — som Weber går ut ifra. Konflikter mellom funksjonelle og «dysfunksjonelle» effekter kan forekomme<sup>7)</sup> f.eks. mellom den stabiliserende effekt av byråkratiske arbeidsformer og deres effekt på arbeidsproduktiviteten, eller mellom organisasjonens interne rutinisering og dens tilpasningsevne overfor ytre forandringer. For det annet — og delvis som en konsekvens av en mer nyansert byråkrati-modell — føler vi kanskje trang til å stille et spørsmålstegn ved byråkratiets påståtte *uavvendelighet*. Teoretisk kan man utvil-

<sup>6)</sup> Ibid., s. 216.

<sup>7)</sup> Om »funksjoner« og »dysfunksjoner« i sosiale systemer, f.eks. byråkratiske organisasjoner, se R. K. Merton. *Social Theory and Social Structure*. The Free Press, New York 1968, s. 251–254. Mertons »funksjonsanalytiske« sosiologi har spilt en viktig rolle innenfor organisasjonsteorien, men er i de senere år blitt utsatt for adskillig kritikk, særlig fra mer »systemorientert« hold.

somt tenke seg mange samfunnsmessige forhold — f.eks. innenfor forskningssektoren — der sterkt byråkratiske organisasjonsformer vil være funksjonelt uhensiktsmessige. Empirisk kan man muligens også påvise at visse samfunnsmessige utviklingstendenser — f.eks. en økende demokratisk bevissthet hos enkelte befolkningsgrupper — fremmer en av-byråkratisering snarere enn en byråkratisering, i det minste på lengre sikt.

Hvor relevante slike innvendinger enn kan være — og vi skal komme tilbake til enkelte av dem senere — kan de allikevel knapt overskygge det faktum at byråkratiske organisasjonsformer stadig spiller en dominerende rolle i våre moderne samfunn. Kanskje det også kan være grunn til å anta at våre dagers byråkratier grovt sett svarer ganske godt til Webers modell, hva enten man finner dem i de store industribedrifter, i offentlig forvaltning, i universitetene, i fagbevegelsen, innenfor sykehussektoren, i det politiske liv eller i de internasjonale organisasjoner. Hvis dette er riktig, må der være ganske sterke krefter som *fremmer* byråkratiseringen. Hvilke faktorer er det her eventuelt tale om?

#### b. *Byråkratiseringsfremmende faktorer.*

For det første kan mange organisasjoners raskt *økende størrelse* være en viktig byråkratiseringsfaktor. Innenfor organisasjonsforskningen er det riktignok stor uenighet om dette. Den historiske utvikling har imidlertid utvilsomt gått i retning av stadig større organiserte enheter — fra håndverksbedriften til våre dagers gigantkonsern, fra den lille bygdeskole til de store, sentraliserte enhetsskoler, fra kjøpmannsbutikken til varehuskjeden. Og selv om byråkratisering ikke nødvendigvis er det eneste, så er det i mange tilfelle det enkleste og best kjente middel til å håndtere de planleggings- og koordinasjonsproblemer som den økende størrelse medfører. Gjennom byråkratisering kan det tildels lykkes ledelsen å opprettholde eller vinne kontroll over eller fjerne og ukontrollerbare ledd i organisasjonen. Og kanskje enda viktigere: Ved å påtvinge organisasjonen et nettverk av byråkratiske regler og rutiner får ledelsen *en følelse av kontroll* med og oversikt over organisasjonen, uansett om den byråkratiske funksjonering mer har en symbolsk enn en direkte, praktisk betydning.

Organisasjonenes *økende kompleksitet* kan også gi foranledning til byråkratisering. Den økende kompleksitet kan tildels være en følge av økende størrelse, tildels en funksjon av den teknologiske utvikling (f.eks. mekanisering, økende toleransekrav, nye og mer kompliserte produkter, osv. i industrien), eller introduksjon av stadig nye arbeidsoppgaver (påtagelig innenfor offentlig forvaltning, f.eks. i skattevesenet og innenfor den sosiale

sektor). Det er mer enn tvilsomt om byråkratisering er et egnet svar på de krav til styring og kontroll som en økende kompleksitet stiller. Igjen viser det seg at man ofte tyr til den lettvineste utvei, selv om dette kan føre til en ond sirkel hvor en stadig strengere regelstyring og en stadig strammere, upersonlig kontroll avføder menneskelige reaksjoner som møtes med en intensivert anvendelse av byråkratiske teknikker<sup>8</sup>). (Dette fenomen er forstått og utnyttet f.eks. i studenteropprøret, hvor aktivistene bevisst spiller på en slik opptrappings-prosess for å skape en så utålelig situasjon at de passive blir aktivisert). Når ytterligere byråkratisering kan bli resultatet i situasjoner hvor det umiddelbare behov kanskje er *mindre* byråkrati, har det også sammenheng med de vulgær-oppfatninger av organisasjoners funksjonering og virkemåte som danner basis for de mest populære «management»- og rasjonaliseringsideer<sup>9</sup>):

Fra Taylors «scientific management» og frem til våre dagers MTM-teknikker og innsatsstimulerende lønnsystemer har man tatt det for gitt at arbeidsorganisasjoner i realiteten er oppbygget som byråkratiske strukturer. De kontroll- og konfliktløsningsteknikker, produktivitetsfremmende tiltak osv. som utvikles på en slik basis, vil derfor virke fremmende på de byråkratiske trekk i organisasjonen og dermed også virke selvbekreftende m.h.t. den underliggende organisasjonsforståelse. Hvis man f.eks. utvikler ledelses-styrte belønningssystemer ut fra den forestilling at organisasjonsmedlemmenes motivering hovedsaklig er økonomisk og statusmessig begrunnet, rettes medlemmenes interesse (om enn ikke alltid på den forutsatte måte) nettopp mot disse forhold, som da representerer deres frihetsfelt eller utfoldelsesmulighet i organisasjonen. De personlige bånd og de individuelle initiativ svekkes, medlemmene blir tjenere (eller ihvertfall øyentjenere) for et upersonlig maktapparat, og byråkratiet bekrefter og bestyrker seg selv.

Noe lignende kan sies om de teknologisk baserte kommunikasjons-, styrings- og kontrollsystemer som etterhvert blir stilt til ledelsens disposisjon i de store organisasjoner. Det kan diskuteres hvorvidt teleteknikken,

<sup>8</sup>) Kfr. E. Thorsrud, F. Emery. Mot en ny bedriftsorganisasjon. Eksperimenter i industrielt demokrati. Tanum forlag, Oslo 1969, s. 24: »Det er . . . meget som taler for at folk flest kan tilpasse seg rutinejobber og forholdsvis lite engasjerende arbeid, særlig hvis de har det over lengre tid. De tilpasser seg da ved å bli rutineorienterte og initiativløse og ofte ensidig lønnsorientert. Tilbud om forandringer i denne situasjon blir gjerne avvist hvis det ikke følger direkte kompensasjon i økonomisk forstand. En slik situasjon kan føre inn i en »ond sirkel«. Lite stimulerende arbeid skaper liten vilje til aktiv medvirkning. Mangel på slik medvirkning blir gjerne besvart med økende kontroll og økende detaljstyring som igjen fører til minskende engasjement og initiativ.«

<sup>9</sup>) T. J. Hegland. Bedriftsorganisasjon. Noen synspunkter og teorier innen organisasjonslæren. NTH, Trondheim 1962, s. 4-8.

EDB-teknikken, de audiovisuelle hjelpemidler i undervisningen osv. i seg selv behøver å fremme en byråkratisering, selv om man med adskillig rett kan hevde at slike teknikker fremmer ihvertfall ett sentralt byråkratiseringstrekk, nemlig avpersonaliseringen. Det tør imidlertid være innlysende at dersom de teknologiske nyvinninger gjennomføres på en måte som *forutsetter* at organisasjonen funksjonerer byråkratisk, så kan de ha en formidabel byråkratiserende effekt. Hvis f.eks. systemkonstruktøren baserer et EDB-system på at organisasjonsmedlemmene generelt skal utvise samme pinlige nøyaktighet og punktlighet m.h.t. databehandling («datadisiplin») som maskinsystemet selv, så tilpasser man organisasjonen til maskinene og gjør den mer «maskinmessig», byråkratisk<sup>10</sup>).

La oss som en siste «byråkratiseringsfaktor» i våre moderne samfunn trekke frem en tendens som paradoksalt nok er i fundamental strid med opprettholdelsen av byråkratiske normer og verdier: Utbredelsen av demokratiske og egalitære holdninger innenfor visse samfunnsområder og befolkningsgrupper. En øket byråkratisering kan i våre dager være et svar på fremveksten av slike holdninger, fordi byråkratiet er bedre egnet enn enkelte andre organisasjonsformer til å anonymisere og tilslore maktsentralisering og autoritære styringsformer. Mens det vil oppleves som stridende mot demokratiske verdier at enkelte personer direkte hersker over andre personer f.eks. i kraft av tradisjoner eller eiendomsbesittelse, kan det oppleves som langt mindre udemokratisk at den store masse av organisasjonsmedlemmer beherskes av et upersonlig, byråkratisk apparat. De generaliserte byråkratiske regler introduserer en kvasi-likhet fordi både herre og tjener er underkastet dem, og de kan derfor, slik bl.a. Gouldner<sup>11</sup>) har påpekt, tjene som et effektivt substitutt for personlig maktutøvelse og som en tilsøring av reelle maktforskjeller.

#### *Byråkratiets problemer.*

Overfor byråkrati-problematikken kan man selvsagt reagere med et nærmest avmektig protestskrik, slik Max Weber selv gjorde det i en mindre kjent uttalelse<sup>12</sup>): "It is horrible to think that the world could one day be

<sup>10</sup>) Se f.eks. R. Høyer, *Datamaskinen, organisasjonen og individet*. SINTEF, Trondheim 1969, hvor disse spørsmål er tatt opp til bred drøftelse, og hvor forfatteren hevder at »i mange tilfeller viser det seg at systemene tilsynelatende ikke er forberedt på at de skal betjenes av mennesker, idet de mangler den fleksibilitet som er nødvendig. Det er i de aller fleste tilfeller mulig å bygge inn adskillig fleksibilitet i systemene. Riktignok er det tidkrevende og vanskelig, men likefullt nødvendig for at brukerne skal kunne orke å leve sammen med datamaskinsystemene.« (s. 78).

<sup>11</sup>) A. W. Gouldner. *The Patterns of Bureaucracy*. The Free Press, New York 1954, s. 157–180.

<sup>12</sup>) A. Etzioni. *Readings on Modern Organizations*. Prentice-Hall, New York 1968, s. 2–3.

filled with nothing but those little cogs, little men clinging to little jobs and striving towards bigger ones —. This passion for bureaucracy — is enough to drive one to despair. — It is as if in politics — we were deliberately to become men who need order and nothing but order, who become nervous and cowardly if for one moment this orders wavers, and helpless if they are torn away from their incorporation in it. That the world should know no men but these: it is such an evolution that we are already caught up in, and the great question is therefore not how we can promote and hasten it, but what can we oppose to that machinery in order to keep a portion of mankind free from this parcelling-out of the soul, from this supreme mastery of the bureaucratic way of life.”

— La oss imidlertid, før vi allikevel senere forsøker å skissere noen mulige alternativer til byråkratiet, prøve oss på en nærmere analyse av de problemer byråkratiet rent konkret stiller oss overfor. Det dreier seg om to typer av problemer, eller kanskje heller problemer på to ulike nivå: De byråkratiske organisasjonsformers mulige ineffektivitet ved utførelse av visse former for organisert aktivitet, og de mulige uheldige konsekvenser — på samfunns- og individplanet — av byråkratiet (uansett dets tekniske effektivitet/ineffektivitet) m.h.t. menneskelige verdier som vi måtte ønske å prioritere. Vi begynner med effektivitetsproblemene:

#### a. *Effektivitetsproblemer.*

En byråkratisert organisasjon kan i mange henseender være velegnet for utøvelse av enkle arbeidsoppgaver av repetitiv karakter. Ved å rutinisere eller «programmere» arbeidsutførelsen kan man via innlæringseffekten få minsket arbeidsomkostningene og via den økede forutsigbarhet få bedret mulighetene for koordinasjon og planlegging. Hvis arbeidsoppgavene lett lar seg oppdele i mindre arbeidsenheter som kan fordeles på de forskjellige posisjoner i organisasjonen uten at der er noe utpreget behov for spontant samarbeide mellom arbeidsutøverne, vil dette ytterligere befordre vekstbetingelsene for et effektivt funksjonerende byråkrati med formaliserte, upersonlige relasjoner organisasjonsmedlemmene imellom. Hvis arbeidsoppgavene derimot er av mer «utfordrende» karakter og krever en dyperegående problemløsning av utøverne, hvis de varierer sterkt, fordrer et intimt samarbeide både horisontalt og vertikalt i organisasjonen osv., vil byråkratiet sannsynligvis være mindre effektivt. Dette gjelder både for fysisk og mentalt arbeide. Gjennom sammenligninger mellom organisasjonsutformningen i industribedrifter som har tilpasset seg henholdsvis stabile



og sterkt varierende ytre miljøbetingelser<sup>13</sup>), gjennom eksperimenter med «autonome grupper» på fabrikkgulvet<sup>14</sup>), gjennom analyse av organisasjonsformer innenfor forskningen<sup>15</sup>), og gjennom sosialpsykologiske eksperimenter med problemløsning i smågrupper av ulik strukturingsgrad<sup>16</sup>), har man sannsynliggjort at byråkratiserte organisasjoner er dårlig utrustet m.h.t. *fleksibilitet* og *innovasjonsevne*. Den ringe fleksibilitet gjør seg gjeldende både m.h.t. tilpasningsevne overfor ytre forandringer (som bl.a. er avhengig av organisasjonens evne til å omstrukturere seg selv), og evne til å mestre arbeidsoppgaver som krever skiftende eller overlappende arbeidsroller av organisasjonens medlemmer. Mangelen på innovasjonsevne gjør seg tildels gjeldende som en av årsakene til den manglende fleksibilitet, og tildels ytrer den seg som et spesielt problem i organisasjoner hvis raison d'être er knyttet til idéproduksjon (f.eks. innenfor forskningen).

I organisasjonsforskningen har man ellers beskjeftiget seg med et ganske konkret problem som mange byråkratiserte organisasjoner blir stillet overfor: Vanskelighetene med å få innpasset ekspertene, og særlig de profesjonaliserte eksperter, i det byråkratiske hierarki. Weber så neppe dette som noe stort problem, idet han forutsatte at de byråkratiske administratorer selv innehadde den høyeste ekspertise. Med den raske teknologiske og sosiale utvikling er imidlertid situasjonen ofte den at lederne (i «linjeposisjoner») har en langt mindre teknisk, økonomisk og sosial spesialkompetanse enn de eksperter som er tilknyttet dem, ofte som underordnede. Spesialistene vil være tilbøyelige til å kreve og få en innflytelse som harmonerer dårlig med deres «forvisning» til rådgivende posisjoner («stabsposisjoner»), og de vil kreve en profesjonell autonomi som harmonerer dårlig med byråkratiets krav om innordning under reglene<sup>17</sup>). Konflikten kan illustreres gjennom følgende sammenligning mellom idealtypiske «byråkrater» og «profesjonelle»:

Byråkratenes status er knyttet til deres posisjon i hierarkiet, mens de profesjonelles status er knyttet til deres anseelse innenfor profesjonen.

Byråkratenes karriere går via avansement innenfor hierarkiet, mens de profesjonelle gjør karriere ved å øke sin anseelse innenfor profesjonen.

<sup>13</sup>) T. Burns, G. M. Stalker. *The Management of Innovation*. Tavistock Publ., London 1961.

<sup>14</sup>) E. Thorsrud, F. Emery. *Mot en ny bedriftsorganisasjon*.

<sup>15</sup>) H. A. Shepard. *Superiors and Subordinates in Research*. *Journal of Business*, okt. 1956, s. 261–267.

<sup>16</sup>) Cartwright, A. Zander. *Group Dynamics: Research and Theory*. Row, Peterson, Illinois 1960.

<sup>17</sup>) P. M. Blau, W. R. Scott. *Formal Organizations*. Chandler Publ. Co., San Francisco 1962, s. 35–36.

Byråkratene retter sin lojalitet mot organisasjonen, mens de profesjonelles lojalitet er rettet mot profesjonen (yrkesgruppen).

Den byråkratiske autoritet er knyttet til posisjonen og til formelle bestemmelser, mens den profesjonelle autoritet er knyttet til faglig ekspertise.

Byråkratens normer er de byråkratiske regler, mens de profesjonelles normer er basert på profesjonens yrkesetikk.

Byråkratens verdier har vanligvis med teknisk-økonomisk effektivitet å gjøre, mens de profesjonelles verdier har en faglig basis.

Det er åpenbart at dette kan gi årsak til sterke spenninger innenfor en organisasjon. Et sterkt profesjonelt innslag fører til at en byråkratisk organisasjon må modificeres på en rekke områder for at den skal kunne funksjonere effektivt. Hvor fundamental konflikten mellom byråkrati og profesjon er, må imidlertid betraktes som et åpent spørsmål<sup>18</sup>). I mange organisasjoner ser det ut til at byråkratiet og profesjonene finner frem til et modus vivendi hvor de byråkratiske regler er slik utformet at de tar hensyn til visse profesjonelle rettigheter (f.eks. juristenes rettigheter innenfor rettsvesenet). Man kan også reise spørsmålet om ikke enkelte profesjoner via sin utdannelse kan være bærere av ganske sterke byråkratiske holdninger (det kan muligens gjelde både for jurister, leger og ingeniører). Man har således en rekke eksempler på at organisasjoner med et uvanlig sterkt innslag av profesjonelle, også kjennetegnes ved en meget sterkt utviklet byråkratisering (f.eks. mange høyere læreanstalter og sykehus).

Som det siste av byråkratiets effektivitetsproblemer skal vi nevne at de upersonlige og «fjerne» mellommenneskelige relasjoner som byråkratiet beforder kan virke sterkt hemmende i organisasjoner hvor selve arbeidsutførelsen er direkte avhengig av og baserer seg på et nært og «varmt» forhold organisasjonsmedlemmene imellom. Dette kan være tilfelle f.eks. i skoler og i psykiatriske sykehus. Byråkratiseringen av institusjonene kan således representere en alvorlig hindring for oppbygningen av terapeutiske miljø på behandlingsinstitusjoner<sup>19</sup>).

Efter å ha berørt endel av de effektivitetsproblemer som byråkratiserte organisasjoner kan bli stillet overfor, vender vi oss nu mot den annen type av problemer: Kan det tenkes at byråkratiseringen truer visse sentrale

<sup>18</sup>) I et arbeidsnotat: T. J. Hegland. Behandlingsteam og organisasjonsmessig overbygning. Institut for Organisation og Arbejdssociologi, København 1969, har vi i forbindelse med en drøftelse av organisasjonsproblemer i sosiale institusjoner bl.a. fremsatt den hypotese at byråkratiske og profesjonelle holdninger kan understøtte hinannen gjensidig, ihvertfall innenfor visse typer av behandlingsinstitusjoner.

<sup>19</sup>) C. Perrow. Hospitals: Technology, Structure, and Goals. Artikkel i J. G. March. Handbook of Organizations. Rand Mc-Nally & Co., Chicago 1965.

menneskelige og samfunnsmessige *verdier*? I innledningen til en artikkelsamling om byråkratiet skriver Renate Mayntz<sup>20</sup>): »Es gibt — nur eine kleine Zahl von organisatorischen Grundmodellen, wobei der Gegensatz zwischen dem genossenschaftlich-demokratischen und dem hierarchisch-monokratischen besonders augenfällig ist. Das hierarchisch-monokratische Grundmodell wurde alt Bürokratie historische Wirklichkeit. Als eine historisch entwickelte Struktur manifestiert die bürokratische Organisation gesellschaftliche Ungleichheiten, Abhängigkeits- und Unterordnungsbeziehungen, kurz: bestimmte gesellschaftliche Machtverhältnisse; sie setzt sie voraus, bildet sie nach und verstärkt sie.«

#### b. *Demokratiproblemer.*

Sitatet ovenfor antyder at byråkratiet — slik det har utviklet seg i våre samfunn — er uløselig knyttet sammen med maktsentralisering og underordningsforhold som står i skarp kontrast til demokratiske idealer. Et *internt demokrati* i en organisasjon kan vanskelig forenes med en høy grad av byråkratisering, bl.a. fordi over- og underordningsforholdene i et byråkrati representerer en avpersonalisert autoritær praksis, og fordi den byråkratiske innordning under reglene som forutsetning for et ansettelsesforhold betinger at medlemmene i prinsippet gir avkall på å øve innflytelse på organisasjonens målsetting. Byråkratiet tilnærmer seg riktignok et demokratisk likhetsideal ved at de generaliserte regler avverger vilkårlighet i maktutøvelsen. I denne forstand kan man utvilsomt si at byråkratiet representerer et demokratisk fremskritt i forhold til mer tradisjonelle organisasjonsformer. Men umyndiggjørelsen av organisasjonens medlemmer blir ikke mindre — om enn mer tilsløret — ved at de må underkaste seg et formalisert regelsystem enn ved at de er prisgitt personlige lederes autoritet. Byråkratiet kommer også i konflikt med grunnleggende verdier (hva enten man kaller dem demokratiske eller ikke spiller mindre rolle) m.h.t. ansvar og medvirkning i sosiale sammenhenger, fordi det søker å frita den enkelte for det personlige ansvar for sine organisasjonsmessige handlinger (jfr. Eichmanns forsvarsargument: Han var bare en funksjonær som adlød ordre). Det er neppe uten grunn at politiske bevegelser som forfekter et «direkte demokrati» (f.eks. anarkismen) retter sitt hovedangrep mot de byråkratiske organisasjonsformer. Når Weber polemiserte mot anarkistene (Bakunin) for deres «naive ideer», gjorde han det nettopp ved å henvise

<sup>20</sup>) R. Mayntz. Bürokratische Organisation. Kiepenheuert & Witsch, Köln/Berlin 1968, s. 13. Denne artikkelsamlingen gir forøvrig en utmerket oversikt over aktuelle sosiologiske og organisasjonsteoretiske synspunkter på byråkratiseringsproblemer.

til den styrke som medlemmenes blinde underkastelse forlener byråkratiet med: — “the trained orientation of obedient compliance to such (administrative) orders”<sup>21</sup>).

Ser vi på byråkratiets rolle i forbindelse med demokratiske styringsformer *på samfunnsplanet*, får vi et bilde som på mange måter ligner det vi har gitt av demokrati-problemene i den interne organisasjon. Det er f.eks. ingen grunn til å tvile på at et lojalt og effektivt funksjonerende byråkrati kan benyttes som instrument for visse demokratiseringsformål, slik f.eks. de allierte kunne utnytte de eksisterende byråkratier i Tyskland og Japan etter siste verdenskrig. Spørsmålet er imidlertid hvor dypt en slik «demokratisering fra oven» vil kunne gå uten at byråkratiets eksistens blir truet og forsvarsmekanismer iverksettes. Weber antyder selv denne mulighet: “— wherever possible, political democracy strives to shorten the terms of office by election and recall and by not binding the candidate to a special expertness. Thereby democracy comes into conflict with the bureaucratic tendencies which, by its fight against notable rule, democracy has produced.”<sup>22</sup>

Byråkratiseringens mest alvorlige, anti-demokratiske effekt er kanskje den barriere som byråkratiet skyter inn mellom demokratiets basis (velgerne, partimedlemmene, samfunnsborgerne) og de representanter som skal utøve de demokratiske funksjoner. Det avstandsforhold som dermed introduseres, gjør at demokratiet lett reduseres til en form med et i beste fall symbolsk innhold. Byråkratiseringen av partiene og fagforeningene er det klassiske eksempel, hvorfra R. Michel utledet sin «oligarkiets jernlov» om at demokratisering bare kan avstedkommes ved at massene formidler sine krav gjennom organisasjoner som via sin tiltagende byråkratisering igjen undergraver demokratiet<sup>23</sup>). Overføringen av den reelle makt fra de demokratiske institusjoner (kommunestyre, nasjonalforsamling, regjering) til det planleggende og utførende administrative apparat (fordi representantene hverken har innsikt eller kapasitet til å influere på avgjørelsene i den store masse av saker) er en annen tendens som representerer et påtrengende problem i de representative demokratier. Byråkratene — som i denne forbindelse gjerne er identiske med de økonomiske, tekniske og sosiale eksperter — har sine «vested interests» knyttet til de former for problembehandling og -løsning som nettopp de kan mestre, og man risikerer at der blir en avgrunn mellom de politiske (dvs. byråkratiske) avgjørelser og samfunnsmedlemmenes preferanser. Konsekvensen av dette byrå-

<sup>21</sup>) H. H. Gerth, C. Wright Mills. From Max Weber, s. 229.

<sup>22</sup>) Ibid., s. 226.

<sup>23</sup>) R. Michel. Political Parties. The Free Press, Illinois 1949.

kratiske formynderskap kan både bli politisk apati og tendenser til spontane, «utenomparlamentariske» aksjoner «fra nedan».

c. *Fremmedgjørelsesproblemer.*

Mens demokratiproblemene slik vi har omtalt dem ovenfor først og fremst er «politiske» problemer som har med innflytelsen på samfunnets og organisasjonenes disposisjoner å gjøre, er der visse sider ved byråkratiet som direkte har med organisasjonsmedlemmenes *opplevelse av sin egen situasjon* å gjøre. Stikkordmessig, og med fare for å forfalle til bruk av motepregede klisjéer, kan vi sammenfatte dette som byråkратиets *fremmedgjørende* effekter. Byråkratiet medvirker på flere måter til at medlemmene opplever seg selv mer som funksjonerende gjenstander eller instrumenter enn som handlende og velgende personer. Hvis vi tar utgangspunkt i Blauners<sup>24</sup>) operasjonalisering av fremmedgjørelsesbegrepet, kommer vi frem til følgende virkninger av en sterkt byråkratisert organisasjon:

Innordningen under reglene og i de strengt foreskrevne roller fører til en opplevelse av *maktesløshet* som blokerer individets kontroll over dets egne handlinger; det reduseres til et passivt objekt.

Arbeidsdelingen og spesialiseringen fører til en manglende oversikt over arbeidets betydning i en større sammenheng (for individet og/eller samfunnet), noe som gjør at arbeidssituasjonen oppfattes som *meningsløs*.

Byråkратиets upersonlige preg og dets ubetingede krav om «effektivitet» (rasjonell ressursutnyttelse for å fremme organisasjonens mål) kan føre til at individet unnlår seg en personlig tilslutning til organisasjonen (noe byråkratiet heller ikke krever). Denne splittelsen mellom individet og det større sosiale system kan medføre en mangel på internaliserte normer (normløshet, «anomi»), som igjen kan gi seg utslag i forskjellige former for *sosial isolasjon* (ritualisme, tilbaketrekning)<sup>25</sup>).

Maktesløsheten og meningsløsheten i arbeidssituasjonen fører til at arbeidet blir et middel (f.eks. til å tjene penger) snarere enn et mål i seg selv. Mennesket blir ikke lenger istand til å bekrefte og fortolke seg selv i den

<sup>24</sup>) R. Blauner. *Alienation and Freedom. The Factory Worker and his Industry.* The University of Chicago Press, Chicago 1964, s. 32-33. I denne boken forfekter forøvrig Blauner det syn at fremmedgjørelsesproblemerne er nær sammenknyttet med den teknologiske utvikling, og at man under en langt fremskreden teknologi (f.eks. i høyt automatisert produksjonsindustri) vil få mindre fremmedgjørelse enn under »midlere« fremskredne teknologiske betingelser (f.eks. i sterkt mekanisert industri).

<sup>25</sup>) R. K. Merton. *Social Theory and Social Structure*, s. 215-248.

konkrete, øyeblikkelige situasjon (arbeidssituasjonen), og blir dermed *fremmed overfor seg selv* («self-estrangement»).

Som en sammenfatning kan man si at byråkratiseringen medfører en splittelse mellom individet og dets arbeide (p.g.a. regelbundetheten og arbeidsdelingen) og mellom individet og de andre individer i det sosiale system (p.g.a. de avpersonaliserte relasjoner). Forholdet mellom mennesket og dets omgivelser (arbeidet, andre mennesker) er dermed blitt ribbet for et emosjonelt innhold og er istedet blitt instrumentelt. Mennesket opplever seg selv som en «ting» i forhold til sine omgivelser og dermed i siste instans — fordi det bare kan utvikle og bekrefte sin identitet i forhold til en omverden — en ting eller et objekt i sin egen bevissthet snarere enn et subjekt, et «jeg».