

Boganmeldelser

Review essay:
Aktivismens kvalitetskontrol og
Danish Foreign Policy Yearbook 2011
som institution

Nanna Hvidt og Hans Mouritsen, red.
(2011)

Danish Foreign Policy Yearbook 2011
København: Danish Institute for International Studies, 227 sider.

Den udenrigspolitiske årbog er en vigtig be-
givenhed – som oftest blandt de største, som
det fremgår af årbogens egen liste over *no-*
table udgivelser om dansk udenrigspolitik i
året der gik, som citerer rigt fra sidste års ud-
gave. Men »institutionen« årbogen er måske
samtidig en *missed opportunity* – for at lave
en mere systematisk kvalitetskontrol af dansk
udenrigspolitikens vigtigste træk, aktivismen.
Det spørgsmål stilles i denne kombination af
review og *essay*.

Lad os begynde med det basale: *Danish*
Foreign Policy Yearbook 2011 er udkommet,
og det er der grund til at glæde sig over. Det
er godt for Danmark, at der findes en etable-
ret praksis for med korte mellemrum at for-
holde sig grundigt og sobert til et så vigtigt
politikområde som udenrigspolitikken.

Den udenrigspolitiske årbog er blevet et in-
stitutionaliseret fikspunkt i dansk udenrigs-
politik. Gennem den politiske direktørs faste
beretning er årbogen et sted, hvor der samles
op og gøres status på officiel vis. Den redak-
tionelle linje bag substansartiklerne betyder,
at årbøgerne ofte indeholder ting, der har
langtidsholdbar karakter. Og de udvalgte do-
kumenter og statistiske oplysninger er solide
kilder til karakteristika ved dansk udenrigs-
politik.

Netop årbogens centrale stilling i behandlin-
gen af dansk udenrigspolitik gør det ønsk-
værdigt at stille særlige spørgsmål til en
publikation, der efterhånden er blevet en in-
stitution. Årbogens struktur skelner ikke mel-
lem karakteren af bidragene fra henholdsvis
Udenrigsministeriets direktør og de fire aka-
demiske substansartikler – alle fem står op-
ført som artikler i et samlet del af årbogen.
Men der er stor forskel i genren. Selvom de
fire substansartikler er forskellige har de alli-
gevel en fælles tilgang til måden de behandler
stoffet på, som gør dem til grundlag for de-
mokratisk kvalitetskontrol. Det er ikke tilfæl-
det med direktørens beretning. Det er synd,
for årbogen kunne også – burde måske mere
systematisk – være et forum for refleksion
over aktivismens grundlag, cost/benefit-be-
tragtninger, produktudviklingsdiskussioner,

evalueringer med videre, inklusive med engagement fra Udenrigsministeriets side.

De fire substansartikler dækker hver især et aspekt af udenrigspolitikken (tre af dem gør i hvert fald), nemlig henholdsvis dansk-kinesiske relationer 1949-2011, den danske militære indsats i Helmand 2006-2010, udviklingen af dansk finansregulering fra finanskrisen og frem, og endelig udviklingspolitikens projekt fra den moderne begyndelse til i dag. Med undtagelse af artiklen om finansregulering tager de alle indirekte livtag med aktivismens dagsorden. I det kinesiske tilfælde er den måske problematisk forbundet til eller i hvert fald samtidig med en mindre elitedrevet politik. I det afghanske tilfælde er den forbundet til et paradoksalt valg om mindre politisk kontrol med henblik på mere politisk effekt. Og i forhold til udviklingslandene af føder aktivismen en multiplikation af politikmålene hjemmefra og et overdrevet fokus på koordination ude, så udvikling kommer til at blive den proces vi har med modtagerlandene snarere end den forandring de gennemgår.

*

Clemens Stubbe-Østergaard redegør i årbogens første substanskapitel for »Danish-Chinese Relations: Continuity and Change 1949-2011«. Indholdet vægter mest udviklingen i dansk Kina-politik, hvilket afspejler sig i forfatterens analytiske ramme for analysen, som beskriver produktionen af dansk Kina-politik. Ifølge denne klassiske udenrigspolitiske model dannes dansk Kina-politik af regeringen (relevante ministre og ministerier) med input fra parlamentet, forretningslobbies, to vigtige eksterne aktører (EU og USA) samt den offentlige mening, der konstitueres af information fra regeringen, fra Ngo'er og fra medier. Det fremgår i analysedelen at regeringen indimellem har konsulteret *academia* i forbindelse med politikudvikling, men akademikere er ikke at finde i modellen (andet måske, end som en skjult delmængde af po-

licy-entreprenører inden i regeringsboksen). En vigtig pointe for forfatteren er et skift over tid i vægten mellem elitepolitikudvikling og den offentlige menings voksende – negative – indflydelse: »The recurring crises in relations in recent decades can be attributed to the effects of the assumed removal of »external danger«. Instead of elite foreign policy making, the door was opened to what one observer has called »Paradise Hotel Democracy« (68).

Analysen inddeler derefter de dansk-kinesiske relationer i perioden i følgende faser: »1949-1971: A Small but Important Partner in a Time of Need«, »1972-1989: Broad Strategic Cooperation and Denmark as Bridge to the E.C. External Actors Aligned«, »1989-1997: The External Actors Diverge, and Populism is Given Free Reign«, »1998-2000: A Transitional Phase of Recovery and Europeanization of Policy«, »2001-2007: Full Speed Ahead, but an External Actor Gets in the Way«, og endelig »2008-2009: External Actors Converge, and a New Crisis Emerges«. Den vigtigste factor i historien om de dansk-kinesiske relationer i perioden er Kinas absolutte og relative vækst, økonomisk som politisk, og den deraf følgende langsomme, funktionelle integration i verdenspolitikens økonomiske og politiske netværk. Danmarks betydning for Kina har således primært været som nyttig trædesten hertil – eller som sten i skoen i forbindelse med massakren på Tianmen i 1989, de mange og konstante overtrædelser af menneskerettighederne og spørgsmålet om Dalai Lamas status som åndelig eller politisk leder. Forfatterens sympati ligger entydigt med en elitetilgang til udenrigspolitikken baseret på diplomatisk realisme – så meget, at det skæmmes fremstillingen og gør det til et partsindlæg i en debat snarere end en nøgtern redegørelse. At resumere Tianmen som »the use of the military to stop the demonstrations in Beijing in 1989« underdriver begivenhedens karakter og betydning. Omvendt er observation omkring Kinas

voksende betydning og Danmarks nationale interesse i at fastholde et godt diplomatisk forhold og dermed markedsadgang analytisk rammende.

Løsningen på dilemmaet mellem politiske og økonomiske værdier er imidlertid ikke en afkobling af den førte politik og den demokratiske delibération. Dansk udenrigspolitik har et generelt demokratisk deliberativt underskud. Det er manglen på et sprog i den oplyste opinion (som i parentes bemærket også er elite-drevet) for diplomatisk realisme og nationale interesser, der er den egentlige udfordring i dansk udenrigspolitikens nekss mellem regering og resten.

Endvidere er der her et interessant skisma mellem aktivismen og den diplomatiske realisme. Aktivismen hviler blandt andet på antagelsen om, at vi er i et geostrategisk trusselsmæssigt frikvarter. Dermed er mønsteret af danske værdimæssige reaktioner på dokumenterede kinesiske overtrædelser af menneskerettighederne en del af aktivismens historie. En udenrigspolitik mere præget af diplomatisk realisme kunne samtidig være en mindre aktiv udenrigspolitik.

Forbindelsen mellem det politiske og det administrative system – in casu forsvaret – i sin internationale kontekst, og dilemmaerne forbundet med aktivismen er også temaet for årbogens næste substansartikel.

Peter Viggo Jakobsen og Peter Dahl Thruelsen har med »Clear, Hold, Train: Denmark's Military Operations in Helmand 2006-2010« skrevet en fremover uomgængelig del af Danmarks nye strategiske historie. Analysen af de militære operationer i denne af Afghanistans sydlige provinser fokuserer på begge dele af det strategiske: de militære midler og hensigten (operativt) og på forbindelsen til den politiske styring, hensigten med indsatsen i lyset ikke så meget af hensynet til at skabe en sejr ud af involveringen i konflikten,

men til aktivismen og dermed den politiske iscenesættelse af bidraget. Her understreges den bemærkelsesværdige logik i, at styrkebidragets manglende *caveats* – politiske forbehold for hvordan de danske styrker skulle anvendes – paradoksalt var en begrænsning på den politiske kontrol som i samme åndedrag forøgede dets politiske værdi. Heldigvis, som forfatterne noterer sig flere steder, betød dette ikke, at de danske soldater blev anvendt som kanonføde af de britiske styrkechefer – en ellers ikke ukendt skæbne for styrkebidrag fra dele af det britiske imperium udenfor øerne i tidligere tider. Omvendt er vi altså, som forfatterne også noterer sig, endt med at have den tvivlsomme ære at have »bidraget« med flest døde per indbygger blandt ISAF-landene. For så vidt, at dette forhold er politisk omsætteligt til de »point på indflydelseskontoen« som aktivismen søger at fylde, krydser man som læser undervejs ivrigt fingre for, at de bragte ofres værdi forvaltes med konstant iver af Danmarks repræsentanter i den eller de hovedstæder, hvor de har skullet vække genklang.

For det er sandt for dyden ikke nemt at være soldat. Forfatterne argumenterer overbevisende for, hvordan den dimensionerende faktor for det danske engagement har været »direktiver og skiftende prioriteter« fra den britisk-ledede brigade som danskerne har været en del af. Den operative historie bliver således til en gennemgang af de operative mønstre og narrativer som blev de forskellige hold til del i perioden. De forskellige faser modsvarer forskellige britiske styrkechefers reaktioner på situationen på jorden, oppe fra kommende strategiske rammer og politiske ønsker hjemmefra. Som resumeret i titlen kan de koges ind til tre faser, som hver især svarer (nogenlunde) til de tre faser i den nu etablerede forståelse af oprørsbekæmpelsens principper – rydde, fastholde og opbygge, som her bliver til rydde, fastholde og træne, med henblik på overdragelse. Mere specifikt er de malende overskrifter på forfatternes fak-

tiske faser: »Sitting Ducks in Musa Qaleh« (Hold 1, maj-oktober 2006), »Patrolling the Desert« (Hold 2 og 3, oktober 2006-august 2007), »Clearing the Green Zone« (Hold 4 og 5, august 2007-august 2008), »Mowing the Lawn While Running Errands for the British« (Hold 6 til 9, august 2008-august 2010), samt endelig den paradoksalt (eller ironisk?) benævnte »Retreat to Victory: Abandoning the Green Zone« (Hold 10, august 2010-februar 2011). Faserne fortæller historien om et nogenlunde konstant underliggende rationale, men med forskellige måder at implementere det på eller med forskellige roller til de danske styrker indenfor rammen. Fælles for hele hensigten er, at den ikke på noget tidspunkt har været en strategi i ordets basale forstand, som forbindelse mellem mål og midler.

Konstanten i historien om den dansk-britiske indsats i Helmand 2006-2010 er fraværet af en effektiv protest over mismatchet mellem hensigten og de tilvejebragte midler. En rodet målsætningsproces med (varierende) input fra kommandostrukturen, den politiske og militære hjemmefront og skiftende styrkechefer på allehånde niveauer har bidraget til at forplumre det simple faktum. I litteraturen adskilles strategi og civil-militære relationer ofte (det første er drift og nede i organisationen, det andet er etik og oppe på det politiske niveau). Men i dette tilfælde har den ellers prisværdige militære evne til at finde løsninger med de forhåndenværende søm haft en negativ effekt. Det netop fordi den politiske målsætningsproces ikke har formået at være realistisk, eller fokuseret på den egentlige opgaveløsning, og måske endda snarere på at være med af hensyn til tredjepart.

Resultatet har været, at man simpelthen har haft for få styrker til at dække for stort et geografisk område og for mange mennesker. Dermed har der også været for få ressourcer, militære som civile til rådighed for de to næste skridt i oprørsbekæmpelsesformlen, fastholde og bygge, som udgør den gradvise

overgang til en normal udviklingspolitisk proces, uden voldelige aktører. Effekten af den mangel har været en militæraktion, der samlet har været for fokuseret på *warfigthing* – *mowing the lawn* – og for lidt på en balanceret tilgang. Som det fremgår i analysen var udefrakommende politisk indblanding med til allerede i de første faser at sprede indsatsen over for stort et område. Burde konsekvensen være bare at lade militæret løse sin opgave? Bestemt ikke, for opgaven defineres højere oppe – så den lektie, der skal med fra Helmand er behovet for styrket civil-militær konsultation, som ærligt diskuterer de reelle politiske ambitioner og hensigter og de militære og civile midler, der stilles til rådighed for opgaveløsningen.

Danmark roser sig gerne internationalt af, at vi er gode til civil-militær samtænkning. Det er vi ikke, på trods af behjertede forsøg fra embedsmænd med og uden uniform nede i systemet. Problemet ligger i, at det kun kan gøres ordentlig, hvis Statsministeriet tager føringen. Samtænkning, især på strategisk niveau, er dermed en udfordring for den institutionelle indretning af dansk udenrigspolitik. I den sidste ende gælder det nemlig også niveauet for den nationale strategi, planen og prioriteterne for Danmarks langsigtede rolle og status i verden, som entydigt må være Statsministeriets.

Det danske styrkebidrag blev givet uden *caveats* fordi Danmark skulle vise vilje til løfte et særligt ansvar som central del af aktivismen. Aktivismens dele hænger sammen. Hvordan de af de døde og lemlæstede soldater følgende points på indflydelseskontoen så administreres bliver dermed en dødsensalvorlig sag, som er af væsentlig interesse for offentligheden, inklusive de parlamentariske politikere, journalister og akademikere. Også her er der brug for mere debat om vilkår, målsætninger og begrænsninger for regeringsudøvelse, fra diplomati til statsbygning inklusive gennem militære midler.

En helt anden udvikling i ambitionsniveauet for hvad staten bør og politikken kan regulere er emnet for årbogens tredje substansbidrag, som formelt set ligger udenfor det udenrigspolitiske felt.

Martin Carstensens artikel »New Financial Regulation in Denmark After the Crisis – or the Politics of Not Really Doing Anything« er en glimrende introduktion til et vigtigt politisk-økonomisk kapitel i nyere dansk forvaltningshistorie. Grunden til, at en artikel om indenrigspolitisk politikudvikling er med, må være af hensyn til årbogens udenlandske publikum som hermed oplyses om et vigtigt element i reformerne af dansk finansregulering før og under krisen. Krisen eller den parallelle reform af reguleringen af de finansielle markeder i Danmark er i øvrigt et dominerende tema i Udenrigsministeriets direktørs statusgennemgang, mens de deraf følgende økonomiske tommelskruer også anes i slutningen af kapitlet om indsatsen i Helmand, ligesom krisen og Kinas fortsatte vækst og stigende økonomiske vægt overtoner historien om de dansk-kinesiske relationer, ligesom Kinas model for udvikling – hjemme som i Afrika – også er resonansbund i den kritiske refleksion over udviklingen i dansk bistandstanke i stort set samme periode.

Artiklen gennemgår bankpakkernes oprindelse og implementering og viser hvordan en ny og langt mere proaktiv tilgang til finansiell regulering blev indført i 2009 og især 2010. Af relevans for de tre andre substansartikler er der her en case, hvor regeringens ambitionsniveau med hensyn til hvad politik kan og bør gøre er voksende. Blandt andet skal Finanstilsynet ikke længere kun føre tilsyn med om de finansielle virksomheder overholder lovens bogstav, næh, man har udviklet en model, der angiver højre- og venstrebegrensninger for en »sund virksomhed« for på den måde undgå en gentagelse af gentagelsen af kreditimplosionen.

Denne meget konkrete regulering af økonomisk aktivitet – og troen på statens evne til at identificere og forhindre fremtidige negative spiraler – er lidt ude af *sync* med den delvise temperering af menneskerettighedspegefiguren overfor Kina og statsbygningsambitionerne i Afghanistan. Måske er den udviklingspolitik som Gøren Hydén kritiserer i årbogens sidste kapitel den mest parallelle case – selvom udviklingspolitikens sociale ingeniørskab i Hydéns øjne blandt andet har løst problemet ved at blive procesorienteret snarere end at handle om den håndgribelige udvikling, vækst.

Göran Hydéns artikel »What Happened to Development?« er det mest originale og tankevækkende bidrag til årets årbog. Artiklen er et konceptuelt policyessay, som er værd at følge med i fra diagnose til preskription. Forfatteren tager udgangspunkt i udviklingspolitikens lange historie, fra afkoloniseringen til i dag. Udfordringen for nutidens udviklingshjælp er den helt fundamentale, at modtagerne stiller spørgsmålstegn ved dens virkemidler:

»What is new is that the ability of aid to contribute to development in a sustainable manner is increasingly being called into question. It comes especially from African countries where foreign aid has failed to make a difference for the better and where there is now a growing awareness that there are other ways to make progress than to rely on foreign aid. (...) Using a medical metaphor, the patient has doubts about his doctor« (130).

Analysen indledes med en analyse af udviklingshjælpens første årtier, »When »Development« Meant Development« som dækker perioden op til omkring 1980, efterfulgt af »How the Sense of Development Was Lost«, som dækker syv hovedtræk af udviklingsdagsordenen i den efterfølgende periode. Endelig følger et afsnit om modtagerlandene, »African Reactions« og til sidst et konklusionsafsnit med fem policyanbefalinger, »Implications for Donors«.

Artiklen kritiserer paradigmet om god regeringsførelse. Her er udvikling blevet noget donorerne gør ved (og med) modtagerne i modsætning til den første fase, hvor udvikling betød en langsigtet socio-politisk forandring i modtagerlandet, baseret på realistiske præmisser som accepterede at udvikling er en »process of social transformation which takes time, is not linear and often entails suffering.« (136). Udviklingspolitikken siden 1980 har derimod været ahistorisk og præget af syv overordnede tendenser. For det første har globaliseringen eller harmoniseringen af de politiske målsætninger gennem eksempelvis FN's *Millennium Development Goals* paradoksalt i modsætning til Paris-deklarationen reduceret modtagerlandenes mulighed for lokalt ejerskab. For det andet har målsætningen om god regeringsførelse ikke virket som styringsbegreb. Meningen er i stedet blevet redskab for en række forskellige donordagsordener. For det tredje er selve udviklingspolitikken styringsredskaber problematiske fordi behovet for politisk retfærdiggørelse af indsatsen i donorlandene har medført forsimplede og overdrevne kausalforståelser. For det fjerde har de sidste 10-15 års satsning på sundhed og uddannelse været uholdbar stor:

»[T]he expansion of the social sector has been so rapid that the feasibility and sustainability of this approach is now being called into question. Fuelled in recent years also by the Millennium Development Goals, programs aimed at increases in school enrolment at the primary and secondary levels, disease control and access to water, while morally difficult to question, have created a recurrent cost burden that neither central government, local authorities or citizens themselves can carry. It is necessary to re-examine the thesis from the early days of foreign aid that, to be sustainable, aid must give priority to expanding the capabilities that enhance economic growth and transform the way things are produced« (139).

For det femte er der tiltroen til staten, som er forbundet til paradigmet om den gode regeringsførelse. Ved at pumpe udviklingsmidler ind gennem staten har donorerne også selv

været medvirkende til at fastholde grundlaget for den korruption, som præger de udviklingslandenes politiske eliter. For det sjette, og afledt heraf, har civilsamfundet fået mindre støtte og opmærksomhed end det kunne, og undergraves indimellem af donorprioriteringerne – en afledt effekt af Paris-deklarationens fokus på lokalt ejerskab er blevet oversat til i praksis at betyde de lokale stats-administrationer. For det syvende og sidste er donorerne sikkerhedspolitiske interesser en negativ factor, fordi »securitization encourages a policy mentality that focuses on the immediate at the expense of developments concerns that are truly long term.« Forfatteren påpeger, at alle disse faktorer tilsammen har gjort donorerne ufølsomme overfor historie og lokale omstændigheder, og at udviklingspolitikken dermed er blevet et top-down, donor- og FN-drevet projekt, fremmed for modtagerlandet selv.

I afsnittet om afrikanske reaktioner fremhæves derfor som eksempel Rwandas regerings insisteren på, at udvikling er noget andet end og en forudsætning for demokrati: »Kagame is a realist, a leader who takes his cues from the circumstances on the ground in Rwanda, including customary institutions, instead of trying merely to maneuver in accordance with the governance track of the donors.« (143). Hensynet til den økonomiske væksts primære rolle ekkoes i et citat fra African Union NEPADs direktør: »African leaders must cast away a tendency to »manage poverty« and instead pursue basic economic growth if they want to improve the lives of their people.« (143). Fokuseringen på fattigdomsbekæmpelse frem for andre prioriteter forbundet med Paris-deklarationen har dermed betydet, at donorinteressen er skiftet fra effekten af hjælpen (om der sker udvikling) til hvordan hjælpen administreres.

Forfatterens forslag til den fremadrettede udviklingspolitik er, at den bør være mere kontekstorienteret, fokusere på absolutte snarere

end relative fremskridt, bør inddrage alle *stakeholders* og ikke kun regeringer i modtagerlandene, bør tænkes som investering og ikke som tilskud, at man bør »bryde donorkartellet« og koordinationsmantraet og i stedet tilskynde til mere risikovillighed og produktudvikling i udviklingspolitikken instrumenter, og endelig, at følge de asiatiske landes fokus på tidligere tiders udviklingspolitiske fokusområde: investeringer i infrastruktur.

Essayet anbefales hermed som et tankevækkende forsøg på at efterse udviklingspolitikken underliggende antagelser. Det er denne form for heterodoksi, som er den akademiske institutions særlige bidrag til politikudvikling, en kritisk tilgang som hierarkiske bureaukratier har vanskeligt ved at fremdyrke.

En svaghed ved Hydéns artikel er, at den overser en stor faktor, nemlig det udviklingspolitiske projekts kontekst. Denne går tilbage til fremvæksten og spredningen af den moderne statsmodel. Som politisk projekt konstrueret efter Anden Verdenskrig og særligt i slipstrømmen af afkoloniseringen har udviklingspolitikken *by design* ikke adresseret sikkerhedsaspekter af statsbygningen, jævnfør OECD DAC-definitionen af ODA. Konstruktionen af et legitimt voldsmonopol har derfor ikke været en del af de udviklingspolitiske instrumenter eller målsætninger. I forhold til Hydéns sidste kritikpunkt, sikkerhedspolitiseringen af udvikling, er der naturligvis elementer i tendensen, der sagtens kan debatteres – instrumentalisering af humanitære indsatser eksempelvis.

Men man kan ikke forstå sikkerhedspolitiseringen uden at se den i lyset af det lange projekt omkring administrationen og udvikelse af statssystemet, som nødvendigvis indebærer sikkerhedsaspekter. Disse kan både være kortsigtede som langsigtede, selviske og uselviske, effektive og kontraproduktive, ikke kun det ene, som Hydén lægger op til. Pointen er, at de vestlige landes politik i for-

hold til de afrikanske stater må ses under ét. Først når der er etableret en sådan *whole of government*-tilgang, og et sprog herfor, kan enkeltdelene evalueres og sættes i forhold til hinanden. Også i denne del af den aktivistiske udenrigspolitik er mere og eksplicit debat om principper og prioriteringer nødvendig.

Det kan synes paradoksalt. Udviklingspolitikken var allerede dansk udenrigspolitikens investeringsmæssige sværpunkt lang tid før aktivismen opstod i kølvandet på afslutningen af den kolde krig og det deraf følgende perciperede råderum. Men udviklingspolitikken er en naturlig del af den samlede udenrigspolitik, og må derfor betragtes med de samme briller. Her er tale om en signifikant dansk investering i form af midler, opmærksomhed og prestige, som naturligvis bør indgå på lige fod med andre elementer, når aktivismen skal kvalitetskontrolleres.

Udenrigsministeriets direktør Claus Grube bidrager med »The International Situation in 2010 and Denmark's Foreign Policy«. Teksten ville være lødig omend forsigtig samtidshistorie, hvis det ikke i øvrigt var en officiel tekst.

Institutioner er udtryk for og reproducerer magtrelationer. Det samme gør sig gældende for akademiske og semi-akademiske institutioner. Men den akademiske institutions rolle er paradoksalt også det omvendte: at tilskynde til og skabe heterodoksi, og dermed at se institutionerne efter i sømmene, kigge under gulvtæppet og udfordre usagte antagelser. Derfor er der så meget mere grund til at læse Udenrigsministeriets politiske direktørs artikel med kritiske briller. Man bør se nøje efter det, der ikke står i gennemgangen, ikke kun med hensyn til den faktisk førte eller ikke førte politik, men også med hensyn til kriterier for evaluering af succes og fiasko, for aktivismen som sådan. I fraværet af et etableret sprog for interesser bliver det sværere at skrive eksplicit om tilvalg, fravalg og nødvendig

balancering af modstridende dagsordener, som eksempelvis eksport og menneskerettigheder i relation til Kina. Og netop det eksempel fra Clemens Stubbe Østergaards artikel viser meget godt, at den diplomatiske realisme har det sværere når den ikke understøttes af et i offentligheden forankret sprog om interesser.

Strukturen i fortællingen er i hovedsagen en fremstilling af årets væsentligste begivenheder lejlighedsvist koblet med eksplicite markeringer af dansk stillingtagen – en fremlæggelse af generelle rationaler for prioriteringer og eksempler på specifikke satsninger. Fremstillingen bliver derfor naturligt til en tematisk *tour d'horizon* som kommende kandidater til nye stillinger i tjenesten gør klogt i at nærlæse. Det vil sige når der engang åbnes op for nyansættelser, for Finanskrisen som dominerer kapitlet har også ramt Udenrigsministeriet.

Udover finanskrisen var året 2010 i Udenrigsministeriets perspektiv særligt præget af EU's dominerende rolle som ramme for dansk udenrigspolitik – set i lyset af Lissabon-traktaten. Herefter følger den »ny sikkerhedspolitik« – som i det danske tilfælde er præget af en både »comprehensive and targeted international engagement«, herunder i forhold til Afghanistan, Pakistan, den nye politik for skrøbelige stater, piraterne ved Afrikas horn, mellemøsten, Korea og den internationale terrorismes skiftende karakter. Efter disse tre hovedområder – økonomi, EU og sikkerhed – gennemgås mere geografisk eller funktionelt orienterede perspektiver, fra status på EU's nabolande (og udvidelsesprocesserne), gennemgås stormagterne (Rusland, US, Kina og Indien i den rækkefølge), den ny udviklingspolitiske ramme, nordisk samarbejde, arktisk råd og endelig menneskerettighederne. Endelig følger en note på Udenrigsministeriets egen rolle i foranderlig verden, hvor Wikileaks' »cablegate« nævnes som ødelæggende for diplomatiets mulighed for at agere, mens

finanskrisens budgetrestriktioner beklageligvis har medført medarbejderreduktioner.

Såvidt kapitlets mangeartede temaer. Af den løbende reference til danske interesser og principper for dele af dansk udenrigspolitik fremgår det, at der findes en underliggende proces for identifikationen, anvendelsen og balanceringen af disse. Men det er svært på baggrund af fremstillingen at udlede en mere systematisk ramme for processen og principperne som ligger til grund for aktivismens konkrete udslag.

*

Årbogens fire akademiske artikler har noget til fælles som adskiller dem fra direktørens. De behandler forskellige former for rationalers udvikling over tid. Rationalernes forskellige karakter og en vurdering af dettes mere eller mindre effektive forhold til virkeligheden er den analytiske hensigt. De kan vurderes på, hvor tydeligt det lykkes for dem at anskueliggøre rationalerne og hvor troværdige og transparente de efterfølgende evalueringer er. Denne form for systematisering af rationalerne er fraværende fra direktørens gennemgang. Derfor bliver det også umuligt at se – eller bare indgå i en begavet samtale om – hvordan udenrigspolitikken rationaler har spillet op i mod virkeligheden og hvorvidt man med fordel kunne have gjort noget andet, noget mere eller noget mindre i det små og specifikke, som i det store og generelle.

Alle fire artikler tematiserer desuden regeeringskunstens og den administrativ styrings udfordringer. Herunder begrænsningerne for det, der på engelsk kaldes *social engineering*, men som på dansk vel grundlæggende er lig med den meget udvidede forventning til det politiskes filosofiske mulighed for at forandre sit objekt: nemlig det, der regeres og styres. Det er ærgerligt at grænserne for den politiske handlings mulighed ikke tematiseres i direktørens gennemgang. Det må være

en hovedopgave for aktivismens forvaltere at undersøge og erkende grænserne for hvad de udenrigspolitiske instrumenter faktisk kan gøre – hvad enten det er i forhold til statsbygning med og uden konfliktindhold i Afghanistan og Afrika, i forhold til bilaterale relationer med fremvoksende stormagter som Kina, eller i forhold til hvor meget et lille lands særligt ihærdige indsats faktisk kan påvirke dagsordener og handlinger hos store og endnu større brødre.

I indledningen blev det observeret, at årbogen har en central stilling i behandlingen af dansk udenrigspolitik. »Behandlingen« dækker her både den akademiske såvel som den ikke-akademiske, og herunder den officielle såvel som udenrigsministeriets egne, interne proces i forhold til kvalitetsudviklingen af dansk udenrigspolitik. Det er der intet galt i: der er tværtimod behov for at styrke udvekslingen mellem *academia* og ministerierne. Danmark er for lille et land med for stor no-nonsense smidighed til ikke at udnytte det effektiviseringspotentiale, der er i at inddrage akademikere i produktudvikling og kvalitetskontrol på udenrigspolitikens forskellige komponenter. Måske lever dansk udenrigspolitik bedst med en elitemodel, som Clemens Stubbe Østergaard advokerer for. Men udenrigspolitikken adskiller sig ikke så markant fra andre politikområder, at dens rationaler og prioriteringer ikke bliver bedre gennem en kvalitetskontrol som rækker udover regeringens (ministeriernes) egne rækker.

Nu er det nok naivt at forestille sig, at vigtige debatter om prioriteringer og evaluering skulle foregå i en officøs udgivelse som ikke mindst – qua det engelske sprog – er beregnet på Danmarks mange samarbejdspartnere i udlandet såvel som ambassaderne i København. Men den naive forestilling kan man få, fordi årbogen – både denne og genren – er en kimære, når den har både akademisk og officiel karakter. Eksempelvis er direktørens statusgennemgang på den ene side placeret

som en artikel blandt andre i en struktur, der minder om et akademisk tidsskrift (ligesom årbogen til fulde anvender fodnoter og litteraturlister og kan bryste sig af et internationalt solidt *editorial board*). På den måde reduceres skellet mellem »the official outline of Denmark's 2010 foreign policy by the permanent Secretary of State for Foreign Affairs« og de akademiske bidrag, der, som forordet understreger, kun repræsenterer sig selv og deres akademiske ekspertise (p.7). Artikelklassifikation kan synes ligegyldig, men den inkarnerer den særlige mellemstatus, der er årbogen til del. Mens statusgennemgangen naturligt ikke takker sine – sandsynligt mange – ophavsmænd m/k i ministeriet, så har de akademiske artikler hver især været formelt bedømt af mindst én fagfælle (om end ikke to og ikke blindt, som det er sædvane på egentlige akademiske tidsskrifter).

Årbogen fylder meget i de tanker, der er plads til formelt at gøre sig – i begge ender af parnasset – om udenrigspolitikken i et land af Danmarks størrelse, som den er ført, ikke er ført eller kunne føres anderledes. Spørgsmålet er derfor, om den centrale stilling årbogen har skygger for andre initiativer indenfor behandlingen af dansk udenrigspolitik, herunder især den akademiske og anden analyse udenfor den embedsmandslige rangfølge? Eller omvendt, kunne man foreslå, at den centrale stilling – i kombination med de akademiske *feel* årbogen har – var et argument for en evalueringskultur i den redaktionelle linje? Er arbejdsdelingen mellem den overordnede gennemgang fra direktøren og akademiske casestudies den eneste mulige? Eller kunne man forestille sig, at årbogens (kommissionerede?) artikler indimellem mere direkte gennemgik principper og prioriteter i dansk udenrigspolitik som sådan – herunder forholdt sig mere evaluerende til muligheder for politikudvikling? Kunne man bede direktøren om en lidt mere håndfast eller systematisk gennemgang af samme?

Årbogen er blevet en institution i dansk udenrigspolitik og behandlingen heraf. Samme udenrigspolitik er defineret ved en særlig omfattende aktivisme. Derfor er der særlig grund til at håbe på, at årbogen bliver et sted for refleksion over og kvalitetskontrol af aktivismen. Det ville være en *missed opportunity* ikke at styrke netop denne del af årbogens redaktionelle profil.

Henrik Ø. Breitenbauch, seniorforsker,
Center for Militære Studier,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, hob@ifs.ku.dk

**Anders Berg-Sørensen, Caroline Howard
Grøn og Hanne Foss Hansen, red. (2011)**
*Organiseringen af den offentlige sektor.
Grundbog i offentlig forvaltning*
København: Hans Reitzels Forlag, 462 sider.

En ny dansk lærebog i offentlig forvaltning er i 2011 sendt på markedet. Den har et andet sigte end (nogle af) de eksisterende. Den er for det første teoriintroducerende og ikke institutionsbeskrivende; for det andet er den organisationsteoretisk orienteret, idet et væsentligt sigte er at præsentere organisations-teori som en indgang til studiet af offentlig forvaltning. Heri ligger samtidig en videre ambition. Hvor nogle af de eksisterende bøger, er organisations- og strukturorienterede, er der hermed i højere grad lagt op til en procesvinkel.

Bogen er bygget op i to dele. De første otte kapitler tager alle et utvetydigt afsæt i organisationsteorien. De er derudover med en enkelt undtagelse skrevet af bogens redaktører. De næste ni kapitler præsenterer udvalgte emner så som styringsteori, ledelsesteori, beslutningsteori og evalueringsteori; de tager alle afsæt i og præsenterer nogenlunde velfraseret teori. Andre kapitler i denne del er knap så klart teoretisk afgrænsede; det

gælder kapitlerne om forvaltningsreformer, implementering, motivation, teknologi samt endelig forvaltningsetik, hvor sigtet snarere er at give en oversigt over væsentlige forskningsområder. Det gør ikke så meget, for forfatterne, der har bidraget til bogen, har uden undtagelse alle et godt greb om deres felter.

Første del af bogen er ifølge sagens natur klarest båret af en sammenhængende logik. De tre redaktører har i fællesskab skrevet en rigtigt fin introduktion til emnet, hvor de med sikker pædagogisk hånd får trukket centrale træk ved det særligt offentlige frem. De inddrager også to cases som eksempler (strukturen og ligestillingspolitikken), en fremstillingsteknik, som går igen, uden dog at blive brugt konsekvent. Det skal jeg vende tilbage til.

De følgende seks kapitler er struktureret efter et dobbeltprincip, som på den ene side dækker tre grundlæggende perspektiver inden for organisationsteori og organisationsforskning, nemlig organisationers indre liv, samspillet organisation-omgivelser og endelig organisationsfelter, altså det forhold, at man kan have områder eller samfundsmæssige sektorer, hvor mange organisationer opererer i en eller anden grad af samspil med hinanden. På den anden side er disse temaer behandlet i parvise kapitler, som præsenterer henholdsvis rationel og sociologisk (normbaseret) teori. Det er frugtbare sonderinger, som kombinerer klassiske organisationsteoretiske temaer med nutidens mest fremtrædende retninger inden for institutionel teori. Det er med til at understrege kombinationen af sund konkurrence og fornuftig komplementaritet mellem organisationsteori og politologi såvel som mellem rationel og sociologisk institutionalisme. Læg dertil, at man (som politolog) gang på gang nikker genkendende til problemstillinger fra organisationsteorien, hvor forskellen til den forvaltningsorienterede del af politologien ganske ofte beror på begreber og terminologi

samt organisationsteoriens ofte underforståede krav på generisk indsigt.

Kapitlerne i denne bogens første del er alle velskrevne og velargumenterede. De hænger dernæst sammen takket være det klart redigerede fælleskoncept. Alligevel er der forskel på bidragene. De to første af kapitlerne (2-3) har deres styrke i det solide overblik og den gode formidling. Caroline Grøn og Hanne Foss Hansen formidler kompetent den teoretiske litteratur. Det gælder både i dens rationelle og sociologiske varianter.

Grøn og Foss er også forfattere af det næste kapitelpar om organisation og omgivelser i rationelt og normperspektiv. Heller ikke her er der grundlag for at anfægte kompetencen. Alligevel er to kritiske refleksioner på sin plads. Det er således slående, hvor tæt det rationelle organisationsteoretiske perspektiv er på politologisk tænkning, og det havde derfor været rart med en vurdering af relationen: Disciplinært overlap, analytisk dobbeltkonfekt eller frugtbar komplementaritet? Lidt alvorligere står det til i kapitel 5, hvor normperspektivet bliver kørt i stilling. Problemet er ikke fremstillingen, men snarere en del af den præsenterede teori. Mens Røviks forskning i spredning af idéer er umiddelbart relevant, og det samme gælder Brunssons om organisatorisk beslutningstagen, så er Karl Weick ikke bare svær at forstå. Det er, hvad værre er, svært at kapere implikationerne af hans teori om meningsskabelse i samspillet mellem organisation, omgivelser og individ. Det virkede vældig lært, før jeg læste denne introduktion, og det indtryk står fortsat fast. Faren er blot, at det meget lærde, også let forbliver meget dunkelt, hvis hverken ophavsmanden selv eller hans formidlere er i stand til at vise de empiriske implikationer. Det er næppe forfatternes fejl, det kan sagtens være min, men jeg kan ikke befri mig for tanken om, at en sådan teori har et ret alvorligt problem.

Den kritik rammer ikke Birgitte Gomez Niel-

sens indføring i rationel teoris beskæftigelse med organisationsfelter. Det rummer kyn- dig omtale af fremtrædende teoretikere som Knight, Moe, Mahoney og Thelen, Ostrom og Pierson, som vel med rette regnes for og regner sig selv som politologer. Når det er sagt, er det dog også værd at notere, at teorien om organisationsfelter i såvel dens rationelle som dens sociologiske varianter ikke har nået samme overbevisende klarhed og relevans, som teorierne om organisationers interne forhold og deres forhold til omgivelserne. Det bliver specielt tydeligt i Anders Berg Søren- sens kapitel (7), hvor normperspektivet bliver anlagt. Man spørger her som i kap. 5 om organisationer og omgivelser i normperspektiv igen sig selv, hvad det nu er for en indsigt, som disse teorier bibringer os, og hvordan man med fornuft kan lade dem danne grund- lag for en analytisk strategi.

Bogens anden del er som nævnt bygget op omkring en række temaer, som enten er teo- retisk bestemte eller afgrænsede fremstillinger af et forskningsfelt. Igen er fremstilling-erne velskrevne og kompetente, alle skrevet af forskere, som har styr på deres hver deres felter. Og felternes karakter præger selvsagt fremstillingerne. Det gælder så meget mere, som nogle af bidragsyderne selv har en frem- trædende placering inden for dem, som det er tilfældet for Carsten Greve (ledelse) Hanne Foss Hansen (evaluering), Vibeke Lehmann Nielsen (implementering), Lotte Bøgh An- dersen og Lene Holm Pedersen (motivation). Der er ikke så meget at komme efter, og skulle jeg alligevel (positivt) fremhæve et kapitel, er det Mads Kristiansens om reformer af den of- fentlige forvaltning (kap. 10). Hans fremstil- ling er ikke båret af særlige reformteorier. I stedet har han valgt præsentere reformproble- matikken i den offentlige forvaltning i netop det rationelle og det sociologiske perspektiv, som med så stor styrke bar bogens første del. Samtidig lykkes det ham i meget høj grad – og i højere grad end andre kapitler, der gør det samme – at integrere den valgte, kortfattet

præsenterede case (politireformen) i det overordentligt informative kapitel.

Valget af temaer i bogens anden del rejser naturligt spørgsmålet, om der er noget udeladt. Det er der selvfølgelig, så spørgsmålet er rettelig: Er der noget andet, som burde have været med? I sidste ende er det i ganske høj grad et spørgsmål om faglig smag og behag samt naturligvis egne forskningsmæssige interesser. Så min vurdering må læses med det in mente. Jeg noterer i den sammenhæng, at kapitlet om beslutningsteori (det er igen Foss) ikke yder teorien om begrænset rationalitet, som i disse år er i en stærk udvikling, den opmærksomhed, som den kunne fortjene. Der er nok noget om inkrementalisme, men det er ikke klart koblet til teorien, og der er slet ikke noget om begrænset rationalitet, brudte ligevægte og radikale forandring. Det burde have været dækket, og for min smag gerne på bekostning af den fascinerende, men vedblivende dunkle og svært anvendelige skraldespandsteori. Derudover har jeg noteret mig, at principal-agent-teori nok er omtalt, men ikke med den opmærksomhed, som den får inden for ledelsesforskning, økonomisk organisationsteori samt politologi og forvaltning. Tilsvarende er Williamson og hans transaktionsomkostningsteori helt udeladt, og den har dog indbragt en Nobelpris. Endelig kan jeg ikke forstå, at man kan sammenstykke en lærebog i forvaltning med organisationsteoretisk sigte uden selvstændig behandling af klassisk og moderne bureaukratiteori. Max Weber er nok nævnt, det samme gælder Niskanen og »public choice«, men det havde nok været en selvstændig præsentation værd.

De sidste betragtninger skal ikke tages som en alvorlig kritik. De er taget med, fordi de demonstrerer, hvor mange valg redaktørerne har måttet træffe og gennemgående har truffet godt, for det er jo også sådan, at der ikke kan være plads til alt. Derimod er der med rette gjort plads til en behandling af det evigt gyldige spørgsmål, om de etiske rammer om-

kring forvaltningens, altså embedsmændenes virksomhed. Forfatteren er Anders Berg Sørensen, der her er på hjemmebane. I skriven- de stund er det et meget aktuelt kapitel, for den nok så omtalte sag om behandlingen af Stephen Kinnocks selvangivelse og hans politisk nok så bekendte ægtefælle, har nok en gang rejst spørgsmålet om, på hvilket grundlag embedsmænd handler, når de træffer afgørelser, og igen når de rådgiver eller handler på vegne af en minister, borgmester eller anden politiker. Berg Sørensen redegør kyndigt og pædagogisk for de etiske grundpositioner i form af dyds- og pligtetik over for en konsekvensetik. For mig forbliver det imidlertid et dybt alvorligt spørgsmål, om embedsmænd har forpligtelser, der ligger ud over dem, der er retligt regulerede, idet legitimiteten i et demokratisk system dog er forankret hos de folkevalgte politikere. Det giver ingen sikker garanti for dadelfri adfærd, men gør det til et institutionelt problem at sikre mod misbrug af magten. Det var hvad Weber gjorde i sine politiske skrifter, da han efter første verdenskrig, hvor Tyskland forgæves forsøgte at bygge et parlamentarisk demokrati på ruinerne af det autoritære kejserrige.

Anders Berg-Sørensen, Caroline Grøn og Hanne Foss Hansen har med *Organiseringen af den offentlige sektor* givet os en lærebog, som er velredigeret og velskrevet, og som på flere forskellige måder kan forbedre grundlaget for undervisningen i forvaltningsrelaterede fag på universiteterne. Den vil på den måde gøre god fyldest sammen med eksisterende danske tekster, men også i samspil med den omfattende engelsksprogede litteratur inden for dette omfattende forskningsfelt. Det er en kraftindsats Hanne Foss Hansen, som er medforfatter eller forfatter af mange af bogens kapitler, her har ydet sammen med sine to yngre kolleger.

Jørgen Grønnegård Christensen, professor
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

**Thomas Bredgaard, Henning Jørgensen,
Per Kongshøj Madsen
og Stine Rasmussen, red., (2011)**
Dansk Arbejdsmarkedspolitik
Jurist og Økonomforbundet Forlag,
København. 156 sider, 270 kr.

Er der brug for endnu en grundbog om dansk arbejdsmarkedspolitik? I de seneste år er udgivet både Carsten Strøby Jensen »Arbejdsmarkedsrelationer i Danmark – fra konfliktbaseret konsensus til konsensusbaseret konflikt« (2007) og syvende udgave af Thomas Mølsted Jørgensens »Arbejdsmarkedspolitik« (2009). Umiddelbart minder CARMA-forskernes bog mest om sidstnævnte. Men den adskiller sig alligevel herfra og kan udmærket fungere både som supplement og som alternativ til Mølsted Jørgensen's bog. Og den skal helt sikkert nok finde sine læsere.

Bogen er delt op i syv kapitler. Kapitel 1 giver et overblik over udviklingen af den danske arbejdsmarkedspolitik, dens grundtræk og hvordan den relaterer sig til andre politikområder. Her og i forordet bliver det klart, at det er den beskæftigelsesrettede del af arbejdsmarkedspolitikken (også kaldet beskæftigelsespolitikken), der er fokus på. Emner som arbejdsmiljø, arbejdsmarkedsuddannelser og det kønsopdelte arbejdsmarked behandles ikke i bogen i nævneværdig grad, ligesom det kollektive overenskomstsystem heller ikke gør det. Kapitel 2 omhandler flexicurity og det danske arbejdsmarked, herunder den økonomiske krises betydning for den særlige danske kombination af fleksibilitet og sikkerhed. I kapitel 3 bevæger forfatterne sig fra det mere overordnede perspektiv til en tæt beskrivelse af mål og midler i arbejdsmarkedspolitikken, bl.a. af krav og redskaber og hvordan den danske politik ser ud i forhold til andre europæiske landes politik. Kapitel 4 stiller skarpt på implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken og de forskelle aktørers (jobcentre, a-kasser, andre aktører, stat, kommuner, arbejdsmarkedsparter, etc.) rolle heri.

Kapitel 5 omhandler den omfattende praksis med at evaluere arbejdsmarkedspolitikken, og adresserer særligt spørgsmålet om hvorvidt uddannelsesaktivering virker eller ej. Endelig fokuserer kapitel 6 på EU's beskæftigelsesstrategi og hvorfor den ikke har haft større betydning i Danmark end tilfældet er.

Bogen er velskrevet, veldisponeret og relativt let at læse. Den er således velegnet som introduktionsbog for alle med interesse for feltet, og vil fint kunne anvendes i undervisning på universiteterne, på efteruddannelseskurser og måske også i gymnasiet. Styrken ved bogen er – som normalt ved grundbøger, når de fungerer – at kapitlerne giver velinformerede overblik over emnerne så man efter læsningen ved lidt om de væsentligste forhold indenfor kapitlernes emnekreds. Skal et enkelt kapitel fremhæves, kunne det være artiklen om evaluering af arbejdsmarkedspolitikken. Dette vigtige emne – der dybest set drejer sig om hvorvidt arbejdsmarkedspolitikken virker – har man ikke set behandlet i tidligere danske grundbøger om arbejdsmarkedspolitikken. Kapitlet gennemgår på glimrende vis de forskellige typer af evalueringer, og munder ud i en diskussion af uddannelsesaktivering. Netop uddannelsesaktivering har været skydeskive i både forskningen, evalueringer og medierne og er blevet beskyldt for at være spild af penge og det, der er værre. I kapitlet får læseren en nuanceret analyse af fænomenet og argumenter for hvornår uddannelsesaktiveringen virker og hvornår den ikke virker – og hvorfor. Desværre stopper diskussionen, da den for alvor er ved at komme i gang. Det er vel en af svaghederne ved sådanne relativt korte grundbøger: At der bliver sagt lidt om meget, og man derfor kan savne lidt i dybden.

Denne grundbøgernes begrænsning kan også være forklaringen på en af manglerne i det i øvrige gode kapitel om flexicurity og det danske arbejdsmarked. Her redegøres for begrebets rødder og dimensioner og fortæl-

les om den særlige danske flexicurity model, der er blevet internationalt berømmet og hvis beskrivelse én af bogens forfattere har en stor aktie i. Det er særligt interessant at læse diskussionen af den økonomiske krises påvirkning af modellen og af om modellen i det hele taget stadig eksisterer i sin kendte form. Men også her påbegyndes en spændende diskussion, der afsluttes før den rigtig kommer i gang. Derudover kan det påpeges, at der er forskningsbidrag om den danske flexicurity model, der forholder sig meget kritisk til modellen og dens tre hoveddimensioner. Og disse bidrag vælger forfatterne ikke at gå i dialog med her. Men igen – en sådan diskussion ligger måske udenfor en grundbogs formål.

En tredje kritisk bemærkning kan fremføres i forbindelse med artiklen om den europæiske beskæftigelsesstrategi. Der redegøres kort, klart og overbevisende om strategiens historie, forskellige faser og elementer – og det er faktisk en bedrift for den europæiske beskæftigelsesstrategi er et bureaukratisk uhyre. I kapitlet er der også troværdige bud på hvorfor den europæiske beskæftigelsesstrategi ikke har påvirket den danske arbejdsmarkedspolitik i nævneværdig grad. Så vidt så godt. Problemet består i, at mens den indviede læser let gennemskuer, at den svage europæiske påvirkning ikke nødvendigvis kan generaliseres fra arbejdsmarkedspolitikken til regulering af arbejdsmarkedsforhold som sådan, så gør den uindviede læser det måske ikke. Han eller hun vil måske fejlagtigt slutte, at arbejdsmarkedsforhold i Danmark ikke i nævneværdig grad er påvirket af europæiske beslutningsprocesser. Lidt mere tekst for at imødegå en sådan misforståelse ville derfor have været godt.

Disse forbehold til trods er der tale om en god grundbog, der varmt kan anbefales til alle, der søger et overblik over og en introduktion til dansk arbejdsmarkedspolitik.

Mikkel Mailand, Lektor, ph.d.,
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og

Organisationsstudier (FAOS),
Sociologisk Institut
Københavns Universitet, mm@faos.dk

**Sune Troels Poulsen
og Stine Jørgensen, red. (2011)**

Frit Valg. Velfærd i den Europæiske Union
København: Jurist og Økonomforbundets
Forlag, 283 sider, kr. 350,-

Antologien om frit valg og velfærd i den Europæiske Union (EU) er skrevet indenfor rammerne af forskningscenteret WELMA. WELMA er et forskningscenter på det juridiske fakultet på Københavns Universitet, der retsvidenskabeligt undersøger mødet mellem velfærdssamfundet og den Europæiske integrationsproces, og således tager også bogen fat med interessante belysninger af det frie valg, EU og velfærdsstaten. Bidragene er læseværdige – også for andre end jurister.

Bogen består af 13 selvstændige kapitler, der er inddelt i fem overordnede tematikker; 1) Forudsætninger for borgerens frie valg, 2) Valgfrihed for andre end borgerne, 3) Fri bevægelighed og det frie valg, 4) Har borgeren reelt end valgmulighed? og 5) Konsekvenser af det frie valg.

Antologien giver samlet set et grundigt billede af, hvor meget af velfærdsstaten, der i kanten og kernen er berørt af EU's frie valg og den europæiske integration i det hele taget. Sundhedssektoren belyses, arbejdsgiverens frie valg, arbejdstagerens frie valg af arbejdsplads og ret til social sikring, udbudsreglernes betydning for velfærdsydelserne, skolegang og mobning, anbringelse af børn udenfor hjemmet, tilskud til høreapparater, mm. Vi får således en omfattende indføring i, at EU påvirker velfærdsstaten dybt, og også når længere ud end vi forestillede os. Det er ikke muligt her at se på alle bogens kapitler, hvorfor kun enkelte vil blive kort omtalt herunder.

Flere af bogens kapitler sætter spot på de mange forhindringer EU borgerens »frie valg« møder på sin vej ud i velfærdsstaterne. Michael Gøtze problematiserer i sit kapitel »Effektiv rettighedsinformation« om borgeren rent faktisk kan benytte sig af rettigheder, som man ikke er tilstrækkeligt informeret om? EU retten tildeler EU borgeren valgmuligheder og mulighed for velfærd på tværs af grænser, men der er en række forudsætninger, der skal være tilstede for, at det frie valg kan realiseres. En grundlæggende forudsætning er, at borgerne er bekendte med deres rettigheder. Sagen fra 2008 om de danske myndigheders mangelfulde information om retten til familie sammenføring på et EU retligt grundlag er et markant eksempel på, at manglende rettighedsinformation kan føre til et rettighedstab for de berørte. Gøtze understreger i sit kapitel, at retten til god forvaltning ikke længere »kun« er en rettighed men nu er blevet en »grundlæggende« rettighed med EU charteret. Vi kan således forvente mere fremtidig håndhævelse af retten til information.

Kapitlet af Jens Kristiansen om »Arbejdsgiveres frie valg af arbejdskraft og produktionssted« behandler et af tidens store konfliktfelter for velfærdsstaten, nemlig arbejdsgiverens mulighed for at benytte sig af udenlandsk arbejdskraft eller lægge produktionen i et andet medlemsland med mere fordelagtige løn- og arbejdsvilkår. Kristiansen gør rede for, hvordan EU rettens frie bevægelighed styrker arbejdsgiverens ledelsesret, idet det enkelte medlemslands arbejdsretlige restriktioner kan omgås ved at lægge produktionen et andet sted. Hvor vi måske nok har vænnet os til at nogle arbejdsgivere har valgt at flytte produktionen langt væk til billigere himmelstrøg, så er konsekvenserne af det indre marked i dag rykket tættere på end for bare få år siden. I dag opholder et stigende antal østeuropæiske borgere sig i Danmark, og hvis deres arbejde udføres på en ikke-overenskomstdækket virksomhed, kan arbejdsgiveren frit aftale løn med lønmodtageren. Her-

udover kan en større tilgang af udstationeret arbejdskraft i for eksempel Tyskland gøre det mere attraktivt at flytte produktionen syd for grænsen. Kristiansens bidrag underbygger således et stadig (og stigende) behov for at indtænke forebyggelse af social dumping, når det frie valg benyttes i praksis.

Kapitlet om »Frit valg på alle hylder? Ret til hospitalsbehandling i dansk og EU-retlig belysning« af Mette Hartlev og Cathrine Jacqueson blotlægger, at »frit valg« så langt fra er et entydigt begreb, der forstås på samme måde i EU som af de danske myndigheder. Hvor »frit« det »frie valg« skal være, er i høj grad genstand for fortolkning. Hartlev og Jacqueson viser i deres analyse, at de danske patienter i gennem de seneste årtier har fået mere indflydelse på valg af behandlingssted. Gennem de sidste ti år er også den private hospitalssektor blevet en betydelig del af leveringen af offentlige ydelser i Danmark. I princippet skulle det udvidede frie valg i lige så høj grad muliggøre behandling på et hospital i udlandet, men selvom EU retten kræver en tilpasning af det danske sundhedssystem, har en sådan ikke fundet sted i tilstrækkelig grad. Kapitlet underbygger således, hvordan Danmark ikke til fulde lever op til sine EU forpligtelser i sundhedssektoren eller som forfatterne skriver: »Den danske frit valgordning synes således at have et anstrengt forhold både til proportionalitetsprincippet og til forbuddet mod diskriminering af tjenesteydelser fra andre EU-lande« (s. 112).

Antologien »Frit valg. Velfærd i den Europæiske Union« giver samlet set et overbevisende indblik i, hvorfor velfærd ikke længere kan planlægges, organiseres eller forvaltes uden at medtænke EU. Mange af bogens kapitler giver særdeles kvalificerede belysninger af EU's betydning for velfærdsstaten og af, hvordan det »frie valg« som retligt element ændrer ved centrale grundpræmisser for velfærdsstatens organisering. Antologien kunne imidlertid have haft et mere integreret bud

på, hvordan velfærdsstaten er blevet ændret og udfordret, men også har tilpasset sig. Som læser savner man den indføring og det overblik som en indledning og konklusion fra redaktørerne kunne have givet. Når dette er sagt, ændrer det ikke ved, at bogens enkelte kapitler i samlet form viser, at velfærdsstaten er europæiseret dybere og bredere, end vi nok gik og troede.

Dorte Sindbjerg Martinsen
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. (2011), *Kriser, Politik og Forvaltning. De internationale udfordringer*, København: Hans Reitzels Forlag, 309 sider.

Dette er en væsentlig bog om et særdeles aktuelt emne. Som bogen påpeger, er kriser et allestedsnærværende begreb, kriser er blevet »almindelige«, og det skaber, som det også påpeges, en risiko for, at der går inflation i begrebet. Forfatterne vælger da også fornuftigt nok kun at belyse én type af kriser, nærmere betegnet »kriser med en væsentlig, international dimension«. Denne afgrænsning efterlader dog en betydelig usikkerhed, og det er da heller ikke evident, at alle de analyserede begivenhedsforløb har karakter af krise i streng forstand. Det er en væsentlig pointe i bogen, at kriser ikke kun kommer til Danmark udefra; begivenheder i Danmark såsom Muhammed-krisen kan også få betydelige, internationale konsekvenser. Desuden modtager Danmark i betydelig udstrækning kriser udefra i kraft af vores deltagelse i internationale organisationer og international regulering, som afkræver os en stillingtagen.

Men hvad er en krise? Begrebet er vanskeligt at bestemme præcist og må afgrænses fra beslægtede begreber såsom »skandaler«, »usta-

bilitet« og »sammenbrud«. Det teoretiske kapitel rummer interessante og operationaliserbare begreber som intensitetsvariation; idealtypiske faser i kriser samt kriseberedskab. Især det sidste aspekt optager forfatterne, idet forvaltningens problemer med at håndtere kriser i lyset af globaliseringen tildeles en særlig vægt i analysen. Det er også et positivt træk ved bogens analyse, at den er opmærksom på italesættelsen af kriser og dermed på mediernes betydning i denne sammenhæng. Endelig påpeges det – og dette aspekt kunne nok have fortjent en mere konkret analyse – at kriser typisk også har et interesseaspekt i den forstand, at der er nogen, som drager fordel af kriserne. Som det lettere spøgefuldt hedder et sted ... »et motto kunne næsten være: Lad aldrig en god krise gå til spilde. Hvis en krise bruges rigtigt, kan den give anledning og legitimitet til at gennemføre politik, der i mere rutineprægede situationer ellers ville have krævet betydelig, politisk debat (s. 277).«

Forfatternes teoretiske diskussion er nyttig og indsigtsfuld, men de kunne nok være kommet endnu længere ved at inddrage f.eks. Palle Svenssons vigtige disputats om Demokratiets Krise fra 1996, som blot nævnes i litteraturlisten men ikke bruges, og Juan Linz's klassiker fra 1978 *The Breakdown of Democratic Regimes*. Forfatterne baserer deres analyse på en aktør-orienteret ontologi, hvilket som udgangspunkt synes hensigtsmæssigt, men det indebærer at mere overordnede og aggregerende overvejelser om f.eks. krisernes konsekvenser for den demokratiets styreform negligeres. Ulrick Becks overvejelser omkring risikosamfundet er heller ikke inddraget, selvom krisebegrebet og risikobegrebet er tæt forbundne. Hos Linz finder man f.eks. mere indgående overvejelser omkring kriseindikatorer, og Svensson bygger en stor del af sit ræsonnement op omkring en eastonsk sondring mellem specifik og diffus tilslutning, hvor hovedkonklusionen er, at en høj grad af diffus tilslutning kan forklare, hvorfor tilsyneladende dramatiske kriser ofte overvindes

hurtigt. En af Marcussen og Ronits største meritter er for mig at se, at deres bog rummer et langt og solidt konklusionsafsnit, som omhyggeligt reflekterer over, hvad man kan konkludere – og ikke konkludere – på grundlag af de enkelte cases. Redaktørerne udviser også en klædelig ydmyghed i og med de er opmærksomme på, at det i høj grad kan diskuteres, om alle de analyserede cases nu også falder ind under kategorien »krise«. Caseudvælgelsens kriterier synes ikke entydigt at have været logisk men til dels også praktisk.

Bogen har valgt at belyse finanskrisen (Rangvid og Goul Andersen i to separate kapitler); historiske eksistenskriser (Heurlin); energikriser (Rüdiger); sundhedskriser (Vrangbæk); legitimitetskriser såsom de danske EU forbehold (Adler-Nissen & Holm); Muhammed-krisen (Lykke-Nielsen); terrorisme (Erslev-Andersen); Danmark i Helmand (Vedby Rasmussen); trafficking og prostitution (Reinicke) samt pirateri til havs (Struwe). Det er en bred palet, og læseren får megen nyttig viden om en lang række, konkrete problemområder. Kapitlernes analyser er dog ikke alle lige tilfredsstillende, og nogle kapitler knytter bedre end andre an til det begrebsmæssige analyseapparat: Jeg vil fremhæve Lykke-Nielsens kapitel som et af de bedste, hvilket ikke nødvendigvis betyder, at jeg er enig med hende i hendes mere politiske vurderinger. Heurlin starter sent og slutter sent i sit kapitel om eksistenskriser, uden f.eks. at nævne f.eks. svenskekrigen 1658, hvor Danmark var meget tæt på at ophøre med at eksistere og især kunne takke hollandsk hjælp for overlevelsen, og atomkriserne i 1960-erne

og 1980-erne behandles rask væk, og uden at argumentationen er overbevisende, som store kriser. Glenn Snyders allianceteori inddrages, men hans »entrapment-begreb« bliver i farten til »attrapment«. En lidt mere eftertænksom analyse ville nok også have diskuteret, om det danske EU-medlemskab kunne tænkes med tiden at ville skabe en eksistenskrise for Danmark af den ene eller anden type. Erslev Andersens kapitel indeholder megen nyttig information – f.eks. er det tankevækkende at det første bombeangreb på World Trade Centre i 1993 fandt sted på 2-årsdagen for den militære afslutning på den første Iraq-krig – men kommer ikke nok ind på forvaltningsaspektet, og så burde forfatteren vide, at jægerbogens forfatter hedder Thomas Rathsack og ikke Torben Rathsack. Er det danske militær virkelig i krise i Helmand? I så fald er man jo ikke alene om at være det, og bogen handler om Danmark. Vedby Rasmussen er vist selv lidt i tvivl, og det forstår man godt.

Er der oversete kriser, som burde have været analyseret i bogen? Man undrer sig i hvert fald over, at klimakrisen hverken er behandlet eller nævnt i bogen. Man kunne også med fordel have inddraget kirkens krise, som jo er en facet af en international værdikrise, og som knytter an til Muhammed-krisen.

Som helhed er bogen dog både vellykket og relevant, og redaktørerne skal have held og lykke med deres videre forskning i emnet.

Thomas Pedersen, Lektor, Ph.D.
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet