

BUREAUCRATIE: BEKEND MAAKT ONBEMIND?

auke sj. van der goot

joop w. koopmans

Drs. A.Sj. van der Goot is bezig met een proefschrift over het personeel van vijf ambtelijke organen op generaliteits- en gewestelijk niveau in Den Haag in de achttiende eeuw. J.W. Koopmans is student-assistent bij het project en werkt aan een doctoraalscriptie over ambtenaren van de Staten van Holland in de zestiende eeuw.

De invloed van ambtenaren op het politieke en maatschappelijke bestel wordt overal ter wereld steeds groter. Op veel terreinen in het dagelijks leven hebben we met hen te maken; we zijn intussen wel vertrouwd geraakt met het woord bureaucratie. Maar tegelijk lijkt het tot nog toe meer negatieve dan positieve reacties op te leveren. De overheid mag dan wel - juist in onze tijd - als werkverschaffer zeer gewaardeerd zijn, maar ze mag het ons via haar ambtelijk apparaat niet al te lastig maken. Ook moet ze onze vrijheid niet al te zeer aantasten, zo luidt de gangbare opinie. De ambtenaar zou er voor de burger moeten zijn, niet andersom. Toch voelen steeds meer burgers zich overstelpt door de papierstroom die de bureaucratie uitspuwt. Ze zien haar niet zonder reden als een bedreigende macht, gelet op de vele informatie die ze opeist.

In de wetenschap wordt het begrip bureaucratie vanuit een geheel ander gezichtspunt benaderd, wat verderop in dit artikel aan de orde zal komen. Wel wordt er rekening gehouden met de negatieve associaties die dat woord in het dagelijks spraakgebruik oproept, zoals formalisme, onnodige rompslomp en traagheid. Maar deze worden in de vakliteratuur onder gebracht bij de ontaardingsverschijnselen van de bureaucratie en aangeduid met de verzamelterm bureaucratisme. Het blijft natuurlijk de vraag of dit bureaucratisme niet inherent is aan de huidige bureaucratie.

Door de sociale wetenschappers wordt de bureaucratistische organisatievorm niet alleen bij de overheid gesignaleerd, maar bij veel meer grote instanties, zoals in het bedrijfsleven, politieke partijen en kerken. Omdat in het Groningse Instituutproject de ambtenaren en het openbaar bestuur centraal staan, willen we ons in dit artikel beperken tot de overheidsbureaucratie. Als historici kunnen we natuurlijk niet om de vraag heen hoe het staatsapparaat zich in Europa ontwikkeld heeft. Maar eerst lijkt het ons wenselijk er een indruk van te geven op welke manier door met name sociologen tegen het verschijnsel bureaucratie is aangekeken.

HET FENOMEEN BUREAUCRATIE

webers 'idealtypus'

De Duitse socioloog Max Weber (1860-1924) gaf als eerste een bevredigende analyse van de evolutie van organisatievormen. Daarin beschouwde hij de bureaucratie als de meest rationele vorm van sociale organisatie. Deze vorm zou zich langzamerhand uitbreiden over de gehele samenleving en blijvend behouden tot het meubilair van onze wereld. Alle instituties zouden hun traditionele aspecten verliezen. Dit paste trouwens uitstekend in de idee van "Entzauberung der Welt", de algehele rationalisering van de maatschappij. Met het succes van de Pruisische staat in gedachten ontwikkelde Weber daarna een theoretisch model voor het verschijnsel bureaucratie dat nog steeds voor het bureaucratiseringsonderzoek van groot belang is. In dit model, geformuleerd in zijn werk Wirtschaft und Gesellschaft (1922), wordt de relatie tussen de

wettelijk ingestelde autoriteiten en hun ondergeschikte ambtenaren bepaald door vaste patronen.

Weber ziet de ideale bureaucratie in de eerste plaats als een afzonderlijke organisatie, die geheel gescheiden is van het privé-leven en de particuliere activiteiten van haar leden. Er is vervolgens een hiërarchie aanwezig om als organisatie goed te kunnen functioneren. Idealiter weet elke ambtenaar precies wat er van hem verwacht wordt; hij is verantwoordelijk schuldig tegenover een hoger geplaatste ambtenaar die nauwlettend toezicht houdt op zijn werk. Elk is dus op één bepaald terrein bezig; de voordelen daarvan zijn te vergelijken met die van de lopende band. De organisatie kent verder vaste dienstprocedures en de ambtenaar staat stevig in zijn schoenen door de aanwezigheid van vaste voorschriften voor benoeming, promotie, ontslag, salarisering en dergelijke. Wel is zijn machtspositie beperkt doordat hij alle orders moet uitvoeren, ook al zijn ze in strijd met zijn persoonlijke overtuiging. De bureaucratie lijkt derhalve objectief te handelen en zodoende een belangrijke stabiliserende factor in de maatschappij te zijn.

Hoewel dit "Idealtypus" gesimplificeerd en overdreven is - ook Weber zelf gaf dat toe -, is het tot nog toe nooit geheel omvergehaald. Wel werd Webers optimistische visie sterk in twijfel getrokken. Hij had namelijk te weinig oog voor de gevaren van overdreven plichtsbefes die eigen zijn aan bureaucratistische vormen. Hij zag verder ook wel dat de bureaucratie de neiging had zoveel mogelijk macht voor zich te monopoliseren, maar verbond daaraan geen nadere conclusies. De latere kritiek op Weber spitste zich daarom niet zozeer toe op zijn theorie "an sich", maar meer op wat hij in zijn theorie over het hoofd had gezien.

de marxisten: een andere interpretatie

Karl Marx kwam niet, zoals Weber zou doen, met een analyse van het verschijnsel, maar keek meer naar de werking ervan. Terwijl Hegel de overheidsbureaucratie nog als het verstand van de staat had getypeerd, vond Marx de bureaucratie niet het verstand van de staat, maar juist zijn gebrek aan verstand. Zijn waardering voor het ambtenarenkorps van zijn tijd was niet al te groot. Volgens hem was de bureaucratie haar eigenlijke doel voorbijgeschoten en doel op zich geworden, met andere woorden, een gedegenereerde vorm van sociale organisatie. Voor de ambtenaren waren regels en procedures daarbij belangrijker dan de taken waarvoor ze waren aangesteld.

De bureaucratistische organisatievorm zou volgens Marx in de communistische maatschappij net als de staat verdwijnen. Als historisch fenomeen plaatsen Oosteuropese wetenschappers de bureaucratie in de kapitalistische wereld. Bureaucratie is in hun ogen eigen aan elke maatschappij die gebaseerd is op sociale ongelijkheid en uitbuiting, terwijl de macht geconcentreerd is in de handen van een beperkte groep. Bureaucratisering betekent derhalve in deze visie intensivering van de klassenstrijd. Met de revolutie van 1917 zou de bureaucratie in de Sovjet-Unie ontmanteld zijn, waarna er een andere organisatievorm opgezet is. Deze vorm zou wel overeenkomsten vertonen met de bureaucratie, met name in de sfeer van regels, maar pertinent niet identiek daaraan zijn. Toch ontkomen ook wij niet aan de indruk dat zich in de Sovjet-Unie na de revolutie één van de meest

gigantische bureaucratieën ter wereld ontwikkeld heeft. En voorlopig lijkt in de communistische wereld die bureaucratie nog niet te verdwijnen, evenmin als de staat.

theorie in beweging: spanningsveld blijft

In tegenstelling tot Weber borduurde de syndicalist Robert Michels (1876-1936) wel voort op vragen met betrekking tot het machtsprobleem. Michels bestudeerde het machtsmechanisme van de politieke partij en vakbond in zijn tijd en constateerde dat als gevolg van bureaucratisering alle macht steeds weer geconcentreerd werd in de top. Zo kwam hij tot de formulering van zijn "IJzeren Oligarchiewet": elke maatschappij, gedomineerd door grootschalige organisaties, zal uiteindelijk weer een oligarchisch politiek regime voortbrengen, na welke sociale verandering dan ook. Zo'n regime zou er eveneens altijd weerop uit zijn de status quo te handhaven ten gunste van zichzelf. Michels stond derhalve zeer sceptisch tegenover mogelijkheden voor democratisering.

Zijn theoriestrekte zich nog verder uit: een efficiënte organisatie kan alleen maar een autoritaire bureaucratische organisatie zijn. Maar Michels zag geen alternatief; evenals Weber geloofde hij in de onmisbaarheid van de bureaucratie. Gecombineerd met zijn gedachten over de machtsconcentratie in de top leidde deze opvatting bij Michels tot een pessimistische kijk op de toekomst. Hierin verschilde hij duidelijk van Weber die een optimistische visie had. Michels' beeld paste overigens binnen het cultuurpessimisme dat toen als gevolg van het bestaan van de totalitaire regimes in de intellectuele kringen vrij algemeen was.

De oligarchische theorie werd verder uitgewerkt door onder meer James Burnham (1905). In zijn boek The managerial Revolution (1941) stelde hij dat in de toekomst de nieuwe oligarchie overal ter wereld zou bestaan uit managers. Uit deze zienswijze zijn later nog convergentieopvattingen afgeleid. Het gevolg van bureaucratisering in die zin zou namelijk zijn dat de maatschappijen in de gehele wereld meer op elkaar zouden gaan lijken. Daardoor zou het eenvoudiger worden op een aantal terreinen met elkaar te communiceren.

Op een andere manier komen de functionalisten tot een wat optimistischer beeld voor de toekomst. Ook zij zagen dat negatieve aspecten inherent waren aan de bureaucratie en beseften ter dege dat deze organisatievorm niet zo efficiënt was als het model van Weber wilde doen geloven. Zij weigerden echter het deterministische karakter van Michels theorie te aanvaarden. Volgens functionalisten zouden beslissingen, in een rationeel perspectief genomen, wel een reeks negatieve bijverschijnselen met zich mee brengen, maar door binnen de bureaucratie steeds kleine systeemadaptaties in te voeren, zou er op den duur wel een stabilisatie optreden. Voor democratische besluitvorming zou in dat geval wel genoeg ruimte overblijven.

Van de laatste tijd dateert de neo-rationalistische stroming. Deze sluit aan op de gedachte dat aan de bureaucratie ook niet-rationele eigenschappen kleven. Maar ze benadert het verschijnsel op een andere manier dan de functionalisten. De bureaucratie wordt ervaren als een organisatie waarin tegenover elkaar staande groepen voortdurend voor hun eigen belangen opkomen. Er is derhalve sprake van een permanente interne machtsstrijd. Maar omdat de bureaucratische organisatievorm zich moeilijk en langzaam laat veranderen, is er genoeg reden om te veronderstellen dat die machtsstrijd binnen de perken blijft. Wat dit laatste betreft is de neo-rationalistische stroming dus ook optimistisch van toon. Maar ze ziet in die bestendigheid van het systeem wel degelijk schaduwkanten. De structuur van de huidige bureaucratie zou wel eens een belemmering kunnen zijn voor verdere vooruitgang van de mensheid en efficiency. Zo kwam Michel Crozier tot de uitspraak dat bureaucratie een belemmerende erfenis uit het verleden is, meer dan een bedreiging voor de toekomst. Het spanningsveld blijft.

HISTORISCH VERLOOP

In het voorgaande hebben we aandacht besteed aan de beschrijving van het verschijnsel bureaucratie. Daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag hoe de overheidsbureaucratie in zijn huidige vorm tot stand is gekomen. We willen daarom het bureaucratiseringsproces aan de orde stellen, waarbij onze belangstelling uitgaat naar de wijze waarop niet-bureaucratische elementen in het staatsapparaat door bureaucratische vervangen zijn.

Een goed chronologisch relaas over de bureaucratisering van de staat in Europa in algemene zin kunnen we eigenlijk niet leveren. De overheidsbureaucratie ontwikkelde zich bijvoorbeeld van land tot land in een verschillend tempo. Zo kwam de centralisatie in Nederland betrekkelijk laat op gang, zeker in vergelijking met Frankrijk en Pruisen. En juist in gecentraliseerde eenheidsstaten bestaat een goede voedingsbodem voor de bureaucratisering van de staat. Een andere factor die een globale, chronologische weergave bemoeilijkt, is te vinden in de leemten die in het desbetreffend onderzoek bestaan, zoals onder andere in Nederland nog het geval is. In een speciaal nummer van Tijdschrift voor Geschiedenis werden reeds enkele van die hiaten opgevuld. Ondanks deze problemen bieden we toch maar een schets van het bureaucratiseringsproces.

strijd om de macht

In de Middeleeuwen kwam in Europa, naast bestaande bureaucratische organisaties van de kerk en de stadsstaten, de hofbureaucratie geleidelijk meer op de voorgrond. In Engeland en Frankrijk kan men dat proces heel duidelijk waarnemen. Daar slaagden de opeenvolgende koningen erin de invloed van de adel te beperken en de eigen macht ten koste van de feodale heren te vergroten. Voor een effectieve uitoefening van zijn gezag moest de vorst kunnen beschikken over eigen personeel, dat aanvankelijk deel uitmaakte van de hofhouding. Staatszaken en particuliere belangen van de koning waren nog niet zo duidelijk van elkaar gescheiden, zoals ook de koninklijke financiën bijna niet te onderscheiden waren van de staatsfinanciën. Maar door de uitbreiding van het koninklijk gezag werden de centrale bestuurszaken steeds talrijker en complexer. Deze ontwikkeling deed de behoefte aan meer ambtenaren ontstaan, die gespecialiseerd dienden te zijn in met name financiële of juridische zaken. Afzonderlijke ambtelijke organen splitsten zich weldra van de hofhouding af. Zo werd in Engeland in de twaalfde eeuw de "Exchequer" opgericht. Een dergelijk bureaucratiseringsmoment voltrok zich in Frankrijk een eeuw later, met de totstandkoming van de "parlementen" en van een afzonderlijk financieel orgaan. Al met al ontwikkelde de hofbureaucratie zich geleidelijk tot een staatsbureaucratie. Wie nu zou verwachten dat de Europese wegen wel gebaad zouden zijn voor de onvermijdelijke bureaucratiseringskaravaan, komt bedrogen uit. Onderweg waren nog heel wat hindernissen te overwinnen.

Een hindernis werd gevormd door de ambtenaren zelf. Een deel van hen probeerde zich steeds onafhankelijker ten opzichte van de koning op te stellen, terwijl de vorst, samen met zijn adviseurs en de hem getrouwe ambtenaren, juist het tegendeel nastreefde. De uitkomst van deze machtsstrijd hing ten nauwste samen met de ontwikkeling van landdaden of andere vertegenwoordigende lichamen. En het verloop van die strijd verschilde van land tot land. Het kon leiden tot een verdergaande bureaucratisering van de staat, maar evengoed tot inkrimping van de bureaucratie. Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat bureaucratisering als zodanig geen onvermijdelijke of onomkeerbare ontwikkeling hoeft te zijn. Maar op de lange termijn gezien, blijkt de bureaucratiseringskaravaan wel degelijk vorderingen te maken, ook al zijn er in de loop der tijd stappen terug gedaan.

Een nieuwe belangrijke fase in het bureaucratiseringsproces brak in de zeventiende eeuw aan, toen in verschillende Europese staten de vorsten succesvol zijn geweest bij het uitbreiden van hun macht, ten koste van lokaal zelfbestuur en van gewestelijk particularisme. De glorie van het absolutisme was aangetrokken, maar niet overal in Europa. In Engeland bijvoorbeeld slaagden de koningen er niet in de absolute macht aan zich te trekken. De adel behield veel invloed in het parlement en op lokaal niveau. Wel groeide het aantal ambtenaren soms betrekkelijk snel, vooral als gevolg van de oorlogen in de zeventiende en achttiende eeuw, maar het karakter van de bureaucratische organisatie werd er niet door aangetast. Grote reorganisaties vonden pas rond 1780 plaats. Ook de Republiek vormde een uitzondering, vooral door het ontbreken van een vorst en het bestaan van de gewestelijke soevereiniteiten. De macht van de Unie werd zo kort mogelijk gehouden en daarmee de grootte van de ambtelijke organen ten dienste van de centrale instellingen. Pas met de centralisatie, die ten tijde van de Bataafse Republiek op gang is gebracht, werd ook de bureaucratie van de centrale overheid in Nederland goed en wel ontwikkeld. En dit proces heeft zich tot de dag van vandaag voortgezet, al gebeurde het niet altijd met dezelfde intensiteit. Zo zijn onder Thorbecke nog pogingen gedaan om te bezuinigen op het ambtenarenapparaat, ten gevolge waarvan ook het aantal ambtenaren tijdelijk achteruitging.

In feite waren we bij de beschrijving van het historisch verloop pas aanbeland in de zeventiende eeuw, toen het absolutisme in vele Europese staten een kenmerkende regeringsvorm was. De Franse monarchie en de koninklijke ambtenarenbureaucratie, zoals die onder Lodewijk XIV (1643-1715) ontwikkeld was, gold als voorbeeld bij uitstek van absolutistisch bestuur in Europa. Anders dan in Engeland was het de Franse koningen wel gelukt de macht van de adel te beperken. Aan de totstandkoming van het koninklijke machtsinstrument had met name Richelieu een belangrijke bijdrage geleverd. Vooral het systeem van "intendants", de vertegenwoordigers van de koning in de provincies, was in staat gebleken de autonomie van de provincies en van hun gouverneurs in het begin van de zeventiende eeuw te ondermijnen. In de loop van de achttiende eeuw moest de staatsbureaucratie echter tijdelijk een stap terug doen, als gevolg van een verzwakking van de koninklijke macht. De invloed van de adel nam toe. Maar als gevolg van de Franse Revolutie en de regering van Napoleon werd binnen korte tijd een uitermate sterk gecentraliseerd bestuur tot stand gebracht.

In Pruisen, het andere grote voorbeeld van absoluut bestuur, vond een soortgelijk bureaucratiseringsproces plaats. Onder Frederik Willem, de Grote Keurvorst van Brandenburg (1640-1688), werd de macht van de adel beperkt, maar in minder vergaande mate dan in Frankrijk. Op lokaal niveau behield de adel namelijk veel van zijn invloed en macht, onder meer in de rechtspraak over de horigen. Het georganiseerde ambtelijke apparaat vervulde in feite tweeërlei rol. In de eerste plaats zorgde het ervoor dat het staande leger betaald kon worden. Verder diende het er toe bij te dragen dat de gebieden die door de Hohenzollern werden bestuurd, tot een eenheid uitgroeiden. De laatste rol werd minder succesvol vervuld dan de eerste. Aanvankelijk werd geprobeerd het personeel te recrutereren op basis van deskundigheid, maar in de achttiende eeuw telde sociale afkomst wel degelijk weer mee. Ook de omstandigheid dat veel ambten in de praktijk erfelijk waren, leidde er toe dat de invloed van sommige families in bepaalde onderdelen van de bureaucratie groot was. Op zich hoefden dergelijke dynastieën niet negatief te zijn voor de stabiliteit van het systeem, maar met bureaucratisering in Weberiaanse zin heeft zo'n ontwikkeling niets te maken.

debureaucratisering

Hoewel de staatsbureaucratieën in de meeste Europese landen na de Middeleeuwen bijna voortdurend groter werden, stagneerde het bureaucratiseringsproces als zodanig meer dan eens. Ook die landen waar absolute vorsten regeerden, ontkwamen niet aan deze "terugval". Hoewel de macht van het centraal bestuur en van het staatsapparaat ten koste was gegaan van de steden, de provincies, de kerk en de adel, was de rol van deze "verliezers" beslist niet onmiddellijk uitgespeeld. Soms konden ze tijdelijk hun invloed weer vergroten, zoals het geval was met de aristocratie. In veel staten bekleedde deze groep de hoogste ambtelijke functies. Deze gedeeltelijke aristocratisering van de staatsbureaucratie was in het Ancien Régime een vrij normaal verschijnsel, maar ze is het duidelijkst aan te wijzen in Pruisen. Omdat Frederik de Grote (1740-1786) geconfronteerd werd met een zich onafhankelijk opstellende ambtenarij, probeerde hij de sleutelposten in het staatsapparaat zo veel mogelijk te laten bezetten door de adel. Op deze wijze wilde hij de bureaucratie weer onder controle zien te krijgen, maar dit is niet echt gelukt. De hoogste Pruisische ambtenaren vormden een zelfbewuste sociale groep, bestaande uit adellijke en niet-adellijke personen, die haar standsbelang niet uit het oog verloor.

Een ander debureaucratiseringsfenomeen was de verkoop van ambten. Hoewel dit verschijnsel in vele Europese landen voorkwam, bereikte het in Frankrijk zijn meest geïnstitutionaliseerde vorm. In 1522 werd daar zelfs een speciaal orgaan ingesteld dat belast was met de ambtenverkoop. Geregeld werden nieuwe ambten gecreëerd met als doel ze te verkopen. Wel kwam een ambt bij overlijden van de beklede formeel weer aan de koning, maar tegen betaling van een jaarlijks bedrag kon men het ook in de familie houden. Soortgelijke praktijken kwamen tevens in Spanje en Italië voor. In verschillende Duitse vorstendommen kwam de verkoop van ambten pas in de zeventiende eeuw op uitgebreide schaal voor. Frederik de Grote zag evenwel kans hieraan in Pruisen een eind te maken. In Engeland bestond dit pre-bureaucratisch fenomeen al in de zestiende eeuw, maar het heeft de kroon hier in financieel opzicht slechts weinig opgeleverd, omdat de baten veelal afvloeiden naar andere belanghebbenden.

de bureaucratiseringskaravaan trekt verder

Ondanks de hierboven genoemde remmende elementen, ging het bureaucratiseringsproces toch verder. Verschillende factoren speelden hierbij een rol. Zo nam aan het eind van de achttiende eeuw in enkele jaren de ambtenverkoop af. Ook de revoluties in bijvoorbeeld Frankrijk (1789) en de Republiek (1795) hadden grote gevolgen. De privileges van respectievelijk de adel en de regentenstand werden er afgeschaft, de staat werd drastisch gecentraliseerd en het centrale ambtenarenapparaat werd meer rationeel opgebouwd. In de West-Europese maatschappij vonden grote maatschappelijke en politieke veranderingen plaats. Het beginsel van burgerlijke vrijheid en gelijkheid voor de wet trad op de voorgrond. Nieuwe maatschappelijke groeperingen dienden zich aan. Dank zij deze politieke radicalisering en dank zij de industriële revolutie kwam er in de westerse wereld een proces op gang dat zou uitlopen op het toekennen van het kiesrecht aan alle volwassenen, ook als ze in een economisch afhankelijk positie positie verkeerden. Uiteraard voltrok dit proces zich langzaam. Het kiesrecht werd niet onmiddellijk aan iedereen toegekend: vrouwen vielen buiten de rechten, terwijl ook een groot deel van de mannelijke volwassenen niet kiesgerechtigd was. Het beginsel van gelijkheid werd in veel gevallen sterk gereduceerd door de in de maatschappij bestaande ongelijkheid.

Voor de ambtenarij hadden de politieke ontwikkelingen eveneens gevolgen. Ook hier kwam een ontwikkeling op gang waarbij iedere burger benembaar werd geacht, als hij voldeed aan een bepaald opleidingsniveau. Sociale afkomst paste niet meer als selectie criterium, althans in theorie; bekwaamheid, bij voorkeur gebaseerd op vereiste diploma's, diende de doorslag te geven. Het karakter van het ambtelijk apparaat onderging in de loop der tijd eveneens een verandering. Voorheen was het een instrument in handen van de koning of van een oligarchische groepering, nu moest het een "onpartijdig" instrument worden voor het algemeen belang. De rechtspositie van de ambtenaar werd nauwkeurig omschreven. Zo werden ontslagprocedures vastgelegd, zodat bijvoorbeeld een willekeurig ontslag door een koning niet meer kon voorkomen. In onze Republiek gold trouwens het principe van onafzetbaarheid voor ambtenaren al in de achttiende eeuw, behalve wanneer zijn gedrag daartoe aanleiding had gegeven. Andere rechten, plichten en voorschriften zijn hierboven al genoemd in het kader van Webers ideaal-type.

Door een versterking van hun rechtspositie hebben ambtenaren in onze tijd een grote mate van autonomie verworven. Tevens beschikken ze in het algemeen over meer technische informatie dan de politiek verantwoordelijke bestuurders. De bureaucratie is door deze beide ontwikkelingen uitgegroeid tot een belangrijke machtsfactor in de westerse samenleving. Volgens velen heeft ze zich daardoor kunnen ontwikkelen tot een vierde macht naast de drie traditionele machten, te weten de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Uiteraard hebben deze processen zich in de diverse landen in een verschillend tempo voltrokken en zijn de uitkomsten niet overal hetzelfde. Ook is het sociaal prestige van de ambtenaar niet overal gelijk. Zo heeft een ambtenaar in Duitsland veel meer aanzien dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten.

BESLUIT

Wat de huidige economische achteruitgang in de westerse wereld zal betekenen voor de bureaucratie is moeilijk te voorzien. Aan de ene kant kunnen afnemende overheidsinkomsten een beperking van het ambtelijk apparaat ten gevolge hebben. Maar tegelijk zal een toenemend beroep op de overheid worden gedaan om de negatieve gevolgen van de recessie te beperken. Wanneer de staat hierop ingaat, betekent dit een grotere overheidsbemoeienis en bijna onvermijdelijk verdere groei van het staatsapparaat, zoals in Nederland ook het geval is behalve dan in de gemeenten. Zelfs de huidige decentralisatietrend leidt in ons land op het centrale niveau nog tot groei van de ambtenarij, omdat bijvoorbeeld op het departement van Binnenlandse Zaken en CRM de behoefte bestaat aan coördinatie van en toezicht op het decentralisatieproces.

Vocalsnog lijkt de uitkomst van de strijd om de macht gevierd te kunnen worden door de bureaucratie. Haar invloed op de maatschappij zal de komende tijd nog wel toenemen. In dit verband valt te denken aan de op eenhoping van informatie binnen de overheidsbureaucratie, waardoor bijvoorbeeld de mogelijkheden tot manipulatie van de politieke besluitvorming steeds talrijker worden. Naar onze mening heeft de bureaucratie als vierde macht daarom wel degelijk bedreigende elementen in zich.

literatuur over bureaucratisering

- het themanummer "Bureaucratie en bureaucratisering", *TvG* 90 (1977) nr. 3/4, m.n. de artikelen van: D.J. Roorda en A.H. Huussen jr., "'Das Feit in der Hand und Geld im Kasten'. Historische beschouwingen over vroegmoderne overheidsbureaucratie in Europa". (303-327) en C. Vries, "Geschieden tot een ieders nut. Een verkennend onderzoek naar de Noordneder-

landse ambtenaar in de tijd van het Ancien Régime". (328-349)

- M. Albrow, *Bureaucracy*. London, 1970.
- R.K. Merton, e.a. (ed.), *Reader in Bureaucracy*. New York en London, 1952.
- Ch. Tilly, (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975.