

Jacob A. Buksti:

Interesseorganisationer og organisationsforskning

På baggrund af en opdeling af organisationsforskningen i to hovedgrupper, den politologiske interesseorganisationsforskning og den organisations-sociologiske/organisationsteoretiske forskning, diskuteres i artiklen hovedudviklingslinierne i denne forskning. Det understreges, at selv om der kan påvises afgørende forskelle mellem de to retninger, kan man også iagttage en større og større grad af fælles træk, ikke mindst i studiet af samspillet mellem organisationer og omgivelser. De to former for organisationsforskning burde derfor på denne baggrund på en frugtbar måde kunne berige hinanden teoretisk netop på grund af det forskellige udgangspunkt. Det konkluderes, at samspillet mellem en interesseorganisations omgivelser og en række i den pågældende organisation indbyggede forhold vil være afgørende for den pågældende organisations adfærd i en konkret situation. Dette implicerer, at samspillet mellem organisationer og omgivelser over tid vil være et meget væsentligt led i en analyse af forskellige interesseorganisationers eller organisationsområders dannelse og udvikling, samtidig med at der åbnes op for en dynamisk analyse af interesseorganisationernes rolle i forhold til den offentlige politik.

1. Indledning

Interesseorganisationerne indtager i Danmark ligesom i de fleste vesteuropæiske lande en fremtrædende placering i det politiske system. Herom er der ingen uenighed hverken i den almindelige offentlige debat eller inden for den politologiske videnskab. Uenigheden opstår imidlertid, så snart man begynder at diskutere disse organisationers rolle og funktion i det politiske system og konsekvenserne af deres aktivitet for hele den demokratiske proces. Diskussionen får meget hurtigt en politisk ideologisk eller normativ karakter. Er interesseorganisationerne en belastning for den demokratiske proces, eller er de tværtimod en nødvendighed for, at et politisk system som det danske kan fungere?

I det danske samfund har interesseorganisationerne på en række meget vigtige samfundsøkonomiske områder imidlertid gennem hele indeværende århundrede indtaget en helt central position i den politiske proces. Forholdene på arbejdsmarkedet er således afgørende bestemt af aftaler mellem organisationerne på området enten alene eller sammen med staten, ligesom udviklingen inden for for eksempel landbruget i meget høj grad har været bestemt af

Jacob A. Buksti:

Interesseorganisationer og organisationsforskning

På baggrund af en opdeling af organisationsforskningen i to hovedgrupper, den politologiske interesseorganisationsforskning og den organisationssociologiske/organisationsteoretiske forskning, diskuteres i artiklen hovedudviklingslinierne i denne forskning. Det understreges, at selv om der kan påvises afgørende forskelle mellem de to retninger, kan man også iagttage en større og større grad af fælles træk, ikke mindst i studiet af samspillet mellem organisationer og omgivelser. De to former for organisationsforskning burde derfor på denne baggrund på en frugtbar måde kunne berige hinanden teoretisk netop på grund af det forskellige udgangspunkt. Det konkluderes, at samspillet mellem en interesseorganisations omgivelser og en række i den pågældende organisation indbyggede forhold vil være afgørende for den pågældende organisations adfærd i en konkret situation. Dette implicerer, at samspillet mellem organisationer og omgivelser over tid vil være et meget væsentligt led i en analyse af forskellige interesseorganisationers eller organisationsområders dannelse og udvikling, samtidig med at der åbnes op for en dynamisk analyse af interesseorganisationernes rolle i forhold til den offentlige politik.

1. Indledning

Interesseorganisationerne indtager i Danmark ligesom i de fleste vesteuropæiske lande en fremtrædende placering i det politiske system. Herom er der ingen uenighed hverken i den almindelige offentlige debat eller inden for den politologiske videnskab. Uenigheden opstår imidlertid, så snart man begynder at diskutere disse organisationers rolle og funktion i det politiske system og konsekvenserne af deres aktivitet for hele den demokratiske proces. Diskussionen får meget hurtigt en politisk ideologisk eller normativ karakter. Er interesseorganisationerne en belastning for den demokratiske proces, eller er de tværtimod en nødvendighed for, at et politisk system som det danske kan fungere?

I det danske samfund har interesseorganisationerne på en række meget vigtige samfundsøkonomiske områder imidlertid gennem hele indeværende århundrede indtaget en helt central position i den politiske proces. Forholdene på arbejdsmarkedet er således afgørende bestemt af aftaler mellem organisationerne på området enten alene eller sammen med staten, ligesom udviklingen inden for for eksempel landbruget i meget høj grad har været bestemt af

landbrugsorganisationernes aktivitet. Langt tilbage i århundredet har organisationerne ikke blot medvirket til at rejse forskellige sager over for de offentlige myndigheder, men deltaget i samtlige faser af den politiske og administrative proces, lige fra en sag rejses, til beslutninger skal føres ud i livet.

Det er på denne baggrund bemærkelsesværdigt, at det først er i de allerseneste år, man for alvor er begyndt at interessere sig for interesseorganisationernes virksomhed og har iværksat egentlige systematiske undersøgelser af deres rolle og aktivitet i det politiske system. Mens en del af disse undersøgelser i princippet omfatter det samlede antal interesseorganisationer og deres totale aktivitet i den politiske proces,¹ har den øvrige - noget spredte - empiriske forskning på området overvejende haft karakter af studier af enkeltorganisationer eller -organisationsområder.² Denne situation er i høj grad en følge af selve

- 1) J.A. Buksti & L.N. Johansen, Danske Organisationers Hvem-Hvad-Hvor, København: Politikens Forlag, 1977; J.A. Buksti & L.N. Johansen, "Organisations-systemet i Danmark", pp. 223-263 i M.N. Pedersen (red.), Dansk Politik i 1970'erne, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1979; J.A. Buksti & L.N. Johansen, "Variations in Organizational Participation in Government: The Case of Denmark", Scandinavian Political Studies, vol. 2 (New Series), no. 3, 1979, pp. 197-220; J.A. Buksti, "Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen", pp. 9-32 i J.A. Buksti (red.), Organisationer under forandring, Århus: Forlaget Politica, 1980; E. Damgaard & K.A. Eliassen, "Corporate Pluralism in Danish Law-Making", Scandinavian Political Studies, vol. 1 (New Series), no. 4, 1978, pp. 285-313; E. Damgaard & K.A. Eliassen, "Lovgivning, interesseområder og politisk segmentering", pp. 289-319 i M.N. Pedersen (red.), op.cit.; C. Jarlov, L.N. Johansen & Ole P. Kristensen, "Offentlige udvalg 1946-75", pp. 264-288 i M.N. Pedersen (red.), op.cit.; L.N. Johansen & Ole P. Kristensen, "Corporatist Traits in Denmark 1946-76", i G. Lehmbruch & P.C. Schmitter (eds.), Consequences of Corporatist Policy Making, Sage Modern Politics Series, vol. 5, 1980; J. Grønnegård Christensen, Centraladministrationen: organisation og politisk placering, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980; E. Fivelsdal, T. Beck Jørgensen & P.-E. Daugaard Jensen, Interesseorganisationer og centraladministration, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1979. Endelig iværksattes i 1979 ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, et omfattende forskningsprojekt vedrørende "Den politiske beslutningsproces i Danmark", hvori også indgår undersøgelser af interesseorganisationer og deres ansatte.
- 2) S. Auken, "Tilrettelæggelsen af dansk fagbevægelses politik i overenskomstforhandlingerne på det private arbejdsmarked", Økonomi og Politik, nr. 2, 1970, pp. 117-142; J.A. Buksti, Et enigt landbrug?, Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer, Universitetsforlaget i Århus, 1974; J.A. Buksti (red.), Organisationer under forandring, Århus: Forlaget Politica, 1980; A. Brink Lund, "Industrirådets relationer til det politiske apparat", Økonomi og Politik, nr. 2, 1974, pp. 138-159; R. Lund, Sammenslutningen og Centralorganisationen, Socialforskningsinstituttets publ. nr. 54, København, 1972; R. Lund, Centralisering og bureaukratisering, København: Nyt Nordisk Forlag, 1979; F. Ibsen & H. Jørgensen, Fagbevægelse og stat, bd. I-II, Gyldendal, 1979.

udviklingen inden for organisationsforskningen, herunder specielt forskningen af interesseorganisationer på det samfundsvidenskabelige område.

2. Hovedudviklingslinier i organisationsforskningen

Det vil næppe være hensigtsmæssigt eller rimeligt umiddelbart at opfatte organisationsforskningen som én stor samlet kategori. Inden for forskellige samfundsvidenskabelige discipliner findes en række forskellige indfaldsvinkler til studiet af organisationer, her forstået bredt som omfattende alle former for organisationer med en vis fast struktur bestående af flere personer eller eventuelt andre enheder, som er relateret til hinanden på en systematisk måde, og som kollektivt arbejder i retning af en fælles målsætning³ - det vil altså sige ikke blot interesseorganisationer, men også for eksempel private virksomheder, offentlige institutioner og forskellige folkelige bevægelser. Man kan dog nok lidt håndfast opdele størstedelen af organisationsforskningen i to hovedgrupper, nemlig den politologiske interesseorganisationsforskning og den organisationssociologiske/organisationsteoretiske forskning. Mellem disse to grupper eksisterer der ganske væsentlige forskelle både med hensyn til sigte, metode og til en vis grad analyseniveau, ligesom den førstnævnte primært har sit udspring i generel politisk teori og filosofi samt i historien og den politiske udvikling, mens den sidstnævnte overvejende har sin baggrund i sociologiske, socialpsykologiske og økonomiske teorier. Desuden har man inden for den organisationsociologiske/organisationsteoretiske forskning i enkelte tilfælde haft mulighed for at gennemføre videnskabeligt kontrollerede eksperimenter, hvilket ikke har været muligt inden for den politologiske interesseorganisationsforskning.

Selv om der således kan påvises afgørende forskelle mellem de to hovedretninger inden for organisationsforskningen, har man også kunnet iagttage en række fælles træk, ikke mindst som følge af de to retningers udvikling. Man kan for eksempel nævne udviklingen omkring rationalitetsbegrebets anvendelse samt udviklingen i studiet af organisatoriske strukturer, styrings- og

3) L. Svåsand, "Organisasjonssamfunnets fremvekst", i S.U. Larsen, Politiske systemer og politisk endring, stencil. juni 1978, p. 1.

koordineringsproblemer, interesser/mål og forholdet mellem organisation og omgivelser. Man kan derfor med megen ret rejse spørgsmålet, om der trods alt ikke blot er tale om forskelle mellem to varianter af den samme art,⁴ og at de to former for organisationsforskning på en frugtbar måde burde kunne berige hinanden teoretisk netop på grund af deres forskellige udgangspunkt og muligheder. Der har imidlertid helt frem til de seneste år været trukket et ret skarpt skel mellem de to retninger, ikke mindst i USA, men også i en vis udstrækning i Vesteuropa, et skel som i starten var velbegrundet, men som næppe længere fuldt ud er det. Dette forhold må siges på en række områder afgørende at have påvirket den forskningsmæssige situation inden for organisationsforskningen som helhed - ikke mindst i Danmark.

2.1. Den politologiske interesseorganisationsforskning

Den fremherskende angrebsvinkel inden for den politologiske interesseorganisationsforskning har helt frem til de allerseneste år været den gruppeteoretiske synsvinkel og den pressionsgruppe-tradition, der ligger i forlængelse heraf.⁵ Selv om de gruppeteoretiske synspunkter kan føres helt tilbage til århundredets begyndelse,⁶ er det dog først David B. Truman, der i 1951⁷ med sit analyseskema til undersøgelse af interesseorganisationernes aktivitet skabte grundlaget for pressionsgruppe-traditionens udvikling, en udvikling der også har haft afgørende betydning for studiet af interesseorganisationernes aktivitet også i vesteuropæiske politiske systemer.⁸

4) H. Kaufmann, "Organization Theory and Political Theory", The American Political Science Review, vol. LVIII, 1964, pp. 5-14.

5) For en oversigt over interesseorganisations-litteraturen, herunder blandt andet pressionsgruppe-traditionens definitioner, analysemetoder og problemstillinger i øvrigt, se R.H. Salisbury, "Interest Groups", pp. 171-228 i F.I. Greenstein & N.W. Polsby (eds.), Handbook of Political Science, vol. 4, Californien: Addison-Wesley Publ., 1975.

6) A.F. Bentley, The Process of Government. A Study of Social Pressures, Chicago: University of Chicago Press, 1908.

7) D.B. Truman, The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion, New York: Alfred A. Knopf, 1951.

8) Se f.eks. H.W. Ehrmann (ed.), Interest Groups on Four Continents, University of Pittsburgh Press, 1958; G.A. Almond, "A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process", pp. 377-408 i H. Eckstein & D.E. Apter (eds.), Comparative Politics, New York, 1963; K. v. Beyme, Interessegruppen in der Demokratie, München 1974; Nils Elvander, Interesseorganisationerna

Gruppeteoriens og pressionsgruppe-traditionens udspring i amerikansk politologisk forskning og i amerikansk politisk tradition er tydelig.⁹ Der er således gennem årene blevet gennemført mange undersøgelser for at vise, at interesseorganisationer kan øve en ganske betydelig indflydelse på den politiske beslutningsproces, skønt de overhovedet ikke er nævnt i forfatningen eller på anden måde udstyret med særlige rettigheder i den henseende. Staten, og det vil specielt sige de politiske partier, regeringen og de centrale myndigheder, opfattes som et passivt objekt for organisationernes indflydelsesbestræbelser og organisationerne blot som pressionsgrupper, der ikke selv er direkte med til at træffe beslutningerne, men som udefra søger at påvirke beslutningstagerne. Indflydelsesprocessen opdeles i to klart adskilte faser. For det første kampen om at opnå adgang til de politiske beslutningscentre og for det andet selve forsøgene på - efter at adgangstærsklen er overskredet - at realisere de i organisationen formulerede krav og interesser gennem påvirkning af beslutningstagerne. Opmærksomheden rettes derfor først og fremmest mod interesseorganisationernes ressourcer for indflydelse og de midler og teknikker, de bringer i anvendelse for at varetage deres interesser. Endelig understreges det som en vigtig teoretisk videreudvikling af pressionsgruppe-tankegangen, at interesseorganisationernes relationer til staten hører til det politiske systems input-side og primært ses som strukturer, der artikulerer krav over for det politiske apparat.¹⁰

Der tegnes et billede af ganske aggressive interesseorganisationer, der søger at skaffe sig kontrol over det offentlige politik gennem indbyrdes kampe, og hvor de offentlige myndigheds rolle reduceres til at registrere sejre og nederlag og skrive disse ned i form af love og regler.¹¹ Dette billede blev tidligt imødegået af kritikere af selve den gruppeteoretiske tanke-

9) R.H. Salisbury, "Interest Groups", i Greenstein & Polsby (eds.), op.cit., pp. 172 og 177; J.P. Olsen, "Integrated Organizational Participation in Government", i P.C. Nystrom & W.H. Starbuck (eds.), Handbook of Organizational Design, vol. 2, New York, 1981.

10) G.A. Almond & P.B. Powell jr., Comparative Politics. A Developmental Approach, Boston, 1966; G.A. Almond, "A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process", pp. 377-408 i H. Eckstein & D.E. Apter (eds.), op.cit.

11) J.P. Olsen (red.), Politisk Organisering, Oslo: Universitetsforlaget, 1979, p. 60.

gang,¹² men også inden for pressionsgruppe-traditionen er dette perspektiv på forholdet mellem organisationer og stat blevet anfægtet, idet også forvaltningens selvstændighed og manøvrerligheder samt forekomsten af faste og stabile samspilsrelationer mellem forvaltningen og de organiserede interesser er blevet understreget.¹³ Endelig har man især hos europæiske forskere set interesseorganisationerne placeret i det politiske systems output-side og endda i nogle situationer udstyret med en selvstændig politisk beslutningstagende og administrativ myndighed.¹⁴

Denne kritik af pressionsgruppe-traditionen har været medvirkende til, at der i de senere år er blevet udviklet en ny synsvinkel til forståelse af forholdet mellem organisationerne og statsapparatet. Opmærksomheden er i stigende grad blevet rettet mod forekomsten af korporative tendenser i samspillet mellem de statslige myndigheder og interesseorganisationerne, og der tales om korporatisme, neo-korporatisme, korporativ pluralisme, segmenteret pluralisme etc.¹⁵ Dette hænger sammen med, at udviklingen i en række højtudviklede, "postindustrielle", vesteuropæiske politiske systemer synes at vise, at ændringerne i de enkelte politiske institutioners placering og funktion i det politiske system må ses i en indbyrdes sammenhæng, samt at disse ændringer kun vil kunne forstås, hvis man søger at inddrage den generelle

-
- 12) E.E. Schattschneider, The Semisovereign People, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960, pp. 36ff.
 - 13) J. LaPalombara, Interest Groups in Italian Politics, Princeton University Press, 1964.
 - 14) H. Eckstein, Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association, Stanford University Press, 1960; S. Beer, British Politics in the Collectivist Age, New York: Alfred A. Knopf, 1965; S.E. Finer, Anonymous Empire: A Study of the Lobby in Great Britain, London: Pall Mall Press, 1966.
 - 15) Se f.eks. A. Lijphart, "Consociational Democracy", World Politics, no. 2, 1969, pp. 207-225; M.O. Heisler with R.B. Kvavik, "Patterns of European Politics: The 'European Polity' Model", pp. 27-89 i M.O. Heisler (ed.), Politics in Europe: Structures and Processes in Some Postindustrial Democracies, New York: McKay, 1974; O. Ruin, "Participatory Democracy and Corporativism: The Case of Sweden", Scandinavian Political Studies, 1974, pp. 171-184; P.C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", pp. 85-131 i F.B. Pike & T. Strich (eds.), The New Corporatism, Notre Dame & London, 1974; samt Comparative Political Studies, vol. 10, 1977, temanummer om korporatisme, og Scandinavian Political Studies, vol. 2 (New Series), no. 3, 1979, temanummer om korporativ pluralisme i de nordiske lande.

samfundsudvikling, herunder specielt statens aktivitet. I denne forbindelse slår den traditionelle pressionsgruppe-opfattelse ikke til.

Mens pressionsgruppe-traditionen som nævnt først og fremmest beskæftiger sig med organisationernes ressourcer og aktuelle indflydelse ofte i en enkelt situation, sigter korporatisme-betragtningen mod at bestemme organisationernes rolle og funktion i det politiske system som helhed. Interesseorganisationerne opfattes som direkte involveret i den politiske beslutningsproces, hvilket betyder, at man især beskæftiger sig med de samspilsrelationer, organisationerne indgår i inden for en statslig regie. Adgangen til de politiske beslutningscentre er for de vigtigste interesseorganisationer institutionaliseret i den forstand, at adgangen er slået fast gennem lang tids praksis og udfolder sig inden for rammerne af et af samtlige involverede parter accepteret normsæt. Adgangen betragtes derfor som noget selvfølgeligt og som noget, det ikke er nødvendigt at mobilisere ressourcer for at opnå. Organisationerne er så at sige blevet optaget, "koopteret", i de statslige beslutningsstrukturer, og de statslige myndigheder er i høj grad selv aktive i den proces, der fører frem mod en stigende sammensmeltning mellem stat og organisationer. I modsætning til pressionsgruppe-traditionen lægger korporatismeopfattelsen afgørende vægt på udviklingen i organisationernes omgivelser og samspillet mellem organisationerne og disse omgivelser.

Det analytiske udgangspunkt i korporatisme-opfattelsen er altså integrationen mellem interesseorganisationerne og de statslige beslutningsstrukturer, hvilket fører til en fokusering på organisationernes direkte beslutningstagende og -formidlende rolle. Samtidig betones det, at dette integrerede beslutningssystem kan fungere som ramme for bilæggelse af samfundsmæssige konflikter og interessemodsatninger.¹⁶ Med dette udgangspunkt kan man vælge at lægge hovedvægten på (1) de strukturelle træk

16) D. Dahlerup, C. Jarlov, L.N. Johansen & O.P. Kristensen, "Korporatismebegrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner", Økonomi og Politik, nr. 4, 1975, p. 327.

ved interesseorganisationssystemet,¹⁷ (2) de strukturer, der faktisk virker som forbindelsesled mellem de organiserede interesser og de offentlige myndigheder,¹⁸ eller (3) særlige af statens funktioner, for eksempel gennemførelse af en indkomstpolitik.¹⁹

Mens dele af korporatisme-litteraturen primært har beskæftiget sig med konsekvenserne af korporative strukturer for den demokratiske proces, ofte med et klart normativt indhold,²⁰ har især den skandinaviske litteratur på området hidtil været præget af forsøg på empirisk at kortlægge forskellige korporative strukturer i samfundet, ofte i et dynamisk tidsperspektiv.²¹

-
- 17) P.C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", p. 93 i Pike & Strich (eds.), op.cit.; samt P.C. Schmitter, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", Comparative Political Studies, vol. 10, 1977, pp. 7-38.
 - 18) M.O. Heisler with R.B. Kvavik, "Patterns of European Politics: The 'European Polity' Model", i M.O. Heisler (ed.), op.cit.; samt H. Meijer, "Bureaucracy and Policy Formation in Sweden", Scandinavian Political Studies, vol. 4, 1969, pp. 103-116; J. Moren (red.), Den kollegiale forvaltning, Oslo: Universitetsforlaget, 1974; L.N. Johansen & O.P. Kristensen, "Corporatist Traits in Denmark 1946-76", i Lehbruch & Schmitter (eds.), op.cit.
 - 19) G. Lehbruch, "Liberal Corporatism and Party Government", Comparative Political Studies, vol. 10, 1977, pp. 91-136; L. Panitch, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", Comparative Political Studies, vol. 10, 1977, pp. 61-90.
 - 20) L. Panitch, op.cit.; B. Jessop, "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy", pp. 185-212 i P.C. Schmitter & G. Lehbruch (eds.), Trends Toward Corporatist Intermediation, Vol. 1, London & Beverly Hills: Sage Contemporary Political Sociology, 1979. Se i øvrigt M.O. Heisler, "Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?", Scandinavian Political Studies, vol. 2 (New Series), no. 3, 1979, pp. 277-297.
 - 21) Se Scandinavian Political Studies, vol. 2 (New Series), no. 3, 1979, temnummer om korporativ pluralisme i de nordiske lande, samt L.N. Johansen & O.P. Kristensen, "Corporatist Traits in Denmark 1946-76", i Lehbruch & Schmitter (eds.), op.cit.; og J.P. Olsen, "Integrated Organizational Participation in Government", i Nystrom & Starbuck (eds.), op.cit., samt publikationerne fra det norske magtprojekt. Desuden Jacob A. Buksti, "Organisationer og offentlig politik. Interesseorganisationernes deltagelse i den politiske beslutningsproces i Danmark og den danske forskningsmæssige udvikling på området", Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1983.

2.2. Den organisationssociologiske/organisationsteoretiske forskning

Mens den politologiske interesseorganisationsforskning primært beskæftiger sig med interesseorganisationernes aktivitet, rolle og funktion i forhold til den politiske beslutningsproces og i det politiske system som helhed, tager den organisationssociologiske/organisationsteoretiske forskning især sit udgangspunkt i forskellige egenskaber ved organisationer forstået bredt og beskæftiger sig med strukturer og processer inden for den enkelte organisation eller i forholdet mellem forskellige organisationer.

I en oversigt over organisationsforskningens udvikling, og det vil specielt sige den organisationsteoretiske del heraf, opregner Marshall W. Meyer²² fire afgørende træk, når man ser på den anvendte forskningsmetode. Det første træk, han nævner, er det fundamentale skifte, der fandt sted i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne, da man begynder at operere med organisationer som analyseenhed.²³ Tidligere havde man i sociologiske undersøgelser af organisationer primært interesseret sig for kvalitative beskrivelser af individers tilpasning til og adfærd inden for en bestemt organisatorisk ramme.²⁴ Dette skifte betød, at relationerne mellem forskellige elementer inden for en organisation eller mellem forskellige organisationer blev af selvstændig forskningsmæssig interesse og altså ikke blot disse relationers konsekvenser for forskellige personer i organisationerne. Dette skifte markerer desuden i en vid udstrækning skellet mellem traditionelle organisationssociologiske og organisationsteoretiske undersøgelser.

22) W.M. Meyer and Associates, Environments and Organizations, San Francisco: Jossey-Bass Publ., 1978, pp. 1-19.

23) Som et vigtigt led i denne udvikling kan nævnes, at tidsskriftet Administrative Science Quarterly, der var det første tidsskrift, som specielt rettede sig mod organisationsforskningen, begyndt at udkomme i 1956.

24) F.eks. P.M. Blau, The Dynamics of Bureaucracy, University of Chicago Press, 1955; A.W. Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, New York: Free Press, 1954; P. Selznik, TVA and the Grass Roots, Berkeley: University of California Press, 1946.

Som det næste træk i udviklingen nævner M.W. Meyer, at man herefter begynder at gennemføre mere omfattende dataindsamlinger, der muliggjorde kvantitative komparationer mellem flere organisationer.²⁵ Ligesom organisationer tidligere havde erstattet individer som analyseenhed, afløste mere omfattende og stort anlagte komparative studier efterhånden de hidtidige fortrinsvis mindre omfattende case-studier af enkeltorganisationer. Denne udvikling i retning af tilvejebringelse af komplicerede datasæt omfattende data fra et større antal organisationer betød dernæst, at man med fordel kunne anvende mere avancerede tekniske metoder i analyserne, for eksempel multivariate statistiske metoder.²⁶

Endelig peger M.W. Meyer på det forhold, at man begynder at gennemføre longitudinale og historiske analyser af organisationer,²⁷ hvor man på grundlag af forskellige historiske, økonomiske, politiske, sociale og kulturelle tidsserier søger at analysere forskellige organisationers udvikling. Det dynamiske tidsperspektiv, organisationsforskningen herved er blevet tilført, kan samtidig anvendes til en komparation mellem organisationer fra forskellige sider i samfundet. Indførelsen af tidselementet giver altså mulighed for, at organisatoriske ændringer kan analyseres i sammenhæng med udviklingen i organisationernes omgivelser. Hvilke forhold i omgivelserne fører således til ændringer i forskellige organisationers mål, strukturer og aktivitet, og hvilke fører til stabilitet?

25) F.eks. T. Burns & G.M. Stalker, The Management of Innovation, London: Tavistock, 1961; P.R. Lawrence & J.W. Lorsch, Organization and Environment, Boston: Harvard University, 1967; J. Hage & M. Aiken, "Routine Technology, Social Structure and Organizational Goals", Administrative Science Quarterly, vol. 14, 1969, pp. 366-376; D.S. Pugh et al., "Dimensions of Organizational Structure", Administrative Science Quarterly, vol. 13, 1968, pp. 65-106; D.J. Hickson, D.S. Pugh & D.C. Phersey, "Operations Technology and Organization Structure: An Empirical Reappraisal", Administrative Science Quarterly, vol. 14, 1969, pp. 378-395; P.M. Blau & R.A. Schoenherr, The Structure of Organizations, New York: Basic Books, 1971.

26) Blau & Schoenherr, op.cit.; Pugh et al., op.cit.

27) F.eks. G.E. Hendershot & T.F. James, "Size and Growth Determinants of Administrative Ratios in Organization", American Sociological Review, vol. 37, 1972, pp. 149-153; D. Nelson, Managers and Workers, Madison: University of Wisconsin Press, 1975; M.W. Meyer and Ass., op.cit.

Mens der næppe kan skabes megen diskussion om, hvilken analysemetode der er den mest hensigtsmæssige i forhold til en given problemstilling inden for organisationsforskningen, synes det vanskeligere at opnå enighed om, hvilken type teoretisk model der skal ligge bag disse analyser.

I et forsøg på trods alt at skabe et vist overblik over situationen har W. Richard Scott i en opsummering af udviklingen i organisationsforskningens teoretiske perspektiver givet udtryk for, at man nok hensigtsmæssigt kan tale om to større paradigmeskift på området, og at udviklingen på en mærkelig måde synes at gentage sig selv.²⁸ For det første peger han på den afgørende udvikling, der fandt sted omkring 1960, da man begyndte at analysere organisationer som åbne systemer i stedet for som tidligere at betragte dem som lukkede systemer. Analyser, der primært fokuserede på organisationernes indre karakteristika, blev i vid udstrækning afløst af analyser, der lagde hovedvægten på omgivelsernes betydning for en organisations almindelige situation, adfærd og udvikling.²⁹ Det andet paradigmeskift, han nævner, og som faktisk har fundet sted to gange, er overgangen fra anvendelse af en rationalitetsmodel til en social model. Ved en rationalitetsmodel forstås, at en organisations struktur opfattes som et særligt arrangement, udformet til at fremme den mest effektive udøvelse af organisationens specifikke opgaver. I en social model lægges derimod mere vægt på, at forskellige strukturelle arrangementer primært må ses som et resultat af forskellige grupper eventuelt modstridende synspunkter og forskellige magtposition inden for den pågældende organisation samt af dens samspil med omgivelserne. Denne overgang fra en rationalitetsmodel til en social analysemodel har, som nævnt, fundet sted to gange, nemlig dels i slutningen af 1930'erne inden for den lukke-

28) W. Richard Scott, "Theoretical Perspectives", pp. 21-28 i M.W. Meyer and Ass., op.cit.

29) Se også T. Beck Jørgensen, Samspil mellem organisationer, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1977, pp. 17-23.

de systembetragtning og dels omkring 1970 for den åbne systembetragtningens vedkommende.³⁰

Overgangen fra en lukket til en åben system-model betød, at samspillet mellem en organisation og dens omgivelser efterhånden blev det centrale element inden for den organisationsteoretiske forskning.³¹ Man begyndte at lægge afgørende vægt dels på omgivelsernes indflydelse på en organisations interne processer og strukturer og dels på organisationens evne til at dominere eller komme overens med sine omgivelser.³² Organisationerne opfattes som elementer i en dynamisk og skiftende samfundsudvikling, og samspillet mellem forskellige faktorer i denne udvikling og en række interne faktorer i den enkelte organisation vil være af afgørende betydning for den pågældende organisations evne til at tilpasse sig eller kontrollere den ydre situation. Dette samspil vil derfor være en meget vigtig faktor til forståelse af forskellige organisationers funktion, adfærd og effektivitet, og det betyder desuden, at man ikke kan operere med nogen "bedste" måde at organisere sig på.³³

Som et vigtigt delområde af denne "organisation-omgivelses"-litteratur har der udviklet sig en særlig interorganisatorisk forskning. Organisationer er under indflydelse af mange forskellige forhold i omgivelserne, men interessen samler sig her spe-

30) W. Richard Scott, "Theoretical Perspectives", i M.W. Meyer and Ass., op.cit., p. 22. Scott illustrerer denne opdeling af udviklingen i de teoretiske modeller inden for organisationsteorien som vist i nedenstående oversigt.

Dominerende teoretiske modeller inden for organisationsteorien, og typiske repræsentanter for de fire tidsperioder

Lukket system-model		Åben system-model	
1900-1930	1930-1960	1960-1970	1970-
Rationalitets-model	Social model	Rationalitets-model	Social model
Taylor (1911)	Barnard (1938)	Udy (1959)	Hickson et al. (1971)
Weber (1925)	Roethlisberger & Dickson (1939)	Woodward (1965)	March & Olsen (1976)
Fayol (1916)	Mayo (1945)	Thompson (1967)	Weick (1976)
Gullick & Urwick (1937)	Selznick (1949)	Perrow (1967)	
	McGregor (1960)	Blau & Schoenherr (1971)	

31) Se f.eks. A.R. Negandhi (ed.), Modern Organizational Theory, Kent State University Press, 1973, pp. 1-5; samt M.W. Meyer and Ass., op.cit., p. 1f.; H.E. Aldrich, Organizations and Environments, 1979.

32) T. Beck Jørgensen, op.cit., p. 20f.

33) A.R. Negandhi (ed.), op.cit., p. 2; J.G. Marsch & J.P. Olsen, Ambiguity and Choice in Organizations, Oslo: Universitetsforlaget, 1976, p. 21f.

cielt om interaktionen mellem forskellige organisationer. Man studerer vekselvirkningen mellem forskellige organiserede aktører og specielt deres relative magtposition, konfliktlinier, koalitions- og koordineringsmekanismer. Enkelte modeller fra den egentlige organisationsteori kan anvendes på det interorganisatoriske niveau, idet man dog må være opmærksom på, at det interorganisatoriske system normalt er mere ustruktureret end en enkelt organisation. Der er derfor i de allerseneste år desuden blevet udviklet specielle begrebsapparater og modeller til anvendelse på det interorganisatoriske niveau.³⁴

Endelig kan man inden for den organisationssociologiske/organisationsteoretiske forskning se en vis forskel mellem den amerikanske og den europæiske udvikling. I den amerikanske synes man således især at have lagt vægt på studiet af individer og mål, mens der i den europæiske har været mere interesse for strukturer og teknologi, hvilket blandt andet er blevet forklaret med henvisning til forskelle i samfundsstrukturerne de to steder.³⁵

3. Studiet af samspillet mellem organisationer og omgivelser

Udviklingen inden for organisationsforskningens to hovedretninger er, som det vil være fremgået af ovenstående oversigtsmæssige præsentation, i vid udstrækning præget af deres forskellige udgangspunkt. Der ses imidlertid også at være væsentlige fælles træk, både hvad angår udviklingen i forskningsmetoder, teoretiske modeller og hvad angår forskellene mellem den amerikanske og den europæiske tradition.

Inden for de seneste 10-15 år har man kunnet iagttage en stadig stigende grad af overlappning på afgørende forskningsmæssige interesseområder, hvilket muliggør en direkte udveksling af teo-

34) W.M. Evan (ed.), Interorganizational Relations, Penguin Books, 1976; T. Beck Jørgensen, op.cit.; K.S. Cook, "Exchange and Power in Networks of Interorganizational Power", pp. 64-84 i K. Benson (ed.), Organizational Analysis. Critique and Innovation, Sage Issues 37, London 1977; samt E. Fivelsdal, op.cit., pp. 7ff.

35) M. Sami Kassem, "European versus American Organization Theories", p. 11f. i G. Hofstede & M. Sami Kassem (eds.), European Contributions to Organization Theory, Amsterdam: Van Gorcum, 1976.

retiske perspektiver og problemstillinger de to forskningsretninger imellem. Udviklingen inden for den politologiske interesseorganisationsforskning fra pressionsgruppe-traditionen til korporatisme-opfattelsen svarer således i store træk til udviklingen inden for organisationsteorien fra en lukket til en åben systembetragtning kombineret med en social samspilsmodel. Samtidig har den store vægt på omgivelsernes betydning inden for organisationsteorien og ganske særligt interessen for interorganisatoriske relationer medført, at de to forskningsretninger på en række områder bevæger sig på samme analyseniveau, og at organisations-teoretiske problemstillinger i en vis udstrækning vil kunne anvendes direkte inden for den politologiske interesseorganisationsforskning.

Det gamle skel mellem de to retninger spiller dog tilsyneladende fortsat en betydelig rolle, men en vis teoretisk udveksling har fundet sted, specielt i studiet af samspillet mellem interesseorganisationerne og den offentlige forvaltning. Organisationsteorien har altid været central i studiet af administrative strukturer og processer, og hvordan forholdet mellem administrations- eller forvaltningsforskningen og den almindelige statskundskabsforskning har været, synes derfor at have haft betydelig indflydelse på, i hvilken udstrækning der er sket en gensidig teoretisk udveksling mellem dem, og hvorledes den har fundet sted.

I studiet af den offentlige forvaltning i for eksempel Norge blev der tidligt lagt afgørende vægt på samspillet mellem denne og omgivelserne, herunder ikke mindst samspillet med interesseorganisationerne.³⁶ Samtidig udvikledes i norsk statskundskab i øvrigt en ligevægtig interesse for såvel den "numerisk-demokratiske" kanal som den "korporativt-pluralistiske" kanal, altså for såvel de politiske partiers som interesseorganisationernes rolle i det politiske system.³⁷ Der var derfor tidligt en overlappende interesse mellem de forskellige former for organisations-

36) K.D. Jacobsen, "Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet", Tidsskrift for samfunnsforskning, 1965, pp. 147-160; J. Moren, Organisasjonene og forvaltningen, Bergen, 1958.

37) S. Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", pp. 70-117 i R. Dahl (ed.), Political Opposition in Western Democracies, Yale University Press, 1966; S. Rokkan, "Votes Count, Resources Decide", pp. 216-224 i Makt og Motiv, Festschrift til Jens Arup Seip, Oslo, 1975.

forskning, hvilket har sat sine tydelige spor i interesseorganisationsforskningen i Norge.³⁸ Endelig har man på det seneste bevidst søgt en syntese af elementer fra den politologiske interesseorganisationsforskning, administrativ teori og organisations-teorien med en hovedvægt på det sidste element.³⁹

I Danmark derimod skabtes tidligt en slags arbejdsdeling mellem forvaltningslæren og den øvrige statskundskabsforskning. Forvaltningsforskningen har derfor primært anskuet den offentlige forvaltning som et lukket system, hvor interesseorganisationerne primært påkalder sig opmærksomhed i den udstrækning, de formelt indgår i beslutningsprocessen.⁴⁰ Samtidig lå hovedvægten inden for den øvrige statskundskabsforskning næsten fuldstændig på politiske partier og vælgeradfærd samt på politiske attituder, socialisering og rekruttering.⁴¹ Der var derfor i Danmark kun meget få berøringsflader mellem forvaltningsforskningen og den øvrige statskundskab, måske netop fordi interesseorganisationerne ikke påkaldte sig større opmærksomhed nogen af stederne. Derfor oplevedes skiftet fra pressionsgruppe-traditionen til korporatisme-opfattelsen da også her som noget helt epokegørende.⁴² Først på det allerseneste er der derfor set tilløb til en udveksling af teoretiske problemstillinger og perspektiver mellem organisationsteorien og interesseorganisationsforskningen i Danmark.⁴³

38) J. Moren, Oppslagsboken Norske Organisasjoner, Oslo, 1966 (sammen med A. Hallenstvedt & T. Christensen seneste udgave 1976); J. Moren (red.), Den kollegiale forvaltning, Oslo: Universitetsforlaget, 1974; A. Hallenstvedt & J. Moren, "Det organiserte samfunn", i Det Norske Samfunn, red. N. Ramsøy & M. Vaa, Oslo, 1975.

39) J.P. Olsen, Politisk Organisering, Oslo: Universitetsforlaget, 1978.

40) P. Meyer, Offentlig forvaltning, København: G.E.C. Gad, 1979 (3. udg.), p. 333.

41) Se f.eks. P. Nannestad, "Forskningstendenser i politisk videnskab i Danmark 1960-75", Økonomi og Politik, nr. 4, 1976, pp. 406-418.

42) D. Dahlerup, C. Jarlov, L.N. Johansen & O.P. Kristensen, "Korporatismebegrebet og studiet af samspillet mellem politiske institutioner", Økonomi og Politik, nr. 4, 1975, pp. 317-344; Ole Karup Pedersen, "Hvad er politik? Det politisk-historiske indhold i Økonomi og Politik gennem 50 år", Økonomi og Politik, nr. 4, 1976, p. 342.

43) E. Fivelsdal, T. Beck Jørgensen & P.-E. Daugaard Jensen, Interesseorganisationer og centraladministrationen, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes, 1979; J.A. Buksti & L.N. Johansen, "Organisationssystemet i Danmark", pp. 223-263 i M.N. Pedersen (red.), op.cit.; J.A. Buksti "Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen",

Det er imidlertid indlysende, at interesseorganisationers mål, struktur og adfærd samt deres relationer til andre interesseorganisationer og forskellige offentlige myndigheder må analyseres som et resultat af et samspil mellem en række forhold i de pågældende interesseorganisationers omgivelser og forskellige i disse organisationer indre forhold. Elementer fra organisations-teoriens "organisation-omgivelses"-betragtning og fra interorganisationsteorien kan derfor meget vel overføres til den politologiske interesseorganisationsforskning og derved skabe nye eller præcisere eksisterende teoretiske synsvinkler på studiet af for eksempel interesseorganisationers dannelse og udvikling samt deres aktivitet i det politiske system som helhed og i forhold til den politiske beslutningsproces i særdeleshed.

Man kan således nævne den sociale modelbetragtningens præcisering af, at udviklingen i omgivelserne normalt vil være forbundet med en sådan grad af usikkerhed, at det kan være vanskeligt umiddelbart at se de konkrete konsekvenser af de ydre ændringer for den enkelte organisations position og aktivitetsmuligheder.⁴⁴ Dette usikkerhedsmoment stiller store krav til de implicerede organisationers fleksibilitet og ressourcer og betyder, at det vil være afgørende for en interesseorganisations aktivitet i den enkelte situation, hvorvidt der i den pågældende organisation er indbygget mekanismer, som for eksempel et fast sekretariat med den fornødne ekspertise, der gør det muligt at opfatte dynamiske ydre ændringer og handle derefter,⁴⁵ samt hvorledes forskellige præferencer, holdninger og historiske traditioner spiller ind.⁴⁶ Der findes derfor sjældent nogen "bedste" måde at reagere på for den enkelte organisation i den enkelte situation.

(note 43 forts.)

pp. 9-33 i J.A. Buksti (red.), op.cit.; Jacob A. Buksti, "Organisationer og offentlig politik", Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1983; J. Grønnegård Christensen, op.cit.; O.P. Kristensen, "Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945", Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 1, 1979, pp. 69-98.

44) J.G. March & J.P. Olsen, op.cit.

45) S. Terryberry, "The Evolution of Organizational Environments", Administrative Science Quarterly, vol. 12, 1967, pp. 611ff; A.R. Negandhi (ed.), Modern Organizational Theory, Kent State University Press, 1973, p. 5.

46) J. Pfeffer, "The Micropolitics of Organizations", i M.W. Meyer and Ass., op.cit., p. 36.

Samspillet mellem interesseorganisationer og deres omgivelser vil således være afgørende for en forståelse af disse organisationers aktivitet i almindelighed. Der vil imidlertid kunne være tale om forskellige typer af interesseorganisationer, og de påvirkes ikke på samme måde af de samme ydre ændringer, ligesom deres muligheder for at kontrollere disse ændringer er forskellige. Nogle organisationer har dog så væsentlige fællestræk, at de har en ensartet sårbarhed over for de ydre ændringer.⁴⁷ Det betyder også, at visse organisationer med sådanne fællestræk inden for samme specifikke omgivelser vil tendere i retning af at udvise en overensstemmende adfærd og udvikle visse fælles normer for deres samspil. Set i relation til den mere og mere anvendte sektor-betragtning på det politiske system,⁴⁸ hvorefter dele af Folketinget, dele af administrationen og dele af organisationssystemet arbejder nært sammen under såvel forberedelse, behandling, vedtagelse og administration af beslutninger på et givet politik-område, betyder det, at disse sektorer styrke blandt andet vil afhænge af, hvor klare fællestræk der er mellem organisationerne, og hvor klart de specifikke omgivelser er defineret, herunder i hvilken udstrækning disse specifikke omgivelser kan holdes isoleret fra de mere generelle samfundsmæssige omgivelser.⁴⁹

Når samspillet mellem en interesseorganisations omgivelser og en række i den pågældende organisation indbyggede forhold kan betragtes som afgørende for dens adfærd i en konkret situation, betyder det, at dette samspil over tid bliver et meget væsentligt led i en analyse af forskellige interesseorganisationers eller organisationsområders dannelse og udvikling. Det dynamiske tidsperspektiv giver mulighed for at sammenligne udviklingen af flere organisationer med visse fællestræk med henblik

47) M.T. Hannan & J.H. Freeman, "The Population Ecology of Organizations", i M.W. Meyer and Ass., op.cit., p. 134.

48) For en kortfattet redegørelse for og diskussion af den danske forskning på dette område, se Erik Damgaard, "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk", Nordisk Administrativ Tidsskrift, nr. 2, 1981, pp. 396-411.

49) J.A. Buksti, "Segmentation and Inter-Sector Influence on Agricultural, Fisheries and Labour Market Policies in Denmark", paper, ECPR-workshop, Firenze, marts 1980.

på forskelle og ligheder. Samtidig giver en sammenligning af udviklingen mellem forskellige typer af organisationer inden for forskellige sektorer muligheder for at se, hvilke ydre faktorer der påvirker hvilke typer af organisationer, og hvilke handlingsmuligheder samspillet mellem den ydre udvikling og forskellige interne faktorer giver forskellige organisationer.

4. Tilpasning eller kontrol?

Organisationerne optræder altså ikke i et tomrum, men som elementer i en dynamisk udvikling. Organisationernes omgivelser ændres til stadighed og dermed betingelserne for deres aktivitet i det politiske system og i forhold til medlemmerne. Organisationerne må derfor søge at tilpasse sig disse ændringer eller kontrollere udviklingen i omgivelserne, for jo bedre de er i stand til dette, i jo højere grad vil de være i stand til at deltage i den politiske beslutningsproces og opretholde deres position i forhold hertil. I deres samspil med udviklingen i omgivelserne, for eksempel i en række politiske, administrative, økonomiske, teknologiske, uddannelsesmæssige, sociale og kulturelle forhold, må organisationerne derfor hele tiden søge at præcisere eller tilpasse mål, strukturer og/eller aktiviteter til den til enhver tid foreliggende situation. Nogle organisationer kan imidlertid øve en afgørende indflydelse på udviklingen i de omgivelser, som også andre organisationer befinder sig i, og som de i givet fald må søge at få indflydelse på eller tilpasse sig. Gennem kontrol af andre organisationers omgivelser kan en organisation påvirke disse andre organisationers handlinger og muligheder for politisk indflydelse samt øve indflydelse på, hvilke spørgsmål der overhovedet bliver rejst og hvorledes.⁵⁰

Interesseorganisationernes udvikling og placering i forhold til den politiske beslutningsproces vil derfor i afgørende grad være bestemt af udviklingen i organisationernes omgivelser og deres evne og muligheder for at tilpasse sig eller kontrollere denne ydre udvikling.

50) D. Cartwright, "Influence, Leadership, Control", i R. Bell, D. Edwards & R.H. Wagner (eds.), Political Power. A Reader in Theory and Research, New York: The Free Press, 1969, p. 140; P. Bachrach and M. Baratz, Power and Poverty. Theory and Practice, 1970, pp. 43-44.