

for hinanden. Sigter man i første række mod det unikke, er det nødvendigt at beskrive det ud fra en almen betragtning, sigter man i første række mod det generelle, er det nødvendigt at udarbejde eller kontrollere sin teori ved hjælp af det empiriske materiale fra enkelttilfældene.

Branners bog har understreget det frugtbare i at *kombinere* beslutningsteori med analyse af det objektive miljø med henblik på generaliseringer inden for begge felter og vurdering af aktørerne. Han føjer næppe meget nyt til de eksisterende teorier på beslutningsområdet, men begrænser i lighed med andre undersøgelser spørgerammens omfang, og bekræfter denne fremgangsmådes fortrin og problemer ved sin analyse. Teorierne om småstatens vilkår og politik har ikke samme faste grund under fødderne, og den foreliggende bog har vel derfor mest karakter af et forsøg på at benytte nogle af de eksisterende begreber og forsigtigt nærme sig generaliseringer, eller i hvert fald stille en empirisk undersøgelse til rådighed som basis for sådanne.

De fremførte kritiske bemærkninger og de mere generelle overvejelser over problemerne ved anvendelse af samfundsvidenskabelig teori på et historisk materiale – overvejelser som Branner utvivlsomt har gjort sig, før han skrev sin bog – må ikke skygge for den kendsgerning, at Branner har sat en ny standard for danske historiske undersøgelser af beslutningsforløb. Trods enkelte mangler i teoretisk grundlag og i anvendelsen heraf fremstår hans studie som et godt eksempel på den klarhed og den indsigt, som kan opnås herved. Det løser ikke de anførte problemer at overse nødvendigheden af, at man gør sig sit teoretiske grundlag klart. Branner har søgt at forbedre internationale teorier og tilpasse dem til et dansk materiale. Man må forvente, at denne velskrevne og spændende bog vil få mange efterfølgere.

*Carsten Due-Nielsen*

Konseilspræsident C. Th. Zahles Dagbøger 1914-1917. Udgivet af Jysk Selskab for Historie ved *Tage Kaarsted*. Århus, Universitetsforlaget 1974. XII+148 s., ill. 52,50 kr.

Ministerrådets protokol 1916-1918. Kirkeminister Th. Povlsens referater. Udgivet af Jysk Selskab for Historie ved *Tage Kaarsted*. Århus, Universitetsforlaget 1973. XII + 251 s. 46 kr.

Studiet af dansk historie i det 20. århundrede har i nogle år haft en tydelig tendens til at klumpe sig sammen om to perioder: dels C. Th. Zahles 2. ministerium, dels besættelsestiden. Mens studiet af besættelsestiden især har båret frugt i en række store monografier – og flere vil følge –, så har perioden fra 1913 til 1920 i særlig grad fremkaldt en række betydningsfulde kildepublikationer. P. Munchs erindringsværk har et af sine tyngdepunkter i optegnelser fra og skildringer af krigstidens begivenheder. Siden er Ove Rodes langt mere spredte dagbogsoptegnelser blevet fremlagt, og hertil kommer nu Zahles dagbøger samt ministerrådets protokol fra årene 1916 til 1918. Kildematerialet til belystning af ledende ministres tanker og handlinger er hermed så omfattende, at det er rimeligt at overveje, hvor langt dette materiale fører i retning af en bedre og dybere forståelse af perioden.

Det er allerede fra P. Munchs erindringsværk velkendt, at Zahles krigstidsministerium spaltede sig i to grupper: dels den samlede regering, dels den indflydelsesrige inderkreds – en art kabinet – bestående af Zahle, Ove Rode, Edv. Brandes og P. Munch med Erik Scavenius som hyppig deltager, især i periodens slutning. Ved drøftelser i private sammenkomster eller i P. Munchs ministerbil på vej hjem fra den brydsomme

hverdag i ministerierne udformedes hovedlinierne i den politiske kurs, som regeringen fulgte. Med Zahles ord: »Med de andre kollegers billigelse danner vi 4 en klike indenfor ministeriet og drøfter jævnlig i små sammenkomster de vigtigere ting. Vi er gennem årene så opøvet i fællesforhandlinger, at vi fører dem med størst udbytte, når ikke flere er med«. (Zahles dagbøger (herefter: Zahle), s. 8). Denne eksklusivitet i forhold ikke alene til de øvrige ministre, men også til den radikale rigsdagsgruppe er et gennemgående træk til forståelse af regeringens politiske handlekraft. De fire (eller de fem) var sig i høj grad bevidst, at et særligt ansvar lå hos dem, og at de overfor sig selv havde en forpligtelse til at fastholde et indtryk af de overvejelser, der gik forud for indtagne standpunkter eller beslutninger.

Derfor er det heller ikke overraskende, at tre af dem mere eller mindre systematisk førte dagbøger. De levede i en stor og mærkelig tid, og de følte utvivlsomt, at de udførte store og mærkelige handlinger. Det fremgår ikke mindst af Zahles optegnelser, at de nedskrevne notitser ikke alene var til privat brug, men evt. til støtte ved udarbejdelsen af et senere erindringsværk. Når eksempelvis Zahle skriver: »Udvalgets formand blev Poul Christensen (landbrugsminister i mit forrige ministerium)« (Zahle s. 25), eller for så vidt også når han giver sig til at beskrive samarbejdsmonstrene i regeringen, således som det ovenfor er citeret, kan meningen ikke godt være, at han på disse for ham selvfølgelig punkter ville støtte sin egen hukommelse. Sætninger af denne art – og eksempler herpå er mangfoldige – viser, at Zahle også havde en bredere læserkreds i tankerne. Omend han ikke kunne vide, at en myreflottig Odense-professor siden ville udgive hans dagbøger, så er det dog nærliggende at forestille sig, at andre, og man gætter næppe galt ved at pege på P. Munch, har foreholdt ham, at hans position i samfundet gjorde det ønskeligt, at en eftertid fik muligheder for at få indsigt i gangen fra ministeriets interne overvejelser til det færdige produkt: den førte politik.

Denne betragtning synes at have generel gyldighed for de dagbøger og optegnelser, som er overleveret fra denne indflydelsesrige kreds. Både Munch og Ove Rode var elegantere end Zahle i deres bestræbelser på at virke spontane i det nedskrevne, men det ændrer ikke ved det forhold, at spontaniteten var velforberedt. De stræbte – som enhver dagbogsskriver vel gør det – mod at forklare og forsvare, undertiden også forherlige, de gerninger, som de levede af og med. Kredsen var, som det så smukt hedder, bevidstgjort – bevidst om, at disse års politiske historie i høj grad skabtes af den. Der er en parallel til Munchs 10–15 år ældre iagttagelse af, at mændene bag systemskiftet på een gang havde handlet politisk, men også levet i bevidstheden om at have skabt uforgængelig politisk historie.

Disse betragtninger er væsentlige som indgang til læsningen af Zahles dagbøger. Zahle følte sig som chef for et ministerium, der i ganske særlig grad repræsenterede fornuften i Danmark. I marts 1915 mente Zahle, at hans regering stod ved et vendepunkt, og efter at have opregnet, hvor godt det var gået såvel i forhold til udlandet som i forhold til de indenlandske problemer, skrev han: »Ret meget større ting kan ikke udrettes i Danmark, og at det kan gøres med vor (i.e. ministeriets) smule sund sans, er et nyt bevis på, at verden gennemgående styres med umådelig ufornuft.« (Zahle s. 51). Hans udgangspunkt for bedømmelsen af enhver sag var, at »hvad vi (de 4 ministre) er enedes om, er det klogeste« (Zahle s. 18). Zahles dagbøger har til formål at reproducere og fastholde denne samlede fornuft.

Denne skråsikre tro på egne evner til enten selv at vurdere ret eller lade sig påvirke af politisk jævnbyrdiges vurdering af det rette førte Zahle til at trække skarpe demarkationslinier op overfor de kredse, som ikke delte vurderingsgrundlaget. Tage Kaarsted har allerede i sin indledning til udgivelsen gjort opmærksom på, at J. C. Christensen

blev den absolutte fjende. Han blev det, fordi han optrådte som ministeriets parlamentariske hovedmodstander. Resultatet er i dagbogsoptegnelserne blevet, at der ikke fremstår noget klart billede af Venstre-føreren. På den ene side betragter Zahle ham som magtesløs, men dog med den tilføjelse, at »selv en lus kan jo bide« (Zahle s. 7). På den anden side kom han ikke mange dage senere til den konklusion, at J. C. Christensen var for mægtig, og at ingen derfor ville gå i spænd med ham. Gennem næsten hele den dagbogførte periode hvilede Zahles øjne på J. C. Christensen. Hans gøren og laden var udgangspunktet for en række af ministeriets politiske kalkuler; han var den parlamentariske modpol til regeringen. Selvom Zahle ofte betegner ham som afgørende slået, kommer han tilsyneladende hurtigt til kræfter igen, men blot for at løbe ind i nye og ligeså afgørende nederlag. Der bliver mere end en mistanke tilbage hos læseren om, at det had, som Zahle mener at vide, at J. C. Christensen nærrede til regeringen, i rigt mål gengældtes.

Men Zahles regering var omgivet af andre fjender. I selve regeringen gjorde ingen indsigelse mod de fires regimente. Men undertiden fremgår det af møder mellem regeringen og den radikale rigsdagsgruppe, at ikke alle gruppens medlemmer altid forstod at værdsætte regeringens samlede klogskab. I særlig grad blev Jens Andersen genstand for Zahles vrede, fordi han i nogle situationer opponerede mod ministeriets adfærd overfor gruppen. Zahles bemærkninger om Jens Andersens forsøg på at hævde selvstændige gruppesynspunkter tjener nærmest til at understrege det forhold, at regeringen iøvrigt var vænnet til at betragte den radikale rigsdagsgruppe som et organ, der kun behøvede at confirmere allerede truffne beslutninger. Når Zahle den 20. marts 1916 noterer: »Kl. 4 partimøde i rigsdagen. Intet vrøvl.« (Zahle s. 90), så forekommer denne konstatering at dække ikke blot det faktisk afholdte møde, men tillige ministeriets almindelige forventninger om, hvorledes gruppen skulle og ville stille sig. Opponerede enkelte af dens medlemmer, henregnedes disse uden videre til ministeriets fjender, fordi de kom til at udgøre en trussel mod det fornuftsgrundlag, på hvilket de indflydelsesrige ministre opererede.

En anden art af fjender så Zahle i de interessegrupper, som søgte at fremme mål, der ikke var identiske med regeringens. I særlig grad var der vanskeligheder med landboorganisationerne. Flere gange fastslår dagbogsoptegnelserne, at gårdmændenes tid i dansk politik er til ende. Det er uden videre klart, at Zahles almindelige forhold til Venstre var dårligt. Hans partis eksistens var betinget af, at det lykkedes at opretholde en skarpt tegnet grænse i forhold til det oprindelige moderparti. Det er derfor heller ikke overraskende, at ikke alene J. C. Christensens person, men hele Venstres social-økonomiske fundament betragtedes som en trussel mod radikale interesser. Det har været blandt Zahles vaneforestillinger, at gårdmændenes indflydelse skulle bekæmpes, fordi en imødekommelse af deres synspunkter samtidig ville være en styrkelse af Venstre og altså en svækkelse af Det radikale Venstre.

Det kan da konstateres som et gennemgående træk, at Zahle var en mand med stærke og hurtige domme. Hans fjendtlige indstilling til kong Christian X er velkendt og genspejles ofte i optegnelserne, men den er blot symptomatisk for Zahles almindelige reaktionsmønster. Han var sine venners ven i den forstand, at han havde blind tillid til de afgørelser, der blev truffet i denne periodes centrale beslutningsorgan: inderkredsens uformelle møder. Hver den, der kom i vejen for disse beslutninger, var en modstander, som skulle bekæmpes. Der er ingen tvivl om, at Zahle, der undrede sig over, at netop han skulle være »præsident for et så udmærket kollegium« (Zahle s. 2), havde sin frem-skudte plads bl. a. i kraft af, at han konsekvent og uden hævninger tog denne – ofte mangesidede – kamp op.

Det er altså udgivelsens hovedfortjeneste, at den giver en god indgang til at forstå den ikke særligt komplicerede person, som var dansk regeringschef i to perioder. Flyttes synsvinklen derimod over til en betragtning af krigstidens sagpolitiske hovedspørgsmål, er dens værdi mindre iøjnefaldende. Zahle evnede ikke som Munch at nedfælde sammenhængende og forklarende kommentarer til den lange række af vigtige afgørelser, som regeringen dag efter dag måtte træffe. Optegnelserne, som kun dækker ret begrænsede afsnit af den samlede regeringsperiode, er kun sjældent analyserende eller overvejende. Pludselig fanger en sag som betingelserne omkring salget af stamhuset Dallund Zahles interesse, og interessen omsættes i en længere redegørelse, hvis pointe nok nærmest er at vise godsejeres uforstand i almindelighed. Men af sammenhængende kommentarer til politiske sagforhold er der få. Forholdet til Island får en nogenlunde grundig behandling, og de afgørende grundlovsdrøftelser i foråret 1915 belyses rigt og nuanceret. Men iøvrigt sidder læseren tilbage med det indtryk, at ministeriets hverdag bestod dels af afgørelser i en stadigt voksende række af administrationssager, dels nogle spredte og usystematiske overvejelser over, hvorledes regeringen kunne overleve under de vanskelige ydre villkår.

Både Munchs og Rodes samtidige optegnelser viser, at sådan forholdt det sig ikke. Især Munch giver læseren det indtryk, at i hvert fald han og Rode mestrede næsten enhver situation, fordi de på forhånd havde gennemtænkt dens muligheder. Det spørgsmål kan da rejses, om Zahle, når alt kom til alt, ikke blot var eksekutor for politiske strategier, som var planlagt af andre. Også Viggør Sjøquists fremstilling af Scavenius' næsten helt selvstændige ledelse af udenrigspolitikken, ikke blot i dens udførelse, men især i dens planlægning, giver holdepunkter for et sådant spørgsmål. Men Zahles dagbøger giver ikke noget godt grundlag for et svar. Læseren har i virkeligheden ikke mulighed for at trænge ned i Zahles forestillingsverden, fordi han i så ringe grad selv beskæftiger sig med den. På det foreliggende grundlag er det fortsat en rimelig antagelse, at Munch og Rode var regeringens strateger i indenrigspolitiske spørgsmål, at Scavenius med stigende styrke og fasthed varetog den daglige udformning af regeringens udenrigspolitik, og at Zahle var parlamentarikeren, der i regeringens interne overvejelser egentlig kun havde den opgave at samle delbeslutningerne til en politik, der kunne tegne regeringens samlede kurs. Og afgørende er det, at det tilsyneladende ikke var ham, der udstak retningslinier for delbeslutningernes indhold.

C. Th. Zahles dagbøger rokker altså ikke på noget afgørende punkt ved det billede, som Munch så indgående har tegnet. De tjener nærmest til at bekræfte det forhold, at Danmark i tiden under første verdenskrig lededes af en regering, som i overordentlig grad var eksklusiv. Som England havde sit War Cabinet, således havde Danmark sit firemands kollegium til varetagelse af indenrigspolitikken og sin – i hvert fald i kortsigtede sammenhænge – 1-mands styrede udenrigspolitik. De udgivne dagbøger og erindringsværker samt Erik Scavenius-biografien gør det nu muligt at få et bedre indblik i disse organers virksomhed, end tilfældet er med nogen anden dansk regering. Billedet af Munch, Rode og Zahle er så nogenlunde klart, at der herefter kun kan tilføjes nuancer. Tilbage står Edvard Brandes, som fra alle sider i samtiden tillægges en overordentlig stor indflydelse, men hvis konturer tegner sig mere uklare. Hans noget skruppelløse forhold til politik, som op i 1920'erne blev en belastning også for hans eget parti, synes at have givet ham en væsentlig del af den styrke, han utvivlsomt havde. I modsætning til Zahle havde han næppe faste forestillinger om ven eller fjende. Hans udgangspunkt var alene en vurdering af, med hvilke midler en sag bedst fremmedes. Men netop på dette punkt – fastlæggelsen af hvilke sager der skulle fremmes – svigter det nuværende kildegrundlag. Var han også i disse år en modpol til Munch i det vitale spørgsmål, om

Det radikale Venstre skulle knytte sig til Socialdemokratiet eller tilnærme sig Venstre og Det konservative Folkeparti? Herom ved vi fortsat ikke tilstrækkeligt.

Med regeringens omdannelse i september 1916, hvor kontrolministrene fra Socialdemokratiet, Venstre og Det konservative Folkeparti indtrådte, ændredes tilsyneladende vilkårene for regeringens arbejde. Hvor den tidligere havde kunnet drøfte i fortrolighed sit forhold til andre partier, stækkedes den nu i sine muligheder for gennem overraskende udspil at kunne fremtvinge ændrede forhandlingssituationer. Som en konsekvens af de ændrede arbejdsvilkår institutionaliseredes regeringens møder gennem udarbejdelsen af egentlige ministermødereferater. Disse referater fra møderækken oktober 1916 til januar 1918 er nu udgivet og falder smukt ind i rækken af øvrige kildepublikationer. Mødereferaterne er omfattende i den forstand, at alle de sager, som forhandlede i møderne, er omhyggeligt refererede, normalt med angivelse af hver enkelt ministers saglige oplysninger eller diskussionsindlæg. At referaterne naturligvis er stærkt forkortede og redigerede fremgår bl. a. af, at ca. 1 times forhandlinger har kunnet refereres på 1 maskinskreven side (Ministermødeprotokol s. 195). Godkendelsesproceduren omkring referaterne sikrer imidlertid, at de er dækkende for det samlede ministeriums opfattelse af forhandlingernes gang; det forhold, at de mangfoldiggjordes og sendtes til hver enkelt minister, gør dem yderligere centrale, fordi ministeriets medlemmer derved fik en sikker og ensartet opfattelse af, hvad der var sagt eller besluttet. At de tillige sidenhen har fundet anvendelse, fremgår af Munchs erindringer, hvor flere afsnit fra denne periode bærer præg af at være skrevet på grundlag af ministermødereferater.

Tilsyneladende er mødereferaterne da en kildesamling, som ikke rejser store problemer. Således forholder det sig imidlertid ikke. Referaterne afspejler i virkeligheden forhandlinger i et organ, som var en overbygning over flere andre, hvor disse andre var de egentlige beslutningsorganer. De radikale ministre vedblev at holde separate ministermøder (se f. eks. P. Munch: *Erindringer 1914-1918*, s. 271); undertiden udvidedes kredsen til også at omfatte Stauning, og indenfor regeringen holdt den tidligere nævnte inderkreds sine egne møder. Da kontrolministrene i praksis havde vetoret mod fremsættelse af lovforslag, som ikke fremmedes i deres respektive rigsdagsgrupper, blev konsekvensen, at de tidligere oppositionspartiets partimøder i langt højere grad end normalt kom til at beskæftige sig med regeringens samlede lovgivningsinitiativer. Kontrolministrene blev et filter, som filtrerede de sager fra, der faldt i partierne. Når ministeriet herefter mødtes påny, optrådte ministrene som partirepræsentanter og præsenterede partistandpunkter. Mødereferaterne giver derfor kun ringe mulighed for generelt eller i den enkelte situation at danne sig et billede af de argumenter, som skabte ministeriets enighed eller uenighed. Det er ikke muligt at afgøre, hvilke sager der holdtes tilbage i grupperne, fordi de på forhånd måtte anses for uigennemførlige i ministeriet, og det er heller ikke muligt at se, med hvilken begrundelse denne eller hin sag blev fremmet, fordi begrundelserne meget vel kan have været forskellige i parti og i regering. Regeringsmøderne blev et organ, hvor partiernes enighed bekræftedes forud for behandlingen i rigsdagen.

I nogle situationer blev regeringen tillige et organ, hvor der kunne leges kispus med ansvaret. Da regeringen rummede både regeringskoalition og opposition var det magtpåliggende for begge parter at opretholde forestillingen om skelsættende politiske divergenser. Regeringen havde altså ikke den opgave at nærme partierne til hinanden, men langt snarere at manøvrere således, at landet regeredes, uden at partierne mistede deres identitet. I denne idræt synes J. C. Christensen at have været særlig ferm. Som leder af den eneste troværdige opposition mod Det radikale Venstre var det ham naturligvis magtpåliggende at nagle dette parti fast til ansvaret på de punkter, hvor hans eget parti

havde en afvigende opfattelse. Ikke mindst i den langvarige sag i foråret og sommeren 1917 om hjemsendelse af dele af sikringsstyrken spillede han bevidst på de muligheder, som situationen gav ham mellem de radikale og de konservative. Resultatet var, at regeringen i denne og formentlig i en række andre sager blev delvis lammet i sin initiativret. Partierne holdt på de principielle punkter hinanden i skak, og regeringen kom derfor især til at beskæftige sig med detaljerede forhandlinger omkring den lovgivning eller de administrative foranstaltninger, som ikke berørte det enkelte partis agitationsgrundlag.

Disse omstændigheder gør, at referaterne fra regeringsmøderne i disse år ikke er nogen særlig fremtrædende kildegruppe til belysning af den dækkede periodes politiske hovedproblemer. Den første verdenskrig var i Danmark en periode, hvor hvert parti akkumulerede en række ønsker, som først kunne søges fremmet, når krigstiden var forbi. En undersøgelse af krigstidens politik kan derfor ikke nøjes med at undersøge den faktisk gennemførte lovgivning, men må i nok så høj grad interessere sig for den lovgivningstilbøjelighed, som fandtes i hvert parti, og som kom frem til overfladen i de skarpe politiske opgør efter krigen – Statslånskrisen i 1919 og Påskekrisen i 1920 er højdepunkterne i dette opgør. Med termer hentet fra politisk videnskab kunne man hævde, at referatmaterialet er et grundlag for studiet af beslutningsprocessen, men at dette grundlag er meningsløst, såfremt det ikke følges op af undersøgelser over den såkaldte non-decision-making.

På trods af rækken af udgivelser, hvor de to her behandlede betegner en foreløbig afslutning, er der således fortsat behov for omfattende undersøgelser af den første verdenskrigs politiske historie i Danmark. Zahles dagbøger og Ministermødeprotokollerne kan betragtes som indgangen til sådanne undersøgelser, og heri ligger deres fortjeneste. Det er at håbe, at den handske, der således er kastet, snarest må blive taget op.

*Knud Larsen*