

Den sönderdelte stat

Om interesseorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf

Formål

Ligesom i mange andre vest- og nordeuropæiske lande skete der i perioden 1945–85 i Danmark en omfattende integration af interesseorganisationer i den offentlige forvaltning.

I dag er det muligt at fastslå, at organisationernes integration er både betydelig, omfangsrig og stabil.

Formålet med denne artikel er at vise, at der med integrationen er sket ændringer i forvaltningens formelle opbygning og grænser.

Artiklen beskriver hvilke organisationer, der i hvilket omfang er blevet inddraget i hvilke typer af institutioner indenfor den offentlige forvaltnings grænser. Den beskriver også, hvilke former for integration der er sket. Den beskriver endelig, hvilke effekter disse integrationsformer har haft på forvaltningens opbygning og grænser.

Artiklen postulerer at kunne skelne mellem tre integrationsformer: inddragelse (ko-optering), segmentering (sektorisering), og netværksdannelse.

Den beskriver derfor ikke forholdet mellem organisationer og stat i dets helhed. For eksempel beskriver den ikke organisationernes indflydelse på lovgivningsprocessen gennem påvirkning af partier og enkelt-politikere; hverken gennem medlemskab af eller indflydelse på partier, eller gennem lobbying eller henvendelser til folketingsudvalg m.v. (se Damgaard, E og Eliassen, K A 1978, 1979, 1980; Damgaard, E, 1977). Den beskriver heller ikke organisationernes integration gennem uformelle kontakter og relationer (se feks Sidenius, N C, 1984).

Hovedpointen er denne:

– at det retsstatslige ideal for den offentlige forvaltnings opbygning og funktion – metaforisk sagt – er blevet udvandet. Udviklingen har betydet en forfladigelse af – men ikke et egentligt brud med – idealets forestillinger om den offentlige forvaltnings opbygning og placering i den politiske orden.

Indledning

Den tyske politolog Franz Lehner (1979) har beskrevet de politiske systemer i højtindustrialiserede demokratiske lande som differentierede og funktionelt komplekse. Beskrivelsen dækker også den politiske orden i Danmark.

Tre gensidigt sammenhængende udviklingstendenser har sat sig igennem i efterkrigstiden:

1. Antallet af særlige forvaltningsorganer (Christensen, B, 1958, 24–26; Basse, E M, 1987, 47–51) udenfor

ministerens og dermed parlamentets direkte indflydelse er stigende både i antal og betydning.

2. Private interesseorganisationer er i stigende omfang blevet repræsenteret i sådanne organer og er her blevet udstyret med større eller mindre offentligretlig myndighed.

3. Ved enkeltsagsafgørelser i forvaltningen lægges der som konsekvens heraf stadig mindre vægt på direkte lovmæssig hjemmel. Hjemmelskæden er blevet udstrakt.

Der er således dannet en lang række forvaltningsorganer, der er mere eller mindre uafhængige af ministeren. Den politiske orden er blevet multi-centreret og forvaltningens opbygning mindre hierarkisk. Ligeså søger forvaltningen hjemmel i en stadig længere – mere indirekte – hjemmelskæde.

Ingen enkelt metafor kan i ét billede indfange et sådant systems faktiske opbygning og funktion. Ej heller kan nogen enkelt fagdisciplin eller teori. Det politiske systems mangeartede og sammensatte natur tvinger os til at anvende forskellige billeder, flere fagdiscipliner og mange teorier.

Det er i statsforfatningsretten og i forvaltningsretten, vi finder den formelt-legale beskrivelse af de rettlige idealer og af gældende ret for den offentlige forvaltning. Det er i den politiske videnskab, at administrationens organisation, dens beslutningsprocesser og rolle i det politiske system beskrives. Ligeså er det i organisations-teorien, at institutionernes interne og eksterne, men uformelle meningssammenhænge og adfærdsrelationer beskrives.

De tre beskrivelser er komplementære. Fra hver deres teoretiske og metodiske udgangspunkt beskriver de aspekter ved forvaltningen, det politiske system og dets institutioner. Komplementariteten angår det forhold, at ingen af de tre beskrivelser er tilstrækkelige. De supplerer hinanden samtidig med, at de udelukker hinanden.

Det er ikke nok at sige om den offentlige forvaltning, at den er formelt-legalt opbygget og afgrænset. Det er heller ikke nok at sige om det politiske system, at det er segmenteret og samordnet gennem planlægning og mere uformelle beslutningsprocesser. Ej heller er det tilstrækkeligt at sige om de mange og mangeartede institutioner, at de holdes sammen ved kulturelle normer og stabile adfærdsmønstre. Vi har brug for alle tre discipliner, men kan ikke bruge dem samtidig.

Vi kan ikke samtidig beskrive forvaltningens legale opbygning og grænser og dens institutionsstruktur og meningssammenhænge. Og mer end det: jo mere præcist vi beskriver det ene aspekt, jo mindre præcist får vi indsigt i det andet.

Vi har altså ikke nogen enkelt disciplin eller teori, der svarer til forvaltningens mangesidede og sammen-

satte natur. Vi har heller ikke noget enkelt begreb til at betegne vor(e) genstand(e) med.

Vi må derfor anvende flere begreber for forskellige genstande. Vi må anvende det juridiske begreb "den offentlige forvaltning" for den formelt afgrænsede genstand; det politologiske begreb "administrationen" for den strukturelt og funktionelt afgrænsede genstand; og det organisationsteoretiske begreb "institution" for den menings- og adfærdsafgrænsede genstand.

Det var netop organisationernes integration i den offentlige forvaltning og det politiske systems tiltagende differentiering, der lagde grunden til, at såvel den politiske videnskab som organisationsteorien udskilte sig fra retsvidenskaben. Det skete allerede ved århundredeskiftet og medførte tillige den realistiske retsteoris gennembrud inden for retsvidenskaben. (Ross, A, 1971, kapt 1)

I dag begrunder politologer almindeligvis berettigelsen af deres analyser i statsmyten. (Rasmussen, E, 1971, b 1, 53 ff; Damgaard, E, 1981, 396, 399; Grønnegaard Christensen, J, 1980, 239-244) Det samme gør organisationsteoretikere. (Olsen, JP, 1978, 10-14, 44-45) Det bliver her postuleret, at den juridiske fremstilling giver et ideelt og ikke faktisk billede af de politiske institutioners opbygning og virke.

Den politiske videnskab har produceret en lang række teorier om forholdet mellem stat og organisationer. Med en vis portion forenkling kan disse opdeles i to overordnede traditioner: den pluralistiske og den korporatistiske. (Rasmussen, E, ibid, 143-187; Buksti, J, 1980, 10-14; Ibsen, F og Jørgensen, H, 1979, b 1, 192-197)

Mellem de to er der foregået en udvikling. Udviklingen er gået fra at studere politiske grupper som stående uden for, men søgende indflydelse på den politiske proces, til at studere organisationer som stabilt, evt institutionelt, er integreret i processen. (Heisler, MO og Kvavik, RB, 1974, 38 ff)

Den såkaldte gruppe-teori er en hovedkilde til forståelse af den pluralistiske tradition. (Dahl, RA, 1961, 1971, 1972; McConnel, G, 1953; Lowi, T J, 1969; gruppe-teoriens historie er beskrevet Greenstone, JD, 1975, vol 2, 243-318) Teorien fastholder tesen om de politiske gruppers relative autonomi i forhold til de politiske institutioner.

Mange - særligt nordamerikanske - forfattere har advokeret for denne autonomi som en forudsætning for et liberalt demokrati. Den pluralistiske demokrati-opfattelse er vel særligt udviklet af Robert A Dahl. (1967, 1971, 1972, 1982)

I takt med de private organisationers integration i den offentlige forvaltning har pluralister talt om en magtforskydning fra det folkevalgte parlament til rege-

ringen eller den udøvende magt. (Se "decline of legislatures" litteraturen, Grosser, A, 1963; Lowenberg, G, 1971; Bracher, KD, 1963; se om lovgivningsmagten Polsby, NW, 1975, vol 5, 257-319)

I opposition til pluralismens analytiske såvel som preskriptive beskrivelse af de europæiske og nordamerikanske demokratier, stillede Philippe Schmitter 1974 det berømte spørgsmål: "Still the Century of Corporatism?"

Artiklen startede den neo-korporatistiske debat. Schmitter var dog langt fra den første, der forsøgte at beskrive tætte, mere stabile og evt. institutionaliserede relationer mellem stat og organisationer.

Skandinavisk set findes en række bidrag hertil før den neo-korporatistiske debat vandt udbredelse. (Hecksher, G, 1946; Foyer, L, 1961; Miller, KE, 1968; Elvander, N, 1969; Rokkan, S, 1969; Berntson, L, 1970a, 1970b; Svensson, J, 1974)

Den neo-korporatistiske debat har været omfangsrig og mangesidet. Det er aldrig lykkedes at skabe en almindeligt udbredt definition af korporatisme eller overhovedet at blive enige om, hvilke samfundsmæssige fænomener at studere under betegnelsen. Der er dog gjort forskellige forsøg på systematisk at gennemgå de forskellige teorier og at beskrive en udviklingslinje i disse. (Heisler, MO, 1979; Kastendiek, H, 1980, 1981; Jørgensen, H, 1981; Hjortdahl, H, 1983; Windmüller, J, 1983)

Hjortdahl (ibid, 157 ff) skelner mellem tre typer korporatisteteorier:

- Ideal-typiske bestemmelser, hvor korporatisme er et aktuelt eller potentielt system. Schmitter (1974, 1977, 1979, 1982) og Winkler (Winkler, J, 1976) er de mest kendte repræsentanter. De generaliserer træk i hele samfundsudviklingen og ophøjer dem til at gælde i hele systemer - det økonomiske, politiske eller hele samfundssystemer.

- Funktionsbestemmelser, hvor korporatisme forstås som en samfundsmæssig funktion til underordning eller harmonisering af klasser under den borgerlige stat. Her kan fremhæves Jørn Svensson (1974), Finn Valentin (1978) og vel også Claus Offe og H Wiesenthal (1980). De ser korporatisme som en statslig strategi eller et strukturelt forhold ved kapitalistiske samfundsordner.

- Institutionelt orienterede bestemmelser, hvor korporatisme forstås som konkrete, partielle og specielle institutionelle strukturer. Leo Panitch (1979, 1980) og Hans Kastendiek (1980, 1981) skal nævnes. De ser korporatisme som en definitorisk fastlagt speciel del af et samfundsorganisering af den politiske proces.

Den institutionelt orienterede opfattelse har vundet mest genklang i Nordeuropa. Det samme har den ny-institutionelle organisationsteori. (March, JG og Ol-

sen, J P, 1976, 1984; Olsen, J P, 1970, 1985)

Den ny-institutionelle organisationsteori koncentrerer sig ikke blot om at studere organisationernes inddragelse i den offentlige forvaltning. Den studerer også andre former for integration, f.eks. segmentering og netværksdannelse. (Olsen, J P, 1978, 1980, 1981, 1983; Hernes, G, 1978)

Den koncentrerer sig heller ikke blot om at studere kollegiale beslutningsprocesser og administrationens øvrige funktioner. Den studerer også, hvordan det politiske liv er orienteret mod produktion af mening og diskurser til formulering, forståelse og forklaring af den virkelighed politikken skal forholde sig til. (Feldman, M S og March, J G, 1981; Pedersen, O K, 1985, 1986; Nielsen, K og Pedersen, O K, 1987)

På denne måde viderefører ny-institutionalismen mange af korporatisme-debattens problemstillinger. Samtidig tilfører den debatten en mere omfattende teoretisk ambition.

Ny-institutionalismen lægger vægt på at studere, hvordan politik er organiseret omkring systematisk erfaringsdannelse, meningsdannelse og holdningspåvirkning. Den studerer, hvordan de mange aktører i det politiske system lærer af erfaringer, hvordan de over tid søger at skabe rationelle sprogkoder og hvordan de konstant søger sådanne diskurser udbredt til befolkningen i dens helhed gennem holdningspåvirkning.

Ny-institutionalismen studerer altså meningsdannelse som forudsætning for institutionsdannelse. I det hele taget lægger ny-institutionalismen vægt på at studere dynamiske processer, hvor igennem institutioner dannes og ændres, fremfor at studere administrative funktioner og beslutningsprocesser inden for statiske rammer.

I det følgende vil korporatisme-begrebet ikke blive anvendt. I stedet anvendes begrebet integration, der indenfor socialvidenskaberne sædvanligvis bruges til at beskrive den ide, at ethvert samfund består af en række elementer, der under normale omstændigheder hænger normativt, funktionelt og kommunikativt sammen. (Levine, D N og Angell, R C, 1972 vol 7, 372-386)

Mit formål med at anvende begrebet er lidt mindre ambitiøst. Jeg vil beskrive institutionel integration som en proces, hvor igennem der formuleres meningssammenhænge, dannes diskurser, skabes institutioner og etableres økonomiske og personelle afhængighedsformer mellem forskelligartede aktører og institutioner.

Ved institutionel integration forstår jeg derfor:

– organiserede interessers stabile og organiske deltagelse i det politiske systems meningssammenhænge og beslutnings- og forvaltningsprocesser. (Olsen, J P, 1981, 492 ff)

Den institutionelle integration har antaget forskellige former:

- inddragelse (ko-optering),
- segmentering, og
- netværksdannelse.

Der er tale om tre integrationsformer, der først og fremmest er forskellige gennem graden af selvstændighed tildelt de organisationer, der er inddraget i eller de institutioner, der indgår i segmenter eller institutionelle netværk.

Artiklen beskriver alene partielle og specielle eksempler på sådanne former. Den tilstræber ikke – og ser det også som en umulighed – at give et samlet billede af det politiske system i går, i dag og i morgen.

Derfor kan vi opsummere:

Denne artikels formål er at beskrive de måder, hvor på private interesseorganisationer er blevet integreret i det politiske system og hvilke effekter dette har haft på den offentlige forvaltnings formelle opbygning og grænser.

Der vil ikke blive tilstræbt nogen egentlig retlig belysning. Kun en fremstilling af de komplekse former for institutionel integration, samt en påpejning af, hvilke problemer for og udvikling i det retsstatslige ideal denne integration har afstedkommet.

Inddragelse

Ved inddragelse forstår vi det forhold, at private organisationer er blevet tildelt formelle rettigheder til at påvirke politiske beslutninger gennem rutinemæssig deltagelse i beslutningsprocessen snævert set. (Se Olsen, J P, 1981)

Vi skelner mellem tre former for inddragelse:

- inddragelse gennem offentlighed i forvaltningen;
- inddragelse gennem regler om høring og klageadgang; og
- inddragelse gennem repræsentation i særlige forvaltningsorganer.

Inddragelse gennem offentlighed

På et kontinuum af former for inddragelse udgør offentlighed i forvaltningen den svageste. Organisationerne har udvidet autonomi i forhold til forvaltningen og må på eget initiativ søge indsigt. Samtidig har forvaltningen – inden for lovens rammer – selv kontrol over, hvem der kan få indsigt i hvilke sager og dokumenter.

I Danmark blev debatten om en generel offentlighed i forvaltningen først rejst i 1960'erne. (Se Bet 325 om Offentlighed i Forvaltningen, 1963) Offentlighedsloven blev stadfæstet 1970. (Lov nr 280 af 10. juni 1970) Den afløste lov om partsoffentlighed (lov nr 141 af 13. maj 1964), der kun gav parter med særlig interesse i en sag adgang til indsigt.

I lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr 572 af 19.

december 1985; se også Bet 857 om offentlighedslovens revision, 1978) har "enhver" aktindsigt. Der kræves ingen særlig interesse i sagen af den der ønsker aktindsigt. Personer, der ikke er part i en sag, men hvis forhold alligevel er omtalt, har ret til en videregående indsigt.

Regler om partsoffentlighed indgår nu i den ny forvaltningslov (lov nr 571 af 19. december 1985). Heri fremgår det, at enhver der er part i en sag, hvori forvaltningen har truffet eller vil træffe en afgørelse, har aktindsigt. Ved part forstås traditionelt både enkeltpersoner (fysiske personer) eller kollektiver (juridiske personer), som har en væsentlig interesse i en sags afgørelse.

Både den generelle indsigt og partsindsigten er begrænset af en række vigtige undtagelser. Ikke alle myndigheder, alle sager eller dokumenter er omfattet af loven. Undtagelserne fremgår af Justitsministeriets vejledning (Justitsministeriet 1986; se iverigt Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 104-109, von Eyben, WE, 1975, 241-247; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 133-146)

Undtagelserne fra loven giver forvaltningen vide muligheder for selv at bestemme, hvem der skal have indsigt i hvilke sager og dokumenter til hvilket formål.

Norske analyser har vist, at myndighederne praktiserer disse muligheder restriktivt. (Øvreid, R, 1984) Norske analyser har også vist, at det særligt er pressen, der anvender bestemmelserne om offentlighed. (Lorentzen, PE, 1978, 1979)

Inddragelse gennem høring

Mellem den svageste integration gennem offentlighed i forvaltningen og den stærkere gennem repræsentation i særlige forvaltningsorganer står regler om høring og klageadgang.

Vi skelner mellem to former for høring: (a) høring og klageadgang i forbindelse med afgørelse af enkeltsager eller udfærdigelse af forvaltningsakter; og (b) høring i forbindelse med udfærdigelse af forskrifter eller generelle regler. (Om sontringen i norsk forvaltningsret se Øvreid, R, 1984, 130 f)

Sontringen findes ikke i dansk forvaltningsret. Heller ikke i den nye - og første danske - almindelige forvaltningslov. (Se Nielsen, K, 1986) Her lægges alene vægt på høring i f m afgørelse af enkeltsager. (Se para 2, stk 1, para 9, stk 1 og para 19, stk 2, pkt 5)

Ved høring og klageadgang i f m afgørelse af enkeltsager, har organisationerne samme position som ved offentlighed. De kan repræsentere medlemmer, der er part i en sag. De kan også gøre det på en sådan systematisk måde, at de derved bliver egentlig repræsentant for en større gruppe af medlemmer i særlige sager. (Se eksempel herpå omkring Miljøankenævnet, Basse, EM,

1987, 59)

Hvem der har ret til at blive hørt og hvem der har adgang til at klage, fremgår sædvanligvis af de forskellige særlove. Afgrænsning af høringens omfang og af antal klageberettigede er traditionelt et vigtigt politisk spørgsmål. Gennem afgrænsningen inddrages bestemte organisationer, mens andre udelukkes. (Se eksempel på langvarig politisk strid herom i f m de forskellige miljølove, Basse, EM, 1987, 64 ff)

Ved høring i f m udfærdigelse af forskrifter eller generelle regler kan en høringsret også være pålagt forvaltningen ved lov eller ved administrative bestemmelser udstedt i medfør af lov. Den kan dog også være baseret på sædvane eller på hvad J Grønnegaard Christensen kalder "en speciell demokratisk norm". (1980, 331 ff; se også Damgaard, E 1977)

Denne norm er efter Grønnegaards opfattelse almindeligt udbredt i centraladministrationen og forudsætter, at interesseorganisationer, hvis interesser berøres i et beslutningsforløb, inddrages. Efter Grønnegaards mening er der således ingen tvivl om, at der i omfattende grad foretages høring af de væsentligste interesseorganisationer. Også hvor en sådan ikke er pålagt ved lov eller sædvane.

Der er heller ingen tvivl om, at forvaltningen ved lov eller administrative bestemmelser i stigende grad er blevet pålagt at høre organisationer før udfærdigelse af generelle regler. (Se undersøgelse fra Finland, Helander, V og Anckar, D, 1983)

En sådan høringspligt kan være pålagt ministeren overfor et råd eller nævn, hvori bestemte organisationer er repræsenterede. Den kan også være pålagt overfor en række specielt udpegede organisationer. Endelig kan den være pålagt overfor en ubestemt kreds af personer, virksomheder m v.

Pålægget kan være obligatorisk eller fakultativt. Ligeså kan det være bundet eller frivilligt, i hvilket omfang der skal lægges vægt på indkomne udtalelser. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 92 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, CA, 1984, 124 ff; von Eyben, WE, 1975, 248-250)

I alle tilfælde er der tale om en "korporativ kanal" (Rokkan, S, 1966) til den offentlige forvaltning. Ved offentlighed i forvaltningen og de forskellige hørings- og klageregler er denne kanal blevet legaliseret. Den er gjort til en pligt for forvaltningen. (Øvreid, R, 1984, 265, 300).

Organisationerne behøver ikke selv at tage initiativ, men bliver rutinemæssigt hørt. Ved klage må de dog selv tage initiativ. Deres inddragelse betyder dog ikke, at de nødvendigvis mister autonomi over for forvaltningen eller at forvaltningen mister kontrol over adgangen til de politiske beslutningsprocesser.

Øvrelid viser, at interesser der er svære eller umulige at organisere spiller en meget lille rolle ved høring. (1984, 263 ff) Hun viser også, at forvaltningen har en betydelig frihed til at vurdere, hvem der kan udpeges til part og hvilken vægt der skal lægges på udtalelser fra disse. (1984, 271)

Inddragelse gennem fast repræsentation

Fast repræsentation i særlige forvaltningsorganer udgør en stærk form for inddragelse. Med særlige forvaltningsorganer menes offentlige udvalg, råd og nævn, der sædvanligvis er korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede. (Se Christensen, B, 1958; Kristensen, O P, 1979; Basse, E M, 1987; Pedersen, O K, 1987)

Op til 1. verdenskrig var antallet af særlige forvaltningsorganer begrænset. Ved krigens start eksisterede der 18 nævn og råd i tilknytning til centraladministrationen. (Petersen, N, 1973) Under krigen opstod der en mængde kollegiale organer, der for det meste blev nedlagt igen straks efter. (Helby, P, 1981)

Først i 1930-40'erne blev der etableret en mere omfattende, stabil og vedvarende repræsentation af organisationer i administrationen. Efter 2. verdenskrig antog integrationen et stadigt større omfang. Det skete i forbindelse med statens vækst, udvidelsen af de offentlige reguleringer og den stigende organisering af befolkningen. (Valentin, F, 1980)

Fra 1946 til 1975 steg det samlede antal registrerede offentlige udvalg m v fra 413 til 668. En stigning på 62 pct. I 1946 var interesseorganisationerne repræsenteret i 187 udvalg; 1975 var de repræsenteret i 353 udvalg. En stigning på 89 pct. (Kristensen, O P, 1979; Buksti, J, 1980; Valentin, F, 1980)

Repræsentationen er koncentreret i handels-, undervisnings-, landbrugs- og arbejdsministerierne. Disse fire ministerier havde 1972 65 pct af det samlede antal udvalg og det samlede antal repræsentanter. (Fivesdal, E et al, 1979; Valentin, F, 1980)

Arbejdsmarkedsorganisationerne er over gennemsnitligt repræsenteret i arbejds- og undervisningsministeriet. Mens det samme gælder for brancheorganisationerne i handels- og landbrugsministerierne.

I over 33 pct af samtlige udvalg med organisationsrepræsentation er der mere end tre organisationer repræsenteret. Lige ved 50 pct af udvalgene har mere end to organisationer repræsenteret. Kun omkring halvdelen af udvalgene er således sammensat af mere end en organisation repræsenteret. Samtidig tyder tal fra Norge på, at kun omkring en fjerdedel af samtlige udvalg har organisationsrepræsentation overhovedet. (Hult, S R, 1987c; Brautaset, T O og Dovland, T I, 1974) Størsteparten af offentlige udvalg er interne koordinationsorganer i den offentlige forvaltning.

Det er særligt inden for ministerier, der har sociale- og reparerende funktioner (social-, kirke-, undervisnings-, miljø- og kulturministerierne), vi finder organer med kun en enkelt organisation repræsenteret. I erhvervsministerierne (landbrugs-, fiskeri-, handels- og boligministerierne samt ministeriet for offentlige arbejder) er der en kraftig tendens til repræsentation af flere organisationer. (Se Hult, S R, 1987a, 1987b; se om opdeling i ministerier i forskellige-ressorttyper, samme og Grønnegård Christensen, J, 1980)

Dette betyder dog ikke, at netop udvalgene under erhvervsministerier er paritetisk sammensatte.

Tværtimod viser Hults undersøgelse, at netop i disse ministerier finder vi den laveste procentdel paritetisk sammensatte udvalg. (Hult, S R, *ibid*) Den største findes i de sociale- og reparerende ministerier; den næststørste i de koordinerende ministerier (stats-, forsvars-, justits-, finans-, udenrigs-, indenrigs-, arbejds- og økonomiministeriet); den allerstørste i arbejdsministeriet. (Valentin, F, 1980, 144)

Alle disse tal er fra perioden 1946-1975. Nyere tal findes ikke. Siden 1970'erne er der ikke blevet indsamlet data om udviklingen i systemet af kollegiale organer og organisationernes betydning i dette. (Nørby Johansen, L og Kristensen, O P, 1983; data fra undersøgelsen er i dag tilgængelig via Dansk Data Arkiv (DDA))

Folketingets Bibliotek foretager årligt opgørelse af kommissioner, råd og nævn baseret på opgivelser fra de enkelte ministerier. (Folketingets Bibliotek, 1946-86) Indsamlingen af disse data er behæftet med store mangler. Opgivelserne mangler systematik fra år til år og fra ministerie til ministerie.

Standarden af de eksisterende data er således beskæmmende dårlig. I Norge publiceres hvert år systematiske og omfattende data. (Indsamlingen foretages af Forbruger- og Administrasjonsdepartementet og publiceres i Storingmelding nr 7 og stilles til rådighed gennem Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste; se også Hult, S R, 1983)

Selvom der ikke findes systematisk indsamlede og sammenlignelige data, kan der dog ud fra enkeltstudier konstateres en række aktuelle udviklingstræk i organisationernes inddragelse i den offentlige forvaltning:

- siden den borgerlige regerings tiltrædelse 1982 er regeringens tidligere venlige indstilling overfor organisationernes inddragelse ændret. Den borgerlige regering har dog med meget lidt held forsøgt at begrænse eller ændre organisationernes indflydelse på den politiske beslutningsproces. Til eksempel kan nævnes det industripolitiske område. (Sidenius, N C, 1986, 1987; i Norge har den konservative regering spillet ud med et mere gennemgribende og omfattende "program" mod orga-

nisationernes integration, se Stortingsmelding, nr 82, 1984-85)

- i det sidste ti år er der sket institutionelle nydannelser og en stigende integration af organisationer på nye politikområder - særligt det industripolitiske område; området mellem arbejds- og undervisningsministeriet samt på kapitalmarkedet. (Statsform og Arbejderbevægelse, 1986a, 1986c, 1986d, 1987a, 1987b)

- siden kommunalreformerne i 70'erne er der langsomt sket en opbygning af relationerne mellem organisationer og den kommunale forvaltning. Særligt fagorganisationerne har styrket deres relationer. Det samme med organisationer inden for idræt, kultur og fritid. Landbrugsorganisationerne, der traditionelt har været organisk inddraget i lokalforvaltningerne, koncentrerer sig i stigende grad om den landspolitiske inddragelse. Generelt vurderer organisationerne selv, at deres lokalpolitiske engagement er stigende. (Andersen, A, et al, 1984; Villadsen, S, 1985)

Øvrige udviklingstræk er vanskelige at fastholde. Særligt er det vanskeligt at lokalisere overordnede tendenser. Grunden hertil er ikke alene mangel på anvendelige data, men også det forhold, at organisationernes inddragelse har antaget et så omfattende omfang, er sket i så forskellige former og i det hele taget er så kompleks i sin karakter, at nogen egentlig koherent udvikling er svær at lokalisere.

Segmentering

I de sidste 25 år har det administrative apparat gennemgået store organisatoriske ændringer. Den svenske statsteoretiker Daniel Tarschys (1984) har betegnet de offentlige forvaltningers vækst og udvikling som en "revolution".

I Danmark blev problemer i administrationens opbygning og funktion første gang påpeget i denne sammenhæng i 1950'erne. (Se Bet 229 om "Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft", 1959) Siden er samordningsproblemer blevet det vigtigste tema i debatten om den administrative udvikling. (Se f.eks. Bet 743 om "Planlægningen i Centraladministrationen", 1975)

Der er på denne baggrund udviklet nye måder, hvorpå at koordinere de mange enkelt- og fritstående institutioner, som er dannet i forbindelse med organisationernes inddragelse gennem repræsentation i særlige forvaltningsorganer. I kombination med den formelle koordination af forvaltningen gennem ministerstyret er der skabt muligheder for en funktionel samordning af administrationens mange institutioner.

Blandt eksempler på en sådan funktionel samordning kan nævnes det politiske systems segmentering eller sektorisering.

Et segment består i en afgrænset og specifik politisk

arena, hvor et givet antal aktører (politikere, embedsmænd, organisationsrepræsentanter, forskere og samfundsdebattører) rutinemæssigt er engagerede.

Et segment opbygges typisk omkring en række korporativt sammensatte, kollegialt opbyggede, offentligt myndige, men ellers gensidigt selvstændige institutioner.

Et segment udvikles dog først, når der gradvist udvides en sådan fælles problemopfattelse og løsningsstrategi, og over tid udvikles et sådant sæt af procedurer og rutiner, at der mellem de ellers selvstændige institutioner etableres normative og ressourcemæssige afhængigheder. (Olsen, J P, 1978, 72, 88 ff; 1980, 221, 250 ff; 1981, 494; Egeberg, M et al, 1978, 122 ff, 130 f)

Til studiet af sektorisering har skandinaviske forskere fundet inspiration i den amerikanske diskussion om "iron triangles" og "sub-governments". (Se oversigten, Jordan, A, 1981; Benson, J K, 1981; Damgaard, E, 1981; Damgaard, E og Eliassen, K, 1979; Olsen, J P, 1981.)

Den skandinaviske forskning synes dog i det mindste at have fulgt to retninger: den norske og den danske. Den norske har været præget af brede, procesagtige analyser af segmenteringsprocesser. Den danske har derimod fulgt en mere snæver, statisk og funktionelt orienteret retning.

I den norske magtudrednings publikationer defineres et segment som et helt miljø, der ikke bare hviler på inddragelse gennem offentlighed, høring og repræsentation, men foruden at involvere politikere, embedsmænd og organisationsrepræsentanter involverer det også journalister, samfundsdebattører, forskere m v, der gennem formulering, systematisering og udbredelse af problemopfattelser danner afgrænsede meningssammenhænge.

I danske publikationer bliver et segment derimod beskrevet ved rutinemæssige relationer mellem organisationer, centraladministration og lovgivningsmagt og ved de bestemte (f.eks. uddannelsesmæssige) egenskaber som repræsentanter fra disse er i besiddelse af. Resultaterne fra de danske analyser synes at underbygge påstanden om det politiske systems segmentering i en snæver forstand.

- Organisationsundersøgelser har vist, at særligt arbejder- og arbejdsgiverorganisationer samt brancheorganisationer deltager kontinuerligt og rutinemæssigt i arbejds-, landbrugs-, handels- og fiskeriministerierne. Funktionær- og tjenestemandorganisationer derimod har den mest intense kontakt med ministerier, der varetager forskellige former for offentlige serviceydelser og levering af offentlige goder. (Buksti, J og Nørby Johansen, L, 1979a, 1979b; Buksti, J, 1980; Sidenius, N C, 1982, 1984)

- Undersøgelser af centraladministrationen fremhæver, at der er en delvis sammenfaldende specialisering mellem ministerier og væsentlige interesseorganisationer, og at der gennem oprettelse af stående udvalg kan iakttages en tendens til samme specialisering i Folketinget. (Damgaard, E, 1977; Grønnegård Christensen, J, 1980)

- Analyser af offentlige udvalg viser, at organisationerne har en fremtrædende placering i udvalg vedrørende arbejdsmarkeds- og erhvervs politik. Kommunale og andre repræsentanter fra offentlige institutioner bliver i stigende grad inddraget i ministerier, der producerer offentlige tjenesteydelser. Embedsmændene er stærkt repræsenterede, medens politikernes repræsentation både absolut og relativt er faldende. (Jarlov, C et al, 1979; Kristensen, O P, 1979; Nørby Johansen, L, 1984; Fivesdal, E et al, 1979)

- Studier i lovgivningsprocessen har endelig påvist, at der er forskelle på graden af segmentering alt efter lovforslagets karakter. Organisationerne inddrages eller søger sjældent at blive inddraget ved beslutning af skattepolitiske forslag. Omvendt ved beslutning af arbejdsmarkeds- og erhvervs politiske forslag. Der er en meget bred og almindelig udnyttelse af forskellige kanaler (kommissioner, høring, folketingsudvalg, henvendelser til administrationen) til lovgivningsprocessen. Der er dog en karakteristisk forskel på, hvilke organisationer der i hvilket omfang og på hvilket niveau anvender hvilke kanaler. (Damgaard, E og Eliassen, K, 1978, 1979, 1980; Damgaard, E, 1981)

Erik Damgaard har konkluderet de nævnte undersøgelser (yderligere undersøgelser, se Beck Jørgensen, T, 1981; Ibsen, M, 1980; Kristensen, O P, 1981; Buksti, J, 1983) Han hævder, at undersøgelserne fastslår, at der "generelt betragtet er en klar tendens til, at (formentlig) særligt interesserede aktører optræder i særlig høj grad på givne interesseområder". (Damgaard, E, 1981, 407; se også Buksti, J, 1981, 27f; Grønnegård Christensen, J, 1980, kap 7)

Samtidig fremfører Damgaard, at ingen undersøgelse har vist en "total" segmentering. I det omfang der findes "trekanter" af politikere, embedsmænd og organisationer er de heller ikke "jernhårde". Intet område er totalt segmenteret.

De danske forskningsresultater synes mao at bekræfte, at der er sket en delvis segmentering af det politiske system. Forskellige aktører er i forskellig grad blevet repræsenteret i retligt kompetente institutioner, hvorved de er blevet bundet til hinanden gennem sædvanemæssig praksis eller rutinemæssig adfærd.

Analyserne har dog en begrænset udsagnskraft. De indeholder ikke studier af konkrete beslutningsprocesser. (Bogason, P, 1983, 28-32) Ej heller studier af, hvor

stabile segmenter er. (Eliassen, K, 1982) Endelig studerer de ikke selve segmenteringsprocessen, og således heller ikke de forskellige aktørers integration i et segment over tid.

Den dynamiske skabelse af segmenter kan studeres som en diskret og pragmatisk proces, hvorigennem der dannes meningssammenhænge, skabes institutionelle arrangementer og etableres økonomiske og personelle afhængigheder. (Benson, J-K; 1981, 15-32)

Den norske magtudredning har kun i mindre grad beskrevet sådanne konkrete processer. (Grahn, T, 1983; Lindensjø, B, 1984) I Danmark er der gjort forsøg på at analysere, hvordan bestemte meningssammenhænge er blevet skabt og omsat til institutioner, der kan indgå i segmenter. (Pedersen, O K, 1986, Petersen, J, 1985, Statsform og Arbejderbevægelse, forskellige titler)

I disse analyser bliver segmenteringsprocessen opdelt i fem analytiske dele:

- (1) Formulering af en bestemt problemopfattelse og løsningsstrategi;
- (2) Omsættelse af denne til en systematisk opbygget og logisk sammenhængende sprogkode;
- (3) Udbredelse af koden gennem holdningsbearbejdelse;
- (4) Oprettelse af institutioner ved lov, delegation eller privat aftale;
- (5) Udvikling af normative spilleregler og administrative rutiner; skabelse af symbolske ritualer, personlige relationer samt økonomiske afhængigheder.

Vi kan tage "den aktive arbejdsmarkedspolitik" til eksempel. (Petersen, J, 1985) Segmenteringsprocessen kan her spores tilbage til 1950'erne. På dette tidspunkt sker der en ændring i opfattelsen af arbejdsmarkedspolitikken fra at være en socialpolitisk hjælpeforanstaltning til at være et vigtigt led i den samfundsøkonomiske konjunkturpolitik.

Segmenteringen forløber over 20-25 år. Den foregår altså ikke på een gang. Ej heller gennem en forudtillet plan. Den er formuleret, omsat, udbredt og dernæst institutionaliseret og udviklet gennem en diskret og pragmatisk læreproces.

Der er tale om en proces, der langvarigt men fortløbende er foregået i og gennem institutioner.

(ad 1) Formuleringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik skete særligt i Arbejdsmarkedskommissionen. Denne blev nedsat 1949 og sammensat af repræsentanter fra regering, partier, interesse- og erhvervsorganisationer, samt forskere fra universitetet. Gennem diskussioner og forhandlinger udviklede kommissionen en opfattelse af en sammenhæng mellem inflation, løn og beskæftigelse. Arbejdskraftens bevægelighed blev udpeget til et samfundsøkonomisk problem.

(ad 2) Omsættelsen af denne problemopfattelse til

sprogkode skete gennem debatter i den socialpolitiske og den nationaløkonomiske forening, samt gennem projekter udført af Socialforskningsinstituttet og afhandlinger publiceret fra Københavns Universitet. Her blev bevægelighed og samfundsøkonomi koblet logisk sammen; gjort til en systematisk opbygget og metodisk underbygget diskurs.

(ad 3) Udbredelsen af sprogkoden skete gennem udgivelse af betænkninger, artikler publiceret i de nævnte foreningers tidsskrifter; debatter og forhandlinger i Folketing, organisationer og partier, samt gennem avisreferater og samfundsdebat i det hele taget. Fra 1958 ændres Arbejdsmarkedskommissionen fra et ikke-permanent udvalg til et permanent råd, Arbejdsmarkedsrådet. Samtidig fik det til opgave at føre en systematisk oplysningskampagne for udbredelse af diskursen. Der blev oprettet et blad, arrangeret konferencer etc.

(ad 4) Institutionaliseringsen blev designet af en række kommissioner nedsat sidst i 1950'erne (Kommissionen vedr uddannelse af ikke-faglærte, 1957, Embedsmandsudvalg til undersøgelse af arbejdsanvisningens struktur, funktion og virkemidler, 1962). Fra midten af 1960'erne begyndte en omfattende institutionalisering af arbejdsformidlingen og erhvervsuddannelserne. (Andresen, A, 1984; Petersen, J, 1985) På arbejdsformidlingssiden blev der skabt det kollegiale hierarki mellem Landsarbejdsnævn og de regionale Arbejdsmarkedsnævn.

(ad 5) Udviklingen af arbejdsdeling og ressourcemæssig afhængigheder skete internt i og mellem disse institutioner: enkeltsager afgøres ved forhandlinger; der formuleres indstillinger til ministeren samt besluttes hvorledes at koordinere og planlægge underordnede kollegiale organer. Der opbygges sekretariater. Der sker en administrativ retsdannelse. Der udvikles rutiner og ritualer. En fast kerne af personel dannes.

På denne måde bliver et problem institutionaliseret og et segment konstitueret. I hele processen har organisationer, administration, Folketing og mange andre aktører været integreret. De har været med til at lægge politik, udvikle diskurser, føre kampagner, indgå i forhandlinger og udvikle normative ordner og symbolske ritualer.

Organisationerne har ikke blot været formelt inddraget, men også funktionelt engagerede. Gennem at skabe institutioner i billedet af egne interesser og dernæst udnytte dem til varetagelse af særlige formål, er de blevet funktionelt integreret i dannelse og udvikling af et segment.

I denne segmenteringsproces kan vi skelne mellem forskellige institutionstyper:

– Policy-institutioner, der formulerer problemopfattelser og løsningsstrategier. (Arbejdsmarkedskommissionen, f eks).

– Diskurs-institutioner, der omsætter problemer til metodisk underbygget og koherent sprogkode. (National Økonomisk Forening, f eks)

– Kampagne-institutioner, der udbreder koden gennem holdningsbearbejdelse. (Arbejdsmarkedsrådet, f eks)

– Forhandlings-institutioner, der ved kompromis skaber aftaler og fremfører disse i egenskab af rådgivning til minister, forvaltningsafgørelser overfor borgere, henstillinger og anbefalinger til organisationer etc. (Landsarbejdsnævnet, f eks)

Ikke alle korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede institutioner deltager selvstændigt i segmenteringsprocesser. Vi har beskrevet segmenteringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik fra 1950'erne. Vi kunne lige såvel have beskrevet segmenteringen af socialpolitikken fra 1960'erne (Statsform og Arbejderbevægelse, 1985a) eller industripolitikken fra 1970'erne. (Statsform og Arbejderbevægelse, 1985b, 1986b)

Eksemplerne viser, at et segment bliver til over tid; at grænserne mellem segmenter kan være flydende; at kun nogle få politikområder danner segmenter og at ikke alle segmenter er lige institutionaliserede. Segmenter dannes, ændres og nedbrydes. Det sker til stadighed gennem konflikter.

Netværk

Den funktionelle integration af organisationer har således antaget karakter af segmenter. Der er dog også udviklet andre – og mere komplekse – måder at koordinere enkelt- og fritstående institutioner på. Vi kalder sådanne måder institutionelle netværk. (Pedersen, O K, 1985, 56 ff, 1986)

Ved segmentering koordineres en række korporativt sammensatte, kollegialt opbyggede, offentligt myndige, men ellers formelt set gensidigt selvstændige institutioner. Institutionerne indgår i en enkelt eller flere ministres ressortområde og er således direkte eller indirekte underlagt dennes indflydelse.

Institutionelle netværk er ikke underlagt nogen ministers direkte eller indirekte indflydelse. Her integreres såvel offentlige, semi-offentlige som privat oprettede og gensidigt sammensatte institutioner.

I segmenter sker koordineringen af de mange institutioner på flere måder: kommunikativt gennem opbygning af en fælles meningssammenhæng; autoritativt gennem segmentets placering under et eller flere ressortområder; ressourcemæssigt gennem fordeling af budgetmidler og personalemæssigt gennem rotation eller uformelle personkontakter.

I netværk finder koordineringen sted gennem en kommunikativ frembringelse af gensidig forståelse. Dette sker ikke alene gennem frembringelse af en fælles

meningssammenhæng. Det sker også gennem dannelse af procedurer for kompromistvang, mægling og forlig ved indgåelse af aftaler.

Netværksbegrebet er de senere år blevet vidt og bredt anvendt. Således inden for organisationsteorien, (se oversigt Aldrich, H og Whetten, D A, 1981, 385 ff), erhvervsøkonomien (Hägg, I og Johanson, J, 1982; Hammarkvist, K O, et al, 1982) den institutionelle økonomi, (Hérnes, G, 1978; North, D 1971) Institutionel historieteori, (Willke, H, 1986; Pedersen, O K, 1985, 1986) segmenteringsteori, (Benson, J K, 1975, 1981; Damgaard, E, 1981) og korporatisme-debatten (Kastendiek, H, 1981; Lembruch, G, 1984) Desuden også inden for industriel markedsføring, innovationsstudier, i analyser af regionale erhvervsstrukturer etc. (Se f.eks. Johannisson, B og Spilling, O R, 1985; Lund, R og Rasmussen, J G, 1986; Kühn Pedersen, M, 1987)

Det er karakteristisk for de fleste af disse teorier, at netværksbegrebet anvendes metaforisk frem for analytisk. Komplekse relationer og interaktioner søges billedliggjort ved et fletværk af løsere eller stærkere tråde.

Her vil det blive anvendt til at beskrive en afgrænset og specifik politisk arena, hvor offentlige, semi-offentlige og private institutioner kontinuerligt er engagerede, og hvor de – inden for såvel offentlig- som privatretlige grænser – har udviklet sådanne institutionelle procedurer for kommunikativ vedtagelse af problemopfattelser og løsningsstrategier, at ellers gensidigt autonome institutioner kan koordineres.

Vi kan tage indkomstpoltikken til eksempel. (Pedersen, O K, 1985, 1987) Dannelsen af netværk kan her føres tilbage til 1950'erne. På det tidspunkt blev efterkrigstidens vigtigste samordningsproblem udpeget. (Se Bet 154 om "Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik", 1956) Problemet blev formuleret således:

– Hvordan at styre løndannelsen inden for samfundsøkonomiske rammer uden at det sker ved en statslig lønfastsættelse, men med respekt for organisationernes og virksomhedernes autonomi? (Bet 154, 12–18, 32–33)

Netværksdannelsen forløb over 25 år. Den indkomstpoltiske opfattelse blev formuleret, omsat, udbredt, institutionaliseret og udviklet parallelt, først med den aktive arbejdsmarkedspolitik, senere med den statslige udgiftspolitik.

En lang række forskellige institutioner dannes i denne proces. Akkurat som i forbindelse med segmentering kan de opdeles i følgende institutionstyper:

– Policy-institutioner. (kommissioner og udvalg, Det Økonomiske Råd og Budgetdepartementet under Finansministeriet).

– Diskurs-institutioner. (universiteter, de økonomiske viismænd, økonomiske sekretariater).

– Kampagne-institutioner. (Det Økonomiske Råd, Budgetdepartementet, cheføkonomer i organisationer, banker og sparekasser m v).

– Ad-hoc institutioner. (To- eller trepartsforhandlinger mellem regering og organisation(er)).

– Forhandlings-institutioner. (centrale og decentrale udvalg mellem organisationer, tillidsmands-institutionen m v).

– Førligs- og sanktionsinstitutioner. (Førligsmands-institutioner, Arbejdsretten, mæglings- og voldgiftsinstitutioner).

Det vigtigste træk ved disse institutioner er:

– at der gennem institutionelle nydannelser frembringes mulighed for at formulere og udbrede forestillinger, systematisere og udvikle dem til diskurs;

– at der samtidig skabes institutioner og gennemsættes institutionelle procedurer, der sikrer kompromistvang ved forhandlinger mellem mange gensidigt selvstændige aktører;

– at der inden for de normative rammer sat af den indkomstpoltiske opfattelse og de institutionelle restriktioner sat af procedurer og regler, frembringes en kompleks form for "forhandlingsspil";

– at dette forhandlingsspil baserer sig på kommunikative fremfor autoritative vedtagelser og typisk udmøntes i politisk og moralsk bindende aftaler fremfor privat- og offentligretlige kontrakter og afgørelser.

I forhandlingsspillet deltager mange typer af institutioner (regering, parlament, forvaltning, policy- og kampagneinstitutioner, forhandlings- og sanktionsinstitutioner, organisationsinterne forsamlinger m v). Disse er befolket af mange typer repræsentanter (ministre, embedsmænd, eksperter, fuldmægtige, organisationsrepræsentanter m v). Til sammen styrer og planlægger de løndannelsen.

Denne styring og planlægning finder ikke sted gennem et organisatorisk hierarki, en centralt udvirket og retsligt bindende plan eller gennem et prissystem. Den sker derimod gennem institutionaliserede procedurer for kommunikativ vedtagelse af, hvilke indkomstpoltiske problemer, mål og midler at udpege, forhandle og implementere.

Det er et karakteristisk træk ved indkomstpoltikkens formulering og udbredelse at denne er sket som en institutionel læreproces. Der er sket – og sker til stadighed – en fortløbende erfaringsdannelse med anvendelse af indkomstpoltik som et økonomisk-politisk redskab. (Pedersen, O K, 1987)

Det er netop dannelsen af de mange kampagneinstitutioner, (Det Økonomiske Råd, Budgetdepartementet, økonomiske sekretariater i interesseorganisationer, banker og sparekasser m v) der har gjort det muligt at opsamle og formulere erfaringer, dvs gennemføre in-

stitutionelle læreprocesser.

Kampagner består ikke alene i, at sætte en bestemt opfattelse af den økonomiske situation på dagsordenen. De består heller ikke udelukkende i, at formulere eller konstruere erfaringer med tidligere anvendelse af økonomisk-politiske redskaber. De består måske først og fremmest i at skabe sprog eller diskurser.

Gennem opsamling af erfaringer sker der en formulering af disse. Prognoser falsificeres. Konsekvensberegninger modificeres. Sammenhænge mellem fænomener afkræftes. Tidligere problemstillinger og allerede afprøvede midler bliver gjort "ugyldige", men danner samtidig grundlag for "opdagelse" af nye.

Der formuleres således nye problemer, skabes alternative midler. Der dannes i det hele taget nye begreber og begrebssammenhænge til formulering af disse. Den indkomstpolitiske opfattelse søges konstant gjort til et rationale for forståelse af og forklaring på aspekter ved samfundets økonomiske relationer, problemer og udviklingslinier. Forestillingen gennemgår en stadig rationaliseringsproces. (Habermas, J, 1982)

Denne proces er ikke sket "over natten". Ej heller gennemført af en enkelt person eller aktør. Den er sket over mere end 30 år og gennem policy- og kampagnekampen mellem en lang række partier, interesseorganisationer og administrationen.

I processen er også indgået en dannelse af gensidig forståelse. Denne er heller ikke formuleret ved et enkelt møde eller mellem nogle få præcist udpegede aktører. Tværtimod er der foregået en læreproces, hvor nogle aktører har formået at give sprog til erfaringer, som andre har overtaget eller er blevet tvunget til at overtage.

Formuleringen og udbredelsen af en bestemt meningssammenhæng har forudsat og er blevet fulgt op af institutionelle ændringer og nydannelser. Ovenfor ere disse institutioner opremset. De er alle oprettet ved retlige handlinger. Enten gennem lov, bekendtgørelse, almindelig beføjelse hertil eller gennem privatretlig aftale eller overenskomst.

Beslutninger truffet i disse institutioner antager – typisk set – ikke form af forvaltningsafgørelser eller indstillinger til ministeren. De har sjældent offentligretlig status overhovedet.

Enten binder de kun politisk (såsom henstillinger fra regeringen eller aftaler med denne), eller moralsk (såsom køreplaner eller centralt aftalte lønrammer); eller overfor specialdomstole (såsom Hovedaftale og overenskomster overfor Arbejdsretten), eller overfor foreningsvedtægter (såsom forholdet mellem medlem og forening).

De retlige grænser er absolut mangeartede og deres kombination til det yderste kompleks. Institutionelle

netværk samordner beslutninger truffet i institutioner underlagt forskelligartede retlige grænser: offentligretlige, aftaleretlige, arbejdsretlige og foreningsretlige.

Koordinationen finder således ikke sted gennem udløvelse af nogen overordnet myndighed. Der kan ikke være tale om nogen hierarkisk opbygget proces baseret på bindende og sanktionerbare ordre afgivet centralt og gennemsat lokalt.

Koordinationen sker derimod, når der er skabt betingelser for, at et forhandlingsspil mellem gensidigt autonome parter, placeret i forskellige institutioner, kan foregå ud fra en indkomstpolitisk problemopfattelse, som parterne selv har kontrollen over (via policy- og kampagneinstitutioner), og som de selv kan implementere (via ad-hoc-, forhandlings-, sanktions- og forligsinstitutioner) inden for de grænser kombinationen af de mange retsformer sætter. (Pedersen, O K, 1986; Willke, H, 1986)

Med andre ord: koordinationen sker ikke autoritativt, men gennem kommunikativ frembringelse af gensidig forståelse. I denne kommunikationsproces indgår politikdannelse, kampagner, forhandlinger, forlig, mægling, voldgift og afgørelse ved dom.

Eksempler på sådanne institutionelle netværk er sjældne. Vi har beskrevet det indkomstpolitiske netværk. Derudover kunne vi have beskrevet budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner (Bundgård Nielsen, A, 1985; Statsform og Arbejderbevægelse, 1985c)

Eksemplerne viser, at netværk er skabt over tid; at de skaber mulighed for koordination mellem stat og kommuner og over grænsen mellem privat og offentlig; at de er komplekst opbyggede og konstant ustabile og at eksemplerne er få og stærkt tidsbegrænsede. Netværk dannes langsomt, ændres konstant og nedbrydes hurtigt.

Retsstaten

Organisationernes integration i den offentlige forvaltning har skabt en konflikt. Integrationen har skabt et skisma mellem det retsstatslige ideal for statens opbygning og funktion og den faktiske måde hvorpå beslutnings- og forvaltningsprocesser foregår.

Hvilke effekter har organisationernes inddragelse haft på forvaltningens formelle opbygning og funktion? Hvilke effekter har det politiske systems segmentering og dannelsen af institutionelle netværk haft?

For at besvare disse spørgsmål skal vi se på to grundlæggende principper i det retsstatslige ideal:

– For det første princippet om den offentlige forvaltnings placering i den politiske orden. (Grundlovens, para 3, stk 2.) Vi skal sammenstille dette princip med påstanden om, at antallet af retsdannende institutioner

uden for det almindelige over-/underordningsforhold og dermed udenfor ministerens direkte indflydelse er stigende.

– For det andet det såkaldte legalitetsprincip, som vi stiller op overfor påstanden om, at anvendelsen af stadig flere særlige forvaltningsorganer indebærer et stadig mere indirekte krav om lovmæssighed i forvaltningen.

Det retsstatslige ideal er blevet formuleret på mange måder. Det har også en lang historie bag sig. Idehistorisk kan idealet føres helt tilbage til 1600=1700 tallets politiske filosofi og tankerne om individuel frihed for statslig tvang.

Hver nation har udviklet sin egen kulturbestemte opfattelse af retsstat. Ligeså er det retsstatslige ideal til enhver tid til revision. Det er således svært – måske umuligt – at give en entydig eller alment accepteret definition på retsstat. (Maus, I, 1986; Dalberg-Larsen, J, 1984; Krarup, O, 1987)

I denne artikel henholder vi os til et formelt retsstatsbegreb. Et sådant formuleres typisk i dansk statsforfatnings- og forvaltningsret.

I det formelle retsstatsideal lægges der sædvanligvis vægt på den parlamentariske styringskæde. (Olsen, J P, 1978, 22 ff) Kæden har fire led: folket overfor folkets repræsentanter; folkevalgte overfor regering; regering overfor forvaltning og forvaltning overfor borgere.

Alle fire led er hægtet sammen gennem den konstitutionelle fordeling af magt mellem den lovgivende-, udøvende- og dømmende magt. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 15 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 26 ff; Christensen, B, 1980, 35 ff, 245)

Det bærende princip i det retsstatslige ideal er folkets suverænitet. Folkesuveræniteten virker gennem det repræsentative styringssystem. Ifølge det formelle retsstatsbegreb er der således fire afgørende aspekter ved det retsstatslige ideal:

(1) Parlamentets magt udspringer af folkets suverænitet.

(2) Der gives normative og formelle regler for magtfordeling mellem de politiske institutioner.

(3) Der sættes retlige grænser for forvaltningens virksomhed overfor borgere.

(4) Der skabes og søges konstant sikret et frihedsrum for den enkelte borger eller kollektiver heraf i forhold til staten.

Adskillelsen mellem stat og privatsfære er således det centrale i det formelle retsstatsbegreb. Grænserne mellem statslig myndighed og det private frihedsrum skal være entydige; indgreb i frihedsrummet må kun ske på bestemte, almene og på forhånd givne betingelser. (Dalberg-Larsen, J, 1984)

Det er i den almindelige forvaltningsret vi finder den

juridiske beskrivelse af såvel de retlige principper som af gældende ret for disse betingelser. (Om begrebet gældende ret, se Ross, A, 1971, 40 ff.)

De forvaltningsretlige regler gælder for forvaltningens organisation, dens funktion, samt for sagsbehandlingen og dens lovmæssighed og kontrol. Disse regler gælder – i modsætning til de specielle forvaltningsretlige discipliner (social-, miljø-, skatte- og kommunalretten) – for al forvaltningsvirksomhed – eller for store dele heraf.

De forvaltningsretlige regler er forholds- og kompetencenormer, der overfor domstolene angiver hvilke myndigheder, der i hvilke faktiske sammenhænge må anvende hvilke magtbeføjelser til at fremme hvilke eller hvilket formål.

Den almindelige forvaltningsret er således den systematiske fremstilling af de gældende retlige grænser for forvaltningens virksomhed over for borgere og kollektiver. Disse grænser trækkes af domstolene og andre myndigheder og begrundes ud fra en metodisk tilrettelagt fortolkning af lov, doms- og administrativ praksis samt af de såkaldte almindelige retsgrundsætninger.

I det retsstatslige ideal udgør forvaltningen ikke nogen selvstændig del. Det indgår tværtimod i en magtfordeling med både Folketing og domstole. I denne fordeling forudsættes forvaltningen at være et teknisk neutralt element uden nogen selvstændig magt ved fastlæggelse og gennemsættelse af den offentlige politik.

Det forfatningsretlige grundlag for regulering af forholdet mellem Folketing og forvaltning findes særligt i Grundlovens para 3. I følge denne, stk 2, er den udøvende magt hos Kongen – i dag ministrene.

Folketingets styring af forvaltningen sker i kraft af krav til forvaltningsvirksomhedens retlige grundlag. Blandt disse er legalitetsprincippet. (Krarup, O, og Mathiassen, J, 1976, 53; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 55 f, 169–179; Inst for Offentlig Ret, 1979, 131–167; Christensen, B, 1980, 31, 35–42, 239–244; 1985, 27–29; Sørensen, M, 1977, 203, 210, 363)

Den mest konsekvente udmøntning af legalitetsprincippet går ud på, at alt hvad forvaltningen foretager sig overfor borgere og virksomheder kræver hjemmel i lov vedtaget af Folketinget. (Ross, A, 1966, 419–426) En mindre krævende – men mere almindeligt accepteret – udlægning fastslår, at ikke alt forvaltningen foretager sig kræver hjemmel. Kravet stilles alene til indgreb i borgernes "frihed" og "ejendom". (Sørensen, M, 1977, 203 f, 211 f, afsnit IV)

I det retsstatslige ideal er det administrative apparat ikke alene underlagt legalitetsprincippet, men udgør også en enhed. Forvaltningen er underlagt en ministers ledelse. Ministeren er både administrativ og politisk chef.

Forvaltningsretten fastholder ideen om forvaltningens enhed, men understreger det stigende antal afvigelser. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 15 f, 21, 41 ff; Inst for Offentlig Ret, 1979, 21 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 22, 27 ff, 65, 74 ff; Andersen, P, 1946, 1-5, 62; Christensen, B, 1980, 140-172)

Kravet om forvaltningens enhed er et ideal. Ligeså er kravene knyttet til legalitetsprincippet. Som sådan er idealet en preskriptiv beskrivelse. På den ene side er det en målestok i forhold til hvilken forvaltningens faktiske opbygning og funktion kan vurderes. På den anden side er det et pålæg om, hvordan den politiske orden bør eller skal organiseres og afgrænses.

Mellem idealet og den faktisk forekommende opbygning og funktion vil der altid være forskel. Mellem ideal og realitet kan der opstå spænding. (Christensen, B, 1980, 239) Organisationernes integration med den offentlige forvaltning har medført en sådan.

Folketinget har delegeret myndighed til et stort antal korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede organer. Der er dannet en lang række organer, der er mere eller mindre uafhængige af ministeren. Fremfor at danne en enhed, er forvaltningen blevet multi-centreret.

Som sådan har Folketinget begrænset ministerens indflydelse på den organisatoriske opbygning af hans ministerium. Sådanne begrænsninger kalder vi:

I. Begrænsninger gennem delegation af formel myndighed.

I tilslutning til forvaltningens multi-centrering er legalitetsprincippet blevet "udvandet". Det er Folketinget der generelt bestemmer forvaltningens virksomhed. Og det er kun inden for de grænser lovgivningen sætter, at forvaltningen selv kan bestemme sin virksomhed.

Til gengæld udvides disse grænser. Folketinget har delegeret udvidede bemyndigelser til de mange korporative organer. Det er sket gennem anvendelse af særlige former for love (fuldmagtslove, rammelove m v) eller særlige former for delegation (planer, retten til at skønne m v). Der er en tendens til, at forvaltningen i stigende grad træffer afgørelser som kun indirekte finder hjemmel i lov. Der er skabt en udstrakt hjemmelskæde.

Som sådan har Folketinget også begrænset ministerens indflydelse på afgørelser, der træffes under hans ressort. Sådanne begrænsninger kalder vi:

II. Begrænsninger gennem udvikling i det retlige grundlag.

Begrænsninger I

Siden 1945 er det i Danmark blevet normalt at Folketinget selv beslutter at oprette fristående og myndige

organer – eller at give en minister bemyndigelse hertil. (Om kollegiale organers historie, se Petersen, N, 1973, 212 ff.)

Sådanne permanente udvalg kan alene oprettes ved lov. Uden hjemmel i lov kan ministeren heller ikke afgive nogen retlig myndighed til disse.

Siden 1. verdenskrig er det ligeledes blevet almindeligt accepteret, at ministre opretter korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede udvalg til at bistå ved gennemførelse af lov.

Til sådanne interne, ikke-permanente udvalg kan ministeren ikke afgive nogen retlig myndighed. Det står ham frit at afgøre hvilke spørgsmål udvalgene skal behandle.

Grænsen mellem permanente og ikke-permanente (selvstændige og ikke selvstændige) udvalg er flydende. Der er mange mellemformer.

Vi kan sondre mellem fire forskellige typer på kollegiale organer: (se andre kategoriseringer, Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 50 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 76-78, 84; Inst for Offentlig Ret, 1979, 31-34, 38; Christensen, B, 1958, 55-63; Kristensen, O P, 1979, 74-79; Petersen, N, 1973, 229-249; Johansen, L N, 1984, 13)

- ikke-permanente, ikke-selvstændige udvalg;
- permanente, selvstændige organer;
- administrative nævn;
- domstolslignende nævn.

Ikke-permanente udvalg:

Udvalgene oprettes administrativt på initiativ af en forvaltningsmyndighed. Det står også denne frit at afgøre, hvilke spørgsmål udvalget skal forelægges.

Udvalgene er generelt blevet tildelt tre funktioner: (1) at være lovforberedende eller problemudredende kommissioner; (2) at forhandle, koordinere og evt planlægge relationer mellem ministerier indbyrdes eller mellem disse og kommunerne; (3) at inddrage sagskyndige til rådgivning ved afgørelse af enkeltsager eller som konsulenter ved større planlægnings-, udrednings- eller analyseprojekter.

Permanente råd:

Disse er oprettet ved lov. Heraf fremgår det normalt, hvilke spørgsmål de skal forelægges. Ministeren kan ikke instruere et selvstændigt råd til at træffe en konkret beslutning. Ej heller kan han føre et almindeligt tilsyn. (Sørensen, M, 1977, 133 f; Christensen, B, 1958, 193 ff.) Kun med særlig lovhjemmel kan han omgøre et nævns afgørelse. Ministeren er i almindelighed forpligtet til at høre rådene, men ikke i almindelighed til at lægge deres udtalelser til grund for beslutninger.

Ministerens indflydelse er således begrænset til en udnævnelsesret, til beføjelser overfor egne repræsentanter og til en almindelig ret til oplysninger fra organet.

Bredt set kan man skelne mellem to funktioner: (1) at rådgive ministeren, eller at indstille til afgørelse hos denne; at udvirke planer, eller at udstikke overordnede politiske retningslinier (Arbejds miljørådet, Erhvervsuddannelsesrådet, Teknologirådet); (2) at indgå i et kollegialt hierarki, hvor det øverste organ har såvel rådgivende kompetence overfor ministeren, som koordinerende eller evt administrerende, planlæggende og kontrollerende funktion overfor underliggende kollegiale organer. (Landsarbejdsnævnet ift Arbejdsmarkedsnævnene f.eks.)

Administrative nævn:

Disse svarer i vidt omfang til almindelige forvaltningsmyndigheder. De behandler ansøgninger, tildeler tilladelser, uddeler pengeydelse. De afgør m a o enkelt-sager eller indstiller sådanne til afgørelse ved en kompetent myndighed. Hvor nævnet har omfattende sekretariatsopgaver er der sædvanligvis oprettet direktorater til varetagelse af disse (Monopoltilsynet, der er sekretariat for Monopolrådet). Grænsen mellem permanente råd og administrative nævn er usikker. Der findes blandingsformer. (Landsarbejdsnævnet f.eks)

Domstolslignende nævn:

Disse afgør tvister mellem borgere (Forbrugerankenævnet, f.eks) eller mellem borgere og forvaltning (Landskatteretten, f.eks). Nævnene fungerer ofte som ankeorganer og kan som sådan indgå i et hierarki af ankeorganer. Deres retspraksis har præjudikatlignende virkning. Afgørelser herfra kan sjældent føres videre til de almindelige domstole. Eksemplerne på sådanne nævn er mange: Monopolankenævnet, Den Sociale Ankestyrelse, Overfredningsnævnet, Miljøankenævnet etc.

De domstolslignende nævn kan være vanskelige at adskille fra de såkaldte specialdomstole. Specialdomstolenes afgørelser er almindeligvis gennemtvungelige ved politi og foged; deres medlemmer nyder tillige en uafhængighed, der svarer til de almindelige dommeres. Blandt specialdomstole kan nævnes Arbejdsretten, Boligretten, Sø- og Handelsretten.

Gennem delegation af myndighed til sådanne nævn og råd har Folketinget begrænset ministerens indflydelse på sit eget ministeriums opbygning. Ministeren har fået begrænset sin almindelige ret til at bestemme hvilke organer, der skal oprettes inden for hans ressort. Han har også fået begrænset sin almindelige ret til at bestemme hvilke organer, der skal oprettes inden for

hans ressort. Han har også fået begrænset sin ret til at bestemme, hvordan sådanne organer skal sammensættes, hvem der skal have adgang til at blive hørt og til at klage; hvordan sagsbehandlingen skal ske hos de administrative instanser og hvordan kontrol og tilsyn skal tilrettelægges.

Hvilket omfang denne begrænsning generelt har taget kan ikke siges. Der findes ikke analyser af, hvilke begrænsninger der ad denne vej er lagt på den enkelte minister. Den må generelt være betydelig og i enkelt tilfælde stor.

Det er sædvanligvis i spørgsmålet om et organs sammensætning, at Folketinget binder ministeren. Det er da også omkring dette de mest afgørende politiske kampe udspilles. (Se Basse, E M, 1987, 64 ff.)

Samtidig betyder dannelsen af segmenter og netværk, at ministeren alene bliver en enkelt ud af flere aktører, der indgår i et forhandlingsspil. Delegationen af myndighed til organisationer har måske ikke formelt men i stigende grad reelt gjort ham til en blandt flere ligestående.

Generelt kan vi påstå: at der er en tendens til at organisationerne i stigende grad regulerer egne eller fælles handlinger inden for lovbestemte men brede rammer.

Organisationerne har inden for den offentlige forvaltning fået udstykket handlerum, hvorfra de i samspil med – eller selvstændigt i forhold til – ministeren kan deltage i den politiske beslutningsproces. Den offentlige forvaltning er blevet multi-centreret.

Begrænsninger II.

Siden 1960'erne er det blevet almindeligt, at Folketinget udsteder love der mindre præcist eller upræcist bestemmer hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at et retligt middel kan anvendes (retsfaktum) og hvilke midler det i så fald er lovligt at anvende (retsfølge).

Vi skelner mellem: (Sørensen, M, 1976, 213; Moe, M, 1981, 228–238)

- Gennemførelseslove; og
- Fuldmagtslove.

Ved gennemførelseslove overlader Folketinget til forvaltningen at foretage det nødvendige for en lovs gennemførelse – bl a at udstede generelle forskrifter (bekendtgørelser). Disse bekendtgørelser må dog ikke foreskrive pligter og indrømme rettigheder som ikke fremgår af lovens tekst. Bemyndigelsen er begrænset.

Anderledes ved fuldmagtslove. Her kan forvaltningen foretage en administrativ retsdannelse, dvs pålægge pligter og uddele rettigheder, som ikke fremgår af loven, men udspringer af dens bemyndigelse. Bemyndigelserne er udvidet.

Folketinget har ikke ubegrænset ret til at afgive myndighed. Der er grænser for kompetencedelegation. (Sø-

rensen, M, 1976, 203 ff, 251; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 31 f, 94 ff.) I dag er det alligevel fastslået, at lovgivningsmagten har en almindelig myndighed til at tildele andre organer kompetence, alene med de begrænsninger Grundloven sætter.

Der er fire sådanne begrænsninger:

- Enhver delegation skal til enhver tid kunne kaldes tilbage.

- Enhver kompetence må i saglig henseende være begrænset.

- Ingen kompetence kan delegeres til hvem som helst.

- Der kan ikke ske delegation, hvis det af Grundloven fremgår, at et forhold alene kan ordnes ved lov.

Den delegerede kompetence kan være præcist, mindre præcist eller helt upræcist beskrevet. Alt efter graden af præcision står myndigheden overfor at supplere retsgrundlaget. Dette kan ske ved fortolkning eller skøn. (Christensen, B, 1980, 46)

Jeg skelner mellem tre måder hvorved forvaltningen – herunder særlige forvaltningsorganer – kan gives mulighed for at fortolke eller skønne.

Retsanvendelse og skøn:

I det omfang det retlige grundlag er præcist beskrevet er forvaltningen alene overladt en ret til at fortolke retsgrundlaget, evt til at foretage skønsmæssige dispensationer herfra.

I det omfang grundlaget er mindre præcist eller helt upræcist beskrevet er der derimod afsat plads til at skønne. (Nordskov Nielsen, L, 1984, 125–135) Skønnet kan omfatte både retsfaktum (betingelser der skal være til stede før en sag rejses) og retsfølge (midler der kan tages i brug).

Både fortolkning og skøn foregår ved afgørelse af enkelt-sager – ved uddeling af tilladelser, dispensationer, ved pålæggelse af pligter og tildeling af rettigheder.

Planer og skøn:

Denne konstruktion ligner delvis den første. (Christensen, O, 1985, 306–323) Her får myndigheden overladt at udvirke et retsgrundlag, hvori der afsættes plads til at en anden myndighed kan skønne. Et sådant grundlag kan f.eks. bestå i en plan.

Planer stammer fra forvaltningen selv og har status af administrativ forskrift eller intern regel (ligesom cirkulærer, aftaler etc). (Revsbech, K, 1986) Planen udgør således et led mellem lov og enkelt-sagsafgørelse:

Ved lov gives en myndighed beføjelse til at planlægge. Gennem planen foregår der en overordnet supplerende af loven samtidig med, at en underordnet myndighed – gennem planen – gives kompetence til at udfylde denne gennem afgørelser.

Målsætning og skøn:

Denne konstruktion er lig de øvrige. Folketinget formulerer overordnede men centrale målsætninger. Det sker sædvanligvis i fuldmagtslove. Det er herefter forvaltningens opgave at prioritere – eller at afveje – sådanne målsætninger og at vælge hvilke midler der kan tages i anvendelse for at indfri disse.

Brede formålsparagraffer findes i Arbejds miljøloven, Landbrugsloven, Lands- og Regionalplanloven, Kommunalplanloven etc. Konkurrerende målsætninger findes f.eks. i Miljøloven. (Christensen, B, 1980, 94–98; Graver, H P, 1985a, 82–89, 1985b, 292–305)

For alle tre eksempler gælder det, at der for den myndighed, der skal foretage en fortolkning eller et skøn, opstår et særligt problem: det skal afgøres – eller vælges – hvilke kriterier, der skal lægges til grund ved fortolkning og skøn.

Problemet opstår når enten retsfaktum og/eller retsfølge er mindre præcist eller upræcist beskrevet.

Hvilket valg der træffes, eller hvilken afvejning mellem modstridende kriterier der foretages er vigtigt. Ikke alene for den enkelte sags afgørelse, men også for fremtidige afgørelser.

Gennem enkeltafgørelser skabes der præcedens. Over tid etableres en fast administrativ praksis. Administrativ praksis samles sædvanligvis op i interne cirkulærer, i hukommelsesbøger eller aftaler m.v. Herved får de karakter af bindende forskrift for forvaltningen selv.

Der sker m.a.o. en administrativ retsdannelse. Der skabes generelle regler, der placerer sig midtvejs mellem lov og enkeltafgørelse. Reglerne skabes af administrative og ikke af politiske myndigheder.

Det er således i spørgsmålet om valg af kriterier, at forvaltningens rolle som politisk organ træder stadigt klarere frem. (Øvrelid, R, 1984, 129 ff.) Hvad et kriterium består i, kan være svært at beskrive. (Se beskrivelse Christensen, B, 1980, kapt V.)

En generel beskrivelse kan dog gives: I den almindelige forvaltningsret findes der en række sagsbehandlingsregler. De fastlægger, hvad forvaltningen i almindelighed må gøre når en sag rejses og skal afgøres. Blandt disse regler er lighedsgrundsætningen. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 138 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 193 f; Inst for Offentlig Ret, 1979, 187 ff, 239 ff; Christensen, B, 1980, 154 ff.)

Lighedsgrundsætningen skal sikre, at sager der iøvrigt er ens også behandles sådan. Den sikrer ikke, at de kriterier der er valgt som baggrund for afgørelserne også er rimelige. Hvis kriterierne, der lægges til grund for en afgørelse er urimelige, er det jo en lille trøst at urimeligheden er konsekvent praktiseret!

Valg af kriterium eller afvejning mellem flere kriteri-

er er således et stadigt vigtigere problem. (Christensen, B, 1980) Valget er dog ikke frit. Ligesom suppleringen af lov gennem fortolkning og skøn heloler ikke er det.

Bag al praktisk administration står der retsregler. Også bag valg eller afvejning af kriterier. Forvaltningen er altid bundet. Ikke alene i forhold til Folketingets ytringer, men også i forhold til de almindelige retsgrund-sætninger.

Dissé grund-sætninger fremgår ikke af love eller andre administrative bestemmelser. De fremgår heller ikke af den enkelte dom eller sagsafgørelse. De findes kun eks-plicit formuleret i den almindelige forvaltningsret. (Se særligt Christensen, B, 1980; Inst for Offentligret, 1979, 168-202.) Her bliver det beskrevet, hvordan det kan af-gøres om et kriterium er lovligt og hvordan at vægte forskellige kriterier ved afvejning; osv.

Alle disse regler er nu formuleret i den almindelige forvaltningsret. Det er dog først sket i 1970'erne. Bent Christensens bog fra 1980 er det første systematiske for-søg herpå i Danmark. Baggrunden herfor er klar nok. Den omfattende delegation af myndighed til decentrale eller kollegiale organer har gjort det nødvendigt, at udvikle grund-sætninger for delegationens udøvelse.

Det er således rigtigt, at lovgivningsmagten i stigende grad overlader til forvaltningen – herunder de særlige forvaltningsorganer – at vælge, afveje, fortolke og skøn-ne. Men det er også rigtigt, at skønnet retligt reguleres af grund-sætninger.

Der er hermed skabt en udstrakt hjemmelskæde. Kæden starter med lov, slutter med retsgrund-sætninger, men knyttes sammen af den administrative retsdannelse og af de domme og afgørelser, der supplerer lov.

Gennem den udstrakte hjemmelskæde har Folketing-et begrænset ministerens indflydelse over afgørelser, der træffes indenfor hans ressortområde.

Omfanget af denne begrænsning er svær at præcisere. Der findes ikke analyser af, hvilke typer af kollegiale organer, der har udviklet hvilke former for admini-strative regler. Der findes heller ikke analyser af, i hvil-ket omfang sådanne administrative regler binder andre myndigheder. (Pedersen, O K, 1987) Generelt må be-grænsningen dog være betydelig.

Samtidig betydelig dannelsen af segmenter og netværk, at den administrative retsdannelse sker i politiske for-handlingsspil, hvori deltager en række forskelligartede aktører. Det er således ikke alene forvaltningen, der i stigende grad er givet politisk myndighed. Det er også de organisationer, der er integreret i forvaltningen.

Generelt kan vi påstå: der er en tendens til, at organi-sationerne i stigende grad regulerer egne eller fælles handlinger inden for retlige rammer som de selv fast-lægger ved administrativ retsdannelse.

Legalitetsprincippet er således blevet udvandet. Den

udstrakte hjemmelskæde betyder, at forvaltningens grænser i stigende grad sættes af retsgrund-sætninger og at retsdannelsen i stigende grad finder sted gennem for-handlingsspil, hvori indgår semioffentlige og private ak-tører.

Afslutning

Den internationale retssociologi har de seneste år be-skæftiget sig meget med det retsstatslige ideals udvand-ling. (Habermas, J, 1982, bind 2, 489-547; Teubner, G, 1983, 1986; Willke, H, 1983, 1986; Luhmann, N, 1969, 1981; Graver, H P, 1983, 180-208, 1985a og b; Slagstad, R, 1984; se oversigten, Hyden, H, 1986, 28-47; Dal-berg-Larsen, J, 1984, 191-200)

Her har vi kort beskrevet tre udviklingstræk i forhold til idealet:

(1) Frem for at pålægge og indrømme forvaltningen og borgerne præcise pligter og rettigheder fastlægger Folketinget i stigende grad handlemåder for forvalt-ningen. Folketinget bestemmer forvaltningens organi-sation og dens procedurer; det sætter funktionskrav. Udviklingen går fra retlig regulering ved mere præcise regler til bestemmelse af organisation og procedurer. (Graver, H P, 1985a; Wiethölter, R, 1986; Mayntz, R, 1983)

(2) Frem for at gennemsatte rettigheder og pligter supplerer forvaltningen i stigende grad love og planer ved valg og afvejning af kriterier, fortolkning og skøn. Der sker en administrativ retsdannelse og andre kilder end love, anordninger og domstolsafgørelser spiller en stigende rolle. De retlige kilder bliver multiple. (Gra-ver, H P, 1985b; Nonet, P og Selznick, 1978; Øvrelid, R, 1984; Krarup, O, 1987)

(3) Frem for at sætte retlige grænser for forvaltning-ens virksomhed stiller domstole i stigende grad saglige krav. Kravene til hvordan at vælge og afveje kriterier, fortolke og skønne udvikles. De almindelige retsgrund-sætninger – herunder princippet om lovmæssig forvalt-ning, magtfordrejning, lighedsgrund-sætninger og ad-ministrativ praksis – får stadig større betydning. Hjem-melskæden bliver udstrakt. (Christensen, B, 1980; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984)

Disse udviklingstræk betyder dog ikke, at forvalt-ningens enhed er blevet opløst eller forvaltningens op-bygning er blevet horisontal. Det betyder heller ikke, at legalitetsprincippet er blevet ophævet. Ministeren eller kommunalbestyrelsen er stadig ansvarlig for de fleste forvaltningsafgørelser. (Sørensen, M, 1977) Ligesom le-galitetsprincippet stadig har en fast kerne. (Christen-sen, B, 1980)

Det politiske system er dog blevet mere differentieret og komplekst. Den formelle enhed kombineres med dannelse af segmenter eller institutionelle netværk.

Integrationen af interesseorganisationer i den offentlige forvaltning har spillet en vigtig rolle i denne udvikling. Vi har skelnet mellem tre former for integration: inddragelse, segmentering og dannelse af netværk.

De tre former for integration betegner en udviklingslinje:

Integrationen af organisationer og forvaltning er gået

- fra begrænset delegation af myndighed til enkeltorganisationer inden for afgrænsede sagsområder;
- over en udvidet delegation af myndighed til enkeltorganisationer inden for svagt afgrænsede segmenter;
- til en ubestemt delegation af myndighed til organisationer inden for uafgrænsede institutionelle netværk.

Udviklingen har dog ikke været evolutionær. Det ene trin i integrationsformer har ikke afløst det andet. Tværtimod er der sket en ophobning. De tre former eksisterer samtidigt, udvikles sideløbende og danner således stadigt mere komplekse kombinationer af forskellige offentlige, semi-offentlige og private retsformer.

Dette er mest tydeligt i forbindelse med institutionelle netværk. Disse bryder helt med forvaltningens enhed og legalitetsprincippet. Netværk er ikke underlagt noget ressotområde, derfor heller ikke noget over-/underordningsforhold. Det kombinerer offentlige, semioffentlige og private institutioner.

Kombinationen gør det umuligt at tale om nogen afgrænsning af den offentlige overfor den private sektor. De retlige grænser sættes her i yderst komplekse kombinationer af offentligret og privatret.

Der er således i dag et stadigt større behov for, at revidere eller ændre vore teorier om og idealer for de politiske institutioners opbygning og funktion. En sådan ændring må bygge på det grundlæggende faktum, at den statslige myndighed i dag er stykket ud til en lang række forskelligartede institutioner, der hver og især har modstridende kompetencer.

Formelt – og vel også reelt – kan den offentlige forvaltning dog stadig afgrænses. Det forvaltningsmæssige hierarki er også stadig virksomt. Men den politiske orden er blevet sammensat og mangeartet.

Det ideal, at ministeren er chef for en enhedsforvaltning; at forvaltningen er et neutralt instrument i hænderne på valgte politikere, og at ministeren overfor Folketinget er ansvarlig for samtlige forvaltningens afgørelser, svarer stadig mindre til virkeligheden.

Grænserne mellem politisk og administration er i dag ikke almene, stabile og forudsigelige. De er tværtimod konstant foranderlige, specifikke og tilpasses pragmatisk efter opportunistiske hensyn.

Grænserne for det politiske systems intervention i samfundet er heller ikke entydige, almene og forudsigelige. De sættes ikke blot ved offentligret, men i komplekse kombinationer af forskellige retsformer. De sæt-

tes heller ikke af nogen enkelt suveræn og autoritativ myndighed, men mere og mere gennem forhandlinger mellem flere aktører.

Det juridiske billede af forvaltningen som et enhedsopbygget hierarki, hvor modstridende målsætninger kan harmoniseres og finde sin løsning gennem retlig fortolkning er således en myte. Den multi-centrerede forvaltning og den udstrakte hjemmelskæde udgør et brud med den juristskabte virkelighed. (Graver, H P, 1986)

Ingen enkelt disciplin kan på tilstrækkelig vis beskrive forvaltningens sammensatte og mangeartede natur. Vi må anvende discipliner, teorier og begreber der er gensidigt komplementære.

Ove K Pedersen

Litteraturliste

- Administrationsdepartementet, *Statslige forskrifter for kommunal virksomhed*, Kbhv, 1982.
- Aldrich, H og Whetten, D A, "Organization-sets, action-sets, and networks: making the most of simplicity", in Nystrom, P C og Starbuck, M H (eds), *Handbook of Organizational Design, vol 1*, Oxford, 1981, 385-408.
- Andresen, A, *Korporatisme, institutionelt netværk, institutionel demokratiopfattelse*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1984.
- Andresen, A, et al, *Organisationer og lokale foreninger - kommunalpolitisk aktivitet og indflydelse. Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse af lokale foreninger i 40 danske kommuner*, rapport nr 37, Institut for Samfundsog og Forvaltning, Københavns Universitet, 1984.
- Andersen, P, *Dansk Forvaltningsret*, 2. udg, Kbhv, 1946.
- Basse, E M, *Miljøankenævnet I-II*, Kbhv, 1987.
- Beck Jørgensen, T, *Når staten skal spare*, Kbhv, 1981.
- Benson, J K, *Networks and Policy Sectors: a Framework for Extending Interorganizational Analysis*, University of Missouri-Columbia, 1981.
- Berntson, L, "År Sverige på väg mot fascism?", in *Häften för Kritiska Studier*, nr 2-3, 1970a.
- Berntson, L, "Sverige och "korporatismen"", in *Häften för Kritiska Studier*, nr 6, 1970b.
- Betænkning 154, *Samordningsproblemer i Danmarks Økonomiske Politik*, Kbhv, 1956.
- Betænkning 229, *Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft*, Kbhv, 1959.
- Betænkning 325, *Offentlighed i forvaltningen*, Kbhv, 1963.
- Betænkning 685, *Arbejdsretten*, Kbhv, 1973.
- Betænkning 743, *Planlægningen i Centraladministrationen*, Kbhv, 1975.

- Bogason, P, "Sektorisering – et får i ulveklæder?", in *Samfundsøkonomen*, nr 7, 1983.
- Bracker, K D, "Problems of Parliamentary Democracy in Europe", in *Daedalus*, vol 93, nr 1, 1964.
- Brautaset, T O og Dovland, T I, "Organisasjonenes formelle representasjon. Litt om omfang og forutsetninger", in Moren, J, *Den kollegiale forvaltning*, Oslo, 1974.
- Bundgård Nielsen, A, *Centraladministrationen og udgiftspolitikken*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1985.
- Buksti, J og Nørby Johansen, L, "Variations in Organizational Participation in Government: The Case of Denmark", in *Scandinavian Political Studies*, nr 3, 1979.
- Buksti, J og Nørby Johansen, L, "Organisationssystemet i Danmark", in Pedersen, M N (red), *Dansk politik i 1970'erne*, Kbhv, 1979.
- Buksti, J, "Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen", in Buksti, J (red), *Organisationerne under forandring. Studier i organisationssystemet i Danmark*, Århus, 1980.
- Buksti, J, "Arbejdsmarkedets forhandlingssystem under pres", in *Arbejdsretligt Tidsskrift*, Kbhv, 1983.
- Christensen, B, *Nævn og Råd*, Kbhv, 1958.
- Christensen, B, *Forvaltningsret. Hjemmelspørgsmål*, Kbhv, 1980.
- Christiansen, O, "Rammestyringssystemet i den sammenfattende fysiske planlægning i Danmark", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 4, 1985.
- Dahl, R A og Lindblom, C, *Politics, Economics, and Welfare*, New York, 1953.
- Dahl, R A, *Who Governs*, New Haven, 1961.
- Dahl, R A, *Democracy in the United States*, Chicago, 1967.
- Dahl, R A, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971.
- Dahl, R A, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1972.
- Dahl, R A, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs Control*, New Haven, 1982.
- Dalberg-Larsen, J, *Retsstaten, velfærdstaten og hvad så?*, Kbhv, 1984.
- Damgaard, E, *Folketinget under forandring*, Kbhv, 1977.
- Damgaard, E og Eliassen, K A, "Corporate Pluralism in Danish Law-Making", in *Scandinavian Political Studies*, nr 1, 1978.
- Damgaard, E og Eliassen, K A, "Lovgivning, interesseområder og politisk segmentering", in Pedersen, M N (red), *Dansk politik i 1970'erne*, Kbhv, 1979.
- Damgaard, E og Eliassen, K A, "Reduction of Party Conflict through Corporate Participation in Danish Law-Making", in *Scandinavian Political Studies*, 1980.
- Damgaard, E, "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løsere netværk?", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 4, 1981.
- Deutsch, K W, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York, 1966.
- Egeberg, M, Olsen, J P, Sætren, H, "Organisasjons-samfunnet og den segmenterte stat", in Olsen, J P (red), *Politisk Organisering*, Oslo, 1978.
- Elvander, N, *Interesseorganisationerna i dagens Sverige*, 2. udg, Lund, 1969.
- Eliassen, K A, "Sektorpolitik og deregulering", in *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1982, 343–358.
- von Eyben, W E, *Juridisk Grundbog*, -bind 1, Kbhv, 1975.
- Feldman, M S og March, J G, "Information as Signal and Symbol", in *Administrative Science Quarterly*, nr 26, 1981.
- Fivesdal, E, Beck Jørgensen T, Daugaard Jensen, P E, *Interesseorganisationer og centraladministration*, Kbhv, 1979.
- Folketingets Bibliotek, *Kommissioner, råd og nævn*, Kbhv, 1946–1986.
- Foyer, L, *Former för Kontakt och Samverkan mellan Staten och Organisationerna*, 1961:21, Stockholm, 1961.
- Grahn, T, "Den norske maktutredningen – en kritik", in *Zenit*, marts 1983.
- Graver, H P, *Sikkerhetsstyring og Reguleringsteknikk*, Oslo, 1983.
- Graver, H P, "Forvaltningsrettslige nydannelser – Offentlig effektivisering og innsparingsrett", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, no 2, 1985a.
- Graver, H P, "Forvaltningsrettslige nydannelser 2: Konsekvenser av nydannelserne", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, no 4, 1985b.
- Graver, H P, "Samordning av forvaltningsvirksomhet", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, no 4, 1986.
- Greenstone, J D, "Group Theories", in Greenstein, F I og Nelson, W P (eds), *Handbook of Political Science*, vol 2, California, 1975.
- Grosser, A, "The Evolution of European Parliaments", in *Daedalus*, no 1, 1964.
- Grønnegaard Christensen, J, *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*, Kbhv, 1980.
- Habermas, J, *Theorie des kommunikativen Handelns*, bind 1 og 2, Frankfurt am Main, 1982.
- Hammarkvist, K O, Håkansson, H og Mattson, L G, *Marknadsföring för konkurrenskraft*, Malmö, 1982.
- Heckscher, G, *Staten och organisationerna*, Stockholm, 1946.
- Helby, P, *Erhvervsorganisationerne i 30'ernes udenrigsøkonomiske regulering*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1981.
- Heisler, M O, og Kvavik, R B, "Patterns of European Politics: The "European Polity Model"", in Heisler, M O (ed), *Politics in Europe. Structures and Processes in some Postindustrial Democracies*, New York, 1974.
- Heisler, M O, "Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?", in *Scandinavian Political Studies*, nr 3, 1979.
- Helander, V, og Anckar, D, "Consultation and political

- culture: Essays on the Case of Finland", in *Commentationes Scientiarum Socialium*, nr 19, 1983.
- Hernes, G, "Mot en institusjonell økonomi", in Hernes, G (red), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Oslo, 1978.
- Hjortdal, H, "Korporatisme-debatten", in *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, no 2, 1983.
- Hult, S R, *Statlige utvalg, styrer og råd 1980-81. Kodebok med fordelinger*, Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste, Bergen, 1983.
- Hult, S R, *Offentlige utvalg som korporativ kanal. En komparativ analyse av organisasjonenes deltakelse i offentlige utvalg i Norge og Danmark*, Institut for Sammenliknende Politikk, Bergen, 1987a.
- Hult, S R, *Organisasjonenes deltakelse i offentlige utvalg i Norge og Danmark*, paper til Nordisk Statskundskabskongress, København, 1987b.
- Hult, S R, *Utvalgsarkivet (Stortingsmelding nr 7)*, Notat til NDS's seminar maj 1987, memo Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste, Bergen, 1987c.
- Hydén, H, *Ram eller Lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*, Stat-Kommunberedningen, DsC 1984:12, Stockholm, 1984.
- Hägg, I og Johanson, J (red), *Företag i nätverk*, Stockholm, 1982.
- Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, *Administration og borger*, Kbhv, 2. udg, 1984.
- Ibsen, F og Jørgensen, H, *Fagbevægelse og stat*, bind 1 og 2, Kbhv, 1979.
- Ibsen, M, "Danske ministres sektortilknytning", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 3, 1980.
- Institut for Offentlig Ret, Aarhus Universitet, *Forvaltningsret. Almindelige Emner*, Kbhv, 1979.
- Jarlov, C, Nørby Johansen, L og Kristensen, O P, "Offentlige udvalg 1946-1975", in Pedersen MN (red), *Dansk politik i 1970'erne*, Kbhv, 1979.
- Johannisson, Bengt og Spilling, Olav R, *Lokal næringsutvikling*, Oslo, 1985.
- Johansen Nørby, L, og Kristensen, O P, "Corporatist Traits in Denmark, 1946-1976", in Lehbruch, G og Schmitter, P C (eds), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, 1982.
- Johansen Nørby, L og Kristensen, O P, *Datamateriale. Komiteesystemet i Danmark 1946-75*, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, Odense, 1983.
- Johansen Nørby, L, "Offentlige udvalg i det politisk-administrative system: nogle centrale problemstillinger", in Christensen, B og Nissen, Chr (red), *Offentlige udvalg og kommissioner: syltekrukke eller udenomsparlamentarisme?*, Kbhv, 1984.
- Jordan, A G, "Iron Triangles, Woolly Corporatism, and Elastic Nets: Images of the Policy Process", in *Journal of Public Policy*, vol 1, part 1, 1981.
- Justitsministeriet, *Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen*, Kbhv, 1986.
- Justitsministeriet, *Vejledning om forvaltningsloven*, Kbhv, 1986.
- Jørgensen, H, "Korporatisteteorier og fagbevægelsen", in Bild, T og Jørgensen, H (red), *Fagbevægelsen og krisen*, Kbhv, 1981.
- Kastendiek, H, "Neokorporativisme?", in *Prokla*, nr 38, 1980.
- Kastendiek, H, "Die Selbstblockierung der Korporatismusdiskussion", in Alemann, U v og Heinze, R G (eds), *Korporativer Staat und Korporatismus: Dimensionen der Neokorporatismusdiskussion*, 1981.
- Krarup, O og Mathiassen, J, *Elementær Forvaltningsret*, 3. udg, Kbhv, 1976.
- Krarup, O, *Den juridiske virksomhed*, Kbhv, 1987.
- Kristensen, O P, "Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 1, 1979.
- Kristensen, O P, "Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 4, 1980.
- Kühn Pedersen, M, *Netværk. Teori og analyse. Case en modelanalyse af teleindustrien i Danmark*, under udgivelse, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1987.
- Lehbruch, G, "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", in Goldthorpe (ed), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, 1984.
- Lehner, F, *Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik Hochindustrialisierter Demokratien*, Königstein/Ts, 1979.
- Levine, DN og Angell, RC, "Integration" in Sills, DL, (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 7, New York, 1972.
- Lindensjø, B, "Den dolda kompromissen. En studie av den norska Maktutredningen", in *Skeptron*, no 1, Stockholm, 1984.
- Loewenberg, G (ed), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, New York, 1971.
- Lorentzen, P E, *Undersøkelse om offentlighetsloven, del II: Den offentlige forvaltning som informasjonskilde for pressen*, Institut for Presseforskning, Oslo, 1978.
- Lorentzen, P E, "Den offentlige forvaltning og dagspressen", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, nr 2, 1979.
- Lowi, T J, *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York, 1969.
- Luhmann, N, *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtslehre*, Frankfurt am Main, 1981.
- Lund, R og Rasmussen, J G, *ENIN-projektet. Notat om netværksteori*, Ålborg Universitetscenter, 1986.
- March, J G og Olsen, J P, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, 1976.
- March, J G og Olsen, J P, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", in *American Political Science Review*, nr 3, 1984.
- Maus, I, *Rechtstheorie und Politische Theorie im Industriekapitalismus*, München, 1986.
- Mayntz, R, *Implementation politischer Programme II*, Opladen, 1983.
- McConnell, G, *The Decline of Agrarian Democracy*, Berkeley, 1953.

- Miller, K E, *Government and Politics in Denmark*, Boston, 1968.
- Moe, M, "Hjemmel for bekendtgørelser", in *Juristen og Økonomen*, nr 12, 1981.
- Nordkov Nielsen, L, "Nogle socialretlige spørgsmål set i lyset af almindelige forvaltningsretlige synspunkter", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 2, 1984.
- Nonet, P og Selznick, P, *Law and Society in Transition. Toward a Responsive Law*, New York, 1978.
- North, D C, "Institutional Change and Economic Growth", in *Journal of Economic History*, nr 1, 1971.
- Nielsen, K og Pedersen, O K, *Forhandlingsøkonomi: ideal og historie*, paper fremlagt på Nordisk Statskabskongres 1987, København.
- Nielsen, K, "Så fik Danmark omsider sin forvaltningslov", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 3, 1986.
- Offe, C og Wiesenthal, H, "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", in *Political Power and Social Theory*, vol 1, 1980.
- Olsen, J P, "Local Budgeting: Decision Making or a Ritual Act", in *Scandinavian Political Studies*, nr 5, 1970.
- Olsen, J P (red), *Politisk Organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Oslo, 1978.
- Olsen, J P, "Governing Norway: Segmentation, Anticipation and Consensus Formation", in Rose, R og Suleiman, E N (eds), *Presidents and Prime Ministers*, Washington D D, 1980.
- Olsen, J P, "Integrated Organizational Participation in Government", in Nystrom, P C og Starbuck, W H (eds), *Handbook of Organizational Design*, vol 2, Oxford, 1981.
- Olsen, J P, *Organized Democracy*, Oslo, 1983.
- Olsen, J P, "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen", in *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, no 1, 1985.
- Panitch, L, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", in Schmitter, P og Lehmbruch, G (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, 1979.
- Panitch, L, "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry", in *British Journal of Sociology*, no 2, 1980.
- Pedersen, O K, *Institutionel Historie. Om kampagnestyret forhandlingsøkonomi og konsensusplanlagt løndannelse*, Roskilde, 1985.
- Pedersen, O K, "Samfundsøkonomi og Forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark", in *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, nr 3, 1986.
- Pedersen, O K, "Kampagnekonflikter og forhandlingspil. Om overenskomstsituationen 1985-87", in Amoroso, B og Jespersen, J (red), *Socialøkonomisk Rapport 1987*, Kbhv, 1987.
- Pedersen, O K, *Styring af interesseorganisationer?*, Arbejdsrapport 2, 1987, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1987.
- Petersen, J, *Samfundsøkonomi og arbejdsmarked i Danmark 1950-1970*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1985.
- Petersen, N, "Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848", in Nue Møller, J (red), *Den offentlige forvaltning i Danmark*, Kbhv, 1973.
- Polsby, N W, "Legislatures", in Greenstone, F J og Polsby, N W (eds), *Handbook of Political Science*, vol 1, 1975.
- Rasmussen, E, *Komparativ Politik*, bind 1 og 2, 2. udg, Kbhv, 1971.
- Revsbech, K, *Planer og Forvaltningsret*, Kbhv, 1986.
- Rokkan, S, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", in Dahl, R A, (ed), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, 1966.
- Ross, A, *Dansk Statsforfatningsret*, 2 udg, Kbhv, 1966.
- Schmitter, P C, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", in *Comparative Political Studies*, no 1, 1977.
- Schmitter, P C og Lehmbruch, G, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, 1979.
- Schmitter, P C, "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May be Going", in Lehmbruch, G og Schmitter, P C (eds), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, 1982.
- Schmitter, P, "Still the Century of Corporatism?", in *Review of Politics*, no 1, 1984.
- Sejersted, F, *Demokrati og rettsstat*, Oslo, 1984.
- Slagstad, R, "En ny statskikk? Striden om fullmaktslovene etter 1945", in *Samtiden*, nr 2, 1984.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1985a, *Fra arbejdsmarkedet til fattighjælp . . .*, projektrapport af Peter Kloos m fl, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1985.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1985b, *Historien bag teknologipolitikken - en sektor under dannelse*, projektopgave af Charlotte M Koch m fl, ISP, RUC, 1985.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1985c, *Aftalerreguleret kommunalt "selvstyre"*, projektopgave af Stig Borberg m fl, ISP, RUC, 1985.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986a, *Kampen om tilrettelæggelsen af arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelserne 1980-1986*, projektopgave af Charlotte Faber m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986b, *Reflexive reguleringsformer - ændrede relationer mellem stat og marked belyst gennem konstitutionen og udviklingen af en teknologisk kampagne*, projektopgave af Niels Espersen m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986c, *Teknologi- og forskningspolitik*, projektopgave af Frank L Andersen m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986d, *Samfundsøkonomisk rationalitet - en mulig introduktion på kapitalmarkedet*, Martin Lund m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1987a, *Hvem førte pennen? Industripolitik og betalingsbalance*, projektopgave af Niels A Andersen m fl, ISP, RUC, 1987.

- Statsform og Arbejderbevægelse 1987b, *Fagbevægelsens strategiudvikling – med sneglefart mod ukendte mål*, projektopgave af Claudia Hein m fl, ISP, RUC, 1987.
- Sidenius, N C, "Industrielle interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces", in *Politica*, nr 4, 1982.
- Sidenius, N C, "Dansk industripolitik – beslutningsformer, interesser og statens relative autonomi", in Olsen, G R et al (Red), *Stat, statskundskab, statsteori*, Århus, 1984.
- Sidenius, N C, "Regeringen har givet industripolitikken et løft", *Sparekassen*, nr 6, 1986.
- Sidenius, N C, "Mange kokke i spillet om dansk industripolitik", *Sparekassen*, nr 1, 1987.
- Solvang, B K og Moren, J, "Partsrepresentasjon i komiteer: litt om utviklingen over tid", in Moren, J (red), *Den kollegiale forvaltning*, Oslo, 1974.
- Svensson, J, *Korporatismen och den borgerliga klassdiktaturen*, 2 udg, Lund, 1974.
- Sørensen, M, *Statsforfatningsret*, 2 udg, Kbhv, 1977.
- Tarschys, D, *Den Offentliga Revolutionen*, Stockholm, 1984.
- Teubner, G, "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", in *Law and Society Review*, no 2, 1983.
- Teubner, G (ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986.
- Tonboe, J C, Bovin, B, og Meulengracht, K, *Regionalplandebatt. En sociologisk undersøgelse på Bornholm 1975–76*, Hørsholm, 1977.
- Valentin, F, "Corporatism and the Danish Welfare State", in *Acta Sociologica*, vol 21, suppl, 1978.
- Valentin, F, *Fordelingen af påvirkningsmuligheder*, Arbejdsnotat 14, Lavindkomstkommissionen, Kbhv, 1980.
- Wiethölter, R, "Materialization and Proceduralization in Modern Law", in Teubner, G (ed), *Dilemmas of Law in Welfare State*, Berlin, 1986.
- Willke, H, *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Königstein/Ts, 1983.
- Willke, H, "Three Types of Legal Structure: The Conditional, the Purposive and the Relational Program", in Teubner, G (ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986.
- Windmüller, J, *Korporatisme – korporative træk og tendenser i liberaldemokratiske samfund*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1983.
- Winkler, J, "Corporatism", in *Archives Européennes de Sociologie*, no 1, 1976.
- Zahle, H, *Dansk Forfatningsret. Menneskerettigheder*, Kbhv, 1986.
- Øvrelid, R, *Rettsikkerhet eller demokrati. Innflytelse og kontrol i fullmaktslovgivningen* Oslo, 1984.