

Boganmeldelser

Jan Pedersen

Danmarks økonomiske historie 1910-1960

Udg. af Forlaget Multivers. 496 sider, 448 kr.

Med Jan Pedersens nye bog afsluttes det store projekt med udgivelse af en ny økonomisk historie for Danmark til afløsning af Svend Aage Hansens »Økonomisk vækst i Danmark« fra 1972 og 1974. Udover Jan Pedersens har Ole Feldbæk, Ole Hyldtoft og Henrik Christoffersen bidraget til den samlede fremstilling af dansk økonomi fra 1500 til 1999.

Jan Pedersen har valgt at disponere stoffet på en anden måde end Svend Aage Hansen. Bogens kapitel 2 og 4 fremstiller de lange linjer i den økonomiske vækst. Sammen med det afsluttende kapitel 17, der behandler andre mål for velstandsudviklingen end BFI, giver det en god ramme for det efterfølgende. I kapitlerne lægges vægt på at beskrive perioden i et såkaldt egalt perspektiv, og med støtte i nyere forskning argumenterer forfatteren for, at overgangen til 1960'erne næppe var så markant et brud, som Svend Aage Hansen og andre tidligere har betonet.

Det virker umiddelbart velbegrunder at knytte udviklingen i 1950'erne tættere til 1960'erne, og at se 1910-1940 som en periode, der i højere grad var præget af ideerne fra før 1910. Men det er vanskeligt at følge forfatteren, når han i kapitel 4 stadfæster bruddet til første halvdel af 1940'erne. Ressourcetilgangen under krigen og i de umiddelbare efterkrigsår var så specielle, at det ikke er

meningsfuldt at sammenkæde perioden med de efterfølgende årtier. Årene omkring 2. verdenskrig forstås antagelig bedst som en abnorm periode, hvor de almindelige vækstforklaringer har begrænset værdi. Det synes også at være denne opfattelse, som forfatteren har bygget på i den resterende del af bogen, hvor der ikke kan hentes megen støtte for tesen om, at der kom et brud under krigen.

I de efterfølgende ni kapitler giver bogen efter et indledende overblik over dansk udenrigshandel en indgående behandling af de enkelte sektors udvikling. Der er indenfor de seneste årtier kommet en omfattende forskning om teknologiudviklingen indenfor dansk erhvervsliv, og det udnyttes glimrende i gennemgangen af landbruget og ikke mindst af industrien. Selv om fremstillingen er omfattende, er det dog ikke alle perioder, der bliver dækket lige tæt. Det er således noget af en tilsnigelse, at bogen dækker tiden fra 1910, for omtalen af det første årti, og det gælder til en vis grad også 1920'erne, er ofte ret sparsom i de enkelte kapitler om erhvervssektorerne. Det er sådan set først i gennemgangen af arbejdsmarkedet i kapitel 13, at der kommer balance i beskrivelsen af de enkelte tidsafsnit. Forfatteren er dog delvist undskyldt, fordi mulighederne for at underbygge fremstillingen med data og nyere forskningsresultater er mere begrænsede for de første årtier. Men det er ærgerligt, og man må håbe, at økonomisk historikere fremover vil interessere sig mere for perioden 1901-1927, der på mange områder forekommer at være mere interessant og end 1930'erne.

Først i bogens kapitler 14-16 giver Jan Pedersen en oversigt over udviklingen i den økonomiske politik. De tre kapitler, der dækker perioderne før, under og efter 2. verdenskrig, giver et godt overblik over ændringer i politikernes holdning til de forskellige økonomisk politiske instrumenter og ikke mindst til de begrænsninger, som lagde rammerne for den økonomiske politik. Det er uomtvisteligt, at det keynesianske teoretiske nybrud med tiden fik indflydelse på synet på makroøkonomisk politik – selv i Danmark. Men det er at forsimple årsagssammenhængen for meget, når forfatteren ligefrem gør Keynes til det centrale omdrejningspunkt for enhver ændring i synet på den økonomiske politik. Det er rigtigt, at konjunkturreguleringen fik en ny ikklædning, men det egentlige radikale skift kom vel primært på det mikroøkonomiske område med det offentliges voksende indgreb i allokering og fordeling. Ideen om, at det var muligt og nødvendigt at finjustere markedsmekanismen med skyldig respekt for markedets funktionsmåde, har ikke noget at gøre med keynesianismen. Det var en opfattelse, som længe havde været undervejs, og hvor de centrale økonomiske tænkere vel snarere var Pareto og Pigou. I en dansk sammenhæng rækker ideerne helt tilbage til erfaringerne fra 1. verdenskrig og ikke mindst økonomer som L.V. Birck.

De tre kapitler om den økonomiske politik kan med fordel læses, inden man går i gang med kapitlerne om de enkelte erhvervssektorer, fordi de giver et godt grundlag for at forstå rammebetingelserne i de enkelte delperioder. Hvis man læser kapitlerne i rækkefølge, kan det godt være svært at fastholde overblikket over en bestemt periode. Eksempelvis behandler Jan Pedersen de danske valutaproblemer i slutningen af 1940'erne både i kapitel 4 i en generel diskussion af valutakursregimer og i de efterfølgende kapitler set ud fra landbruget og de andre erhvervs synsvinkel. Men det er først i kapitel 16, at læserne præsenteres for de grundlæggende problemer

for Storbritannien ved at give Danmark fri adgang til det britiske marked.

Sammenlignet med Svend Aage Hansen anvender Jan Pedersen betydelig mere plads på perioden. I den gamle fremstilling fyldte årene 1910-1960 160 sider, mens den ny udgave bruger 450 sider. Det er ikke kun udtryk for, at Jan Pedersen går mere grundigt til værks, men skyldes også, at formålet med fremstillingen er et helt andet og bredere. Forfatteren har ønsket, at den danske udvikling skal ses i et internationalt perspektiv. Derfor er der omfattende gennemgange af, hvordan nyere international økonomisk forskning kan anvendes til at belyse den danske udvikling. Det er utvivlsomt en af bogens store styrker, at læseren hele tiden kan orientere sig om, hvorvidt en specifik dansk begivenhed kan findes parallelt i andre lande, eller om den er helt unik for Danmark.

Jan Pedersen har desuden ønsket, at der i fremstillingen skal være indlejret et mindre introducerende kompendium til samtlige økonomiske teorier, som anvendes til fortolkning af den økonomiske udvikling. Ideen er sympatisk, fordi bogen ikke mindst henvender sig til historiestuderende, men det er unægtelig med til at bryde kontinuiteten i fremstillingen, og placeringen virker også ind imellem noget anstrengt. Eksempelvis virker det søgt at give en længere gennemgang af det dobbelte bogholderis princip og historie i kapitlet om arbejdsmarkedet, blot fordi den voksende funktionærstand omtales her. Tilmed forholder bogen sig tavs om væksten i antallet af regnskabsmedarbejdere i den behandlede periode. Man kunne have ønsket sig, at forfatteren i højere grad havde skelet til strukturen i amerikanske lærebøger. Frem for at skrive et fortløbende tekst, kunne stoffet med fordel være struktureret på flere niveauer, hvor de teoretiske oversigter er samlet i særlige tekstbokse eller i appendiks bagerst i bogen.

Da det er en meget lang fremstilling, er det måske næsten for meget at overveje om der er ting, der mangler i fremstillingen. Men når fremstillingen lægger så meget vægt på det jævnt fremadskridende, ja næsten begivenhedsløse forløb, så kunne man godt have forventet, at der var større fokus på periodens tre markante brud i vækstforløbet. Det drejer sig om de to verdenskrige og om integrationen af Sønderjylland i den danske økonomi. Den sidste begivenhed glimrer helt ved sit fravær bortset fra en kort omtale af elforsyningen i kapitel 11. Men alt i alt er den foreliggende bog meget anbefalelsesværdig, og den vil uden tvivl komme til at stå som standardreferencen om dansk økonomisk udvikling i første halvdel af det 20de århundrede.

lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

På fortidens vegne

Christian S. Nissen. (red.) 2009

På ministerens vegne

– *At styre og lede i statens tjeneste*

Handelshøjskolens Forlag, København. Pris:
475 kroner, 333 sider

Eftertanke. Hvad sker der, når man lader seks tidligere topchefer i det offentlige skrive en bog om ledelse? Man kunne frygte en del eftertionaliseringer eller lange udredninger om forfatterens genvordigheder, men disse »alt-for-menneskelige« udskejelser er ikke fremherskende. Snarere tværtimod. Bogen giver en sober indføring i den nyere Danmarkshistorie politisk-administrative udvikling. Dog hæves enkelte pegefingre. I spørgsmålsform: Er retssikkerheden trådt under fode med indgribende terrorlove? Er markedsførelsen af den offentlige sektor gået for vidt? Er embedsmændene blevet politiserende? Men alt sammen i et afdæmpet toneleje,

der ikke lader tvivl om, at forfatterne selv er vokset op som embedsmænd.

Christian S. Nissen har redigeret bogen, der hedder på »Ministerens Vegne.« Udover ham selv bidrager et par prominente stemmer fra forvaltningens fortid: Hans Henrik Brydensholt, Jens Kampmann, Poul Ottosen, Ole Zacchi og Inge Tygesen.

Over mere end 300 sider hudfletter de udviklingen på Slotsholmen siden Anden verdenskrig og reflekterer over deres ledelsesmæssige erfaringer. Når denne bog er bedst, er det som at sidde til et middagsselskab med de tungeste drenge og piger fra en svunden tid på Slotsholmen. Der fortælles om dengang man måtte stå skoleret hos sin chef i Justitsministeriet og skulle finde hoved og hale i de anale arbejdsgange. Eller hvordan uniformeringen i det nyoprettede Miljøministerium bestod af t-shirt og jeans, alt imens man blev mobbet med udtryk som – kratlusker – af de mere asfaltbegejstrede dele af centraladministrationen.

Bogen udspiller sig i krydsfeltet mellem faggrene som jura, økonomi og politologi. Mens genren flagrer mellem forskellige udtryk: Journalistisk rytme, akademisk docering og selvbiografiens sanselighed. Imidlertid fremstår bogen temmelig helstøbt, når man tager i betragtning, at hele seks forfatters livsbaner skal sammensmeltes.

Der er to dele i bogen. Første del handler om »De lange udviklingslinjer«, og de fremstår desværre meget lange. Anden del af bogen beskriver »Fem ledelsesopgaver, set fra chefstolen«, og de fremstår desværre meget korte. Denne inddeling af bogen flugter ikke helt med bogens intention. På første side skriver forfatterne, at deres opdrag fra forlaget og formålet med bogen har været at zoome ind på deres ledelseserfaringer og udskabe de vigtigste læresætninger. Men vi skal hen på side 241 i en bog på 333 sider, før det begyn-

der at smage af ledelse og strategi set fra chefens hjørnekontor.

Den første del af bogen er ikke uinteressant. Langt fra. Men det er lidt svært at se, at forfatterne leverer godbidder til læseren, som ikke er skrevet ganske kompetent i andre værker. I den anden del af bogen er der til gengæld mange interessante personlige beretninger og vurderinger. Poul Ottosens (som også bliver kaldt Ottesen i bogen.) nøgterne beskrivelse af Landbrugsministeriets dannelses. Og Inge Thygesens interessante udlægning af Undervisningsministeriets paradigmeskifte i 1980'erne. Eller de levende fortællinger om Rigshospitalet, Statsfængslet i Ringe og Miljøstyrelsen.

Alt i alt er bogen god og behagelig læsning. Især til unge fuldmægtige og folk, der gerne vil have et indblik i livet på Slotsholmen, er der mange veldrejede passager. Men typisk for den gode embedsmand bliver forspillet i bogen lidt for langt. Vi skal have det hele med, før vi kommer til akten. Vi skal høre om gamle travere som Erik Ib Schmidt og psykopatklubben. Medialisering. Europæisering. Modernisering. Det store stykke Finansministerium og New Public Management. Vi skal vende enhver sten. Og lidt til. Alligevel er bogen værd at læse. Den giver – når den folder sig ud – et personligt blik på centraladministrationens udvikling. Eller som det mundret bliver formuleret af forfatterne i en grundig, grundig – under, undertitel til bogen: »*Bidrag til fortællingen om styring og ledelse i statens departementer, styrelser og institutioner i sidste halvdel af det 20. århundrede.*«

Sigge Winther Nielsen
PhD-studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Kaj Ørnfeldt Clausen (2010)

Dansk Industriledelse. Udviklingstendenser og systemskift gennem det 20. århundrede
København, Handelshøjskolens Forlag, 215 sider, kr. 325,-.

Bogen om dansk industriledelse er udgivet af CAMS (Center for Applied Market Science) i en større skriferække om erfaringer fra offentlig og privat ledelse i Danmark, og tidligere ledere har således bidraget med mange andre personlige erfaringer i denne serie. Ledelsesforskning er da også et ganske bredt emne, der både internationalt og nationalt er sammensat af videnskab, snusfornuft og diverse modeluner. Denne bog er da heller ingen undtagelse, da den i større eller mindre omfang indeholder disse ingredienser.

Forfatteren har rige erfaringer med ledelse fra flere store virksomheder. Vi hører om den praktiske ledelse i De forenede Papirfabrikker, Rynkeby Mosteri, Vingaarden, Nordisk Kabel- og Trådfabrikker samt Nordisk Fjer. Disse erfaringer er nogle årtier gamle og dækker således 60erne, 70erne og 80erne. Udvalget af virksomheder er altså bestemt af, hvor forfatteren har haft sin gang og har personlige erfaringer med ledelse. Der er branchemæssigt tale om et relativt bredt udvalg af virksomheder, og i og med bogen omhandler forskellige brancher, kunne man forvente, at der blev foretaget lidt systematiske sammenligninger på tværs af brancher og virksomhedstyper. Dette er dog desværre ikke tilfældet. Man fornemmer dog klart, at tidsånden har sat sit præg på ledelsesforholdene, men fremstillingen lever ikke rigtigt op til undertitlen om »udviklingstendenser og systemskift gennem det 20. århundrede«.

Rent genre-mæssigt er bogen en blandet landhandel. Der er et element af selvbiografi, hvor forfatteren på det helt personlige plan beretter om sin egen professionelle historie i dansk erhvervsliv, hvor barndom, ungdom, uddannelse og læreår gennemgås, ligesom li-

vet som mere moden erhvervsmand belyses. Det er her bogen er mest vedkommende og udfolder sig på sine egne præmisser og med sin egen dynamik. Den er klart mest farverig i bogens længste kapitel om Nordisk Fjer, hvor virksomhedens storhed og fald belyses med særlig vægt på de besynderlige ledelsesforhold og det mystiske hierarki i ledelsen. Som folk med lidt erhvervshistorisk kunnen fra de sidste årtier er bekendt med, endte historien med, at direktøren dramatisk nok endte med at tage sit eget liv.

Der er samtidig tilløb til en slags lærebog, da forfatteren søger at behandle forskellige ledelsesteorier og deres anvendelse i danske virksomheder i den udvalgte periode. Undervejs forsøger Clausen også at kommentere lidt på, hvilke ledelsesteorier og – værktøjer, der blev bragt i anvendelse i de konkrete virksomheder på daværende tidspunkter. Men øvelsen er ikke for alvor gennemført. Det bliver til lidt tynde og spredte vurderinger ved slutningen af de fleste kapitler, isprængt mere pragmatiske overvejelser fra det daglige arbejde, men der er afsat for lidt plads til disse overvejelser, og der mangler samling på tingene.

Selv om Clausen interesserer sig meget for ledelsesteori og har undervist på feltet, er det helt klart, erhvervsmanden der taler. Den mere teoriorienterede del af opgaven kunne med fordel være overladt til en professionel forsker og være behandlet i en anden fremstilling, der mere svarede til nærværende bogs titel. Forfatteren er selv inde på, at ledelsesteori sent introduceres med nogen effekt i dansk erhvervsliv, og netop derfor kan man også stille sig tvivlende over for, om det giver mening at koble bestemte historiske erfaringer med de – ofte amerikanske – teorier, der manifesterede sig dengang. Erfaringerne vidner klart om, at mange spørgsmål blev grebet helt praktisk an og uden skelen til den ene eller anden teori, der i bedste fald ofte var et alibi for bestemte tiltag. Anvendelse af teore-

tisk inspiration skimtes dog over de længere stræk og på et mere overordnet niveau, hvor alt fra optimeringen af produktionsindsatsen til de mere bløde ledelsesformer har vundet fodfæste. Det er noget, vi ofte bryster os af i Danmark som særligt danske kvaliteter, men som forfatteren tydeligt viser, er det er kun resultater, der er vundet i en ofte konfliktfuld proces.

Karsten Ronit
Lektor, Ph.D.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen
(2010)**

Kvaliteten der blev væk. Kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor
Frydenlund, 224 s., 199 kr.

Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen har skrevet en debatbog om kvalitet i den offentlige sektor. Anledningen er regeringens kvalitetsreform, som ifølge forfatterne ikke ser ud til at ville bidrage synderligt til kvalitet i den offentlige sektor. Tværtimod fortsætter den en reformlinje inspireret af New Public Management, som de ser som undergravende for den offentlige sektors kvalitet. I bogen udfoldes kritikken af New Public Management og effektivitets- og brugerorienterede begreber om kvalitet i den offentlige sektor. I stedet udvikles ideen om, at den offentlige sektor har en særlig kvalitet eller egenart, som trues af New Public Management og importen af styringsmodeller fra den private sektor. Ifølge forfatterne bør en egentlig kvalitetsreform handle om at besinde sig på *kvaliteten af* – eller det særlige ved – den offentlige sektor snarere end om at udvikle nye NPM-inspirerede metoder til at måle *kvalitet* i den offentlige sektor.

Forfatterne er henholdsvis lektor i kommunal politik og forvaltning og professor i politolo-

gi med særlig henblik på offentlig forvaltning ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning på Aalborg Universitet. De er begge tilknyttet CARMA, Center for Arbejdsmarkedsforskning.

I bogen har de sat sig for at vurdere baggrunden for kvalitetsreformen og se på de foreløbige resultater. Det står dog meget hurtigt klart, at de vurderer kvalitetsreformen som et af de nyeste skud på stammen i en række af moderniseringsreformer baseret på New Public Management, og at de forventer, at resultatet vil være forringelser snarere end forbedringer af den offentlige sektors kvalitet, selv om de enkelte steder åbner op for, at reformens opmærksomhed på de offentligt ansatte kunne føre noget positivt med sig, hvis viljen og finansieringen var der.

Bogen skal således være med til at lægge det analytiske grundlag for »modstrategier til den igangværende NPM-modernisering af det offentlige« (s.11). Målgruppen er offentligt ansatte og decentrale ledere men også politikere, kommentatorer og andre med interesse for en velfungerende offentlig sektor. Bogen leverer ikke ny viden om kvalitetsreformen, det være sig policy processen, implementeringen eller resultaterne. Den leverer for så vidt heller ikke ny viden om modernisering i den offentlige sektor eller konsekvenser for kvaliteten. Det, bogen leverer, er ifølge forfatterne selv; »en oversigt og en almen problemrejsning« (ibid).

Problemet, som Dalsgaard og Jørgensen rejser, er den indflydelse New Public Management har fået på den danske offentlige sektor siden det første moderniseringsprogram blev præsenteret i 1983. De mener, at den moderne forvaltningspolitik betydningsfuld for indholdet og værdierne i den offentlige politik har fået for lidt opmærksomhed.

New Public Management har ifølge forfatterne sat effektivitet og »management« i stedet

for klassiske offentlige hensyn som faglighed, juridisk ligebehandling og professionel etik. Kontraktstyring og resultatmålinger har institutionaliseret mistilliden til de offentlige ansatte og deres motiver og giver dem tilskyndelser til at fokusere på målepunkter frem for på adækvat dækning af behov. Målinger af brugertilfredshed omdefinierer borgerne til »barnagtige« forbrugere, som vurderer det offentlige ud fra egne individuelle ønsker frem for dets evne til at varetage fællesskabets interesser og dække socialt definerede behov. Målstyring medfører, at politikerne mister indflydelse og viden om de processer, hvor politikken bliver til virkelighed hos borgerne. Resultatet er en ny magtkoncentration hos forvaltningslederne og en centralisering af den politiske styring. Men frem for alt betyder det nye fokus på den økonomiske bundlinje, at værdigrundlaget i den offentlige sektor er i fare.

Det særlige værdigrundlag i den offentlige sektor – den offentlige etos – har en central plads i bogen om kvalitetsreformen. Den særlige etos beskrives ud fra demokratiforestillinger og velfærdsstatslige forestillinger, som knyttes tæt sammen. De velfærdsstatslige forestillinger tager udgangspunkt i placeringen af den danske velfærdsstat som en *universel velfærdsstat*. Dette begreb defineres med udgangspunkt i litteraturen om velfærdsmodeller, som bygger videre på Esping-Andersens typologisering fra 1990. Forfatterne gør dog ikke meget ud af at forklare, hvor de har deres typologi og karakterisering af de enkelte velfærdsmodeller fra. De gør en del ud af at forklare det politiske indhold i de liberale og konservative velfærdsmodeller, hvorimod den tredje model, som ifølge Esping-Andersen er et resultat af Socialdemokratiets stærke indflydelse i de skandinaviske lande, blot betegnes som universel. Der gøres ikke klart rede for, at det universelle gælder borgernes ret til ydelser – ikke gyldigheden som model for en velfærdsstat.

Det er således svært at ryste det indtryk af sig, at i hvert fald dele af den offentlige etos, som udfoldes i et helt kapitel, har en særlig politisk farve ovre i den røde ende af skalaen. Det er fair at have en mening om moderniseringens betydning for en socialdemokratisk vision om velfærdsstaten i en debatbog. Men det er vel også fair nok, at de magthavende politikere har andre idéer og værdier, de gerne vil præge den offentlige sektor med.

Forfatterne har givetvis ret i, at brugernes tilfredshed med den offentlige service har fået en mere fremtrædende plads i den politiske retorik i forhold til det offentliges dækning af socialt definerede behov. De har måske også ret i, at de lokale politikere ligesom de fagprofessionelle oplever et pres mod deres rolle og råderum. Men det er svært at genkende det generelle billede af, at bureaukratiske dyder som retssikkerhed og ensartede servicestandarder er kommet til at fylde mindre som følge af New Public Management.

Om det er New Public Management eller den borgerlige regerings brug af paradigmet, der for alvor rykker på værdierne og magtfordelingen i den offentlige sektor i disse år, kan man diskutere. Undertegnede er ikke overbevist og finder, at et godt svar ville kræve den type detaljerede analyser, som det ikke er bogens ambition at præsentere.

Alt i alt rejser bogen mange væsentlige problemstillinger, som fortjener videre forskning. Det er jo også dens ambition. Forfatterne har også mange interessante pointer, om end man mange steder godt kunne savne mere eksplicit dokumentation for deres udsagn om virkningerne af diverse reformelementer. Frem for alt kunne undertegnede godt savne en større grad af nysgerrighed overfor konkrete moderniseringstiltag, deres politiske kontekst og nogle gange tvetydige og paradoksale indhold. Forfatterne maler med en bred pensel og har mange svar parat til de offentligt ansatte og alle os andre. Pointerne

gentages mange gange gennem bogen, og stilen befinder sig et eller andet sted mellem det debatterende, rådgivende og akademisk undersøgende og dokumenterende på en måde, som er svær at få hold på.

Bogen kan anbefales til deltagere i den offentlige debat, der savner alternative visioner om kvalitet i den offentlige sektor. På nogle områder giver bogen også brugbare oversigter, f.eks. over forskellige typer af nye kontrol- og styreformer og over forskellige forståelser af professionalisme. Derimod skal man ikke forvente at finde ny forskningsbaseret viden om kvalitetsreformen.

Eva Moll Sørensen
PhD-stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Harald Grimen og Lars Inge Terum, red. (2009)

»Evidensbasert profesjonsutøvelse«
Abstrakt forlag, 227 sider. Pris: 335 norske kroner.

»Evidensbasert profesjonsutøvelse« er en god bog at læse, hvis du er interesseret i evidensbevægelsen generelt eller i problemstillinger angående evidensbaseret praksis i velfærdsservices specifikt. Bogen tager udgangspunkt i forskellige felter som sundheds-, uddannelses- og socialsektoren, hvorfor de beskrevne fordele og ulemper ved evidensbaseret praksis bliver mere konkrete og debatten beriget.

Evidens betyder bevis eller belæg. Evidensbaseret praksis betyder således, at praksis i de offentlige organisationer skal anvende den viden, der er mest evidens for har den ønskede virkning. Flere af bidragene tager udgangspunkt i følgende definition »evidence based practice is the integration of the best research evidence with clinical expertise and

patient preference and values«. Der findes altså *produktion* af evidens, dvs. forskning/viden, der findes *anvendelsen* af den producerede evidens og enkelte af bogens kapitler peger på, at der også findes evidensafledt *styring*.

Hvad angår *produktionen* af evidens kan evidens her betragtes som en standard for vidensproduktion. Institutioner som »The Cochrane Collaboration« og »Campbell Collaboration« arbejder ud fra en rangering af forskellige produktionstyper og er således standardsættere indenfor produktion af evidens. Rangordningen af produktionstyper betegnes evidenshierarkiet. Et hierarki over vidensproduktion vil jo være til større fordel for nogle producenter end andre, og derfor er det ikke overraskende, at der er uenighed om, hvilken viden der er den bedste, og hvem der skal afgøre det.

Det er faggrupper som læger, sygeplejersker, socialrådgivere, pædagoger og lignende, der skal *anvende* den producerede evidens. I dansk og nordisk kontekst er det altså primært offentlig ansatte, hvis praksis skal evidensbaseres. Ifølge bogens redaktører er evidensbaseringen af praksis blevet betragtet som løsning på den offentlige sektors problemer så som udgiftsstigning, ineffektivitet og manglende vidensgrundlag for aktiviteterne. Med andre ord – endnu – et universalmiddel. Bogens ene redaktør Grimen omtaler evidensbevægelsen som et moderne oplysningsprojekt. Forhåbningen til evidensbaserings synen da også ganske rigtigt at være, at hvis bare de professionelle kendte den bedste viden, så ville den offentlige sektor levere bedre kvalitet. Formålet er med bogens egne ord at sprænge professionsrammen og diskutere problemstillingerne angående evidensbaserings af praksis på tværs af professioner frem for udelukkende internt i fx lægekredse samt at pege på de politiske komplikationer af evidensbaseret professionsudøvelse, som ændrede magt- og værdistrukturer, der eventuelt

vil følge cementeringen af evidensbaseret praksis i den offentlige sektor.

Bogen er en antologi og består af otte forskellige bidrag samt et indledende og afsluttende kapitel forfattet af bogens redaktører. I Hansen og Riepers bidrag (kapitel 2) gennemgås evidensbevægelsens udvikling og organisering. Kapitlet indeholder tillige en typologi over forskellige evidensstænkninger. De øvrige bidrag indeholder ligeledes hver deres korte introduktion til evidensbevægelsens historie og bærende organisationer. Gentagelserne gør dog ikke noget, tværtimod bidrager det til et nuanceret billede af udviklingsfaktorer samt af de toneangivende organisationers rolle og opgave.

Sidst i bogen er bidragsydernes forskellig uddannelsesmæssige baggrund listet. Disse forskelle – tilfældigt eller ej – afspejler sig i deres holdning til evidensbaseret praksis. Yderpolerne udgøres af på den ene side Konnerup, der er økonom og nærmest fundamentalistisk i sin lovprisning af evidenshierarkiet og den totale hyldest af statistisk bevist sammenhænge. Som den anden yderpol har vi bidraget fra Ekeland, der er psykolog og meget kritisk overfor relevansen af evidenshierarkiet. De mest pragmatiske bidrag er forfattet af henholdsvis Bjørndal og Vandvik, der begge er uddannede læger. De forholder sig mere pragmatisk til evidenshierarkiet og diskuterer, hvor evidens er relevant at inddrage. De fleste af bidragene kan betragtes som partsindlæg, idet forfatterens profession er berørt af kravet om evidensbaserings eller er tilknyttet organisationer med klare interesser – fx er Konnerup forhenværende direktør i Nordic Campbell.

Uenigheden bidragene imellem kan dog også skyldes, at det enkelte bidrag primært forholder sig til enten produktion eller anvendelse af evidens uden at gøre dette eksplicit. Som Ekeland i sit bidrag påpeger, er der mange forhåbninger til evidensbaseret praksis og

uenighederne kan også tilskrives den konflikt, der eksisterer mellem forhåbninger og realiteter. Altså uenighed om, hvilke problemer evidensbaseret praksis eventuelt kan være løsning på.

I Ramsdals bidrag (kapitel 9) behandles sammenhængen mellem evidens som produkt og den organisatoriske sammenhæng, hvori den skal anvendes. Ramsdal peger på, at forudsætningen for at omsætte den forskningsbaserede viden til praksis er, at den standardiseres og formuleres som procedurer for adfærd. Mere om denne sammenhæng senere. Bogen skriver sig ind i markarbejder-litteraturen og behandler blandt andet professionernes skønmæssige råderum – og hvordan det spiller sammen med kravet om evidensbaseret praksis. En af debatterne omkring evidensbaseringen af praksis drejer sig om frygten for, at det vil medføre mindre skønmæssigt råderum for markarbejderen. I det afsluttende kapitel bliver det klart, at forfatteren opererer med et omfattende skønsbegreb, der betyder frihed for markarbejderen til både at definere problem og løsning. Da offentlig ansatte som hovedregel er underlagt et hav af regler, skyldes indskrænkning af et stort skønmæssigt råderum jo så absolut ikke kun evidensbaseret praksis.

Det ville have styrket bogens sammenhængskraft, hvis samtlige bidrag havde forholdt sig til typologierne over evidensstærkning fra kapitel 2, i mangel af dette kan man have dem i baghovedet, når man læser bogens forskellige bidrag. Det er svært at sige noget samlet om bogen, da der er tale om en antologi bestående af 10 forskellige kapitler med hver deres dagsorden. Jeg vil alligevel slutte af med en tværgående kommentar om *anvendelsen* af evidens, vel vidende at min kritik gør nogle af bidragene uret.

Evidensbaseret praksis forudsætter, at den enkelte professionelle i sit valg af behandling/tilbud til klienten skal bygge på den bed-

ste viden. Herved er vi tilbage ved skønsudøvelsen. I den forbindelse er der tre forhold, som bogen efter min mening burde have behandlet mere indgående. For det første dét, der skal være evidens om. I flere af bidragene antages det, at de indsatser, den professionelle kan vælge imellem, er standardiserede. Det er en rimelig antagelse ifht. medikamenter, men er det rimeligt at antage, at andre typer af behandling eller indsatser er så entydige? For det andet fremstår det til tider som om, at det eneste der forhindrer evidensbaseret professionsudøvelse er den enkelte professionelle, der ikke anvender dét, der er den bedste viden på området. Jf. pointen ovenfor er offentligt ansatte underlagt mange begrænsninger, og de er ikke nødvendigvis ansat til at »hjælpe klienten til bedre livskvalitet« (s.103). Selv hvis der eksisterer viden, der er handlingsanvisende, er det ikke sikkert indsatsen findes på hylden (af økonomiske, geografiske eller andre årsager). Dette leder frem til det tredje punkt, nemlig de myndighedsopgaver, som varetages af professionerne i offentlige organisationer. Kan man lade myndighedsbeslutninger være evidensbaseret? Det spørgsmål kunne godt have fortjent noget mere plads end en fodnote i det afsluttende kapitel.

Efter endt læsning sidder man tilbage og fundrer over, hvorvidt debatterne om evidensbaseret afspejler genuine uenigheder relateret til evidens, eller om uenighederne er gamle stridigheder, der har fundet en ny slagmark. Hvad enten der er tale om en ny eller igangværende kamp, overbeviser bogen læseren om, at kampen er vigtig og gør læseren interesseret i at følge slagets udvikling.

Matilde Høybye-Mortensen
ph.d.-stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

John Storm Pedersen (2010)

Reformerne i den offentlige sektor – skab seks plusser

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 292 sider, Kr. 450, medlemspris kr. 360

I gennem de seneste år er der gennemført rigtig mange reformer i den offentlige sektor, så mange reformer at man ifølge John Storm Pedersen ligefrem kan tale om en reformtrængsel. Med bogen »*Reformerne i den offentlige sektor – skab seks plusser*« ønsker John Storm Pedersen derfor at præsentere reformerne og besvare følgende tre spørgsmål:

1. Reformernes konsekvenser for produktionen og leveringen af velfærdsydelserne til borgerne?
2. Drivkraften bag – årsagen til – reformerne og nogle konsekvenser heraf?
3. De væsentligste udfordringer, som reformerne skaber for de offentlige ledere, og ledernes muligheder for at håndtere disse?

Bogens overordnede formål opfyldes ifølge forfatteren ved at besvare 12 underspørgsmål, der spænder fra: Hvilke præmisser er lagt til grund for reformerne, og holder disse? Hvilke konsekvenser har reformerne for produktionen af velfærdsydelserne? Afspejler reformerne et markedøkonomisk eller et planøkonomisk rationale? Vil reformerne øge eller mindske sammenfletningen af politik, drift og administration i den offentlige sektor?

Disse mange spørgsmål udvides løbende i bogen med yderligere undersøgelsesspørgsmål. Det bliver alt i alt til rigtig mange og meget omfattende spørgsmål, som forfatteren ønsker at give svar på i bogens 12 kapitler. Der er her ikke plads til kritiske og udtømmende kommentarer til hvert af kapitlerne, hvorfor kun de væsentligste præsenteres.

Bogen er struktureret således, at de mange reformer der er gennemført de seneste år præsenteres i kapitel 2-6, ligesom reformernes krav til og konsekvenser for produktionen og leveringen af velfærdsydelserne til borgerne analyseres. I disse kapitler besvares dermed det første af de tre overordnede spørgsmål.

I kapitel 2-5 analyseres så forskellige reformer som: NPM-reformer (kapitel 2), Strukturreformen (Kapitel 3), Kvalitetsreformen (Kapitel 4), *De øvrige reformer* (der består af 1. økonomiske reformer (Skattestoppet, Skattereformen, Omkostningsreformen og udligningsreformen), 2. Politi- og retsreformer (Politireformen, Domstolsreformen og Statsamtsreformen), 3. Uddannelsesreformer (Gymnasireformen, Universitetsreformen og Professionshøjskolereformen) og 4. modelreformer (Velfærdsreformen og Globaliseringsreformen) (Kapitel 5).

I kapitel 6 fokuseres der på reformernes muligheder for at øge den offentlige sektors innovationsniveau. Grundpræmissen i de mange reformer er, at der er mange uudnyttede ressourcer i den offentlige sektor, som reformerne skal aktivere. Hovedspørgsmålet i kapitel 6 bliver derfor, hvorvidt denne præmis er korrekt?

Hovedargumentet i kapitlerne 2-6 er, at det overordnede politiske mål for reformerne er, at de skal bidrage til at gøre det muligt for – og få den offentlige sektor til – at skabe 6 plusser i den offentlige sektor, ved at øge:

1. Den driftøkonomiske effektivitet
2. Mængden af producerede og leverede velfærdsydelser til borgerne
3. Velfærdsydelsernes faglige kvalitet
4. Velfærdsydelsernes tilpasning til de enkelte borgere som brugere
5. Den demokratiske kontrol med produktionen og leveringen af velfærdsydelserne
6. Innovationsniveauet

Gennemførelsen af reformerne skal med andre ord sikre, at der produceres flere og bedre velfærdsydelser for de samme skattekrøner.

I kapitel 7 sættes fokus på det andet overordnede spørgsmål – hvad der er drivkraften bag reformerne? Hovedargumentet i kapitlet er, at spaltningen af borgerne i henholdsvis brugere og skatteydere er drivkraften bag reformerne og en effektiv udnyttelse af ressourcerne i den offentlige sektor. Ved spaltningen skabes en kronisk ubalance mellem borgernes ønsker/krav til den offentlige sektors velfærdsydelser som brugere og borgernes villighed til som skatteydere at betale fuldt ud for indfrielsen af ønsker/krav. Denne ubalance betyder, at borgerne kræver af politikerne, at de løbende designer, udvikler og gennemfører reformer, der kan forvandle ubalancen til balance. Argumentet om spaltningen af borgerne i henholdsvis brugere og skatteydere som drivkraften bag 15 så forskellige reformer synes en anelse for simpelt. I en tidligere artikel har John Storm Pedersen (2010) dog også pointeret, at der er mange årsager til de seneste års reformer, og at spaltningen af borgerne i brugere og skatteydere blot er én forklaring. En konklusion, der forekommer mere nuanceret og plausibel.

I anden del af bogen analyseres og diskuteres det tredje og sidste af hovedspørgsmålene – hvori består de væsentligste udfordringer, som reformerne skaber for de offentlige ledere, og hvordan kan lederne håndtere disse? Svaret på dette spørgsmål er, at for at skabe de seks omtalte plusser må lederne udvikle og indføre et nyt koncept for produktionen og leveringen af velfærdsydelserne til borgerne. Kravet til konceptet er, at det kan 1) trække produktionen af kerneydelserne i retningen af en moderne serviceproduktion, 2) trække produktionen af ikke-kerneydelser i retningen af en klassisk industriproduktion, 3) øge innovationsniveauet og 4) gøre produktionen af velfærdsydelserne mere åben og dialogori-

enteret i forhold til borgerne og interessegrupper.

For at håndtere dette koncept må lederne udvikle en organisationstype, der på én og samme tid består af en (fag)professionel serviceorganisation, en veltrimmet klassisk serviceorganisation, en innovationsorganisation og en åben og dialogorienteret organisation. Der skal med andre ord udvikles en kombiorganisation. At udvikle og især at få en sådan kombiorganisation til at fungere i praksis er imidlertid en meget stor udfordring og kræver bl.a., at de offentlige ledere skal kunne udfylde en kompleks multidimensional lederrolle, hvorved der potentielt er en risiko for ledelses- og styringsforvirring.

Kapitel 9 og 10, der behandler disse temaer, fremstår som de klart stærkeste og mest interessante kapitler i bogen. Her får man fornemmelsen af, at forfatteren for alvor er på hjemmebane, og der leveres en god beskrivelse af de pres de offentlige ledere i særligt kommunerne står overfor samt hvilket koncept for produktionen af velfærdsydelser, og hvilke organisationstyper der kan vokse ud af disse.

Ifølge forfatteren er det dog usikkert, om de offentlige ledere og deres medarbejdere kan indfri målene med reformerne ved at et indføre et sådant nyt koncept og en kombiorganisation. Det er derfor væsentligt, hvilke strategier og politikker politikerne vil bringe i anvendelse i et forsøg på at sikre sig, at de offentlige ledere reelt får den offentlige sektor til at skabe de nævnte seks plusser. Dette spørgsmål er udgangspunktet for kapitel 11, hvor John Storm Pedersen vurderer, at politikerne vil udvikle et neo-bureaukrati i form af en ny styringsmodel for den offentlige sektor, der dog vil bygge videre på: 1) det allerede eksisterende »veje og mål«-regime, 2) neo-demokratiske rettigheder og 3) kontraktstyring.

Det kunne have været interessant, hvis dette

kapitel havde været suppleret med overvejelser omkring, hvilke konsekvenser der potentielt kan være ved en sådan ny styringsmodel. Eksempelvis overvejelser om konsekvenser for det kommunale demokrati hvis flere og flere af de kommunale velfærdsydelser fremover styres via nationale indikatorer og benchmarking eller overvejelser om konsekvenser for bureaukratiseringen af den offentlige sektor ved indførelse af yderligere kontrolinstanser/styrkelse af eksisterende kontrolinstanser.

Der er som nævnt ikke plads til at gå i dybden med hvert af kapitlernes argumentation, holdbarhed og stringens. Overordnet leveres der i bogen et prisværdigt forsøg på at skabe et overblik over nogle af de reformer, der er gennemført de seneste år og indholdet af disse. Det prisværdige i dette skal ses ud fra, at reformer synes at være blevet et stabilt træk ved den offentlige sektor, og der er derfor behov for flere analyser og mere viden om drivkræfterne bag, konsekvenserne af og udfordringerne for de offentlige ledere ved disse. Men desværre halter bogens udførelse flere steder.

Som nævnt opstiller forfatteren en meget lang række af spørgsmål. Forfatterens mål om at besvare denne lange række af spørgsmål forekommer meget ambitiøst. Det bliver ikke mindre ambitiøst af, at det empiriske fokus omfatter ikke mindre end 15 reformer, hvoraf flere må betegnes som endog meget omfangsrige. Det øger desuden analysens kompleksitet, at de 15 reformer – ud fra anmelderens synspunkt – synes at være relativt forskellige dels indholdsmæssigt, dels i forhold til hvilke drivkræfter der ligger bag, samt hvilke konsekvenser de kan tænkes at ville have.

De mange spørgsmål og det meget brede empiriske fokus betyder desværre, at man indimellem sidder tilbage som læser, og savner én eller flere mellemregninger fra analyse til

besvarelsen af spørgsmålene. Det kan eksempelvis forekomme uklart, hvordan forfatteren på baggrund af en vurdering af, at innovationsniveauet i de offentlige driftsinstitutioner er relativt højt, kan konkludere, at det er tvivlsomt, om der er så mange uudnyttede ressourcer i den offentlige sektor, som reformatorerne ofte synes at lægge til grund for reformerne. Konklusionen kan sagtens være sand, men det er ikke soleklart for læseren, hvordan forfatteren ræsonnerer sig frem til den.

Der er flere gode ideer i denne bog, men forfatteren vil for meget. Det ville derfor have været hensigtsmæssigt, hvis forfatteren havde fokuseret på et færre antal undersøgelses-spørgsmål, samt havde foretaget en mere strategisk udvælgelse af, hvilke reformer der skulle analyseres. Derved kunne bogen være kommet mere i dybden med de enkelte spørgsmål og formentlig have fremstået mere overbevisende i sin argumentation.

Mads Kristiansen
Ph.D. stipendiat
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Referencer:

Pedersen, John Storm (2010): »Offentlig ledelse i en reformtid«. I *Ledelse i Dag*. 2010; Vol. 1, Nr. 5.

Thomas Wegener Friis, Kristie Macrakis og Helmut Müller-Enbergs, red. (2010)
East German Foreign Intelligence. Myth, reality and controversy
Routledge, Pris \$ 120.00, Sidetal 247.

Var »Spion krigen« værd at vinde? Om spionage under den Kolde Krig

Pressen diskuterer for tiden livligt kendte personers tilknytning til KGB under den kolde krig. Senest har retten i Sverige sagt god for at omtale Sveriges fremragende forfatter

Jan Guillou som KGB agent, mens retten i Danmark omvendt har dømt professor Bent Jensen for at omtale en kendt dansk venstreorienteret journalist som KGB agent. I Ribe tiltrak en tysk statsborger sig en tid opmærksomhed ved at påstå, at han var tidligere østtysk Stasi-agent.

Som et resultat af en konference afholdt på Syddansk Universitet i november 2007 er der netop udkommet en tankevækkende bog om Østtysklands efterretningsvæsen.

Der er tre gode grunde til at læse bogen. Ved for det første at kortlægge den østtyske spionage afdramatiseres et uhyggeligt kapitel af vores nyeste historie. Sandheden heler og er et godt redskab til at lægge en ond tid bag sig. Derfor kan bogen også ses i relation også til de netop offentliggjorte russiske papirer, der viser sandheden om Stalins ansvar for Katyn massakren i Polen.

For det andet afmystificerer bogen i høj grad spionagen under den kolde krig ved at fortælle, hvor meget der faktisk kom ud af spionagen.

Endelig har bogen også den kvalitet, at den på en fin måde ved flere eksempler sætter diverse spionromaner i relief.

Ministeriet for Stats Sikkerhed i Østtyskland »Stasi« rådede over et *hemmeligt politi*, et altomfattende apparat med 91.015 fuldtids ansatte og 189.000 agenter og stikkere til overvågning, undertrykkelse og pression mod landets egne 16 millioner borgere, hvilket er en stor andel af østtyskerne involveret i »statssikkerhed«.

Stasi rådede over den kolde krigs største hemmelige politistyrke kun overgået af Sovjets KGB ... Et enormt spild af ressourcer.

Østtyskland havde desuden et velorganiseret *spionageapparat* først og fremmest rettet

mod Vesttyskland. Ved Østtysklands sammenbrud viste det sig, at både det interne hemmelige politi og spionsystemet var mere end dobbelt så stort som antaget i Vesten.

Østtyskland satsede på menneskelig efterretning ved at plante spioner i vestlige landes politiske så vel som efterretningsorganisationer. Således blev Günter Guillaume plantet i forbundskansler Willy Brandts kontor. Sagen var spektakulær, men næppe til gavn for Østtyskland.

Et andet spektakulært eksempel på Øst – spionagens succes var CIA's Aldrich Ames, der blev afsløret som mangeårig spion for KGB i 1992. Han var formentlig den højest betalte agent i historien, betalt med 2.7 millioner dollars på 10 år.

Ved brug af dobbeltagenter kontrollerede det østtyske efterretningsvæsen stort set hele CIA's formodede østtyske kilder og skabte en blind plet i en af de vigtigste mål for USA's efterretningsvæsen.

CIA forudså hverken bygningen af Berlinmuren i 1961 eller dets fald i 1989.

Det, der fik Aldrich Ames til at spionere for KGB, var hans foragt for CIA og det mønster af korruption og værdiløse operationer, han var vidne til.

Jeg besøgte engang en svejtsisk »fabrik«, der lavede maskiner, der kunne lave specialmaskiner. »Fabrikken« havde 30 ingeniører og 5 »arbejdere«. Jeg spurgte lederen, om han ikke var bange for industrispionage. »Nej« svarede han. »Andre kan godt fotografere vores maskiner og tegninger, men de kan ikke få folkene. Derfor er tegninger og fotografier værdiløse.«

Videnskabelig spionage og politisk spionage blev afsløret og førte til 253 domfældelser i

1999. Vestlig kontraspionage var af den opfattelse, at politisk spionage »skadede mest«.

Spionagen opfangede vestlige teknologiske hemmeligheder. Men Stasi overvurderede simpelthen magten til ved stjålne teknologiske hemmeligheder at løse Østtysklands økonomiske problemer, og det enorme investering i spionapparatet gav et meget lille afkast.

Bogens afsnit om dobbeltagenter og kontraspionage leder tankerne hen imod Graham Green: Vor mand i Havanna, der er en skarp satire over det vestlige efterretningsvæsen, hvor »hemmeligheder« dækker over ineffektivitet. Man troede, at Graham Green overdrev – det gjorde han også – men ikke nær så meget, som man troede.

Kap. 6 er spændende som en spionroman. Det er spændende at se parallellerne mellem spionromanerne og den lidt mere kedelige virkelighed. Spionen, der det meste af tiden er i en forberedelsesfase eller en ventefase med meget lidt action. Bogen lever her op til sin undertitel: Myter, realiteter og kontroverser.

»Brest« sagen, der beskrives indgående, viser, hvor tungt det var at smugle agenter ind i USA. Hans tilfælde viser, hvor megen energi der for et lille udbytte skal bruges på dobbeltliv med ny identitet og med et arrangeret ægteskab for, da han blev opdaget, så at gå over til CIA.

Nogle har sagt, at CIA tabte spionkrigen, men vandt den kolde krig. Når man læser bogen, sidder man tilbage med det spørgsmål, om spionkrigen overhovedet var værd at vinde.

Bogen fortæller, hvor spøgelsesagtige »hemmeligheder« er og om, hvordan CIA fik fat i Stasi's arkiv. På trods af at Stasi legalt ødelagde det meste af sine arbejdsarkiver efter Berlinmurens fald i 1989, så overså man, at en stor del af arkivet var opbevaret i kopi på

381 CD-rom. Det lykkedes for CIA at få disse kopier af DDR's efterretningsvæsen »kronjuvel«. Arkivet kaldes i dag for »Rosenholz«.

Gennem DDR's arkiver så CIA, at alle agenter, de havde haft i Østtyskland i 1988-1989, havde været dobbeltagenter, der arbejdede for DDR. Det mest slående billede var dog det store antal »små fisk«.

Arkivet fortæller også om østtysk spionage i Danmark. Det kan nok krænke vores nationale stolthed, når vi læser om Danmarks placering i den internationale spionage. I 1985 betragtede KGB Danmark som blød i relation til politisk spionage og var derfor en god øvelsesplads. På en østtysk liste fra 1988 med de 1.500 mest betydningsfulde mål for Stasi var kun to på dansk jord.

Nogle eftertanker. Bogen fylder os med en række forskelligt rettede følelser:

- a. Had og frygt for et regime, der var baseret på en totalitær undertrykkelse af befolkningen ved udspionering af alle »afvigere«.
- b. Skamfuldhed over den »accept« styret fik fra mange, inklusiv danskere.
- c. Industrispionagen var ineffektiv, fordi informationerne ikke kunne følges op.
- d. Sensationel personoplysning kunne ikke bruges, fordi magten i demokratiske stater ikke er knyttet til enkeltpersoner, men er vidt forgrenet.
- e. I dominospillet er det vanskeligt at forudse, hvem der taber i sidste ende.
- f. Tabet af troen på det undertrykkende samfund, der langsomt skred frem i de kommunistiske kredse i Østtyskland og Sovjetunionen.
- g. Den amerikanske ligegyldighed med personbaseret efterretning.
- h. Det enorme tab af ressourcer, der er i et undertrykt samfund.
- i. Det »romantiske« ved at være spion.

Gustav Kristensen
Direktør for EuroFaculty
Tartu – Riga – Vilnius, 2001- 2005

Lektor,
Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi
SDU, Odense

**Anmeldelse af Jørgen Albæk Jensen
(2009)**

*De politiske partier i retlig belysning.
Studier i den retlige regulering af de politiske partiers forhold*
København: Jurist- og Økonomforbundets
Forlag. 568 sider. 750 kr.

Det er en stor glæde for mig at læse Jørgen Albæk Jensens doktor-afhandling om de politiske partiers retlige regulering. Politiske partier er centrale aktører i det danske politiske system, og der har manglet denne samlede gennemgang af deres retlige forhold. Som (politologisk parti-)forsker er det yderligere en fornøjelse at se ens forskningsfelt undergå en retlig belysning. Det er en omfattende, men velskrevet, interessant og relevant afhandling. Hvis interessen for partier og det danske demokratiske system er stor, kan den læses fra ende til anden – ellers kan udvælges enkelte dele; eller den kan anvendes som opslagsbog.

Politiske partier er private foreninger, der har en afgørende rolle i repræsentative demokratier af en vis størrelse. De er både privatretlige retssubjekter og en del af det offentligretlige statsapparat. Denne position er unik, og det er derfor oplagt »at fastlægge de retlige rammer, som de politiske partiers deltagelse i det politiske liv i Danmark udspiller sig inden for« (s. 21), der netop er afhandlingens formål. Det metodiske grundlag for afhandlingen er den retsdogmatiske; enkelte steder suppleret med retspolitiske og komparative elementer.

Afhandlingen lægger ud med det komparative perspektiv ved i kapitel 2 at gennemgå den retlige regulering af de amerikanske, tyske og svenske politiske partier. Dels muliggør det sammenligninger med den danske regulering, dels kan det inspirere til eventuel yderligere regulering.

I hovedafsnit 1 behandles i tre kapitler de politiske partier og frihedsrettighederne, afgrænset til foreningsfriheden og ytringsfriheden. Analysen af de politiske partier og den materielle foreningsfrihed (kapitel 3) viser, at de politiske partiers foreningsfrihed i særlig grad er beskyttet. Politiske partier kan ikke generelt forbydes, og de enkelte partier kan kun forbydes via § 78, stk. 2. På nuværende tidspunkt kan visse persongrupper ikke begrænses i deres adgang til partimedlemskab, men det er muligt, hvis ønsket, at begrænse militært personels adgang dertil. Endelig viser analysen, at grundloven ikke forhindrer, at registrering af politisk tilhørsforhold finder sted, men at dette udelukkende bør ske, hvis der er tungtvejende argumenter derfor.

Kapitel 4 indeholder en analyse af de politiske partier og den negative foreningsfrihed, der viser, at partimedlemskab generelt ikke må have betydning for ansættelse og afskedigelse i den private såvel som i den offentlige sektor, men at der er hverv, hvor partimedlemskab er relevant, f.eks. ved ansættelse hos partier og som presserådgiver (»spindoktor«). Det mest interessante i dette kapitel er analysen af den situation, hvor et medlem af en organisation gennem dette medlemskab er med til at støtte et politisk parti, vedkommende ikke sympatiserer med, fordi organisationen som sådan støtter partiet. Organisationerne er selvbestemmende, når det gælder de ressourcer, de anvender for at fremme deres sag, både hvad angår økonomisk støtte til og kollektivt medlemskab af et parti. Folketinget har dog besluttet, at de enkelte organisationsmedlemmer skal have mulighed for at fravælge bidrag til politiske partier. I praksis

har det udelukkende symbolsk betydning, da hverken medlemmets kontingent eller organisationens bidrag påvirkes direkte.

Den politiske ytringsfrihed, og dermed partiernes ytringsfrihed, kan ifølge Albæk Jensen kun begrænses, hvis der er tungtvejende hensyn, der kan retfærdiggøre dette (Kapitel 5). Under valgkampe er den om end ikke ubegrænset, så omfattende. Partiernes adgang til radio og tv var i DR monopolets dage reguleret af lighedshensynet; et hensyn, der stadig vægter højt, men som suppleres af journalistiske og oplysningsmæssige hensyn. Politiske reklamer er ikke tilladt på tv og landsdækkende radiostationer.

I hovedafsnit 2 analyseres den eksplicite lovgivning om de politiske partiers retsforhold. Kapitel 6 omhandler partiernes repræsentation i folkevalgte organer. Her konkluderer Albæk Jensen, at reglerne for opstilling af kandidater til folketingsvalg, over 20.000 underskrevne blanketter, klart ligger inden for grundlovens rammer, men at kravene til opstilling til europaparlamentsvalg er på kant med grundlovens demokratiske principper. Albæk Jensen konkluderer også, at valglovens spærreregulering på 2 pct. ligger inden for disse demokratiske principper.

Reguleringen af den offentlige støtte til de politiske partier og offentliggørelse af partiernes regnskaber analyseres i kapitel 7. De politiske partier har fået offentlig støtte til folketingsgrupperne siden 1965, og til vælgerparti/partiorganisationerne siden 1987. Siden 1990 har partierne været forpligtet til at offentliggøre deres regnskaber, og andre organisationer har været forpligtet til at give deres medlemmer mulighed for at fravælge bidrag til politiske partier. Selvom der hermed er sket en glidning fra at betragte partierne primært som private foreninger til at anerkende deres rolle i det politiske system, er reguleringen begrænset. Albæk Jensen kan således konkludere, at formålet med regule-

ringen, nemlig at vælgerne skal vide, hvem og hvilke interesser, der støtter de politiske partier, ikke opfyldes af gældende lovgivning.

I det tredje hovedafsnit gennemgås den retlige regulering af de politiske partiers interne forhold. I kapitel 8 om forholdet mellem vælgerparti og medlemmer viser Albæk Jensen, at de politiske partier i deres egenskab af private foreninger selv bestemmer deres kriterier for medlemmernes indmeldelse. Vælgerne har dermed ikke ret til medlemskab og kan afvises. Hvorvidt eksklusioner er sket via de rette procedurer kan efterprøves ved domstolene, men Albæk Jensen mener ikke, at berettigelsen af eksklusionerne kan efterprøves pga. svage eller ikke-eksisterende formalia i partiernes vedtægter. De politiske partiers centrale rolle i det danske demokrati taget i betragtning mener Albæk Jensen, at det ikke ville være unaturligt at forvente, at der var krav om, at deres interne organisering er demokratisk, men denne form for regulering er de danske partier ikke underlagt. Samlet set viser kapitlet, at hensynet til de politiske partiers status som private foreninger har domineret; de bestemmer selv, hvem de vil have som medlemmer, og hvilke rettigheder og pligter disse medlemmer har.

Grundlovens § 56 står centralt i kapitel 9s analyse af forholdet mellem vælgerpartierne, partigrupperne og de valgte repræsentanter. Analysen viser, at grundlovens § 56 og den høje grad af partidisciplin i Folketinget er foreneligt, men at et vælgerparti ikke kan pålægge partigruppen at efterleve vælgerpartiets beslutninger. Et folketingsmedlem er ikke retligt forpligtet til at udtræde af Folketinget, såfremt vedkommende ekskluderes eller udmelder sig selv af partiet. Folketingsmedlemmer er ikke retligt forpligtede til at følge partiets beslutninger, men i praksis er de folkevalgte og partiorganisationen afhængige af hinanden og arbejder derfor tæt sammen.

Alt i alt viser Albæk Jensen i denne afhandling, at selvom de politiske partier har en vigtig og speciel position i det danske politiske system, er de underlagt begrænset regulering; de anses primært for at være private foreninger. Albæk Jensen konkluderer afslutningsvist, at selv under hensyntagen til princippet om at anskue partierne som private foreninger er der inden for grundlovens rammer plads til regulering, og det er dermed en retspolitisk afgørelse, hvorvidt de danske politiske partier i højere grad skal underkastes retlig regulering. Dermed er det de politiske partier selv, via deres repræsentation i Folketinget, der afgør, om de skal reguleres yderligere; noget man må forvente de kun gør efter pres fra vælgerne.

Karina Kosiara-Pedersen
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet
kp@ifs.ku.dk

**Ulla Neergaard, Ruth Nielsen
og Lynn Roseberry, red. (2010)**

The Role of Courts in Developing a European Social Model – Theoretical and Methodological Perspectives

DJØF Publishing, København, ss 345 + ss 11 registre.

Kort om antologien. Den her til anmeldelse foreliggende antologi er det synlige nedslag af et af det samfundsvidenskabelige forskningsråd støttet forskningsprojekt, som har overskriften »Blurring Boundaries, EU-law and the Danish Welfare State«. Antologien, som jeg i det følgende blot omtaler som »The Role of Courts« eller antologien, samler ti oplæg til en konference, som antologiens redaktører indbød til i september 2009 på CBS. The Role of Courts analyserer en række aspekter af domstolenes, som antologien definerer som både de nationale og EU-dom-

stolenes rolle i udviklingen af en europæisk social model.

Antologien er redigeret i tre dele, henholdsvis »Horizontal Approach«, »Subject Oriented Approach« og »Theoretical and Methodological Aspects«. Af pladshensyn begrænser jeg min anmeldelse til en generel og en speciel del. Den generelle og første del kontekstualiserer antologiens tema om domstolens rolle, når væsentlige samfundsreformer skal designes og gennemføres. I den specielle, og næste del, kommenterer jeg fire udvalgte papers.

Værkets fokus på om der tilkommer domstolene en central rolle som samfundsreformatorer samt på, om en europæisk social model findes eller skal findes, er videnskabelig set størrelser, der er vanskelige at håndtere. Forsøg på at koble dem flerdobler de retligt-videnskabelige og policy-problemerne, et forhold som har sat sig adskillige spor i antologien. Et klart svar får man for eksempel ikke på spørgsmålet, om det kan lade sig gøre at samle udvalgte dele af retspraksis og i givet fald hvilke til begrebslig at forme en enhed af noget, som fortjener at blive kaldt en europæisk social model.

Tematisk, hvad omfatter en europæisk social model? Skønt de fleste anser forbrugerretten for at være en central del af den sociale model, er i hvert fald én af forfatterne ikke, og formentlig med rette, enig heri. Hun argumenterer ret overbevisende for, at her hører forbrugerretten ikke hjemme (Professor Engelbrekt, på antologiens s. 319; mere følger nedenfor om denne forfatter). Social-modelens andre kærneområder er (køns-) ligestillingsregler og (vistnok) arbejdsretten eller i hvert fald dele af den – uden at det bliver helt klart hvilke. De ti forfattere går intetsteds sammen om at beslutte sig for, hvad der er det ene og hvilket det andet. Værdien af antologien ville have vundet kendeligt, dersom (hvad man kunne kalde) Professor Micklitz's

synopsis over, hvad der kan og ikke kan henregnes til social-modellens retspraksis, havde været anvendt som ledetråd for, hvad bogens øvrige materielretlige bidrag burde forholde sig til.

En diskussion af hvilke temaer, som antologien har afgrænset negativt og hvorfor, findes heller ikke. Skønt enkelte retspraksistemaer med nok så god ret som de foretrukne kunne rubriceres som »social policy«. Hvorfor fortjener for eksempel domme om nationale minimums- og maximumsprislovgivning, nationale forbud-mod-salg-med-tab regler og nationale forbud-mod-søndagssalgslovgivning ikke en plads i antologiens social-model? De tre programlæggere burde have inviteret papergivere til på forhånd at tage denne principdiskussion. Med den om bord ville bogens emne-, teori-, metode- og kvalitetsmæssige inkongruenser næppe have været så fremtrædende og heller ikke på samme måde have vanskeliggjort dens læsning. Bogens anvendelighed reduceres i øvrigt kendeligt af, at der ikke findes doms-, emne-, stikords- eller andre registre til at forbinde de mange ender. Og dog: Den er forsynet med en kort liste over anvendte forkortelser

Nogle ubesvarede og besvarede spørgsmål. Ét andet helt grundlæggende problem er, om – og i givet fald hvilken – social-model, som EU-samfundet kan/skal/bør eller er ved at lægge sig efter? Mindst lige så vanskelig er det at svare på, hvorvidt der tilkommer domstolene en rolle at varetage – og i givet fald hvilken – i udviklingen af en social-model. I øvrigt: skal domstolene på eget initiativ tiltage sig en rolle eller afvente at få den overdraget af Unionens folkevalgte institutioner? Et fjerde spørgsmål søger svar på, om og i hvor høj grad domstolene skal udføre deres rolle i samarbejde eller konkurrence med de politiske processer? Spørgsmålene nr. 5 og 6 er, om der i 2009 i EU-domstolens retspraksis kan aflæses noget om, hvorvidt EU-dommerne i retspraksis allerede har taget afsæt,

og da hvilke, hen imod en identificerbar dommerskabt social model? Og om, hvis ja, hvilke materielretlige elementer i retspraksis som kan og bør henregnes til det sociale område? Mere end sporadisk forholder The Role of Courts sig alene til de to sidstnævnte spørgsmål. Det kan forekomme at bygge kaster på sandjord ikke at tage alle de andre fundamentale konfliktpotentialer mere alvorligt.

Den velkomne undtagelse er Professor Hans-W. Micklitz artikel, antologiens første, med titlen »Judicial Activism of the European Court of Justice and the Development of the European Social Model in Anti-discrimination and Consumer Law«. Han fremhæver, at rækkevidden og succesen af Domstolens aktivisme er, og ifølge kompetencefordelingen mellem institutionerne og medlemsstaterne må være, konjunkturbestemt. EU-retten, herunder den dommerskabte ret, bør ikke gå udover, hvad medlemsstaterne, de nationale domstole og de europæiske vælgere er villige til at acceptere, skriver Micklitz, og konkluderer, at på social-rettens område er den retlige og politiske legitimitet »shaky«. Denne forsigtige tilgang genfinder man reelt ikke i resten af antologien.

Domstols- eller politikerskabt social model? Legitimiteten af dommerskabt ret er og bør altid være skrøbelighed, men bliver det ikke mindst på politikområder, hvor de politiske institutioner og processer er i dyb splid med sig selv om rette vej frem. Således som det for tiden er tilfældet i spørgsmålet om, hvad der skal være EU-samfundets rette, om nogen overhovedet, social-model. Nogle medlemsstater med Frankrig som bannerfører ønsker sig en EU-socialmodel, hvis velfærdsforbillede findes i Frankrig. Den model handler om at erstatte eller opløse det indre markeds liberale model med dens velstandsskabende konkurrence mellem virksomheder, økonomisk og produktionsmæssig globalisering, virksomhedernes fortjenstmaksimering

og friest mulige markedsføringsvalg med statsdirigisme, subsidiering af udvalgte produktioner, fiskal redistribution, mindstelønninger, uidskrænket strejkeret samt varetransaktionsrestriktioner kamufleret som forbruger- og naturbeskyttelse m.m..

Et par korte illustrationer af, hvad der er i vente, hvis den franske model vinder overhånd: For den er det karakteristisk at forsøge at forhindre nationale bilproducenter i at tilvirke deres varer i andre, billigere medlemsstater – og derefter sælge dem til nationale forbrugere. Takket være EU's enhedsmarked kan dog – i hvert fald indtil videre – for eksempel franske bilfirmaer fortsætte med at producere biler i lande som Den Tjekkiske Republik. Bag *Laval*-konflikten lå samme principielle modsætningsforhold, her personificeret ved svenske strejkeretsregler, der blev taget i brug for at forhindre fri etableringsret og retten til at levere grænseoverskridende tjenesteydelser – en type forsøg som endnu er kommet til kort. På samme fløj hører den højprofilerede politiske, fransk-inspirerede euro-debat om at underlægge centralbankernes lavinflationsbekæmpelse en uforandret-velfærdspromoverende politisk-økonomisk regeringsstyring, herunder ved EU-regulering af medlemsstaternes budgetlægning. Heroverfor står en anden lejr, som ikke vil give køb på stabilitet, intrakommunitær og global konkurrence samt udbygning af det økonomiske indre marked og fastholden af dets fri bevægelighedsregler. Denne lejr anføres af Tyskland, formentlig med støtte og tilslutning af de fleste af 2004-udvidelsens tidligere kommunistiske lande.

Endelig: Uanset hvilken solidarisk type social unionsmodel, som medlemsstaterne, de politiske EU-institutioner eller EU's dømmende myndighed måtte kunne enes om, vil den indføre mere europæisk union – ikke mindre. Den vinkling aktualiserer to følgespørgsmål, nemlig dels om EU-samfundet i de første 2000-tals årtier overhovedet har res-

sourcer til at eksperimentere med domstols- og/eller politikerskabte social-modeller? Dels, at der står et lighedstegn mellem enhver ny social EU-model og mere union, som i disse år ikke befinder sig øverst på ret mange vælgers ønskelister.

Samfundsøkonomiske og –politiske kontekstualiseringer som disse lever en skyggetilværelse på langt de fleste af antologiens næsten 350 sider, skønt en lang række af disse potentielt delegitimerende faktorer næppe indrømmer EU-domstolen andre valgmuligheder end at ligge underdrejet og vente på nogle politiske signaler, den kan rette ind efter.

Mere projektstyring en fordel. På grund af de fremhævede forhold (og andre, straks nedenfor) stiller det store krav til læserens tålmod og vågenhed at læse »The Role of Courts« i ét drag. Fraværet af en håndfast planlægnings-, konference- og redaktionsstyring hjælper ikke. Uden en sådan vokser alt for let en række bidrag frem, som har lidt til fælles.

Imidlertid, en sådan styring fravalgte Neergaard, Nielsen og Roseberry og samlede i stedet de 10 juristforfatteres bidrag ukoordinerede og uredigerede. Det var uforsigtigt henset til skribenternes »professional activities [er forankrede i] *different legal disciplines* [og] *represent different legal cultures and styles* partly related to *different geographical backgrounds* [sic!]*«* (kursiveret af deres anmelder). Den tilgang gjorde ikke blot læserne men tillige forfatterne en bjørnetjeneste. Bidragyderne høster kun få meritter ved at publicere i en uredigeret bog. Deres anmelder blev kun lidt, men ikke meget klogere af at læse hele antologien.

Fokus er på fire artikler. Nu følger et par ord om fire af artiklerne, som særlig tiltrak sig min opmærksomhed. Det drejer sig dels om Professor Micklitz's artikel, der som allerede anført er uhyre rig både i materialevalg og

også godt systematiseret, indeholder et festfyrværkeri af domme og mange gode, brede vurderinger. Det var også den, som understregede den konjunkturbestemte rækkevidde og de begrænsede succesmuligheder af Domstolens aktivisme (ofr).

Dels er der Professorerne Bengoetxea's og Engelbrekt's afsluttende artikler. Førstnævntes bidrag handler om »Legal reasoning and the Hermeneutic Turn in the Law – remarks on the European Court of Justice« og har fokus på de (mange) situationer, hvor den politisk skabte ret er vag eller ubestemt eller ligefrem overlader EU-domstolen en skønsfrihed. Det er med andre ord retsområder, hvor risikoen for at begå fejl med andre ord er størst. Sin videnskabelige tradition tro fremlægger Bengoetxea klare analyser af, hvilke argumentationsmetoder Domstolen tager i brug i disse situationer med henblik på at minimere sin udsathed for kritik af at afsige dom på sagsområder, hvor Unionens dømmende myndighed ikke skal blande sig i. Meget abstrakt men god at læse.

Engelbrekt argumenterer i bidraget med titlen »Institutional Theories, EU-law and the Role of Courts ...« ret godt for sit institutionsteoretiske udgangspunkt. Det er her, kort fortalt, at traditionelle juridiske analysemetoder let kommer til kort, når de bringes i anvendelse på et retsområde som EU's social-model, der fungerer som en smeltedigel for retlige, politiske og økonomiske integrationsbestræbelser. Hun foreslår derfor at supplere juraens med de tilgange, som anvendes i teorierne om »institutional choice« og »historical institutionalism«. Meget forfriskende.

Den skandinaviske retsrealisme og EU-ret og domstol: Et umage par? Det fjerde paper er Ruth Nielsens indlæg med titlen »Scandinavian Legal Realism and EU Law«. Det findes ligesom Bengoetxeas og Engelbrekts papers i antologiens tredje og sidste del om »Theoretical and Methodological Aspects«. I

en sammenhæng som den foreliggende kommer disse »aspekter« ikke udenom at forholde sig til, om EU-domstols-aktivisme er vejen frem til en troværdig/lødig europæisk social-model. De fleste af forfatterne forbigår dette problem i tavshed og resten (med Micklitz som undtagelse) forholder sig lunken til det eller nedtoner dets betydning. Grundtonen i antologien er alligevel noget i retning af: Når nu EUJ med sin aktivisme har skabt så megen god unionsret på så mange andre retsområder, hvorfor så ikke også gøre det på social-modellens område?

Hvorom alting er, det er ikke til diskussion, at EUJ i mange årtier skabte masser af ny unionsret, som ikke blot lagde en hel del til, hvad traktatforfatterne havde bestemt og ønsket, men tillige indførte ny ret på tværs af deres oprindelige intentioner og tekster. Hvis denne synsmåde kan holde til et nærmere eftersyn, hvilket kun meget få kommentatorer i dag mener, at den ikke kan, fortøner sig forbindelsen mellem Ruth Nielsens paper og resten af antologiens artikler. Den skandinaviske retsrealisme, og specielt den Ross'ske variant af denne, handler som bekendt om at forudsige gældende ret i principielt forudsigeligt retssystemer. Man gør dog EU-retten, og specielt den domstolsskabte unionsret, uret ved at påstå, at den skulle aspirere mod forudsigelighed, endsige at den skulle bygge på en grundsætning eller ideologi om principiel forudsigelighed. Det følger allerede af, at ingen endnu – blot tilnærmelsesvis – har kunnet redegøre for mellemregningerne og/eller endestationen for præambelens unionsvision. Desuden er EU-dommerne, én fra hver medlemsstat, slet ikke besjælede af én fælles men af mange forskellige retsfilosofier og samfundsidealier.

Ruth Nielsen er fuldt opmærksom på, at jeg har fremlagt disse retsteoretiske indvendinger i andre sammenhænge og citerer faktisk loyalt mine synspunkter med kildehenvisninger. Det er meget fint. Besynderligt er derfor,

at hun ikke straks i forlængelse af citaterne leverer, hvad der forekommer Deres anmelder at være en helt uundværlig diskussion af, hvilke bidrag den skandinaviske, og mere specielt den Ross'ske variant af retsrealismen, kan yde til forståelsen af EU-retten's teoriproblemer. Holder min kritik vand, har imidlertid en artikel om skandinaviske retsrealisme ikke meget at gøre i et værk om EU-retten, og EU-domstolen som samfundsreformer.

Til slut: Pladsen tillader ikke, at jeg fortsætter. Jeg ville gerne have lavet individuelle anmeldelser af de seks, ikke-kommenterede artikler for at kunne give dem alle den gode omtale, de fortjener. Beklager.

Professor, dr. jur. Hjalte Rasmussen
Juridisk Fakultet
Københavns Universitet