

ejer (i Århusbogen), men i forskellige landsbyer yder stærkt varierende antal øre korn pr. øre udsæd: 1, 3/4, 1/3, 3/4, 1, 1, 1, 2/3 (s. 465, note). Her ses netop

ingensomhelst proportionalitet – som man altså heller ikke bør forvente at finde.

Organisationer og administration

Af Jørgen Fink

Birgit Nüchel Thomsen m.fl.: *Samspillet mellem organisationer og stat. Studier inden for indenrigsministeriets og handelsministeriets område 1879-1950*. Administrationshistoriske studier 13. (Rigsarkivet/G.E.C. Gad, 1988 (trykt 1987)). 433 s., 134 kr.

Samspillet mellem statsmagten og interesseorganisationerne er et afgørende vigtigt led i det moderne samfunds funktion, og det er derfor et centralt forskningsområde, der tages op til behandling i denne bog. Det har hidtil fortrinsvis været politologer, der har arbejdet med dette emne, og de har overvejende holdt sig til tiden efter 1945. Det er derfor glædeligt, at det nu også bliver taget op af historikere, og at tidsrammen skubbes bagud til århundredeskiftet med nogle strejftog ned i slutningen af 1800tallet.

Bogen er en samling af 4 case-studies med en fælles indledning, og det er en rimelig måde at gribe opgaven an på forskningssituationen taget i betragtning. Hver af de 4 forfattere har fået bevilliget 3 måneders stipendium til at bringe arbejdet over det døde punkt. Disse arbejdsvilkår må tages i betragtning ved bedømmelsen af resultatet. 3 måneder er helt utilstrækkeligt til at man kan nå nogen vegne med et så

kompliceret emne, og den begrænsede stipendietid bærer sin del af ansvaret for, at resultatet ikke er blevet bedre.

Det skal siges helt klart, at bogen er en skuffelse. Emnet er angiveligt samspillet mellem organisationer og statsmagt, men ingen af de 2 sider analyseres særlig grundigt, og det lykkes derfor heller ikke at tegne noget sammenhængende billede af samspillet mellem de 2 parter. Mest har det knebet med organisationssiden. Det havde været en stor hjælp for både læser og forfattere, hvis der var blevet lavet et afsnit, der opridsede hovedtrækkene i interesseorganisationsstrukturen i byerhvervene og udviklingen i den behandlede periode. Det er ikke sket, og resultatet er, at læseren drukner i organisationer, hvis navne skiftede i periodens løb, uden at det altid præciseres, og hvis indbyrdes relationer ikke forklares. Denne kritik skal konkretiseres nedenfor, men først skal der gives en kort præsentation af de 4 case-studies, som udgør hovedparten af bogen.

August Eriksen redegør for handelsministeriets forhistorie, oprettelse og første år frem til 1924. Tanken om en bedre varetagelse af byerhvervenes interesser indenfor centraladministrationen blev rejst i 1879 og var fra da af et tilbagevendende krav i handelskredse indtil 1908, da handelsministeriet blev

oprettet. Der gik næsten 30 år fra problemet blev rejst, til det fandt sin foreløbige løsning, og i alle disse år blev det blandet ind i de politiske stridigheder og påvirket af de skiftende politiske og økonomiske konjunkturer. Grundlæggende var problemet, at byerhvervene siden 1872, da Venstre fik flertal i Folketinget, ikke kunne få gennemført noget, hvis Venstre var imod, og med Venstres snævre binding til landbrugets interesser og dets liberale grundholdning var udsigterne for en lovgivning til støtte for byerhvervene ikke gode. Det førte til forlis for forsøgene på at revidere næringsloven, og det blokerede for oprettelsen af et handelsministerium indtil 1908, da Venstre var blevet så svækket af Alberti-skandalen, at partiet følte sig tvunget til at vinde goodwill i byerhvervene. Det handelsministerium, der blev oprettet var imidlertid et svagt ministerium, som i starten kun havde få arbejdsopgaver. Oprindeligt varetog det kun handelens og søfartens område, men i 1914 blev også industri og håndværk overført til det nye ministerium, dog ikke arbejdsmarkedsager, der forblev i indenrigsministeriet. Udvidelsen af handelsministeriet skete ikke for at styrke dette ministerium, men som et biprodukt af omdannelsen af indenrigsministeriet til et kommunalt og socialt ministerium. Dette er også forklaringen på, at håndværkets hovedorganisation både kunne protestere i 1908 over, at håndværkets sager ikke blev overflyttet til handelsministeriet, og igen i 1914 over, at de blev. Men selv efter udvidelsen af ministeriets arbejdsområde i 1914 forblev Handelsministeriet et forholdsvis betydningsløst ministerium, og det er karakteristisk, at det ikke blev blandet ind i det store reguleringspolitiske arbejde, som fulgte med 1. Verdenskrig. Først med de socialdemokratiske regeringer i mellemkrigstiden fik handels-

ministeriet større betydning, og under 2. Verdenskrig blev det det centrale ministerium i reguleringspolitikken. Efter den tid har handelsministeriet/industriministeriet været et centralt ministerium for Socialdemokratiet og Det radikale Venstre : Stauning, H. C. Hansen, Krag og Hilmar Baunsgaard har alle været handelsministre og handelsminister Erling Jensen var nær blevet Krag's efterfølger i 1972. Det svarer omtrent til Landbrugsministeriets betydning for Venstre (Madsen-Mygdal, Knud Kristensen og Erik Eriksen), men nævnes iøvrigt her kun i forbifarten. August Eriksen giver en kronologisk gennemgang af udviklingen, men gør ikke meget ud af at relatere spørgsmålet til den videre politiske og økonomiske sammenhæng, som det indgik i. Det nævnes, at spørgsmålet blev rejst i 1879, men ikke hvorfor det netop var på dette tidspunkt (omslaget i de økonomiske konjunkturer omkring 1876). Det nævnes, at Grosserer-Societetet i 1881 foreslog, at ministeriet skulle have pligt til at høre societetet i spørgsmål af interesse for handelsstanden, og at handelsstanden i 1884 bad regeringen oprette et særligt handelsdirektorat under indenrigsministeriet, men der bringes ikke nogen analyse af de interne overvejelser i handelsstanden i disse år og heller ikke nogen forklaring på den glidning i synspunkter, som finder sted. Det nævnes, at Grosserer-Societetet var den drivende kraft i pressionen fra handelens side, medens provinshandelens organisationer, det senere Provins-handelskammeret kun sjældent blev inddraget i bestræbelserne, men samtidig nævnes det senere, at så sent som i foråret 1908 strandede et forslag fra Grosserer-Societetet, som gik ud på, at handelsstanden skulle kræve oprettet et handelsministerium, det strandede på modstand fra provinshandelens organisationer. Der åbnes her for den mulig-

hed, at provinshandelsorganisationernes tilsyneladende passivitet i virkeligheden er en modvilje, og at der altså er tale om en divergens mellem hovedstadens og provinsens erhvervsliv, men dette spørgsmål bliver end ikke rejst. Der bringes ingen forklaring på, at håndværkets hovedorganisation i 1908 protesterede over ikke at komme med under handelsministeriet og i 1914 protesterede mod, at det nu skulle overføres til handelsministeriet, jvf. ovenfor.

Michael Hertz behandler i sit afsnit handelsministeriets første år med særligt henblik på, hvordan samspillet mellem det nye ministerium og organisationerne udviklede sig. Det er især mekanikken i dette samspil, som han vil interessere sig for. Han koncentrerer sin undersøgelse om næringslovgivningen i vid forstand, både den egentlige næringslov og tilhørende lovgivning som konkurrencelovgivningen og ophævelsen af købstædernes læbælter.

Den vigtigste »mekanik« i samspillet mellem ministerium og organisationer var ministeriets udvælgelse af samarbejdspartnere, de såkaldte påtaleberettigede organisationer. Begrebet opstod i forbindelse med loven om illoyal konkurrence fra 1912, og det blev nødvendigt for ministeriet i den forbindelse at definere begrebet en hovedorganisation, idet det udelukkende var erhvervslivets hovedorganisationer, der blev påtaleberettigede.

Der var her tale om en ændring af forvaltningspraksis, idet ministerierne traditionelt havde bedt amtmændene indhente kommentarer fra de lokale handels- og håndværkerforeninger, når de ønskede oplysninger om erhvervslivets synspunkter. Nu gik man i stedet over til at indhente oplysninger om de næringsdrivendes mening gennem deres hovedorganisationer. Den nye forvaltningspraksis fik sit definitive gennembrud i i begyndelsen af 20'erne. Det

var altså udskillelsen af de ialt 6 hovedorganisationer, der var den vigtigste fornyelse. Så tidligt som 1909 havde handelsministeriet opstillet en liste med 6 organisationer, og den forblev uforandret med én undtagelse, nemlig at Industrirådet (som blev oprettet i 1910) afløste den ikke særlig kendte organisation Foreningen af Repræsentanter for dansk Handel, Håndværk og Industri. Fra 1912 bestod gruppen af hovedorganisationer af Provinshandelsforeningernes Fællesudvalg (fra 1918 Provinshandelskammeret) Grosserer-Societetet, De samvirkende Detailhandlerforeninger (fra 1919 De samvirkende Købmandsforeninger), De københavnske Handelsforeningers Fællesrepræsentation (fra 1938 De danske Handelsforeningers Fællesorganisation), Industrirådet og Fællesrepræsentationen for dansk Industri og Håndværk (fra 1951 Håndværksrådet). Der skete ingen ændringer i gruppens sammensætning, bortset fra at næsten alle organisationerne skiftede navn, jvf. nedenfor.

Udskillelsen af de 6 hovedorganisationer følges, men analyseres ikke. Det oplyses således, at Handelsministeriet og de 6 organisationer på en række møder i efteråret 1912 blev enige om, hvad en hovedorganisation var: Det skulle ikke være egentlige brancheorganisationer, men kun medlemsforeninger eller -kredse, der havde landsdelstilslutning. Det bliver læseren ikke meget klogere af. Hvad er f.eks. en medlemsforening? Er det en forening, der har andre foreninger som medlemmer? Det kunne en brancheorganisation også have. Eller er det tværtimod en forening, der kun har personlige medlemmer? Også det kunne en brancheorganisation have. Heller ikke landsdelstilslutning er et kriterium, der gør det muligt at skelne mellem medlemsforeninger og brancheorganisationer. Modstillingen brancheorganisation/medlemsfor-

ening bidrager ikke til definitionen af en hovedorganisation, og i betragtning af hovedorganisationernes betydning i sammenhængen er det beklageligt, at der ikke er gjort mere ud af at analysere gruppens udskillelse, og de kriterier, der i den forbindelse blev brugt.

Karen Hjorth har haft den meget utaknemlige opgave at skildre lukke-lovgivningens historie fra 1908 til 1950. Den har formet sig som et vedblivende kaos af uforenelige synspunkter. Det er et område af samfundslivet, hvor ingen bestemmer, skriver hun rammende. Havde det ikke været for de to verdenskrige og de krav, de stillede, havde der næppe været nogen særlig udvikling på området. Der blev ganske vist gjort det ene forsøg efter det andet, men de druknede i ord for siden at løbe ud i sandet. 3 hensyn gør sig gældende. For de handlende er det den indbyrdes konkurrence, for de ansatte er det ønsket om mere fritid og for kunderne ønsket om gode indkøbsforhold. De ansatte og kundernes synspunkter er modsatrettede, og i det lange løb bliver det så styrkeforholdet mellem de små og de store handlende, der bliver udslagsgivende, medmindre udefra kommende faktorer (harmoniseringen i EF) igen får det sidste ord.

Birgit Nüchel Thomsen behandler problemerne omkring monopollovgivningen i perioden 1919-1937. Hun har med god grund lagt særlig vægt på partiet Venstres rolle, fordi det var tungen på vægtskålen i dette spørgsmål indtil landstingsvalget i 1936. Spørgsmålet gav anledning til voldsomme brydninger i det politiske liv, og fik erhvervsorganisationerne til at mobilisere deres yderste, især første gang spørgsmålet blev rejst i den urolige efterkrigstid 1919-20, hvor spørgsmålet blev en slags symbol på kampen om økonomiens liberalisering efter krigstidens restriktioner. Den afgørende fase i forløbet ind-

traf i august 1919, da et muligt kompromisforslag mellem centraladministrationens og erhvervsorganisationernes synspunkter blev fejlet af bordet af Ove Rode og erstattet af et forslag, der gik langt videre i retning af politisk kontrol med monopolerne. Dette forslag blev vedtaget i folketinget i februar 1920, men bortfaldt ved påskekrisen. I slutningen af 20'erne tog Madsen-Mygdal spørgsmålet op i en helt anden skikkelse, og det førte til vedtagelsen af den bekendte tugthuslov, som var rettet mod fagbevægelsens forsøg på at tilkæmpe sig et monopol på arbejdskraften. Først efter at Venstre og konservative havde mistet flertallet i landstinget i 1936, blev tugthusloven ophævet og samtidig lykkedes det den socialdemokratisk-radikale regering at komme igennem med en monopollov, som i nogen grad tog tråden op fra forsøget i 1919-20.

Som nævnt kan der rettes indvendinger mod bogen. For det første er sigtet med bogen ikke helt klart. Der er gjort forsøg på at relatere undersøgelserne til nogle overordnede politologiske problemstillinger, men det er stort set blevet ved hensigten; hovedparten af bogen udgøres af traditionelle historiske undersøgelser, som er mere refererende end analyserende.

For det andet er erhvervsorganisationerne blevet stærkt forsømt, og det har derfor ikke været muligt at gøre rede for noget samspil, da den ene side i dette samspil stort set mangler. Det er allerede blevet nævnt indledningsvis og skal i det følgende konkretiseres. Organisationerne kaldes undertiden forkerte navne. De københavnske Handelsforeningers Fællesrepræsentation kaldes både Fællesudvalg (s. 104) og Fællesorganisation (s. 270), Fællesrepræsentationen for dansk Industri og Håndværk kaldes Fællesorganisationen (s. 164). Det er forvirrende og efterlader det

indtryk, at der eksisterede flere organisationer, end der faktisk gjorde. Værre er det imidlertid, at der ikke gøres rede for organisationernes indbyrdes forbindelser. Det fører til misvisende eller helt forkerte oplysninger. Det gælder f.eks. forholdet mellem Detailhandler-Societetet og De samvirkende Detailhandelsforeninger. Detailhandler-Societetet blev oprettet i 1900 og sigtede mod at blive en landsdækkende organisation af detailhandlere, men fik kun medlemmer øst for Storebælt og skiftede senere navn til Centralorganisationen af Købmandsforeninger øst for Storebælt. Den stiftede i 1907 sammen med en fynsk og en jysk organisation De samvirkende Detailhandlerforeninger i Danmark. Side 178 advares læseren mod at forveksle Detailhandler-Societetet med De samvirkende Detailhandlerforeninger, men ikke desto mindre står der i billedteksten s. 179, at i januar 1909 havde Detailhandler-Societetet nylig skiftet navn til De samvirkende Detailhandlerforeninger. Det er som nævnt ikke korrekt. Detailhandler-Societetet var en af de regionale medlemsorganisationer i De samvirkende Detailhandlerforeninger.

Det gælder også forholdet mellem Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og Provinshandelsforeningernes Fællesudvalg. Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation var blevet stiftet i 1883 under et andet navn og var oprindeligt tænkt som hovedorganisation for hele handelen, men detailhandlerne ville ikke være med, og efter en vedtægtsændring i 1898 fremstod den som hovedorganisation for en gros handelen, omend det stadig var muligt for detailhandelen at være med. I 1901 samlede provinsforeningerne indenfor Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation sig til en særlig organisation, Provinshandelsforeningernes Fællesudvalg. Denne blev altså en un-

derorganisation i forhold til Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation, som desuden bestod af Grosserer-Societetet. Dette forhold tages der ikke hensyn til. Således fortælles der side 177 om et forslag, som Provinshandelsforeningernes Fællesudvalg i 1906 sendte til Indenrigsministeriet. Ministeriet sendte forslaget til udtalelse i Grosserer-Societetet, som efter samråd med Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation anbefalede det. Andet ville unægtelig også have været forbavsende, når man betænker, at Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation var Grosserer-Societetets og Provinshandelsforeningernes Fællesudvalgs fælles hovedorganisation. Det burde forfatteren have gjort opmærksom på.

Misvisende er det også, når det på side 176 fortælles, at der blev nedsat et udvalg, hvori De samvirkende Detailhandlerforeninger var repræsenteret af købmand Laurs Nielsen, Hovedgård. »Landhandlende blev ikke taget med« i udvalget, kommenterer forfatteren, men det er ikke korrekt, for ganske vist sad Laurs Nielsen i udvalget som repræsentant for den landsdækkende organisation, De samvirkende Detailhandlerforeninger, men indenfor denne organisation repræsenterede han Østjysk Handelsforening for Landkøbmænd, og han stod på det tidspunkt som den mest fremtrædende talsmand for landkøbmændene, som dermed var repræsenteret i udvalget, selvom det skete via hovedorganisationen De samvirkende Detailhandelsforeninger.

Det er også vildledende, når det side 226 fortælles, at de 6 organisationer, der i 1932 fik kompetence til at udtale sig om dispensationsansøgninger i forbindelse med næringsloven mindede stærkt om det udvalg, der i 1912 fordelte påtaleretten i forhold til konkurrenceloven. Det var nøjagtig de samme or-

ganisationer, blot havde en del af dem skiftet navn. Og direkte forkert er det, når det på side 228 anføres, at af de organisationer, som handelsministeriet samarbejdede med efter 1931, eksisterede kun nogle få i tiden før 1908. Af de 6 organisationer var kun én – Industrirådet – oprettet efter 1908.

Den manglende belysning af organisationerne har altså vist sig som en gennemgående svaghed i bogen, men dertil kommer en lang række fejl og unøjagtigheder. Til unøjagtighederne hører, at der ikke gøres ordentligt rede for hvem, der var hvad hvornår. Bogtrykker Langkjær præsenteres (side 335) som formand for Dansk Arbejdsgiverforening i februar 1920, det blev han først i marts, H. P. Prior kan (side 339) i april 1920 fortælle, at landstinget har standset trustlovsarbejdet, men det fortælles ikke, at han på det tidspunkt var handelsminister, P. Wunsch omtales (side 336) som repræsentant for De samvirkende Detailhandlerforeninger, han var formand for Centralforeningen af hotelværter og restauratører og repræsenterede ikke De samvirkende Detailhandlerforeninger i trustlovsarbejdet, det gjorde som det nævnes længere nede på samme side formanden købmand J. G. Schjær. C. V. Bunch omtales på samme side som konservativ folketingsmand i marts 1920. Det var han ikke. Derimod blev han senere på året konservativ landstingsmand. I note 74 på side 336 omtales trustlovsforslaget som vedtaget 25.3. 1920. Det blev vedtaget 27.2. 1920, som det også anføres i teksten. Side 354 kaldes justitsministeren i regeringen Neergaard 1920-24 Åge Rytter, han hed Svenning Rytter (Åge Rytter var handelsminister 1951-53). Det nævnes (side 375), at den konservative folketingsmand O. Bouet i 1928 tog forbehold overfor tugthuslovsforslaget, men det fortælles ikke, at han som formand for Fællesrepræsentation

af danske Funktionærforeninger var lønmodtagerrepræsentant. Side 378 omtales K. V. Koch som konservativ folketingsmand i forbindelse med omtalen af et trustlovsudvalg, som Industrirådet nedsatte. Det var han ikke på det tidspunkt, omend han blev det senere på måneden, da M. Malling Hauschultz døde. Til gengæld var han medlem af Industrirådet og formand for Håndværkerforeningen i København, hvilket ikke nævnes. Lidt senere nævnes det, at Håndværkerforeningen i København gik stærkt imod trustlovsforslaget i vinteren 1930, men der siges ikke et ord om, hvordan håndværkets hovedorganisation, Fællesrepræsentationen for dansk Industri og Håndværk stillede sig. Den havde dog som repræsentant for den samlede danske håndværkerstand større vægt end den lokale københavnske organisation. Den var imidlertid, som man kan se af dens medlemsblad, delt i dette spørgsmål, idet landhåndværkerne ikke ville deltage i den agitation mod loven, som Fællesrepræsentationens bestyrelse ellers lagde op til.

Endelig skal billedteksterne omtales. De bærer præg af stærkt hastværk. I de fleste tilfælde præsenteres afbildede personer med årstal for fødsel og død, men det princip følges ikke konsekvent, i en række tilfælde udelades de helt, i andre bringes kun fødselsår, skønt oplysningerne i alle tilfælde kan fremskaffes uden større besvær. De to billeder på side 67 og 79 er byttet om. Side 377 er årstallene for C. N. Hauges indenrigsministertid (1924-26) faldet ud. Side 355 bringes et billede af Stauning og Madsen-Mygdal side om side bag et skrivebord. Det kunne se ud som om billedet var taget i forbindelse med et ministerskifte, men man kan ikke umiddelbart se om det er fra 1926 eller 1929. Er det mon 1/12-metoden, der har fået forfatteren til at datere billedet

til ca. 1928? Værst er dog teksten side 332 af Det konservative Folkeparti i partiværelset 1918. Christmas Møller identificeres korrekt på billedet, men han blev først indvalgt i september 1920, så alene hans tilstedeværelse viser, at dateringen 1918 er forkert. For bogens formåls skyld havde det været nok at identificere de tilstedeværende erhvervsrepræsentanter, men der er taget flere med. Det gør naturligvis i sig selv ikke noget, men da to af identifikationerne er forkerte, er det naturligvis uheldigt. Den herre, der omtales som J. Døcker er i virkeligheden Raffnsøe,

og den herre, der identificeres som C. V. Bunch er en anden, mens den rigtige C. V. Bunch sidder bag ved Pitzner. Iøvrigt virker billedudvalget noget tilfældigt. Hvorfor bringes der hele 3 billeder af omvandrende handlende, når denne gruppe ikke spiller nogen-
somhelst rolle i teksten?

Som nævnt har de arbejdsvilkår, som bogens forfattere har haft, deres del af skylden for de mangler, der findes, og bedømt ud fra det foreliggende resultat er ideen med ganske korte stipendier ikke god.