

Nils Bredsdorff

Centraladministrationens magt - en oversigt over forskningen

Roskilde Universitetsbibliotek

Indhold:

1. Magten i Danmark

2. Centraladministrationens magt

3. Litteraturoversigt

Magten i Danmark

I juli 1994 bad Folketingets Bibliotek en række forskningsbibliotekarer om at udarbejde kommenterede litteraturoversigter over forskning af relevans for arbejdet i Folketingets Udvalg vedrørende analyse af demokrati og magt. Folketingets Bibliotek var af udvalget blevet bedt om at lave et "oversigtsnotat over forskningen i Danmark med relation til emnerne demokrati og magt". I et foreløbigt udkast fra 30.6.94 beskrives notatets formål således:

Oversigtsnotatet har til formål at kortlægge, hvilke emneområder der allerede har været genstand for forskning, og hvor der er huller i vores viden. Notatet vil indeholde en kort omtale af hvilke forskningsprojekter og publikationer, der er produceret indenfor de seneste 10 år ... Derimod vil der ikke være en kortlægning af samtlige diskussionsbidrag i form af debatindlæg i aviser og tidsskrifter. ...

Mere direkte lød det i opdraget fra bibliotekets chef: Vi forestiller os ikke, at der skal bruges meget tid på at få alle hjørner med, men de væsentligste bidrag fra de seneste 10 år skal være repræsenteret.

De kommenterede forskningsoversigter blev udarbejdet i løbet af august, og Folketingets Bibliotek fremsendte - forsinket af folketingsvalget og omorganiseringen af udvalget - oversigtsnotatet til udvalget 5. december 1994. Vi har fået tilladelse til at offentliggøre vores bidrag, der indgår som bilagsmateriale til Oversigtsnotatet. Vi har suppleret dem med relevant litteratur, som er dukket op siden.

Vi vil være meget glade for korrektioner og supplementter til oversigterne. Bibliografierne er tænkt som grundlag for studiet af og diskussionen om magten i Danmark.

Siden Hans Engell og Poul Nyrup Rasmussen i foråret 1994 blev enige om at etablere en dansk "magtudredning" har en lang række forskere i aviskronikker givet deres bud på, hvordan den burde organiseres og hvilke emner den burde tage op. To oversigtsartikler om det politiske spil om magten over magtudredningen bør nævnes: **Nu starter magtkampen om magtanalysen in: Mandag Morgen nr. 22, 6. juni 1994 s. 20-24 og Dansk magtudredning bliver en fuser in: Mandag Morgen nr. 41, 21. november 1994 s. 21-23.**

Roskilde Universitetsbibliotek har bidraget med følgende forskningsoversigter:

Centraladministrationens magt
Partiernes magt og magt i partierne
Økonomisk magt

Centraladministrationens magt

Oversigt over forskningen indenfor emnet: Centraladministrationens forhold til Folketinget, ministrene og interesseorganisationerne

I en lærebog om den offentlige administration skriver professor Jørgen Grønnegård Christensen, at "... interessen for samspillet mellem de politiske institutioner næsten døde ud i begyndelsen af 1980'erne". (Forvaltning og omgivelser, Viborg 1992, s. 32)

Selvom dette skal tages med et gran salt, bygger en meget stor del af de undersøgelser, som skal omtales, på undersøgelser lavet i slutningen af halvfjerdserne og begyndelsen af firserne. Samspillet mellem centraladministrationen og Folketing, ministre og interesseorganisationer er, som Grønnegårds bog (der er skrevet længe før beslutningen om en magtudredning blev truffet) viser det, præget af manglende "sikker viden" om næsten alle centrale sammenhænge (se f.eks. s. 33, 50, 55, 60, 81).

Dette er så meget desto vigtigere som alle forskere - trods stor uenighed i øvrigt - synes at være enige om, at samspillet mellem de nævnte politiske institutioner netop i løbet af de sidste 10 år er blevet voldsomt ændret. Herved er resultaterne af de mange "klassiske" og ofte citerede undersøgelser (f.eks. Erik Damgård og forskergruppen vedrørende den politiske beslutningsproces, Grønnegårds bog om centraladministrationen og Bukstis bog om interesseorganisationerne) stærkt relativiseret i forhold til den aktuelle kortlægning af magten.

Det betyder naturligvis ikke, at der ikke i det forløbne tiår har været arbejdet med og forsket i centraladministrationens forhold. Ej heller at der ikke har været ført teoretiske debatter, hvis forløb har store effekter på forskningen omkring den centrale forvaltning (som eksempler kan nævnes Grønnegårds og Ole P. Kristensens arbejder med Public Choice teorien og Ove K. Petersens arbejder med forhandlingsøkonomien). Men det har skortet på anvendelse af de teoretiske overvejelser til empiriske undersøgelser.

I det følgende er fortrinsvis omtalt publikationer, der omhandler **empiriske** analyser af området (egne eller andres) hovedsageligt foretaget i de forløbne 10 år. Den meget omfattende diskussion og forskning i Moderniseringsprogrammerne er kun medtaget for så vidt de forholder sig direkte til "emnerne demokrati og magt". En af de analyser af moderniseringsprogrammerne, som lægger særlig vægt på magt og embedsmænd er **Johannes Andersen, Et moderne magtspil - om aktuelle moderniseringer af den offentlige sektor i Danmark in: Nordisk administrativt tidsskrift 1990/1**.

En stor del af firsernes litteratur om moderniseringen af den offentlige sektor er samlet i **John Elberg, Den centrale forvaltnings udvikling i Danmark 1980-1990 - problemstillinger og litteraturoversigt, COS-forskningsrapport 9/1990**.

Peter Bogason, Organisation og beslutning, Offentlig administration i Danmark, Systime, 1988 giver en meget omfattende oversigt over politologisk forvaltningsforskning fra midten af halvfjerdserne, alfabetisk og systematisk. (Oversigten er videreført i **databasen Politologisk forvaltningsbibliografi**). Desuden giver et par af kapitlerne en oversigt over forskningsudviklingen inden for de her behandlede emner, interorganisatoriske perspektiv og politikere og personale, i begyndelsen af firserne. **Dansk politik under forandring 1945-1985 - et forskningsinitiativ under Statens Humanistiske Forskningsråd, Forskningssekretariatet, 1987**. Der gives her gennem indledningsartikler en generel kommentar om forskningssituationen indenfor bl.a. emnerne: regering og folketing, centraladministrationen, interesseorganisationerne og den offentlige sektors ekspansion. Efter hvert afsnit følger et udvalg af international og dansk forskning fra midten af halvfjerdserne og frem.

Centraladministrationens magtrelationer behandles i den svenske Maktutredning af **Olof Petersson, Maktens nätverk, En undersökning av regeringskasliets kontakter, Carlssons, 1989.**

For at understrege betydningen af de vigtige ændringer, der er sket i samspillet mellem institutionerne skal først omtales en række meget forskellige undersøgelser, som viser dette. Derefter følger undersøgelser af de enkelte aspekter af emnet. Det er forsøgt at give en vis emnemæssig sammenhæng, hvor dette letter læsningen af de komprimerede beskrivelser. Ellers er rækkefølgen tilfældig.

J. Grønnegård Christensen og P. Munk Christiansen, Forvaltning og omgivelser, Systime, 1992. Gennemgang af teorier om samspillet mellem forvaltning og dens politiske og organisatoriske omgivelser. Beskrivelse af de sidste 20 års undersøgelser af både den centrale og kommunale forvaltning forhold til Folketing, interesseorganisationer og andre institutioner. Opsummering af forskningssituationen.

Den centrale tese er, at embedsmænd i centralforvaltningen arbejder under to strategier, en maximering af trygheden og stabiliteten og en maksimering af bevægelsesfriheden, institutionernes autonomi. I en gennemgang af teoriehistorien, de undersøgelser, som blev lavet i slutningen af 70'erne og med vægt på ændringerne af de politiske samarbejdsforhold i Folketinget, vises behovet for mere nuancerede og sektorspecifikke undersøgelser.

Siden 1982 er der opstået nye samspilsformer (s.24, 40, 47, 86, 95), som for så vidt angår forvaltningens samspil med Folketinget, dets stående udvalg og ministrene er meget dårligt belyst (Jvf. yderligere under Erik Damgård 1990 og Grønnegård 1991).

Med hensyn til forholdet til interesseorganisationerne vises det gennem en ny undersøgelse, at der er sket kraftige ændringer i antallet af udvalg og deres sammensætning i firserne. Men den kraftige reduktion i antal udvalg modvirkes af en intensivning af interesserepræsentationen i bestemte sektorer og sagstyper. Undersøgelsen bygger på en større dataindsamling ved Statskundskab i Århus (Database over offentlige udvalg) og er foreløbig. Igen understreges forandringens vigtighed, dens forskelligartede gennemslag, forskningens mangel på sikker viden, og stabiliteten trods de nye samspilsvilkår (s. 87).

Bent Christensen og Chr. S. Nissen (Red.) Offentlige udvalg og kommissioner: Syltekrukke eller udenomsparlamentarisme? Jurist- og økonomiforbundets forlag 1984, samler en række bidrag fra forskere og udvalgsdeltagere. I konklusionen hedder det: "... at udvalgsarbejdet fra at være en relativt veldefineret arbejdsform i det politisk-administrative system i stigende grad repræsenterer en række forskellige måder at arbejde på, og hvor de implicerede til stadighed prøver at finde former, der gør instrumentet mere egnet i forhold til de problemstillinger, der skal løses."

Erik Damgård, Parlamentarismens danske tilstande i: Erik Damgård (red.) Parlamentarisk forandring i Norden, Universitetsforlaget, Oslo 1990. Damgård bygger videre på og reviderer sin centrale undersøgelse i Folketinget under forandring (1977). Derfor er det de "markante ændringer" vedrørende partisystem, parlament og regering, der står i centrum. Da disse udgør en væsentlig del af forvaltningens omgivelser er undersøgelsen medtaget her. Gennem en historisk undersøgelse af "minoritetsparlamentarismen" især siden 1973 vises et vigtigt skift i firserne med nye parlamentariske normer og etablering af systematiske alternative flertal.

Regeringernes svagere greb om flertalsdannelsen og oppositionspartiernes nye former for indflydelse giver sammen med institutionelle reformer et styrket Folketing, ændrede arbejdsbetingelser for partigrupperne, styrkelse af de stående udvalg og ændring af deres arbejdsformer, ændrede arbejdsformer i "salen", og forøgede ressourcer til de enkelte medlemmer..

Udviklingen i firserne er en kulmination på "to indbyrdes forbundne udviklingstendenser. Den ene er en eksklusiv forekomst af mindretalsregeringer, bestående af et eller flere partier, uden fast støtte til flertalsdannelse. Den anden er et mere aktivt og indflydelsesrigt Folketing, der virker på et højere konfliktniveau end tidligere."(s.43)

En afsluttende vurdering sætter fokus på to aspekter af dansk parlamentarisme: Udviklingen af vist at systemet er fleksibelt og repræsentativt, men samtidig at styringskapaciteten er svækket. Det stiller spørgsmålet om forbedrede styringsmuligheder gennem reformer, opløsningsret og spærreregler.

Undersøgelsen siger ikke noget om, hvorledes disse ændringer påvirker forvaltningen, som betjener regering og udvalg, bortset fra registreringen af den kraftige stigning i spørgsmål til ministrene fra udvalg og medlemmer.

Forholdet mellem politikere, embedsmænd og embedsmænd blev derimod taget op af Damgård i **Partier og demokratisk styring in: Erik Damgård (red.), Dansk demokrati under forvandling, Schultz**

forlag, 1984. Gennem spørgeskemaundersøgelser fra 1980 vises de forskellige grupperes vurdering af hinanden og udbyttet af samspillet. Embedsmændenes holdning til indblanding fra politikere og stående udvalg afhænger af sektortilknytningen og af om Folketingskontrollen sker inden for netop hans område. (Embedsmandsundersøgelsen er desværre behæftet med store problemer). Konkluderende hedder det, at der er tegnet "et billede af forholdsvis svage og svækkede politikere og forholdsvis stærke organisationer og embedsmænd".

Niels Åkerstrøm Andersen, Danmark: Forvaltningspolitikens udvikling og Danmark: Forvaltningspolitiske strategier in: Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.) Forvaltningspolitik i Norden, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1994. Artiklerne er et led i et nordisk komparativt projekt. Gennem analyserne af kommissionsbetænkninger og ministerielle oplæg gennem de sidste 50 år vises, at forvaltningspolitikken forandres både med hensyn til midler og mål. I modsætning til tidligere er den polycentrisk, stærkt varierende efter sektorer, embedsmandsstyret, ikke formaliseret, dvs. antallet af "gråpapirer" eller ministerielle policy-papirer er stigende, rettet mod meningsdannelse og politikformulering snarere end mod konkrete interne forvaltningsreformer. Også interesseorganisationers og politikeres involvering i kommissions har ændret sig. De nye forhold diskuteres ikke i undersøgelserne. Det fremgår af redaktørernes efterskrift, at netop menings- og institutionsdannelsesprocesserne vil være næste skridt i projektet. Disse ændringer, som tidsfæstes til firserne, giver helt nye betingelser for embedsmændenes kontakter og handlemuligheder. Men de mange nye beslutningcentre, ministerier, giver også politikere og organisationsfolk nye betingelser. Særligt med hensyn til interesseorganisationernes deltagelse i offentlige udvalg har et andet nordisk komparativt projekt (FOFI) etableret en database, som skal danne basis for studiet af nye samspilsrelationer i disse udvalg, hvor politikere, embedsmænd og interesseorganisationsfolk traditionelt har en fælles arena. Projektet, som ikke er afrapporteret diskuteres i **Erik Højbjerg, Frank Marcher og Karsten Ronit, Erfaringer og problemer ved kortlægningen af offentlige udvalg i den danske centraladministration, COS-forskningsrapport 3/1994.**

Mikael Skou Andersen og Michael W. Hansen, Vandmiljøplanen - fra forhandling til symbol, Forlaget Niche, 1991. Udgangspunktet er en analyse af forløbet af Vandmiljøplanens tilblivelsesproces 1987. Fortolkningsrammen er en bred gengivelse af ændringerne i det politiske og administrative system i firserne fra forhandlingspolitik/korporative og stabile strukturer til løsere netværk/opsplittede beslutningsforløb.

Både regeringens, parlamentarikernes og "embedsværkets" betingelser og interne samspil ændres. Vægten i forklaringen på sammenbruddet i de forhandlingspolitiske strukturer er lagt på brede samfundsudviklingstræk, mod et mere "fragmenteret service- og kommunikationssamfund", som giver "nye indflydelsesveje, nye deltagelsesformer og nye måder at lave politik på" (s.33).

Forhandlingspolitikken er kendetegnet ved stor tillid til embedsværket, tætte og stabile kontakter til organisationerne. Det nye politiske systems "kortere tidshorison" begrænser interessen for indflydelse på det langsigtede bureaukratiske arbejde, men øger samtidig muligheden for at pleje selvstændige bureaukratiske interesser. Embedsværket vil være præget af skiftende regeringers politiske udnævnelser og derfor blive mere uhomogent.

Analysen af Vandmiljøplanen demonstrerer, at disse tendenser mod kortsigtet symbolpolitik, opsplitning af embedsmandskorpset, frakobling af forvaltningen (og tilsvarende tilkobling af Folketinget) og nye interesseorganisationers entre på arenaen, var gældende - i hvert tilfælde indenfor miljøpolitikken.

Bogen slutter med diskussion af alternative miljøreguleringsformer, miljøafgifter kombineret med regionale, ansvarlige forhandlingsstrukturer.

Peter Munk Christiansen, Organisering i et virkemiddelperspektiv - nogle overvejelser om policy netværk, AKF-forlaget, 1991. Pjecen skal omtales her selvom den ikke indeholder en empirisk analyse af ændringen i de politiske strukturer, fordi overskueligt og kort skitserer et af de nye forskningsparadigmer, netværket. Det passer til den hævdede forskydning fra det formaliserede til andre former for samspil.

I den teoretiske analyse af det politiske system har forskerne bevæget sig væk fra halvferdernes korporatismeteorier, stabile monolitiske magtstrukturer, over segmenteringsteorier, stærke policy-communities indenfor enkelte politikområder eller såkaldte jerntrekanter (stabile relationer mellem politikere, embedsmænd og interesseorganisationsfolk indenfor et bestemt område - f.eks. landbrugspolitikken) til område-netværk og emne-netværk. Disse er karakteriseret ved mere komplekse og løsere - men ikke mindre effektfulde - relationer. De bindes sammen af medlemmernes interesser, udvælgelsen af medlemmerne og mange og varierede normer. Der argumenteres for, at analysen af de enkelte netværk må

foregå på et niveau "lavere" en de traditionelle sektorer eller politikfelter, fordi det er her netværkene eksisterer. Kun herved kan opnås en forståelse af, hvordan de fungerer.

I tilknytning til dette skal nævnes Peter Munk Christiansens korte artikel **Organisationernes rolle in: Folkestyre og forvaltning, Festskrift i anledning af Nordisk administrativt forbunds 75 års jubilæum, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1994**. Her refereres oplysninger fra andre undersøgelser og der konkluderes: "... at de traditionelle korporative deltagelsesmønstre er forandret i 1980'erne. Det kan have strukturelle årsager - forbundet med ændringer i den offentlige sektors struktur og opgaver - det kan have politisk-ideologiske forklaringer, og det kan endelig forklares med de svage mindretalsregninger... Man kan imidlertid ikke af disse ændringer slutte, at organisationernes indflydelse på offentlig politik er svækket... Det vil være nærliggende at forvente, at organisationerne inden for nogle områder er svækket, mens deres position er styrket inden for andre."(s.63).

Denne opløsning af de stabile strukturer giver sig udtryk i diskussionen af Moderniseringsprogrammerne og analysen af administrationspolitikken. Begge dele vedrører i høj grad interne forandringer i forvaltningen og skal som nævnt ikke uddybes her. Blot skal ud over ovennævnte undersøgelser af Niels Åkerstrøm Andersen også nævnes **Torben Beck Jørgensen, Administrationspolitik: Indhold, form og institutionalisering in: Folkestyre og forvaltning, Festskrift... op. cit.** dels for sine referencer og dels for sin understregning af opløsningen af forvaltningens enhed og symbolpolitikken (in casu moderniseringspolitikken) som erstatning for tidligere tiders (forsøg på) rationel organisationsstrukturering. Og **Torben Beck Jørgensen, Offentlig organisationsteori - krav og udviklingsmuligheder in: Peter Bogason (red.) Nyere tendenser i politologien - stat og forvaltning, Forlaget politiske studier, 1990**, for sin oversigt over nyere forvaltningsvidenskabelig og organisationsteoretiske litteratur, som danner grundlaget for mange af de nævnte undersøgelser. (For en anden vurdering af kravene til udformningen af det nye politikfelt, administrationspolitik, se Jørgen Grønnegård Christensen, En dansk administrationspolitik for 90'erne in: Nordisk administrativt tidsskrift 1990/1.)

Administrations- og moderniseringspolitikken danner en del af grundlaget for centraladministrationens samspil med andre institutioner. Det gælder også ændringerne i styringsmetoder og -forestillinger i forvaltningen. Der skal henvises til sammenfatningen af mange artikler og rapporter omkring de nye styringsmåder:

Torben Beck Jørgensen og Preben Melander (red.) Livet i offentlige organisationer - Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked, Jurist- og økonomiforbundet, 1992. Selv om vægten her er lagt på analysen af offentlige producerende virksomheder og ikke på politisk-administrative og hierarkiske institutioner, giver de mangeartede analyser og organisationseksempler (Det kgl. Teater, Statsfrøkontollen, Arbejdstilsynet og Rigshospitalet) et indblik i den konfliktfyldte og "koalitionsprægede" virkelighed i dele af den sønderdelte eller subsektoropdelte forvaltning - der, hvor sondringen mellem privat og offentlig, forvaltning og produktion bliver meget sløret. Nye muligheder og konflikter for dele af forvaltningen vil måske smitte af på andre dele af denne.

I de nye konflikt- og koalitionsfyldte omgivelser spiller de uformelle strukturer og normer blandt forvaltningens embedsmænd stor rolle. Grønnegård Christensen og Finn Brun undersøgte dette med oplysninger fra de foregående årtier (in: **Lennart Lundquist og Krister Ståhlberg, Byråkrater i Norden, Åbo 1983**). Grønnegård gjorde sig i Mandariner og ministre, Politica 1983, nogle bevidst ikke empirisk efterviste overvejelser over topbureaukraters adfærd, som er værd at nævne, fordi de trods deres foreløbige karakter har skabt indtrykket af "sikker viden". Det samme gælder **Grønnegård Christensen og Rolf Geckler, På vej mod en ny embedsmandsstat? in: Geckler og Grønnegård Christensen, På ministerens vegne, Gyldendal 1987**. Der er få undersøgelser af emnet.

Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen, Bureaukrati og bureaukrater, Systime, 1991 viderefører de tidligere undersøgelser med aktuelle tal for forvaltningens "organisationskultur". Karriere-mønstre og uddannelsesbaggrund er undersøgt. Undersøgelsen er ikke omfattende nok til konklusioner om holdningsdannelsen hos embedsmændene, men bekræfter formodningerne om identifikation med institutionen og sektoren og om positive opfattelser af samspillet med interesseorganisationerne. Men som Grønnegård og Christiansen konkluderer i en senere undersøgelse "Noget fuldgyldigt svar på spørgsmålet om ændringer i samspilsnormerne i 1980'erne kan ikke gives. Dertil er problemet ikke tilstrækkeligt dokumenteret". (Forvaltning og omgivelser s. 87) Det gælder også eventuelle ændringer fra slutningen af firserne i embedsmandssocialiseringen.

Spørgsmålet om interesseorganisationernes indflydelse var tidligere i fokus for studiet af centraladministrationen. En del af undersøgelserne falder inden for de sidste 10 år, men bygger på oplysninger fra tidligere. For at understrege den historiske forandringsproces skal først omtales **Birgit Nüchel Thomsen, Studier i samspillet mellem interesseorganisationer, centraladministration og rigsdag. En**

oversigt in: Thomsen, Eriksen, Hertz, Hjorth, Samspillet mellem organisationer og stat, Rigsarkivet 1987. Artiklen giver som en ramme for studier inden for indenrigsministeriets og handelministeriets område 1879-1950 en oversigt over interesseorganisationsforskningen frem til midten af firserne. Indflydelsesforskningen har beskæftiget sig mest med "hvem, der er aktører, men man har endnu ikke vist hvorledes organisationerne spiller sammen med beslutningstagerne". Gennem artiklen - og de 4 konkrete historiske undersøgelser - forsøges den "faktiske indflydelse" vist. Konklusionen er at organisationerne har deltaget "livligt" i den politiske beslutningsproces hele dette århundrede, men at vurderingen af deres faktiske indflydelse i de sammenhænge, som er studeret, er mere forbeholden. Samspilsmønstre og indflydelse varierede fra område til område og over tid.

Jacob Buksti, Organisationernes folk, Om interesseorganisationerne og deres repræsentanters rolle i i forhold til den politiske beslutningsproces, Forlaget Politica, 1984. Undersøgelsen var en del af det store projekt om den politiske beslutningsproces i Danmark. Den behandler dels interesseorganisationernes funktionsmåder, rekruttering, interne opgaver og strukturer og indflydelseskanaler på det øvrige politiske system, partier, folketing og forvaltning. (Den er således en parallel til Erik Damgårds analyse af Partigrupper, repræsentation og styring fra 1982, som behandler interesserepræsentationen gennem partierne). Forholdet til centraladministrationen belyses ikke blot gennem den formelle repræsentation i udvalg, som er i fokus i de senere undersøgelser, men gennem spørgeskemaundersøgelse hos organisationsrepræsentanterne. Desuden er undersøgelsen især rettet mod forskellene i de forskellige organisationstypers relationer i modsætning til senere undersøgelser som mere interesserer sig for forskellene iblandt centraladministrationens sektorer.

Organisationsrepræsentanterne vurderer kontakten med forvaltningen direkte eller gennem kommissioner mere positivt end kontakten til politikerne i forhold til indflydelse på den politiske beslutningsproces. Arbejderorganisationerne synes mere positive over direkte politikere og regeringskontakter (undersøgelsen blev foretaget under socialdemokratisk regering). I undersøgelsen er også gengivet forvaltningsembedsmændenes vurderinger af en række centrale politiske spørgsmål hhv. vurderinger af magtens fordeling.

Søren Viemose, Lobbyisme, Gyldendal, 1990, I de indledende afsnit gives en oversigt over den særegne danske (skandinaviske) lobbyisme. Grundet de danske interesseorganisationer tætte integration i det politiske system har en mere traditionel ekspertbåret lobbyisme udviklet sig sent. Arbejdet har været varetaget af valgte ledere. organisationernes eksperter og ministeriernes eksperter forhandler med hinanden. Tænketanke og private forskningsinstitutter er måske sammen med eksperterne ved at blive en ny del af samspillet mellem organisationer og det politisk administrative system. En del af den viden, lobbyisten stiller til rådighed kunne måske også produceres i embedsværket. Det foreslås, som et modtræk mod den stigende magt, som tilfalder de nye organisationsfolk.

Et andet komplicerende forhold er blevet fremholdt for nylig: Måske er kategorier som politiker, embedsmand, organisationsleder osv. for generelle. Det er vist for organisationer og sektorer, men **Torben K. Jensen, Politik i praksis, Samfundslitteratur 1993,** viser, at politikere i selvforståelse og i praksis også reagerer, handler og influerer meget forskelligt. Der søges opstillet en typologi på baggrund af interview med folketingspolitikere, som støtter og komplicerer sektoriseringsstenen.

En enkelt politiker har i perioden givet sin vurdering af forholdet mellem ministre og embedsmænd, **Poul Nielson, Politikere og embedsmænd, Danmarks Forvaltningshøjskoles forlag, 1991.** Han beskæftiger sig især med de nye forhold, som sætter den klassiske model for samspillet under pres.

Til de tidligere nævnte forandringer i det politiske system skal i vurderingen af denne undersøgelse også lægges de fundamentale nye forhold blandt mange store interesseorganisationer. Buksti understreger selv foranderligheden i indflydelsen og forskelligheden mellem sektorerne og dermed i samspillet. (Jvf. ovenfor om Munk Christiansen, Organisationernes rolle...)

I denne forbindelse skal nævnes et element i **Ole P. Kristensens afhandling Væksten i den offentlige sektor, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1987.** I en spørgeskemaundersøgelse fra 1980 (refereret i kapitel 3) undersøges bl.a. embedsmændenes "bidrag" til asymmetrien i de offentlige udgiftsbeslutninger. Problemet opstår ved, at de kræfter der støtter udgiftsbeslutninger er systematisk stærkere end de kræfter, der modarbejder stigende udgifter. Et eksempel i relation til centraladministrationen er, at der i forvaltningen til stadighed produceres meget detaljerede forslag til forbedringer og udvidelser af de offentlige aktiviteter, mens der ikke på samme måde automatisk produceres spareforslag. Undersøgelsen bekræfter eksistensen af asymmetrien og viser bl.a. at embedsmændene samtidig med at de mener, at det samlede udgiftsniveau er for højt ikke mener at besparelser kan finde sted inden for deres område. (Undersøgelsen er for så vidt angår embedsmændenes holdninger desværre som nævnt under Damgård 1984 problematisk). Jørgen Grønnegård Christensen diskuterer og ajourfører Kristensens diskussion i

Budgetreformer og udfiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem in: *Politica* 1990 nr. 4.

Også **Jørgen Grønnegård Christensen** gennemførte i slutningen af halvfjerdserne en undersøgelse af embedsmænds holdning til deres omgivelser, herunder en vurdering af interesseorganisationer og Folkeetingets stående udvalg. (kapitel 7 i **Centraladministrationen : Organisation og politisk placering, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1980**). Konklusionen understreger samspillet tætte og stabile karakter, samt etableringen af uformelt normsæt, der er sideordnet med de formelle regler og som gør inddragelsen af interesseorganisationer til ikke blot en regel men en pligt.

Jens Hoff (red.) Stat, kultur og subjektivitet - elementer til en moderne klasseanalyse, Forlaget politiske studier, 1985 indeholder studier af Jens Hoff, Sven Bislev og Jørgen Goul Andersen, som søger at foretage en bredere bestemmelse af de offentligt ansattes interesser, differentieringen imellem dem og udviklingen af deres organisationer. **Hans Jørgen Nielsen og Jens Hoff, Offentligt ansattes faglige aktivitet og holdninger, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Forskningsrapport 1991/3** finder, at især de "godt uddannede" er bedre organiseret set i relation til den private sektor og i international sammenligning. Den bedre organisering tjener både de ansatte og arbejdsgiveren.

Udviklingen fra den mere entydige funktion som embeds- og tjenestemand til statslig lønarbejder med store interesseforskelle internt behandles senest af **Dorte Pedersen, Offentlig løn, Samfundslitteratur, 1993**. Her behandles også effekterne af, at løn- og arbejdsvilkår opsplittes og forhandles decentralt - i endnu et forhandlingsspil, hvor embedsmændenes fagforening spiller en stor rolle. Endelig skal henvises til en lille overset artikel, **Mogens Nygård Christoffersen, Magtens mænd - om rekrutteringen til magtfulde poster in: Samfundskonomen 5/1987**. Den statistiske analyse insisterer mod den herskende opfattelse på, at den skæve sociale rekruttering gennem uddannelsessystemet fortsætter i embedsmandssystemet. Men meget kan have ændret sig siden '85.

En af de mest omfattende nyere analyser af virkningen af interesseorganisationernes samspil med centraladministrationen er **Ove K. Pedersen, Den sønderdelte stat, COS-forskningsrapport 8/1991**. I en omfattende litteraturgennemgang vises, at det politiske system er blevet mere differentieret og komplekst. Den formelle enhed i forholdet mellem politisk styring og forvaltning kombineres med dannelse af segmenter og institutionelle netværk. Gennem integrationen af interesseorganisationer i den offentlige forvaltning gennem dette århundrede og især efter '45 er der opstået stadig mere komplekse kombinationer af forskellige offentlige, semioffentlige og private retsformer.

Etableringen af segmenter, diskuteres gennem en diskussion af den udbredte segmenteringsteori, men det er især dannelsen af, hvad der kaldes institutionelle netværk, at der brydes med forvaltningens enhed og legalitetsprincippet. De er ikke underlagt ressortområder, over- underordningsforhold, og kombinerer, offentlige, halvoffentlige og private institutioner. Grænserne mellem privat og offentlig, mellem politik og administration, sløres og forandres kontinuerligt. Den multi-centrerede forvaltning, har ingen autoritativ myndighed, men fungerer via forhandling.

Forfatteren har udviklet disse teser i en række bøger og senest i bogen **Demokratiets lette tilstand, Spektrum 1994**. Bogens tema er langt bredere en denne oversigts emne, men i to afsnit (s. 140-159, 189-225) diskuteres centraladministrationen og dens forhold til det øvrige politiske system. Her sammenfattes teserne om den forhandlingsøkonomiske centerløse (ikke længere blot poly-centriske) stat. Bogens form er essayistisk, men gennem de tidligere bøger, sidst **Privat politik, Samfundslitteratur, 1992**, gives den teoretiske og empiriske baggrund for de tilspidsede og teseagtige formuleringer, samt relationen til tidligere forskningsresultater.

Udover den nævnte dannelse af institutionelle netværk, er der sket en opsplittning og udvidelse af det politiske system i en række selvstændige "konstitutioner", hvoraf den "transnationale" er den nyeste, eksemplificeret i institutionaliseringen af spillereglerne omkring markedsudvalget, mandatpolitikken i ministerrådet, og opsplittningen af forvaltningen i denne nye dimension, som giver lejlighed til tværsektorale sektorer. Forhandlingsspillene multipliceres, konsensusmaskinen integrerer den udøvende magt og de organiserede interesser med de forskellige segmenter af den politiske magt.

Udviklingen ses at pointere tidligere udviklingstræk, eksponere nye muligheder og nye farer for det traditionelle politiske system. Centraladministrationen er blevet oversvømmet af politikken. Tidligere distinktioner forsvinder eller bliver formalistiske, omgået af det hektiske, vanskeligt registrerbare forhandlings- og kompromisspil. Bogen indeholder en række reformforslag, som vedrører det her behandlede emne. **Jørgen Goul Andersen** har i sin bog **Politik og samfund i forandring, Columbus, 1993**, som er skrevet i samme brede essayistiske eller ikke akademiske stil, tre store afsnit, som berører emnerne,

Folketing og regering, offentlig forvaltning og interesseorganisationerne og velfærdsstaten under omstilling (s. 163-246). Overvejelserne bygger meget på Damgård (1990), som videreføres og Grønnegård og Munk Christiansen (1992), men understreger meningsdannelsen og gennemførelsesprocessen, den stigende kompleksitet i det politiske system og skiftet fra "hårde til bløde styringsformer".

Tim Knudsen har i **Den danske stat i Europa, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1993**, koncentreret sig om de lange historiske linier i udviklingen af den danske stats og centralforvaltnings særtræk. Ved hele tiden at drage sammenligninger til andre europæiske lande og EF sættes det danske politiske system særtræk i en belysning der muliggør diskussionen af alternative.

Stig Ree, Bedre politisk ledelse, Nyt nordisk forlag, 1986, er gået næste stik modsat til værks. I en aktionsforskningspræget undersøgelse gives en vurdering af en lang række cases fra kommuner, styrelser, partier, ministerier og politikere, hvor beslutningsprocessen ses i forhold til en række variable politisk troværdighed, administrativ effektivitet og politisk sproglig evne. Formålet er at opnå en næsten intuitiv forståelse af den politiske ledelses karakter. Overvejelserne i forhold til politikere og centralforvaltning får derved sammen karakter som Grønnegårds Christensens essayistiske refleksioner i "Mandariner og ministre". Grønnegård har sidst i **Strategisk ledelse i den offentlige sektor, Politica 1994** s. 261 ff. forsøgt at placere mandarinerne i en rational choice teoretisk ramme.

Afslutningsvis skal tre mere afgrænsede undersøgelser nævnes. Men det skal understreges, at der ud over de nævnte publikationer findes adskillige, som behandler afgrænsede sektorer i det politisk-administrative system, teknologipolitik, industripolitik, erhvers- og arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, miljøpolitik. I disse behandles ud fra de grundsynspunkter, som er fremlagt ovenfor, disse sektoreres særlige forhold. Som eksempel på, at de særlige forhold ikke kun knytter sig til relationen mellem netværkets dele, men også vedrører forskellige organisationskulturer internt i hver enkelt del, kan nævnes **Jane Larsen og Majken Schultz, Bureaukrati og videnskab - organisationskulturer i centraladministrationen, Forlaget politiske studier, 1984**. Her fremhæves eksistensen af flere sideordnede "kulturer" indenfor socialministeriets område og deres sammenhæng med beslutningsprocesserne i forvaltningen. Det giver flertydige beslutningsprocesser, som er afhængige af timing, emne, afdelingernes historie i lige så høj grad som de formelle strukturer. I Hanne Sandager, Centraladministrativ kultureksport, Politica 1987 nr. 3, gives gennem en kortfattet modstilling mellem kommunale og centraladministrative topfolk et skarpt billede af den centraladministrative embedsmandskultur.

Jørgen Grønnegård Christensen, Den usynlige stat, Gyldendal 1991. Den usynlige stat er den regulerende i modsætning til den serviceproducerende (gode) stat. Bogen er som antydning i denne modstilling et liberalt opgør med den socialdemokratiske velfærdsstats dirigistiske sider, en parallel til Ove K. Petersens og Ritt Bjerregårds "lette tilstand". Men den er først og fremmest en undersøgelse af en de borgerlige regeringer regelforenklingskampagner i firserne. De mere end 2000 forenklingsforslag er registreret og vurderet ud fra tilblivelsesproces, gennemførelsesprocent, embedsmænds, politikeres og organisationers påvirkning af forløbet.

Centraladministrationen gjorde hvad der var nødvendigt for dem, men heller ikke mere. Deres mest positive hold var en stor portion skepsis, som også prægede erhvervsorganisationer og kommunale interesser. Det vises hvorledes de forskellige ressortministre og embedsmænd - og deres forskellige omgivelser - giver modsætninger og stilstand i kampagneforløbet. I en serie enkeltanalyser vises hvordan embedsmandstræghed eller ressortinteresser/professionelle ditto gør regelforenklingskampagner til en sej affære. Og som for at føje spot til det delvise nederlag for forenklingkampagnen vises det, at regelproduktionen i samme periode steg. Årsagerne i rutiner, uformelle normer, stærke organiserede interesser og parlamentariske forhold afsøges gennem i samtidig kritik af det etablerede forhandlingsøkonomiske system.

I en afsluttende kommentar tages den asymmetriske regelproduktion op: De som ser fordelene har adgang til forhandlingsprocessen. Og konsekvenserne af den usynlige stats regulering er ikke altid lette at få øje på. Derfor gives den ny regulering bedre odds end dereguleringen. Det er forsøgt at angive nye reglers økonomiske og administrative omkostninger, "Det virker ikke". I stedet foreslås at udvikle et net af private tænketanke og uafhængig analyseinstitutter, som kan producere "gedigne og politikrelevante analyser af myndighedernes politik og deres konsekvenser.

Et eksempel på en sådan privat tænketank er **Forum for industriel udvikling, som udgav Den offentlige sektors rolle i 90'ernes samfund - forslag til en offensiv strategi, Kbh. 1990**. Modellen er konkurrence og mindre styring. Udgangspunktet er, at politikernes skal koncentrere sig om den overordnede styring og overlade konkurrencen og markedet at styre resten. Den meget uensartede offentlige sektor erkendes, men der er ingen diskussion af netværk og forholdet mellem organisationer, forvaltning og politikere.

Holger Hansen, Folketingets stående udvalg, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1985. Undersøgelsen omfatter en mindre del af de stående udvalg, som sammenlignes med udvalgsarbejdet på samme områder i midten af tresserne. De ændrede arbejdsformer og den stigende indflydelse i forhold til ministre og forvaltning diskuteres og der stilles forskellige reformforslag. Forfatteren er kritisk overfor de stående udvalgs tendens til kontrol med forvaltningens konkrete afgørelser. Også de nye magtforhold mellem styrelser, som kan handle direkte i forhold til Folketinget og ministrene undersøges.

Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, G.E.C. Gad, 1988. Denne meget detaljerede retlige undersøgelse omfatter alle dele af Folketingets virksomhed. Det er dels en samlet oversigt over retstilstanden, en registrering af forskellen mellem den formelle og den reelle tilstand, og samtidig en diskussion af mange af de retlige problemer, som de nye former for samspil mellem parterne rummer. Kommentarerne rækker også ud til andre aktører på scenerne: "Folketingets kontrol med forvaltningen er ... samtidig en (demokratisk velmotiveret) kontrol med den måde, hvorpå organisationerne øver indflydelse på forvaltningen".

Undersøgelsen er interessant som et ikke-politologisk indlæg i debatten. (Forfatteren er jurist og var ansat hos Ombudsmanden). Det er derfor mange kontrære iagttagelser i forhold til den herskende videnskabelige mening, f.eks. følgende opposition til Grønnegårds generelt accepterede påstand om ministre som ofte viljeløse udtryk for ministerielle særinteresser: "Ministre er først og fremmest politikere. ... Oftest har de en lang karriere som folketingsmedlemmer bag sig. Deres placering som ministre og dermed forvaltningschefer ... er i alle tilfælde forbigående og afhængig af udfaldet af næste folketingsvalg. De indgår således i et skæbnefællesskab, som omfatter alle der har gjort politik til deres hovederhverv ... Menneskeligt og socialt er ministre langt nærmere forbundet med Folketinget end med det embedsapparat, de er chefer for". s. 45)

Litteraturoversigt

Johannes Andersen: Et moderne magtspil - om aktuelle moderniseringer af den offentlige sektor i Danmark in: Nordisk administrativt tidsskrift 1990/1

Torben Beck Jørgensen: Offentlig organisationsteori - krav og udviklingsmuligheder in: Peter Bogason (red.) Nyere tendenser i politologien - stat og forvaltning, Forlaget politiske studier, 1990

Torben Beck Jørgensen: Administrationspolitik: Indhold, form og institutionalisering in: Folkestyre og forvaltning, Festskrift i anledning af Nordisk administrativt forbunds 75 års jubilæum, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1994

Torben Beck Jørgensen og Preben Melander (red.): Livet i offentlige organisationer - Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked, Jurist- og økonomiforbundet, 1992

Peter Bogason: Organisation og beslutning, Offentlig administration i Danmark, Systime, 1988

Finn Bruun: Efterkrigstidens danske embedsmandssystem in: Lennart Lundquist og Krister Ståhlberg, Byråkrater i Norden, Åbo 1983

Jacob Buksti: Organisationernes folk, Om interesseorganisationerne og deres repræsentanters rolle i forhold til den politiske beslutningsproces, Forlaget Politica, 1984

Lars Busck: Folketingets kontrol med forvaltningen, G.E.C.Gad, 1988

Bent Christensen og Chr. S. Nissen (Red.): Offentlige udvalg og kommissioner: Syltekrukke eller udenomsparlamentarisme? Jurist- og økonomiforbundets forlag 1984

Erik Damgård: Partier og demokratisk styring in: Erik Damgård (red.), Dansk demokrati under forandring, Schultz forlag, 1984

Erik Damgård: Parlamentarismens danske tilstande in: Erik Damgård (red.) Parlamentarisk forandring i Norden, Universitetsforlaget, Oslo 1990

Dansk politik under forandring 1945-1985 - et forskningsinitiativ under Statens Humanistiske Forskningsråd, Forskningssekretariatet, 1987

John Elberg: Den centrale forvaltnings udvikling i Danmark 1980-1990 - problemstillinger og litteraturoversigt, COS-forskningsrapport 9/1990

Forum for industriel udvikling: Den offentlige sektors rolle i 90'ernes samfund - forslag til en offensiv strategi, Kbh. 1990

Jørgen Goul Andersen: Politik og samfund i forandring, Columbus, 1993

Jørgen Grønnegård Christensen: Centraladministrationen : Organisation og politisk placering, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1980

Jørgen Grønnegård Christensen: Mandariner og ministre, Politica, 1983

Jørgen Grønnegård Christensen: Karrieremønstre i dansk centraladministration in: Lennart Lundquist og Krister Ståhlberg, Byråkrater i Norden, Åbo 1983

Jørgen Grønnegård Christensen: En dansk administrationspolitik for 90'erne in: Nordisk administrativt tidsskrift 1990/1

Jørgen Grønnegård Christensen: Budgetreformer og udfiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem in: Politica 1990 nr. 4

Jørgen Grønnegård Christensen: Den usynlige stat, Gyldendal 1991

Jørgen Grønnegård Christensen: Strategisk ledelse i den offentlige sektor, Politica 1994 s. 261 ff.

Jørgen Grønnegård Christensen og Rolf Geckler: På vej mod en ny embedsmandsstat? in: Geckler og Grønnegård Christensen, På ministerens vegne, Gyldendal 1987

Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen: Bureaucrati og bureaukrater, Systime, 1991

Jørgen Grønnegård Christensen og P. Munk Christiansen: Forvaltning og omgivelser, Systime, 1992

Holger Hansen: Folketingets stående udvalg, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1985

Jens Hoff (red.): Stat, kultur og subjektivitet - elementer til en moderne klasseanalyse, Forlaget politiske studier, 1985

Erik Højbjerg, Frank Marcher og Karsten Ronit: Erfaringer og problemer ved kortlægningen af offentlige udvalg i den danske centraladministration, COS-forskningsrapport 3/1994

Torben K. Jensen: Politik i praksis, Samfundslitteratur 1993

Tim Knudsen: Den danske stat i Europa, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1993

Ole P. Kristensen: Væksten i den offentlige sektor, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1987

Jane Larsen og Majken Schultz: Bureaucrati og videnskab - organisationskulturer i centraladministrationen, Forlaget politiske studier, 1984

Peter Munk Christiansen: Organisering i et virkemiddelperspektiv - nogle overvejelser om policy netværk, AKF-forlaget, 1991

Peter Munk Christiansen: Organisationernes rolle in: Folkestyre og forvaltning, Festskrift i anledning af Nordisk administrativt forbunds 75 års jubilæum, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1994

Hans Jørgen Nielsen og Jens Hoff: Offentligt ansattes faglige aktivitet og holdninger, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Forskningsrapport 1991/3

Poul Nielson: Politikere og embedsmænd, Danmarks Forvaltningshøjskoles forlag, 1991

Birgit Nüchel Thomsen: Studier i samspillet mellem interesseorganisationer, centraladministration og rigsdag. En oversigt in: Thomsen, Eriksen, Hertz, Hjorth, Samspillet mellem organisationer og stat, Rigsarkivet 1987

Mogens Nygård Christoffersen: Magtens mænd - om rekrutteringen til magtfulde poster in: Samfundsøkonomen 5/1987

Dorte Pedersen: Offentlig løn, Samfundslitteratur, 1993

Ove K. Pedersen: Den sønderdelte stat, COS-forskningsrapport 8/1991

Ove K. Pedersen et al.: Privat politik, Samfundslitteratur, 1992

Ove K. Pedersen: Demokratiets lette tilstand, Spektrum 1994

Olof Petersson: Maktens nätverk, En undersøgning av regeringskassliets kontakter, Carlssons, 1989

Stig Ree; Bedre politisk ledelse, Nyt nordisk forlag, 1986

Hanne Sandager, Centraladministrativ kultureksport, Politica 1987 nr. 3

Mikael Skou Andersen og Michael W. Hansen: Vandmiljøplanen - fra forhandling til symbol, Forlaget Niche, 1991

Søren Viemose: Lobbyisme, Gyldendal, 1990

Niels Åkerstrøm Andersen: Danmark: Forvaltningspolitikens udvikling og Danmark: Forvaltningspolitiske strategier in: Per Lægveid og Ove K. Pedersen (red.) Forvaltningspolitik i Norden, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1994

Centraladministrationens magt - en oversigt over forskningen indenfor emnet: Centraladministrationens forhold til Folketinget, ministrene og interesseorganisationerne

Nils Bredsdorff

Serie: Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 24

Udgivet Januar 1995

1. udgave 1. oplag

ISBN 87-7349-272-8

ISSN 0105-564x

Udgivet af Roskilde Universitetsbibliotek

Marbjergvej 35

Postbox 258

DK-4000 Roskilde

Telefon: 45 46 75 77 11

Telefax: 45 46 75 61 02

Tryk: Roskilde Universitetscenter