

Boganmeldelser

**Peter Nedergaard og Nicolai Foss (2008),
Publicér i de internationale tidsskrifter.**

Om hvordan man får publiceret sin samfundsvidenskabelige forskning

København: Samfundslitteratur. 135 sider,
med referencer og indeks.

ISBN 978-87-593-1372-5, 148 kr.

Presset på samfundsvidenskabelige universitetsforskere m.fl. for at publicere deres forskningsresultater, ikke kun i hjemlige fora, men også internationalt, og ikke mindst i de fagfællebedømte tidsskrifter, har været stigende efterhånden i en hel del år. Nogle fagdiscipliner har stærke traditioner for denne type af publicering, særligt natur- og sundhedsvidenskaberne, og også visse dele af samfundsvidenskaberne, mens man andre steder inden for samfundsvidenskaberne (ingen nævnt, ingen glemt!) og måske især inden for humaniora har stærkere traditioner for videnskabelig publicering på dansk i form af forskningsmonografier, af tidsskriftsartikler (med eller uden fagfællebedømmelse) og af mere ydmyge former som forskningsrapporter, research papers, working papers o.l., de såkaldte »grå publikationer«.

Dette pres for international publicering udspringer af flere forhold, hvoraf et er, at dansk forskning og danske forskere og forskningsmiljøer i stigende grad skal kunne måles og måle sig i forhold til de førende internationale forskere og forskningsmiljøer. Dette ønske kommer bl.a. fra politisk hold, hvor

regeringen og forligskredsen omkring universitetslovgivningen (altså også store dele af oppositionen) har et eksplicit ønske om i stigende grad at kunne fordele universiteternes forskningsbevillinger efter opnåede resultater og forskningsmæssigt »output«. Ønsket er at opnå nogle nogenlunde standardiserede outputmål, både i forhold til udenlandske forskningsmiljøer, fx for at kunne lokalisere, inden for hvilke områder dansk forskning virkelig er verdensførende, men også for, mere moderat, at kunne skelne de mere produktive fra de mindre produktive forskningsmiljøer herhjemme, altså interuniversitært.

Dette sidste er bl.a. kommet til udtryk i nedsættelsen af de bibliometriske faggrupper, hvor Videnskabsministeriet har bedt Danske Universiteter (tidl. Rektorkollegiet) om at udpege medlemmer til i alt 68 faggrupper, der har haft til opgave at udpege (1) de tidsskrifter og bogforlag, som forskerne i hovedsagen anvender som publiceringskanaler inden for det enkelte fag og (2) at rangordne tidsskrifterne på to niveauer. Det siges at være uden fortilfælde i dansk forvaltningshistorie, at et ministerium nedsætter et så stort antal ekspertgrupper på én gang – der er 367 udnævnte forskere alt i alt! Det er næppe for meget sagt, at det har været en både vanskelig og ikke mindst en kontroversiel øvelse at gennemføre dette arbejde, da holdningerne til »forskningstælling« på denne måde mildt sagt er delte. De negativt stemte mener ikke, at forskningskvalitet meningsfuldt kan måles

på denne måde, og de tilføjer undertiden retorisk begreber som »taylorisering« for at understrege pointen, mens de mere positivt indstillede udlægger øvelsen på den måde, at ministeriet nu har spurgt, om forskerne selv vil skabe den målestok, som deres egen produktivitet siden hen skal måles efter. Det har de medvirkende i disse faggrupper så sagt ja til. Hele denne diskussion føres kun ultrakort i denne bog, hvis klare præmis det er, at man bør publicere internationalt, og hvis tema er, hvordan man så kan tage fat på det.

Presset for international publicering retter sig naturligvis mod forskere på alle trin af karrierestigen, men denne bog er særligt henvendt til yngre forskere, som står foran første gang at skulle forsøge sig med at sende en artikel af sted.

Bogen starter med kort at argumentere for international publicering, derefter diskuteres nogle myter og realiteter om review- og publiceringsprocessen, og det anbefales, hvordan man skriver læsbart om sin forskning, dvs. hvad det gode paper egentlig er. Herefter går der videre til tidsskrifterne og de i forskerkredse meget omdiskuterede forskellige former for ranking af disse. Herefter drøftes de mere formelle krav til artikler, og endelig gennemgås selve reviewprocessen. Efter en generel diskussion af denne gennemgås en af forfatterne »tur gennem review-maskinen« med et paper, der endte med at blive publiceret.

Bogens vigtigste force er, at den afmystificerer de forskellige dele af processen, og hjælper med til »at gøre det umulige muligt«, så at sige. Det kan virke uoverskueligt og uopnåeligt at skulle publicere i de dyre (dvs. højt rangerende) internationale tidsskrifter for første gang, men tager man processen skridt for skridt bliver det lettere, og så er der jo ingen, der siger, at man skal begynde med at publicere i *Academy of Management Journal* eller i *Science*. Man kan jo vente et par år! Bogen giver endvidere en god indføring i ranking, og

de faktorer der indgår heri (impact factor osv.). Dette er jo ikke ting, som enhver forsker behøver at kunne på fingrene, men det er rart at forstå grundprincipperne i det.

Af mere kritiske kommentarer kunne det nævnes, at især de indledende kapitler skæmmes lidt af en række lidt indforståede udsagn, som mest er for de »frelste«, dvs. for dem, der allerede tror på international publicering som eneste vej frem, og som forfatterne derfor ikke føler behov for at dokumentere.

Forfatterne hævder eksempelvis (s14 og igen s21), at i den samlede citationsmasse inden for fag som økonomi og management er mængden af henvisninger til artikler langt større end henvisning er til bøger, og at artikelhenvisningerne endvidere er stigende. Hertil kan siges, at det vel er citationsmassen i tidsskrifter (og ikke i bøger), der hentydes til? Og man søger forgæves efter en kilde til denne i og for sig interessante oplysning.

Forfatterne hævder ligeledes, at der »sandsynligvis er flere læsere til artiklen, fordi den er kortere« (s19-20), igen uden kildeangivelse. Men da antallet af læsere af bøger og artikler slet ikke (kan) registreres, er oplysningen næppe verificerbar.

Forfatterne hævder, i forbindelse med en diskussion om den amerikanske bias i mange tidsskrifter, at »amerikanske samfundsvidenskabelige forskere generelt får en mere solid træning end europæiske (specielt inden samfundsvidenskabelig analysemetodik)« (s24), et udsagn, der måske også kunne have behov for lidt dokumentation.

Endelig synes der måske at være en lidt overdreven tyrkertro hos forfatterne på, at international publicering er den eneste vej frem for danske samfundsvidenskabelige forskere. Der gør sig her to modsynspunkter gældende, som måske kunne have været drøftet lidt mere indgående.

For det første findes der jo også danske, norske, svenske osv. tidsskrifter med peer review (fagfællebedømmelse), og det kan vel ikke helt afvises, at det kan have sin fornuft at publicere her også (sådan som forfatterne jo også selv har gjort). For det andet og mere generelt, så er samfundsvidenskabelige forskere en del af det samfund, de analyserer (ligesom de britiske og amerikanske er en del af deres), og det er da et relevant spørgsmål, om ikke den optimale publiceringsstrategi for en dansk ansat forsker bør være at gå på to ben, dvs. publicere sine resultater både i den danske og i den internationale kontekst. Dette er måske underforstået, men det kunne vel have været nævnt.

Ikke desto mindre: Alt i alt er bogen særdeles velegnet som brugsbog og manual, den har gode og omfattende referencer til den videnskabelige publicering netop om videnskabelig publicering, og den vil kunne hjælpe mange på vej i den komplicerede proces, det er at få sine artikel optaget i de internationale tidsskrifter.

Steen Scheuer, professor, dr. merc.
Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi
Syddansk Universitet

**Pernille Wegener Jessen
og Michael Steinicke (red)**
*EU-rettens påvirkning af dansk
konkurrenceret*

København: Jurist- og Økonomforbundets
Forlag, 2008, 184 sider, kr. 225,-

Med denne bog sættes der omsider juridisk fokus på en særligt skelsættende udvikling inden for dansk konkurrenceregulering gennem det seneste årti. Det er en udvikling, som i historisk perspektiv er unik og lærerig, også for andre end konkurrenceretsjurister. Bogen er en del af et større forskningsprojekt, der har haft til formål at dokumentere Den Europæiske Unions (EU) påvirkning af

det danske retssystem, og artiklerne i bogen omhandler mere specifikt om EU-rettens påvirkning af dansk konkurrenceret.

Den skeptiske læser vil måske i udgangspunktet stille spørgsmålet: Hvorfor er en konkurrenceretlig bog interessant for andre end konkurrencejurister? Svaret herpå er, at bogen er vedkommende for andre end konkurrenceretlige forskere, embedsmænd og advokater, eftersom konsekvenserne af bogens grundlæggende problemstilling er banebrydende. Ikke alene for konkurrenceretten, men tillige for den offentlige forvaltnings virke, for forståelsen af Danmarks integration i EU og ikke mindst for de øvrige, ikke-juridiske grene af samfundsvidenskaben. De udviklinger, som beskrives og analyseres i bogen, er gode at lære af såvel praktisk og materielt som i teoretisk og historisk perspektiv. Den reguleringsmæssige udvikling inden for konkurrencepolitikken over det seneste årti er et konkret eksempel på, *hvordan det internationale niveau har udprægede konsekvenser for nationalstatslig styring af samfundet*. Denne udvikling har fundet sted og pågår fortsat uden, at det internationale niveau – i denne sammenhæng EU – har den formelle kompetence til at udøve en sådan indirekte og direkte indflydelse på nationalstatslig regulering. Kort sagt omhandler bogen det forhold, at der siden 1998 er sket en udpræget EU-harmonisering – eller *europæisering* om man vil – af den danske konkurrenceregulering. Og det interessante er, at dette er sket uden, at EU har haft formel kompetence til at foreskrive udformningen af den nationale regulering. EU-harmoniseringen og -tilpasningen har altså i udgangspunktet været *frivillig fra dansk side* og er foregået uden, at der har foreligget EU-krav herom.

Afsættet for bogens tema er den udbredte forståelse hos jurister og andre med interesse for konkurrencereguleringen, at konkurrenceretten traditionelt har været enten et nationalt eller et europæisk anliggende, men at der

de seneste årtier har været en øget EU-påvirkning af de nationale systemer. Fra dansk side har tendensen siden slutningen af 1990'erne været en tilnærmelse af danske regler til den europæiske regulering. Dette har affødt en række spørgsmål vedrørende forpligtelsen til at fortolke dansk ret i lyset af EU-reglerne henholdsvis omfanget af påvirkningen af de traditionelt nationale anliggender vedrørende strafferetlige og erstatningsretlige elementer af konkurrenceretten. Bogen bidrager på traditionel juridisk vis til at belyse disse spørgsmål og er bygget op omkring tre temaer, henholdsvis EU-rettens påvirkning af de strafferetlige sanktioner inden for konkurrenceretten, mulighederne for erstatning og EU-rettens påvirkning af den danske materielle konkurrenceret. Dermed skriver bogen sig ind i genren af samfundsvidenskabelig litteratur – hidtil fortrinsvis inden for politologien og juraen – der belyser EU-systemets og EU-rettens påvirkning af national politik og regulering.

Givet bogens problemstilling er det imidlertid bemærkelsesværdigt sent, at den udkommer. Allerede i 1997 blev der vedtagelsen af den nye konkurrencelov foretaget et markant principskifte i dansk konkurrenceregulering. Dette principskifte kom til udtryk i form af overgangen fra kontrolprincippet (alt er tilladt, indtil det bliver forbudt) til forbudsprincippet (alt er forbudt, indtil det eventuelt bliver tilladt). Principskiftet var en frivillig tilnærmelse til EU-konkurrencerettens principper. Siden vedtagelsen af konkurrenceloven i 1997 er der gentagne gange sket en tilpasning af den danske konkurrenceregulering og en tilnærmelse til principperne og indholdet i EU-reguleringen, men vel at mærke uden, at dette har været et krav fra EU. Når bogens problemstilling i udgangspunktet har været fremherskende og aktuel i mere end et årti, kan man med god grund spørge om der er nogen, som har sovet i timen, eftersom problemstillingen ikke tidligere har været genstand for en grundigere juridisk afdækning?

Bogen indeholder i alt otte kapitler baseret på indlæg af fremtrædende konkurrenceretsjurister på en forskningskonference om »Europæiseringen af dansk konkurrenceret« på Syddansk Universitet i 2007. De to første kapitler fokuserer på EU-rettens påvirkning af de strafferetlige sanktioner inden for konkurrenceretten. Første kapitel omhandler straf- forfølgning af internationale konkurrencesager, hvormed forstås sager, hvor der foreligger en overtrædelse af EF-traktatens konkurrenceretlige artikler (artikel 81 og 82). Andet kapitel omhandler den EU-retlige påvirkning af de forskellige strafferetlige problemstillinger, som særligt kendetegner konkurrenceretten. De to næste kapitler behandler mulighederne for at opnå erstatning i forbindelse med overtrædelser af konkurrenceretten. Bogens tredje kapitel gennemgår en række problemstillinger med betydning for den praktiske gennemførelse af erstatningskrav, mens det fjerde kapitel fokuserer på de krav, EU-retten stiller til erstatningsprocessen, som ellers er et nationalt anliggende. De sidste fire kapitler i bogen rubricerer sig omkring aspekter vedrørende den materielle konkurrenceret, særligt vedrørende den EU-retlige påvirkning af dansk konkurrencelovgivning gennem det seneste årti. Det femte kapitel diskuterer omfanget og karakteren af pligten til EU-konform fortolkning af den danske konkurrenceregulering, mens det sjette kapitel indeholder en analyse af EU-rettens påvirkning af de danske regler om fusionskontrol. Det syvende kapitel indeholder en gennemgang af, i hvilket omfang der er grundlag for at indfortolke en forpligtelse til en EU-konform fortolkning af reglerne om offentlig støtte i den danske konkurrencelov. I den sidste artikel diskuteres det, om der er basis for at tilpasse konkurrencelovens § 2, stk. 2, som foreskriver, at også lovgivningsbaserede konkurrencebegrænsninger er omfattet af konkurrencereglerne.

Den juridisk set interessante problemstilling i bogen er ifølge forfatterne, *hvordan og i hvil-*

ket omfang EU-retten påvirker dansk lovgivning og retspraksis. Den afledte og hertil relaterede politologisk interessante problemstilling er, *hvordan og i hvilket omfang denne påvirkning er under styring og kontrol* – og hvilke *institutioner og aktører*, der i givet fald har den afgørende indflydelse på udviklingen.

Af artikelkonklusionen på side 57 i bogens anden artikel fremgår det, at: »Det interessante ved udviklingen (af de danske strafferegler på konkurrencerettens område) er, at den – i modsætning til mange andre områder, hvor EU-retten har påvirket dansk konkurrenceret – har været »frivillig«. Hermed mener jeg, at der ikke har været noget krav fra EU (i hvert fald ikke formelt) om ændring af de danske regler. Ændringerne har været båret af, at det har virket *naturligt og hensigtsmæssigt*« (anmelderens kursivering). Inden for politologien ville en sådan konnotation til det naturvidenskabelige paradigme, dvs. at en udvikling er *naturlig*, ikke høste megen anerkendelse. Politisk-administrativ adfærd er drevet af mennesker og er dermed, i hvert fald ifølge politologer, i udgangspunktet socialt funderet og/eller interesse-motiveret. Eftersom offentlig regulering udarbejdes og udvikles af mennesker, er udmøntningen og udviklingen af reguleringen dermed en konsekvens heraf. Med andre ord bør udviklingen af konkurrencereguleringen i stedet forklares med, at *de mest magtfulde instanser, dvs. særlige aktører eller institutioner, har fået deres interesser tilgodeset og realiseret gennem de afgørende beslutningsprocesser*. I det danske demokrati effektueres dette ved, at de aktører, som er i stand til at mobilisere opbakning fra et politisk flertal i Folketinget, får deres interesser tilgodeset gennem udformningen af lovgivningen.

I den femte artikel i bogen drøftes som nævnt spørgsmålet om EU-konform fortolkning af den danske EU-konkurrenceret – og hvad det i givet fald indebærer. Det konkluderes, at der fortsat findes en særegen dansk konkur-

renceret, men også, at der også stilles EU-krav til fortolkningen af denne ret. Der er således et eksempel på, at der allerede i 1969 med Walt Wilhelm-dommen stilledes krav fra EF-Domstolen vedrørende anvendelsen af national konkurrenceret. Med særlig henvisning til forordning 1/2003 vedrørende nationale domstoles og myndigheders håndhævelseskompetence af EU's konkurrenceregler illustreres det, at det *ikke længere blot er en ren teoretisk mulighed, at EU-konkurrenceretten har direkte indflydelse på dansk ret*. På trods af, at den formelle lovgivningskompetence vedrørende national konkurrenceregulering ligger hos medlemsstaten, kan det altså konstateres, at EU-retten har såvel indirekte som direkte indflydelse på national konkurrencelovgivning.

I den sjette artikel analyseres og diskuteres samspillet mellem EU-reglerne og de danske regler om fusionskontrol. Selvom der er et samspil mellem de danske fusionskontrolregler og den europæiske fusionskontrollforordning, så er der tale om to uafhængige regelsæt. Der er ikke nogen international forpligtelse til, at der i Danmark indføres regler om fusionskontrol, og slet ikke fusionskontrolregler, som lægger sig op af de EU-retlige. Ifølge forfatteren er der ikke tvivl om, at den EU-konformitet, der kan konstateres, er udtryk for en *frivillig tilpasning* til EU-retten. I artiklen listes en række eksempler på et generelt ønske om, at lægge de danske fusionskontrolregler op ad reglerne i EU-retten, herunder at det i forarbejderne til den danske lovgivning er angivet, at en række centrale begreber skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten. Baggrunden for at indføre EU-konforme regler har bl.a. været at gøre det lettere for virksomhederne at vurdere deres stilling, da særligt større virksomheder allerede er bekendt med reglerne. Valget af EU-konforme løsninger vurderes generelt at være en fordel, idet man herved overtager et veludviklet og dynamisk retssystem, og tilpasningsbyrderne for erhvervslivet lettes.

Bogens forfattere skal roses for at have taget initiativ til endelig at få belyst samspillet mellem EU-retten og dansk konkurrenceret – og konsekvenserne heraf – nærmere. Udviklingen er som nævnt et eksempel på en central og principiel problemstilling i relation til samspillet mellem EU-retten og den nationale reguleringskompetence. Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvor vid udstrækning EU udfører indflydelse på områder, hvor EU ikke har fået overdraget kompetence hertil fra medlemsstaterne, er for betydningsfuldt et emne at lade gå upåagtet hen.

Morten Kallestrup, ph.d., specialkonsulent
Erhvervs- og Byggestyrelsen

Lars Bo Kaspersen

Danmark i Verden

Hans Reitzels forlag, 2008, 264 sider, 298 kr.

Danmark som overlevelsstat

Hvorfor har Danmark udviklet sig fra et fattigt bondeland til en slidstærk, konkurrencedygtig velfærdsstat? Det er et stort spørgsmål. Men ambitionerne er store hos Lars Bo Kaspersen. Lad det være sagt med det samme, de bliver indfriet til fulde. Dette er mere end en undervisningsbog. Den henvender sig lige så meget til den nysgerrige, historieinteresserede læser som til universitetsstuderende, der står med en akut mangel på et historisk overblik om Danmark indenfor f.eks. velfærdsstatsforskning, komparativ politisk økonomi eller international politik.

Bogens grundlæggende argument er, at det er i selve relationen til omverdenen at Danmark eksisterer. En forståelse af de dynamiske relationer mellem danske og udenlandske aktører er forudsætningen for at kunne forstå både stabilitet og forandring i landet (p. 12). Danmark er formet af historiske bølger af forandringer, kriser og gennembrud. Dette er bog om Danmarks overlevelse som stat. Staten ses som en »processuel struktur, der dan-

nes i spændingsfeltet mellem ydre og indre eksistensvilkår« (p. 22). Danmark er (som alle andre stater) bestemt af særlige ydre og indre vilkår der muliggør og begrænser vores særegne udvikling som land. Bogen indfanger den relationelle dynamik mellem den store verdenshistorie og den særlige danske historie fra Napoleonskrigene til Irakkrigene. Det bygger på et elegant begrebsapparat, som er inspireret af nyklassikere som Norbert Elias, Anthony Giddens, Dieter Senghaas og Ernst Böckenförde og der er ikke langt fra bogens definition af velfærdsstaten – en særlig statsform, der er karakteriseret ved at staten intervenserer i sit samfund for at beskytte samfundet mod sig selv og for at styrke staten og dets ressourcer i kampen for fortsat at blive anerkendt som en uafhængig, suveræn stat (p. 30) – til nyere definitioner af statsforståelser indenfor f.eks. international politik.

Bogen er fængslende læsning om et lands overlevelseskamp og -kraft gennem mere end 200 år, først som stat og dernæst som samfund. LBK ser skabelsen af en nationalistisk bevidst borgerlig elite i kølvandet på undtagelsestilstanden efter nederlaget til englænderne og statsbankerotten. De nationale revolutioner spredte sig ud over hele kontinentet, men Danmark var det eneste land, der i 1840'ernes ikke blot så en ny indre elite markere sig i kampen om magtens *locus* inden for staten, men hvor staten også led et formædeligt nederlag udadtil. Staten er produkt af relationer, ikke ydre pres eller indre kræfter alene. Den danske stat er undfanget i en undtagelsestilstand. Det danske samfund er efterfølgende opstået på baggrund af denne særegne statsformationsproces, formet af kritiske konjunkturer og nye ideer. Inden for dette begrebsapparat forfølger forfatteren den danske statshistorie fra grundloven og Estrups despotiske magtstat til den fascinerende epoke om socialstatens tidligste forankring i det arbejde, som »Den Overordentlige Kommission« udfyldte i krisetiden efter

1.verdenskrig, der nærmest som et heldigt eksperiment kom til at forme det, vi senere har kaldt »velfærdsstaten«. Vi får også præsenteret en anderledes og mere historisk forankret analyse af globaliseringens Danmark, der ligesom en humlebi nægter at erkende naturlovene og derfor frit og ubesværet flyver videre som en endda særdeles konkurrencedygtig velfærdsstat, en af vinderne af det nye rammevilkår som intensiveret internationalisering af verdensøkonomien har dikteret. Med stor iver får Lars Bo Kaspersen eksponeret en del myter om »globaliseringen«, der som altid er brugt af de forskellige politiske og økonomiske elitors bekvemmelige forestillinger om ydre nødvendigheder og indre magtkamp. Lars Bo Kaspersen slutter af med en tiltrængt diskussion af en mulig transformation af vores højt elskede konsensusfund, der har overlevet så flot, fordi eliteerne har begrænset sig til infrastrukturel magt. I stedet er kommet et konkurrencesamfund, en afsporet globaliseringsdebat og udbredt despotisk magtudøvelse af elite, der handler i isolation og ikke dialog til resten af samfundet.

Trods dette er bogens fortælling en historie om Danmark som en særegen overlevelsesstat. »Europæisering« og »internationalisering« har hele tiden været essentiel for Danmarks eksistens. Der er intet nyt ved »globalisering« forstås. Vi har tilpasset os til omverdenen. Vi har åbnet os op for omverdenen når det gjaldt. Vi handlede os ud af 1870ernes økonomiske krise. Vi regulerede os ud af 1930ernes krise. Vi reformerede os ud af 1970ernes krise. Det er meget flot og fængende historieskrivning. Nu er dette en anmeldelse, og ingen anmeldelse uden diskussion. Det handler for mit vedkommende om en form for berøringsangst overfor globaliseringens væsen. Lars Bo Kaspersen stiller sig skeptisk overfor fænomenets eksistens (p. 8). Men understreger finanskrisen netop ikke fænomenets eksistens med al tydelighed? Forfatteren ser den nuværende krise som

endnu en kritisk konjunktur og ikke en undtagelsestilstand. Det kan man ikke være uenig i. Globaliseringen bliver tolket som en ydre kraft af centrale aktører som en nødvendighed, der dermed kan legitimere en række forholdsregler og modsvar udenom samfundet (p. 213). Men er der ikke ydre omstændigheder, der nødvendiggør indre forandringer? Forfatteren ser, ligesom Paul Hirst & Grahame Thompson i sin tid, at globalisering blot er en ny fase af internationalisering der stadig efterlader et intakt handlerum for indre aktører. Globaliseringen er endnu et kapitel i en fortælling om hvordan interdependensen gennem hele historien har formet eksistensvilkårene for Danmark. Internationaliseringen har forandret statens karakter, medgives det, men vi får ikke diskuteret, om statens kapacitet efterfølgende er øget eller formindsket som følge af dette. Vi får blot fastslået at den har ændret statens karakter. Dette er, indrømmet, en farlig diskussion, med stor risiko for at blive fejlførtolket. Lars Bo Kaspersen sætter alligevel streg under globaliseringsdebattens betydning for Danmarks udvikling i de seneste årtier. Globaliseringen har forandret opfattelsen af statsmagts kapacitet til fortsat at sikre overlevelse under disse nye rammebetingelser. Er globaliseringen ikke en form for krise-bevidsthed, en ydre nødvendighedslogik der transformerer de relationer der giver Danmark karakter? Globaliseringen er blevet til en ureflekteret virkelighedsopfattelse der deles af magtfulde elite på tværs af grænser. Globaliseringslitteraturen peger på fænomenet som en social virkelighed, der har transformativ magt over beslutningstagere. De tænker ens, men handler forskelligt, fordi de er indlejrede i forskellige nationale kontekster. Globaliseringen bliver til mere end blot noget, der har bestemt dele af de ydre eksistensvilkår for staten, men også en del af det idegrundlag, som definerer den indre kamp om statens *locus*. Bølgkollapset og bankkrisen bunder ikke i en social-liberal velfærdsstatstænkning, men i de nyliberale (i mangel af bedre ord) forestil-

linger om deregulering af markedet, der betød at statstilsyn med markedet blev reduceret, at vi ureflekteret importerede nye finansielle produkter i vores lovgivning og kom til at acceptere et uoverskueligt globalt finansielt marked. »Danmark og verden« er en bog, der deler ståsted med globaliserings skeptikerne i den store globaliseringsdebat.

LBK får overbevist os om, at finanskrisen er en ny kritisk konjunktur, der kommer til at forme overlevelseshstaten Danmark fremover. Det er ikke først gang, det er sket, og det bliver ikke den sidste gang. Finanskrisen er ikke en undtagelsestilstand i det store historiske perspektiv. Her er LBK et elegant modspil til den noget unuancerede globaliseringsdebat, en nødvendig opdatering og opgradering af en globaliseringsdebatten, der her i landet kørte af sporet i 2004-5, fordi det blev en del af en elitær globaliseringsdagsorden og ikke en dialog i samfundet. Vi kommer til at diskutere om ikke globaliseringen anno 2009 er mere end blot »noget, der sket udenfor landets grænser«. Hvad der er indiskutabelt er bogens nuancering af de seneste års særegne danske globaliseringsdebat, der har overdrevet dets portrættering af et påstået ydre pres.

Jeg står efter at have læst Lars Bo Kaspersens fortrinlige bog tilbage med en beriget og nuanceret forståelse for det handlingsrum, der har formet Danmark som stat og som samfund igennem århundrede. Det er et sjældent vellykket eksempel på teoretisk informeret historieskrivning, der indrammer kritisk øjeblikke i dansk socialpolitisk, udenrigspolitisk og økonomisk historie i en elementær spændende og elegant formidlet fortælling om et lille lands bemærkelsesværdige overlevelse i en altid forandrende verden.

Jens Ladefoged Mortensen
Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

James Galbraith (2008)

The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too

(Hardcover), New York: Free Press, 16,50 US dollars på Amazon.Com.

Rovdyrstatens fremmarch i USA

James Galbraith er ikke bare søn af den ældre og nyligt afdøde – John K. Galbraith. James Galbraith har sin egen position som analytiker, underviser og kommentator. Efter eget udsagn er han rundet af liberal keynesianisme, uddannet i Kaldor's Cambridge og på Tobin's Yale.

Det er værd at bemærke, at The Nation (12/31/2008) ved udgangen af 2008 har udpeget hans seneste bog »The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too« til årets mest værdifulde bog med begrundelsen: »A passionate, principled and fact-driven argument for rejecting the failed policies of deregulation, monetarism and trickle-down economics, this is the call for Keynesianism that Barack Obama should read, embrace and implement«. Som hovedformål angiver Galbraith således at ville frigøre den liberale sjæl fra den (døde?) konservative arv fra Reagan til og med den seneste Bush.

Bogen kan i genealogisk forstand godt ses som en analyse, der ligger i forlængelse af John K. Galbraiths bog The New Industrial State (1967). Sidstnævnte forsøgte at flytte fokus fra konkurrencemarkedet til økonomisk organisation med store planlæggende industrivirksomheder og en veludviklet teknostruktur. Men den institutionelt økonomiske arv fra Veblen fornægter sig heller ikke og afspejles ret direkte i bogens titel – de økonomiske rovdyr optog også i bogstaveligste forstand Veblen.

Denne bog bør interessere alle, der arbejder med skæringspunktet mellem økonomi og

politik, men også de, der søger mere forklaring på baggrunden for den internationale finansielle krise og specielt i denne sammenhæng USA's særlige rolle i verdensøkonomien – og ikke mindst, hvilke udfordringer præsident Barack Obama står over for. Endvidere udmærker bogen sig ved ikke kun at tage et opgør med hidtidige modfænomener i den økonomiske tænkning fra Reaganomics over monetarisme til Udbudsøkonomi, men rummer desuden meget interessante realøkonomiske analyser.

Det er Galbraith tese, at det er en tung arv, de konservative har efterladt i USA. Siden Reagan har skattesækning, monetarisme, balancerede budgetter, fri handel og deregulering været så succesfulde dogmer, at selv liberale tror på dem. Selv Clinton lå under for disse dogmer (bl.a. med følgende: »The Age of big government is over!«), og det helt interessante spørgsmål er, om Obama både kan samle nationen og gøre op med disse dogmer?

Bogens titel indikerer en særlig specie: den rovdyragtige klasse som den ledende kraft. Efter Clinton opgav Bush det frie marked og det klassiske skel mellem privat og offentlig og indførte »the corporate republic«, dvs. big business metoder og mentalitet i den offentlige sektor. Stik imod, hvad man kunne forvente af en konservativ ledelse, viste Bush-Cheney styret slet ingen interesse i at reducere statens interesseområder, men valgte tvært imod at give politiske venner og støtter direkte adgang til at drage økonomiske fordel af den offentlige sektor. Især tre områder har været præget af stærk vækst som følge af et ganske særligt interesse-mix mellem den private og den offentlige sektor. Det drejer sig om sundhedssektoren, uddannelse og låne-markedet.

I nutidens USA er den tidligere teknostruktur især under Bush-Cheney forvandlet af en særlig klasse, der eksplicit vege- terer på det

amerikanske regulerings- og velfærdssystem. Der er tale om udvikling af et system, hvor offentlige reguleringsfunktioner er overdraget til lobbyister. Et eksemplarisk tilfælde er Bush overdragelse af genopbygningen af New Orleans efter orkanen Katarina til Halliburton (hvor Cheney var administrerende direktør fra 1995-2000). Indsatsen skrumpede hurtigt ind og hundrede af tusinder demokratiske vælgere blev spredt til Texas og Georgia og mistede status som »swing votes«. Halliburton opererer også i Irak.

Når det gælder sundhedssektoren har det længe været et liberalt mål at udvide dækningen af sundhedsforsikring – ikke mindst til børn. De private forsikringsselskaber er imod dette, fordi de vil miste en del af deres ellers meget profitable område: bedre stillede familier med små børn, der ikke trækker hårdt på sundhedsydelse. Dette er ikke en samfundsøkonomisk effektiv konstruktion, men de seneste år har et tilsyneladende vellykket forsvar for en funktionsløs profitmasse været et politisk legitimt ståsted i USA.

I starten af Bush-Cheney æraen blev der udviklet en kraftig retorik til forsvar af frit skolevalg, og dette blev oven i købet fremmet med tilbud om vouchers, som skulle gøre det muligt for forældre at købe en skoleplads i private eller kirkelige skoler. Dette slog dog ikke an i første omgang, fordi skolerne gennemgående er et centralt kulturelt samlingssted. Den politiske strategi blev ændret, og programmet »No Child Left Behind« blev introduceret – et program, der blev støttet økonomisk fra regeringen. Dette indebar en omfattende brug af test-programmer og udvikling af et egentlig test-regime. Dette har medført et kraftigt indgreb i kreativitet og fleksibilitet i de enkelte klasseværelser, men også skrappe evalueringer, der har ført til stigmatisering og udhængning af visse skoler. Som konsekvens har dette program primært medført, at der nu er mere afsætning på skole-vouchers.

Finansiell deregulering kom på dagsordenen med sub-prime lånekrisen som et ret eklatant eksempel. En tilsyneladende styrkelse af boligmarkedet i USA fra 2003 byggede reelt på spekulative udlån til principielt insolvente låntagere. Låneformen spredte sig med lynets hast, og selv beskedne rentestigninger førte til, at mange mennesker relativt hurtigt måtte forlade hus og hjem. Men på dette tidspunkt var der allerede taget grådige gevinster hjem på de sekundære lånemarkeder, der overtog og ompakkede de spekulative låneinitiativer.

Galbraith budskab er, at den øgede ulighed, klimaproblemer, infrastrukturmangler, sub-primekrise kun kan løses ved hjælp af øget planlægning og transformation af markedet, således at dette ikke primært skal udnyttes til grænseløs grådighed. Galbraith har samtidig en bekymring, der går på, hvorledes omverdenen vil reagere på en omlægning af amerikansk politik væk fra rovdyrstatselementerne mod international og kollektiv sikkerhedspolitik, fuld beskæftigelsespolitik, infrastrukturfornyelse og teknologisk førerskab i USA. Vil den omgivende verden fortsat finansiere væsentlige dele af den amerikanske økonomi ved at efterspørge amerikanske obligationer – ja sikkert umiddelbart! Især fordi det amerikanske obligationsmarked er det mest likvide i verden og langt de fleste lande holder deres valutaeserver i dollars. Men også fordi den europæiske Euro-konstruktion står svagt og er afhængig af, at der sker en solid vækst i den amerikanske økonomi.

Disse overvejelser og mange flere omkring det amerikanske politiske rovdyr-vildspor og muligheder for og risici ved at komme i en anden gænge er velbeskrevet i Galbraiths nyeste bog.

Mogens Ove Madsen
Lektor i samfundsøkonomi
Aalborg Universitet

Jens Holger Schjørring og Torkild Bak, red. (2008)

Fra modernitet til pluralisme: Nation-stat-folk-kirke i det 20. århundredes Europa
København: Anis, 375 sider, kr. 289,-

Ifølge titel, omslag og indledning handler denne antologi om de vekslende udfordringer, kristendommen har stået over for i det 20. århundredes Europa samt hvilken historisk indflydelse, den har haft. Særligt lægges der op til at se på »pluralismens« betydning for religionens, særligt kristendommens, plads i samfundet. Men bogens 16 bidrag handler om meget mere end det – og måske nok også mindre. Det sidste, fordi det aldrig bliver klart, hvad der præcist menes med pluralisme, eller hvordan denne er en efterfølger til moderniteten. Så selv om det ville være nyttigt for læseren med en kort beskrivelse af den anmeldte bogs tema, så er det desværre ikke muligt at give en sådan.

I bogens første og længste kapitel argumenterer Michael Böss for, at de europæiske samfund hviler på en række fælles grundfortællinger, som på deres side alle har rod i Biblen og kristendommen. Indtil oplysningen var den politiske magt i høj grad legitimeret på baggrund af bibelske forestillinger, men derefter sker der en sekularisering. Böss fremhæver i denne sammenhæng kristendommens betydning for nations- og statsdannelsen i Europa. Han mener, at det bidrager til historieløsheden og underminerer den nødvendige fælles kulturelle identitet, når man i EU ikke kan blive enige om at anerkende den fælles kristne arv (jf. Lissabontraktaten), og når man ikke vil markere den danske nations dybe rødder i kristendommen. Viggo Mortensen går endnu længere i et andet indlæg: »I historisk perspektiv er det ikke for meget sagt, at Europa skylder kristendommen sin eksistens. Når man så ikke kan bevæge sig til at sige det, når Europas grundlov skal skrives, er det et ekstremt udtryk for den glemsomhed, der hærger den eu-

ropæiske bevidsthed« (p. 250). Men der er naturligvis mange andre grunde end glem-somhed til modstanden mod at beskrive EU som byggende på et kristent grundlag. Desuden kunne man med lige så stor ret hævde, at Europa skylder sin eksistens til krig og ud-bytning, men den slags komparative under-søgelser giver forfatterne sig ikke i kast med.

Nu udgør bogen selv en form for pluralisme i den forstand, at der er stor uenighed mellem de forskellige bidragsydere, eksemplificeret ved, at de ikke alle deler ovenstående syns-punkt. For eksempel skriver Niels Henrik Arendt, at Europa aldrig har været religiøst homogent, men at europæisk historie snarere har været karakteriseret ved konstant kamp mellem forskellige religiøse grupper. Arendts bidrag er for øvrigt det eneste, som præcise-rer, hvad der menes med pluralisme, idet han skelner mellem det sociologiske faktum, at der findes forskellige religioner og livssyn, og pluralisme som en holdning til en sådan forskellighed. Han er også opmærksom på, at religiøs pluralisme ikke er noget nyt, hvorved han faktisk modsiger bogens titel, der indike-rer, at Europa har bevæget sig *fra* modernitet *til* pluralisme. Man kunne måske sige, at det moderne projekt handler om at forene re-spekten for forskellighed med tanken om en fælles menneskelighed – en mulighed, som Arendt også lægger op til, men som mange andre overser, fordi de antager en (for mig at se fejlagtig) konflikt mellem pluralisme og fælles moralske standarder.

Globaliseringens betydning for kristendom-men er et af de temaer, som flere af kapitler-ne tager op. Forfatterne er ikke i tvivl om, at vi lever i en globaliseret verden, og at det ud-gør en udfordring for kristendommen. Men de efterlader læseren i tvivl om, hvad der me-nes med globalisering eller hvilke aspekter af globaliseringen (økonomiske, finansielle, po-litiske, juridiske, kulturelle, osv.), de taler om, og hvor udbredt globaliseringen er. Der er en tendens til at tage globaliseringen for

givet og som et let forståeligt fænomen, eller man afskriver nogle stikord fra ens ynglings-globaliseringsteoretiker. Eberhard Harbsmei-er skriver fx, at »hele verden bliver til en landsby,« og »hverdagskulturen er blevet global« (p. 311, p. 312). Men er det virkelig rigtigt? Det ville have styrket antologien som et samlet hele, hvis den havde indeholdt et kapitel, der gik mere i dybden med, hvad glo-balisering er og med dens årsager og konse-kvenser. Der er for mange floskler og kliche-er om dette vigtige og komplekse fænomen – og disse gentages ukritisk i flere af ind-læggene. Det samme kan man sige om den påstand, at vi står overfor en islamisering af Europa. At dette er noget kristne teologer frygter, er ikke så mærkeligt, men ikke desto mindre er det noget, der burde dokumenteres. Men teologer er åbenbart tilfredse med at ud-trykke deres faste overbevisning: »I øjeblik-ke kan vi ikke være i tvivl om, at det er den radikale islam, islamismen, der sætter dags-ordenen« (Mortensen, p. 247).

Bogen er skrevet af en tværfaglig gruppe, be-stående af økonomer, historikere, teologer, præster, litteraturhistorikere, m.fl. Tværfag-ligheden slår ikke blot igennem mellem ind-læggene, men også i flere af de enkelte ka-pitler. De dominerende tilgange er dog histo-rie og teologi. Det er ikke let at være tværfag-lig og desværre ser man også i denne bog, at det kan gå ud over fagligheden. Der er dog også mange indlæg med stor faglighed, bl.a. (men ikke kun) Hartmut Lehmanns artikel om af- og genfortryllelse hos Max Weber, Katharina Kunters indlæg om, hvorvidt DDR's religionspolitik lykkedes, og Cecilie Rubows glimrende artikel om kristendom og antropologi.

Rubows kapitel fortjener at blive fremhævet, fordi det er det eneste (sammen med et ind-læg af Niels Kærgård), som gør sig metodo-logiske overvejelser. Hun giver også et godt indblik i, hvor antropologien metodologisk og teoretisk befinder sig i dag. Men Rubows

artikel får mig også til at overveje, hvem denne antologi er henvendt til. Mit gæt er, at hendes metodologiske overvejelser mest vil være af interesse for folk, der selv bedriver forskning. Mange af antologiens andre indlæg ser derimod ud til at være skrevet til den bredere offentlighed og er lidt for banale for fagfolk. Det er med andre ord temmelig uklart, hvem denne bog egentlig er skrevet for.

I den mere alment tilgængelige afdeling er der bl.a. to indlæg af Niels Kærgård, ét om religionens betydning for økonomisk adfærd, hvor han advarer mod forsimplede konklusioner om, at der er direkte årsagssammenhæng mellem de to, og et andet om overgangen fra folkestyre til professionalisering og markedsstyring – hvor den mest interessante konklusion er, at værdipolitikken ikke er en helt ny politisk dimension uafhængig af klasseinteresse, men hænger sammen med uddannelsesklassers divergerende interesser. Værdipolitikken er også Ove Korsgaards emne. Han beskriver meget interessant og med fokus på uddannelsespolitikken, hvordan Danmark har bevæget sig fra en liberal pluralisme (forstået som idealet om neutralitet mellem livsanskuelser) i efterkrigstiden til ideen om behovet for fælles værdier siden 1990erne.

Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Erik Albæk, Leslie Eliason,
Asbjørn Sonne Nørgaard
and Herman M. Swartz (2008),**
*Crisis, Miracles, and Beyond. Negotiated
Adaptation of the Danish Welfare State*
Aarhus: Aarhus University Press,
306 sider, kr. 348,-

Denne antologi sætter sig for at gendrive en rimelig sejlivet dommedagsprofeti om velfærdsstatens uafvendelige undergang, som

har verseret i faglige, politiske og hverdagsmæssige sammenhænge i et par årtier. Antologiens gennemgående spørgsmål er, hvordan man kan forklare, at den danske velfærdsstat har overlevet de sidste 40 års politiske og især økonomiske op- og nedgange, når den efter alle solemærker – og det er her en række økonomiske og politologiske teorier – at dømme skulle være brudt sammen på grund af manglende økonomisk bæredygtighed eller manglende folkelig og politisk opbakning.

Antologiens udgangspunkt er en kritisk diskussion af en række teorier om velfærdsstatens krise – først og fremmest teorier, der er inspireret af Rational Choice/ Public Choice. Kritikken er ikke møntet på teoriernes grundlæggende præmisser, men er rettet mod det, der opfattes som deres begrænsede muligheder for at forklare den danske velfærdsstatsudviklings særtræk. I indledningen udstikker redaktørerne den fælles ramme for antologiens otte artikler, og hovedpointerne i denne udbygges og videreudvikles i deres konkluderende artikel. Hovedingredienserne i denne ramme er, at den danske velfærdsstats særtræk skal forstås på baggrund af en specifik institutionel dynamik – båret af korporatistiske, kollektivistiske og demokratiske normer, af en særlig politisk økonomi – hvis grundlag er en moralsk økonomi, der handler om solidaritet med velfærdsprojektet, og endelig af en særlig politisk struktur. Det er de komplekse indbyrdes relationer mellem disse tre fænomener, som åbner et manøvreringsrum for det, der kaldes »forhandlet tilpasning«, og som muliggør velfærdsinstitutionelle, økonomiske og politiske justeringer, der sikrer velfærdsstatens overlevelse.

De enkelte artikler bidrager på meget forskellig vis til denne ramme, men understreger samlet set kompleksitetspointen. De otte analyser har stor spredning tematisk, teoretisk og i skala – fra makro politisk-økonomisk perspektiver til analyser af enkelte

velfærdsinstitutioner, men samtlige bidragydere forpligter sig på at diskutere og i mange tilfælde fremanalysere specifikke danske træk af velfærdsstatsudviklingen. Det er ikke muligt at yde alle bidrag retfærdighed på en anmelders korte plads, så jeg vil nøjes med at trække enkelte eksempler frem her, som kan give en ide om spændvidden i projektet.

Nannestad og Green-Pedersen undersøger de politisk-økonomiske rammer for velfærdsstaten i deres artikel: *Keeping the Bumblebee Flying*. De analyserer den økonomiske politik, som den udfoldede sig i tre perioder mellem 1973 og 1999 og viser, hvordan en fejlslagen økonomisk politik i forhold til de to oliekriser var årsag til periodernes økonomiske kriser – det var ikke velfærdsstaten, der overbebyrdede økonomien og svækkede væksten. Analysen argumenterer for, at hverken de socialdemokratiske regeringer (1. og 3. periode) eller de borgerlige regeringer i 2. periode ønskede at forandre størrelsen af velfærdsstaten for at forbedre økonomien og for, at de forskelle i politiske og økonomiske tiltag, der udfoldes i de tre perioder, i mindre grad skyldes politiske, ideologiske forskelle, men snarere er udtryk for en læreproces op gennem perioden, hvor halvfjerdsernes og firsernes fejltagelser og succeser danner grundlag for det, der kaldes det danske mirakel – genopretningen af dansk økonomi i halvfemserne. Humlebien holdes i luften ved hjælp af en mangefacetteret politisk styring af økonomien – gennem en politisk konsensus om, at det er økonomien, der skal justeres for at holde velfærdsstaten i live – ikke omvendt.

Efter endt læsning sidder man tilbage med en nysgerrighed på, om artiklens analyse af de politisk-økonomiske strategier og de politiske mulighedsrum, der danner grundlag for den politiske konsensus ville holde for den næste periode 2001-2008, hvor det politiske landskab har antaget andre former? Og denne nysgerrighed giver anledning til en undren

– der yderligere næres af læsningen af flere af antologiens øvrige artikler – over, at en bog, der udkommer i 2008, for en stor dels vedkommende bygger på empiri fra før årtusindskiftet.

Jørgen Goul Andersen tager fat i den anden ende af skalaen og undersøger borgernes opbakning til velfærdsstaten i artiklen: *Public Support for the Danish Welfare State*. Undersøgelsen er baseret på en række forskellige sæt survey-data fra perioden 1969-2005, og viser en generel udbredt opbakning til velfærdsstaten blandt danskerne med variationer, der afspejler politiske begivenheder i perioden, holdninger til typer af velfærdsydelser og social position. Variationerne er i det store hele små og udsvingene kortvarige og konklusionen klar: Der er en grundlæggende konsensus om opbakning til velfærdsstaten i den danske befolkning – en opbakning, der ikke formindskes af ændringer i klassestrukturen og øget individualisering, og som heller ikke viser tegn på vilkårlige krav om forøgelse i ydelser og dækningsområder. Analysen støtter Goul Andersens indledende kritik af de velfærdsstatsteorier, som argumenterer for velfærdsstatens legitimitetsproblemer og de præmisser, som en del af disse bygger på, nemlig at folks holdninger og handlinger er baseret på deres individuelle egeninteresser. Ifølge Goul Andersen giver det mere mening at opstille en institutionel teori om legitimitet, der fokuserer mindre på personlige interesser og mere på normer, værdier, erfaringer og performance. Han giver i afslutningen af artiklen et bud på en makro-model for at analysere velfærdsstatsopbakning, hvor velfærdsstatens legitimitet ses som afhængig af faktorer som tillid til retfærdighed, opfattelser af performance og bæredygtighed – faktorer, der er institutionelt indlejret i velfærdsstatens strukturelle opbygning. Det er en spændende og tankevækkende artikel, og selv om de empiriske fund vil være kendte for danske læsere, er der interessante pointer at hente i artiklens forsøg på at skabe en ma-

kro-analytisk ramme for at forstå opbakningen til velfærdsstaten som interaktion mellem institutionel forandring og ændringer i opfattelser og adfærd snarere end som resultat af individuel egeninteresse.

Peter Munk Christiansens: *Public Expenditures. Is the Welfare State Manageable?* og Poul Erik Mouritzens: *Danish Local Government* tager fat hver sit sæt af styringsproblemer. Christiansen analyserer de politiske og administrative problemer, som styringen af velfærdsstatens udgifter opviser i perioden fra begyndelsen af firserne til slutningen af halvfemserne med udgangspunkt i to modeller: the Incapacity Model og the Capacity Model. De to modeller leverer en forståelsesramme, som danske data på tre niveauer: makro, meso og mikro analyseres ud fra. Analysen viser, at den politiske og administrative kontrol med velfærdsstatens udgifter er vanskelig, men ikke umulig. Der er ikke nogen modsætning mellem en generøs velfærdsstat og makroøkonomisk succes, men analysen viser også, at styring af udgiftsniveauet på meso- og mikro-plan er sværere. Et yderligere indblik i de mekanismer, der ligger bag disse styringsproblemer kan hentes i antologiens øvrige kapitler. De institutionelle begrænsninger i styringsmulighederne, der bl.a. fostres af stærke faglige organisationer, analyseres i de to artikler, der tager sundhedssektoren (Thomas Pallesen og Lars Dahl Pedersen) og dagpasningsområdet (Jens Bejer Damgaard) under behandling, men jeg skal her særligt fremhæve Mouritzens artikel, der handler om de to store kommunalreformer i 1970 og 2007 og ser på forholdet mellem det nationale og det kommunale politiske niveau. Artiklen gennemgår indholdet i de to reformer og deres tilblivelsesprocesser, og det er interessant læsning, hvordan relationen mellem det lokale og det centrale niveau formes i en unik dansk udgave, hvis centrale element er et udvalg, hvor regering og lokalpolitikere og deres organisationer forhandler de lokale budgetter på plads. Det er dette budgetsamar-

bejde og dets fleksible fortolkning og brug, der muliggør en vellykket regulering og styring af lokal budgetter.

Som nævnt afsluttes antologien med en opsummerende artikel, hvor det er redaktørernes ambition at skabe en syntese af de centrale pointer i antologiens artikler. Udgangspunktet for syntesen er, at velfærdsstatens problemer er politiske problemer – i betydningen styringsproblemer, må man tilføje – og at der er tale om en meget kompleks og heterogen politisk enhed og dermed heterogene og mange facetterede styringsproblemer. På denne baggrund bliver spørgsmålet, hvordan det, der kaldes tilpasningskapacitet – som forudsætning for velfærdsstatens overlevelse – kan opnås. Svaret hentes i den danske korporatisme – her i skikkelser af regerings- og administrativ korporatisme – det vil sige de socialt indlejrede normer og værdier, der bærer de kollektivistiske og demokratiske standarder, der karakteriserer den danske korporatisme. Disse indskrives i en kritisk Public Choice teoretisk tilgang, og begrebsliggøres i »moral economy« begrebet, som angiver en diakron og dynamisk relation mellem massernes mål, værdier og opfattelser og elitens politiske handlinger. Sammen med begrebet »political economy« bliver »moral economy« det analytiske omdrejningspunkt for sammenfatningen af antologiens pointer og for opstilling af en model for analyse af styringsproblemer i velfærdsstaten, der skal fastholde styringsproblemerne kompleksitet.

Artiklen er et imponerende og overbevisende forsøg på at syntetisere de mange empiriske aspekter, dimensioner og synspunkter på velfærdsstatens krise og overlevelse og på at artikulere den gennemgående kritisk af velfærdsstatens kriseteoretikere, først og fremmest Rational Choice og Public Choice teorierne. For denne læser er det dog ærgerligt, at der i denne kritik ikke tages livtag med teoriernes reduktionistiske præmisser i en diskus-

sion, der har adgang til analyser, der så grundigt og med så varieret empirisk belæg gen- driver deres teser. I stedet opstilles en firfelts- typologi over velfærdsstatens styringsproble- mer, som forbliver rimelig abstrakt i forhold til den foregående diskussion al den stund, den kun i mindre omfang formår at inkorpo- rere elementer fra den bredt favnende diskus- sion, som netop viser kompleksiteten – de mange forskellige kræfters samspil. Og som også (bl.a. i Per H. Jensens og Goul Ander- sens bidrag) peger ud over de institutionelle og politiske rammer, som dette projekt er indlejret i og gør een nysgerrig på socio-kul- turelle processer – omvæltninger i køns-, fa- milie-, arbejdsmarkedsstrukturer og forestil- linger om nationen og disses historiske bryd- ninger i perioden – fænomener, som alle for- mer grundlaget for de kollektivistiske norm- eller moralsæt, og som netop ikke lader sig begribe indenfor en Rational Choice eller Pu- blic Choice-teoriernes forståelseshorisont. For hvad er det, der udgør grundlaget for korp- oratismen, for »the moral economy«, hvor kommer de kollektivistiske, egalitære og ret- færdighedskrævende normer fra? Kan »path dependency« fyldestgørende forklare det?

Dette er måske nok utidig indvending al den stund, antologiens bestræbelser går på at un- dersøge velfærdsstatens institutionelle og po- litiske struktur, men valget af denne tilgang indebærer også andre fravalg. Forståelsen af det politiske bliver, som ovenfor nævnt, langt hen ad vejen, at politik er styring. Betydnin- gen af politiske forskelle – dvs. ideologiske eller værdimæssige forskelle – underspilles i iveren for at gendrive velfærdskrise-teorier- nes ortodoksi – velfærdsstaten som social- demokratisk projekt etc. – med den effekt, at eksempelvis privatiseringsproblematikker el- ler markedsførelsesprocesser ikke adresseres eksPLICIT, men sine steder (fx i Beier Damga- ards artikel) ligger som et implicit alternativ til organiseringen af den offentlige sektor – et alternativ, som tillægges potentiale for mere fleksibilitet og effektivitet, uden at dette un-

derkastes en analyse af de muligheder eller begrænsninger, det måtte have for produktio- nen af velfærdsydelser – markedet som den tavse ikke-teoretiserede og ubelyste medspil- ler kommer flere steder til at flagre som en ideologisk underbinding af diskussionen.

Antologiens styrke er, at den samler og kon- fronterer et bredt spektrum af analytiske vinkler på velfærdsstatens overlevelse, og selv om den uundgåeligt rummer en del gen- tagelser, giver den som helhed en omfattende indsigt i de institutionelle og politiske dyna- mikker, der bærer velfærdsstaten. Dens svag- hed er – måske især for danske læsere – at en så stor del af artiklerne bygger på data af æl- dre dato. Det har muligvis været intentionen at se de enkelte empiriske analyser som illu- strative cases, der skulle indgå i opbygningen af en teoretisk informeret gendrivelse af fore- stillinger om underminering og opløsning, og hvor aktualiteten derfor ikke har været så vigtig. Men hvis det er tilfældet, er en del af artiklerne unødigt lange og detaljerede og ef- ter denne læsers opfattelse ikke tilstrækkeligt fokuserede (det gælder fx Kvist og Plougs ar- tikel: *Small Step Big Change* og også i nogen grad Pallesen og Pedersen). Intentionen kan på den anden side også have været at give en international læserskare grundig viden om velfærdsstatens opbygning og om de sty- ringstiltag, der bærer den – en intention der så retfærdiggør i alt fald detaljerigdommen. Som jeg håber det er fremgået ovenfor, skal disse kritiske bemærkninger ikke sløre, at der er tale om en antologi med mange væsentlige og interessante analyser, der gør læseren me- get klogere på sammenhænge og kompleksit- et.

Lis Højgaard, lektor
Institut for Statskundskab, KU

**Søren C. Winter
og Vibeke Lehmann Nielsen (2008)**

Implementering af politik

Århus: Academica, 240 sider og dkr. 258,-

Bogen handler om iværksættelse og gennemførelse af lovgivning. Den er bygget op omkring den af Søren Winter udviklede »integrerede implementeringsmodel«, der både fokuserer på implementering top-down fra lovgiver til forvaltning og på implementering bottom-up med fokus på medarbejdernes rolle i samspillene med ledelse og borgere.

Bogen indeholder kapitler om politikdesign (kapitel 3), myndigheders og organisationers rolle og samspil (kapitel 4), ledere (kapitel 6), medarbejdere (kapitel 5), målgrupper som borgere og virksomheder (kapitel 7-8) samt resultater i form af præstationer og effekter (kapitel 2). Den er primært skrevet med henblik på undervisning i offentlig forvaltning/politik på universiteter og professionsskoler.

Bogen afløser »Implementering og effektivitet« fra 1994. Det har været forfatterne hensigt at foretage en teoretisk og empirisk ajourføring på baggrund af nyere internationale og danske forskningsresultater samt at give en empirisk belysning af implementering i Danmark. Nye kapitler fokuserer på ledelse og dens betydning for medarbejdere samt borgere og virksomheders reaktioner. Bogen behandler ikke som dens forgænger en række problemstillinger knyttet til effektivitet, produktivitet, evaluering og kontrol.

Bogen holder som helhed hvad forfatterne lover. Der er på en lang række punkter uddybende begrebsliggørelser og danske empiriske illustrationer, især fra SFI-publikationer. Bogen har en klar struktur, de nye kapitler passer fint i sammenhængen og virker kompletterende. Der er delkonklusioner til de fleste kapitler og forfatterne er prisværdigt søbre, når de konkluderer. Fx konkluderes det i

det nye kapitel om borgere og virksomheders reaktioner, at en del af den offentlige politik og implementeringen af den ikke virker og nogen gange virker den oven i købet modsat det forventede (side 212). I det nye kapitel om ledelse konkluderes tilsvarende sobert, at effekten af politisk og administrativ ledelse af medarbejdere er temmelig begrænset og afhængig af konteksten (side 163). Det sidste vækker eftertanke i en tid med voldsomme forventninger til, hvad offentlige ledere kan udrette.

Mens de nye kapitler virker godt, skaber udeladelsen af effektivitet og evaluering uforløstheder i fremstillingen. Det gælder for det første den ret fyldige behandling af præstationer og effekter. Ordet effekt har fx ikke mindre end 48 referencer i det generelt udmærkede stikordsregister! Behandlingen ville have vundet ved en kort præcisering af forskelle og/eller ligheder mellem bogens begrebsliggørelser af »effekt« og »præstation« og gængse definitioner af produktivitet og effektivitet. For det andet savnes i afsnittene om »evalueringsstandard for implementeringssucces eller -fiasko« (side 30-37) og »implementering og effekter« (side 189-190) en kort definition af evaluering og en fyldigere inddragelse af politologisk evalueringsforskning. Vedungs »forklarende procesevaluering« (Utvärdering i politik och förvaltning, Studentlitteratur 1998) rummer fx en række af de samme elementer, der indgår i den integrerede implementeringsmodel. I den engelsksprogede udgave af Vedungs bog hedder det pågældende kapitel ligefrem »Process Evaluation and Implementation Theory«.

På enkelte andre punkter ville fremstillingen også have vundet ved tydeligere teoriforankring, teoretisk ajourføring og empirisk udsyn. For det første er det på den ene side positivt, at der i flere kapitler fokuseres på enkelte aktørers vilje og evne, men fremstillingen ville på den anden side have vundet ved en præcisering af forskelle og ligheder til Lennart

Lundquists vil-kan-forstå model fra bogen *Implementation Steering* (Studentlitteratur 1987). For det andet kunne behandlingen af Hirshmanns exit-voice-loyalty i højere grad være teoretisk ajourført, fx med Dowding et.al.: *Exit, voice and loyalty: Analytical and empirical developments* *European Journal of Political Research* 37: 469-495, 2000. Endelig kunne det empiriske udsyn have været bredere, især når det gælder danske bottom-up undersøgelser, hvor en sneboldsmetode har været anvendt.

I bogens indledende kapitel præciseres det både, at bogen anlægger et særligt procesperspektiv, der fx adskiller sig andre politologiske tilgange til offentlig forvaltning, hvor der anlægges et strukturelt perspektiv, og at bogen befinder sig i grænseområdet mellem »public policy« og »public administration«. I forlængelse heraf rummer bogen følgende spændende betragtning om implementeringsforskningens udvikling fra top-down over bottom up til synteseforsøg og forfatternes aktuelle syn på et realistisk forskningsmæssigt ambitionsniveau:

»Winter udviklede den integrerede implementeringsmodel – ikke som synteseforsøg mellem de to hovedretninger, men ud fra et ønske om at samle de mest teoretisk interessante implementeringsfaktorer i en enkelt model. Fra begyndelsen var det nok i et fjernt håb om at medvirke til en gradvis dannelse af en generel implementeringsteori. Siden har han opgivet dette håb i en erkendelse af, at

implementering er et alt for komplekst fænomen til at kunne rummes i en enkelt teori. Der er derfor snarere behov for udvikling af partielle teorier og hypoteser, som kan testes hver for sig, uden at hele modellen skal bringes i spil i hver enkelt undersøgelse, ligesom der er behov for teoretisk pluralisme til at undersøge de enkelte faktors rolle i implementeringen« (side 22).

Det havde været spændende, hvis forfatterne i en afsluttende perspektivering var vendt tilbage hertil og havde udfoldet deres syn på implementeringsforskningens fremtidige styrker og svagheder. Måske indebærer tilgangens synliggørelse af mange forskellige former for implementeringsproblemer både en af dens virkelig stærke sider og en svaghed. Konstateringen af de mange problemer kan blokere for at nå frem til en dybere forståelse af kompleksiteten i praksis. Fx hvis der i praksis – i højere grad end forsøg på problemløsninger – er tale om, at de mange aktører forsøger at håndtere dilemmaer knyttet til en offentlig kontekst.

De nævnte indvendinger rokker dog ikke ved helhedsindtrykket af en solid lærebog, der varmt kan anbefales og som uden tvivl vil give studerende – også på professionshøjskoler – mange gode redskaber til interessante implementeringsanalyser.

Gunnar Gjelstrup, Lektor
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet