

Johan P. Olsen (red.): Politisk Organisering, Universitetsforlaget, Oslo, 1978. 206 sider, 67,- N.kr.

Den foreliggende bog er udkommet i serien af publikationer fra den norske magtudredning (for en nærmere omtale af dette forskningsprojekt kan henvises til Jakob Bukstis anmeldelse af Gudmund Hernes (red.), Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration). Bogen indeholder fire afsnit, hvoraf langt det mest væsentlige både omfangsmæssigt og indholdsmæssigt er Johan P. Olsens, "Folkestyre, Byråkrati og korporativisme". Formålet med dette kapitel angives at være at "klargøre en del af de antagelser som er gjort, og de valg som er truffet, som et led i arbejdet med mandatområderne "Det administrative apparat" og "Organisationerne i arbejds- og næringslivet"

I direkte forlængelse af magtudredningens mandat beskæftiger artiklen sig med spørgsmålet om fordelingen af magt og indflydelse i det norske samfund. Der anlægges et organisationsteoretisk perspektiv på disse problemer ud fra den antagelse, at den måde, det politiske liv organiseres på, har konsekvenser for fordelingen af magt og indflydelse og derfor har konsekvenser for politikens indhold. Denne antagelse sættes i kapitlet bevidst i modsætning til andre antagelser (marxistiske og ikke-marxistiske), der alene forklarer samfundsudviklingen ved hjælp af økonomiske, sociale og teknologiske kræfter. For Johan P. Olsen er kærneproblemet i forbindelse med spørgsmålet om fordelingen af magt og indflydelse, eller i forbindelse med demokratiets virkemåde, i hvilket omfang fordelingen af goder og byrder i samfundet er i overensstemmelse med befolkningens ønsker, eller formuleret på en anden måde: i hvilket omfang er de trufne politiske beslutninger repræsentative for befolkningen. Han forbinder således sin diskussion af demokratiets problemer med politikens indhold og lægger samtidig eksplicit afstand til den udbredte praksis, hvor diskussionen af demokratiproblemer relateres alene til træk ved det politiske deltagelsesmønster og dets organisering. Olsens holdning skyldes dels, at han anser repræsentativiteten for at være det væsentlige spørgsmål, dels fordi han mener, at det er et empirisk uafklaret spørgsmål, hvilken sammenhæng der er mellem deltagelsesmønstret og de politiske organisationsformer på den ene side og politikens ind-

Johan P. Olsen (red.): Politisk Organisering, Universitetsforlaget, Oslo, 1978. 206 sider, 67,- N.kr.

Den foreliggende bog er udkommet i serien af publikationer fra den norske magtudredning (for en nærmere omtale af dette forskningsprojekt kan henvises til Jakob Bukstis anmeldelse af Gudmund Hernes (red.), Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration). Bogen indeholder fire afsnit, hvoraf langt det mest væsentlige både omfangsmæssigt og indholdsmæssigt er Johan P. Olsens, "Folkestyre, Byråkrati og korporativisme". Formålet med dette kapitel angives at være at "klargøre en del af de antagelser som er gjort, og de valg som er truffet, som et led i arbejdet med mandatområderne "Det administrative apparat" og "Organisationerne i arbejds- og næringslivet"

I direkte forlængelse af magtudredningens mandat beskæftiger artiklen sig med spørgsmålet om fordelingen af magt og indflydelse i det norske samfund. Der anlægges et organisationsteoretisk perspektiv på disse problemer ud fra den antagelse, at den måde, det politiske liv organiseres på, har konsekvenser for fordelingen af magt og indflydelse og derfor har konsekvenser for politikens indhold. Denne antagelse sættes i kapitlet bevidst i modsætning til andre antagelser (marxistiske og ikke-marxistiske), der alene forklarer samfundsudviklingen ved hjælp af økonomiske, sociale og teknologiske kræfter. For Johan P. Olsen er kærneproblemet i forbindelse med spørgsmålet om fordelingen af magt og indflydelse, eller i forbindelse med demokratiets virkemåde, i hvilket omfang fordelingen af goder og byrder i samfundet er i overensstemmelse med befolkningens ønsker, eller formuleret på en anden måde: i hvilket omfang er de trufne politiske beslutninger repræsentative for befolkningen. Han forbinder således sin diskussion af demokratiets problemer med politikens indhold og lægger samtidig eksplicit afstand til den udbredte praksis, hvor diskussionen af demokratiproblemer relateres alene til træk ved det politiske deltagelsesmønster og dets organisering. Olsens holdning skyldes dels, at han anser repræsentativiteten for at være det væsentlige spørgsmål, dels fordi han mener, at det er et empirisk uafklaret spørgsmål, hvilken sammenhæng der er mellem deltagelsesmønstret og de politiske organisationsformer på den ene side og politikens ind-

hold på den anden side; mens de, der fokuserer på de politiske deltagelsesmønstre, implicit antager, at der er en direkte sammenhæng mellem det og indholdet af de politiske beslutninger.

Mere specifikt fokuseres i artiklen på to klassiske spørgsmål i relation til demokratiproblematikken: 1. Forholdet mellem folkestyre og bureaukrati, i hvilket omfang kan ønsket om et folkestyre kombineres med en talrig, højt kvalificeret, heldags, permanent og beskyttet offentlig forvaltningsstab? 2. Forholdet mellem folkestyre og organiserede interesser i samfundet: I hvilken grad er det muligt at kombinere ønsket om folkestyre med forekomsten af stærke organiserede særinteresser med betydelig evne til at påvirke vigtige samfundsprocesser?

Til belysning af disse problemer sættes to centrale trosartikler under diskussion. Den første benævnes "den parlamentariske styringskæde", hermed forstås det idealiserede billede af det repræsentative demokratis funktionsmåde, der er nedlagt i 1900-tallets forfatninger og udmøntet i slagord som "ingen over - ingen ved siden af Folketinget". I den Rokkanske terminologi levner denne trosartikel alene plads for den "numeriske" kanal. I denne trosartikel er de to vigtigste organiserende principper a) den politiske frikonkurrence, der regulerer forholdet mellem vælgerne og de valgte, samt b) det bureaukratiske organisationsprincip, der regulerer forholdet mellem de valgte og det administrative apparat. Af den skitserede opfattelse følger nogle væsentlige korrolarer af typen: der kan sondres skarpt og klart mellem politik og administration, og den eneste indflydelseskanal fra borgerne til administrationsapparatet går via parlamentet. Både det rendyrkede marked og det rendyrkede bureaukrati er abstraktioner knyttet sammen med helt specielle handlingsbetingelser. Derfor er spørgsmålet, om de to organisationsprincipper kan sikre repræsentative politiske beslutninger, snævert knyttet til spørgsmålet, om disse handlingsbetingelser er til stede i dagens samfund. Johan P. Olsens svar herpå er et klart nej, primært fordi "det offentliges sagsliste" har ændret sig dramatisk. Antallet af sager er vokset, flere og flere beslutninger er ikke reversible, opgaverne er mere komplekse, de lader sig for eksempel ikke dele op i dele, der passer til det administrative arbejdsdelingssystem. Den beskrevne udvikling medfører mangel på kapacitet i parlamentet, hvilket igen betyder reel over-

førsel af beslutningsmyndighed til forvaltningen.

Regulering og styring af forvaltningen via regler og standarder fastsat i lovs form erstattes i stigende grad af forhandlings- og deltagelsesrettigheder for borgerne (eller nogle af dem) i relation til forvaltningen. Forvaltningens øgede beføjelser modsvares så at sige af en høringspligt. Anderledes formuleret, bliver forvaltningens beslutninger i stigende grad legitimeret via direkte ekstern deltagelse i dens arbejde; der er dermed åbnet for to indflydelseskanaler til forvaltningen, den traditionelle "numeriske" og en anden, der via organisationerne går direkte fra borgerne til forvaltningen.

Den anden trossætning, der sættes under diskussion, er tilbøjeligheden til at gøre muligheden for at øve politisk indflydelse identisk med formel ret til at træffe beslutninger. Denne trossætning forudsætter imidlertid, at der ikke hersker nogen som helst tvivl om:

1. hvilke områder det offentlige skal gribe ind i, og hvilke ikke
2. hvilke handlingsalternativer der foreligger
3. konsekvenserne af hvert enkelt handlingsalternativ.

Disse betingelser var måske opfyldt i natvægterstaten, men de er det bestemt ikke i den moderne velfærdsstat. Derfor kan politisk indflydelse være knyttet til en række andre aktiviteter end formel beslutningstagning, som for eksempel fastsættelse af den politiske "dagsorden", udredning og udvalg af handlingsalternativer, implementering af politiske beslutninger samt fortolkning af og tilbagemelding om virkningen af igangsatte aktiviteter. Det ses af eksemplerne, at det administrative apparat får en meget central placering, da det er involveret i de fleste af de indflydelsesgivende aktiviteter. Det administrative sagsbehandlingsbegreb bliver kraftigt udvidet og kompliceret i forhold til den model, hvor sagsbehandling opfattes som regelanvendelse på konkrete tilfælde. Denne udvikling har rent faktisk ført til omfattende ændringer i centraladministrationen, de har blot ifølge Johan P. Olsen kun sat sig ringe spor i standardbeskrivelserne af forvaltningen.

Gennemgangen af de to "trosartikler" rummer mange velkendte synspunkter, alligevel er gennemgangen meget frugtbar, fordi argumentationen, der fremføres i alle tilfælde er overbevisende, og fordi velkendte synspunkter ofte sættes ind i nye og delvis overraskende sammenhænge.

Efter gennemgangen af de to trosartikler følger en organisations-teoretisk gennemgang af fire standardfortolkninger af det politisk administrative styringssystem. En af dem kalder Olsen "forestillingen om ekspertvældet og enhedsbureaukratiet", der dækker over en traditionel bekymring for et homogent (social baggrund, uddannelse, socialisering osv.) magtfuldt bureaukrati, der tiltager sig upassende politisk indflydelse. Olsen anser denne bekymring for at være helt forfejlet, idet bureaukratiet ikke er en homogen sammensvejet blok, men en opsplittet institution med mange særinteresser og indbyrdes magtkampe - en institution, der endda formentlig indgår i et stærkt segmenteret politisk system. Men Olsen rejser det meget relevante spørgsmål, om de politiske styringsproblemer i relation til et segmenteret bureaukrati, der er sig sine "lokale" interesser bevidst, ikke er langt større end ved et homogent sammensvejet bureaukrati?

En anden standardfortolkning, der tages op til behandling, er forestillingen om de stærke organisationers stat, hvor forvaltningens dele i denne fortolknings yderste konsekvens ses som institutionaliseringen af de organiserede interesser (jvf. Morten Egegergs artikel, "Institusjonell pluralisme som interesseartikulerende system" i Tidsskrift for Samfunnsforskning, 1978, bd. 19, pp. 42-54).

I dette afsnit redegør Olsen for sin holdning til korporatisme-debatten. Olsens vigtigste indvending mod korporatismetermen er dens meget negative ladning, men hvis man som Olsen definerer korporatismebegrebet som et interesserepræsentationssystem, der ikke bygger på territorielle valg, men på organiserede interessegrupper, altså som en form for funktionel repræsentation, så er der for det første tale om et begreb, der ikke er identisk med og er betydelig ældre end mellemkrigstidsfascismen, og for det andet er der tale om en repræsentationsform, der har fået stigende betydning, hvis hele dette århundrede anvendes som tidshorisont. Repræsentationsformen har under alle omstændigheder en meget fremtrædende placering i nutidens norske (og danske) samfund, en placering, som nok i nogen grad tidligere er blevet stedmoderligt behandlet i politologien, måske på grund af stor indflydelse fra amerikansk politologi. I en fodnote betones definitionens forskellighed fra Schmitters, der beskæftiger sig med interesseorganisationssystemets struktur, i form af de velkendte træk: "limited number of

singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered etc.". Johan P. Olsen opstiller det som et empirisk spørgsmål, om funktionel repræsentation i samfund af den norske type nødvendigvis fører til en organisationsstruktur svarende til den, Schmitter beskriver. Danske forskningsresultater tyder ikke på, at det er tilfældet, måske med undtagelse af karakterestikken "noncompetitive", dvs. den strukturalisering af organisationssystemet, der sker i forlængelse af organisationernes stigende inddragelse i de offentlige politikprocesser, kan antage andre former end Schmitter havde forestillet sig. I et senere afsnit af artiklen uddyber Olsen sin holdning til pluralisme-korporatisme-debatten ved at karakterisere det norske samfund, som pluralistisk i den forstand, at der i samfundet eksisterer mange forskellige magtcentre, mens det derimod ikke kan karakteriseres som pluralistisk i den Trumannske forstand, dvs. at alle interesser har rimelig chance for at gøre sig gældende i beslutningsprocesserne.

Olsens artikel rummer mange kvaliteter, for anmelderen blandt andet den kvalitet, at jeg kan tilslutte mig de fleste af de synspunkter, den indeholder. En vigtigere kvalitet er, at den er et meget omfattende katalog over spændende empiriske forskningstemaer, som hidtil ikke eller næsten ikke er blevet belyst. Det gælder kritikken af "trosartikler" og "standardfortolkninger" og de alternative fortolkninger, der opstilles. Denne kritik er ikke baseret på minutiøse empiriske studier, men på impressionistiske iagttagelser og indtryk, men problemstillingerne formuleres bestandig som frugtbare empiriske forskningstemaer. Det er i øvrigt en anden kvalitet ved artiklen, at den i en række tilfælde tager luften ud af ideologisk prægede debatter ved at trække de dele af debatterne, der vedrører fortolkningen af virkeligheden, ud og formulerer nogle forskningstemaer, der kan give svaret på den empiriske del af debatten. Denne fremgangsmåde finder for eksempel anvendelse i forbindelse med korporatisme-diskussionen. Et eksempel i forbindelse med diskussionen af den funktionelle repræsentation er debatten om de uorganiserede borgeres placering i dette system. Fortolkningen af 'mangel på organisering' afhænger helt af, hvilken af følgende to typer de uorganiserede skal henføres til: er der tale om "gratister", der undlader at melde sig ind i organisationerne, velvidende, at de goder, organisationerne skaffer sine medlemmer, for

det meste er kollektive goder, eller er der tale om "politisk fattige", der mangler politiske ressourcer? Dette problem kan naturligvis gøres til genstand for empirisk analyse, og resultatet heraf vil kunne frugtbar gøre debatten om de uorganiserede. Som problem- og hypotese katalog er artiklen fremragende og tjener som sådan sin funktion i relation til magtudredningen. Hvis der skal rettes en indvending, må den gå på, at der næsten rejses for mange spørgsmål på ét sted, uden at der gives ret mange svar. Men de kommer måske i de senere publikationer fra magtudredningen. Af andre artikler i bogen skal nævnes den velkendte "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" af Morten Egeberg, Johan P. Olsen og Harald Sætren, en artikel, der tidligere har været trykt i tidskriftet Kirke og Kultur.

Bogen afsluttes med en lille artikel af Morten Egeberg med titlen "Den offentlige politikens internationalisering - Noen utviklingstrekk og perspektiver". Artiklen rummer dels empiriske belæg for, at den norske stat i stærkt stigende grad er blevet involveret i internationalt samarbejde, og for at det har haft indgribende konsekvenser for det politiske systems virkemåde i almindelighed og for forvaltningen i særdeleshed. Budskabet i artiklen er på én gang vigtigt og let forståeligt: det giver kun ringe mening at studere den interne politik uden at relatere den til den internationale sammenhæng, den foregår i. Det er bemærkelsesværdigt i nordisk sammenhæng, at det netop er en nordmand, der har skrevet denne artikel. Nordmændene sagde som bekendt nej tak til det mest omfattende og gennemgribende eksempel på internationalt samarbejde i efterkrigstiden, da de i 1972 havde valgmuligheden: Budskabet i artiklen må have så meget større betydning for forskere af danske samfundsforhold, da Danmark som bekendt sagde ja til EF-medlemskabet, et medlemskab, der tilsyneladende i stigende omfang gennemsyrrer det danske politiske og administrative system.

Ole P. Kristensen