

Mads Leth Felsager Jakobsen

Bureaukratisering som begreb: Fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt

Bureaukratisering er et velkendt, men også tvetydigt begreb. Det bruges ofte som politisk skældsord for vækst i regler og offentlige hierarkiske organisationer, der skaber ineffektivitet, ufleksibilitet og lav responsivitet over for politikere og borgere. Denne opfattelse findes også i forskningsverdenen. Hovedargumentet i artiklen er, at denne entydigt negative opfattelse af bureaukratisering hæmmer både forskning i og en fordomsfri offentlig debat om bureaukratisering. Sammenkædningen af institutioner som regler og hierarki med negative effekter som ineffektivitet, ufleksibilitet og lav responsivitet gør bureaukratiseringsbegrebet unødigt komplekst. Det udelukker også på forhånd, at bureaukratisering kan have positive effekter. Artiklen tilbyder i stedet en weberiansk-inspireret definition af bureaukratisering, der i højere grad er forenelig med centrale teorier om bureaukratisering og ikke kun fokuserer på negative effekter. Bureaukratisering er en proces, hvor organisationer og individer i stigende omfang underlægges regler og inddrages i hierarkiske organisationsformer. Definitionen udvikles på baggrund af en teoretisk diskussion af fordele og ulemper ved en række forskellige forståelser af bureaukratisering. I artiklen skitseres desuden en forskningsdagsorden for forskningen i årsagerne til bureaukratisering i Danmark.

Medarbejderne på daginstitutioner, plejehjem og sygehuse skal bruge mere tid på om-sorg og service og mindre tid på administration. Snærende regler og stive systemer må ikke stå i vejen for at yde service af høj kvalitet

(Regeringen, 2007: 124).

Bureaukratiseringen af den offentlige sektor er et velkendt klagepunkt i den offentlige debat. Det er tilsyneladende en udbredt opfattelse, at der hele tiden kommer flere administrative medarbejdere, flere regler og mere hierarki, hvilket igen skaber en ufleksibel og ineffektiv offentlig sektor, der ikke er responsiv over for borgernes og politikernes ønsker. Kritik af bureaukratisering er dog hverken af nyere eller speciel dansk oprindelse. Bureaukratisering er historisk blevet set som en fjende af både det liberale demokrati og den ægte socialisme samt som en central drivkraft bag holocaust (Du Gay, 2000; Bauman, 1989; Miller, 1977).

Det er således helt oplagt, at den danske regering har lanceret en afbureaukratiseringsreform. En sådan kan jo ikke være andet end populær. Reformen skal, som citeret ovenfor, sikre, at de offentligt ansatte kan hellige sig deres borgervendte kerneopgaver. Det forudsætter, at de administrative

opgaver reduceres, og at „stive“ systemer og snærende regler fjernes. Citatet er dermed også udtryk for en negativ forståelse af bureaukratisering. Fokus er ikke alene på regler og hierarki, men også på deres negative effekter i form af lav effektivitet og fleksibilitet. Bureaukratisering bliver dermed et politisk skældsord, som ingen kan gå ind for. En sådan negativ forståelse af bureaukratisering er også velkendt inden for forskningen i bureaukratisering (jf. Olsen, 2005; Goodsell, 2004; Du Gay, 2000; Adler, 1999; Miller, 1977; Albrow, 1970: 84-86).

Jeg vil imidlertid argumentere for, at en ensidigt negativ forståelse af bureaukratisering er problematisk på to måder. For det første hæmmer sammenkædningen af bureaukratiske træk som regler og hierarki med negative fænomener som lav effektivitet, fleksibilitet og responsivitet forskningen i bureaukratisering, da det både gør fænomenet svært at måle og forklare samt udelukker formuleringen af interessante forskningsspørgsmål om konsekvenserne af bureaukratisering. Det er problematisk på et tidspunkt, hvor man i forskningsverdenen er ved at erkende, at der er grænser for netværksstyringen og *New Public Management*-programmets lyksaligheder. Der er således god grund til at rette et fornyet og friskt blik på bureaukratisering og den bureaukratiske organisationsform (for en lignende karakteristik se Olsen, 2005). For det andet sætter den negative forståelse af bureaukratisering med sin udelukkelse af eventuelle positive effekter unødige begrænsninger på mulighederne for en fordomsfri offentlig debat om bureaukratiseringens fordele og ulemper. Efter en nyligt overstået strukturreform, politireform, retskredsreform, kvalitetsreform og gymnasiereform er der et stort behov for netop en sådan debat. Teorihistorisk er bureaukrati og bureaukratisering faktisk blevet forbundet med typisk positive værdier som effektivitet, ansvarlighed og lighed (Albrow, 1970).

Det er på den baggrund formålet med artiklen at skitsere en teoretisk ramme, der kan skabe grundlaget for en fornyet forskning i bureaukratisering og forhåbentlig derigennem også bidrage til en mere nuanceret offentlig debat om bureaukratiseringens fordele og ulemper. Konkret bidrager artiklen med en definition af bureaukratisering som en proces, hvor organisationer og individer i stigende omfang underlægges regler og inddrages i hierarkiske organisationsformer. Selvom definitionen ikke er afgrænset til den offentlige sektor, vil artiklen kun fokusere på bureaukratisering internt i den offentlige sektor og den bureaukratisering af civilsamfundet, der udgår fra det offentlige. Med det entydige fokus på regler og hierarki lægger definitionen sig i forlængelse af den weberiansk-inspirerede bureaukratiforskning, og den bliver lettere at håndtere i empiriske analyser end det negative bureaukratiseringsbegreb. Da regler og hierarki samtidig er centrale elementer i den forståelse af bureaukratisering, der præger den offentlige debat, vil forskning

baseret på denne definition også (kunne) levere indspark til debatten. Andre definitioner, der for eksempel fokuserer på størrelsen af administrative funktioner i organisationen, vil dog også kunne være frugtbare udgangspunkter for studier af bureaukratisering. Desuden skitseres der en dagsorden for den videre forskning i årsagerne til bureaukratisering.

Hvad er bureaukratisering?

Bureaukrati er ikke et entydigt begreb i litteraturen. Det er blandt andet blevet brugt som betegnelse for administration ved ikke-valgte embedsmænd, for rationelle bureaukratiske organisationer baseret på regler og hierarki og for ineffektive administrative systemer (Albrow, 1970: 82-98). De forskellige bureaukratibegreber vil her blive brugt som udgangspunkt for udarbejdelsen af en mere præcis definition af bureaukratisering. Det er en definition, der skal være forenelig med hovedteorier og begreber i den eksisterende (weberiansk-inspirerede) bureaukratiseringsforskning, og som det skal være muligt at måle empirisk.

Desuden bør definitionen også reflektere i hvert fald dele af den almindelige forståelse af bureaukrati, der præger den offentlige debat i Danmark og andre vestlige lande. Det er, at bureaukratisering betyder stigende administration, flere regler og mere hierarki, der igen har en række negative konsekvenser i form af ineffektivitet, ufleksibilitet og lav responsivitet (jf. Olsen, 2005; Du Gay, 2000). Hermed øges mulighederne for, at forskningen kan bidrage til den offentlige debat.

Bureaukrati som administration

Opfattelsen af bureaukrati som administration er blevet præciseret af Scott. Bureaukrati er i hans optik lig: „the existence of a specialized administrative staff“ (1998: 45). Det består således af administrative stillinger og aktiviteter i form af en administrativ stab, der er rettet mod organisationens egen drift. Bureaukratisering kan på den baggrund defineres som en proces, hvor den administrative stab i en eller flere organisationer vokser.

Definitionen fanger et centralt element ved den forståelse af bureaukratisering, der præger den offentlige debat, nemlig at bureaukratisering i en eller anden forstand handler om administration. Kommer der flere administrative medarbejdere, eller bruges der flere midler på internt rettede aktiviteter, er der tale om bureaukratisering. Definitionen er også delvist afspejlet i regeringens afbureaukratiseringsbegreb, hvor afbureaukratisering blandt andet handler om at reducere de ansattes administrative opgaver. Definitionen kan også omsættes til et operationaliserbart mål for bureaukratisering i for eksempel den danske offentlige sektor. Det er ud fra officielle statistikker muligt at opgøre den relative andel af ressourcer brugt på administrative

medarbejdere i offentlige organisationer (se for eksempel Blom-Hansen og Larsen, 2005).

Definition beskriver imidlertid ikke, hvad bureaukratisering mere præcist indebærer. Hvordan påvirker den organisationers og individers adfærd? Dermed bliver det en snæver definition, hvor bureaukratisering alene måles som ændringer i størrelsen af den administrative stab, mens samtidige ændringer i for eksempel regler og hierarki bliver irrelevante. Det er ellers centrale elementer både i den weberianske (se nedenfor) og den almindelige forståelse af bureaukratisering. Definitionen udgør derfor et udmærket grundlag for forskning i bureaukratisering. Men den kalder også på alternative definitioner, der indfanger andre mere centrale elementer af bureaukratiseringsfænomenet.

Det negative bureaukratiseringsbegreb

Webers bureaukratiteori har været omdrejningspunktet for en stor del af forskningen i bureaukratisering (Albrow, 1970). Et centralt element i Webers teori er begrebet om det rationelle bureaukrati, der har faste kompetenceområder, embedshierarki, skriftlighed, adskillelse af embeds- og privatsfære, teoretisk skolede embedsmænd og magtudøvelse baseret på generelle regler (Weber, 1971 [1922]: 107-109). Dette rationelle bureaukrati er en teoretisk konstruktion – en idealtipe – som virkelighedens organisationer kan nærme sig. Det gør den velegnet til at begrebsliggøre bureaukratisering som en proces, hvor der sker en bevægelse i retning af den rationelle bureaukratiske idealtipe (for beslægtede eksempler på sådanne definitioner se Bozeman og Scott, 1996: 8; Eisenstadt, 1959: 312-313). Olsen (2008: 17-18) har med udgangspunkt i Webers teori netop defineret bureaukratisering som en bevægelse mod mere regelstyring, hierarki og faglig ekspertise.

Det negative bureaukratiseringsbegreb kæder en sådan weberiansk bureaukratiseringsforståelse sammen med en opfattelse af, at bureaukratisering samtidig omfatter en række negative konsekvenser. Den falder således sammen med den i offentligheden udbredte forståelse af bureaukratisering. Bureaukratisering omfatter, jf. citatet fra regeringens afbureaukratiseringsprogram, både flere regler og mere administration samt de negative konsekvenser, dette har for leveringen af kerneydelserne til borgerne. Men den begrebsmæssige sammenkædning af bureaukratiske træk og negative effekter er også udbredt i forskningsverdenen (for diskussioner af dette se Goodsell, 2004; Du Gay, 2000; Albrow, 1970). Et konkret eksempel er Bozeman og Scotts (1996: 8) begreb om *red tape*, der er et samlebegreb for øget formalisering og formaliseringens negative effekter i form af mindre fleksibilitet.

Der er tale om et meget restriktivt bureaukratiseringsbegreb. Hverken en bevægelse mod det rationelle bureaukrati eller faldende effektivitet, fleksibi-

litet og responsivitet er i sig selv udtryk for bureaukratisering. De skal følges ad. Det gør også begrebet meget komplekst, at det både omfatter institutionel forandring – bevægelsen mod det rationelle bureaukrati – og dets effekter. Det mindsker både definitionens anvendelighed i forskning og mulighederne for efterfølgende at bidrage til den offentlige debat. Problemet kan trækkes op i fire punkter.

For det første er det negative bureaukratiseringsbegreb så komplekst, at det er svært at måle empirisk. Ikke alene skal man både måle bevægelsen mod det rationelle bureaukrati og ændringer i for eksempel effektivitet, fleksibilitet og responsivitet. Man skal også påvise, at hvis man både observerer en bevægelse mod det rationelle bureaukrati og et fald i effektivitet, fleksibilitet og responsivitet, er det førstnævnte årsag til det sidstnævnte. Det kræver en selvstændig kausalanalyse med alle de udfordringer, der er knyttet hertil (se King et al., 1994: kap. 3).

For det andet stiller kompleksiteten meget store teoretiske krav til forklaringer på bureaukratisering, hvilket begrænser mulighederne for at bidrage til den eksisterende forskning og viden. Teorier om bureaukratiseringens årsager skal på en og samme tid forklare bevægelsen mod den rationelle bureaukratiske organisationsform og de negative konsekvenser, der følger af denne bevægelse. Det er en stor teoretisk udfordring, da faktorerne bag institutionel forandring ikke nødvendigvis vil være de samme faktorer, der forklarer konsekvenserne af institutionelle forandringer. I stedet vil der være delvist forskellige faktorer på spil. Som vi skal se nedenfor, er det således ikke alle gængse teoretiske forklaringer på bureaukratisering, der også omfatter effekterne af denne.

For det tredje bliver bureaukratisering et normativt begreb, når det entydigt identificeres med ineffektivitet, ufleksibilitet og lav responsivitet. Det er værdier, som man i de fleste situationer opfatter som negative. Begrebet bliver derfor også apolitisk, idet ingen kan erklære sig for tilhængere af bureaukratisering. Men konkrete reformer, der indebærer en bevægelse mod mere bureaukrati i form af regler og hierarki, er sjældent apolitiske. Hvad nogen oplever som noget negativt, oplever andre som noget positivt. Hvis bureaukratisering afspejler særligt magtfulde aktørers interesser, vil bureaukratisering for disse aktører være lig indførelsen af nødvendige regler med positive konsekvenser, mens disse regler for mindre magtfulde aktører i stedet fremstår unødvendige og med negative konsekvenser. Kun ud fra de mindre magtfulde aktørers perspektiv kan reformerne faktisk betegnes som bureaukratisering.

En illustration på problemet er en udtalelse, som forældreorganisationen Skole og Samfund gav til en rapport fra Udvalget til afbureaukratisering af folkeskolen:

„Regler, der af ansatte i skolen opleves som bureaukratiske, er ofte indført for at sikre borgerne visse rettigheder (...) Det er derfor vigtigt at fokusere på regler, der ud fra disse betragtninger må betegnes som unødvendige, og ikke blot se på, hvad skolens ansatte eller ejere finder bureaukratisk“ (Undervisningsministeriet, 2008: 7).

Citatet illustrerer, at det negative bureaukratiseringsbegreb bliver flertydigt, når det introduceres i en verden præget af konfliktende interesser. Det er derfor et fremragende politisk skældsord, men et flygtigt analyseobjekt.

For det fjerde begrænser det ensidige fokus på de negative konsekvenser af en bevægelse mod det rationelle bureaukrati muligheden for at stille (og debattere) en række relevante spørgsmål til bureaukratiseringsfænomenet. Kan bureaukratisering både have positive og negative effekter? Hvilke samfundsgrupper styrkes og svækkes af bureaukratisering? I hvilke situationer er bureaukratisering at foretrække i forhold til andre styringsmidler? Det er alle spørgsmål, hvis besvarelse forudsætter, at bureaukratisering ikke på forhånd er defineret som et ensidigt negativt fænomen. Og det er der, hvis man tager et bredt blik på litteraturen om bureaukratisering, heller ikke grundlag for at antage.

I tabel 1 præsenteres en række af de konsekvenser af bureaukratisering, der er blevet præsenteret i den videnskabelige litteratur. De er grupperet efter, hvorvidt de har positive eller negative konsekvenser i den forstand, at de fremmer et (modsatningsfyldt) ideal om, at den offentlige sektor skal være effektiv, responsiv over for både politikere og befolkning, stå politisk til ansvar, være fleksibel, hurtig og innovativ. Desuden er effekterne opdelt efter, om de relaterer sig til forhold internt i den offentlige sektor eller til den eksterne relation mellem det offentlige og dets omgivelser. Det fremgår også af tabellen, i hvilke tilfælde der kan identificeres modsatrettede effekter i litteraturen (hvor en negativ effekt ikke modsvares af en positiv er dette angivet med ÷ og vice versa). Opdelingen er inspireret af Jørgensen og Bozeman (2003: 39-62).

Som det fremgår af tabellen, er bureaukratisering et tvetydigt begreb. Bureaukratiseringens effekter internt i den offentlige sektor er både blevet knyttet til effektivitet og ineffektivitet, høj og lav ansvarlighed, høj og lav responsivitet samt en lav innovationsevne. I forhold til den eksterne relation er bureaukratiseringens effekter både blevet identificeret som hurtighed og langsommelighed. Desuden er bureaukratisering, som beskrevet i det negative bureaukratiseringsbegreb, blevet knyttet til lav responsivitet og ufleksibilitet i forhold til borgere og organisationer, mens det samtidig også er blevet knyttet til positive værdier som lighed, neutralitet og upartiskhed. Det forekommer derfor meget problematisk at afskære forskningen i bureaukra-

Tabel 1. Udvalgte forventninger til konsekvenserne af bureaukratisering fra litteraturen om bureaukratisering

	Positive	Negative
Internt i det offentlige	Høj effektivitet Høj ansvarlighed Høj responsivitet ÷	Lav effektivitet Lav ansvarlighed Lav responsivitet Lav innovationsevne/ risikovillighed
Eksternt (borgere og organisationer)	÷ Hurtighed ÷ Lighed/neutralitet/upartiskhed	Lav responsivitet Langsommelighed Ufleksibel/formalistisk ÷

Kilder: Weber (1971 [1922]): 126; Albrow (1970: 84-86); Caiden (1991); Du Gay (2000); Nørgaard (2001); Jørgensen og Bozeman (2003); Goodsell (2004).

tisering fra også at se på bureaukratiseringens positive konsekvenser. Konsekvenser af bureaukratisering bør i det hele taget være et centralt spørgsmål for bureaukratiseringsforskningen, idet der langt fra er videnskabelig konsensus om, hvordan den offentlige sektor og regulering organiseres optimalt i forhold til at sikre blandt andet effektivitet, responsivitet og fleksibilitet (Christensen, 2003).

På baggrund af disse fire problemer ved det negative bureaukratiseringsbegreb mener jeg ikke, at begrebet udgør en brugbar definition. Definitionen er svær at omsætte i empirisk forskning, ligesom det lægger en u hensigtsmæssig sproglig begrænsning både på den offentlige debat og den videre forskning ved at definere bureaukratisering entydigt negativt.

Bureaukratisering som regler og hierarki

I stedet for at sammenkæde bevægelsen mod det rationelle bureaukрати med dettes konsekvenser kan det være vejen frem kun at fokusere på selve bevægelsen. Derved adskilles bureaukratisering fra effekterne af denne. Effekterne kan dermed også være både positive og negative, uden at det ændrer på, hvorvidt der er tale om bureaukratisering. En sådan tilgang ligger i forlængelse af Webers eget bureaukratibegreb, hvor bureaukratisering netop ikke er defineret ved sine negative konsekvenser (Olsen, 2005: 3).

Selve definitionen af bureaukratisering kan på den baggrund tage udgangspunkt i de tre centrale dimensioner for bureaukratisering, der følger af Webers bureaukratiteori, nemlig hierarki, regler og faglig ekspertise (jf.

Olsen, 2008: 17-18). Jeg vil dog argumentere for, at faglig ekspertise i mange situationer vil kunne holdes ude af definitionen. For det første vil det give et mere entydigt bureaukratiseringsbegreb, der afspejler en udbredt teoretisk tradition for at adskille styringsmodeller baseret på faglig autonomi og ekspertise fra styringsmodeller karakteriseret ved hierarki og regler (Jørgensen, 2003: 72; Nørgaard, 2001; Rothstein, 1992: 70). Sådanne indsnævring af det weberianske bureaukratiseringsbegreb har også en lang tradition inden for bureaukratiseringsforskningen (Hall, 1963). For det andet synes den almindelige forståelse af bureaukratisering i offentligheden også mere rettet mod regelstyring og hierarki end mod ekspertise. I den offentlige debat er der således eksempler på, at bureaukratisering bliver set som en modsætning til, at offentligt ansatte har autonomi til at udøve deres faglige ekspertise (Information, 2008; Århus Stiftstidende, 2007).

Med udgangspunkt i Webers bureaukrati-begreb defineres bureaukratisering derfor som en proces, hvor organisationer og individer i stigende omfang underlægges regler og inddrages i hierarkiske organisationsformer. Hierarki skal her forstås ganske traditionelt som et administrativt (monokratisk) system af formelle over- og underordningsforhold enten inden for eller mellem organisationer. Regler er formelle og bindende handlingspåbud, der regulerer og normerer enten organisationer eller individers adfærd (Schulz, 1998: 845). Det kan i den offentlige sektor rent konkret spænde fra lovgivning over bekendtgørelser til cirkulærer og overenskomster. I modsætning til forståelsen af bureaukratisering som vækst i den administrative stab siger denne weberiansk-inspirerede definition derfor også noget om, hvordan organisationer og individers adfærd bliver påvirket. Samtidig er den ikke afgrænset til bestemte administrative aktiviteter eller positioner.

Definitionen er dog ikke entydig. Udviklingen i hierarki og regler vil ikke altid bevæge sig i den samme retning, hvormed bureaukratiseringens omfang og retning kan være svær at fastlægge. På telekommunikationsområdet har privatiseringen af offentlige virksomheder for eksempel både ført til mindre offentligt hierarki og til flere regler i form af en omfattende regulering (Jakobsen, 2007). Man taler derfor også om, at områderne er blevet reregulerede (Levi-Faur, 2003). Om der er tale om bureaukratisering eller afbureaukratisering, er svært at afgøre. Argumentet i denne artikel er også blot, at man kan tale om bureaukratisering på to dimensioner.

Rettes fokus mod bureaukratiseringen af den offentlige sektor vil et eksempel på bureaukratisering ifølge denne definition være en øget regelregulering af folkeskolerne i relation til evaluering og test af eleverne. Omvendt er det udtryk for afbureaukratisering, hvis offentlige organisationer eller ansatte fritages fra et hierarki, eller der fjernes regler, som hidtil har reguleret organisationerne og de ansattes virke. Regelaspektet af bureaukratisering

ringsbegrebet er blandt andet blevet operationaliseret hos Huber og Shipan (2002), der har målt bureaukratisering som antallet af ord i love.

Definitionen omfatter principielt både den offentlige sektor og civilsamfundet. Fokus i denne artikel er dog på bureaukratisering af den offentlige sektor og den bureaukratisering, der udgår fra denne. I civilsamfundet vil bureaukratisering i dette perspektiv derfor komme til udtryk ved, at borgere, virksomheder og foreninger i stigende omfang bliver underlagt regler i form af love og bekendtgørelser m.m. fra det offentlige. Direkte inddragelse i et offentligt hierarki er dog ikke en mulighed, når det handler om aktører uden for den offentlige sektor. Her kommer bureaukratisering således kun til udtryk som regelregulering. Man kan således sondre mellem intern bureaukratisering af den offentlige sektor, der både kan bestå i regler og hierarki, og en ekstern bureaukratisering af det øvrige samfund (jf. tabel 1).

I den resterende del af artiklen vil jeg med udgangspunkt i denne definition af bureaukratisering skitsere en dagsorden for den videre forskning i bureaukratisering. Flere dagsordener er perspektivrige. Det gælder for eksempel forskning i bureaukratiseringens omfang og styrke samt forskning i konsekvenserne af bureaukratisering. Det er dog en tredje dagsorden, jeg vil forfølge her, nemlig årsagerne til bureaukratisering.

Hvorfor sker der bureaukratisering?

Olsen har karakteriseret det nuværende stade for forskningen i årsagerne til bureaukratisering på følgende måde: „... no agreed-upon empirical theory identifies the mechanisms and determinants of (de)bureaucratization ...“ (2008: 28). Samtidig er det i Danmark et ofte kontroversielt politisk emne, hvorvidt og hvorfor der sker en bureaukratisering af den offentlige sektor og samfundet. Forskning i dette emne i en dansk kontekst vil derfor både kunne levere teoretiske bidrag til forskningen i bureaukratisering generelt og indspark til den danske offentlige debat. Jeg vil på den baggrund skitsere et teoretisk grundlag for forskning i årsagerne til bureaukratisering af den danske offentlige sektor og det danske samfund. Det skal gøre det muligt at analysere bureaukratiseringens udvikling over tid, mellem sektorer og i forhold til andre lande.

Bureaukratisering, forstået som organisations- og regelændringer, er udtryk for institutionel forandring. Forklaringer på bureaukratisering kan derfor i høj grad trække på teorier om institutionel forandring (for et overblik se Campbell, 2004). Det er teorier om funktionelle behov, idéer, bureaukratiseringens egendynamik og politiske interesser.

Funktionelle teorier forklarer bureaukratisering med denne organisationsforms relative fordele og ulemper. Det gælder også Webers egen hovedforklaring på bureaukratisering: „Den afgørende grunn til den byråkratiske

organisasjon udviklet seg var fra gammelt av dens rent tekniske overlegenhet sammenlignet med enhver annen forvaltningsform“ (1971 [1922]: 126).

Den funktionelle logik går igen i moderne teorier som *principal agent*-teori og transaktionsomkostningsteori. Giné (2006) har med udgangspunkt i *principal agent*-teori forklaret bureaukratisering af den offentlige forvaltning med, at den politiske ledelse har behov for troværdigt at begrænse egne muligheder for arbitrære indgreb i forvaltningens aktiviteter og embedsmænds karriereforløb. I nogle situationer sikres det bedst gennem indførelsen af generelle regler, herunder regler om udnævnelsen af embedsmænd (for et lignende argument se Miller, 2000). Embedsmænd vil yde en større og mere dedikeret indsats, hvis de har tillid til, at forfremmelser vil ske ud fra indsats og ikke ud fra politisk tilhørsforhold. I lande med høj reformkapacitet, hvor den politiske ledelse derfor har gode muligheder for arbitrære indgreb i forvaltningen, kan bureaukratisering således være en alternativ måde at sikre den nødvendige troværdighed på.

Transaktionsomkostningsteori leverer en anden funktionel forklaring på bureaukratisering. Bureaukratisering finder sted i de situationer, hvor bureaukratiet er den organisationsform, der har de laveste transaktionsomkostninger. Bureaukratisering er her et alternativ til markedsgørelse og professionalisering. Ouchi (1980) har argumenteret for, at bureaukrati giver de laveste transaktionsomkostninger, når en organisation skal løse opgaver, hvor der både er en vis interessekonflikt mellem ledelse og de udførende aktører, og hvor det er moderat svært at overvåge disse aktørers indsats og resultater. Ved en markedsorganisering vil det i en sådan situation være svært at overvåge de mange kontrakter, og de udførende aktører vil have let ved at skjule opportunistisk adfærd. Professionalisering baseret på professionel autonomi vil ligeledes skabe store transaktionsomkostninger, da de udførende aktører, med hvem ledelsen ikke har sammenfaldende interesser, ikke kan kontrolleres. I stedet giver de klare ledelsesbeføjelser i hierarkiet de bedste muligheder for at håndtere usikkerheden i opgaveløsningen og føre en vis kontrol med de udførende aktører. Megen offentlig og privat virksomhed har en karakter, hvor en bureaukratisk organisering kan begrundes ud fra denne logik. Omvendt vil markedet have de laveste transaktionsomkostninger ved opgaver, hvor der er gode muligheder for at evaluere de udførende aktørers indsats og resultater, mens professionalisering vil sikre de laveste omkostninger i situationer, hvor man ikke kan evaluere indsats og resultater, men hvor der til gengæld er interessesammenfald mellem ledelse og de udførende aktører.

Funktionelle teorier fokuserer ligesom det negative bureaukratiseringsbegreb på bureaukratiseringens effekter. Til gengæld fokuserer de funktionelle forklaringer i høj grad på bureaukratiseringens positive effekter i form af troværdighed og effektivitet. De er dog stadig ramt af det klassiske problem

for funktionelle teorier, nemlig at de antager, at det politiske spil rent faktisk vil føre til valget af den mest effektive organisationsform. Det er en problematisk antagelse, da der sjældent vil være enighed om, hvad der i bred forstand udgør den mest effektive løsning. Teorierne er også relativt statiske. De er gode til at forklare lande- og sektorforskelle, men de har sværere ved at forklare udvikling over tid. De vil derfor næppe kunne levere en selvstændig forklaring på en mulig bureaukratisering af den danske offentlige forvaltning inden for de seneste årtier.

Bureaukratiet's egendynamik er en forklaring, der kan knyttes helt tilbage til den weberianske tese om samfundets uafvendelige bevægelse frem mod et rationalitetens jernbur. I et moderne, komplekst og differentieret samfund er bureaukratiet nemlig den mest effektive organisationsform, hvorfor den, når den først er introduceret, vil vokse yderligere og derigennem fremme rationaliseringen af samfundet (Weber, 1971 [1922]). At bureaukratisering fører til mere bureaukratisering, er i det hele taget en velkendt, men også noget kritiseret forestilling i litteraturen (se diskussionerne i Downs, 1967: 253-258; Goodsell, 2004: 14-15). I den *public choice*-baserede forvaltningsteori forklares bureaukratiske organisationers ekspansive egendynamik med en række forhold. Det er særligt de ledende bureaukraters ønske om stadig større budgetter (Niskanen, 1971), de menige bureaukraters ønske om stadig flere frie ressourcer (Migué og Bélanger, 1974) og skabelsen af udgiftsalliancer mellem bureaukrater, politikere og interessegrupper (Fiorina og Noll, 1978). Når de bureaukratiske organisationer så vokser, styrkes igen disse kræfter bag vækst i de bureaukratiske organisationer. Sociologiske organisationsteorier forklarer det samme fænomen med, at jo mere den bureaukratiske organisationsform udbredes, i jo højere grad vil den fremstå legitim og derfor blive yderligere udbredt (DiMaggio og Powell, 1983). Disse forklaringer går dog mest på væksten i den bureaukratiske organisationsform.

I forhold til en egendynamik i regelproduktion kan der dog også i litteraturen identificeres en forestilling om, at regler skaber flere regler (for en kritisk tilgang til denne forestilling se Schulz, 1998; Witteloostuijn, 2003). Det er en forestilling, der blandt andet er blevet begrundet med, at stigende kompleksitet skabt af eksisterende regler vil blive håndteret med flere regler, og at mentale skabeloner, hvor regler fremstår som det eneste legitime styringsredskab, styrkes, når der indføres flere regler (Schulz, 1998).

Disse forklaringer på, at bureaukratisering fører til yderligere bureaukratisering, vil kunne forklare en konstant vækst i regler og bureaukratiske organisationsformer. Omvendt er det en forklaring, der ikke kan stå alene, idet den i princippet vil blive falsificeret, når væksten i bureaukratisering aftager eller måske ligefrem bliver negativ. Den har således behov for at blive tænkt sammen med nogle betingende faktorer. Desuden er det en teori, der i sig selv

ikke siger noget om effekterne af bureaukratisering bortset fra, at man må formode, at bureaukratiseringen til sidst bliver så omfattende, at det vil have negative konsekvenser.

Spredningen af idéer er ligeledes en dynamisk forklaring på bureaukratisering. Valget af organisationsformer og styringsinstrumenter sker i en kontekst af paradigmer og tilgængelige institutionelle opskrifter. Paradigmer fastlægger, hvilke institutionelle opskrifter man meningsfuldt kan vælge imellem. Disse opskrifter fremstår derudover mere eller mindre attraktive alt efter deres symbolværdi samt de positive og negative effekter, som de menes at have haft i andre lande og sektorer. Opskrifterne fremstår derfor mere eller mindre attraktive at efterligne eller lære af (Braun og Gilardi, 2006; Hall, 1993; Meyer og Rowan, 1991). I det omfang spredningen af idéer får bureaukratisering til at fremstå som enten det legitime eller det fornuftige valg, kan bureaukratisering forklares med spredningen af idéer i form af institutionelle opskrifter. Man kan dog også forestille sig en afbureaukratisering drevet af spredningen af idéer.

Sociologisk institutionel teori leverer for øvrigt (ligesom de funktionelle forklaringer) en samlet forklaring på ændringer i regler og hierarki og deres effekter (Meyer og Rowan, 1991). Begreberne symbolsk imitation og dekobling kæder nemlig formelle organisationsforandringer sammen med faktiske adfærdskonsekvenser. Men modsat det negative bureaukratiseringsbegreb betones her de manglende konsekvenser af formelle forandringer.

De funktionelle teorier, teorierne om egendynamik og teorierne om idéer giver tilsammen teoretiske redskaber til at analysere forandringer over tid, mellem sektorer og mellem lande. De er dog også kendetegnet ved, at de kun i begrænset omfang forholder sig til den politiske proces, hvor politiske aktører gennem kampe, overtalelse og alliancer træffer beslutninger om faktiske ændringer i formelle strukturer som organisationer og regler. Teorierne bør derfor kædes sammen med eller suppleres af teori om de politiske aktørers motiver og adfærd. Det gælder for eksempel idéforklaringer. De nye idéer får aktørerne til at se andre organisationsformer og politikker som en bedre realisering af deres interesser, hvorefter de forfølger disse nye mål i den politiske kamp. Idéerne virker således ikke uafhængigt af politiske interesser, magtkampe og alliancedannelser (Jakobsen, 2007; Blyth, 2002).

Et oplagt bud på en sådan teori om politiske interesser i bureaukratisering er Terry M. Moes (1995) teori om strukturelle valg. Her forklares valg af forvaltnings- og implementeringsstrukturer med den dominerende koalitions interesser i kort- og langsigtet kontrol med forvaltningen, hvilket skal sikre koalitions substansielle interesser i bestemte politikker på længere sigt. Bureaukratisering kan her bruges til at afsondre politikken fra indgreb fra nye dominerende aktører i fremtiden. Variationer i bureaukratisering kan derfor forklares med ændrede politiske styrkeforhold og alliancer.

Samlet set er der altså en række teorier om bureaukratisering (og anden institutionel forandring), der vil kunne bruges til at analysere bureaukratisering i den danske offentlige sektor og det danske samfund over tid og på tværs af områder, ligesom den muliggør sammenligning med andre lande. Forudsætningen for sådanne analyser er dog, at man først har forfulgt en mere beskrivende forskningsdagsorden, hvor omfanget af bureaukratisering er blevet fastlagt. En nærmere forståelse af den politiske kamp og proces bag bureaukratisering vil samtidig kræve en sammenkædning af funktionelle, egendynamik- og idéteorier med teorier om politiske interesser og den politiske proces.

Konklusion

Bureaukratisering er et stærkt omdiskuteret fænomen. Det er også et fænomen, som statskundskaben i større omfang bør rette sin opmærksomhed mod. Det har været formålet med denne artikel at skabe en teoretisk og begrebsmæssig ramme for dette. Jeg har således argumenteret for, at både forskningen og den offentlige debat ville have gavn af, at man opgav den udbredte opfattelse af bureaukratisering som et ensidigt negativt fænomen. I stedet vil en definition af bureaukratisering som en proces, hvor organisationer og individer i stigende omfang underlægges regler eller inddrages i hierarkiske organisationsformer, være anvendelig i mange sammenhænge. Det er en definition, der både trækker på den velkendte weberianske forståelse af bureaukratisering, som kan studeres ud fra gængse teorier om bureaukratiseringens årsager, og leverer et indspark til den offentlige debat. På baggrund af denne definition har jeg også skitseret det teoretiske grundlag for forskning i årsager til bureaukratisering i Danmark. Det er en forskningsdagsorden, der forudsætter forudgående forskning i bureaukratiseringens omfang. En anden og lige så lovende forskningsdagsorden, hvis teoretiske grundlag dog ikke er blevet behandlet i artiklen, er konsekvenserne af bureaukratisering. Centralt er spørgsmålet om, hvornår bureaukratisering har henholdsvis positive og negative effekter.

Der mangler således hverken gode videnskabelige eller samfundsmæssige grunde til at studere bureaukratisering, ligesom der også er et teoretisk og begrebsmæssigt grundlag for sådanne studier. Så det handler bare om at komme i gang.

Litteratur

Adler, Paul S. (1999). „Building better bureaucracies“, *Academy of Management Executive*, Vol. 13, No. 4, pp. 36-49.

- Albrow, Martin (1970). *Bureaukrati – et hovedbegreb i samfundsdebatten [Bureaucracy]*, København: Fremad.
- Bauman, Zygmunt (1989). *Modernity and the Holocaust*, Cambridge: Polity Press.
- Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen (2005). „Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration“, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 86. årgang, nr. 1, pp. 5-28.
- Blyth, Mark (2002). *Great Transformations – Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bozeman, Barry and Patrick Scott (1996). „Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots“, *The American Review of Public Administration*, Vol. 26, No. 1, pp. 1-17.
- Braun, Dietmar and Fabrizio Gilardi (2006). „Taking ‘Galton’s Problem’ Seriously – Towards a Theory of Policy Diffusion“, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 18, No. 3, pp. 298-322.
- Caiden, Gerald E. (1991). „What really is Public Maladministration?“, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6, pp. 486-493.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 147-160.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Du Gay, Paul (2000). *In Praise of Bureaucracy*, London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications.
- Eisenstadt, S.N. (1959). „Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 11, No. 3, pp. 302-320.
- Fiorina, Morris P. and Roger G. Noll (1978). „Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector“, *The American Economic Review*, Vol. 68, No. 2, pp. 256-260.
- Giné, Víctor Lapuente (2006). „A delegation theory for explaining bureaucratization of public administrations“, pp. 99-122 in Dietmar Braun and Fabrizio Gilardi (eds.), *Delegation in Contemporary Democracies*, London and New York: Routledge.
- Goodsell, Charles T. (2004). *The Case for Bureaucracy – A Public Administration Polemic*, 4th ed., Washington, DC: CQ Press.
- Hall, Peter A. (1993). „Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain“, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 185-196.
- Hall, Richard H. (1963). „The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment“, *The American Journal of Sociology*, Vol. 69, No. 1, pp. 32-40.
- Huber, John D. and Charles R. Shipan (2002). *Deliberate Discretion?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Information* (2008). „Bureaukratisering: Flere sindslidende er fanget i hjemmet uden hjælp“, 08.12.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2007). *Når usikkerheden er størst...*, Århus: Politica.
- Jørgensen, Torben Beck (2003). „Værdier i harmoni, konflikt og forandring“, pp. 63-80 i Torben Beck Jørgensen (red.), *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Jørgensen, Torben Beck og Barry Bozeman (2003). „Det offentlige værdiunivers“, pp. 39-62 i Torben Beck Jørgensen (red.), *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, New Jersey: Princeton University Press.
- Levi-Faur, David (2003). „The politics of liberalization: Privatization and regulation-forcompetition in Europe’s and Latin America’s telecoms and electricity industries“, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, pp. 705-740.
- Meyer, John W. and Brian Rowan (1991). „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“, pp. 41-62 in Walther W. Powell and Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Migué, Jean-Luc and Gérard Bélanger (1974). „Toward a General Theory of Managerial Discretion“, *Public Choice*, Vol. 17, No. 1, pp. 27-43.
- Miller, Gary (2000). „Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 2, pp. 289-327.
- Miller, S. (1977). „Bureaucracy Baiting“, *The American Scholar*, Vol. 47, pp. 205-222.
- Moe, Terry M. (1995). „The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy“, pp. 116-153 in Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy: Servant or Master?*, Wolverhampton: William Gibbon and Sons Ltd.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2001). „Det institutionelle valg og dets konsekvenser: Et forsvar for mådeholden og ærlig hierarkisk styring“, i Anders Berg-Sørensen (red.), *Etik til debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Johan P. (2005). „Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, pp. 1-24.
- Olsen, Johan P. (2008). „The Ups and Downs of Bureaucratic Organization“, *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 13-37.
- Ouchi, William G. (1980). „Markets, Bureaucracies, and Clans“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, No. 1, pp. 129-141.
- Regeringen (2007). *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*, København: Regeringen.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporative staten*, Stockholm: CE Fritzes AB.
- Schulz, Martin (1998). „Limits to Bureaucratic Growth: The Density Dependence of Organizational Rule Births“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 43, No. 4, pp. 845-876.
- Scott, W. Richard (1998). *Organizations – Rational, Natural, and Open Systems*, 4th ed., New Jersey: Prentice Hall International, Inc.
- Weber, Max (1971) [1922]. *Bureaucrati*, København: Gyldendal.
- Witteloostuijn, Arjen van (2003). „The ecology of law“, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 31, pp. 55-67.
- Undervisningsministeriet (2008). *Rapport fra Udvalget til afbureaukratisering af folkeskolen*, København: Undervisningsministeriet.
- Århus Stiftstidende (2007). *Væk med kontrol og detailstyring*, 02.11, artikel-id: e0bd-cfd0.