

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 DE DEFINITIE VAN BUREAUCRATIE	3
1.1 Bureaucratie volgens Weber	3
1.2.1 Bureaucratie volgens Mintzberg	3
1.2.2 Vormen van bureaucratie	4
Machine bureaucratie	4
Professionele bureaucratie	4
1.3 De cultuur binnen de bureaucratie	5
HOOFDSTUK 2 GOED FUNCTIONERENDE BUREAUCRATIEËN	6
2.1 Voorbeelden overheid	6
2.2 Voorbeelden professionel bureaucratie	7
2.3 Voorbeelden Machinebureaucratie	7
2.4 Overige positieve kanten van een bureaucratische organisatie	7
HOOFDSTUK 3 GEVAREN VAN BUREAUCRATIE EN MOGELIJKE OPLOSSINGEN	9
3.1 Problemen	9
3.2 Oplossingen	10
HOOFDSTUK 4 CONCLUSIE	11

Inleiding

Het woord bureaucratie is een combinatie van “bureau” en “kratos”(Grieks). Het vindt zijn oorsprong in de huishoudingen van de koningen in de oude samenleving van Egypte en Babylonië. De koningen hadden ambtenaren nodig om de belastingen te innen, de landbouw te beheren, verafgelegen gebieden te besturen en legers te leiden. Ook de Katholieke kerk kende bureaucratische instellingen. Bureaucratie komt in elk type organisatie voor, maar de mate waarin het voorkomt verschilt van organisatie tot organisatie. (Garvey, 1992)

Tegenwoordig wordt de bureaucratische organisatie gezien als één van de slechtste organisatiestructuren. Dit komt omdat het vaak geassocieerd wordt met traagheid en formalisme. De gehele materiële basis van de samenleving berust echter op bureaucratieën. Dat wordt meestal niet eens opgemerkt (Kuypers, 1992). Met dit referaat willen wij de positieve kanten van bureaucratische organisaties onder de aandacht brengen.

De centrale vraag die wij proberen te beantwoorden is dus: Is de theorie van de bureaucratie voor organisaties positief in de praktijk te brengen?

Eerst willen we daarom de bureaucratische organisatie en haar vormen bespreken. Dit om een duidelijk beeld te krijgen van wat er eigenlijk wordt bedoeld met de term “bureaucratie” en “bureaucratische organisaties”. Vervolgens willen we een aantal positieve voorbeelden van bureaucratieën geven én toelichten. De organisaties die heel goed functioneren mét een bureaucratische structuur. Tenslotte richten we ons op de bespreking van de gevaren die bij dit type organisatie op de loer liggen en uiteraard de daarbij horende oplossingen.

Hoofdstuk 1 De definitie van bureaucratie

De bureaucratische organisatievorm werd ontwikkeld als reactie op de onderdrukking, het nepotisme, de wreedheid, de wisselende stemmingen en de grillige oordeelsvorming die in de eerste dagen van de industriële revolutie voor bedrijfsbeleid doorgingen. Men geloofde toen dat men zich volledig op het rationele denkvermogen moest richten. Zelfs organisatievormen worden door de Verlichting, die in die tijd in Europa ingang vindt, geraakt (Bennis, 1974)! In dit hoofdstuk wordt de visie van Weber beschreven. Vervolgens wordt de definitie van Mintzberg over bureaucratie, met de daarbij horende vormen, besproken. Als laatste wordt de cultuur binnen deze organisatievorm toegelicht.

1.1 Bureaucratie volgens Weber

Volgens Weber is “het zuivere bureaucratische type organisatie gebaseerd op legale macht (authoriteit) waarbij er geen uitbuiting van ondergeschikten” voorkomt. De organisatie is voorzien van een vrije cultuur en is (technisch gezien) geschikt om de hoogste graad van efficiëntie te behalen. Hierbij onderscheidt hij drie vormen van gezag, te weten:

- Traditioneel gezag: hier gaat het om een zeker geloof in de heiligheid van de traditie. De maatschappelijke ordening is van onschendbare waarde voor beide partijen. Diegene met gezag hoeft enkel op de traditie te wijzen.
- Charismatisch gezag: hier gaat het om een buitengewone eigenschap van een persoon. De “onderdanen” zijn overtuigd van zijn gezag, zijn heiligheid.
- Legaal gezag: is gebaseerd op een normenstelsel. Hierdoor komen sommige mensen op leidende posities. Hierbij wordt een beroep gedaan op de rationaliteit. Soms worden hier wetten en regels voorgeschreven, dit hoeft echter niet zo te zijn. (Vroom, 1979)

1.2.1 Bureaucratie volgens Mintzberg

Een meer moderne opvatting zien we bij Mintzberg die de volgende definitie aan bureaucratie beschrijft: “bureaucratieën zijn organisaties die primair door gedragsformalisatie taken coördineren. Gedrag is hier gestandaardiseerd (al dan niet gecentraliseerd).”

Deze organisaties worden gekenmerkt door een sterk ontwikkelde arbeidsverdeling, een uitgebreide bevoegdheidsstructuur. Ook de toewijzing van zekere taken aan specifieke individuen en reglementen voor de werking van de organisatie behoort tot haar kenmerken. Deze kenmerken impliceren een zekere mate van formalisatie van taken. Dit met het doel om de

verhouding tussen de werknemers en de organisatie op te bouwen en om te voorkomen dat de werknemers fouten maken.

Met formalisatie wordt bedoeld: de mate waarin het voorgeprogrammeerde gedrag formeel is beschreven én voorgeschreven.

1.2.2 Vormen van bureaucratie

De bureaucratie kent twee vormen (Mintzberg, 2000) waaronder:

Machine bureaucratie

Dit type organisatie is zeer groot en is dikwijls gericht op massaproductie en wordt bovendien gekenmerkt door een brede laag van technische en administratieve stafleden. In de machine bureaucratie speelt formalisatie een belangrijke rol waarbij de technische ondersteunende staf de dominante partij is. Zij moet de exacte handelingen beschrijven die de werknemers moeten doen om op een efficiënte manier te kunnen presteren.

De taken van de managers zijn verdeeld in het opvangen van conflicten met behulp van direct toezicht. Ze moeten de verbinding verzorgen met de technische specialisten. Als laatste zijn zij verantwoordelijk voor de stimulering van de verticale doorstroming in de structuur. Ook in de machine bureaucratie bestaan er een paar onderscheidingen (sub-vormen). Ten eerste is er *de eenvoudige bureaucratie*: gecentraliseerd, uiterst bureaucratisch, maar zonder uitgebreide leidinggevende structuur. Ten tweede de *openbare machinebureaucratie*: gecentraliseerd en geformaliseerd, deze zien we vooral bij overheidsinstanties. Als derde willen we noemen de *controle bureaucratie*: deze houdt zich meer bezig met controle. Een voorbeeld hiervan is het politieapparaat. De vierde is de *veiligheids bureaucratie*: er heerst een speciale behoefte aan veiligheid, bijvoorbeeld bij vliegtuigmaatschappijen. Als laatste noemen we de *witteboorden bureaucratie*: klantgericht binnen van tevoren gestelde regels, bijvoorbeeld veel dienstverlenende firma's. (Mintzberg, 2000)

Professionele bureaucratie

Hierbij is de productiekern samengesteld uit professionelen (bijv. ziekenhuizen, universiteiten en accountantsbureaus). De professionelen hebben autonomie binnen de productiekern en zijn dus onafhankelijk van hun collega's in hun werk, maar werken nauw samen met hun cliënten. Dit type organisaties wordt gekenmerkt door het verlenen van diensten en bestaan in complexe omgevingen (omgevingen die een hoge graad van technische ontwikkeling vereisen). Hier berust de macht bij de professionelen, omdat zij zelf bepalen wat er gedaan moet worden en niet afhankelijk zijn van hun superieuren. De professionelen diagnosticeren (in een categorie onderbrengen) de behoefte van de klant en passen het programma toe. (Mintzberg, 2000)

1.3 De cultuur binnen de bureaucratie

Door de jaren heen worden de culturen gevestigd en opgebouwd door de dominante groepen in de organisatie. De cultuur is de normatieve lijm die de organisatie als het ware samenhoudt. De soorten mensen in de organisatie, de lengte en hoogte van hun loopbaanverwachtingen, hun status in de samenleving, graad van mobiliteit en opleidingsniveau zijn weerspiegelingen van de organisatiecultuur. De organisatiecultuur vervult verscheidene belangrijke functies, zoals het verschaffen van een identiteitsgevoel voor organisatieleden en proberen het engagement van de organisatie leden te vergroten. Ook de stabiliteit van een sociaal systeem versterken en het verschaffen van erkende en aanvaarde vooronderstellingen bij de besluitvorming behoort tot haar taken. (Kuypers, 1992)

De bureaucratie wordt gekenmerkt door een rolcultuur. Deze cultuur werkt door logica en rationaliteit. De organisatie wordt gecoördineerd (aan de top) door een kleine groep van oudere leiders. Ze berust op functies die nauw beschreven zijn en die beheerst worden door procedures van rollen. Het is eigenlijk te vergelijken met een Griekse tempel; Het dakje stellen de leiders voor en de pilaren stellen de functies voor. De functiebeschrijving is in dit type cultuur belangrijker dan het individu dat in die functie het werk moet uitvoeren. (Strauss, 1965)

Hoofdstuk 2 Goed functionerende bureaucratieën

Hoewel er in de praktijk een nogal negatieve indruk van bureaucratie uitgaat, zijn er ook positieve vormen van bureaucratie (Beetham, 1996). Dit hoofdstuk geeft een weerspiegeling van de werkelijkheid weer, die veel mensen niet of nauwelijks kunnen onderkennen: dat bureaucratie ook zijn positieve kanten kent. Dat de basis van de samenleving zelfs grotendeels op bureaucratie berust.

Theoretisch bekeken zien we eigenlijk dat Weber in zijn ideaaltype van bureaucratie helemaal geen negatieve organisatie schetst. Hij geeft echter zelf toe dat zijn ideaaltype wel altijd een utopie zal blijven. Het type bureaucratie wat algemeen zo'n negatieve indruk heeft gemaakt lijkt echter niet op het type dat Weber voor ogen heeft. Hierin wordt namelijk uitgegaan van deskundigheid van leidinggevendenden. Op deze basis ontstaat een hiërarchie. (Vroom, 1979) Mintzberg stelt dat "wil een bureaucratische organisatie succesvol zijn dan moet eerst en vooral de omgeving stabiel zijn." Hierdoor moet een bedrijf zich wel richten op efficiëntie. Zoals we al in onze definitie gezien hebben is de bureaucratische organisatie dan op zijn best (Mintzberg, 2000).

In de praktijk zien we een aantal positieve vormen van bureaucratische organisaties.

2.1 Voorbeelden overheid

Een eerste voorbeeld hierin is de politieorganisatie. Deze berust op een strak stelsel van regels en wetten en is daardoor sterk bureaucratisch. Hoewel hier wel moet worden gezegd dat zij een hybride vorm is van de twee bureaucratietypen die Mintzberg aangeeft (dus een synthese van machine en professionele bureaucratie). Ook in de tijd zien we hier een verschuiving van een echte machinebureaucratie naar een meer professionele bureaucratie. Agenten zijn veel onafhankelijker geworden en moeten zelf beslissingen maken. Dit gebeurt echter wel weer in een raamwerk van opgelegde regels. (Braun, 1999)

Een tweede voorbeeld is defensie. Binnen deze organisatie bestaat een immens systeem van regels. Men heeft zelfs een eigen wetboek. Als reden wordt hiervoor gegeven dat een militair altijd snel de juiste beslissing dient te nemen. Daarom moeten hun vaardigheden worden gestandaardiseerd. Dit gebeurt dan op zo'n manier dat er als het ware een automatisme wordt "ingebouwd". Binnen de moderne vormen van defensie zien we nog steeds een sterke bureaucratische structuur, maar ook steeds meer eigen verantwoordelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de luchtmobiele brigade. (Braun, 1999)

De hierboven beschreven structuren zijn gebaseerd op een gezagsstructuur die door de overheid is geïnstitutionaliseerd. Over het algemeen kunnen we zeggen dat elke overheidsorganisatie een bureaucratische vorm heeft. Dit komt voornamelijk doordat er een gezagsvorm aanwezig is, die algemeen geconstitueerd is (in wetboeken bijvoorbeeld) en daarmee ook gelijk in zekere mate aanvaardbaar is geworden. (Kuypers, 1992)

2.2 Voorbeelden professionel bureaucratie

In de professionele bureaucratie moeten we denken aan bedrijven die afhankelijk zijn van de vaardigheden en de kennis van hun beroepskrachten; ze produceren standaardproducten of -diensten. Succesvolle voorbeelden zijn hier sociale instellingen, universiteiten, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, accountantsbureaus en ambachtelijke bedrijven. Door de standaardisering van producten en/of diensten kunnen zij heel erg effectief met hun bronnen (zoals kapitaal, tijd en mensen) omgaan (Mintzberg, 2000).

2.3 Voorbeelden Machinebureaucratie

Dit zijn organisaties die niet zo'n geïnstitutionaliseerde gezagsvorm, als bij de professionele bureaucratie, hebben. De PTT (semi), General Motors, bewakingsdiensten, luchtvaartmaatschappijen, massaproductiebedrijven en containerbedrijven behoren tot deze groep. Dit zijn voorbeelden van de organisaties die Mintzberg betitelt als machinebureaucratieën. Deze bedrijven hebben een hoog gestandaardiseerde werkverdeling. Werkzaamheden zijn hier routinematig, redelijk eenvoudig en meestal telkens hetzelfde. Een voorbeeld van puur routinewerk is lopende band werk. Er wordt een bepaalde opbrengst verwacht die bepaald wordt door de leiding, zij beslissen namelijk over de snelheid van die lopende band. (Mintzberg, 2000)

2.4 Overige positieve kanten van een bureaucratische organisatie

Ten eerste bestaan voor de medewerkers in een bureaucratische organisatie een aantal voordelen:

- Professionals kunnen hun taken verder perfectioneren en nog beter hun werk doen. Dit leidt dan weer tot een hogere jobsatisfactie
- Ondergeschikten die van regelmatig en eenvoudig werk houden, vinden dat in deze organisatie volop.
- Het zelf uitoefenen van gezag door middel van de gegeven regels. (Vroom, 1979)

Ten tweede de garanties die de bedrijven kunnen geven. Door (een vorm van) bureaucratie te hebben kunnen de organisaties garanderen dat bepaalde diensten of producten op tijd geleverd zullen worden. Hierdoor hoeven de klanten dan niet te wachten. Dit is heel belangrijk als het om levensgevaarlijke toestanden gaat. Bijvoorbeeld bij het in brand vliegen van een huis, het verdedigen van de grenzen van een land.

Als laatste kunnen we stellen dat voor sommige organisaties ook geen andere structuur als de bureaucratische geschikt is. Of zal de vervanging van zo'n bureaucratisch systeem enkel tot (nog) meer problemen leiden. (Vroom, 1979)

Hoofdstuk 3 Gevaren van bureaucratie en mogelijke oplossingen

Waarom worden bureaucratieën nu zo negatief bekeken? Waar komt dit wantrouwen vandaan?

Allereerst zien we dat Weber al vanuit zijn theorie voor een aantal "disfuncties" waarschuwt:

- Kan een democratische samenleving de bureaucratisering; de monopolisering van kennis (en dus macht) nog controleren en binnen de perken houden? Is dit überhaupt mogelijk?
- Hoe wordt binnen een bureaucratie rekening gehouden met individuele vrijheid? (Vroom, 1979)

Er is ook veel kritiek te vinden op de theorie van de bureaucratie van Mintzberg.

- Ze biedt onvoldoende ruimte voor persoonlijke ontplooiing (waardoor de mensen geconditioneerde "organisatiemensen" worden), zorgt voor conformisme en "groepsdenken".
- Ze heeft een hopeloos verouderd gezagssysteem, geen adequate juridische procedures en geen toereikende middelen om geschillen en conflicten op te lossen.
- De hiërarchie zorgt voor een bemoeilijkte communicatie en daardoor voor een ernstige vertekening van ideeën en regels. Het is hierdoor ook moeilijk om in een goede verhouding te staan tot een dynamische omgeving.
- Wantrouwen en vrees zorgen voor het niet optimaal benutten van menselijke hulpbronnen. (Bennis, 1974)

De organisatie kan zo in een vicieuze cirkel terecht komen. Dit komt door de kennis die er nodig is om bepaalde problemen op te kunnen lossen. Meestal komt dit voor bij de dienstverlenende organisaties, omdat het publiek van hen afhankelijk is. Als die kennis een monopolie wordt van de bestuurders, lopen de bestuurders het gevaar dat niet hun problemen maar dat er aandacht wordt besteed aan de problemen van de bestuurders van de desbetreffende organisatie. En dus wordt het publiek minder gediend, met alle gevolgen van dien!

3.1 Problemen

Als we het goed beschouwen zijn deze theoretische punten ook de punten waarmee de huidige bureaucratistische organisaties het meest worstelen. Hier komen ook de meeste negatieve signalen uit de maatschappij vandaan.

We vinden de volgende praktische problemen:

- Bazen die niet en ondergeschikten die wel over technische vakbekwaamheid beschikken.
- Willekeurige en onzinnige regels.
- Een informele organisatie die de formele ondermijnt of zelfs totaal vervangt.
- Verwarring en conflicten tussen de rollen onderling.
- Een ruwe behandeling van ondergeschikten, die niet gebaseerd is op redelijke of wettelijke gronden maar op onmenselijkheid. (Bennis, 1974)

Al deze problemen kunnen over het algemeen ondergebracht worden bij de formalisatie van gedrag. Zij vormt een van de grootste gevaren voor de bureaucratische organisatie. Formalisatie begint wanneer het bedrijf boven een bepaalde grootte uitgroeit. Dit heeft als gevolg dat de topleiders niet meer alle activiteiten van ondergeschikten kunnen overzien (geografische ligging). Formalisatie werd niet zomaar geïntroduceerd, maar men had hiervoor redenen. Ten eerste als poging om efficiëntie te verzekeren; ten tweede om uit te leggen wat de organisatie van de werknemers vraagt in ruil voor hun beloning (bijv. X aantal producten per uur) en ten derde om de identificatie van de werknemers met de organisatie en haar algemene doeleinden te verstevigen. (Beetham, 1996)

Het gevaar ligt in de bureaucratische structuur op de loer als de organisatie leden ontevreden zijn en niet bereid zijn samen te werken. De regels kunnen hen niet dwingen om dan volledig coöperatief te zijn en het gevolg hiervan is onaangepast gedrag van de organisatieleden. Soms resulteert dit in een moeilijke omgang met klanten. Een ander gevolg van het onaangepast gedrag is organisatorische weerstand tegen verandering. Als er teveel nadruk op de inhoud wordt gelegd en niet op de vorm wordt gelet, dan leidt dit tot doelverplaatsing. Dit betekent dat het naleven van de regels belangrijker wordt dan het bereiken van de doeleinden van de organisatie (bijvoorbeeld het publiek dienen). Dus is formalisatie schadelijk wanneer ze de menselijke ontwikkeling en interactie belemmert. Dan is ze zelfs gevaarlijk voor het overleven van de organisatie. (De Coen, 1995)

3.2 Oplossingen

Oplossingen voor verschillende problemen zijn moeilijk te vinden.

Soms wordt er teruggeslagen naar Weber. Om precies te zijn, naar het ideaaltype van de bureaucratie van Weber. Hij duidt zelf al aan dat het een model is en waarschijnlijk nooit helemaal perfect in de maatschappij zal bestaan. Nieuwe visies op Weber benadrukken echter de verschillen die "negatieve" bureaucratieën hebben ten opzicht van Webers ideaaltype. Zij zien hierin de oorzaak van al de problemen.

Een eerste puntje hier is dat Weber benadrukte dat de macht van een leidinggevende echt rationeel moest zijn. Het moet gebaseerd zijn op de deskundigheid van die persoon. Het gezag moet altijd rationeel te verklaren zijn, dus ook de regels.

Als tweede zal opgemerkt kunnen worden dat hij altijd een organisatie beschouwde die in een stabiele omgeving staat. Hier uit kunnen we dan de conclusie trekken dat zij enkel in dat gebied toegepast mag of kan worden.

Een derde punt is een verregaande democratisering van de organisatie. Geef ondergeschikten meer onafhankelijkheid en inspraak. Dit alles natuurlijk nog wel binnen de regels die gelden. Maar zij kunnen, mits rationeel te beredeneren, inspraak hebben.

Hoofdstuk 4 Conclusie

Bureaucratie zal altijd blijven voortbestaan. In de hedendaagse samenleving kan men zich niet voorstellen dat de bureaucratie wel voordelen met zich brengt. Maar toch is dat zo. Zonder bureaucratie heb je bepaalde vanzelfsprekende diensten niet (bijv. bescherming van de politie, post etc). De bureaucratie is voortdurend actief in het handhaven van een systeem, waardoor de moderne maatschappij kan functioneren. Het krijgt ten onrechte de schuld van alles dat er fout gaat. Daarvoor is de bureaucratische organisatie echter niet de enige aansprakelijk. De politiek schiet ook tekort. En medewerkers/onderdanen schikken zich niet vanzelfsprekend aan de regels die de organisatie hen onderwerpt.

De bureaucratische organisatie is een geschikte sociale regeling voor geroutineerde taken, wanneer de productiviteit de voornaamste doelstelling is. Bureaucratie past niet in elk type organisatie, vooral als deze onderhevig is aan veranderende bedrijfsomgeving. Er zijn ook situaties waarin de managers bewust moeten proberen om de bureaucratie in een bedrijf te minimaliseren. Bijvoorbeeld wanneer de organisaties klein zijn, de omgeving instabiel is, de werknemers zeer professioneel zijn en de technologie on-routinematig. De meeste organisaties kunnen echter wel voordeel halen uit de toepassing van enkele van de fundamentele principes van bureaucratie.

Literatuurlijst

- Bennis, W.G. e.a. (1974) *Bureaucratie, democratisering, werkoverleg*. Epe: Hooiberg BV.
- Beetham, D. (1996) *Bureaucracy, second edition*. Buckingham: Open University Press.
- Blau, P.M. (1955) *The dynamics of bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press
- Braun, D. (1991) *Sturingsperikelen in de politieorganisatie*. Amsterdam: Ernst & Young Consulting.
- Coen, A. de Ph. D. (1997) *Aspecten van bureaucratie*. Activa vol. 21 nr 3 pag15
- Garvey, G (1992) *Facing the bureaucracy*. San Fransisco: Jossey-Bass
- Kuypers, P. (1992) *Een zaak van witte boorden. Beschouwingen over bureaucratie en politiek*. Amsterdam: De Balie
- Mintzberg, H. (2000) *Organisatie structuren*. Hemel Hempstead: Prentice International.
- Mouzelis, N.P. (1967) *Organsation and bureaucracy*. Trowbridge & London: Redwood Press Limited.
- Ringeling A. (1993) *Het imago van de Overheid*. S'Gravenhage: VUGA
- Strauss, E. (1965) *De bureaucratie*. Utrecht: Het Spectrum
- Vroom, C.W. (1977) *De vicieuze cirkels van de bureaucratie: Webers ideale type opnieuw bezien*. Amsterdam: SI: s.n.
- Vroom, C.W. (1979) *Bureaucratie, het veelzijdige instrument van de macht*. Tilburg: Katholieke Hogeschool Tilburg.