

modstandshær veg marken for en nøgternt afvejet agitation, der tog hensyn til, hvad der *var* opnået, og hvad der *kunne* opnås.

Også som et studium af propagandaens og nyhedsformidlingens intrikate natur er bogen læseværdig. Som en betingelse for propagandaens effekt er det særlig fremhævet, at der må foreligge en moden situation, som propagandaen kan udløse, men ikke fremkalde. Også på dens prægning af grundbegreber og værdisystem gives flere eksempler, således introduktionen af den politiske strejke gennem en serie indlæg specielt rettet til danske arbejdere i juli og august 1943. Emnets begrænsning har gjort det nødvendigt at gå let hen over den storpolitiske nyhedsformidling, som var fælles for alle europæiske lyttere. Herved gøres BBC nok en smule uret. Den indirekte virkning af, at Royal Air Force og general Montgomerys berømmelige 8. arme også uden for England blev alle drenges helte, var næppe BBC-propagandaens ringeste effekt.

*Henning Poulsen*

*Jørgen Hæstrup: . . . Til landets bedste. Hovedtræk af departementschefsstyrets virke 1943-45. I. (Gyldendal, 1966). 589 s.*

For læsere af denne bog vil det fremstå med stor tydelighed, at det for dr. Hæstrup har været både et behov og en forpligtelse at skrive den. Med sine tidligere grundlæggende bidrag til besættelsesårenes historie har han fortrinsvis skildret udviklingen af den aktive modstand mod tyskerne. Men det har kun været den ene side af sagen. En og anden har vel også kunnet mene, at Jørgen Hæstrup i sine bøger har interesseret sig så meget for det dramatiske og menneske-

ligt fængslende i modstandskampen, at faren for et ensidigt billede af besættelsesårene lå meget nær.

Dr. Hæstrups bog om departementschefsstyret viser imidlertid, at ensidighed ikke har været hans mål under udforskningen af besættelsestiden. Med dette værk har han suppleret sine tidligere arbejder, så hans besættelsestidsforskning må siges at have fået en ny dimension. Han er på vej til at give os en helhedsopfattelse af de grundlæggende træk i besættelsestidens politiske mønstre, som virkelig demonstrerer dette mønsters sammensathed.

Netop en skildring af den virksomhed, departementscheferne udfoldede i de 21 måneder, landet var uden fungerende regering, må føre lige ind i den sammensatte situation i de sidste besættelsesårs Danmark. Det skyldes, at kollegiet af administrationschefer udgjorde det eneste organ, som havde kontakt med alle de politiske magtcentre, der bestod. Hos departementscheferne løb på den ene eller den anden måde tråde sammen fra tyskerne, fra modstandsbevægelsen og fra politikerne.

Hæstrup giver i bogen en omhyggelig gennemgang næsten dag for dag, ja, undertiden time for time, af den aktivitet, departementscheferne udfoldede i tiden fra 29. august 1943 til folkestrejken i sommeren 1944. Men bogens egentlige styrke er, at den fastholder og beskriver den videre sammenhæng, hvori chefernes arbejde foregik, og hvori det skal ses. Dermed blotlægger han vigtige dele af det sam- og modspil, der foregik i disse år herhjemme mellem de centre, hvorfra initiativ og indflydelse udgik. Den regulære udøvelse af de politiske funktioner var suspenderet, men resultatet blev alligevel ikke anarki, fordi det lykkedes at impro-

visere en form for balance mellem de politiske faktorer, der var for hånden.

I denne forbindelse gør dr. Hæstrup en del ud af at karakterisere det unormale ved situationen fra den 29. august og resten af besættelsen. Det kan være rimeligt nok at understrege det ekstraordinære i, at regering og rigsdag ikke mere fungerede. Men spørgsmålet er, hvor langt det går at sætte situationen op som unormal, når man skal fremhæve det karakteristiske ved den. Det forbløffende er vel snarere, at så meget forblev normalt, trods det ekstraordinære i det ydre. I ministerier og andre grene af administrationen fortsattes arbejdet; det danske samfund fungerede videre; interesseorganisationerne inddroges som før i administrationen og udviklingen af den gældende lovgivning; forhandlingerne mellem danske og tyske myndigheder foregik nu som før gennem udenrigsministeriet osv. Kun i toppen skete en virkelig gennemgribende formel ændring derved, at ingen minister mere havde det formelle ansvar for, hvad der foregik i departementerne. Reelt betød det vel ikke i alle tilfælde en ændring i forhold til »normale« tilstande i hvert fald ikke, hvad den mere rutinemæssige administration angik.

Det interessante ligger altså for så vidt ikke i det unormale i sig selv, men i at følge, hvordan store dele af apparatet fungerede videre, og hvordan en tilpasning af faktorerne til hinanden fandt sted på de områder, hvor der faktisk skete ændringer. Og her er navnlig forholdet mellem politikerne og administrationen af betydning.

Fra politisk side havde man lagt megen vægt på, at cheferne skulle føre administrationen videre og fortsætte de nødvendige forhandlinger

med tyskerne. Hæstrup dokumenterer i den forbindelse den store indflydelse, Vilh. Buhl havde på, at der kom et klart nej til tyskerne d. 29. august, og at administrationen gik videre på danske hænder uden politikernes direkte medvirken.

Men under Buhls ledelse fungerede partiernes ni-mandsudvalg videre. Departementschef Dige i finansministeriet har karakteriseret dette udvalg som en »skyggeregering«, og den politiske aktivitet koncentreredes efter 29. august omkring udvalget. Alligevel blev der aldrig tale om et regulært samarbejde mellem udvalget og administrationen på den normale, formaliserede måde.

Et samspil var der imidlertid. Politikerne havde opgivet den direkte magtudøvelse i samfundet, men de havde ikke derfor abdiceret fra al indflydelse. Sammen med repræsentanter for erhvervslivet, for arbejdsmarkedets parter og for andre organisationer udgjorde de et magtcentrum med tætte kontakter ud i befolkningen. I så henseende var kredsen af departementschefer mere isoleret.

Ad flere kanaler holdt cheferne forbindelsen vedlige med kredsen af politikere omkring Buhl. Af og til indhentede de råd, men det skete også, at de ligefrem søgte sanktion for deres synspunkter hos politikerne. Det gjaldt, da der skulle træffes foranstaltninger vedrørende arbejdskraften, og det gjaldt i udpræget grad ved de opslidende forhandlinger om de tyske krav om øget dansk politiindsats mod sabotagen. Politikernes uvilje mod opløsning af den ordensmagt, der kunne blive af betydning for en kommende legal regering, lagde yderligere pres på politiet og departementscheferne i retning af at give politiet indrømmelser.

For departementscheferne selv var det en hovedsag ikke i det ydre at fremstå som et politisk organ. Al tale om, at cheferne skulle etablere et egentligt administrationsråd, afvistes med styrke. Et administrationsråd ville have kunnet opfattes som et forretningsministerium, der efterfulgte den ikke-fungerende regering. I stedet fastholdt man, at cheferne hver for sig havde overtaget administrationen af deres departement eller etat, og at fællesmøderne var af orienterende art.

I disse fællesmøder lå noget ekstraordinært, men man undlod enhver bindende formalisering af institutionen for at have den størst mulige handelsfrihed og for at præjudicere mindst muligt. Ingen af de medvirkende gjorde sig vel heller dybere overvejelser over departementschefskollegiets formelle placering i tidens politiske system. En række opgaver skulle løses. Det var det afgørende, og alle spekulationer over de principielle aspekter i den valgte form er stort set overladt eftertiden.

Det gælder også de synspunkter på forholdet mellem administration og politik, der kan formuleres ud fra en beskrivelse af departementschefsstyret. For naturligvis kunne departementscheferne ikke undgå at komme til at optræde som en politisk faktor af betydning. En gruppe administrationschefer kan ikke gennem små to år i fællesskab træffe afgørelse på afgørelse med påfølgende indgreb i samfundsmekanismen, uden at deres handlinger må kaldes politiske. Det må gælde, også selv om det uformelle i deres drøftelser fastholdtes. Men samtidig må det understreges, at i afgørende situationer søgte de dækning for deres holdning hos politikerne, så afstanden til normale tiders samspil mellem administrativ og poli-

tisk ledelse ikke altid i realiteten var så stor.

Dr. Hæstrup har med sin brede, grundigt dokumenterede gennemgang af departementschefernes virksomhed lagt et vældigt stof frem til belysning af det politiske systems funktion i en interessant periode af vor nyere historie. Hans opgave har ikke primært været at belyse tingene under en mere systematisk synsvinkel. Men hans forskerflid og lyst til at se linierne i det vældige stof giver læserne rig anledning til mere principielle betragtninger over det.

Hertil kommer de mange fængslende portrætter, der bogen igennem tegnes af aktørerne. Man får et stærkt indtryk af de personlige byrder, administrationscheferne måtte bære ved at gennemføre en forhandlingspolitik, som skulle være et værn for den danske befolkning. Deres gode hensigt var klar nok, og den erkendtes, omend med tøven, af modstandsbevægelsen, som med kritiske øjne fulgte udviklingen på forhandlingsfronten. På deres side vidste departementscheferne, at forhandlingerne havde en pris. De uundgåelige indrømmelser til tyskerne *kunne* føre til, at forhandlerne blev miskrediteret i national henseende, fordi et offentligt forsvar i sagens natur ikke lod sig føre.

Personlig styrke, sammenhold og en lang tradition for, hvad embedspligt og embedsloyalitet indebærer, hjalp embedsmændene. At navnlig det sidste er en faktor, man må tage hensyn til ved beskrivelsen af danske administrative forhold, giver Hæstrups bog mange eksempler på. Bedst dokumenteres embedsmandsloyalitetens betydning vel af, at kun i ganske få tilfælde kom afgang for hele kollegiet eller for enkeltpersoner på tale.

Selv ikke når den brutale tyske

forhandlingsmetode tilføjede de forhandlende chefer dybe personlige krænkelser eller prestigenederlag, tænkte de på at trække sig tilbage. Særlig udsat for de tyske ubehageligheder var naturligvis udenrigsministeriets direktør, Nils Svenningsen. Alle direkte forhandlinger med tyskerne gik stadig gennem udenrigsministeriet, og Svenningsen blev derfor den, der måtte møde de tyske ledere, navnlig Best, ansigt til ansigt. I denne forbindelse må det bemærkes, at Hæstrup giver en særdeles indtrængende karakteristik af Best og hans placering i det dansk-tyske samarbejde – et overbevisende og lidet flatterende portræt.

Hæstrups vurdering af cheferne, navnlig af Svenningsen, der jo blev hovedskikkelsen i departementschefsstyret uden dog formelt at få tillagt lederfunktionen, er høj. For Svenningsens vedkommende støttes han af det vidnesbyrd, som viceadmiral Vedel, Svenningsens kollega i departementschefsforsamlingen, aflagde, allerede før besættelsen sluttede. Svenningsen havde trukket et stort og tungt læs, skrev Vedel. »Han er i den grad vokset med opgaverne og har alles agtelse og respekt«.

I det hele er det en positiv dom, Hæstrup fælder over den del af departementschefsstyret, han nu har skildret. Bogens titel, »... Til landets bedste«, er taget fra de bemærkninger, Svenningsen på embedsmændenes og overborgmester Viggo Christensen på erhvervs- og kommunalfolks vegne formulerede over for general v. Hanneken den 29. august 1943. De danske repræsentanter erklærede, at de ville gøre, hvad der var »til bedste for landet« (Svenningsen) og »bedst for Danmark« (Viggo Christensen). Antagelig har Hæstrup ved at lade titlen på bogen referere

til disse to citater villet henvise til, hvad aktørerne selv motiverede deres holdning med. Men ved læsningen af bogen lades man ikke i tvivl om, at forfatteren ved sit arbejde med kilderne og emnet selv er kommet til at fælde den dom over departementschefernes arbejde, som titlen også kan indicere.

Hæstrup har skrevet ud fra det synspunkt, at departementschefsstyret med dets kontakter til politikerne må ses som et komplementært led til modstandsbevægelsen i kampen med tyskerne. Efterhånden fik chefstyret etableret en kontakt til modstandsbevægelsen. Departementschefernes bestræbelser på at virke som en afskærmning af den danske befolkning mod en ukontrolleret tysk terror kom til at influere på synspunkterne også hos modstandsfolkene, bl. a. fordi denne afskærmning betød en lettelse for gennemførelsen af den aktive modstand. Forhandlingerne med tyskerne gennem en administration på danske hænder gav i et vist omfang læ for modstandsbevægelsen. Efterhånden blev stillingen ydermere den, at departementscheferne i nogen grad lod modstandsbevægelsens synspunkter spille en rolle i deres overvejelser.

Det betyder ikke, at alt i dansk politik under besættelsen nu pludselig skal indrangeres på en modstandslinie mod tyskerne, og at forhandlingspolitikens kritikere kan skydes til side som folk uden sans for helheden. Men det betyder, at der nu er ved at komme perspektiv i den ofte gentagne påstand om dobbeltheden i dansk politik under krigen, forstået som spændingen mellem forhandlingspolitik og modstand. Det betyder også, at man har fået stillet problemet op på den måde, som er mest frugtbar for den historiske forskning. Målet er at give en beskrivelse

af, hvordan de enkelte faktorer fungerede i samspil og modspil under besættelsen i det danske samfund. Til det brug er tvedelingen i forhandlings- og modstandspolitik for snæver.

Som allerede nævnt, er det Hæstrups fortjeneste, at han med denne bog viser, hvor sammensatte tingene var. Illegal modstand, legal modstand, forhandling og sabotage var ikke ting, der udelukkede hinanden. Tværtimod fungerede de undertiden i de sidste besættelsesår sammen på forbløffende måde.

Departementschef Koch i socialministeriet deltog f. eks. i chefernes forhandlinger, havde kontakt med frihedsrådet og opbyggede i sit departement et illegalt, socialt hjælpearbejde til millioner af kroner. Viceadmiral Vedel advarede fra sin plads i departementschefs-forsamlingen mod et overilet og meningsløst brud med tyskerne under folkestrejken i 1944, samtidig med at der med hans vidende og støtte udbyggedes en stærk illegal militærorganisation i det ministerium, han ledede.

Trådene gik på kryds og tværs, og med Hæstrups bog er vi kommet et afgørende skridt videre i retning af at se strukturen i det væv, som er besættelsestidens danske politik. Man må med forventning se hen til det lovede 2. bind om den resterende del af departementschefsstyrets funktionsperiode.

H. P. Clausen

*Erik Stockmann: Landbrug og industri. (Den almindelige Brandforsikring for Landbygninger, 1967). 285 s.*

»Landbygningerne« har fejret sit 175-års jubilæum med udgivelsen af denne bog. Den er udarbejdet af direktør, cand. polit. Erik Stockmann, der selv som leder i forskellige organisationer

og virksomheder har arbejdet på de områder, hvor industri og landbrug mødes. Indledende gives et rids af landbrugets og industriens udvikling siden stavnsbåndets ophævelse. Efter dette lægges hovedvægten på tiden fra 1930'erne til de sidste år. To hovedkapitler behandler henholdsvis landbruget som leverandør til industrien og industrien som leverandør til landbruget; det er ikke nye resultater, der meddeles, men en fyldig og velkommenteret gennemgang af det statistiske materiale med opstilling af de sidste årtiers væsentligste problemer. Det næste, og mere store afsnit, behandler udviklingslinierne inden for de mange landbrugsejede industrivirksomheder; eksempelvis mejeriernes maskinfabrik, slagterier og pakkerier m. m. Et sidste afsnit bærer titlen: Ændrede forudsætninger for levnedsmiddelhandelen. Her er det markedsdannelsernes betydning, nye former i detailhandelen, markedsanalyse og reklame, der er emnerne. Det er efter sin natur ikke nogen dybtgående bog, men en meget påskønnelsesværdig og klar oversigt.

Vagn Dybdahl

*Poul Strømstad: Søerne. Sortedamsøen. Peblingesøen. Sankt Jørgens Sø. En kulturhistorisk skildring (Gad, 1966). 228 s.*

De københavnske søer, der strækker sig i halvmåneform fra Østerbrogade til Gl. Kongevej og af udlændinge undertiden opfattes som en bred flod, er vel en monografi værd. De har spillet og spiller endnu i dag en væsentlig rolle i hovedstadens liv. Uden dem ville dele af de tætbebyggede kvarterer på Østerbro, Nørrebro og Vesterbro have været endnu skrækeligere stenørkner, end tilfældet er. De er med til at bringe lys og luft ind i byen, og indtil ca. 1959 var