

Inzicht in de specifieke dynamieken die spelen in bureaucratische contexten zijn voor psychologen van belang is, zo stellen Eric-Hans Kramer, Pierre van Amelsvoort en Herman Kuipers. 'Psychologen zijn op allerlei manieren werkzaam in bureaucratische contexten en komen in aanraking met de typische problemen van de bureaucratie. Ook al is een significant aantal A&O-psychologen door socio-technische ideeën geïnspireerd, deze ideeën zijn onder A&O-psychologen niet wijdverbreid.'

EEN SOCIO-TECHNISCHE VERKENNING

BUREAUCRATIE ALS INTEGRAAL ORGANISATIE- VRAAGSTUK

Begin jaren zestig van de vorige eeuw deed Ulbo de Sitter bij de toenmalige PTT onderzoek naar de effectiviteit van een leiderschapskursus. Zijn latere bijdragen aan de socio-technische organisatie-theorie werden in belangrijke mate beïnvloed door dit onderzoek. Het gangbare denken over leiderschap legde destijds de nadruk op kenmerken van de persoon van de leider: welke leiderschapsstijl wordt gebruikt, hangt af van de normatieve oriëntatie van de leider. De Sitter kwam echter tot een geheel ander soort verklaring: een leiderschapsstijl wordt volgens zijn analyse veel meer bepaald door structuurkenmerken in de omgeving van een groep. Uit de metingen van De Sitter blijkt bijvoorbeeld dat het de combinatie is van werkdruk en regelcapaciteit die bepaalt of er werkoverleg ontstaat (De Sitter, 1970). Zoals hij dat zelf in een afscheidsinterview formuleerde (De Sitter, 1995): 'Ik was zelf stomverbaasd, ik hoefde niets te weten van de normatieve oriëntatie van die mensen, niets over hun karakter, niets over hun persoonlijkheid en ik kon voorspellen of er overlegd zou worden of niet, puur op grond van die twee gegevens!'

Met andere woorden: verschillen in leiderschapsgedrag konden in dit onderzoek worden verklaard uit 'specifieke configuraties van factoren van zuiver organisationele aard'.

Mede naar aanleiding van dit onderzoek heeft De Sitter uiteindelijk belangrijke bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van de socio-technische organisatie-theorie, vooral op het terrein van de structuurbouw van organisaties (De Sitter, 1981; 2000). Een aantal typische kenmerken van de socio-technische organisatie-theorie is herkenbaar in het leiderschapsonderzoek hierboven.

Allereerst is er de aandacht voor psychologische kanten van het werk. Hierboven gaat het om het thema leiderschap, maar vanaf de vroegste experimenten is de sociotechniek geïnteresseerd geweest in alles wat onder de brede noemer 'kwaliteit van de arbeid' en 'kwaliteit van de arbeidsrelaties' valt. Daarnaast vond het onderzoek van De Sitter plaats in de context van een poging om een traditioneel bureaucratische organisatie te veranderen. Juist dit is vanaf het begin de focus van de sociotechniek geweest. In de derde plaats is kenmerkend voor de socio-technische organisatie-theorie dat niet 'in enge zin' gefocust wordt op de psyche. Niet de persoonlijkheid van de leider, maar structuurkenmerken van de organisatiecontext blijken volgens de theorie van De Sitter (1970) leiderschapsgedrag het meest te beïnvloeden. Er wordt dus een verband gelegd tussen de (structurele) kenmerken van de (bureaucratische) organisatiecontext en het gedrag van mensen.

Al voor De Sitter concludeerden Trist et al. (1963, p.xii) naar aanleiding van de socio-technische experimenten in de mijnen van Durham: 'In mining, as in other industries, there is considerable resistance to recognizing that socio-psychological factors are in-built characteristics of work systems, rather than additional – and possibly optional features to do with human relations.'

De zinsnede 'possibly optional' is hier veelzeggend. Hiermee zetten Trist en collega's zich af tegen het idee dat kwaliteit van de arbeid zou kunnen worden verbeterd door binnen het raamwerk van bestaande structuurkenmerken van een mechanistische organisatie alleen 'te sleutelen' aan de psyche. Een organisatie die in alle denkbare opzichten uniform en gestandaardiseerd gedrag bij medewerkers afdwingt, wordt niet innovatiever door een cursus 'innovatief denken' aan te bieden. Dat wil niet zeggen dat ideeën omtrent 'innovatief denken' op zichzelf niet valide zouden zijn. Zonder oog voor de organisatiecontext waarin dit tot wasdom zou moeten komen, is vanuit socio-technisch perspectief een dergelijke focus evenwel onvoldoende. In het slechtste geval is een dergelijke focus niet meer dan een interventie 'tegen beter weten in'.

In deze bijdrage willen we de aandacht richten op 'bureaucratie' of 'bureaucratisering', waarbij het eerste staat voor een ideaaltypische organisatievorm en het tweede voor een ontwikkeling in de richting daarvan. We willen uiteenzetten hoe vanuit socio-technisch perspectief tegen bureaucratie en bureaucratisering kan worden aangekeken. Uitgangspunt van dit artikel is dat inzicht in de specifieke dynamieken die spelen in bureaucratische contexten voor psychologen van belang is. Psychologen zijn op allerlei manieren werkzaam in bureaucratische contexten en komen in aanraking met de typische problemen van de bureaucratie. Ook al is een significant aantal A&O-psychologen door socio-technische ideeën geïnspireerd, deze ideeën zijn onder A&O-psychologen niet wijdverbreid. In de academische A&O-psychologie worden socio-technische ideeën zelfs steeds meer een verschijnsel in de marge.

Ons betoog baseren wij in belangrijke mate op het boek *Het Nieuwe Organiseren* van Kuipers et al. (2010) waarin deze thematiek uitgebreid wordt behandeld.

BUREAUCRATIE ALS MAATSCHAPPELIJK PROBLEEM

Ondanks dat er al eeuwen over geklaagd wordt en er een eeuw wetenschappelijke theorievorming over bestaat, blijven bureaucratie en bureaucratisering een belangrijk

maatschappelijk probleem. Wie zoekt naar recente publicaties hierover, stuit al snel op analyses die bijvoorbeeld laten zien dat bureaucratie het basispolitie-werk teistert (Kort & Terpstra, 2015). Men kan het tragische verhaal lezen over hoe binnen de Nederlandse Zorgautoriteit werd omgegaan met een inhoudelijk deskundige, maar kritische werknemer (Gotlieb et.al., 2014). Ook is er een interessante analyse te lezen over hoe Buurtzorg door consequent te kiezen voor een andere manier van organiseren opmerkelijk veel beter presteert dan de reguliere – bureaucratische – ouderenzorg (Laloux, 2014).

Wien tien jaar geleden dezelfde zoektocht naar literatuur over bureaucratie had ondernomen, was publicaties tegengekomen die beargumenteerden dat bureaucratieën op dezelfde 'rationele' manier met werknemers omgaan als de intensieve veeteelt met koeien (Peters & Pouw, 2004). Ook had men kunnen vinden dat rationalisering van de arbeid de beroepseer schendt omdat het de immanente zin van het werk ondermijnt (Verbrugge, 2005).

Uit dergelijke publicaties komt naar voren dat er zowel bij de overheid, de dienstverlening en de industrie sprake is van een grote organisatorische complexiteit en 'verkokering'. Door vergaande arbeidsdeling worden zowel de uitvoerende taken als de bestuurlijke verantwoordelijkheden verdeeld over zoveel instanties, afdelingen of mensen dat deze vervolgens onmachtig zijn hun bijdragen in het belang van een doeltreffende en doelmatige taakuitoefening te integreren. Gedetailleerde protocollen versimpelen de complexe werkelijkheid en versterken de onmacht bij gecompliceerde vraagstukken in de zorg, productie, productinnovatie, opsporing van criminelen, opleiden van studenten, innoveren van processen, enzovoort. In de overheid hebben pogingen om de problemen die voortkomen uit organisatorische complexiteit via 'automatisering' op te lossen (invoering van Enterprise Resource Planningssystemen), geleid tot omvangrijke financiële debacles. In economische zin leidt bureaucratisering in termen van doelmatigheid tot enorme systeemverliezen. Denk aan de enorme afstemingsverliezen in de gezondheidszorg. Dit alles in weerwil van hardnekkige ideeën dat een 'bureaucratisch regime' nu eenmaal een bedrijfseconomische noodzaak is.

Uit het feit dat bureaucratie en bureaucratisering al zo lang problematisch gevonden worden gezien, kan worden afgeleid dat het gaat om een complexe problematiek. In feite schuilt hierachter een gelaagde organisatieproblematiek, wat we later een 'integrale problematiek' zullen noemen. Een manier van organiseren die complexiteit genereert, zet zich

uiteindelijk in diepgaande mate vast in het wereldbeeld en gedrag van mensen die in deze organisaties werkzaam zijn. Dit kan resulteren in sterke conserverende krachten in bureaucratieën (Van Amelsvoort & Metsemakers, 2011).

Om zicht te krijgen op deze problematiek, is theorievorming nodig; die biedt de sociotechniek.

SOCIOTECHNIEK

De in beginsel bedrijfskundige sociotechniek is gebaseerd op een systeemtheoretisch fundament. Dat betekent dat de sociotechniek probeert het functioneren van organisaties tegen de achtergrond van een bepaalde omgeving te begrijpen of te diagnosticeren en te verbeteren. In een socio-technische analyse wordt in eerste instantie een grens getrokken rond het organisatiesysteem dat centraal staat (een organisatie of een afdeling). Vervolgens wordt bekeken welke relevante spelers zich in de omgeving bevinden en welke eisen deze stellen aan de organisatie. Binnen de organisatie wordt het transformatieproces in beeld gebracht – dat wil zeggen: de samenhangende activiteiten die nodig zijn om uiteindelijk een bijdrage te leveren. Kenmerkend voor een systeemtheoretische kijk is nu dat gezocht wordt naar hoe kenmerken van de omgeving een relatie hebben met het intern functioneren van een organisatie. Alhoewel heden ten dage een systeemtheoretisch perspectief dat een relatie legt tussen systeem en omgeving erg voor de hand liggend klinkt, was dit in de begintijd van de sociotechniek vernieuwend. In die tijd domineerde het idee van 'one best way of organizing' uit de klassieke organisatiekunde. Het idee was dat deze 'one best way' kon worden vastgesteld voor alle organisaties onder alle omstandigheden.

De sociotechniek laat zien dat de omgeving heel veel invloed heeft op het interne functioneren van organisaties. Zo hebben organisaties die veel vastigheid willen in het interne functioneren problemen met omgevingen die veel variatievermogen vereisen. De sociotechniek gaat enerzijds over orderstroom en procesontwerp, over arbeidsdeling, coördinatie en de 'harde' kant van organisaties. Anderzijds laat de sociotechniek zien dat het ontwerp van de organisatie-structuur met de bedrijfskundige systemen zoals plannings- en beheersingssystemen op het gebied van personeel, kwaliteit, productie en financiën, belangrijke kenmerken bepalen van de context waarin mensen werken. Zo beïnvloedt de structuur onder meer welk soort gedrag beloond wordt, welk soort inzicht mensen hebben in de procesgang waarvan ze onderdeel zijn, de speelruimte die mensen hebben om initiatieven te nemen en zich te ontplooiën. Ook beïnvloedt

structuur de mogelijkheden die leidinggevendenden hebben om daadwerkelijk problemen op te lossen binnen het werkdoelmeindeen waarvoor ze verantwoordelijk zijn en hoeveel tijd ze moeten besteden aan frustrerende, improductieve administratieve verantwoording. In de socio-technische visie op organisaties is de structuur het skelet van een organisatie en het menselijk gedrag een weefsel dat hieromheen gegroeid is (Bate et al., 2000). De aard van de structuur van de organisatie blijkt in vergaande mate van invloed op de sociale structuren die zich (kunnen) ontwikkelen. Het hierboven genoemde onderzoek van De Sitter maakte dat zeer concreet duidelijk aan de hand van het fenomeen werkoverleg.

Bureaucratieën zoals de sociotechniek ze opvat, opereren als een gesloten systeem en verliezen gemakkelijk de relatie met de buitenwereld uit het oog. Ze kunnen zich dat soms lange tijd veroorloven – omdat ze bijvoorbeeld in de positie verkeren dat de buitenwereld zich moet aanpassen aan de wetten van de organisatie. Wie tegenwoordig een telefoon met een abonnement wil, moet in staat zijn dit binnen een half uur te regelen. Toen de PTT als monopolist de markt in handen had, kon hetzelfde proces meerdere weken duren. Intern kenmerkt de prototypische bureaucratie zich door

In de socio-technische visie op organisaties is de structuur het skelet van een organisatie en het menselijk gedrag een weefsel dat hieromheen gegroeid is

vergaande arbeidsverdeling en centralistische – soms geautomatiseerde – besturing. Nog steeds is de bureaucratische organisatievorm in sterke mate aanwezig bij grotere overheidsorganisaties of (multinationale) ondernemingen en vallen er alom tendensen in die richting aan te treffen. Echter, in een onzekere omgeving die steeds hogere eisen stelt aan bijvoorbeeld kwaliteit en flexibiliteit, komt het gesloten systeem perspectief vroeg of laat in de problemen.

WEBERS RATIONELE BUREAUCRATIE

In veel bedrijfskundige publicaties valt te lezen dat de Duitser Max Weber (1864-1920) – een van de grote namen in

de geschiedenis van de sociologie – de uitvinder is van de bureaucratische organisatievorm. Deze bewering is echter onzorgvuldig en leidt tot allerlei misverstanden. Weber is niet ‘de uitvinder van de bureaucratie’; dat is niemand. ‘Bureaucratie’ is een fenomeen dat al eeuwen bestaat, en net als ‘de markt’ is er geen identificeerbare uitvinder. Webers bijdrage moet begrepen worden als een sociologische analyse van een bepaald maatschappelijk verschijnsel. Hij had niet de bedoeling een normatieve theorie te ontwikkelen over een bepaald organisatieontwerp. Volgens Beniger (1986) moet het ontstaan van bureaucratie begrepen worden tegen de achtergrond van een toenemende behoefte aan allerlei vormen van ‘sturing en controle’ door een overheidsapparaat. Deze verschijnselen waren al waar te nemen in het oude Mesopotamië (Beniger, 1986). Er moet belasting geheven worden, er moet bijgehouden worden wie welk perceel land bezit, et cetera. Een toenemende behoefte aan bureaucratisering komt voort uit een steeds complexer wordend sociaal maatschappelijk systeem en een staatsapparaat dat daar een zekere controle over wil uitoefenen.

Bureaucratie is de aartsvijand van de sociotechniek

Wat Weber constateerde, was een verschil tussen de premoderne bureaucratie en de ideaaltypische rationele bureaucratie. In het rationeel bureaucratisch ontwerp is er geen plaats meer voor cliëntelisme of nepotisme. De tendens in de richting van een ‘neutrale’ rationaliteit is in het ontwerp herkenbaar: activiteiten noodzakelijk voor het realiseren van de organisatiedoelen worden verdeeld in hoog gespecialiseerde taken. Deze taken worden vervolgens uitgevoerd volgens een consistent systeem van abstracte regels. Een hiërarchie definieert vervolgens posities of rollen binnen het systeem. Superieuren nemen daarbij een onpersoonlijke houding aan. Dit stelt hen in staat beslissingen te nemen zonder persoonlijke voorkeuren. Daarnaast dient aanstelling in een bureaucratie gebaseerd te zijn op kwalificaties en over promotie moet beslist worden op basis van verdienste. Vanuit Weberiaans perspectief kan elke organisatie waarin op rationeel-legale wijze gezag wordt uitgeoefend een bureaucratie genoemd worden (Vroom, 1979).

Als er vanuit socio-technisch perspectief kritiek komt op ‘bureaucratisering’ gaat het niet om deze maatschappelijke

ontwikkeling op zich. In feite is er weinig mis met een ‘rationeel legaal gezag’. Wel is het zo dat bepaalde ambities een (sociaal maatschappelijk) systeem te controleren ertoe kunnen leiden dat organisaties verstrikt raken in hun eigen controle-mechanismen. Tegen deze achtergrond richt de sociotechniek zich vooral op een afgebakend organisatievraagstuk: wat komt er bij het realiseren van een controlefunctie kijken en welke disfuncties ontstaan daarbij in de praktijk?

TAYLOR EN HET SCIENTIFIC MANAGEMENT

De ideeën die de Amerikaanse werktuigbouwkundig ingenieur Frederick Winslow Taylor (1856-1916) onder de noemer ‘scientific management’ heeft ontwikkeld, met name in industriële context, kunnen gebruikt worden om de algemene tendens in de richting van de rationele bureaucratie meer concrete inhoud te geven. Hoewel veel van Taylors ideeën al werden gepreludeerd in de loop van de negentiende eeuw, was hij de eerste die deze systematisch heeft uitgewerkt. Met behulp van ‘time and motion studies’ ontwikkelde hij tot in de kleinste details voorschriften over hoe bepaalde taken moeten worden uitgevoerd. Deze verbond hij met ideeën over organisatiestructuur en motivatie van de arbeider. Over deze motivatie heeft hij strikt ‘economische’ opvattingen (‘economic model of man’). Deze opvattingen waren destijds liberaler en meer integraal dan over het algemeen gedacht wordt.

Taylor wilde laten zien dat door systematische aandacht voor taakanalyse enorme voordelen in efficiency en productiviteit konden worden bereikt. Door het ontwikkelen van objectieve normen ontstaat er een basis voor stukloon. Dat kan tegelijkertijd bijdragen aan een rechtvaardig inkomen en de winstgevendheid van de onderneming. Taylor benadrukte het belang van goede arbeidsrelaties in de vorm van een goede verstandhouding, eerlijkheid in de werkverdeling en vakmanschap. De doorbraak van zijn ideeën kwam pas nadat soortgelijke principes werden toegepast bij autofabrikant Ford in de vorm van de lijnstructuur met de lopende band. Juist doordat de lopende band het werktempo aan de werknemer oplegt is er minder toezicht nodig, waardoor arbeidsdeling verder kan worden doorgevoerd in vergelijking tot een fabriek zonder lopende band.

De kern van Taylors filosofie kan worden samengevat in enkele simpele ontwerpprincipes voor een organisatie:

- *Scheiding van doen en denken*

Leidinggevend dienen zich volgens dit principe te richten op intellectuele arbeid en arbeiders moeten zich beperken tot fysieke arbeid;

- *Taaksplitsing in kleine taakeenheden*

Fysieke arbeid dient in zo klein mogelijke eenheden te worden opgesplitst zodat de arbeiders nauwelijks training behoeven, snel ingewerkt zijn en gemakkelijk vervangen kunnen worden;

- *Standaardisatie*

Het doel achter standaardisatie was het bepalen per taakeenheid van 'one best way' voor het uitvoeren van een taak;

- *Objectieve tijdsnormen*

Om te komen tot efficiënte werkprocessen is het noodzakelijk deze goed te bestuderen en te analyseren;

- *Werkinstructies*

Op basis van het standaardisatieproces kunnen werkinstructies ontwikkeld worden. Daarmee kunnen werknemers getraind worden om in maximaal tempo hun werk te doen.

De door Taylor gepropageerde principes sloten aan bij de problemen van Amerikaanse ondernemingen begin 1900. Industrialisatie en mechanisatie maakten een snelle ontwikkeling door. Er was een groot aanbod van immigrantarbeiders. Deze waren echter ongeschoold en ongeorganiseerd. Ze kampten met taalmoeilijkheden en waren vooralsnog niet in staat hun eigen werkomstandigheden te beheersen. Daarnaast was er sprake van een aanbod gerichte afzetmarkt: de omgeving werd volledig de wil opgelegd ('onze auto kan je in elke kleur krijgen als het maar zwart is'). Tegen deze achtergrond heeft het Taylorisme geleid tot spectaculaire verbeteringen qua efficiency, hoewel het afstompende en mensonterende karakter vanaf het begin werd bekritiseerd. Met zijn werk heeft Taylor grote invloed gehad op taak- en organisatieontwerp. Veel theoretische inzichten bouwen voort op de ideeën van Taylor en veel van de latere ideeën over taakontwerp zijn er een reactie op. Ook in de praktijk leven de ideeën van Taylor voort – ondanks wetenschappelijke literatuur en case-studies waaruit de beperkingen van het scientific management in moderne organisaties naar voren komen (Pruijt, 1997).

Heden ten dage wordt de Tayloristische denkwijze – gericht op uitvoerend werk – ook toegepast op de inrichting van het 'regelende' werk. Deze denkwijze heeft tegenwoordig steeds meer invloed op (kwaliteits)voorschriften, procedures en protocollen. Ook het voorbereidend en ondersteunend werk wordt in veel grote organisaties steeds meer in het keurslijf van bureaucratisch denken geperst. Een goed voorbeeld zijn de reorganisaties gericht op de Nationale Politie. Omdat ook deze ontwikkeling zijn pendant heeft in de bedrijfskundige theorie, zijn in feite vrijwel alle bedrijfs-

kundig relevante disciplines nog steeds geïnfecteerd met Tayloristisch denken.

DE SOCIOTECHNISCHE THEORIE VERDER UITGEWERKT

Vanaf het begin is de sociotechniek gericht geweest op het begrijpen van de negatieve effecten van bureaucratisering en mechanisering in organisaties. Het is daarom niet overdreven te stellen dat de bureaucratie de aartsvijand is van de sociotechniek. De term sociotechniek is voor het eerst gebruikt in de beroemde studies in de kolenmijnen in Durham. Deze studies werden uitgevoerd tussen 1950-1958 (Trist & Bamforth, 1951; Trist et al., 1963) door het Tavistock Institute of Human Relations. Hierin werd voor het eerst de relatie tussen 'technisch systeem' en 'sociaal systeem' centraal gesteld in de theorie van de organisatie. Onder technisch systeem verstonen de onderzoekers destijds technisch-economische aspecten en onder sociaal systeem de sociaalpsychologische aspecten van het functioneren van de organisatie. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat veel problemen in het sociale systeem van de kolenmijnen hun oorsprong vonden in het technisch systeem dat door de invoering van een omvangrijk lopende bandsysteem sterk was gemechaniseerd. Dit lopende bandsysteem vroeg om arbeidsdeling en een complex systeem van coördinatie. Het begrip 'sociotechniek' is vervolgens een samentrekking tussen sociaal systeem en technisch systeem.

Belangrijk uitgangspunt in de socio-technische theorie is dat arbeidsdeling organisatorische complexiteit genereert. Immers, als een hele taak (het assembleren van een auto) wordt opgedeeld in allerlei deeltaken, dan ontstaat er een noodzaak tot coördinatie (knippen van een taak leidt tot een noodzaak tot plakken). Hoe 'maximaler' arbeidsdeling wordt doorgevoerd, hoe 'complex' het coördinatievraagstuk binnen een organisatie wordt – en hoe meer systeemverliezen ofwel disfuncties dit met zich meebrengt. Denk aan systeemverliezen in de vorm van onder meer tijdverlies; de noodzaak veel tijd en energie te steken in communicatie (die desondanks altijd tekortschiet); administratieve rompslomp die niet zelden een substantieel deel van de werktijd opslokt (van dure kenniswerkers); steeds meer *overhead* om de improductieve, systeem-gebonden werklust op te vangen; fouten, misverstanden en conflicten; gebrek aan flexibiliteit innovatievermogen en demotivatie; werkstress en vervreemding (zich vertalend in ziekteverzuim). In disfunctionele bureaucratieën leidt noodzakelijke coördinatie tot zodanige complexiteit dat de organisatie grip verliest op haar (primair-

re) processen. De uiteindelijke aanleiding van dit verlies aan grip is onzekerheid en veranderlijkheid in de omgeving die ervoor zorgt dat de organisatie met variatie moet kunnen omgaan.

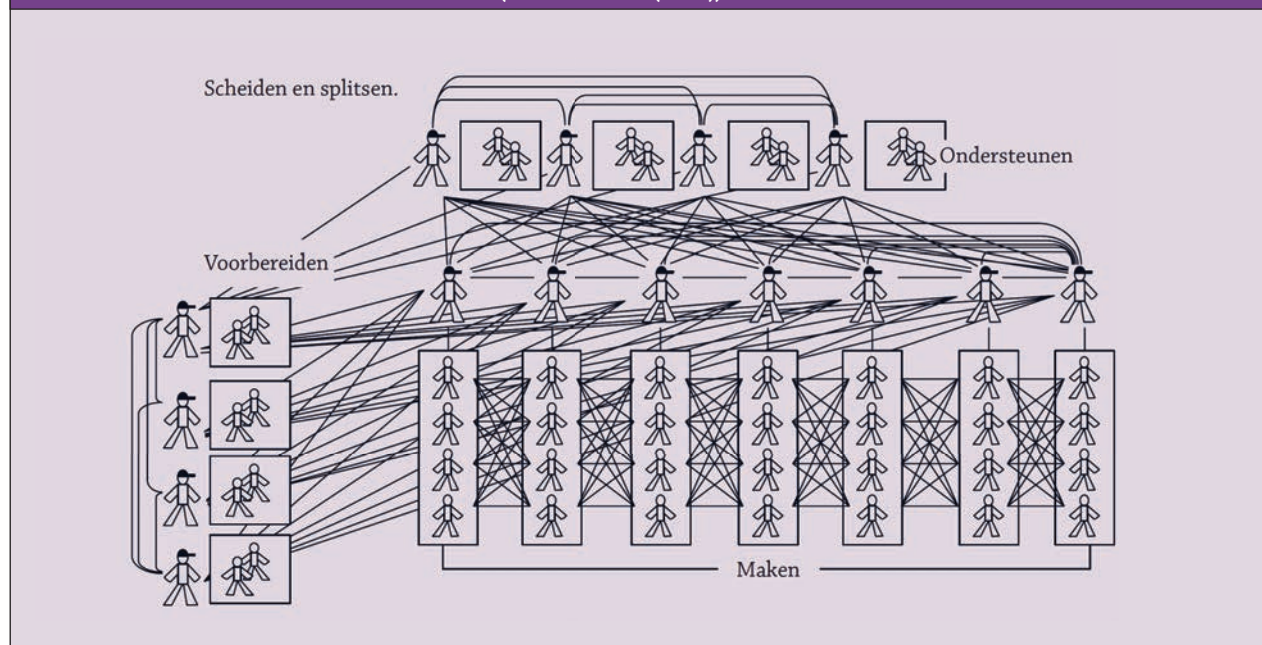
Figuur 1 geeft een impressie van de hoeveelheid formele afstemmingsrelaties in een organisatie waarin arbeidsdeling ver is doorgevoerd. Daar hoort de opmerking bij dat het hier gaat om een impressie waarin arbeidsdeling nog niet is gemaximaliseerd. In geval van maximale arbeidsdeling neemt het aantal formele afstemmingsrelaties dusdanig toe dat het onderliggende plaatje niet meer zichtbaar zou zijn (De Sitter, 2000).

Deze figuur laat zien waarom 'variatie' op een willekeurige plek in een dergelijk systeem tot problemen moet leiden: zelfs een kleine verandering leidt tot een om zich heen grijpende interferentie door de organisatie heen; 'alles' hangt immers met 'alles' samen. Op een individuele werkplek is er in een dergelijke organisatie een beperkte speelruimte om variatie te absorberen (regelcapaciteit) en deze neemt af naarmate de arbeidsdeling toeneemt. De figuur geeft ook een indruk waarom maatregelen tegen disfuncties die exclusief gericht zijn op individuen moeilijk uit de verf komen (denk aan de leidinggevendenden in de cursus van De Sitter die niet tot gedragsverandering kwamen). In zekere zin 'dwingt' een werkcontext tot een bepaald soort

gedrag, en deze dwang is sterker dan individuele kenmerken of een pleidooi dat alles anders moet.

Een organisatie die enerzijds arbeidsdeling maximaliseert, regelruimte beperkt en structurele complexiteit opbouwt en anderzijds met een omgeving te maken krijgt die variatievermogen eist, brengt werknemers in een moeilijk parket. Deze werknemers worden met problemen geconfronteerd waarvoor ze uiteindelijk geen oplossingsmogelijkheden hebben. Juist in dit soort organisaties ontstaat negatieve stress (Christis, 1998) en een 'grijs' circuit waarin werknemers via informele weg – buiten de regels van de bureaucratie of onzichtbaar voor controle mechanismen – allerlei alledaagse operationele problemen oplossen waar de bureaucratie geen raad mee weet. Juist dit informele regelen houdt het primaire proces van een ideaaltypische bureaucratie in de lucht. Echter, op macroniveau leidt dit tot allerlei ruis: 'Via een vriendje kan ik regelen dat mijn aanvraag met voorrang wordt behandeld'. Maar dat betekent automatisch dat degenen die via de normale bureaucratische weg een aanvraag deden langer moeten wachten. Buiten het zicht van de informele regelaar kan er zo weer nieuwe interferentie ontstaan met mogelijk weer nieuwe negatieve consequenties. De typische reactie van de bureaucratie is het bestrijden van informeel regelen met meer regels. Het gevolg daarvan is weer dat werknemers creatiever moeten worden, wat weer

FIGUUR 1. FORMELE AFSTEMMINGSRELATIES (BRON: DE SITTER (2000))



tot meer regels leidt, enzovoorts. Dit fenomeen staat wel bekend als de 'viciuze cirkel van de bureaucratie' (De Sitter, 2000).

Een ander effect is dat enerzijds aan werknemers gevraagd wordt zich strikt aan protocollen te houden, terwijl ze anderzijds te horen krijgen dat ze niet zulke starre bureaucraten moeten zijn. Dat leidt tot een *double bind*: mocht achteraf blijken dat een organisatie tegen een calamiteit aanloopt, dan kan werknemers ofwel worden verweten 'bureaucraten' te zijn die te star waren, ofwel 'ongeleide projectielen' die zich niet aan regels hielden (Woods et al., 2010).

Daarnaast werkt een bureaucratische context allerlei negatief gedrag in de hand. Zo ontstaat er de neiging om verantwoordelijkheid voor een probleem af te schuiven en zich te verschuilen achter regels ('bureaucratieën zijn structuren van georganiseerde onverantwoordelijkheid'). Een (ideaaltypische) bureaucratische werkcontext is verder desastreus voor intrinsieke motivatie (immers: 'aan welk product werk ik en wat is mijn bijdrage?'). Daarvoor kan een motivatie in de plaats komen die strikt gericht is op extrinsieke bronnen (bijvoorbeeld carrière). Juist in een context die extrinsieke motivatie stimuleert, kan een neiging ontstaan tot wat Joep Schrijvers 'rattengedrag' noemt (Schrijvers, 2002). Een socio-technisch perspectief kan verklaren dat zulk gedrag in organisaties niet voortkomt uit psychologische kenmerken van een bepaald individu ('dit individu is een psychopaat') of uit eigenschappen van de mens in het algemeen ('de mens is in essentie een roofdier'). In navolging van Katz & Kahn (1978) wordt dit de 'psychodynamic fallacy' genoemd. In plaats daarvan wordt rattengedrag verklaard door te kijken in hoeverre een bepaalde omgeving een bepaald soort gedrag stimuleert (Kuipers et al., 2010). Organisatiekenmerken hebben in die zin ook een 'vormend' effect op mensen (Kuipers, 2003). Ook hiervoor geldt dat een pleidooi alleen gericht op mentaliteitsverandering niet ver zal reiken als een context bepaald gedrag in sterke mate stimuleert.

COMPLEXITEITSREDUCTIE IN ORGANISATIES

In feite zijn organisaties die gebaseerd zijn op het principe van maximale arbeidsdeling kaartenhuizen die alleen overeind kunnen blijven als elke kaart volledig gefixeerd op z'n positie kan blijven. Waar de econoom Adam Smith de voordelen van arbeidsdeling voor efficiencywinst onderstreepte, laat de sociotechniek zien dat er grenzen zijn aan maximalisering van arbeidsdeling. Wanneer de veronder-

'Bureaucratie' is een fenomeen dat al eeuwen bestaat en net als 'de markt' is er geen identificeerbare uitvinder

stellingen waarop het principe van maximale arbeidsdeling is gebaseerd niet opgaan, dan leidt dit tot coördinatieproblemen die zich bijvoorbeeld uiten in problemen op het gebied van flexibiliteit, beheersbaarheid, innovatievermogen en kwaliteit van de arbeid. In feite gaat de sociotechniek over hoe er in een organisatie kan worden samengewerkt (en dus taken kunnen worden verdeeld) zonder dat dit leidt tot disfunctionele bureaucratische uitspattingen. Overigens wordt de relatie tussen arbeidsdeling en coördinatie in de organisatiekunde in het algemeen onderstreept door bijvoorbeeld Lawrence & Lorsch (1967) en Thompson (2008).

De integrale socio-technische ontwerpbenadering is gericht op (drastische) reductie van structurele complexiteit. Complexiteitsreductie is geen doel op zich, maar een middel om de regelcapaciteit te verhogen daar waar deze tekortschiet. De regelmogelijkheden moeten in balans zijn met de regelnoodzaak. Men zou ook kunnen zeggen dat de variatiemogelijkheden waarover de organisatie moet beschikken in balans moeten zijn met de variatie of veranderlijkheid in de omgeving waarop de organisatie wil inspelen. Dat is het principe van 'requisite variety' (Ashby, 1969). De centrale voorwaarde voor reductie van complexiteit is het terugdringen van arbeidsdeling en die zin is structuur het vertrekpunt van de integrale socio-technische benadering. In de integrale benadering wordt onder structuur verstaan de groepering en koppeling van activiteiten.

Het begrip structuur leidt nogal eens tot verwarring. Het begrip wordt vaak geassocieerd met controle-denken en wordt ook geassocieerd met formele organogrammen ('harken'). De integrale structuurbenadering is uitdrukkelijk niet gericht op het aanbrengen van zo veel mogelijk structuur. Het tegendeel is doorgaans het geval. Meestal richt integraal ontwerpen zich op het 'ont-structureren', op zo weinig mogelijk arbeidsdeling. Vanuit ontwerpkundig oogpunt kijkt de sociotechniek altijd eerst naar reductie van arbeidsdeling op macroniveau. Dat zal bij voorkeur leiden tot complete, zelfstandige productie-eenheden die gekoppeld zijn aan de productie van complete, dus *ongedeelde*, (families

van) producten of diensten. Vervolgens wordt op mesoniveau gekeken naar de mogelijkheden om ook op dat niveau *ongedeelde* producten of diensten te koppelen aan werkteams.

In de praktijk kan dat leiden tot een scala van oplossingen, afhankelijk van de kenmerken van het primaire proces en de eisen die daaraan worden gesteld. Dat geldt ook op microniveau voor de interne taakverdeling binnen teams. De sociotechniek biedt dus niet één standaard structuuralternatief voor de bureaucratie (dat zou immers weer 'one best way of organizing' zijn), maar een ontwerpmethodiek om in elk concreet geval tot een werkbaar alternatief te komen. Daarbij is het van groot belang de leden van organisatie zelf maximaal te betrekken bij het vinden van alternatieven.

Het voorgaande betekent dat alleen het maken van een andere ontwerpblauwdruk onvoldoende is om een organisatie te veranderen. Het tegendeel is het geval: het veranderen van 'organisatieregime' heeft een belangrijke gedragsmatige kant, en bijvoorbeeld veranderkundige inzichten en interventies helpen om conserverende krachten in bureaucratieën te begrijpen. In socio-technische verandertrajecten wordt ernaar gestreefd in participatieve projecten leden van een organisatie zoveel mogelijk zelf hun organisatie te analyseren en te herontwerpen. Juist het maken van een ander ontwerp is iets dat in een participatieve context tot stand zou moeten komen. En juist dit levert inzicht op in hoe organisatieontwerp gedrag beïnvloedt – als eerste stap naar gedragsverandering zelf. 'Integraal' betekent daarom ook dat een combinatie van inzichten uit verschillende vakgebieden een rol speelt.

Bureaucratieën zijn structuren van georganiseerde onverantwoordelijkheid

VERSPREIDING VAN DE SOCIOTECHNIEK

Sinds het ontstaan van de socio-technische benadering is deze internationaal breed verspreid, waarbij op verschillende plaatsen inhoudelijk in een wat andere theoretische richting is ontwikkeld (Van Eijnatten, 1993). Zo heeft in Scandinavië en Australië vooral de (participatieve) aanpak van organisatieverandering de aandacht gekregen, evenals de methodolo-

gie van actie-onderzoek. In de lage landen kreeg vooral de ontwikkeling van de socio-technische ontwerptheorie de nadruk. De systeemtheoretische onderbouwing van de sociotechniek is veel consequenter doorgevoerd in vergelijking tot de 'vroege' sociotechniek (De Sitter, 2000; Achterbergh & Vriens, 2010) en het conceptueel instrumentarium om naar organisaties te kijken is vrij grondig doorontwikkeld.

Wat wij in dit artikel bespreken, is voornamelijk gebaseerd op de ontwikkelingen in de lage landen. Ook in de academische A&O-psychologie is de sociotechniek verspreid, alhoewel de systeemtheoretische sociotechniek altijd wel op gespannen voet zal blijven staan met de empirisch analytische mainstream psychologie (Christis, 1998). Wat betreft de verspreiding van de sociotechniek in de praktijk kan worden gezegd dat zeker in de lage landen en in Scandinavië een significant aantal organisaties aan een socio-technisch herontwerp heeft gewerkt en daarin ook succesvol is geweest (bijv. Van Hooft, 1996). Zo is in de Zweedse auto-industrie jarenlang geëxperimenteerd met socio-technische principes. De fabriek met de meest vergaande implementaties van deze principes – de Volvo fabriek in Uddevalla – was efficiënt en qua arbeidsomstandigheden meer humaan dan conventionele fabrieken (Engström, Jonsson, Medbo, 1998, Lottridge, 2004). Deze fabriek is uiteindelijk gesloten, maar dat had niet te maken met het organisatorisch functioneren ervan als zodanig.

Er is zeker niet alleen succes te melden als het gaat om pogingen organisaties te de-bureaucratiseren op basis van socio-technische principes. Fundamentele verandertrajecten zijn risicovol, ingrijpend en complex en kunnen daarom ook mislukken. In de praktijk zijn deze pogingen dan ook niet altijd gelukt, alhoewel cijfers ontbreken. Er kan bijvoorbeeld onvoldoende brede steun zijn vanuit de organisatie om een fundamenteel herontwerp over te gaan. Veel projecten lopen daarom vast op halfslachtige invoering van ontwerpprincipes en op bureaucratische conserveringsmechanismen. Ook kan allerlei gedragsverandering in de praktijk moeilijk van de grond komen. Dat heeft ertoe geleid dat sommigen het idee van 'semiautonome taakgroepen' zijn gaan opvatten als een tijdelijke 'management fad' die inmiddels weer is overgewaaid. In *Het Nieuwe Organiseren* hebben we daarom proberen te laten zien dat op basis van socio-technische principes uiteenlopende oplossingen te ontwikkelen zijn en dat de 'semiautonome taakgroep' niet het panacee is voor alle organisatieproblemen (Kuipers et al. 2010).

CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Misschien is het belangrijkste uitgangspunt van dit stuk om bureaucratie en bureaucratisering te blijven zien als maatschappelijke problemen. Dat deze thematiek zeker niet altijd zo wordt benaderd, blijkt uit een analyse van René ten Bos in *Bureaucratie is een inktvis* – bekroond als filosofieboek van het jaar 2015. Hij stelt – onder meer – dat verzet tegen de bureaucratie zinloos is. In zijn analyse van bureaucratie staat het idee van een hyperobject centraal. Een hyperobject is zo alomvattend dat we het niet eens kunnen waarnemen. 'Wij zijn in hyperobjecten ondergedompeld, ook al weten we niet precies wat dat betekent. We zien die objecten ook niet, in tegenstelling tot de gewone, normale dingen in de wereld. Hooguit vangen we er zo nu en dan eens een zijdelingse glimp van op' (Ten Bos, 2015, p.37).

Ten diepste is de identiteit van de mens verweven met de sociaal maatschappelijke structuren waar hij onderdeel van is en daarom ook ten diepste met allerlei vormen van sturing en controle die daarin spelen. Bureaucratie en de spanningsvelden die hierdoor worden veroorzaakt, horen ten diepste bij het mens-zijn. Ten Bos wil met zijn analyse de bureaucratie redden uit de klauwen van de bedrijfskundige. De overdrachtelijke bedrijfskundige suggereert immers dat het fenomeen bureaucratie slechts het gevolg is van bepaalde beslissingen op het gebied van proces- en organisatieontwerp. Daar hangt de suggestie mee samen dat er een eenduidige uitweg is uit deze problematiek. Paradoxaal genoeg bagatelliseert Ten Bos hier een maatschappelijk probleem door het alomvattend te verklaren.

Het hier beschreven socio-technisch perspectief is echter niet bezig om de mens te bevrijden uit de ketenen van een fenomeen dat alleen beschreven kan worden op een wijsgerig-antropologisch abstractieniveau. De sociotechniek wil de mens niet existentieel veranderen; 'bureaucratie' verwijst naar iets veel laag-bij-de-grondser. Als bedrijfskundig paradigma is de sociotechniek een toegepaste wetenschap gericht op hedendaagse organisatieproblemen. Voor deze problemen heeft het socio-technisch perspectief onder meer (ontwerp-)oplossingsrichtingen ontwikkeld die succesvol kunnen zijn, alhoewel niemand zo naïef is te beweren dat over tien jaar de bureaucratie de wereld uit kan zijn. Het is daarom van belang dat pragmatisch oplosbare organisatieproblemen uit de klauwen blijven van filosofen die beweren dat we niet eens moeten proberen ze op te lossen omdat ze bij het leven horen.

Voor psychologen is een socio-technisch perspectief relevant omdat het uitgangspunten biedt om te kijken naar

psychologische interventie in bureaucratieën. We hebben willen laten zien dat bureaucratie een gelaagd 'integraal' probleem is. Kenmerken van een organisatieontwerp beïnvloeden een organisatie in diverse opzichten, ook in (sociaal)psychologisch opzicht. Vanuit socio-technisch perspectief schieten eenzijdige interventies om bureaucratische organisaties te veranderen daarom tekort. Net als dat organisatieverandering meer is dan alleen het maken van een ander ontwerp op papier, is een focus op alleen de psychologische kant van het veranderen van bureaucratieën volstrekt onvoldoende. Het eerder genoemde voorbeeld van de cursus 'innovatief denken' in een organisatie die alles doet om gedrag zoveel mogelijk te standaardiseren, spreekt wat dat betreft voor zich.

Er zijn talloze voorbeelden van programma's met een eenzijdige psychologische focus waarmee via goedkope slogans makkelijk veel geld verdiend kan worden. Een belangrijk en zichzelf respecterend vak als de psychologie zou zich moeten verzetten tegen dergelijke tendensen en dat betekent ook kritisch kijken naar eigen theorievorming. Vanuit een socio-technisch perspectief zouden psychologen minimaal zelf moeten kunnen inschatten welke beperkingen de structurele bureaucratische context stelt aan de bijdragen die zij kunnen leveren aan de oplossing van allerlei problemen zoals verzuimbestrijding, stressbeheersing, bevordering van onderlinge samenwerking, conflictbeheersing en bevordering van goed leiderschap.

OVER DE AUTEURS

Dr. Eric-Hans Kramer is theoretisch psycholoog en gepromoveerd in de bedrijfskunde. Momenteel is hij werkzaam als universitair hoofddocent Human Factors en Systeemveiligheid aan de Nederlandse Defensie Academie in Breda. Prof. dr. Pierre van Amelsvoort is bedrijfskundige. Als organisatieadviseur bij de ST-Groep is hij betrokken bij organisatieveranderingen in diverse industriële, dienstverlenende en overheidsorganisaties. Sinds 2010 is hij gasthoogleraar Sociale Innovatie aan de Katholieke Universiteit Leuven. Prof. dr. Herman Kuipers is organisatiepsycholoog. Voor zijn emeritaat was hij verbonden aan het Instituut voor Preventieve Gezondheidszorg (NIPG-TNO) en aan het Nederlands Maritiem Instituut (Marin). In 1978 werd hij aangesteld als uhd en in 1987 als deeltijdhoogleraar aan de Technische Universiteit Eindhoven, met als leeropdracht Sociotechnische Organisatieanalyse. In 1987 werd hij tevens hoogleraar Organisationspsychologie aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda.

Correspondentie aangaande dit artikel: erichans@xs4all.nl.

Summary

AN INTEGRATED ORGANIZATIONAL PERSPECTIVE ON BUREAUCRACY
E.-H. KRAMER, P. VAN AMELSVOORT & H. KUIPERS

This article sketches a sociotechnical perspective on bureaucracy and bureaucratization. Insight in the specific organizational dynamics in bureaucratic contexts is considered important for psychologists because they affect psychological intervention. The sociotechnical tradition has from

its beginning been focused on analyzing and changing bureaucratic organizations. A core insight is that there is a relationship between characteristics of work systems and (social) psychological processes in organizations. Using a systems theoretical frame, sociotechnical theory claims that the ideal-typical bureaucratic organization is characterized by an inward focus and a tendency toward a detailed internal perfecting of central processes. This manifests itself in a tendency

toward maximization of division of labor and subsequent intricate formal systems of coordination. These systemic characteristics of bureaucracies deeply influence the (psychological) work-environment in bureaucratic organizations. Therefore from a sociotechnical perspective psychologists should be able to assess the influences of the bureaucratic context on their psychological interventions.

Literatuur

- Achterbergh, J. & Vriens D. (2010). *Organizations: Social systems conducting experiments*. Heidelberg: Springer.
- Amelsvoort, P. van & Metsemakers, M. (2011). *Disruptive change' als noodzakelijke veranderstrategie*. De 'onzichtbare hand' die organisatievernieuwing ondermijnt. In: *Management & Organisatie*, 2, 60-72.
- Ashby, W.R. (1969). *Self-regulation and Requisite Variety*. In: F.E. Emery, *Systems Thinking*. London: Penguin Books
- Bate, P., Khan, R. & Pye, A. (2000). Towards a culturally sensitive approach to organization structuring: Where organization design meets organization development. *Organization Science*, 11(2), 197-211.
- Beniger, J.R. (1986). *The Control Revolution. Technological and Economic Origins of the Information society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Christis, J. (1998). *Arbeid, organisatie en stress. Een visie vanuit de sociotechnische arbeids- en organisatiekunde*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Gotlieb, A. Dohmen, J. & Wester, J. (2014). *Operatie 'werk Arthur de deur uit'*. Amsterdam: Bertram en De Leeuw Uitgeverij.
- Eijnatten, F. van (1993). *The Paradigm that changed the Work Place*. Assen: Van Gorcum.
- Engström, T., Jonsson, D. & Medbo, L. (1998). The Volvo Uddevalla plant and interpretations of industrial design processes. *Integrated Manufacturing Systems*, 279-295
- Hooft, M.C.G. van (red.) (1996). *Synergetisch produceren in de praktijk: toepassingen van structuurbouw in industrie en dienstverlening*. Assen: Van Gorcum.
- Kort, J. & Terpstra, J.B. (2016). 'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. *Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel*. Amsterdam: Reed Business.
- Katz, D. & Kahn, R.L. (1978). *The social psychology of organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Kuipers, H. (2003). *Opleiding en vorming aan de KMA*. Carré, 2, 22-25.
- Kuipers, H., Amelsvoort, P. van & Kramer, E.H. (2010). *Het Nieuwe Organiseren*. Leuven: Acco.
- Laloux, F. (2014). *Reinventing organizations. A guide to creating organizations inspired by the next stage of human consciousness*. Brussel: Nelson Parker.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1967). *Organization and environment*. Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Business Administration.
- Lottridge, D. (2004). Work at the Uddevalla Volvo Plant from the perspective of the Demand-Control Model. *Bulletin of Science Technology & Society*, 24(5), 435-440.
- Peters, J. & Pouw, J. (2004). *Intensieve Menshouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit*. Schiedam: Scriptum.
- Pruijt, H.D. (1997). *Job Design and Technology. Taylorism v.s. Anti-Taylorism*. New York: Routledge.
- Schrijvers, J. (2002). *Hoe word ik een rat?* Schiedam: Scriptum.
- Sitter, L.U. de (1970). *Leiderschapsvorming en leiderschapsgedrag in een organisatie*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Sitter, De U. (1981). *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren: productie-organisatie en arbeidsorganisatie op de tweesprong*. Deventer: Kluwer.
- Sitter, De U. (1995). *Van complexe organisaties met simpel werk, naar simpele organisaties met complex werk*. Interview met Ulbo de Sitter door M. Metsemakers. http://www.ulbodesitterkennisinstituut.nl/media/14155/interview_ulbo_de_sitter.pdf.
- Sitter, L.U. de (2000). *Synergetisch produceren, Human resources mobilisation in de productie: een inleiding in de structuurbouw*. Assen: Van Gorcum.
- Ten Bos, R. (2015). *Bureaucratie is een inktvis*. Amsterdam: Boom Uitgevers
- Thompson, J.D. (2008). *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*. New Brunswick: Transaction Publishers. (Originally published in 1967).
- Trist, E.L. & Bamforth, K.W. (1951). Some social and psychological consequences of the longwall method of coal-getting. *Human Relations*, 4(1), 3-38.
- Trist, E.L., Higgin, G.W., Murray, H. & Pollock, A.B. (1963). *Organizational Choice*. London: Tavistock.
- Verbrugge, A. (2005). *Geschonden beroepseer*. In G. van den Brink, T. Jansen & D. Pessers (red.), *Beroepszeer, waarom Nederland niet werkt*. Amsterdam: Boom Tijdschriften.
- Vroom, C.W. (1979). *Bureaucratie, het veelzijdig instrument van de macht, een voorstel tot herordening van de organisatiesociologie*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Woods, D., Dekker, S., Cook, R., Johannesen, L. & Sarter, N. (2010). *Behind Human Error*. Ashgate Publishing Company.