

Max Webers bureaukratianalyse: Misforståelser og muligheder

Bøje Larsen

1. Indledning: Den snævre bureaukrati-fortolkning ¹⁾

Max Webers bureaukratimodel er en af de oftest nævnte modeller i den organisationssociologiske litteratur. I en undersøgelse af bidragene til Handbook of Organizations fandt James March således (1965 s. XII), at Weber var en af de hyppigst citerede forfattere overhovedet ²⁾. Ser man specielt på lærebøger og oversigtsværker i organisationsteori, kan man næsten altid gå ud fra, at Webers model omtales.

Den *måde*, bureaukratimodellen omtales på i sådanne fremstillinger, er ofte rituel og misvisende. Det ser ud, som om modellen *må* med, ofte i et af de indledende kapitler, hvor den omtales overfladisk og tendentiøst, hvorefter den fejes af bordet som et forældet, let prøjsisk præget museumsstykke. Fremstillingen repræsenterer ofte det, vi i det følgende vil kalde den »snævre bureaukrati-fortolkning«.

Her er nogle eksempler på den snævre fortolkning ³⁾:

»Det systematiske studiet av organisationer är av jämförelsesvis färskt datum och kan sägas ha börjat med Max Weber, som vid sekelskiftet ut-

1) Jeg takker Jens Hohwü, Finn Junge-Jensen og J. C. Ry Nielsen for kommentarer til artiklens første udgave.

2) Max Weber levede fra 1864 til 1920. Hans arbejder om bureaukrati stammer fra hans seneste livsår. Af Weber er til skandinaviske sprog bl. a. oversat »Den protestantiske etik og kapitalismens ånd«, Fremad 1972 (i hovedteksten betegnet PE) og artikelsamlingen »Makt og byråkrati«, Oslo, Gyldendal 1971, hvori bl. a. findes Webers længste samlede fremstilling af bureaukratianalysen. For en mere generel indføring i Webers tankeverden henvises til Fivelsdals introduktioner i de to nævnte bøger. Webers bureaukratimodel er i øvrigt behandlet på skandinavisk af Hegland (1976), der giver en nuanceret fremstilling, selv om der også her er spor af den bureaukratifortolkning, der kritiseres i foreliggende artikel. En vigtig empirisk undersøgelse er Lunds nye doktorafhandling (1979). Blandt oversættelserne kan nævnes Albrow (1972), der giver en bred – til tider forvirrende bred – oversigt over forskellige bureaukratiopfattelser og -kritik. En nærmest fuldstændig bibliografisk oversigt over Webers arbejder er indeholdt i Käsler (1975). I Seyfarth og Schmidt (1977) findes endvidere en fortegnelse – med mere end 2.300 numre – over sekundærlitteraturen om Weber. Af den del af sekundærlitteraturen jeg kender, kan jeg anbefale artikelsamlingen af Mayntz (1971), hvis man ønsker et overblik over organisationssociologiens forståelser (og misforståelser) af Weber, og Beetham (1974) og Mommsen (1974), der »læser« bureaukratianalysen i sammenhæng med Webers politiske sociologi og analyser.

3) Hentet fra nogle elementære fremstillinger, hvor den snævre fortolkning ofte står klarest (Ramström 1964, s. 9 - 10; Genefke 1970, s. 143 - 144; Rubinowitz 1968, s. 15).

veclade sina teorier om »det byråkratiska systemet« I modsats till vad man nu vanligen anser, såg Weber i byråkratin den ideala formen för ett effektivt tilvartagnade av de mänskliga ressurserna. Storföretagets organisation var för honom en väloljad maskin, vilken genom ett komplicerat system av formella regler, rapporter, kommunikationskanaler och strikt avgränsade ansvarsområden skulle garantera största möjliga effektivitet. Därvid bortsåg han dock från individernas begränsningar och från deras möjligheter att genom olika åtgärder sätta den formella organisationen ur spel«.

»Teorien koncentrerer sig i vid udstrækning om at give regler for arbejdsdeling, ansvarsområder, kommunikationsregler og beslutningsregler, og virksomheden får karakter af en perfekt fungerende maskine, hvori det forudsættes, at de ansatte gør, som de skal.

Webers formål er at undersøge, i hvilken udstrækning en stram forud tilrettelagt arbejdsgang giver en rationel løsning af de problemer, en stor virksomhed står overfor. Weber mener selv, at den bureaukratiske organisation er den bedste – selv om han ynker de mennesker, der skal arbejde i den.

Efterhånden er man blevet klar over, at de stramt tilrettelagte forretningsgange gør organisationen stiv, således at prisen for »orden« ofte er »mangelnde effektivitet«, ligesom der ofte – f. eks. ved indførelse af nye regler i forbindelse med reorganisering – har vist sig at forekomme en række ikke-ønskede bivirkninger«.

»Samfundsklimaet var autoritært, og det faldt ganske naturligt at udforme større organisatoriske enheder inden for industri og administration efter de samme principper, der rådede inden for institutioner som hæren og den katolske kirke.

På denne basis udvikledes den bureaukratiske skole, med tyskeren Max Weber som den mest fremtrædende talsmand. Ifølge den bureaukratiske filosofi bør den formelle organisation bl. a. have følgende karakteristiske træk . . .« (herefter opregnes en række træk).

Generelt kan vi sige, at den snævre bureaukrati-fortolkning opfatter »bureaukrati« som en stram, ufleksibel, regelorienteret og menneskefjendsk organisationsform. Mere specielt kan vi karakterisere den snævre fortolkning i tre hovedpunkter:

- (1) Bureaukrati bygger (ifølge den snævre tolkning) på en menneskeopfattelse, der ikke tager hensyn til medarbejdere og klienters sociale og psykologiske behov.

- (2) Alle beslutninger i et bureaukrati træffes efter faste regler (regelorienterede beslutninger); der kan ikke udøves skøn (konsekvensorienterede beslutninger).
- (3) Weber menes at have anset et stift, formelt system (= »bureaukrati«) for mere effektivt end mere »fleksible« og »demokratiske« organisationsformer. Som følge heraf anbefalede han en bureaukratisk organisationsform.

En hensigt med denne artikel er at argumentere for, at dette faktisk er en snæver fortolkning af Max Webers bureaukratimodel, så snæver, at der er tale om en *misforståelse*.

Nu kan misforståelser ganske vist være nyttige, som Mayntz (1971) fremhæver i en tilsvarende diskussion af Weber-misforståelser. Den snævre fortolkning kan f. eks. have værdi som udgangspunkt for analyse af forskellige organisationsformers effektivitet, tilpasningsdygtighed og mere eller mindre trivselsfremmende virkninger. Men den snævre fortolkning afstumper Webers analyse. Den gør Webers analyse til en værktøjsbetragtning – skal vi lave stillingsbeskrivelser eller ej? – hvor den er ment som en analyse af tendenser i kapitalismen. Den afskærer den analyse af samspillet mellem organisationsstruktur og udviklingen på andre samfundsmæssige områder, som Weber fremhævede. Frem for alt skildrer den Webers analyse som noget uaktuelt og intellektuelt uproblematisk. Men Webers analyse er faktisk central for forståelsen af nutidige tendenser inden for f. eks. private virksomheder eller for forholdet mellem embedsmænd, politikere og borgere. Som Bruun udtrykker det (1972, s. 3):

»When Weber's ideas are extricated from later constructions and misconstructions, analysed and, whenever possible, related to each other, they turn out to possess far greater present interest than might have been expected«.

At Webers arbejder – herunder hans bureaukrati-analyse der står centralt i forfatterskabet – ikke er så intellektuelt dødt stof, som den snævre fortolkning går ud fra, fremgår bl. a. af begivenhederne ved 100-års dagen for Webers fødsel. Fivesdal skriver (1971, s. IX):

»Selv om det er gått mer enn femti år siden Max Weber døde, kan han fremdeles sette gemyttene i kok. Da tyske sosiologer sammen med prominente utenlandske gjester for noen år siden skulle feire hundreårsjubiléet for hans fødsel (1864), ble det ingen andaktsfull høytidelighet, men et jubileum i stridens tegn, med meget hissige diskusjoner mellom forskjellige sosiologiske retninger. Det internasjonale sosiologiske »establishment« var anført av bl. a. Talcott Parsons og Reinhard Bendix, mens venstre-

fløyens tropper ble ledet av Herbert Marcuse og Jürgen Habermas. Standpunktene var uforsonlige, men diskusjonene viste ettertrykkelig at Webers livsverk ikke hører hjemme på muséet, men at det fremdeles er et virksomt intellektuelt kraftfelt, et verk vi ikke kommer utenom hvis vi vil forstå vårt eget samfunns og vår egen sosiologis forutsetninger«. (Indlæg-gene på mødet findes i Stammer 1971).

En anden hensigt med denne artikel er på denne baggrund at udgrave Webers bureaukratianalyse af de gængse misforståelser og vise de *muligheder* og *inspirationer*, analysen indeholder for forståelse af nutidige forhold.

Den snævre bureaukratifortolkning river analysen ud af sammenhængen. Man har – når det går højt – læst kapitel IX, 2. afsnit i Webers ufuldendte hovedværk *Wirtschaft und Gesellschaft* (fremover WG), der er Webers længste samlede behandling af bureaukratiet. Det har man så fortolket »frit« uden at se det som en brik i Webers almindelige analyse af kapitalismen, som den f. eks. er indeholdt i WG og PE. Og man er nærmest slet ikke – men det er der i Weber-fortolkningerne også kun en begyndende tradition for – nået frem til en samlæsning med Webers såkaldte »politiske« skrifter (fremover PS), der indeholder hans vurderinger og kritik af bureaukratiet.

Denne artikel er derfor opbygget således, at der i *afsnit 2* som baggrund for diskussionen af bureaukratianalysen redegøres for Webers kapitalisme-syn. I *afsnit 3* tages bureaukrati-analysen op til drøftelse såvel ud fra WG som PS. Dette sker gennem en diskussion af de tre træk (misforståelser) i den snævre fortolkning, der formuleredes ovenfor. På denne måde søges Webers intentioner præciseret og analysens nutidige muligheder fremhævet. I *afsnit 4* berøres nogle af årsagerne til den snævre fortolknings udbredelse, og artiklens synspunkter opsummeres (figur 4), idet den snævre bureaukrati-fortolkning stilles op over for en bredere og mere Weber-ret tolkning.

2. Webers kapitalisme-analyse

Det er nok lettest at præsentere Webers kapitalisme-analyse ved først at se på den karakteristik, han giver af den »moderne« kapitalisme (vi skal senere redegøre for hans syn på den »tidlige« og »sene« kapitalisme).

Ved analysen af den moderne kapitalisme fremhæver Weber dels nogle træk på det *institutionelle plan* og dels på det *holdnings- og adfærdsmæssige plan*. Han gør mest ud af de sidste, som vi derfor især vil se på i det følgende. Hvad angår det institutionelle plan – »form«-siden som Weber udtrykker det – fremhæver han bl. a., at der, hvad angår de økonomiske aktiviteter, er foregået en koncentration af produktionsmidlerne på ganske få hænder, og at der modsat er skabt en gruppe af formelt frie arbejdere, der sælger deres arbejdskraft. Der er sket en adskillelse af husholdning og erhvervsaktivitet, opstået masseproduktion og massesalg.

2.1. Begrebet »formel rationalitet«

På det holdningsmæssige og adfærdsmæssige plan – eller som Weber udtrykker det: vedrørende »kapitalismens ånd« – er der et helt centralt begreb, som Weber anvender til at beskrive den moderne kapitalisme. Der er tale om et nøglebegreb, der går som en rød tråd gennem Webers analyser af en række forskellige samfundsområder. Det drejer sig om hans opfattelse, at denne kapitalisme er præget af »rationalitet«, at der er sket en *rationalisering*. Hvad mente Weber hermed?

Weber skelner for det første mellem *formel rationalitet* og *materiel rationalitet*. I forbindelse med *økonomiske aktiviteter* definerer han formel rationalitet (WG s. 44 - 45) som det omfang, i hvilket det teknisk er muligt og faktisk praktiseres, at der foretages beregninger, kvantitative nøjagtige opgørelser, kalkulationer omkring aktiviteterne og deres virkning. Økonomiske aktiviteter materielle rationalitet består derimod i, om de formår at frembringe og fordele sådanne økonomiske goder (varer, tjenesteydelser), at det ud fra et eller andet værdisynspunkt er tilfredsstillende. Og givet antallet af mulige værdisynspunkter (lighedsideal, præstationsideal, standsmæssige betragtninger m. m.), der kan anlægges, betyder det, som Weber understreger, at begrebet materiel rationalitet er mangetydigt.

Man kan nok udtrykke forskellen mellem de to begreber på den måde, at *formel rationalitet* *vedrører processen* (f. eks. beslutningsprocessen, produktionsprocessen) og foreligger, når bevidste »objektive« kalkulationer foretages, mens *materiel rationalitet* *vedrører resultatet* (beslutningen, produkterne og deres fordeling) og angiver, hvorvidt dette fra et eller andet synspunkt er rimeligt. Sondringen mellem formel og materiel rationalitet stemmer iøvrigt godt overens med Webers metodesyn: Det kan videnskabeligt fastslås, om der foreligger formel rationalitet, men det kræver en vurdering af fastslå, om en situation kan betegnes som materielt rationel. En sådan vurdering er for Weber ikke illegitim, den er snarere nødvendig, men den må ikke camoufleres som videnskab.

Det må bemærkes, at når Weber uden nærmere angivelser taler om »rationalisering«, tænker han sædvanligvis på formel rationalitet (og vi følger denne praksis). Weber mener således, at det er karakteristisk for den moderne kapitalisme, at der i stigende grad ligger nøgterne, tilsyneladende »saglige« og ekspertisebaserede beregninger, uden følelsesmæssige og sentimentale hensyn bag en række beslutninger.

Nu anvendte Weber begrebet (formel) rationalitet på mere end blot økonomiske aktiviteter bl. a. også vedrørende jura, religion, uddannelse og politik (jfr. nedenfor). Det rationalitetsbegreb, han alt i alt anvender – uden selv at sammenfatte det – er derfor noget bredere og delvis flertydigt.

I figur 1 har jeg forsøgt at skitsere nogle forskellige dimensioner i Webers bredere rationaliseringsbegreb. Mest generelt kan man sige, at rationaliserin-

gen ifølge Weber indebærer en tro på, at verden kan forstås »rationelt«, d. v. s. ved fornuftens brug, og kan kontrolleres gennem bevidste, fornuftsbaserede afgørelser (punkt 1). Dette »rationelle verdenssyn« kan bl. a. ses som en modsætning til en mystisk verdensforståelse (ukendte kræfter råder), til en fatalistisk skæbnetro og til blind lydighed over for traditioner. Denne generelle version af rationaliseringsbegrebet betoner Weber især i sine religions-sociologiske arbejder. Det andet punkt kan opfattes som en uddybning af, hvad fornuftsbaserede afgørelser indebærer: Nemlig det, at afgørelserne enten er baseret på nøje beregninger og opgørelser (det er hans definition af rationalitet ved økonomiske aktiviteter) eller på anvendelsen af et systematisk og klart formuleret regelsæt (en side af rationaliseringsbegrebet, der især får betydning for hans analyse af udviklingen i offentlige forvaltninger, retsvæsenet og musikken). I begge tilfælde baseres afgørelserne på ekspertise, enten som grundlag for de nøje beregninger eller som forudsætning for at kende, fortolke og anvende et regelsæt. En tredje dimension i det rationalitetsbegreb, Weber anvender, er, at afgørelserne træffes nøgternt, rent »sagligt« uden persons anseelse, således at der ikke tages specielle individuelle hensyn, hverken i form af positiv eller negativ diskriminering. Det reelt »saglige« (den materielle rationalitet) i en sådan afgørelsesmåde og dens resultater er der ikke hermed taget stilling til.

Figur 1: Webers rationaliseringsbegreb

Rationaliseringen indebærer	I modsætning til
1. En tro på at verden kan forstås rationelt og kontrolleres gennem bevidste afgørelser	Mysticisme Fatalisme At følge traditionen
2. At afgørelser træffes på basis af beregninger eller ud fra et systematisk opbygget regelsæt. I begge tilfælde under anvendelse af »ekspertise«	Løse skøn fra gang til gang Amatørisme Dilettanteri
3. At afgørelser træffes »sagligt«, d. v. s. »uden persons anseelse«	Nepotisme, rimelighedsbetragtninger, individuelle hensyn

Weber pegede endvidere på – og var bekymret for – at i *praksis* vil de organisationer, der varetager disse rationelle overvejelser d. v. s. bureaukratierne, let kunne manipulere med sådanne »saglige« grunde. Denne *manipulation* sker ofte til bureaukraternes egen fordel. Weber taler i denne forbindelse om bureau-

kraternes tendens til selvforherligelse og bedreviden. Rationalitetstendensen indebærer imidlertid, at selv om afgørelser ikke træffes på rationel måde, så må de i det mindste begrundes ud fra »saglige« og »objektive« kriterier, fordi dette er det legitime handlemønster.

Til sidst kan der være grund til at understrege, at Webers rationalitetsbegreb ikke må forveksles med »rationalisering« i betydningen *arbejdsomorganisering* ved hjælp af tids- og metodestudier, indførelse af forskellige former for akkord og kontrolsystemer etc. Man kan kun sige, at rationalisering i denne betydning *kan* være ét eksempel – et ekstremt eksempel – på de tendenser, Weber tænkte på. Han siger et sted (WG s. 686):

»... man kalkulere i stigende grad ved hjælp af egnede målemetoder den enkelte arbejder og hans rentabilitetsoptimum på samme måde som med et hvilket som helst materielt produktionsmiddel. Den på dette grundlag opbyggede rationelle afretning og indøvelse af arbejdspræstationerne fejrer de højeste triumfer i form af det amerikanske system »scientific management«⁴⁾.

»Scientific management« er den amerikanske ingeniør F. W. Taylors oprindelige betegnelse for det, der nu sædvanligvis betegnes rationalisering (= arbejdsomorganisering). Men selvom rationalisering i denne betydning er et *eksempel* på det, Weber fremhævede, er Webers rationaliseringsbegreb både bredere og mere komplekst og bør derfor holdes ude fra det her nævnte begreb.

2.2. Rationalisering på mange områder

Rationalisering kan som nævnt ses som et nøglebegreb i Webers analyse af den moderne kapitalisme. Begrebet karakteriserer en udvikling, der ifølge Weber er foregået på *mange af samfundslivets områder*.

På de *økonomiske aktiviteter* område mener han således *ikke*, at det særligt karakteristiske ved den moderne kapitalismes virksomheder er deres profitstræben. Stræben efter vinding eller profit har ifølge Weber eksisteret i andre tidsperioder end under den moderne kapitalisme og eksisterer under den moderne kapitalisme ikke blot hos virksomheder, men også hos læger, kunstnere, røvere og tiggere. Det karakteristiske for de moderne virksomheder er derimod den *måde*, hvorpå profitstræbet udfoldes (og holdningerne til dette profitstræb – jfr. nedenfor om »kald« og »legitimitet«). Profitten efterstræbes nemlig på en rationel måde. Dette ser Weber blandt andet udtrykt i moderne virksomheders forfinede bogføring og statistik, nu om dage støttet af edb, af raffinerede markedsundersøgelsesteknikker og planlægningsmetoder. Og illustreret ved den systematiske anvendelse af en lang række ekspertgrupper til at betjene disse teknikker og i en villighed til at lade vante metoder, person-

4) Alle oversættelser fra WG og PS er foretaget af mig. BL.

lige hensyn og rimelighedsbetragtninger vige for resultaterne af nøgterne ekspertberegninger.

Inden for *uddannelsesområdet* betyder rationaliseringen, at der uddannes systematisk skolede og specialiserede fagfolk. Der satses på uddannelse snarere end dannelse. Resultatet er specialiserede, diplomhavende bureaukratiaspiranter – »Berufsmenschen«. De samme træk er kommet til at præge de kapitalistiske landes *videnskabelige udvikling*, hvor det eksperimentelle og det matematisk eksakte er blevet en hovedhjørnestein ikke blot inden for naturvidenskaberne (som Weber fremhævede), men i en vis udstrækning i dag også inden for samfundsvidenskaberne.

Det er også en udvikling, der har berørt den *offentlige forvaltning og retsvæsenet*. For, som Weber ræsonnerer (PE s. 11), når de kapitalistiske virksomheder har brug for kalkulerbarhed internt, kræver de også et »sagligt« og forudberegneligt forvaltnings- og retsvæsen. Forvaltningen er blevet bureaukratiseret, og retsvæsenet har udviklet sig mod at lægge vægt på formel retfærdighed i forhold til gældende love. Også på *kunstens* område ser Weber en rationaliseringstendens, og han har især analyseret det, han kalder »den rationelle harmoniske musik« med dens harmonilære, generalbassystem, orkesteropbygning og noteskrift. *Religionen* afmystificeres, trossætningerne systematiseres, »sekte« bliver til »kirke« d. v. s. bureaukratiseres. Også det *politiske system* under den moderne kapitalisme – det parlamentariske massedemokrati med dets partier der »rationelt« søger støtte på vælgermarkedet – ser Weber som udtryk for en rationaliseringstendens.

2.3. *Kald*

Hvad angår de økonomiske aktiviteter under den moderne kapitalisme, er der udover rationaliseringstendensen et træk, som Weber stærkt fremhæver. Det drejer sig om, at den rationelle profitstræben, der karakteriserer denne kapitalisme – kapitalismens ånd – ikke blot beskriver udbredte adfærdsformer, men under den moderne kapitalisme er blevet en *etik*, et *kald*, er blevet *legitimt* – noget den enkelte føler må og bør følges. Eller med mere moderne sprogbrug: den rationelle nytte- og profitorienterede holdning er (blevet) internaliseret. Dette er efter Webers opfattelse sket i et sådant omfang, at disse holdninger og normer – såvel profitstræbet på det økonomiske område som den rationelle indstilling – er blevet mål i sig selv, der realiseres så vidt, at det er hinsides al »rationalitet« og »nytte«. Kapitalismens formelt rationelle holdning har derfor i Webers øjne også noget irrationelt over sig (se f. eks. PE s. 29).

2.4. *Webers udviklingsanalyse*

I den hidtidige fremstilling er til stadighed understreget, som Weber gør det, at der tales om den *moderne* kapitalisme. Hermed antydes, at Weber også forestillede sig andre udviklingsstadier i kapitalismen. Weber opererede da

også i sine analyser med et treleddet skema, som nok mest logisk kan benævnes på den måde, det traditionelt omtales i tysk nationaløkonomi (f. eks. Sombart 1925):

Frühkapitalismus (»den tidlige kapitalisme« – Weber anvendte selv hyppigst dette begreb, enkelte gange begrebet »den førrationalistiske kapitalisme«).

Hochkapitalismus (»højkapitalismen« – Weber anvendte her hyppigst udtrykket den »moderne kapitalisme«, men også enkelte gange begrebet »højkapitalismen«).

Spätkapitalismus (»senkapitalismen« – Weber anvender vist ikke dette begreb, men taler i stedet om den »sejrende kapitalisme«, den »nutidige kapitalisme«).

Lad os først se på, hvad der *adskiller den tidlige kapitalisme fra ikke-kapitalistisk aktivitet* (se her og i det følgende figur 2). På »form«-området (det institutionelle plan) fremhæver Weber som nævnt en række træk, der karakteriserer den moderne kapitalisme (et fåtal der ejer produktionsmidlerne, et flertal formelt frie arbejdere, adskillelse af husholdning og erhverv, masseproduktion, rationel arbejdsorganisation m. m.).

Figur 2: Webers udviklingsmodel

	Ikke-kapitalisme	Tidlig kapitalisme	Moderne kapitalisme	Sen-kapitalisme
»Form« (institutionelle plan)	mange mulige formtræk		få ejere af produktionsmidler, arbejdere sælger arbejdskraft, adskillelse af husholdninger og erhverv m. m.	
»And« (holdnings- og adfærdsmæssige plan)	Ikke profit-stræben	Ikke-legitim og ikke-rationel profit-stræben	Legitim og rationel profit-stræben Protestantisk arbejds-etik	Ikke-legitim rationel profit-stræben »Protestantisk arbejds-tempo« uden etik

Det fremgår af Webers behandling af den tidlige kapitalisme, at disse formtræk ikke nødvendigvis behøver at være til stede, for at vi kan tale om kapitalisme. Og han analyserer faktisk en lang række af de mulige formtræk i førrationalistiske perioder.

Det afgørende ligger snarere på »ånds«-siden (det holdnings- og adfærdsmæssige plan), hvor det, der er særpræget for kapitalisme og kapitalistisk aktivitet til forskel fra ikke-kapitalisme, for Weber er, om der er tale om *profit-stræben*. At arbejde for at tilfredsstille sine og sin families minimale og traditionsbestemte behov og ophøre dermed, når disse er opfyldte, repræsenterer den alternative holdning. Når Weber afgrænser kapitalisme således, er det klart, at han fremhæver, at (tidlig) kapitalisme forekommer i næsten alle tidsaldre og kulturkredse (men selvfølgelig ikke *altid* i alle kulturkredse) – i Kina, i antikken, i Romerriget og i middelalderen.

Det, der karakteriserer denne *tidlige kapitalisme i forhold til den vesterske moderne kapitalisme*, er, at det under tidlig kapitalisme er en profitstræben, der *ikke* er rationel (igen: formel rationel) og *ikke legitimeret* (d. v. s. denne stræben har ikke »kalds«-præg og er ikke en etik).

Hvad angår rationaliteten er det således ifølge Weber karakteristisk for den tidlige kapitalisme, at man ikke anvendte de nøgterne beregninger over for forskellige muligheder, der er karakteristisk for den moderne kapitalisme. En form for tidlig kapitalisme kalder Weber for »*traditionel kapitalisme*« og nævner f. eks. (PE s. 38) den måde, forlæggere (d. v. s. arbejdsgivere der lod udføre hjemmearbejde til fast pris inden for tekstilindustrien) tidligere arbejdede på. Den ånd, der besjælede disse handelsfolk, var ikke den moderne kapitalismes ånd, men »den traditionelle livsholdning, profittens traditionelt fastsatte størrelse, den traditionelle arbejdsindsats, den traditionelle forretningsførelse, de traditionelle relationer til arbejderne og til den stort set traditionelle kundekreds, de traditionelle metoder ved kundehvervning og afsætning« (PE s. 38). En anden form for tidlig kapitalisme, der heller ikke har det rationelle præg, er »*røverkapitalismen*«, der forsøger at udnytte alskens spekulative og politisk betingede chancer.

Hvad angår legitimiteten: det at spare, at investere, at sælge dyrt og til så mange som muligt og at købe billigt, kort sagt at tilstræbe profit, er efter Webers opfattelse det hæderlige og respektable under den moderne kapitalisme. Men en sådan holdning »ville i oldtiden såvel som i middelalderen være blevet fordømt som udtryk for den mest smudsige gerrighed og for en slet og ret uværdig tænkemåde« (PE s. 31). Griskheden og pengebegæret hos visse grupper i disse kulturer kunne måle sig med vor, men det *afgørende* er, at det da højst blev tolereret og snarere krævede tilgivelse, mens det i den moderne kapitalisme er vejen til hæder.

Et andet særpræget »ånds«-træk ved den moderne kapitalisme i forhold til andre perioder er det, Weber kalder »*den protestantiske arbejdsetik*«, som

han ser som den moderne kapitalismes typiske indstilling til arbejdet. Disse holdninger, der også repræsenterer en etik, et kald, under den moderne kapitalisme, fordrer af arbejderen såvel som af forretningsmanden, at han er en samvittighedsfuld, sparsommelig og puritansk slider.

Mens Weber gjorde meget ud af at beskrive den moderne kapitalisme og analysere den i et historisk perspektiv, d. v. s. at sammenligne den med tidligere kapitalistiske og ikke-kapitalistiske former, gør han kun enkelte antydninger vedrørende *senkapitalismen* – den »nutidige kapitalisme«. Forskellen mellem denne og den moderne kapitalisme synes ikke primært at knytte sig til »form«-siden, men til »ånds«-siden, hvor det er hans antagelse, at de holdninger, der er indeholdt i »kapitalismens ånd«, taber deres kaldskaraktter. Det karakteristiske er derfor (for at anvende en bogtitel fra den Marx- og Weber-inspirerede senere tyske sociolog Jürgen Habermas), at der er »*legitimationsproblemer i senkapitalismen*«. Det betyder dog ikke, at den kapitalistiske ånds (øvrige) typiske holdninger forsvinder. Der stræbes fortsat efter profit, nu ikke fordi det er legitimt, men fordi det er nødvendigt. Formelt rationelle fremgangsmåder anvendes stadig, ikke fordi vi mere tror på dem, men fordi de er effektive. Og vi er ikke slidere som ud fra et kald (den protestantiske arbejdetik), men på grund af omstændighederne. Vi er tvunget til at følge kapitalismens ånd, hvis vi vil overleve, den forrige generation ville følge den.

Dette er Webers teoretiske skema. Ethvert af dets tre kapitalisme-kategorier udelukker de andre. Og ethvert er formuleret som et *ideal-type*-begreb i Webers forstand af dette udtryk, d. v. s. som en abstrakt, forenklet og skarpt opstillet tankemodell. Det var Weber meget om at gøre at holde den teoretiske analyse adskilt fra den empirisk-realistiske. Hvad der ikke er muligt på det teoretiske plan, kan derfor meget vel være muligt i den empiriske virkelighed. Her genfindes de forskellige kapitalismestadier ikke nødvendigvis i deres rene former, men snarere i forskellige blandingsformer, således at vi må tale om grader af moderne kapitalisme, af senkapitalisme m. v.

I den empiriske virkelighed kan alle tre kapitalismestadier også forekomme *samtidig* – på et og samme tidspunkt i et og samme samfund. Ser vi f. eks. på den måde, små *autoreparatører og smede i landdistrikter og udkantområder* endnu i dag arbejder på, har dette ofte væsentlige træk af traditionel (d. v. s. »tidlig«) kapitalisme. Husholdning og erhverv er her kun svagt adskilt. Ofte foregår aktiviteterne under samme tag, hustruerne hjælper med, og arbejdstiden er ikke fast afgrænset. Der er en traditionel kundekreds, som der ikke gøres særlige anstrengelser for at udvide. Forretnings- og arbejdsmetoderne er også førrationalistiske: der kalkuleres ikke strengt på tids- og materialeforbrug, der nærmest vurderes skønsmæssigt i den enkelte situation og i forhold til den enkelte kunde. Den løbende bogføring er i praksis kun en huskeliste over kreditorer og debitorer og årsregnskabet nærmest pro forma. Arbejds-

tempoet er roligt og giver plads for afbrydelser. Forholdet til kunderne er ikke strengt forretningsmæssigt og segmenteret (som blot et køber-/sælgerforhold), men mere diffust og individualiseret. Heroverfor står det moderne autoværksted, der tilhører den moderne kapitalisme, med dets arbejdsdisciplin, arbejdsedler, akkordsatser, faste priser og ensartede kundebehandling. Med dets »taxametrering«, som Sombart et sted siger om sådanne processer.

3. Bureaukratianalysen

3.1. Indledning

Bureaukratiet er ifølge Max Weber den forvaltningsform, der vinder frem i såvel offentlige som private organisationer i takt med og forårsaget af den moderne kapitalismes fremtrængen. Weber mente, at denne organiseringsform i stigende grad præger og vil præge såvel offentlige som private organisationer, der således i stigende grad vil komme til at ligne hinanden. Bureaukratiet var for ham et eksempel på den rationaliseringstendens, men også det kaldspræg, den moderne kapitalisme indebærer. Hvad angår rationaliseringen, er der tale om et nøgternt nærmest upersonligt system baseret på »saglige« beregninger og overvejelser foretaget af heltidsansatte specialister. Og kaldspræget kommet til udtryk ved, at det er en legitim struktur. Men dette må forstås rigtigt. Det er ikke således, at Weber (selv) mente, at dette var en legitim struktur, d. v. s. i overensstemmelse med ret og rimelighed. Men han fremsætter den hypotese, at denne struktur under den moderne kapitalisme typisk af f. eks. de ansatte opfattes som ret og rimelig (legitim). At de ikke (alene) underkaster sig p. gr. a. ydre tvang, men i vidt omfang (også) ud fra en indre overbevisning om, at sådan bør tingene være organisatorisk og arbejdsmæssigt.

Vor drøftelse af bureaukratimodellen er som nævnt struktureret efter de tre ovenfor nævnte typiske bureaukratimisforståelser.

3.2. Hensyn til medarbejdere og klienter

Misforståelse: Bureaukrati bygger på en menneskeopfattelse, der ikke tager hensyn til medarbejdere og klienters sociale og psykologiske behov.

Det drejer sig her om den misforståelse i den snævre tolkning, at bureaukratimodellen indebærer en antagelse om, at f. eks. de ansatte må kontrolleres for at bestille noget, samt at denne organisationsform ikke giver plads for psykologisk udfoldelse og social kontakt. Bureaukratiet indebærer ifølge den snævre tolkning en X-teori om mennesket – det er »dumt og dovent og vil ledes« (McGregor 1960). Dette opfattes da ofte som en »forkert« eller i alt fald umenneskelig menneskeopfattelse, hvis efterlevelse fører til vantrivsel. Det følger af denne misforståelse, at bureaukratiet stilles op over for og i modsæt-

ning til f. eks. Rensis Likerts »overlappende gruppestruktur«, der antageligvis skulle tilgodese sociale behov (kontaktbehov) eller organisationsformer byggende på en større eller mindre grad af individuelt (Herzberg) eller gruppemæssigt selvstyre.

Fremhæver Weber ikke ofte, at der, som bureaukratiseringen og rationaliseringen skrider frem, er stadig mindre plads til en »individuelt differentieret handlemåde« (f. eks. WG s. 687)? Og hævder Weber ikke, at bureaukratiet er en strengt upersonlig og følelseskold maskine? F. eks.:

»Dets specielle egenart, som kapitalismen byder velkommen, udvikler sig til større fuldkommenhed, jo mere det »afhumaniseres«, d. v. s. jo mere fuldstændigt det formår at udelukke kærlighed, had og alle rent personlige og overhovedet alle irrationelle, følelsesmæssige forhold, som unddrager sig kalkulation, fra arbejdsudførelsen«. (WG s. 563).

Hvor er så misforståelsen? Der er her tale om en vigtig skelnen for forståelsen af Weber. Det, der *ikke* er plads til i bureaukratiet, er ganske rigtigt den *individuelt* og spontant udformede handlemåde bestemt af personlige venskabsbånd, personlig hengivenhed, personlige opfattelser og ønsker. Og der er heller ikke plads til *ikke-kalkulerbare* følelser, *uberegneligt* had og kærlighed. Ikke-kalkulerbare. Læg mærke til indskuddet i citatet ovenfor »... som unddrager sig kalkulation...«. Det er nøgleordene. Heraf følger omvendt, at f. eks. psykologiske og sociale behov og forhold i høj grad kan inddrages i et bureaukрати, for så vidt disse forhold underkastes rationel beregning – og det forudser bureaukratianalysen en stigende udbredelse af. Denne »kalkulation« er på ingen måde bundet til den snævre menneskeopfattelse, som den primitive bureaukratifortolkning ser impliceret i bureaukratimodellen.

At sociale og psykologiske forhold ikke er udelukkede, fremgår f. eks. direkte af Webers diskussion af rationaliseringen inden for moderne krigsorganisationer. Weber argumenterer her for, at bureaukratiseringen og sagliggørelsen af disse organisationer *ikke* betyder, at »moralske« faktorer og forhold som entusiasme og hengivenhed udelukkes:

»Tværtimod: enhver moderne krigsføring overvejer netop de »moralske« elementer i troppernes præstationsevne, ofte mere end alle andre faktorer (og) arbejder med emotionelle midler af enhver art.... Det sociologisk afgørende er imidlertid...: at alt og netop også disse »imponderabilier« og irrationelle, emotionelle elementer »kalkuleres« rationelt, i det mindste i princippet lige som man kalkulerer det mulige udbytte af kul- og jernlejer« (fremhævelse i originalen – WG s. 688).

Citatet illustrerer, at det afgørende *ikke* er, at sociale og psykologiske forhold udelukkes, men den *måde*, de behandles på. Den måde, mennesker »kalkuleres« på i bureaukratiet, svarer i Webers øjne til den naturvidenskabelige og

økonomiske beregning af udbyttet af naturforekomster. Vi kan også her erindre om et tidligere anført citat om Scientific Management (afsnit 2.1), hvor han sammenligner menneskekalkulationen med den måde, man kalkulerer et rentabilitetsoptimum for »et hvilket som helst materielt produktionsmiddel«. Det, der går ud fra, er ikke mennesket (medarbejderen, klienten) som individuel størrelse, men som type, som en ting, som en maskine karakteriseret ved forskellige (herunder også psykologiske og sociale) lovmæssigheder.

I sin analyse af tingsliggørelsen i det kapitalistiske samfund opfatter den ungarske marxistiske sociolog Georg Lukacs netop inddragelsen af arbejderens »psykiske« forhold i virksomhedernes bevidste planlægning som et udtryk for *tingsliggørelse*. Dette stiller Lukacs over for at opfatte og behandle arbejderen som individuelt individ (Lukacs 1971, s. 145 - 6). Dette er en sontring, som Lukacs – der i sine unge år var elev af og ven med Weber – har overtaget direkte fra Weber. Og det er denne sontring og dette særprægede træk, Weber ønsker at fremhæve.

Det er en misforståelse at sige, at der i bureaukratiske organisationsformer ikke (kan) tages hensyn til f. eks. medarbejdernes sociale og psykologiske behov. Det kan der i høj grad. Hvis en given virksomhed eller forvaltning i sin organisations- og arbejdstilrettelæggelse går ud fra en X-teori, d. v. s. negligerer sociale og psykologiske behov med deraf følgende vantrivsel, er dette ikke udtryk for, at organisationen er bureaukratisk, men sandsynligvis for at den ikke er bureaukratisk nok. Den er nemlig dillettantisk, idet den ikke drager nytte af de nyeste erkendelser inden for arbejdspsykologi og motivationsteori.

Det karakteristiske er ikke, hvad der antages om mennesket, men at den givne menneskeopfattelse lægges til grund for systematiske beregninger og planlægningsforsøg. Og Webers analyse antyder tendensen til, at psykologiske og sociale forhold *i stigende grad* kalkuleres nøgternt og nærmest videnskabeligt. Og dette på en måde, hvor mennesker ikke opfattes og ikke behandles individuelt, men behandles som naturgenstande på samme måde, som naturvidenskaberne ser på den fysiske natur, økonomerne på afkastet fra en kulmine og landbrugseksperter på kreaturer i en moderne, videnskabeligt drevet, trivselsrigtig kostald.

På Webers tid var den moderne forretningsbogføring i de mest avancerede virksomheder allerede vidt udviklet. Denne forretningsbogføring henviser Weber til som et tegn på rationaliseringen under den moderne kapitalisme. Det, som Weber personligt kun havde mulighed for at se de svage første tegn på, forudsiger hans analyse ikke desto mindre: nemlig den store udvikling, der er sket i registrerings-, planlægnings- og ændringsmetoder på det ikke-økonomiske område. Mens samfundsvidenskaberne i Tyskland på Webers tid nok bedst kan karakteriseres som kulturræssonnerende – og en sådan karakteristik gælder da også Webers egne arbejder – er der i de mellemliggende år ikke mindst i USA sket det, at fag som f. eks. psykologi og sociologi for

store deles vedkommende har fået et langt mere *instrumentelt sigte*. Der er blevet udviklet måle- og forandringsteknikker, som har fundet omfattende anvendelse inden for offentlige og private virksomheder. Vi står nu i en situation, hvor f. eks. de mest avancerede virksomheder ikke alene udarbejder økonomiske regnskaber, men også sociale regnskaber. Vi har fået udviklet raffinerede psykologisk baserede personalebedømmelsesmetoder⁵⁾, og fra den smågruppe-sociologiske forskning er der blevet udviklet effektive sociale forandringsteknikker (sensitivitetstræning og lignende). Vi behøver ikke længere at sige, at det kun er »i princippet«, at sociale, psykologiske og emotionelle forhold kalkuleres ligesom naturforhold eller som økonomiske forhold allerede på Webers tid blev behandlet.

De »moderne« organisationsteoretikeres kritik rammer ikke Weber. Det er Webers analyse og kritik, der rammer dem. Langt snarere end at repræsentere et alternativ og modstykke til bureaukratiet er de ideer, som f. eks. Likert og Herzberg lægger frem, udtryk for tendensen til i moderne bureaukratier at udstrække den rationelle opgørelse og beregning fra de rent økonomiske områder til mellem menneskelige og psykologiske felter. Likert argumenterer således for, at virksomhederne har brug for målinger på nye områder (1961 s. 61):

»Virtually all companies regularly secure measurements dealing with end results, such as production, sales, profits, and percentages of net earnings to sales . . . Much less attention is given, however, to another class of variables . . . These variables seriously neglected in present measurements, reflect the current condition of the internal state of the organization: its loyalty, skills, motivations, and capacity for effective interaction, communication and decision-making«.

Et af hovedsigterne med Likerts arbejde er at udvikle videnskabeligt baserede måle- og forandringsteknikker vedrørende disse ikke-økonomiske variable. Og det er denne tendens til, at stadig flere forhold – også sociale og psykologiske – inddrages under den rationelt kalkulerede holdnings virkemåde, at Weber vil fremhæve.

5) Stillingsannonce i dagbladet Politiken 22.1.78: »MERCURI URVAL er en international konsulentorganisation, som har specialiseret sig i professionel personaleudvælgelse. Mercuri Urval har 11 kontorer i Europa og arbejder med opgaver i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Tyskland, Holland, Belgien og England. Vore metoder hører til de mest avancerede på markedet, og vi har gennem vort arbejde etableret et betydeligt »know how« omkring benyttelse af videnskabelige metoder og praktiske erfaringer i udvælgelsessituationen. Vi skal udvide vore aktiviteter og søger derfor unge konsulenter, København - Århus, civiløkonomer - psykologer - økonomer og andre veluddannede med sans for samarbejde. Vore arbejdsopgaver koncentrerer sig primært omkring udvælgelse til lederstillinger og stillinger inden for salg, markedsføring og andre specialfunktioner. På dette område repræsenterer vi en veludviklet speciel viden, og vi bruger nogle af de mest moderne udvælgelsesmetoder . . .«

3.3. Regler og skøn

Misforståelse: Alle beslutninger i et bureaukrati træffes efter faste regler (reglorienterede beslutninger); der kan ikke udøves skøn (konsekvensorienterede beslutninger).

Begreberne *reglorienteret adfærd* (beslutningsmåde) og *konsekvensorienteret adfærd* (beslutningsmåde) kan anvendes til at karakterisere det, som den snævre tolkning søger at fremhæve som karakteristisk for bureaukратиets beslutningsmåde. Ved den reglorienterede beslutningsmåde tænker man sig, at den enkelte beslutningstager, i dette tilfælde den enkelte bureaukrat, går frem på følgende måde: Over for en given »sag« overvejer han, hvor i regelsættet – og et omfattende regelsæt antages at eksistere – sagen bør indplaceres, d. v. s. undersøger hvilke regler, der gælder for en sag af den pågældende karakter. Når denne indplacering har fundet sted, vælger han den forholdsregel, den »løsning«, som den pågældende regel foreskriver – uanset konsekvenserne. Ved den konsekvensorienterede beslutningsmåde tænkes beslutningstageren konkret at overveje, hvilke forskellige midler (løsninger) der står til rådighed, og blandt disse vælge det, der bedst synes at opfylde de mål, beslutningstageren og organisationen søger at fremme. Vi kan i denne situation også tale om, at beslutningstageren udøver et sagkyndigt »skøn«. Selvom opfattelsen sjældent præciseres ved hjælp af disse begreber, illustrerer de meget godt den snævre fortolkning: Bureaukrati = reglorienteret adfærd. Konsekvensorienteret adfærd = ikke-bureaukrati.

Det er vor opfattelse, at dette begrebspar *ikke* belyser den forskel mellem bureaukratiske og ikke-bureaukratiske organisationsforhold og beslutningsmåder, som Weber ønskede at fremhæve. Begge beslutningsformer, og altså også konsekvensorienteret adfærd, er typiske for bureaukratier. Man kan snarere sige, at det er fællestrækkene mere end forskellene mellem disse to former, som Weber fandt interessant.

Alene en betragtning af Webers rationaliseringsbegreb må føre os til den konklusion, at der er vigtige *fællestræk* mellem de to beslutningsmåder. Begge beslutningsformer indebærer således, at der træffes »bevidste afgørelser« (punkt 1 i figur 1). I begge tilfælde forudsætter beslutningerne ekspertise og den konsekvensorienterede beslutningsform »beregninger« (punkt 2 i figur 1). Ved en konsekvensorienteret adfærdsmåde skal bruges ekspertise for at opregne og bedømme forskellige muligheder. Ved reglorienteret adfærd kræves viden om bestående regler, lovgivning og præcedens – på mange f. eks. offentlige forvaltningsområder er dette hele fagstudier for sig. Hertil kommer, at beskrivelsen af den konsekvensorienterede beslutningsmåde nærmest er en parafrase af kernen i Webers formelle definition af formel rationalitet vedrørende økonomiske aktiviteter (= »beregninger« foretages). Da Weber ser bureaukratiet som organisatorisk bærer af og udtryk for rationalisering, ville det repræsentere

en gabende inkonsistens i hans analyse, hvis formelt rationelle, økonomiske aktiviteter ikke skulle anses at høre hjemme i et bureaukrati. Endelig er begge beslutningsmåder efter deres karakter egnede til at producere »saglige« beslutninger uden persons anseelse (punkt 3 i figur 1), der ikke baseres på luner eller helt personlige præferencer.

Det er korrekt, at Weber meget indgående diskuterer, hvorledes regelafgørelser er blevet dominerende på retsvæsenets område og har fået stor betydning inden for den offentlige forvaltnings område. Grunden til denne interesse fra Webers side er, at han ser regelafgørelser som et *eksempel* på og endog som den typiske form for rationalisering inden for disse områder, mens han snarere, hvad angår den private sektor og de økonomiske aktiviteter, peger på de kvantitative og ekspertmæssige beregninger som *eksempel* på og som den typiske form for rationalisering. Der er ikke tale om, at han opfatter regelafgørelser som *identisk med* rationalisering og dermed bureaukrati, således at ikke regelafgørelser skulle repræsentere ikke-bureaukrati.

Men vi er ikke henvist til blot at argumentere indirekte på dette punkt. Weber udtaler sig for så vidt klart nok om spørgsmålet, ovenikøbet i hovedafsnittet i WG om bureaukrati. Efter at have drøftet betydningen af afgørelser i henhold til faste lovregler inden for det moderne bureaukratiserede retsvæsen – hvor han faktisk så den regelorienterede metode som dominerende – skriver Weber:

»Det er dog fuldstændigt klart, at »saglighed« og »fagmæssighed« ikke nødvendigvis er identisk med, at der hersker generelle abstrakte normer. *Ikke engang* inden for moderne retsafgørelses områder«.
(Min fremhævelse. WG s. 565).

Weber slutter sin drøftelse af dette punkt således:

»Det afgørende for os er kun: at der principielt bag enhver handling i et ægte bureaukratisk forvaltningssystem ligger et system af rationelt diskuterbare »grunde«, d. v. s. enten subsumption under normer *eller* afvejning af mål og midler«.
(Min fremhævelse. WG s. 565).

Bureaukrati omfatter således såvel regelorienteret adfærd (»subsumption under normer«) som konsekvensorienteret adfærd (»afvejning af mål og midler«). Det afgørende træk, Weber vil fremhæve, er den stadige udbredelse af bevidste, ekspertise- og/eller regelbaserede afgørelsesformer uden persons anseelse.

3.4. Bureaukratiets effektivitet og Webers vurdering af bureaukratiet

Misforståelse: Weber anså et stift, formelt system (»bureaukrati«) for mere effektivt end fleksible, »demokratiske« organisationsformer. Som følge heraf anbefalede han en bureaukratisk organisationsform.

Det antages her for det første, at Weber anså bureaukratiet for den mest effektive organisationsform, som tænkes kan. Dette opfattes således, at Weber direkte eller underforstået stillede en bureaukratisk – det vil ifølge den snævre opfattelse sige en stiv, regelbunden, »mekanisk« organisationsform uden plads til sociale og psykologiske hensyn – over for det, der ifølge den snævre opfattelse anses for ikke-bureaukratiske organisationsformer, nemlig organisationsformer byggende på forskellige former for fleksibilitet, selvstyre og gruppemæssig samvirken. I denne sammenligning menes Weber at hævde, at bureaukratiet er de øvrige former overlegent, hvad angår »effektivitet«. Det hævdes sædvanligvis også, at han ikke var »klar over« de »dysfunktioner«, altså problemer som bureaukratiformen skulle være behæftet med. Det er først noget, senere organisationsforskere har fundet ud af.

Det fremgår nu undertiden af den snævre fortolkning – omend sædvanligvis underforstået – at *fordi* Weber anså bureaukratiet for en effektiv organisationsform, så gik han også ind for den, foreslog og anbefalede den. Hermed tegnes således billedet af »virksomhedskonsulenten« Weber som en skikkelse på linie med ingeniørerne F. W. Taylor og Fayol, der drev propaganda for hver deres foretrukne organisationsprincipper.

3.4.1. Bureaukratiets effektivitet

Det er nok lettest at vikle dette garnnøgle af misforståelser op ved at se på Webers synspunkter om bureaukratiets effektivitet.

Det er ikke helt galt at hævde, at Weber anså bureaukratiet for en effektiv organisationsform. I en vis forstand kan man sige, at »bureaukrati« – d. v. s. idealtypen, ikke nødvendigvis ethvert faktisk ministerium eller forretningsorganisation – i Webers analyse *pr. definition* er »effektiv«. Webers analyse kan nemlig tolkes således, at det er hans intention at vise, hvorledes effektivitet som praksis og frem for alt som idé og norm (»kald«) er trængt ind i den vestlige kultur, og hvorledes den spreder sig fra område til område under den moderne kapitalisme. Bureaukratiet er da effektivitetsidéens udtryk på organisationslivets område ⁶⁾.

6) Spørgsmålet om bureaukratiets »effektivitet« er i sig selv et spørgsmål i bureaukratiets ånd. Det er netop kun under den moderne kapitalisme, som Weber ser den, at organisationsformer vil blive vurderet ud fra, om de er »effektive« snarere, end om de ud fra religiøse, standsmæssige eller traditionelle betragtninger er tilfredsstillende. At spørgsmålet om forskellige organisationsformers »effektivitet« er blevet et nøglespørgsmål i forskning og praksis – hvad det kun i meget ringe grad var på Webers tid – ville Weber kunne se som en bekræftelse på sin udviklingsanalyse.

Nu anvendte Weber ganske vist sjældent eller aldrig begrebet »effektivitet«. Det nærmeste begreb i Webers vokabular er (*formel*) *rationalitet*. Hvis begrebet »effektivitet« i dets moderne betydning antages at henvise til forholdet mellem anvendte midler og opnåede resultater, er »effektivitet« og (*formel*) *rationalitet* imidlertid i mange henseender beslægtede begreber. Dog med den nuanceforskel, at *rationalitet* henviser til processen – at der overvejes, bruges ekspertise, hensigtsmæssige midler etc., mens effektivitet vel må antages at henvise til en vurdering af sluttilstanden – at der *er* blevet valgt hensigtsmæssige midler.

Der er især to steder (i WG), hvor Weber direkte udtaler sig om bureaukratiets »effektivitetsmæssige« egenskaber.

Det ene sted, hvor Weber direkte henviser til begrebet *formel rationalitet*, lyder i en ret direkte oversættelse af originalens knudrede sprog således (WG s. 128):

»Den rent bureaukratiske – altså den bureaukratisk-monokratiske ⁷⁾ – aktmæssige forvaltningsform er efter al erfaring den form for magtudøvelse, der hvad angår præcision, stadighed, disciplin, stramhed og pålidelighed, altså beregnelighed for magthaverne og interessenterne, præstationernes intensitet og omfang, *formel* universel anvendelighed på alle opgaver, og hvad angår mulighederne for rent *teknisk* at gøre præstationerne perfekte, i alle disse henseender, den mest formelt *rationelle* form for magtudøvelse«.

Det andet sted uddyber Weber denne karakteristik, idet han skriver (WG s. 561 - 562):

»Den afgørende grund til den bureaukratiske organisationsforms fremtrængen er fra gammel tid dens rent *tekniske* overlegenhed over enhver anden forvaltningsform. En fuldt udviklet bureaukratisk mekanisme forholder sig til disse andre former på nøjagtig samme måde, som en maskine til de ikke-mekaniske produktionsmetoder. Præcision, hurtighed, entydighed, sagkyndighed, kontinuerlighed, diskretion, ensartethed, streng underordning, færre gnidninger, mindre sagmæssige og personlige omkostninger – disse faktorer optimaliseres ved en streng bureaukratisk, specielt ved en monokratisk forvaltning udøvet af skolede embedsmænd – *sammenlignet med* (min fremhævelse – BL) alle kollegiale, æres- og bierhvervsformer for forvaltning. I det omfang det drejer sig om komplicerede opgaver er betalt bureaukratisk arbejde ikke alene mere præcist, men i sidste ende endog ofte billigere end det formelt ubetalte æreserhvervsarbejde«.

7) Monokratisk: med én »top«.

For Weber er bureaukratiet således den formelt mest rationelle og den teknisk mest overlegne forvaltningsform. Hermed mener Weber også at sige, at den *kun* er den *teknisk* mest effektive organisationsform. At bureaukratier ikke er begavet med en overpolitisk indsigt og på ingen som helst måde automatisk indebærer materiel rationalitet, som mange af Webers hovedsageligt højreorienterede fagfæller mente (Beetham 1974 s. 63 - 64). Selv om den snævre fortolkning ikke får denne nuance med, er det overvejende korrekt at hævde, at Weber anså bureaukratiet for »den mest effektive« forvaltningsform.

De væsentlige misforståelser begynder ved spørgsmålet om, hvad Weber *sammenlignede med*. Opfattelsen, at bureaukratiet er den »mest effektive« forvaltningsform, får først mening, når det specificeres, hvilke alternative forvaltningsformer der tænkes på. Her antager den snævre opfattelse – ofte underforstået – at Weber sammenlignede bureaukratiet med »moderne« organisationsformer byggende på »fleksibilitet«, på gruppearbejde, på større eller mindre grad af gruppemæssigt eller individuelt selvstyre eller på ikke-regelorienterede beslutningsmåder. Dette er noget vrøvl. Disse forskellige organisationsformer og -strukturer vil sædvanligvis repræsentere forskellige varianter af bureaukrati d. v. s. organisationsforhold, hvor beslutningerne træffes, og sagerne bearbejdes (eller søges truffet og bearbejdet) bevidst og systematisk på grundlag af indsamlet viden og opgørelser og af heltidsantatte, trænede folk.

Det var ikke forskellene mellem en firkantet komandovej og tværgående samarbejde, som Weber ønskede at fremhæve. Heller ikke forskellen mellem beslutningssituationer præget af et fuldkomment regelsæt og situationer, hvor en sagkyndig og trænet medarbejder vælger løsninger ud fra en konkret vurdering af forholdene. Disse distinktioner er udmærkede og nyttige. De er blot ikke relevante for Webers hensigter. Han analyserede de fælles grundtræk ved disse forskellige bureaukratiske »varianter«.

Det, som Weber sammenlignede med, var de forvaltnings- og organisationsformer, som bureaukratiet historisk set har og er ved at afløse. Weber diskuterede flere sådanne *før-bureaukratiske forvaltningsformer*. F. eks. organisationsmønstre byggende på tradition, vanemæssige og helliggjorte måder at gøre tingene på – dette er f. eks. den måde han beskriver »förrationalistiske« forretningsorganisationsformer på. Eller organisationer der er bundet sammen af hengivenhed for lederen, og hvor afgørelserne præges af personlige hensyn og gunstbevisninger. Det Weber imidlertid oftest nævner som modstykke til bureaukratiet, især i forbindelse med analyser af udviklingen inden for den offentlige administration, er forvaltning baseret på ikke-ansatte ikke-eksperter, hvor de, der udfører arbejdet, altså er lægmænd, der arbejder i hæders- eller bierhverv – *dilettantforvaltning*.

Som det tydeligt fremgår af Webers tekst – se f. eks. sidste del i sidste citat ovenfor: »... sammenlignet med alle kollegiale, æres- og bierhvervsformer for forvaltning ...« – mener Weber, at bureaukratiet *teknisk set* er en sådan dilet-

tant-forvaltning« overlegen. En sådan dilettantforvaltning kan – afhængig af hvordan den nærmere er beskaffen – i mange henseender siges at være »bedre« (materiel mere rationel) end bureaukratiet – den kan måske være mere fantasirig, mere i overensstemmelse med folkeviljen eller mere materiel retfærdig, men det, Weber vil fremhæve, er, at en bureaukratisk forvaltning er dilettantforvaltningen teknisk set overlegen – den er hurtigere, præcisere og mindre omkostningskrævende.

Det er bl. a. på grund af denne overlegenhed over dilettantforvaltning, at bureaukratiet har vundet frem. Weber (WG s. 128):

»Udviklingen af »moderne« organisationsformer på alle områder (stat, kirke, hær, parti, virksomhed, interesseorganisation, forening, stiftelse, og hvad det nu måtte være) er simpelthen identisk med udviklingen og væksten i bureaukratisk forvaltning: dets opståen er f. eks. kimcellen til den moderne vestlige stat. Man skal ikke ud fra alle tilsyneladende modtilfælde, hvad enten det er kollegiale interessent-repræsentationer eller parlamentariske udvalg eller »råds-diktaturer« eller hæderserhverv eller lægdommere eller andet, og især ikke ud fra jamren over det »hellege bureaukrati« lade sig bedrage et øjeblik: Alt *kontinuerligt arbejde* udføres af *ansatte i kontorer*. Vort samlede dagligliv er bestemt af disse rammer Man har kun valget mellem »bureaukratisering« og »dilettantisering« af forvaltningen, og det store middel til den bureaukratiske forvaltnings overlegenhed er *fagviden*«

Et andet sted karakteriserer Weber lægmandselementets rolle i moderne bureaukratiske organisationer, især i partier og interesseorganisationer således (PS s. 329):

»Det reale arbejde i alle organisationer udøves således i stigende grad af betalte ansatte og arbejdskraft af enhver art. Alt andet er eller bliver i stigende grad appretur⁸⁾ og reklame«.

Modstykket til bureaukrati var for Weber således forvaltningsformer baseret på blandinger af traditionalisme, personlige hensyn og frem for alt præget af dilettantisme. Det var i forhold til sådanne forvaltningsformer, at Weber anså bureaukratiet for mere effektivt.

8) Appretur: overfladebehandling

3.4.2. Et eksempel på en bureaukratiseringsproces: Detailhandelen

Webers tankegang kan belyses med et eksempel. Vi kan f. eks. se på den bureaukratisering, der er sket inden for *detailhandelen*⁹⁾.

I detailhandelen, især inden for distributionen af fødevarer, er der i årene efter Anden Verdenskrig sket en såkaldt »strukturrationalisering«, hvor en lang række enkeltstående detailforretninger – ismejerier, kolonialforretninger – er blevet afløst af især supermarkeder. Denne udvikling kan anskues som en bureaukratiseringsproces i Webers forstand. For en oversigt over den følgende fremstilling henvises til figur 3.

*Ismejeriet*¹⁰⁾ ejedes af dem, der udførte arbejdet. De beskæftigede var både arbejdere og ansatte. Både hvad angår de anvendte produktionsmidler (lokaler, telefon, bil etc.) og f. eks. hvad angår arbejdstid, var der næppe noget klart skel mellem arbejde og privatliv. I *supermarkedet* ejes produktionsmidlerne af andre end dem, der udfører arbejdet.

Figur 3: »Ismejeriet« og »supermarkedet«

	»Ismejeriet« førbureaukratisk	»Supermarkedet« bureaukratisk
Ejerskab	Ejes af dem, der arbejder i virksomheden	Ejerskab adskilt fra medarbejderskab
Privat/firma	Diffus grænse f. eks. vedrørende produktionsmidler og arbejdstid	Skarp grænse
Arbejds- og kompetance- deling	Uovervejet, traditionalistisk	Systematisk og sagkyndigt tilrettelagt
Arbejdsopgaver	Varetages »diletantisk«	Varetages af »eksperter«
Forholdet til kunderne	Individualiseret	Alle behandles ens

9) I min artikel »De folkevalgtes reducerede indflydelse i det kommunale skatteligningsarbejde«, Økonomi og Politik, nr. 2, 1979, s. 3 - 24, gennemgås lidt mere udførligt et andet eksempel – nu fra et offentligt forvaltningsområde – på en bureaukratiseringsproces.

10) »Ismejeriet« (der også repræsenterer kolonialforretningen) og »supermarkedet« anvendes i det følgende som idealtpe-begreber d. v. s. forenkede, skarpt optrukne modeller.

Dette træk fremhæver Weber ofte som en forudsætning for bureaukratiet – som rent ansatte er »bureaukraterne« tvunget til at underkaste sig disciplinen. Produktionsmidlerne anvendes kun i begrænset omfang til de ansattes »private« formål, ligesom arbejdstiden er klart afgrænset.

Hvad angår arbejds- og kompetancedelingen i ismejeriet var denne hyppigt uovervejet, traditionelt bestemt og farvet af, at det var mand og kone, der – måske sammen med hjemmeboende børn – drev forretningen. Kønsrollemønstre og traditionel familiestruktur bestemmer således i vidt omfang arbejds- og myndighedsdelingen – hustruen gør rent, manden laver regnskab og køber ind etc. Traditionalisme snarere end rationel tilrettelæggelse. I supermarkedet – såvel i den enkelte forretning som i kædehovedkvarteret – er bevidst defineret en række »stillinger«, der søges besat med de sagligt set bedst kvalificerede, hvor de particularistiske familiemæssige bånd i ismejeriet forhindrer noget sådant.

En række af ismejeriets funktioner varetages dilettantisk og traditionalistisk. Indehaveren og hans familie forestår selv indkøb, regnskab, »reklame«, forretningsindretning, salg, efteruddannelse og arbejdsdeling. I supermarkedet er ethvert af disse områder overladt særligt trænede ansatte – især i supermarkedskædernes hovedkvarterer. Vi finder her som heltidsansatte eller hyret fra servicefirmaer »indkøbere«, testlaboratiemedarbejdere, regnskabs- og edb-specialister af enhver art, reklame-folk, lay-out-specialister, uddannelses- og personalespecialister o. s. v. Professionalismen og kalkulationen gennemtrænger således hvert led af supermarkedets arbejdsmåde. Selv de mindste detaljer som den enkelte vares optagelse i sortimentet og fysiske placering i forretningen er resultatet af nøje, måske kvantitative overvejelser.

Man skal ikke lade sig narre af tilsyneladende »tilbageskridt« i denne proces. Når supermarkeder og lavprisvarehuse i deres salgslokaler opretter »mini-butikker«, f. eks. for »ung mode«, vin, kosmetik eller ost, har dette intet med de gamle detailhandelsforretninger at gøre. Ethvert træk ved disse butikker i butikkerne – fra det forsænkede loft, over den dæmpede musik, den pseudo-individuelle betjening til varesortimentet – er nøje gennemkalkuleret og ekspertmæssigt analyseret. Der er intet traditionelt, reelt individuelt eller dilettantisk ved disse handelsformer.

Forholdet til kunderne i ismejeriet var i et vist omfang individualiseret – kunderne behandledes ikke nødvendigvis ens ud fra et sæt af faste principper. Dette kom f. eks. til udtryk ved kreditgivning, der i ismejeriet byggede på løse skøn og individuelle hensyn eller fordomme. I modsætning hertil gælder der sædvanligvis i supermarkedet den faste regel, der administreres uden persons anseelse, at der ikke ydes kredit ¹¹⁾. Forholdet til kunderne i supermar-

11) I stormagasiner – en anden bureaukratiseret detailhandelsinstitution – ydes typisk kredit, men her er afgørelsen overladt til en særlig sagkyndig »kontoafdeling«, som ved hjælp af systematiske oplysninger – f. eks. fra kreditoplysningsbureauer – og på basis af en fast kreditpolitik tager stilling til kreditgivningen.

kedet er endvidere strikt handelsmæssigt, hvor det i ismejeriet kan omfatte flere dimensioner (gensidig hjælp, sympati, fjendskab m. v.).

Webers analyse sigter på at fremhæve, at supermarkedets organisation er ismejeriets teknisk overlegen. Det er i denne sammenhæng *ikke* afgørende, om man i supermarkedet arbejder med selvstyrende grupper i forskellige afdelinger, om supermarkedsledernes kompetance er stor eller lille, eller om der er en flydende arbejdsdeling inden for reklameafdelingen. Og det er *ikke* afgørende om man i supermarkedet går på kurser i organisationsudvikling og tager afstand fra et »stift bureaukratisk system«, eller om man tilbyder stillingsbeskrivelser, klare kommandoveje og faste regler. I det omfang disse organisationsforhold overhovedet har noget med bureaukratianalysen at gøre, er det alene på den måde, at hvis de er rationelt tilrettelagt – f. eks. på basis af analyser og forslag udarbejdet af ansatte eller hidkaldte konsulenter – styrker snarere end svækker de supermarkedets bureaukratisk karakter.

3.4.3. Webers holdning til bureaukratiet

Vi kan nu gå videre og se på den misforståede antagelse, at Weber ikke var klar over en række af de interne »dysfunktioner« i bureaukratiet – effektivitetshæmmende træk – som en række forskere har påpeget.

Der er for det første det problem, at nogle af de »dysfunktioner«, som den snævre fortoldning regner med er problemer, der opstår ved praktiseringen af den snævre bureaukratimodel. Dette gælder således de problemer, der er knyttet til en strikt anvendelse af et omfattende regelsæt, til en skarpt fastlagt arbejds- og myndighedsdeling og til praktiseringen af et system, hvor der ikke tages psykologiske og sociale hensyn. Af gode grunde analyserede Weber ikke de dysfunktioner, der måtte følge i kølevandet på sådanne træk, for disse træk var ikke centrale for hans bureaukratimodel.

Det er imidlertid rigtigt, at Weber ikke i større omfang analyserede »indre« problemer i en bureaukratisk organisationsform. Det var heller ikke hans intention. Hovedsigtet med hans arbejde var derimod historisk-komparativt med fokus på, hvorledes samfundet og dets institutioner (retsvæsen, familien, de politiske institutioner, religionen, den private og offentlige administration og produktion) set under ét – har udviklet sig.

For at bruge nogle moderne udtryk: Weber ønskede at analysere *udviklingen* på »makro-plan«, ikke problemer på »mikro-plan« under givne historiske forudsætninger. Hvad der således er udtryk for en bevidst intention, et valg, opfatter den snævre bureaukrati-fortolkning – for hvilken mikro-spørgsmål overhovedet kun synes at eksistere – som en undladelsessynd.

Dette betyder ikke, at Weber anså bureaukratiet og dets fremmarch som problemløs. Tværtimod. Men hans vurdering af bureaukratiet var ikke knyttet til, om det repræsenterede en effektiv organisationsform, eller om det i større eller mindre grad indebærer utilsigtede effektivitetshæmmende bivirkninger.

Den snævre bureaukratfortolknings fortalere her derimod ofte netop dette vurderingsmæssige ståsted: hvis bureaukrati er eller var en »effektiv« organisationsform, så er den også »god«, kan anbefales og er i det hele taget værd at stræbe efter. Hvis det i større eller mindre grad er en ineffektiv organisationsform, må den forkastes. Det er også derfor, den snævre fortolkning har så svært ved at forstå Weber. Når de ser, at Weber anså bureaukratiet for en effektiv organisationsform (selv om det som nævnt typisk misforstås, hvad han sammenlignede med), glider det let derhen, at Weber anbefalede bureaukratiet, at dette var hans »organisationslære«.

Afgørende for Webers bedømmelse af bureaukratiet var snarere, hvorledes bureaukratiseringen især i den offentlige forvaltning påvirker samfundets politiske system ¹²⁾. I dette perspektiv så han bureaukratiet som en konstant trussel mod *individuel frihed og politisk demokrati*.

Bureaukraterne, d. v. s. embedsmændene, har for Weber en naturlig interesse i kontrolfrihed og i at udbygge og befæste deres egen magtstilling. Ud fra disse interesser og ved hjælp af hemmelighedskræmmeri, intriger og på grund af overlegen fagkyndighed *kan* de tilrive sig magten fra de nominelle magthavere, hvad enten disse udgøres af et folkevalgt parlament, en medlemsvalgt bestyrelse eller for den sags skyld af lønmodtagerrepræsentanter i en virksomheds bestyrelse eller borgere i en ligningskommission. Et bureaukrati, der på denne måde har taget magten over de nominelle magthavere, et bureaukrati der er blevet til embedsmandsvælde, ser Weber som en »livløs maskine« og som »stivnet ånd«. På samfundsplan fører et sådant magtforhold til en »øvrighedsstat«, hvor borgerne er »retsløse« og »ufri« og »forvaltes« som en flok køer, og hvor eventuelle folkevalgte køres af embedsmændene.

Hvis et ukontrolleret bureaukrati d. v. s. et embedsmandsvælde først får lov til at vinde fodfæste, vil det være et »stålhus«, der ikke bryder sammen af sig selv før hele den kultur, det tilhører, bukker under.

Disse problemer mente Weber ikke kunne løses ved forsøg på at »afskaffe« bureaukratierne eller ved »afbureaukratisering«. Noget sådant anså han for illusorisk. Den bureaukratiske organisationsform vandt for ham at se frem med jernhård ubønhørlighed bl. a. på grund af bureaukratiets rent tekniske overlegenhed. (Bureaukratiets effektivitet er derfor for Weber i modsætning til den snævre fortolknings fortalere *en del af problemet*). Det der for ham at se var brug for var en stærk udefra kommende ikke-bureaukratisk f. eks. politisk kontrol.

12) De synspunkter, der refereres her og i det følgende, kommer stærkest til udtryk i en berømt artikel »Wahlrecht und Demokratie in Deutschland«, PS s. 245 - 291, hvor Weber i forbindelse med diskussionen om Tysklands forfatning efter Første Verdenskrig argumenterede for et parlamentarisk-demokratisk regeringssystem. Artiklen har stået centralt i flere nyere (om-) fortolkninger af Webers macrosociologi f. eks. i to arbejder, vi har henvist til et par gange ovenfor, nemlig Beethams og Mommsens.

Både den politiske højre- og venstrefløjs forslag til samfundsopbygning, anså Weber, ville indebære kimen til en forstærket bureaukratisering uanset modsatrettede intentioner. Weber bedømte således, at udviklingen i Sovjetunionen ville gå i retning af en styrkelse snarere end en svækkelse af staten og dens forvaltningsapparat. Og hvad angår dele af den tyske højrefløjs forslag om »organiske« og »korporative« samfundsformer, mente Weber, at dette ville bidrage til at udvikle snarere end afvikle en bureaukratisk øvrighedsstat. (Begge prognoser har slået til).

I debatten om Tysklands forfatningsform efter Første Verdenskrig indtog Weber det (i tyske akademiske kredse iøvrigt overordentligt upopulære) standpunkt, at kun en almindelig valgret, et parlament med vidtgående beføjelser over for administrationen og en stærk folkevalgt præsidentinstitution (svarende til f. eks. systemet i USA) kunne holde bureaukratiet i skak. Desværre gjorde Weber ikke meget ud af at generalisere og analysere denne »løsning« f. eks. hvad angår ikke-statslige bureaukratier.

Sammenfattende om Webers holdning til bureaukratiet kan vi sige, at han så bureaukратиets fremtrængen som en potentiel trussel mod individuel frihed og demokrati. Han frygtede den ukontrollerede magt, der derved samledes på få hænder. Denne fare kunne for ham at se ikke afværges ved »afbureaukratisering«, men kun ved en stærkere politisk og folkelig kontrol med de bureaukratiserede institutioner.

4. Afslutning

Et spørgsmål, som denne undersøgelse rejser, men kun skitse-mæssigt kan antyde svaret på, er: Hvorfor er den snævre bureaukrati-tolkning så udbredt?

Flere faktorer spiller formentlig en rolle. For det første er der generelt tale om, at studiet af klassikerne degenererer inden for (organisations)sociologien. Det gælder ikke blot Weber, men også f. eks. Michels, Taylor, Mayo (og Hawthorne-forsøgene) og endog nyklassikere som f. eks. Burns og Stalker (The Management of Innovation) for blot at nævne nogle, der indgår i organisationsteoriens autoriserede forhistorie. De præsenteres hyppigt på anden-, trediehånd i færdigpakket, brugsparat og steriliseret udgave. Ud fra ret formelle kriterier – som Kuhn (1977) f. eks. nærmest anvender – kan dette ses som udtryk for en vis »modenhed« i disciplinen. Enhver begynder ikke selv »forfra« fra klassikerne, men bygger videre på bestående traditioner, hvori klassikerne allerede er indordnede. At noget sådant er ved at ske, forekommer oplagt, men at det uanset retningen af disse traditioner bør hædres med udtrykket »modenhed«, forekommer diskutabelt.

Disse indtil for få år siden dominerende traditioner inden for faget udgør en anden forklarende faktor. Webers historisk-komparative intentioner er ganske enkelt vanskelige at indpasse i de ret pragmatiske, indadorienterede styre-

teorier, som i en årrække har domineret store dele af organisationssociologien¹³⁾. Konsekvensen heraf er, at man har måttet læse Weber meget selektivt – typisk som en tidlig organisationslæreprædikant – for overhovedet at få ham med.

I denne forbindelse spiller det – som en tredje faktor – nok en rolle, at skandinavisk organisationsforskning (som anden samfundsvidenskab) i årene efter Anden Verdenskrig har været stærkt præget af engelsksproget (især amerikansk) forskning. Selv Weber-forståelsen er hovedsageligt blevet formidlet ad denne vej snarere end gennem studier af Webers arbejder direkte eller fra tyske forskningstraditioner. Dette har bl. a. medvirket til den pragmatiske og styringsorienterede farvning af Weber-forståelsen, der omtales ovenfor, som er særligt typisk for amerikansk organisationsteori (og anden samfundsvidenskab). Det har yderligere betydet, at Weber hyppigt er blevet fortolket af forfattere, der ikke kendte det intellektuelle miljø og de tankeretninger, som Weber også i sin bureaukratianalyse på nogle punkter var del af og videreførte og på andre punkter vendte sig imod.

Hertil kommer endelig rent sproglige barrierer for amerikanske men hyppigt også for skandinaviske forskere. Det er f. eks. bemærkelsesværdigt, at en samlet oversættelse til engelsk af Webers arbejder først i disse år er på vej. Webers såkaldte »politiske skrifter« (senere udgiveres udtryk), der som nævnt indeholder Webers stærkeste kritik af bureaukratiet, er vist først for få år siden blevet tilgængelige på engelsk.

Der er næppe tvivl om, at den snævre bureaukratifortolkning er en misforståelse af Webers intentioner. Forlader vi imidlertid Weber som udgangspunkt, leder denne artikel frem til, at der er (mindst) to tolkninger af bureaukrati-begrebet. Disse to tolkninger – den snævre bureaukratifortolkning og denne artikels bureaukrati-fortolkning er opsummeret i *figur 4*.

Selv om den snævre tolkning ikke er i overensstemmelse med Weber, kan den alligevel være nyttig i visse sammenhænge. Den fokuserer på den organisationsinterne struktur i et statisk perspektiv. Dens væsentligste problem eller vurderingskriterium er »effektivitet«. Dens subsidiære problem er »trivsel«. Ved analyser inden for disse rammer og især i pædagogisk sammenhæng, kan den snævre fortolkning være et godt udgangspunkt og skræmmebillede. Fortolkningen omfatter nemlig en række meget udbredte organisationsmyter om, at orden, plan, regler, hierarki og formalisering er hensigtsmæssige måder at organisere på. Myter som det fra flere synspunkter er værd at tage op til debat.

13) Mortensen (1977) giver en rammende beskrivelse og kritik af disse traditioner.

Figur 4: To bureaukratimodeller

	»Den snævre bureaukrati- fortolkning«	Denne artikels bureaukrati- fortolkning
Grundopfattelse af bureaukratiet	Stram, ufleksibel, regelorienteret og menneskefjendsk organisationsform	Sagkyndige ansatte der træffer formelt rationelle beslutninger
Sigte	Organisationslære	Analyse af udviklingen under kapitalismen
Menneskemodel	Snæver, tager ikke hensyn til sociale og psykologiske behov (X-teori)	Mennesket behandles som objekt, såvel dets materielle som sociale og psykologiske behov kalkuleres nøgternt
Beslutninger	Træffes efter faste regler	Træffes efter faste regler <i>eller</i> på grundlag af sagkyndige, velover- vejede skøn
Problem	Effektivitet (trivsel)	Magt (tingsliggørelse)

Den bredere bureaukratifortolkning, vi har argumenteret for i denne artikel, tager et andet udgangspunkt. Den fokuserer på organisationsformernes udvikling i et kapitalistisk samfund, på den rationaliseringsproces, som stadig flere organisationer præges af, og som stadig omfatter flere *områder* (f. eks. sociale og psykologiske relationer) inden for organisationslivet (og samfundslivet). Fortolkningen peger på, hvorledes denne rationaliseringsproces indebærer en tingsliggørelse af sociale relationer, en ændring i retning af upersonlig og ekspertbaserede afgørelsesformer både som ideal og virkelighed og en magtfor skydning fra nominelle politiske eller folkevalgte magthavere til embedsmænd. Det er på disse områder, at Webers bureaukratianalyse har alt for upåagtede muligheder for forståelsen af nutidige forhold.

Litteraturhenvisninger

- Albrow, Martin:* Bureaucrati – et hovedbegreb i samfundsdebatten, Fremad, København 1972.
- Beetham, David:* Max Weber and the Theory of Modern Politics, Allen & Unwin, London 1974.
- Bruun, H. H.:* Science, Values and Politics in Max Weber's Methodology, Munksgaard, København 1972.
- Fivelsdal, Egil:* Om Max Webers sociologi, s. IX - XXVIII, i Max Weber: Makt og byråkrati, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1971.
- Genefke, Jens:* Organisationsudvikling i perspektiv: Teorier om virksomhedsledelse, i Fl. Balvig: Organisationsudvikling, LOK, København 1970.
- Hegland, Tore Jacob:* Byråkratiet – egenskaper og problemer, findes bl. a. i Finn Junge-Jensen og J. C. Ry Nielsen (red.): Klassisk organisationsteori, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 3. udgave, København 1976, s. 45 - 58.
- Kuhn, Thomas S.:* The Essential Tension, University of Chicago Press 1977.
- Käsler, Dirk:* Weber Bibliographie, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, vol. 27, nr. 4, 1975 s. 703 - 30.
- Likert, Rensis:* New Patterns of Management, McGraw-Hill Company, New York 1961.
- Lukacs, Georg:* Historia och Klassmedvetande, Bo Cavefors, Stockholm 1971 (original: Geschichte und Klassenbewusstsein, 1923).
- Lund, Reinhard:* Centralisering og bureaukratisering, Nyt Nordisk Forlag, København 1979.
- March, James G.:* Introduction, i March (ed.): Handbook of Organizations, Rand McNally & Company, Chicago 1965.
- Mayntz, Renate:* Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, i Mayntz (hrsg.): Bürokratische Organisation, Kiepenheuer & Witsch, 2. oplag, Köln-Berlin 1971, s. 27 - 35.
- McGregor, Douglas:* The Human Side of Enterprise, McGraw-Hill Company, New York 1960.
- Mommsen, Wolfgang J.:* The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber, Harper & Row, New York 1974.
- Mortensen, Nils:* Samfundsudvikling og virksomhedsorganisation – en teoretisk skitse med illustrationer, i Sociologiske perspektiver på arbejde og produktion i 70'ernes Danmark, udgivet af Dansk Sociologforening, København 1978, s. 249 - 283.
- Ramström, Dick:* Administrativa processer, Svenska Bokförlaget, Stockholm 1964.
- Rubenowitz, Sigvard:* Personaleledelse og arbejdspsykologi, Steen Hasselbalchs Forlag, København 1968.
- Seyfarth, Constans & Gert Schmidt:* Max Weber Bibliographie: Eine Dokumentation der Sekundärlitteratur, Enke, Stuttgart 1977.
- Sombart, Werner:* Prinzipielle Eigenart des modernen Kapitalismus, i Grundriss der Sozialökonomik. IV. Abteilung, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1925.
- Stammer, Otto (ed.):* Max Weber and Sociology Today, Basil Blackwell & Mott, Oxford 1971.
- Weber, Max:* Wirtschaft und Gesellschaft, 5. reviderede oplag, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1972 (1. oplag 1922) – i teksten betegnet WG.
- Weber, Max:* Gesammelte Politische Schriften, 3. oplag, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1971 (1. oplag 1921) – i teksten betegnet PS.
- Weber, Max:* Makt og byråkrati, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1971.
- Weber Max:* Den protestantiske etik og kapitalismens ånd, Fremad, København 1971 – i teksten betegnet PE.