

Indtil videre forbliver det et åbent spørgsmål, om de kommende bind, der behandler langt kortere perioder, kan tilslutte sig denne opfattelse.

Lad det afslutningsvis forblive understreget: Der er tale om en tiltrængt og vellykket bog.

Forvaltningshistorie og forvaltningskultur

Af Jørgen Grønnegård Christensen

Helle Blomquist og Per Ingesman (red.): *Forvaltningshistorisk antologi*. (Stat – Forvaltning – Samfund. Studie 2). (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993). 251 s., 400 kr.

Karl Peder Pedersen, Grethe Ilse og Ditlev Tamm (red.): *På given foranledning... En antologi om dansk forvaltningskultur*. (Stat – Forvaltning – Samfund. Studie 6). (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994). 227 s., 295 kr.

Forvaltningshistorien er et svært forsømt område i dansk historieforskning. Det kan undre, når historikernes metode tages i betragtning. For der er vel næppe nogen side af menneskets samfundsmæssige virksomhed, som sætter sig så mange og fyldige udtryk i skrevne kilder som netop den offentlige forvaltning og dens udøvere, embedsmændene. Ikke desto mindre finder man ikke den samlede danske forvaltningshistorie, som kendes fra f.eks. Norge, Frankrig og Tyskland. I det perspektiv sker der noget i disse år. Det storstilede initiativ, som er iværksat med støtte af Statens humanistiske Forskningsråd, lukker nogle af hullerne, om end man stadig vil savne den store samlede historiske beskrivelse og analyse af dansk forvaltningsudvikling.

De foreliggende to bind er blevet til inden for dette initiativs rammer. Der er tale om to antologier. Den ene, *Forvaltningshistorisk antologi*, der er redigeret af Helle Blomquist og Per Ingesman, kombinerer en kronologisk og tematisk fremstillingsform. De enkelte bidrag spænder fra adelsvældens forvaltning på vej til og under enevælden over oplysningstiden til det 19. århundredes konstitutionelle demokrati. Som man kommer op i dette århundrede, vides perspektivet ud til også at omfatte forholdet mellem centraladministrationen og erhvervslivet, den sociale forvaltnings udvikling frem til 1950, forholdet mellem staten og lægerne samt endelig folkekirkens institutionelle struktur, som den blev diskuteret i begyndelsen af århundredet. Alt dette er behandlet af historikere eller folk, der arbejder som historikere. Men to politologer henholdsvis indleder og afslutter antologien.

Den anden antologi, *På given foranledning...*, er, som undertitlen angiver, samlet om et enkelt tema, nemlig dansk forvaltningskultur. Den bringer en række bidrag, som spænder fra den offentlige sektors arkitektur, de civile embedsmandsuniformer, som de fremtræder i dansk malerkunst, over ansættelsesvilkårene for ministeriernes embedsmænd siden 1848 og kontorets møblering og

indretning til forvaltningens sprog, det være sig tysk eller dansk. Andre kapitler beskæftiger sig med forholdet mellem den enkelte og forvaltningen. Det sker dels gennem en beskrivelse af journalssystemernes udvikling, dels gennem en beskrivelse af, hvordan den utilfredse borgers stilling har ændret sig fra enevælden til vore dages ombudsmandskontrollerede forvaltning. Også i dette bind har redaktørerne desuden medtaget to politologiske bidrag.

De to antologier er vidt forskellige. I den første fornemmes redaktionens fastlæggelse af en overordnet linie for bidragene, som bevæger sig fra det kronologisk oversigtsmæssige for de tidlige perioder til den tematiske og mere detaljerede analyse, når vi kommer til dette århundrede. I den anden antologi er det sværere at se redaktørernes faste hånd og samlende perspektiv. Det er så meget desto mere ærgerligt, som der her ville have været brug for det, for det kræver i allerhøjeste grad en grundig og præciserende diskussion af selve begrebet forvaltningskultur, når man først iværksætter et projekt herom, dernæst lader det munde ud i en bogudgivelse. Men denne begrebsafklarende diskussion er der ikke. Resultatet er en række bidrag, hvoraf nogle bestemt er af god og oplysende kvalitet, men som imidlertid ikke hænger sammen.

Af samme grund er det ikke muligt for læseren efterfølgende at sammenføje sit eget billede af dansk forvaltningskultur, endsige den lange, historiske arv, som måtte præge fortidens forvaltningskultur. For netop en hypotese om, at den moderne offentlige forvaltning præges af normer og sædvaner, handlingsmønstre og holdninger, som har deres rod i historien, og som forener nutidens med fortidens embedsmænd, kunne have været det frugtbare udgangspunkt for en historisk antologi om dansk forvaltningskultur. Den, der kom-

mer nærmest denne spændende problemstilling, er politologen Tim Knudsen. I et veloplagt og velformuleret essay om den tålsomme velfærdsstat gør han et forsøg på at karakterisere det specielt danske ved vores nedarvede politiske og administrative kultur. Men bemærk, at det netop er et essay, der drilsk og polemisk, men også noget causerende afrunder antologien, og ikke en systematisk og dokumenteret historisk-institutionel analyse. Det er heller ikke – hvad der, som det er fremgået, ikke er grundlag for i antologien – en sammenfatning eller syntese foretaget af den generaliserende politolog med udgangspunkt i historikernes specifikke bidrag.

Hvor det er svært at identificere såvel et forbindende tema som en fælles problemstilling i antologien om dansk forvaltningskultur, er det anderledes i den mere strikte historiske antologi. Her finder man ikke alene bidrag, der tematisk hænger sammen. De enkelte bidrag leverer også stof til tentative generaliseringer, som fortjener at blive testet i mere systematiske historisk-institutionelle analyser.

For det første er det en gennemgående iagttagelse, at magthavere og myndighedsholdere er bundet sammen i gensidige afhængighedsforhold. Den ekspansion af statsmagten, som finder sted i det 16. århundrede og kulminerer med enevældens indførelse i 1660, styrkede nok konge- og centralmagten. Men der var ikke desto mindre snævre grænser for, hvor langt den kunne gå i sin magtudøvelse. Det er en iagttagelse, som støtter den hypotese om den organisatoriske og administrative centraliserings grænser og om delegationens nødvendighed, som moderne rationel institutionsteori bl.a. arbejder med.

For det andet kommer det klart frem, at enhver forestilling om forvaltningens embedsmænd som de neutrale og politisk loyale/føjelige udøvere af offentlig

myndighed er historisk ubeføjet. Det viser sig i perioden før og efter 1848-49. Ligeledes viser det sig langt senere, da man politisk stødte på administrationens og embedsstandens indædte modstand og systematiske forhaling af ethvert forsøg på at styrke borgernes retssikkerhed over for forvaltningen. Der er med andre ord historisk solide indikationer af, hvor væsentligt det også er at studere embedsmændenes strategier for at fremme standens principielle holdninger til demokrati og retsstat som dens mere bastante interesser knyttet til dens egen magtstilling, dens autonomi i forhold til andre magthavere og myndighedsudøvere samt naturligvis embedsmændenes løn- og ansættelsesvilkår. De sidste analyseres i kulturantologien af Mogens Rüdiger.

For det tredje er kontinuiteten og de lange linier i udviklingen slående. Lige så lidt som overgangen fra adelsvælde til enevælde var præget af et skarpt brud, var overgangen fra enevælde til konstitutionel retsstat karakteriseret ved et pludseligt brud med fortidens organisationsformer og karakteristiske administrative adfærdsmønstre. Da det formelle brud sker, fuldbyrdes årtiers udvikling henimod en professionel, juridisk domineret centraladministration. Og da bruddet er fuldbyrdet med overgangen til en form for folkestyre, bevarer embedsapparatet mange af de privilegier og magtpositioner, som hørte et ikke-demokratisk system til. Tilsvarende skete udbygningen af de institutioner, som knytter centraladministrationen sammen med erhvervslivets organisationer, ikke på en studs under 1. Verdenskrig. Den var også resultatet af en langsigtet udvikling, som uden særligt drama kan spores tilbage til slutningen af det 19. århundrede. For både historikere og politologer står det dog tilbage at forklare dels denne kontinuitet, dels de trods alt omfattende forandringer,

der er sket i det lange perspektiv. Det kalder på analyser af de magt- og interessestrukturer såvel som de ideologiske tankestrukturer, som tenderer til at bremse forandringer på det korte sigt. Det kalder imidlertid også på analyser af, hvordan radikal forandring på det lange sigt effektueres ad inkremental snarere end revolutionær vej. For det er også det, der er sket i det danske administrative system, når det lange historiske perspektiv lægges.

Disse generaliserende bemærkninger leder frem til to synspunkter vedrørende det nødvendige og frugtbare samspil mellem på den ene side forvaltningshistorikerne, på den anden side forvaltningspolitologerne. De sidste har ligesom deres fagfæller inden for andre grene af statskundskaben indtil nu interesseret sig overordentligt lidt for langsigtede historiske analyser. Forvaltningshistorikerne kan, som jeg ovenfor har antydnet, vise dem, at det er en fejl. Ikke alene leverer historisk materiale grundlag for generaliseringer, som bringer vores indsigt i administrative forhold væsentligt videre. Det peger også på, hvor væsentligt det i sig selv er at anlægge et langsigtet historisk perspektiv i den institutionelle analyse. For der er problemstillinger og fænomener, som belyses væsentligt bedre, hvis den historiske dimension medinddrages i analysen. På det punkt er der meget at lære hos nyinstitutionelle økonomiske historikere som Douglass North.

De første, historikerne, kan også drage en lære, for heller ikke de trives vel i en osteklokke. De kan med en vis fordel lade sig inspirere af andre samfundsvidenskaber, herunder forvaltningspolitologerne, til at formulere nye spørgsmål og nye analytiske problemstillinger. Men de kommer let i vanskeligheder, hvis de forsøger at gennemføre deres historiske analyse på teoretisk fundament. For ligesom det kræver solid skoling at

arbejde som historiker, kræver det tilsvarende træning at arbejde samfundsvidenskabeligt med udgangspunkt i økonomisk, sociologisk eller politologisk teori.

De to værker er som nævnt vidt forskellige i deres redaktionelle oplæg. Den ene stram, den anden løs; den ene i sin helhed ganske vellykket, den anden knap så velskabt. Men det hindrer naturligvis ikke, at der i antologien om dansk forvaltningskultur er gode og læseværdige bidrag. De udmærker sig ved både deres præcise problemstilling og deres dokumentation. I denne kategori falder Rüdigers allerede omtalte artikel om embedsmændenes løn- og ansættelsesvilkår, som tematisk havde været bedre placeret i den forvaltningshistoriske antologi. I kategorien falder også Karen Hjorths bidrag om journal-systemerne og deres træge udvikling samt Leif Becker Jensens og Vibeke Wings artikler om dansk og tysk forvaltningssprog i dansk forvaltningstradition. Tim Knudsens afsluttende essay er også fremhævet for det gode.

Den forvaltningshistoriske antologi kan netop stå sig som bog. Der er ganske vist forskel på bidragene, men de har alle et budskab, som fortjener formidling. Det hindrer ikke, at nogle er

bedre end andre, og de er allerede fremhævet i det foregående. Deres forfattere er Leon Jespersen, Ole Feldbæk, Ditlev Tamm, Inger Dübeck, Karl Peder Pedersen og Jørgen Fink. Det samme gælder Per Ingesmans artikel om den politisk-administrative debat om folkekirkens styrelsesforhold, om end den falder lidt uden for bogens generelle linie. Derimod er Jacob Christensens artikel om den sociale forvaltnings udvikling noget ufokuseret i sin problemstilling og alt for lidt reflekteret i forhold til de kilder, som han bygger på. Tilsvarende lider Helle Blomquists bidrag om Sundhedskollegiet og Sundhedsstyrelsen under en ikke helt vellykket fundering i bureaukrati- og professionsteori.

De to bøger er som nævnt blevet til inden for rammerne af et storstilet historisk projekt, hvori også politologer medvirker. Det gælder også de foreliggende to bøger. Man kan så spørge, om de medvirkende politologer har gjort deres til at perspektivere og generalisere historikernes specifikke analyser, men svaret er med undtagelse af Tim Knudsens allerede nævnte, veldrejede essay om den tålsomme velfærdsstat desværre benægtende. De mangler stadig at gribe den bold, som historikerne har spillet op til dem.

Romantikeren Christian Flor

Af Carsten Madsen

Jens Peter Ægidius: *Christian Flor. Pædagogen, politiker, folkeoplyseren*. (Odense Universitetsforlag, 1994). 386 s., 250 kr.

Det lader til, at beretningen om den store personlighed med indhold og klare

mål i tilværelsen har fået tag i læserne. Der filosoferes og moraliseres som aldrig før over menneskets aktuelle, sørgelige grundforfatning, efter at vi har foretaget en vending mod det sanselige, det materielle og det pragmatiske. Tager man en sådan diagnose for pålydende,