

De vicieuze cirkels van de bureaucratie: Webers ideale type opnieuw bezien

C.W. Vroom

1. Inleiding

Belangstelling voor bureaucratie is nog steeds geen overbodige luxe. Weber noemde de bureaucratie het rationele instrument van de legale wijze van gezagsuitoefening. In de moderne maatschappij kan deze rationalisering niet worden gemist. De schaalvergroting, die heden ten dage in allerlei sectoren van de samenleving optreedt, vormt een reden te meer om het verschijnsel bureaucratie nauwkeurig te analyseren. Die schaalvergroting beperkt zich overigens niet alleen tot de groei van afzonderlijke, betrekkelijk zelfstandige organisaties. Er ontstaan allerlei netwerken van organisaties. Deze inter-organisatorische relatiepatronen maken de noodzaak tot rationele besluitvorming en daarmee tot bureaucratisering alleen maar sterker.

Voor sommigen echter rikt bureaucratie naar stoffige starheid en eindeloze procedures. Zij pleiten voor een dynamisering van de interne en externe betrekkingen van organisaties. Bureaucratische vormen zijn voor hen overblijfselen uit een ver verleden. Het komt er nu op aan flexibele structuren te scheppen. Alleen dan kan een organisatie steeds het juiste antwoord geven op de veranderende eisen, die aan haar worden gesteld. De kennisvoorraad binnen de organisatie dient te worden vergroot evenals de bereidheid om openingen te maken naar de maatschappij. Hiërarchische gezagsuitoefening is eigenlijk uit den boze. Deze moet worden vervangen door democratisch overleg. Gezag krijgt zo een veel horizontaler karakter en is gebaseerd op aantoonbare deskundigheid. Dat biedt ook meer ruimte aan het functioneren van het individu. In strak hiërarchische bureaucratieën immers verwordt de individuele ambtenaar tot een klein radertje, dat zich zonder gewetenswroeging kan rechtvaardigen door een "bevel is bevel".

Met de hier geschetste tegenstelling is het thema van dit artikel aangegeven. Bureaucratisering houdt rationalisering in van de menselijke arbeidsverdeling. In die zin is bureaucratisering een begrijpelijk antwoord op de toenemende complexiteit van de moderne samenleving. Maar die ontwikkeling verloopt niet geruisloos. Ze roept onontkoombare dilemma's op: de noodzakelijke concentratie van kennis en macht in de bureaucratie tegenover de wens tot verdergaande democratische controle, de

noodzaak van formalisering tegenover die van het flexibel inspielen op veranderlijke vragen en in dat licht tenslotte de bedreigde vrijheid van het individu binnen en buiten bureaucratische organisaties.

Met Crozier zien we de antwoorden van organisaties op deze dilemma's als vicieuze cirkels (1), als noodlottige kringlopen waarin het menselijk organiseren gevangen blijft. In recente publicaties over organisatorische vraagstukken is men nogal optimistisch over de oplossing van deze problemen. Dat geldt het sterkst voor de organisatie-ontwikkelingstheorie. Juist wat oudere auteurs benaderen die problemen aanzienlijk realistischer - misschien pessimistischer. In dit artikel krijgen zij de nadruk om daarmee een ongefundeerd vooruitgangsgeloof te temperen. Een kritisch onderzoek van de positie van de huidige sociologie van de organisatie blijft nog even achterwege.

Zo'n analyse moet o.i. beginnen bij Webers ideale type van de bureaucratie. In zijn behandeling van de moderne verschijningsvormen van de bureaucratie liggen de zojuist geschetste problemen al opgesloten. Bovendien is zijn ideale type gebaseerd op een wetenschapsleer, waarvan de bruikbaarheid ook voor de hedendaagse sociologiebeoefening zou kunnen worden aangetoond. Dat hoeft niet te leiden tot een slaafse navolging van zijn methoden.

Samen vormt dat een dubbele reden om wat na Weber over bureaucratie is gezegd te interpreteren als een inhoudelijke en methodologische discussie met zijn ideale type. In die zin wordt in dit artikel theoriegeschiedenis bedreven naast theoriekritiek.

2. Webers ideale type van de bureaukratie

In de literatuur wordt wel de indruk gewekt alsof Webers ideale type van de bureaucratie slechts een opsomming bevat van kenmerken van zo'n organisatie. De beroemde zin over de precisie, bestendigheid, discipline, strakheid, berekenbaarheid en betrouwbaarheid van de bureaucratische organisatie (2) is dan voldoende aanleiding tot verbazing. Zou Weber inderdaad zo naïef zijn voorbijgegaan aan alle "dysfunctionele" bijverschijnselen van zo'n organisatievorm? Elk onderzoek van organisatorische verschijnselen is noodzakelijkerwijs beperkt. Van Zuthem (3) heeft al eens gesproken over een managements- en een arbeiderssociologie, maar daarmee is het aantal mogelijke gezichtspunten niet uitgeput. Webers interesse gaat uit naar rationalisering van menselijke verhoudingen. In organisaties neemt rationalisering de vorm aan van bureaucratisering. Zulke processen "gebeuren" echter niet vanzelf. Ze zijn te zien als het gevolg van allerlei meer en minder strategische keuzes van individuele actoren, die zich soms voor kortere of langere tijd in coalities samenvoegen (4). Dan worden zaken als struc-

tuur, technologie en omgeving van organisaties niet meer opgevat als op zichzelf staande grootheden. Het zijn analytische begrippen, waarmee symbolische zingevingen en sociale constructies worden getypeerd van concrete actoren, die keuzes doen in het "spel om de macht". Dat laatste is een ander belangrijk element in deze zienswijze: de macht die de actoren in organisaties weten te verwerven en vervolgens intern en extern te gebruiken.

Voor een hernieuwde analyse van het ideale type van de bureaucratie levert dat de eerste vraag op. Ideale typen zijn volgens Weber gedachtenconstructies, die vanuit een bepaald, waardegebonden gezichtspunt worden opgesteld. Heeft zijn belangstelling voor bureaucratie en de gevolgen ervan nog betekenis voor de organisatorische en maatschappelijke vraagstukken van het moment?

In de logische samenhangende gedachtenconstructie van het ideale type spelen de helden het spel op volstrekt instrumenteel-rationele wijze. De band van deze constructie met de werkelijkheid wordt volgens Weber gegarandeerd door te voldoen aan de eis tot zinadequaatheid. Dat begrip verwijst naar de samenhang tussen de relatie van subjectieve zingeving en gedrag in het ideale type en diezelfde relatie in de werkelijkheid van alle dag.

Door een verschuiving in de belangstelling verandert ook de invulling van het begrip rationaliteit. Als het niet langer alleen gaat om de modernisering van de samenleving als zodanig, maar ook om de problemen die daarmee gepaard gaan, komt de logische samenhang van het begrip rationaliteit met andere elementen van het ideale type op losse schreeven te staan. Dat heeft implicaties voor de mate van zinadequaatheid van het ideale type. Weber stelt die laatste vast met behulp van de categorie van de "objectieve mogelijkheid". Elke mogelijke relatie tussen gedrag en subjectieve zingeving kan worden gelegd naast een oordeel over de "objectief juiste" relatie. Dat laatste is gebaseerd op het oordeel van mensen, die door eerdere ervaringen wijs zijn geworden en zo rationeel mogelijk handelen. "Objectief" heeft zoals altijd bij Weber slechts een zeer betrekkelijke betekenis. De relatie nu, die het meest overeenkomt met het als "objectief juist" gepresenteerde oordeel, kan dan de meest zinadequate worden genoemd en worden opgenomen in het ideale type.

Op die manier worden zinadequate en rationele ideale typen geconstrueerd. In tweede instantie kan concreet menselijk gedrag worden vergeleken met het geconstrueerde gedrag van het ideale type. Als het ermee overeenkomt, verloopt het klaarblijkelijk volgens dezelfde doel-middel relaties. Er is dan op analytisch niveau een oorzakelijke verklaring voor gevonden. Als het concrete gedrag echter anders verloopt dan het rationele gedrag van de actoren in het ideale type, dient de oorzakelijke verklaring daarvan te worden gezocht in factoren die in termen van het ideale type irrationeel moeten worden genoemd. Dat betekent voorlopig niet meer dan dat de subjectief bedoelde zin van het concrete gedrag een andere was dan die van het ideale type (5). Daar ligt een belangrijk aanknopingspunt voor de voortgang van de wetenschap. Bij de sociale wetenschappen is die minder gelegen in een voortdurende uitbreiding van empirische kennis. Zulke "feiten"

hebben slechts wetenschappelijke én maatschappelijke betekenis, als ze kunnen worden geïnterpreteerd binnen een theoretisch raamwerk. Daarom is een veelzijdige en genuanceerde ontwikkeling van theoretische gezichtspunten van groter belang.

Renate Mayntz merkt terecht op dat Webers behandeling van de bureaucratie alleen goed kan worden begrepen in de context van zijn belangstelling voor de uitoefening van gezag in de samenleving (6). Dat verwijst naar de bekende typen van traditie-neel, charismatisch en rationeel-legaal gezag. Weber ziet de bureaucratie in eerste instantie als een uitvoerend instrument voor de legale gezagsuitoefening in een zich rationaliserende samenleving (7). Daarmee past zijn interesse in het verschijnsel bureaucratie in heel zijn sociologisch oeuvre. Hoe is de ontwikkeling van de moderne maatschappij ("Gesellschaft") uit meer traditionele vormen van menselijke samenleving ("Gemeinschaft") te begrijpen en te verklaren (8)? Rationalisering in de wijze van uitoefening van gezag speelt daarbij een belangrijke rol. "In ausserordentlich vielen Fällen ist es die Herrschaft und die Art ihrer Ausübung, welche aus einem amorphen Gemeinschaftshandeln erst eine rationale Vergesellschaftung erstehen lässt (...)" (9). Dat geldt het meest uitdrukkelijk voor de uitoefening van het rationeel-legale gezag. Volgens Weber zijn er een aantal voorwaarden te noemen, die de ontwikkeling van die gezagsvorm en de bureaucratie als haar instrument hebben bevorderd. Zijn analyse vangt aan op het niveau van de staat. Vooreerst moet er sprake zijn van economische verhoudingen, die op geldverkeer zijn gebaseerd. Dat is weliswaar geen voldoende, maar toch een noodzakelijke voorwaarde om bureaucratistische organisaties in de moderne zin te kunnen financieren. De nationale staat is het gevolg van een toenemende concentratie van machtsmiddelen. Daardoor, evenals door de groei van massale politieke partijen, nemen de beheers- en bestuursproblemen minstens in kwantitatieve zin toe. Ook kwalitatief verandert er veel. De nationale bestuurstaken worden complexer door de economische ontwikkelingen, de noodzaak van een sterk leger, de behoefte aan onderwijs en de uitbouw en verfijning van het verkeerssysteem. Hierbij blijkt de bureaucratistische bestuursvorm, vergeleken met de traditionele en de charismatische gezagsuitoefening, veel meer garanties te bieden tegen willekeur. De bureaucratistische precisie maakt haar superieur aan die gezagsvormen op het stuk van efficiëntie en effectiviteit. Daarnaast loopt deze vorm van bureaucratisering parallel aan een zekere nivellering van de economische en sociale verschillen. In die zin begeleidt bureaucratisering het ontstaan van de moderne massademocratie (10).

Deze bestuursvorm wordt niet alleen op staatkundig niveau gebruikt. Elke organisatie, waarin op rationeel-legale wijze gezag wordt uitgeoefend, is in deze termen een bureaucratie te noemen. Dat geldt dus voor grote ondernemingen, politieke partijen, het leger, maar natuurlijk ook voor de staat en de kerken (11). Historisch gezien zou er sprake van kunnen zijn dat de vormen van het staatsbestuur uitstralen naar andere

organisaties. Het is evenwel de vraag of zo'n stelling in alle gevallen houdbaar is (12). Wat zijn nu de grondkenmerken van een bureaucratische organisatie? Weber onderscheidt twee soorten:

- sommige hebben betrekking op de werkwijze van de bureaucratie;
- andere hebben betrekking op de rechten en plichten van de individuele "ambtenaar".

De eigenschappen van het ideale type worden op een karakteristieke manier geformuleerd. Er moet immers steeds bij worden gedacht: als een en ander volstrekt rationeel zou verlopen - "im vollen Rationalitätsfall" (13) -, dan zou het ...

Centraal staat de legale wijze van gezagsuitoefening. Rechtsregels kunnen vrijelijk worden opgesteld. Als ze eenmaal zijn gelegitimeerd door de leden van de groep, waarop ze betrekking hebben, dan heeft ieder lid, ook de hogergeplaatste, zich eraan te houden. Dat betekent dat gehoorzaamheid niet langer persoonsgebonden, maar regelgebonden is. Deze legale gezagsuitoefening krijgt vorm in de volgende werkwijzen van een rationele, d.w.z. efficiënte organisatie (14):

1. het werk wordt verricht in een voortdurende en geregelde uitoefening van ambtstaken;
2. ambtstaken zijn gekoppeld aan competenties, dat zijn toegevoegde taakomschrijvingen met daaraan verbonden voldoende verantwoordelijkheden en scherp omlijnde bevoegdheden om machtsmiddelen te gebruiken;
3. deze competenties zijn hiërarchisch geordend, zodat enerzijds controle van bovenaf, anderzijds beroepsmogelijkheid van onderaf zijn gegarandeerd;
4. de taken worden uitgevoerd volgens vaste regels, die technisch of meer normstellend kunnen zijn. Kennis van beide soorten regels wordt verkregen via een degelijke vakopleiding en is een noodzakelijke voorwaarde om een ambtelijke functie te kunnen bekleden;
5. de bestuursmiddelen zijn het eigendom van de organisatie; de ambtenaar, die ze gebruikt, moet er rekening en verantwoording over af leggen;
6. de arbeidsplaats of ambtstaak is op geen enkele wijze het eigendom van de ambtenaar; eventuele aanspraken van de ambtenaar op zijn plaats (onafzetbaarheid b.v.) hebben slechts ten doel een puur zakelijke ambtsvervulling te garanderen;
7. alle bestuurshandelingen worden schriftelijk vastgelegd en bewaard in archieven.

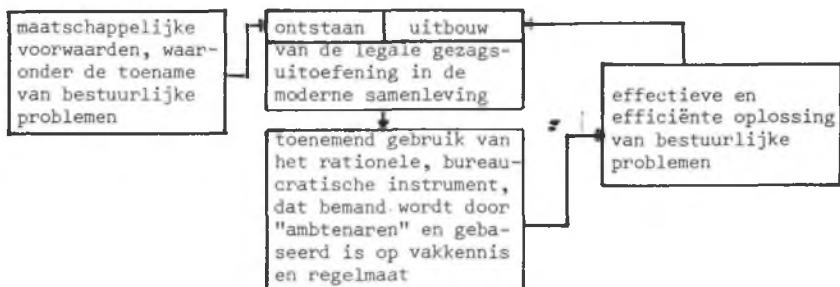
Deze werkwijze leidt tot een verdeling van de organisatie in "bureau's", waaraan deze bestuursvorm zijn naam ontleent.

Zojuist is een beschrijving gegeven van de uitoefening van legaal gezag en het daarbij gebruikelijke rationele instrument: de bureaucratische organisatie. Zo'n organisatie bestaat uit individuele ambtenaren, die de volgende rechten en plichten hebben:

8. ze zijn als persoon vrij en hoeven slechts te gehoorzamen aan zakelijke, ambtelijke regels;
9. ze zijn aangesteld in een vaste, ambtelijke hiërarchie;
10. ze hebben een duidelijk afgebakende competentie;
11. ze verrichten hun werk op grond van een arbeidscontract;
12. een belangrijke voorwaarde voor aanstelling vormt het onderzoek naar de vakbekwaamheid van de ambtenaar, die hij middels een degelijke opleiding heeft verworven;
13. ambtenaren ontvangen een salaris in geld, afhankelijk van hun hiërarchische rang en de verantwoordelijkheden van hun ambtstaak; ze hebben gewoonlijk uitzicht op pensioen;
14. het ambt is voor hen het enige of hoofdberoep;
15. ambtenaren maken promotie in hun loopbaan op grond van anciënniteit en op grond van prestaties, die door hun superieuren worden beoordeeld;
16. ze kunnen geen eigendomsaanspraken doen gelden op de bestuursmiddelen of op de arbeidsplaats;
17. ze zijn tenslotte onderworpen aan een ambtelijke discipline.

In deze context plaatst Weber zijn opmerking over het extreem betrouwbare en efficiënte karakter van de bureaucratie. "Die rein bureaukratische (...) Verwaltung ist (...) rein *technisch* zum Höchstmass der Leistung vervollkommenbare (...) formal *rationalste* Form der Herrschaftsausübung" (15). Let wel: de bureaucratie is zuiver *technisch* de meest formeel rationele organisatievorm. De belangrijkste elementen uit deze gedachten-gang kunnen als volgt worden weergegeven:

figuur 1: globale werking van de bureaucratie



Zo gezien is de bureaucratie het ideale instrument om de complexe vraagstukken aan te pakken, die het gevolg zijn van het massale karakter van de moderne samenleving. Maar dan komen ook voor Weber de problemen (16). Centraal in de bureaucratie staan: de kennis en kunde, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van bestuurstaken. Men heeft eigenlijk slechts de keuze tussen bureaucratisering en dilettantisme. Dat maakt de externe controle op de bureaucratische machtsvorming buitengewoon belangrijk. De ontwikkeling van controlemechanismen leidt echter vaak tot onverwachte gevolgen: zich verzetten

tegen bureaucratische organisaties vereist de vorming van een eigen, even bureaucratische tegenorganisatie. En die schept op haar beurt weer evenveel kans op afscherming tegen externe controle. Weber wijst terecht op de daarachter verscholen irrationaliteit: de tegenstelling tussen de formele rationaliteit van het organisationele instrument en de materiële rationaliteit, die nodig is voor het oplossen van problemen (17). Uit deze uiteenzetting blijkt dat hij wel degelijk aandacht heeft gehad voor wat na hem de "dysfuncties" van de bureaucratie zijn genoemd. Hij vat ze in een aantal vragen samen (18):

- hoe kan een democratische samenleving de onontkoombare bureaucratisering, de monopolisering van kennis en dus van macht nog controleren en binnen de perken houden?
- hoe is er binnen de toenemend onpersoonlijke bureaucratie nog iets te redden van de individuele vrijheid?

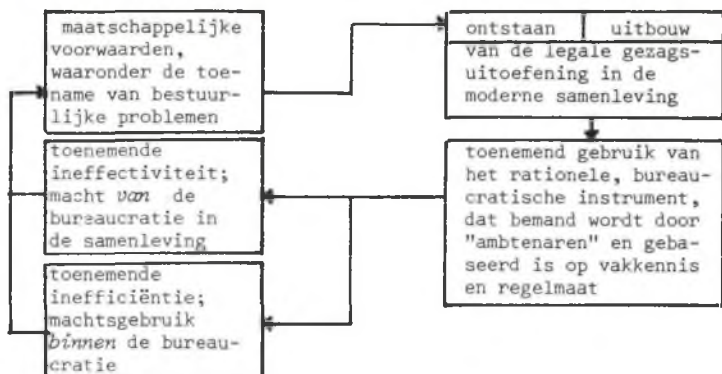
Anders gezegd, hebben deze vragen betrekking op de externe effecten van de bureaucratische organisatie en op de plaats van het individu daarbinnen.

Hoe kan de effectiviteit van de bureaucratie worden gewaarborgd? Voor een succesvolle besturing van maatschappelijke processen is kennis nodig. Als die kennis het monopolie wordt van de bestuurders, lopen de bestuurden het gevaar dat niet hun problemen, maar die van de "deskundigen" ter hand worden genomen. Dat dilemma wordt onderstreept door Dubin (19), als hij de spanning beschrijft tussen de sociale nuttigheid en de operationele efficiëntie van de organisatie. Dat is de vicieuze cirkel van de macht van de bureaucratie. Hoe de post-weberiaanse sociologie van de organisatie dat thema verder heeft uitgewerkt, wordt nagegaan in paragraaf 3.

Bureaucratische organisaties worden bemand met mensen. Door de hoge mate van formalisering lijkt de speelruimte voor individuele actie maar gering. Toch biedt de nauwkeurig geregelde ambtelijke taak nog voldoende mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Dat valt met name op als de bureaucratie wordt gezien vanuit een ander perspectief, dat meer rekening houdt met de strategieën van de afzonderlijke factoren in de organisatie. Organisaties worden dan namelijk opgevat als resultaat van interactieprocessen en niet zonder meer als voorgegeven kaders. Ook de bureaucratische regels ontstaan ten gevolge van menselijke interactie. Zulke regels blijken ruimte te laten voor interpretatie en zodanige toepassing, dat de positie van de ambtenaar daardoor wordt verstevigd. Dat is de vicieuze cirkel van de macht in de bureaucratie. Deze kringloop wordt verder uitgediept in paragraaf 4.

Deze beide vicieuze cirkels zijn eenvoudig in te bouwen in het globale type van de bureaucratie.

figuur 2: Bureaucratie als vicieuze cirkel



Door ineffectiviteit en inefficiëntie nemen de bestuurlijke problemen toe. Dat is een tragische ontwikkeling, omdat in de moderne samenleving geen alternatief bestaat voor de rationeel-legale wijze van gezagsuitoefening. Voor een oplossing van de zo ontstane interne en externe bestuurlijke problemen moet opnieuw een beroep worden gedaan op het instrument, dat er minstens ten dele de oorzaak van is. De bureaucratie is immers in vergelijking met andere bestuurswijzen nog steeds de meest effectieve en efficiënte. Dat is een van de kernen van de rationaliseringstheorie van Weber, die onlangs door Perrow nog eens is benadrukt (20).

Webers uitgangspunt voor die these willen we hier echter enigszins ombuigen, door de vraag centraal te stellen welke verschijnselen de ontwikkeling naar een rationeel-legale wijze van gezagsuitoefening doorkruisen. Daarmee wordt de actuele betekenis van zijn opmerkingen over de problemen rond bureaucratisering niet ontkend. Ze vormen een aanleiding om te komen tot een herformulering van zijn ideale type. Daarin staan immers kennis en macht in dienst van een doeltreffende en doelmatige oplossing van bestuursproblemen. In de werkelijkheid pakt dat nogal eens anders uit. Bureaucraten gebruiken hun macht ook voor andere doelen en zijn geneigd zich tegenover derden af te schermen.

In termen van het ideale type zou dat moeten worden gezien als irrationeel gedrag, als gedrag dat geen instrumentele bijdrage levert aan het realiseren van het doel van de organisatie. Met dat oordeel kan echter niet worden volstaan, gezien omvang en belang van het verschijnsel.

Hoe kan gedrag, dat irrationeel wordt genoemd, toch worden begrepen? In overeenstemming met de eerder beschreven methodologie kan dat alleen door rationale ideale typen op te bouwen, die logisch consistent zijn, voldoende zinadequaatheid bezitten en achteraf gezien vruchtbare vermeerdering van kennis opleveren. Het ligt in dit kader

het meest voor de hand te bezien vanuit welke elementen in Webers type vicieuze cirkels kunnen worden geconstrueerd. Een onderzoek met het gedachtenexperiment van de "objectieve mogelijkheid" kan daar uitsluitsel over geven. Het ideale type dient immers een volstrekt instrumenteel-rationele samenhang te bevatten tussen actors zingeving en zijn gedrag. Daarom is de vraag naar de rationaliteit van het bureaucratisch handelen nu aan de orde.

3. De vicieuze cirkel van de macht van de bureaucratie

De technische superioriteit van de bureaucratie als bestuursvorm is vooral gebaseerd op verzameling en gebruik van kennis. Kennis is zeker hier: macht. Vooraf moet worden vastgesteld dat Weber het maatschappelijk effect van de macht van de bureaucratie niet in zijn ideale type heeft opgenomen. De bureaucratie is het rationele instrument van de uitoefening van legaal gezag. De grote vraag blijft evenwel: voor wiens doelen zet de bureaucraat zich in. In Webers analyse is dat duidelijk: van degenen, die gezag uitoefenen in de samenleving. Voorzover gezag berust op de uitdrukkelijke of stilzwijgende legitimering door de ondergeschikten, is er geen vuiltje aan de lucht. Wanneer deze gedachtenconstructie wordt vergeleken met de werkelijkheid, blijken zowel binnen als buiten de bureaucratische organisatie allerlei afwijkingen voor te komen. De gedragingen kunnen daarmee worden begrepen als niet passend in een rationele instrumentatie van de uitoefening van legaal gezag. De erkenning echter van een toenemende pluraliteit van doelstellingen maakt de bovenstaande analyse minder vruchtbaar. In onze samenleving vermindert de eenduidigheid van de gezagslegitimering. Als gevolg daarvan komt ook de relatie tussen het bureaucratisch instrument en de maatschappelijke doelen ter discussie.

Er zijn diverse groepen in de samenleving, die belang hebben of zouden kunnen hebben bij de taakuitoefening van de bureaucratie. Dat geldt b.v. voor de bureaucraten zelf. Zij beschikken over uitgebreide en diepgaande kennis van zaken. Dat onderscheidt hen van de gewone "burgers" in de samenleving (consumenten, studenten, patiënten, partijleden, werknemers etc.), die relatief onkundig en onwetend zijn. De maatschappelijke macht raakt geconcentreerd in de handen van deskundigen. Ze neigen er steeds meer toe alleen die problemen aan te pakken en naar oplossingen te brengen, die hun eigen positie in de samenleving versterken. Vraagstukken van de "burgers" worden alleen dan ter hand genomen, als ze "vertaalbaar" zijn naar de probleem- en beleidsdefinities van de bureaucraten (21). Dat oligarchiseringsproces is door Michels een ijzeren wet genoemd. Dat is te zien als een eerste aanvulling op het ideale type van de bureaucratie (22).

In de moderne samenleving wordt de grote lijn van de beslissingen idealiter bepaald door wilsovereenstemming van de meerderheid der betrokkenen. De invloed van de massa op het beleid, aldus Michels, vormt het centrale kenmerk van democratie (23).

Maar dat heeft onverwachte gevolgen. Voor de uitoefening van die invloed is organisatie nodig. Dat wil niets anders zeggen dan taakverdeling en specialisering. Zulke specialistische taken moeten vervolgens worden gebundeld tot een krachtig beleid. Dergelijk leidinggeven veronderstelt onderschikking, veronderstelt dat er mensen zijn, die zich houden aan hun afgebakende competenties en die bevelen van hiërarchisch hogeren opvolgen. En dat verkracht de oorspronkelijk bedoelde democratie.

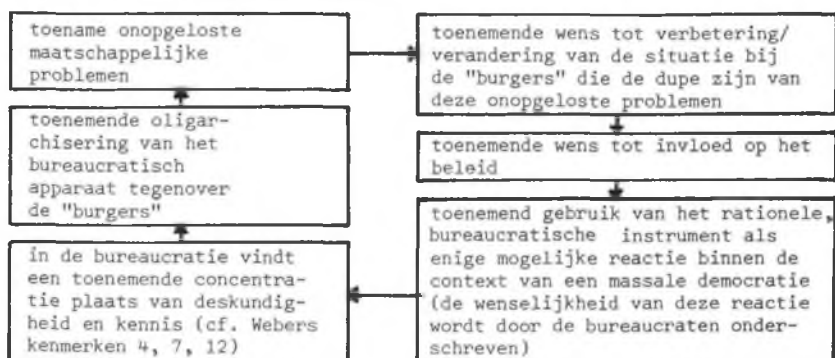
Wat is er nu gebeurd? Organisatie - zo men wil bureaucratisering - was een rationeel middel om het oorspronkelijk doel te bereiken. De invloed van de massa verschuift echter steeds meer naar de achtergrond. Vanuit de positie van de oligarchen wordt bureaucratisering nu het rationele middel om hun eigen machtspositie te verstevigen en te bestendigen. Het instrumenteel-rationele karakter van de organisatie zelf blijft ongewijzigd. Wel verandert de hand, die haar bestuurt.

Dat is een gevolgtrekking, die in Webers termen bereikt is door de objectieve mogelijkheden na te gaan van een concentratie van kennis en de ontwikkeling van hiërarchisering en specialisering.

Uit de concentratie van kennis en informatie ontwikkelt zich de macht van de bureaucratie. Weliswaar legitimeren bureaucraten gewoonlijk hun activiteiten door te wijzen op eerder gemaakte legale afspraken. Maar dat verhindert niet dat zij de macht van hun organisatie gebruiken. En dat nu kan begrepen worden als een rationele reactie op een situatie, waarin de bureaucraten met andere actoren en coalities van actoren strijden om de maatschappelijke macht. Dat betekent wel dat de context van de legale gezagsuitoefening wordt verlaten. Er is wellicht eerder sprake van een legalisering achteraf, die alleen plaats vindt als de uitkomst van de strijd past in het denkraam van de bureaucraten.

Michels bijdrage kan als vicieuze cirkel worden geschematiseerd.

figuur 3: Oligarchisering



Zo blijkt duidelijk dat een groeiende democratisering met behulp van het bureaucratisch instrument in oligarchisering wordt gesmoord. De bureaucratie wordt van instrument een zelfstandige factor in het spel om de macht. Daardoor kan zij elke poging tot democratisering, die haar onwelgevallig is, verstikken in de ambivalentie van haar rationaliteit: enerzijds als meest gereede oplossing voor bestuurlijke problemen, anderzijds als aanleiding tot concentratie van macht. Met kennis van deze uitbreiding van het ideale type van Weber valt het niet moeilijk te begrijpen hoe recente democratiseringsbewegingen in b.v. bedrijven en universiteiten kunnen verzanden in een versterking van de bureaucratische oligarchie.

Bestaat er dan in het geheel geen mogelijkheid om het functioneren van de bureaucratie democratisch te controleren? Ligt er geen oplossing in het betrekken van meer partijen bij de bepaling van het beleid? Die verlaging (overigens een typisch bureaucratische term) van het besluitvormingsniveau loopt als een rode draad door het hedendaagse denken over de vernieuwing van de maatschappelijke verhoudingen. De vrijheid van de ondernemingsgewijze productie moet worden ingeperkt door invloed van werknemers op de investeringen; onderwijs en onderzoek aan universiteiten moeten worden medebepaald door studenten; de gemeentelijke overheid moet niet alleen via de top van de gemeenteraad mogelijkheden tot participatie bieden, maar ook aan "de basis", b.v. in stadsvernieuwingprocessen.

Het valt te betreuren dat de studie van Selznick naar het functioneren van de Tennessee Valley Authority (TVA) in de jaren veertig zo weinig in dergelijke kringen bekend is. Hij laat de onbedoelde gevolgen van zo'n veranderingsproces duidelijk zien. Zijn resultaten zijn eveneens te interpreteren als een kritische aanvulling op het ideale type van Weber.

In de New Deal periode van president Roosevelt groeide in de Verenigde Staten de behoefte aan meer democratische planning en grotere invloed van de overheid op zaken van algemeen belang (24). TVA is naar Amerikaanse begrippen daar een uitzonderlijk voorbeeld van. Bij haar oprichting in 1933 werd een integrale aanpak voorgesteld van de problemen van de betrokken regio. Minstens vijf belangrijke taken waren daarbij te onderscheiden:

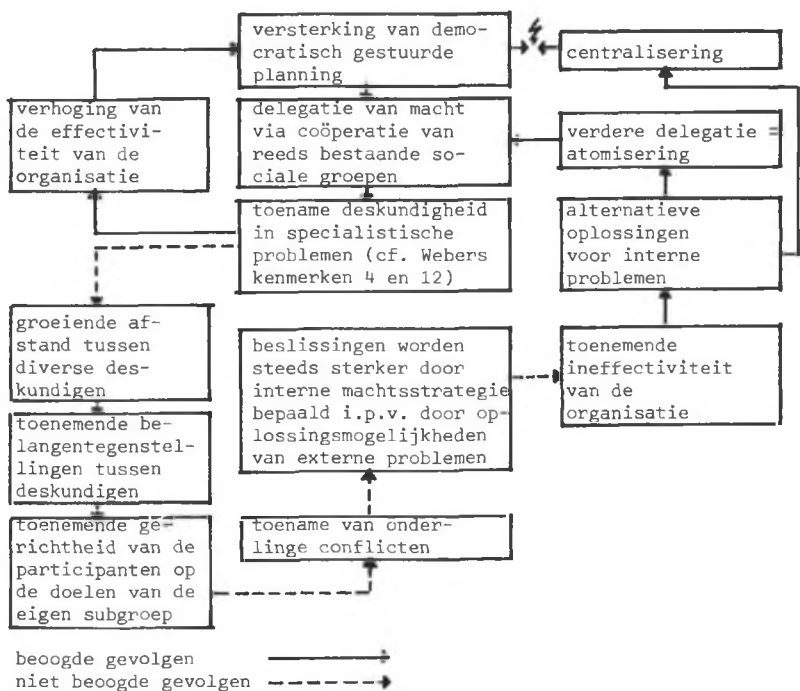
- regulering van de waterhuishouding;
- bos- en landschapsbeheer;
- energieopwekking;
- kunstmestfabricage vanwege belangrijke hoeveelheden nitraten, die in dit gebied voorkomen;
- landbouwverbetering (in dit betrekkelijk achtergebleven gebied in het Zuidoosten van de Verenigde Staten).

Men wilde die taken uitvoeren in samenwerking met de plaatselijke bevolking. Die moest worden gemobiliseerd door gebruik te maken van de reeds ingewortelde kanalen en instituties: dat is de "grass roots policy". Twee groepen werden met name ingeschakeld: de "land grant colleges" en de boerenverenigingen. De eerste waren in de negentiende eeuw gesticht met de uitdrukke-

lijke bedoeling hoger onderwijs voor de omringende boerenbevolking bereikbaar te maken. Beide groepen samen werkten als "kieslichaam" voor TVA. Er werd echter geen rekening gehouden met het proces van oligarchisering, dat in de loop der tijden plaats had gevonden. Er was al een coalitie ontstaan tussen de "colleges" en hun proefboerderijen enerzijds en de grote boeren anderzijds, die het meest konden profiteren van de modernisering van de landbouwmethodes. TVA nu wilde ook de belangen van de kleine boeren behartigen. Uit het participierend onderzoek van Selznick bleek, dat door de democratische openheid van TVA de juist genoemde coalitie in staat was de werkzaamheden van TVA in toenemende mate ten eigen gunste aan te wenden. Selznick plaatst zijn onderzoek dan ook terecht in de pessimistische traditie van Michels.

March en Simon hebben de grote lijn van Selznicks theorie in schema gebracht (25). Met enige aanpassing is ook daarvan een vicieuze cirkel te contrueren van de toenemende macht van de bureaucratie. Wanneer die macht door sommigen voor eigen doelen wordt aangewend, neemt de globale doeltreffendheid van de organisatie af.

figuur 4: verlaging van het niveau van besluitvorming



Selznick probeert nu aan te tonen, dat, niettegenstaande het rationeel gebruik van een middel (verlaging van het besluitvormingsniveau) om zoveel mogelijk belangen mee te laten spelen, de organisatie in toenemende mate verstart bij een consequent volhouden van de democratische ideologie. Ze verwordt dan tot een nieuw machtsmiddel in de handen van diegenen, die al eerder de macht bezaten. Dat is het riskante van democratisering in organisaties. Er blijven waarschijnlijk maar twee mogelijkheden over. Of een centraal gezag buiten de betreffende organisatie grijpt in, of er vindt een voortgaande verbrokkeling van de organisatie plaats. In het eerste geval wordt het democratisch uitgangspunt ingeruild tegen een centralistische bestuursvorm; in het tweede wordt de democratie formeel gehandhaafd, maar materieel om zeep gebracht. Dat is triest, maar "we cannot forego a look behind the (democratic) facade - even if it is our own" (26). Selznick plaatst zijn analyse in het kader van Mertons manifeste en latente functies (27). De betekenis van gedrag wordt ook bepaald door de gevolgen ervan. En die kunnen aanzienlijk verschillen van de oorspronkelijk bedoelde. In die zin kan zijn onderzoek als een nieuwe uitleg worden gekoppeld aan Webers ideale type. Toenemende deskundigheid leidt op het oog tot toenemende effectiviteit van de organisatie. En daarom is het rationeel om in de bureaucratie deskundigheid te verzamelen. Die deskundigen zijn het echter vaak niet met elkaar eens. Een van de redenen daarvoor is de oriëntatie op de belangen van externe groeperingen. Het meer en meer laten overwegen van interne machtsstrategieën om deze belangen te beschermen is dan zeer rationeel. Alleen spijtig, dat daardoor de effectiviteit van de organisatie in relatie tot de oorspronkelijke doelen nogal afneemt.

Selznicks studie heeft een veel bredere betekenis dan alleen voor de toevallige empirische context van TVA. Dat is tevens een van de meest opvallende eigenschappen van een adequaat geconstrueerd type: het verschaft ook inzicht in diverse andere situaties. De gevolgen van een verlaging van het besluitvormingsniveau zijn b.v. ook zichtbaar in en tussen de geledingen, die volgens de wet op de universitaire bestuurshervorming tezamen het wetenschappelijk onderwijs bestieren. De WUB heeft bedoeld meer partijen bij het bestuur te betrekken: staf, studenten en overig personeel. Ook de oude scheiding tussen senaat en curatoren is ongedaan gemaakt. Of door al deze ingrepen de effectiviteit van de universiteit is opgevoerd en het proces van atomisering is stopgezet, blijft evenwel een open vraag (28). Zulke problemen treden ook op in de vakbeweging: door de grotere nadruk op het bedrijvenwerk, waardoor de bond bij de leden moet worden gebracht, neemt de diversiteit van de standpunten toe, klinken de verwijten van oligarchie aan de top steeds luider en wordt de kracht van de organisatie als geheel geringer.

4. De vicieuze cirkel van de macht in de bureaucratie

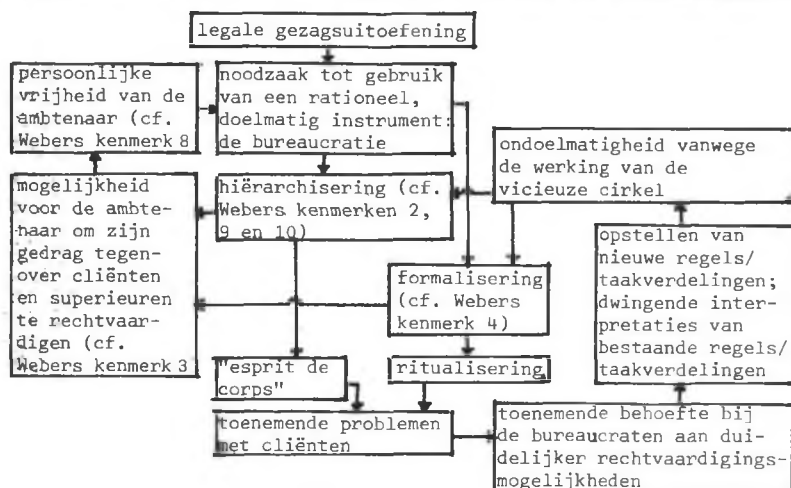
In het volstrekt rationele type van de bureaucratie is het nauwelijks de vraag wie in de organisatie de macht uitoefent. Dat is de hiërarchisch hoogste. De ambtstaken zijn in een hiërarchische schikking aan elkaar gekoppeld en sterk geformaliseerd, in regels vastgelegd, waardoor besturing van bovenaf en de mogelijkheid tot beroep van onderaf worden veiliggesteld. Een bureaucraat legt een loopbaan af, waarin hij bij gebleken geschiktheid en voldoende kennis tot de uitoefening van steeds hogere ambtstaken opklimt. Weber stelt terecht vast dat degene die het beleid van een bureaucratie bepaalt zelf geen bureaucraat kan zijn. Dat zou in strijd zijn met de logica: in het ideale type wordt de bureaucratie als instrument opgevat. Dan moet de topbestuurder geen instrumentele, maar juist een doelbepalende taak verrichten.

Zijn daarmee echter alle "objectieve mogelijkheden" van hiërarchisering en formalisering uitgeput? Weer wordt Webers gezichtspunt van maatschappelijke modernisering vervuld voor dat van de tegenstribbelende actoren. Hoe ontwikkelen en gebruiken bureaucraten macht binnen de organisatie om hun eigen positie veilig te stellen? Waar zoeken bureaucraten naar mogelijkheden om nog iets van hun persoonlijke vrijheid te redden? Welke gevolgen heeft dat voor de doelmatigheid van de organisatie?

Uit de veelheid van het postweberiaanse onderzoek naar die verschijnselen kiezen we er twee van de meest invloedrijke: de bijdragen van Merton en Crozier. Merton (29) analyseert de dysfuncties van de bureaucratische organisatie. Voor hem is inefficiëntie het onbedoelde gevolg van ver doorgevoerde rationalisering van organisationele verhoudingen, die oorspronkelijk was bedoeld om de doelmatigheid te verhogen. Formalisering en hiërarchisering bewerken bij bureaucraten een "aanpassing van de persoonlijkheid", waarin conformiteit aan de regels als belangrijkste deugd wordt gezien. Daarin onderscheiden bureaucraten zich van gewone burgers. In het algemeen zou externe controle dat verschil te niet kunnen doen. Maar bureaucraten ontwikkelen een eigen normbesef, een "esprit de corps". Daarin wordt als het ware de sociale rechtvaardiging geboden voor het anderszijn. De bureaucraat laat zich niet in met de persoonlijke problemen van zijn cliënt. Hij behandelt hem als een geval, waar regels op kunnen worden toegepast. Als hij daarin wordt gesteund door zijn collega's, schept dat voor hem een kader, waarin hij zijn eigen bestaan als vrij kan ervaren, terwijl het door derden als dor, star en onmenselijk wordt betiteld. Zo ontstaat door strakke formalisering (die volgens Merton tot ritualisme verwordt) en hiërarchisering (waardoor een gevoel van saamhorigheid met collega's op hetzelfde niveau groeit) paradoxaal de ruimte voor de beleving van persoonlijke vrijheid. Dat is echter niet het enige. Bureaucratische procedures voltrekken zich volgens regels. Regels voorzien in een standaardbehandeling van gevallen. Maar de cliënt beschouwt zichzelf

meestal niet als "geval". Hij heeft moeite met de bureaucratistische werkwijze. Bezwaar kan hij echter alleen aantekenen tegen een onjuiste toepassing van bestaande regels of tegen het ontbreken van regels. De ambtstaken zijn hiërarchisch verdeeld en daarom kan hij in beroep gaan bij een hogergeplaatste. Dat geldt overigens ook voor de bureaucraat, die hem "behandelt". Dan wordt de vicieuze cirkel gesloten. De superieur doet een uitspraak; die leidt tot een dwingende interpretatie van bestaande regels of tot het invoeren van nieuwe; zulke regels worden weer bureaucratistisch toegepast en een standaardbehandeling van gelijke gevallen, zodat cliënten zich weer tekortgedaan voelen, enzovoort.

figuur 5: Hiërarchisering/formalisering en doelmatigheid



In de studie van Crozier naar bureaucratistische verschijnselen wordt een beslissende fase ingeluid in de herwaardering van Webers ideale type. Hij neemt uitdrukkelijk de machtsverdeling en de onderhandelingsstrategieën tussen individuen en groepen in de organisatie als beginpunt voor een analyse van organisatieprocessen (30). Omdat de sociologie bij Weber het begrip inhiel van de zingevingen achter gedrag, concentreerde hij zich op de vraag *hoe* in de moderne samenleving bureaucratie als zingevingsmogelijkheid voor en door mensen was ontstaan en welke gevolgen dat met zich meebracht. Dat paste precies in zijn anaskopische en perspectivische werkwijze. Na hem probeerden b.v. Merton, Selznick en Gouldner de latente dysfuncties van het rationeel bedoelde instrument bloot te leggen (31). Daarmee deed een andere benaderingswijze zijn intree: de kataskopische. Eenmaal gegeven een bureaucratistische structuur werden de onbedoelde uitwerkingen ervan

onderzocht op mensen binnen en buiten de organisatie. Tegelijk verdween daarmee wel de vraag *wie* het organisatorische gezag uitoefende, *wie* zijn macht binnen en buiten de organisatorische perken wist te legitimeren, uit het gezicht.

Aan Crozier komt de eer toe als eerste de oorspronkelijke anaskopische benadering van Weber weer opgenomen te hebben. Volgens hem zouden b.v. oligarchisering, atomisering en ritualisering niet moeten worden gezien als dysfuncties van een rationele organisatie, maar juist als rationele strategieën van de betrokkenen in het spel om de macht. De kern van zijn perspectief wordt gevormd door de vraag *wie* de macht uitoefent en waartoe. En volgens zijn analyse is de kans groot dat het spel om de macht tenslotte uitloopt op de patstelling van de vicieuze cirkel. Hij slaat daarmee wel een andere weg in dan Weber, maar blijft principieel staan in diens cultuurwetenschappelijke traditie.

Crozier bouwt zijn vicieuze cirkel op vanuit een drietal ingangen: specialisering, formalisering en centralisering. De ambtstaken in de bureaucratie groeien in toenemende mate uit tot een zelfstandige specialismen (32). Dat is een rationeel antwoord van de organisatie als geheel op de diverse interne en externe problemen en onzekerheden.

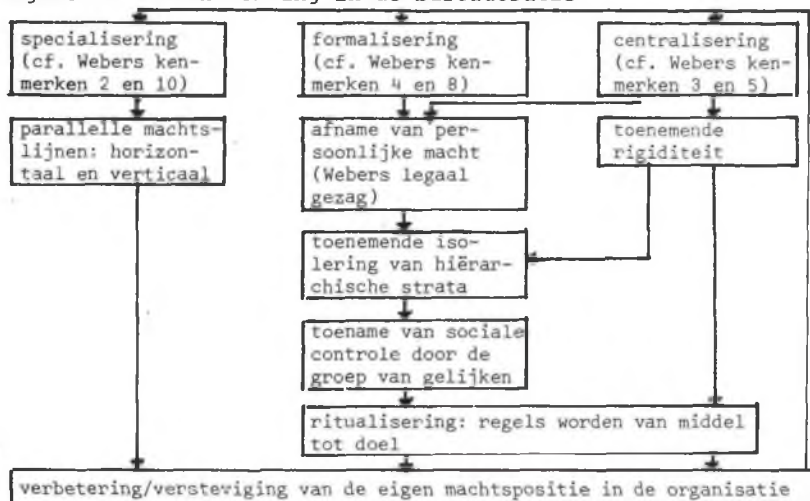
Gespecialiseerde kennis verschaft echter macht, zowel ten aanzien van hiërarchisch hogeren als ten aanzien van gelijken in rang. Als anderen behoefte hebben aan adviezen of steun van een specialist, verwerft deze daardoor macht (33). Zo ontstaan binnen de rechtlijnige verticale gezagsstructuur allerlei parallelle horizontale en verticale machtslijnen. De betreffende specialisten verstevigen daardoor hun positie in de organisatie. Hantering van specialistische kennis is hun belangrijkste - rationele - wapen in de strijd om de macht.

Vervolgens gaat Crozier nader in op het proces van formalisering: het vastleggen van elke stap in regels en voorschriften (34). De persoonlijke macht van degene, die bevelen geeft, neemt daardoor af. Hij moet zich immers ook houden aan de gestelde regels. Dat past nog in Webers rationaliseringsthese. Maar mede als gevolg daarvan hebben ambtenaren van gelijke rang de neiging zich te isoleren van hogere en lagere hiërarchische strata. De invloed van de collega's als referentiegroep wordt steeds belangrijker. Zij oefenen sociale controle uit op het doen en laten van elk van hun en proberen zich als groep te verzetten tegen invloeden van buiten. Dat is de essentie van de "esprit de corps". Deze "contracultuur", waarin de rechtvaardiging voor het anderszijn van de bureaucraat ligt opgesloten, vergroot de kans op ritualisering, waarbij regels van middel tot doel worden. En in totaal is dat weer een - rationeel - middel om de machtspositie van een groep ambtenaren te versterken.

Tenslotte centralisering. Voor een onpersoonlijke taakuitoefening is het volgens Crozier noodzakelijk, dat de beslissers niet in direct contact staan met degenen, die met die beslis-

singen moeten werken (35). Centralisering in die betekenis leidt ook tot toenemende rigiditeit, wat op zijn beurt het isoleringsproces van de hiërarchische lagen versterkt. Als immers beslissingen ver van de "werkvloer" worden genomen, is een flexibel inspelen op veranderlijke problemen gering. Bureaucraten verschuilen zich dan in de groep van hun gelijken en nemen geen verantwoordelijkheid voor beslissingen, die van de dagelijkse routine afwijken. Dat bevordert bovendien het proces van ritualisering. Crozier constateert daarom terecht dat bureaucratische organisaties zich kenmerken door de onmogelijkheid van hun eigen fouten te leren (36). Ze zijn slechts schoksgewijs en totaal te veranderen, als er crisissituaties zijn ontstaan in het intern en extern functioneren (37). Ook Croziers redenering kan voor de helderheid in een schema worden weergegeven.

figuur 6: Machtvorming in de bureaucratie



De vicieuze cirkel van de macht in de bureaucratie verwijst naar de uitkomsten van het spelletje blokkade (38), dat de onderscheiden actoren spelen om hun eigen machtspositie te versterken en hun persoonlijke vrijheid te beschermen. Ook Croziers studie kan worden gezien als een hanteren van de categorie van de "objectieve mogelijkheid" om andere gevolgen te onderzoeken van de kenmerken van Webers ideale type. Daarmee overstijgen zijn resultaten de empirische context van het Franse tabaksmonopolie en een belastingkantoor in Parijs. Zijn constructies gaan uit van een andere rationaliteit. Maar ze bieden ongetwijfeld inzicht in de wijze waarop mensen - hier bureaucraten - zin geven aan hun gedrag. Zo staat Corzier in de traditie van Weber, al is zijn perspectief niet hetzelfde.

5. Tenslotte

In dit artikel zijn twee vraagstukken aan de orde geweest. We hebben Webers ideale type van de bureaucratie onderzocht en op enkele punten aangevuld. Dit ideale type is een mogelijke, maar niet de enig denkbare invulling van het begrip rationaliteit. Er zijn meer partijen in het spel, die ieder hun eigen rationele strategie kunnen ontwikkelen in de strijd om de macht. Met name de bureaucraten zelf zijn hier ten tonele gevoerd. Door hun toenemende kennis zijn ze in staat derden buiten de deur te houden. Die beslotenheid is zeker geen garantie voor effectiviteit. Een oplossing daarvoor lijkt aanwezig in een grotere openheid van bestuur en een bredere deelname aan de formulering van beleid. Maar dat veroorzaakt vaak versnippering, zo men wil, polarisering. Die ontwikkeling speelt de bureaucraten in de kaart. Opvoering van de effectiviteit van de organisatie kan bijna alleen worden gewaarborgd door hernieuwde centralisering. Allerlei democratiseringsprocessen in de laatste tijd vertonen zulke trekken. Samen vormen dat elementen van de vicieuze cirkel van de macht van de bureaucratie.

Maar ook binnen de bureaucratie wordt om de macht gestreden. Dat is in tegenspraak met Webers opvattingen over de efficiëntie en precisie van deze organisatievorm. Instrumenteel-rationeel hanteren van de elementen van het ideale type biedt paradoxaal vrijheid voor de bureaucraten zelf. Ze ontwikkelen met behulp van regels een definitie van de werkelijkheid, een eigen subcultuur, die hen beschermt tegen aanvallen van binnen en van buiten. Dat gebeurt niet alleen in historisch sterk gebureaucratiseerde landen als Frankrijk. Het ministerie van Justitie hier verdedigt tegenwoordig de gelijkheid van de burger voor de rechter en dus de onkreukbaarheid van haar ambtenaren. Dat is evengoed een voorbeeld van de vicieuze cirkel van de macht in de bureaucratie.

Daarnaast kan ook worden geconcludeerd dat Webers cultuur-wetenschappelijke methodenleer tot bruikbare resultaten kan leiden. Ideale typen worden geconstrueerd om het gedrag van mensen te begrijpen. Hun zinadequatheid kan worden vastgesteld door het natrekken van de "objectieve mogelijkheden", die in de elementen ervan liggen verscholen. De inhoud van die analyse is hier wat pessimistisch uitgevallen. Dat doet niets af aan de vruchtbaarheid van de gevolgde werkwijze. Constructie van ideale typen en toetsen op logische consistentie en zinadequatheid zijn bruikbare onderzoeksstrategieën. Ze leveren kennis op, die zich niet beperkt tot een enkel onderzocht geval, maar die er ook toe bijdraagt gelijksoortige processen beter te begrijpen.

Zo ontstaat gaandeweg een ander perspectief op organisatorische verschijnselen. Weber heeft zich bepaald tot een analyse van het legale gezag in onze samenleving. De bureaucratie is daarvan het rationele instrument. Zijn rationaliteitsbegrip sluit daarbij aan: het is de rationaliteit van hen, die zulke moder-

niseringsprocessen sturen. Wij evenwel hebben met name de tegensputterende medespelers centraal gesteld en hun rationele keuzes onderzocht. De min of meer rechtlijnige rationaliserings- these van Weber hebben we vervangen door een veeleer spiraal- vormige variant daarop, die soms haar derde dimensie verliest en dan terugbuigt naar een vicieuze cirkel.

NOTEN

1. M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, 1964, p. 177.
2. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (WuG), Tübingen, 1972, p. 128.
3. H.J. van Zuthem, *Managementssociologie en arbeiderssociologie*, Kampen, 1963.
4. cf. M. Weber, WuG, p. 6: "Für die verstehende Deutung des Handelns durch die Soziologie sind dagegen diese Gebilde (b.v. de staat, de onderneming) lediglich Abläufe und Zusammenhänge spezifischen Handelns einzelner Menschen, da diese allein für uns verständliche Träger von sinnhaft orientiertem Handeln sind".
5. Deze korte omschrijving van Webers methodologie is vooral gebaseerd op het opstel "Die Objektivität sozial-wissenschaftlicher und sozial-politischer Erkenntnis" (1904), in *Methodologische Schriften* (ed. J. Winckelman), Frankfurt, 1968.
6. R. Mayntz, "Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisations-soziologie", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 17, 1965, p. 496.
7. cf. M. Weber, WuG, p. 126.
8. Idem, cf. p. 570.
9. Idem, p. 541.
10. Idem, cf. p. 551-567.
11. Idem, cf. p. 125.
12. Zo stelt L. Moulin in een sociologische analyse van drie grote katholieke kloosterorden: "een eeuw voordat de *Magna Carta* verscheen, heeft het generale kapittel van Cîteaux zich doen kennen als het model van alle representatieve en deliberatieve vergaderingen, waarin vertegenwoordigers, die gekozen worden door de plaatselijke machten, voorzien van volledige bevoegdheid, van de *plena potestas*, ieder jaar de problemen van de Orde bespreken". L. Moulin, *De levende wereld der religieuzen*, Brugge-Utrecht, 1966, p. 113.
13. M. Weber, WuG, p. 126.
14. Idem, p. 125-126.
15. Idem, p. 128.
16. Idem, p. 128-130.
17. Idem, p. 572.
18. Idem, cf. p. 836.
19. R. Dubin, "Organizational Effectiveness, Some Dilemma's of Perspective", *Org. and Adm. Sci.*, 7, 1976, p. 8.
20. Ch. Perrow, *Complex Organisations, a critical essay*, Glenview, Ill., 1972, hoofdstuk 1.
21. Dat sluit aan bij een opmerking van Weber op de Wiener Tagung van de Verein für Sozialpolitik in Wenen, 1909: "Ich würde ja als Bürokrat glauben, mich selbst zu niedrig einzuschätzen, wenn ich nicht glaubte, ihr eigenes Wohl viel besser zu kennen als diese "Dummköpfe" selbst" (geciteerd bij R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der*

modernen Democratie, Leipzig, 1925, (2e ed.) p. 288.

22. De heren hebben elkaar ontmoet en gekend. Cf. Michels (zie 21), p. XXI en M. Albrow, *Bureaucratie*, Rotterdam-Antwerpen, 1971, p. 51.
23. cf. Michels (zie 21), p. VI.
24. Ph. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, New York, 1966, Introduction.
25. J. March en H.A. Simon, *Organisaties*, Amsterdam, 1969, p. 51.
26. Ph. Selznick (zie 34), p. X.
27. Idem, p. 253.
28. Zie b.v. P.J. van Strien, "Macht en rede in de organisatie van het wetenschappelijk onderwijs", in: *Macht in en rond organisaties*, A.W.J.E. van de Bunt e.a.(red.), Alphen aan de Rijn 1977, p. 129-139.
29. R.K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality", in *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, 1957, p. 195-206.
30. M. Crozier (zie 1) p. 175.
31. R.K. Merton (zie 39);
Ph. Selznick (zie 34);
A.W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, 1954.
32. M. Crozier (zie 1), p. 192.
33. G.C. Homans, "Fundamental Social Processes", in: N.J. Smelser (ed.), *Sociology*, New York, 1967, p. 53.
34. M. Crozier (zie 1), p. 190 e.v.
35. Idem, p. 189.
36. Idem, p. 187.
37. Idem, p. 195.
38. cf. A. Teulings, "Michel Crozier", in: *Hoofdfiguren in de sociologie*, Utrecht-Antwerpen, 1974, p. 203.