

Peter Gundelach:

Folketinget. Struktur og organisatorisk tilpasning

1.

I sin opposition foreslog Hernes,¹⁾ at doktoranden med udbytte kunne have anvendt organisationssociologiske teorier og begreber i sin analyse af Folketinget. Et sådant synspunkt støder imidlertid på den umiddelbare vanskelighed, at organisationssociologiske undersøgelser af parlamenter er meget sjældent forekommende. I det hele taget må man sige, at langt hovedparten af organisationsteorien bygger på arbejdsorganisationer, hvor produktet er varer. En overførsel af teorier og undersøgelser fra disse studier til andre organisationstyper lader sig ikke umiddelbart gennemføre. Når man således må afvise at anvende en universel organisationsteori, vil Hernes' forslag byde på store vanskeligheder, fordi det, dersom det skulle gennemføres til bunds, ville medføre et ganske omfattende stykke teoretisk arbejde.

Det viser sig imidlertid, at anvender man traditionel organisationssociologi, vil man i en række tilfælde tolke såvel nogle af problemstillingerne som nogle af resultaterne i Damgaards disputats på en anden måde, end det gøres i bogen. I de følgende afsnit vil jeg behandle følgende områder: 1) Folketinget vurderet som en virksomhed og konsekvenserne af kravet om øget aktivitetsniveau, 2) Folketinget som bestående af en række "suborganisationer", hvor det afgørende problem bliver relationen mellem integration og differentiering, 3) relationen mellem Folketinget og dets omverden. De tre punkter er valgt, fordi de knytter sig til Hernes' opposition, og dette indlæg bliver derfor tillige en kommentar til denne, men i øvrigt kunne man have valgt en række andre problemstillinger, der kan belyses organisationsteoretisk. Mest naturligt havde det måske været at analysere Folketinget ud fra en beslutningsteoretisk synsvinkel, al den stund det jo netop er beslutningstagen, der er Folketingets opgave. Der er visse tilbøjeligheder til en sådan behandling hos Damgaard i hans omtale af Lindbloms "inkrementalistiske" beslutningsteori, men man kunne forment-

1) Henvisninger til oppositionen sker ud fra optrykningen af manuskripterne fra de officielle opponenter i "medarbejderbladet" nr. 28, fra 31.12.1977.

Peter Gundelach:

Folketinget. Struktur og organisatorisk tilpasning

1.

I sin opposition foreslog Hernes,¹⁾ at doktoranden med udbytte kunne have anvendt organisationssociologiske teorier og begreber i sin analyse af Folketinget. Et sådant synspunkt støder imidlertid på den umiddelbare vanskelighed, at organisationssociologiske undersøgelser af parlamenter er meget sjældent forekommende. I det hele taget må man sige, at langt hovedparten af organisationsteorien bygger på arbejdsorganisationer, hvor produktet er varer. En overførsel af teorier og undersøgelser fra disse studier til andre organisationstyper lader sig ikke umiddelbart gennemføre. Når man således må afvise at anvende en universel organisationsteori, vil Hernes' forslag byde på store vanskeligheder, fordi det, dersom det skulle gennemføres til bunds, ville medføre et ganske omfattende stykke teoretisk arbejde.

Det viser sig imidlertid, at anvender man traditionel organisationssociologi, vil man i en række tilfælde tolke såvel nogle af problemstillingerne som nogle af resultaterne i Damgaards disputats på en anden måde, end det gøres i bogen. I de følgende afsnit vil jeg behandle følgende områder: 1) Folketinget vurderet som en virksomhed og konsekvenserne af kravet om øget aktivitetsniveau, 2) Folketinget som bestående af en række "suborganisationer", hvor det afgørende problem bliver relationen mellem integration og differentiering, 3) relationen mellem Folketinget og dets omverden. De tre punkter er valgt, fordi de knytter sig til Hernes' opposition, og dette indlæg bliver derfor tillige en kommentar til denne, men i øvrigt kunne man have valgt en række andre problemstillinger, der kan belyses organisationsteoretisk. Mest naturligt havde det måske været at analysere Folketinget ud fra en beslutningsteoretisk synsvinkel, al den stund det jo netop er beslutningstagen, der er Folketingets opgave. Der er visse tilbøjeligheder til en sådan behandling hos Damgaard i hans omtale af Lindbloms "inkrementalistiske" beslutningsteori, men man kunne forment-

1) Henvisninger til oppositionen sker ud fra optrykningen af manuskripterne fra de officielle opponenter i "medarbejderbladet" nr. 28, fra 31.12.1977.

lig med udbytte have anvendt denne teori eller andre lignende "anarkistiske" modeller (f.eks. March og Olsens "organized anarchy").²⁾

2.

Folketinget kan kun vanskeligt sammenlignes med en virksomhed med ledelse og ansatte. Alligevel kan man trække på den almindelige litteratur, fordi den vil kunne belyse det almindelige problem: hvorledes tackles en situation med øget krav om aktivitet. I virksomhedens tilfælde kan der være tale om øgede ordrer, i Folketinget om øgede krav om beslutninger. I en situation med krav om øget aktivitet kan ledelsen af en virksomhed anvende forskellige teknikker for at imødekomme dette krav.

a) For det første kan man udvide den totalt præsterede arbejdstid i organisationen. Dette kan ske på forskellige måder. En mulighed er at få de enkelte ansatte til at arbejde i flere timer. For plenummødernes vedkommende viser Damgaard (s. 58) "at det samlede tidsforbrug ikke er blevet større", men inddrager man folketingsmedlemmets andre aktiviteter bliver det klart, at der er sket en stigning i den totalt præsterede arbejdstid for hvert folketingsmedlem. Det er nu blevet et heltidsarbejde at være folketingsmedlem, hvad angår den tid, der kræves, og det må derfor konkluderes, at arbejdstiden pr. medlem er blevet forøget. Arbejdsmængden kan tillige øges ved, at der ansættes flere i organisationen, det vil i vort tilfælde sige at forøge antallet af medlemmer. Nu er det måske ikke disse overvejelser, der har ligget bag de gentagne udvidelser i Folketingets medlemstal (størst fra 151 til 179 i 1953), men det kan i al fald konstateres, at der er sket den nævnte udvidelse.

Mens det må siges at være forbundet med betydelige vanskeligheder at forøge antallet af folketingsmedlemmer, kan man udvide den præsterede arbejdstid på parlamentarisk arbejde ved at ansætte personer, der skal aflaste og hjælpe folketingsmedlemmerne. Der viser sig her en begrænsning i Damgaards arbejde, idet han

2) Cohen, M.D., J. March og J.P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Administrative Science Quarterly, vol. 17, March 1972. Anvendt politologisk i J.P. Olsen, "Local Budgetting - Decision-Making or Ritual Act?", Scandinavian Political Studies, vol. 5, 1970.

holder sig snævert til forholdene i Folketinget forstået som medlemmerne. Der er imidlertid ingen tvivl om, at den største forøgelse af den præsterede arbejdstid er sket ved yderligere ansættelser i modsætning til medlemstalsudvidelse. For det første er antallet af tjenestemænd ved Folketinget blevet forøget, og der gives finansiell støtte til partiernes sekretariater. For det andet er der sket en vækst i antallet af ansatte i centraladministrationen. Naturligvis har denne gruppe en lang række forskellige opgaver, men en del af dem kan siges at være at aflaste politikere og dermed altså, at der bliver flere til at løse det stigende antal arbejdsopgaver.

Konkluderende kan det siges, at der bliver anvendt stigende antal arbejdstimer på parlamentarisk arbejde dels af folketingsmedlemmerne dels af deres hjælpere. Der er imidlertid ingen tvivl om, at også alligevel er arbejdsbyrden pr. folketingsmedlem stigende. Der er et pres på dem for at få dem til at yde mere. I mange virksomheder er det almindeligt, at de ansatte søger at beskytte sig kollektivt mod et sådant øget pres, og man kan (måske lidt for søgt) anskue folketingsmedlemmernes reaktioner på samme måde.³⁾ Folketingsmedlemmerne har nemlig sat "loft over akkorderne" med hensyn til taletiden ved plenummøder. Et sådant loft - en begrænsning af taletiden - eksisterer fra 1933, men hvor den maksimale taletid efter 1933 reglerne var knap tre timer under de tre behandlinger, er der efter de seneste ændringer mindre end en time til rådighed.⁴⁾

b) For det andet kan ledelsen i en situation med øgede krav om aktivitet anvende forskellige typer af teknologi for derved at kunne øge den samlede produktion. Vi kan her skelne mellem to typer af teknologi, nemlig en maskinel og en social. Den maskinelle teknologi er ikke omtalt hos Damgaard, og man kan da også med rimelighed hævde, at Folketinget er en organisation, det er temmelig svært at automatisere eller mekanisere. Der er dog alligevel sket visse forsøg på at anvende disse teknologiske hjælpemidler. Det kan eksempelvis nævnes, at man har installeret et højttaleranlæg, så man fra visse kontorer og værelser kan høre,

3) Sml. S. Lysgaard, Arbejderkollektivet, Oslo 1961.

4) Damgaard, side 61 f.

hvad der sker i Folketingssalen. Et andet eksempel er, at der er blevet opstillet et personsøgeranlæg.

Det er dog de sociale teknologier, der er de vigtigste, og som omtales grundigt hos Damgaard. Jeg sigter her til specialiseringen af medlemmerne og anvendelsen af stående udvalg. Begge dele er i høj grad arbejdsbesparende og medfører altså, at Folketinget kan udføre flere aktiviteter pr. præsteret arbejdstime. Der spares tid, fordi der ikke bruges så megen tid til at nedsætte udvalgene, og fordi udvalgene på grund af medlemmernes øgede ekspertise og bedre kendskab til hinanden kommer til at fungere bedre.

Parallellen til en privat virksomhed kunne nok føres endnu videre, men den ovenfor skitserede analyse viser tillige, hvor sammenligningen halter: mens det er meningsfuldt at tale om ledelse og ansatte i en virksomhed, giver dette ingen mening i Folketinget. I en virksomhed har ledelsen magt over de ansatte og kan benytte den til dels at gennemføre ændringer af den enkeltes arbejdssituation, dels ændringer af virksomhedens teknologi. Sådant en situation eksisterer ikke i Folketinget. Alle medlemmerne er i princippet lige. Det kunne derfor være interessant at vide, hvem det er, der påtager sig ledelsens rolle i den forstand, at de foreslår teknologiske ændringer (f.eks. udvalgssystemet) eller flere ansatte (f.eks. i sekretariatet). Mit gæt er, at det er partierne og præsidiet, der her optræder som ledelse. En forståelse af de måder det enkelte folketingsmedlem søger at afhjælpe en situation med stigende arbejdspress på, kan derfor ikke begrænse sin analyse af Folketinget til at være en undersøgelse af medlemmernes forhold, men må tillige inddrage den struktur disse medlemmer befinder sig i: partierne. Dette bliver i endnu højere grad klart, når vi går til det næste analyseniveau.

3.

Det næste niveau i analysen er det suborganisatoriske niveau, det vil med andre ord sige de forskellige afdelinger i organisationen og relationen mellem dem. Hernes henviser i sin opposition implicit til en undersøgelse af Lawrence og Lorsch,⁵⁾ idet

5) Lawrence, Paul R. og Jay W. Lorsch, "Differentiation and Integration in Complex Organizations", Administrative Science Quarterly, vol. 12, no. 1, 1967, pp. 1-47.

han som de introducerer begreberne integration og differentiering. Lawrence og Lorsch foretog en undersøgelse af seks virksomheder med en produktion af plastic. Virksomhedernes miljø var i hastig forandring dels på grund af en hurtigt forandrende teknologi, dels på grund af markedsforholdene. I de seks virksomheder undersøgte de afdelingerne for produktion, marketing og udvikling og relationerne mellem disse. Undersøgelsen afslørede meget betydelige forskelle mellem de tre typer af afdelinger med hensyn til deres tidsperspektiv og mål-orientering, samt med hensyn til deres struktur og opbygning. Undersøgelsen viser tydeligt, at de mest effektive organisationer er dem, der både er karakteriseret ved en høj grad af differentiering og en høj grad af integration. De to begreber er ikke modstridende. I succesrige firmaer anerkendte man nødvendigheden af forskelligheder mellem de forskellige afdelinger og dermed en differentiering, men samtidig satte de man stærkt på integration ved hjælp af "mellemkommende" koordinerende komiteer eller ad hoc grupper. Kunsten består altså i at tilpasse organisationsstrukturen i den enkelte afdeling til de opgaver, den må udføre og samtidig organisere koordinerende aktiviteter og strukturer.

Strækker vi Lawrence og Lorsch begreber lidt kan man sammenligne deres "differentiering" med Damgaards "sektorisme". Der er en række sektorer (afdelinger), der fungerer relativt autonomt, og hvor de fleste af de relevante beslutningstagere inddrages, men det store problem for beslutningstagerne i Folketinget er at få integreret de enkelte afgørelser blandt andet med henblik på muligheden for at foretage prioriteringer af de forskellige områder..

Med et sådant udgangspunkt må man stille spørgsmålet: hvordan søges den fornødne koordinering foretaget i Folketinget. Ser man bort fra den eventuelle, men ikke videre sandsynlige mulighed, at det foregår på plenummøderne, må det for det første undersøges, hvorvidt det foregår gennem de stående udvalg. Ved en betragtning af figuren på side 176 hos Damgaard ses, at der i meget høj grad er tale om overlappende medlemskaber i en række udvalg. Damgaard demonstrerer desuden overbevisende, at det ofte kun er ganske få medlemmer, der tillige sidder i et andet udvalg, og som regel vil der kun være tale om samtidigt medlemskab i to udvalg. Situatio-

nen minder i betydelig grad om begrebet "linking pin",⁶⁾ som anvendes i studier af indflydelsesforhold i organisationer. Begrebet betyder, at der etableres en organisationsstruktur, hvori et medlem af en gruppe sammen med et medlem fra andre grupper på samme hierarkiske niveau indtræder i en ny gruppe med personer på højere niveau o.s.v. Overlapningen i medlemskab af de to grupper kaldes "linking pin". I en tilsvarende analyse af Folketinget vil man som nævnt finde, at for størstedelen af udvalgenes vedkommende eksisterer der en "linking pin" og dermed en koordinering. Den koordinering, der sker på denne måde, må dog nok vurderes med nogen forsigtighed, for som Likert bemærker, "An organization takes a serious risk when it relies on a single linking pin or single linking process to tie the organization together ... an organization is strengthened by having staff groups and ad hoc committees provide multiple overlapping groups..."⁷⁾

Der kan imidlertid nævnes en lang række andre former for koordinering mellem sektorerne, og Hernes omtaler mange forskellige former i sin opposition. Der er dog grund til at dvæle et øjeblik ved endnu en strukturel form for koordinering. Så godt som alle medlemmer af Folketinget er tillige medlem af en partigruppe. Det er vel i overensstemmelse med den almindelige opfattelse, at det må være den enkelte partigruppe, der foretager en prioritering af forskellige opgaver ud fra det pågældende partis grundsyn. Partigrupperne må derfor betragtes som en væsentlig koordinerende faktor.

Dette skyldes dels den fælles grundholdning eller ideologi, der kendetegner alle medlemmerne af en partigruppe, og hvoraf en konsekvens er, at medlemmerne foretager prioriteringer, der på mange måder har høj grad af overensstemmelse. Dels skyldes det, at der jo for alle medlemmer gælder, at der er overlappende medlemskab mellem partigruppen og de forskellige udvalg. Gruppemøderne kan fungere som informationsudveksling mellem deltagerne i de stående udvalg. Når dertil kommer, at det er på gruppemøderne, at medlemmernes adfærd i plenummøderne aftales, er der ingen tvivl om,

6) Likert, Rensis, New Patterns of Management, New York: McGraw Hill, 1961, s. 113 ff.

7) Ibid., s. 115.

at partigruppens koordinerende funktion er af væsentlig betydning.

Også på andre områder udøver partiet en koordinerende funktion, der kan sammenlignes med den, ledelsen foretager i en virksomhed. Koordinering består også i at anbringe rette mand på rette job, eller med andre ord at placere medlemmerne på de udvalgsposter, hvor de kan udrette det bedste stykke arbejde. For at benytte argumentationen fra det tidligere afsnit: med hensyn til arbejdsdelingen og specialiseringen vil partigruppen i kraft af dens afgørelser af placeringen af medlemmerne i bestemte udvalg optræde i en rolle, der kan sammenlignes med ledelsens i en almindelig virksomhed. Ledelsen i en virksomhed vil også på en anden måde søge at placere rette mand på rette plads nemlig ved rekruttering. Det er for mig overordentlig svært at vurdere, i hvilket omfang partigruppen i Folketinget er i stand til og ret faktisk påvirker rekrutteringen til Folketinget. Det må dog nok antages, at gruppens rekrutteringsmuligheder er temmeligt beskedne, og det er nok også overdrevet at antage, at disse rekrutteringspåvirkninger er dikteret af et ønske om at få den pågældende placeret i et bestemt udvalg.

Såvel disse bemærkninger, som dem Hernes fremkom med i sin opposition, antyder, at gives der en organisationsteoretisk analyse af Folketinget, vil den formentlig vise, at koordineringen er et mindre problem for denne organisation. Problemet må derfor snarere ses i den manglende differentiering. I Damgaards undersøgelse er der ikke åbnet for en sådan mere nuanceret vurdering af Folketinget i den forstand, at det undersøges, hvad der er karakteristisk for de enkelte sektorer. Det er formentlig sådan, at disse sektorer er relativt ens struktureret og ens fungerende. Når de pågældende sektors omgivelser er forskellige, f.eks. præget af forskellig forandringshastighed, er det en hindring for en effektiv organisationsform, at den pågældende sektors struktur ikke i tilstrækkelig grad tilpasser sig omverdenen. Konklusionen på disse overvejelser må være, at det er betænkeligt at betragte Folketingets omverden under ét med sådanne brede variable som "modernisering".

4.

Denne diskussion af relationen mellem Folketinget og dets omgivelser vil her blive ført lidt videre. Der er grund til at hæfte sig ved nogle bemærkninger herom, som Erik Rasmussen gjorde i sin anden-opposition. Han bemærkede, at Damgaards problemstilling: Hvordan Folketinget tilpasser sig samfundsforholdene også kunne vendes om, så man så på, hvorledes Folketinget påvirker samfundsforholdene. Denne bemærkning indicerer, at der er rimelighed i at undersøge organisationernes relationer til deres omgivelser i begge retninger. Perrow⁸⁾ har argumenteret kraftigt for, at man ikke blot skal anskue organisationerne som et passivt produkt af deres omgivelser, men at man tillige må inddrage i analysen, på hvilken måde organisationen påvirker sine omgivelser i den af organisationen ønskede retning. Med et eksempel fra private virksomheder forekommer det umiddelbart klart, at en række virksomheder ser deres fordel i at få en stabil markedssituation ved at opbygge et monopol. Folketingets væsentligste opgave er netop at påvirke sin omverden, men det bliver et åbent spørgsmål, om en drivkraft i denne påvirkning kan være de pågældende ændringers indflydelse på Folketingets interne forhold og interne organisation. Et eksempel på en sådan styring er spærrereglen, der forhindrer de mindste partier i repræsentation i Folketinget, men ud over dette er det nok vanskeligt at komme med nogle præcise påvisninger af denne relation.

Synspunktet har imidlertid betydning i en lidt videre sammenhæng. Man kan nemlig sige, at en vigtig form for kontrol af omgivelserne skaber organisationerne ved co-optering, d.v.s. ved inddragelse af andre organisationer i organisationens målsætningsfastsættelse. En situation, hvor interesseorganisationer inddrages i den offentlige beslutningsproces, er et eksempel på dette. Processen går naturligvis begge veje. Interesseorganisationerne søger at kontrollere sin omverden, hvoraf parlamentet er en vigtig del, og Folketinget søger at kontrollere interesseorganisationernes og dermed dets omgivelser.

8) Perrow, Charles, Organisationsteori - en kritisk analyse, København: Fremad 1974.

5.

Mens de hidtidige overvejelser har vist, at følger man organisations sociologiske betragtninger, vil en analyse af Folketinget kunne give visse andre konklusioner, og inddrages andre variabler end i disputatsen er der et punkt, hvor jeg mener Damgaard i meget høj grad bygger på en forudsætning, som er aktuel og som regel endda presserende for størsteparten af organisationerne, men som muligvis ikke er så anvendelig i forbindelse med Folketinget. Det drejer sig om spørgsmålet om organisationens effektivitet, som i hvert fald siden 30'erne⁹⁾ har været diskuteret meget omfattende i organisationslitteraturen.¹⁰⁾ Det går som en undertone gennem hele disputatsen og fremgår særlig markant af afsnit 10.6.2., at Damgaard mener, at specialiseringen og sektoriseringen medfører, at kvaliteten af Folketingets "produkt": beslutningerne, er for ringe. Jeg skal ikke tage stilling til, hvorvidt dette er korrekt eller ej, men i stedet stille spørgsmålstejn ved, om det er et rimeligt kriterium at vurdere Folketinget på. I en demokratisk organisation er det vel i høj grad beslutningsmåden, der er afgørende, idet det må vurderes, hvorvidt beslutningsmåden medfører overensstemmelser mellem medlemmernes opfattelser og de trufne beslutninger. Med andre ord: en del af Folketingets manglende evne til at træffe beslutninger af kvalitet kan måske forklares med, at medlemmernes opfattelser er så forskellige, at dette er en hindring for en acceptabel beslutningstagen.

En del af forklaringen på dette er naturligvis det meget store antal partier, der er kommet i Folketinget efter '73. Dette leder mig til et sidste punkt. Forestiller man sig, at Folketinget træffer beslutninger om sin egen struktur på samme måde, som det træffer andre beslutninger, vil der ofte være tale om en inkrementalistisk "muddling through"¹¹⁾ beslutningsform eller med Damgaards ord en pragmatisk tilpasning. En sådan tilpasningsform forudsætter, at der ikke sker drastiske forandringer, men det var

9) Barnard, Chester, The Functions of the Executive, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1938.

10) For en oversigt se Møller, Iver Hornemann, The Effectiveness of Shop Stewards and Supervisors, vol. I-II, København 1976.

11) Lindblom, C.E., "The Science of Muddling Through", Public Administrative Review, vol. 19, 1959, pp. 79-88.

jo netop det, der skete i '73. Folketingets vanskeligheder i så henseende kan derfor skyldes, at det blot endnu ikke har nået at tilpasse sig disse forandringer i dets sammensætning. Accepteres denne antagelse er de problemer, der skabes, af specialisering og øget arbejdspress ikke så meget en funktion af samfundets "modernisering" som af Folketingets egen struktur (antallet af konfliktlinjer). Det må her indvendes, at Damgaards undersøgelse på en række felter strækker sig over en meget lang periode og overbevisende demonstrerer lovgivningens ændrede karakter i løbet af denne periode og samtidig, hvorledes Folketinget har tilpasset sig denne udvikling. Men den stærkt ændrede situation efter 1973 gør det nok vanskeligt på basis af udviklingen omkring dette år at konkludere om Folketingets almindelige tilpasningsevne.