

Boganmeldelser

Ditlev Tamm (2009)

Global retskultur

Samfundslitteratur, 227 sider

Jeg vil gerne indrømme, at det var med stor appetit at jeg kastede mig over Ditlev Tamms bog *Global retskultur*. 227 sider med juridisk udsyn og vid som er Ditlev Tamms kende-mærke. Tamm's bog fik lærebogsprisen 2007 og det har den – trods en del skønhedsfejl – fortjent alene på grund af bogens ambition. Betydningen af at forsøge at sætte juraen i kontekst kan næsten ikke overvurderes. Dansk jura er utrolig national, og jurastuderende kan uden større problemer gå igennem et studium uden at blive udfordret af andre måder at tænke jura på end den rent danske. Det gør det vanskeligt for dem at forstå den kontekst som også det danske juridiske system udspringer af.

Så vidt jeg ved behersker Tamm intet mindre end 5 sprog og er dermed i stand til at gå direkte til de kilder, han analyserer på en helt anden måde end alle andre, der må støtte sig til sekundær litteratur. Det betyder naturligvis, at man så også har ret store forventninger til fx litteraturhenvisninger i en bog som denne. Alligevel er der yderst få henvisninger i litteraturlisten efter hvert kapital og langt hovedparten af henvisningerne er til mere eller mindre velkendte web-sider. Det er der muligvis en begrundelse for, idet målgruppen er bachelorstuderende på jura, der måske (?) ikke læser bøger eller videnskabelige tidsskrifter. Det ville unægtelig have været rart med lidt fyldigere og mere detaljerede referencelister også til den engelsksprogede litteratur, for de der ikke behersker fx spansk, italiensk,

kinesisk og russisk. Værst er det dog i denne sammenhæng, at bogen slet ikke har nogen samlet litteraturliste. Det kan skyldes en særlig juridisk referenceform, men det tvivler jeg på, da jeg aldrig tidligere har set en juridisk lærebog uden samlet litteraturliste. Det virker med andre ord ikke hjælpsomt, når en sådan samlende litteraturliste er helt fraværende samtidig med, at de referencer der er efter hvert enkelt kapitel, kun ind i mellem nævner titlen på den bog der refereres til. Ofte står der blot forfatter og år, og så må man – netop pga. den fraværende samlede litteraturliste – selv i gang med søgearbejdet. Især for en lærebog som denne, hvor den interesserede studerende vel selv skal kunne gå videre og fortsætte sine studier, virker det meget ufærdigt og sjusket og naturligvis noget redaktøren burde have været opmærksom på. Men nu til selve indholdet.

»Global retskultur« signalerer dels en interesse for den retsdannelsesproces, der ligger ud over den danske andedam; dels en interesse for, hvordan retsdannelsen historisk har udviklet sig i Europa og på globalt plan. Selvom Tamm ikke selv formulerer sig særlig teoretisk (han har ud over at være jurist og dr. jur også en historisk disputats bag sig), indskriver han sig med denne bog i den komparative rets-tradition. I Danmark er dette et utroligt tyndt befolklet felt, som professor Ole Lando fra Handelshøjskolen i København i årevis har haft helt for sig selv. Der er tydeligvis ikke megen prestige inden for den juridiske disciplin i at beskæftige sig med at sammenligne retssystemer, perspektivere sit eget retssystem og sætte det ind i en global/europæisk kontekst. Det tankevækkende

for en politolog, er imidlertid netop den ofte ateoretiske »matter of fact« tilgang til kortlægningen af fremmede landes retssystemer. Der tales ganske vist om en »metode«, men dette er i bedste fald ofte blot et katalog over forskellige parametre, som man sammenligner landene på se fx Lando 2004. Dette problem vedrører i mindre grad nærværende bog, fordi forfatteren hele bogen igennem fokuserer så meget på »skoler«, tilgange og debatter mellem datidens intellektuelle og lærde. Som Ole Lando har formuleret det i sin »Kort indføring i komparativ ret« fra 2004, så er det ofte fra retssammenligningerne at ideerne opstår til løsning af konkrete juridiske spørgsmål.

Kapitel 1 i Tamm's bog lancerer således en række nyttige begreber, retsfamilier, traditioner osv. og bidrager dermed til en interessant forståelse af samspillet mellem kulturhistorisk fundering, religion, politik og disses indbyrdes forhold til retsdannelsesprocessen historisk set. Kapitel 1 om komparativ ret er i det hele taget nok det mest velgennemarbejdede i bogen. Det særlige fokus i bogens første del er naturligvis nok forskellen mellem det »civil« og »common law« system, der i mere eller mindre udstrækning var inspireret af romerretten og som har domineret Europa indtil i dag. Men Tamm kommer også omkring østens retssystem, russisk ret og islamisk ret. Noget af det mest interessante er efter min mening beskrivelsen af det amerikanske retssystem, som selvom det udsprang af den britiske common law tradition, indoptog såvel common law elementer som elementer fra den civile lovbog. Kapitel 2 om Romerrettens indflydelse på europæisk ret – særligt Corpus Juris Civilis skrevet af den romerske kejser Justinian i årene 529-34 – er spændende læsning, hvilket også gælder beskrivelsen af de spor, som hhv. franskmænd og tyskere lagde på baggrund af deres fortolkninger af Romerretten: Code civil fra 1804 (Frankrig) og den tyske civile lovbog (Bürgerliches Gesetzbuch) fra 1896. Tamm

beskriver også levende, hvordan Bologna kom til at danne centrum for de første egentlige juridiske universitetsstudier omkring 1100, hvilket betød at der allerede i middelalderen skabtes et fælles retsgrundlag for resten af Europa (Ius Commune), som var fleksibel og kunne tilpasses lokale omstændigheder. En anden interessant betragtning er, hvordan Romerretten og civil law-traditionen kom til at repræsentere den »lærde«, dvs. videnskabelige tilgang til retten, hvor common law, som han forklarer i kapitel 2, i høj grad var en praksis-orienteret tilgang, der byggede mere på cases end overordnede retsprincipper. I common law landene har der således altid været mere prestige i at være en god advokat end i at være lærd universitetsprofessor.

Russisk ret beskrives og diskuteres i kapitel 3 og er ligeledes inspireret af civil law traditionen, selvom den også har sine egne variationer. Perioden under planøkonomien i Sovjetstyrets tid gøres der en del ud af. Grundet Ruslands stadig ufuldkomne transition til demokrati kategoriserer Tamm landets juridiske system som et »transitional legal system« (p. 88), hvor særligt domstolene betragtes som statens håndlangere. Kapitlerne om islamisk ret og asiatisk (kinesisk og indisk) ret, er også interessante, men noget rodede. Dog er kapitel 5, der forklarer hvad Sharia egentlig er, og hvordan det fungerer i samspil med Koranen, aktuelt spændende. Her er der forskel fra land til land, som Tamm forklarer. Desværre er kapitlet enormt kondenseret og noget springende med mange citater, men det er uden tvivl gavnligt at give de studerende et indblik i et lovkompleks som er så omdiskuteret i den daglige debat i aviserne. For at få så mange lande og regioner med som muligt (?), berører bogen også Afrika, Indien, Sri Lanka og Sydafrika. Dette forekommer dog noget overfladisk, for giver det overhovedet mening at generalisere over hele det afrikanske kontinent på så få sider, og hvor bliver retglobaliseringstemaet egentlig af, når man,

som Tamm gør her, fokuserer så meget på landes særlige karakteristika og nedarvede traditioner? Særligt undrer det mig, at det i det lille afsnit om Sydafrika slet ikke nævnes, hvordan den Sydafrikanske højesteret i adskillige domsafgørelser (siden den nye forfatning) har ladet sig inspirere og direkte refererer adskillige såvel tyske som amerikanske retsafgørelser. En sådan praksis er da om noget »retsglobalisering in action« og viser, at ideen om, at et retssystem kan lukke sig om sig selv og kun anvende ret nationale retskilder, er en saga blot i en (post) moderne tidsalder.

Skal man finde hår i suppen i Tamm's »tour de force« gennem alverdens retssystemer, kan der med andre ord peges på to kritikpunkter – den ene redaktionelt, det anden lidt mere fremadrettet og forskningsorienteret. Den første er ærgerlig, for selvom Samfundslitteratur sikkert er et hæderligt forlag, så har det i høj grad ladt forfatteren i stikken. Dels ved at lade så mange slåfejl passere; dels ved ikke at læse manuskriptet ordentlig igennem, så man har undgået, at de samme afsnit dukker – næsten ordret op – flere gange efter hinanden. Fx i kapitlet om Common Law side 111 og side 112. Hvor følgende afsnit forekommer først på side 111 og så igen på side 112: »Lovgivning er parlamentets opgave, og i det engelske retskildehierarki er lovgivningen selvfølgelig overordnet (den dommerskabte) common law«. Især fordi det sker flere steder, er det et udtryk for sjuks og dårligt redaktørarbejde. Ser vi på den mere interessante substantielle diskussion, kan man sige, at Tamm med »Global Retskultur« kridter banen op, men ikke (heller ikke i konklusionen) drager nogen overordnede konklusioner à la: hvad kan vi så lære af denne vandring gennem alverdens retssystemer? Og findes der så egentlig en global retskultur? Her kunne det især have været interessant, hvis Tamm ikke bare havde diskuteret dette nærmere i relation til den europæiske retsharmonisering, som finder sted indenfor den priva-

te såvel som den offentlige ret. Men også havde adresseret spørgsmålet, om der i realiteten i EU er tale om en tilbagevenden til en sand europæisk ius commune, sådan som den finske Thomas Vallinder har argumenteret for i sin »The Juridicalization of Politics – A World Wide Phenomenon« i *American Political Science Review*? fra 1994. Et andet interessant spørgsmål, man sidder tilbage med er, om der er retskulturelle forskelle også internt i Europa? Ser vi fx på nordisk retskultur og dominansen fra den skandinaviske realisme, er denne karakteriseret ved klart at vende sig imod de senere årtiers bevægelse i Europa hen imod det konstitutionelle demokrati med stærke domstole, domstolsprøvelse, menneskerettigheder beskyttet af domstolene etc. Ny forskning tyder faktisk på, at der går en retskulturel skillelinje mellem det Dworkin kalder »majoritarian og constitutional democracies« i Europa (Dworkin 1994; Wind 2009). I det hele taget står der ikke meget om de nordiske lande i bogen, så man må selv forsøge at gætte sig frem til, hvordan de passer ind – om overhovedet. Der er også masser af anden interessant litteratur skrevet af såvel jurister som politologer i disse år fx om, hvordan dommere fra højesteretter og forfatningsdomstole i stigende grad netop kigger hinanden over skuldrene og citerer hinandens afgørelser og dermed indirekte er med til at skabe fælles ret, normer og standarder. Den amerikanske jura Professor Ann Marie Slaughter har været førende her, men der er mange andre der har bidraget, som kunne være nævnt. Slående er det især, hvordan amerikanske ærkekonservative dommere er begyndt at vågne op og vise sig positive overfor inkorporeringen af såkaldt »fremmed ret«, selvom der naturligvis er undtagelser som fx højesteretsdommer Scalia, som Tamm vist nok er en stor fan af. Scalia afviser enhver tale om fremmed rets indtrængen i amerikansk ret – som han formulerede det i en kommentar til en verserede sag, hvor et flertal af dommere havde inddraget udenlandske retskilder: »The Courts ... discussion of ... foreign

view ... is ... meaningless dicta. Dangerous dicta, however, since the Court ... should not impose foreign moods, fads or fashions on Americans» (Citeret i Michel Rosenfeld, 2008). Der er med andre ord stadig lang vej til en egentlig global retskultur.

Referencer

- Dworkin, Ronald (1996), *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Harvard University Press.
- Lando, Ole (1994), *En Kort Indføring i Komparativ Ret*, København: Djøf-forlaget
- Rosenfeld, Michel (2008), »Principle or Ideology? A Comparativist Perspective on the U.S. Controversy over Supreme Court Citations to Foreign Authorities«, *Working Paper* no. 213, Benjamin N. Cardozo School of Law, New York.
- Slaughter, Anne Marie (2000), »Judicial Globalization«, *Virginia Journal of International Law*, 1103.
- Wind, Marlene (2009), »The EU, The Nordic and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review«, *Journal of Common Market Law Review*, (under udgivelse).

Marlene Wind
Professor mso
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Mads Dagnis Jensen; Anne Rasmussen og David Munck Willumsen (2009)

Europa-Parlamentet
København: Thomson Reuters, 134 sider,
kr. 310,-

Som det næppe vil være forbigået mange EU-interesserendes opmærksomhed, har Europa-Parlamentet fået stadig større indflydelse i det europæiske samarbejde. Alligevel er deltagelsen til Parlamentsvalg lav, og det samme er befolkningens og mediernes viden og interesse om Parlamentets arbejde. Der er

således på alle måder behov for dansksprogede bøger, som tager sin formidlende rolle i forhold til Europa-Parlamentet alvorligt.

De senere år har i en dansk kontekst budt på udgivelse (og genudgivelse) af flere glimrende lærebøger om EU's institutionelle opbygning og virkemåde. »Europa-Parlamentet« udmærker sig i den sammenhæng ved at stille skarpt på det direkte folkevalgte organ og ved at være noget kortere – og måske derfor mere overskuelig for et ikke-akademisk publikum – end en del af sine »konkurrenter«.

Bogens 134 sider er struktureret i syv kapitler. Efter en kort indledning starter vi med et indblik i relationen mellem borgerne og Europa-Parlamentet. Kapitel 2 omhandler valg og valgsystemer, mens kapitel 3 giver et deskriptivt indblik i de indvalgte baggrund og øvrige karakteristika. Vi lærer blandt andet om generelle ændringer mod mere proportionale valgsystemer, om den lave valgdeltagelse, og at Europa-Parlamentet – ikke overraskende – har en klar overrepræsentation af ældre, mænd samt højtuddannede.

I de efterfølgende kapitler zoomer forfatterne ind på organiseringen af Europa-Parlamentet – nærmere bestemt udvalgene (kapitel 4) og partigrupperne (kapitel 5). Forfatterne redegør for, hvilke typer udvalg der eksisterer, hvordan de er organiseret, og hvordan de fungerer i praksis. For partigruppernes vedkommende hører vi blandt andet om deres struktur, interne disciplin samt forholdet mellem de europæiske og nationale partier.

Bogens afsluttende del gør først rede for Europa-Parlamentets beføjelser i lovgivningsprocessen (kapitel 6). Hovedvægten er her lagt på at beskrive samarbejdsproceduren. Endelig (kapitel 7) ser forfatterne på Europa-Parlamentets øvrige beføjelser. Også dette afsnit fortæller historien om Parlamentets øgede magt – denne gang især på budgetområdet og i forbindelse med udpegningen af Kommissionen.

»Europa-Parlamentet« er en bog, der først og fremmest ønsker at formidle til en bredere offentlighed på et forskningsbaseret grundlag. Den er overordentlig velstruktureret og vel-skrevet. Teksten brydes op af eksempel- og forskningsbokse, der henholdsvis søger at illustrere pointer med udgangspunkt i konkrete sager og at uddybe problemstillinger med udgangspunkt i state-of-the-art indenfor forskningsverdenen. Boksene giver god afveksling og bidrager til bogens læseværdighed.

Det største ønske til en eventuel andenudgave vil være, at forfatterne ville rendyrke bogen endnu mere som formidlingsprojekt overfor et ikke-akademisk publikum. Det synes at være denne målgruppe, bogen er rettet mod, og det er her, den har sin største styrke. Alligevel bliver diskussioner indimellem for indforståede – fx diskussionen af valgssystemer, som vil være svær at fordøje, hvis man ikke allerede har et godt kendskab til det danske system i forbindelse med Folketingsvalg. Ligeledes får grafer og figurer enkelte steder lov til at forklare sig selv uden eksplicit at blive diskuteret i teksten. Endelig er bogen til tider struktureret efter, hvad der er forskningsmæssigt interessant, snarere end hvad der for en lægmand er mest relevant at vide for fx at kunne forholde sig til Europa-Parlamentsvalg. Fx beskrives Europa-Parlamentets udvalg før (og mere grundigt end) partigrupperne. Man kunne også have lagt mere vægt på danske valg til Europa-Parlamentet – og eksplicit have dyrket koblingen mellem befolkningens valg af repræsentanter og den politik, partigrupperne i Parlamentet advokerer for. Pt. sker dette primært i en eksempel-boks.

Ovenstående bemærkninger ændrer dog ikke på, at »Europa-Parlamentet« både er en nødvendig og fremragende formidlingsorienteret bog. Forfatterens engagement omkring Europa-Parlamentet – især dets organisering – brænder stærkt igennem og gør bogen yderst læseværdig. Den vil derfor kunne appellere

til de fleste samfundsmæssigt interesserede med et vist forhåndskendskab til politiske systemers generelle funktionsmåde. Derved vil den udgøre et godt supplement til de allerede eksisterende lærebøger om EU's politiske institutioner.

Yosef Bhatti
ph.d.-studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Anders Lundkvist, red. (2009)

Dansk nyliberalisme

Frydenlund. 435 sider, kr. 299

Skrevet på malurt

Der var noget velordnet ved den gamle højre-venstre akse. Politik var et spørgsmål om omfordeling og størrelsen af den offentlige sektor, og partierne faldt som perler på en snor fra højre mod venstre, jo mere omfordeling og jo større offentlig sektor, de ønskede. I dag overlejes den gamle akse af værdipolitikken – det er klima, udlændinge og retspolitik, det hele. Det er værdipolitikken, der afgør valgene og sætter sindene i kog. Fortrinsvis, da. For sindene koger rigeligt i antologien *Dansk nyliberalisme*, der genåbner fordelingsdiskussionen fra en position yderst til venstre på den gamle akse. Det er sådan set prisværdigt nok, for der er stadig noget at diskutere, det ændrer hverken COP-15, Metock-dommen eller en postuleret *end of history* på. Og tidspunktet er velvalgt til kritik. Vi står nogenlunde midt i en økonomisk krise, så hvorfor ikke prøve een gang for alle at hænge det kapitalistiske system til tørre? *Dansk nyliberalisme* gør forsøget og griber efter Danmarks og liberalismens vingebe. Desværre får bogen slet ikke fat.

Afdemokratisering

Bogen indledes og afsluttes med bidrag af redaktør Anders Lundkvist (AL), begges med

den opsigtsvækkende påstand, at Danmark afdemokratiseres. Det er bogens ramme, dens afsæt og konklusion, så her begynder vi. Argumentationen klares med et snuptag, for den offentlige sektor er jo i sidste instans underlagt Folketinget og styres dermed af et flertal af de stemmeberettigede danskere. Den offentlige sektor er derfor demokratisk, mens resten, markedet og civilsamfundet, er henholdsvis »ikke-demokratisk« (side 14) og »ikke specielt demokratisk« (side 415). Dette er altså perspektivet – nationalisering er udtryk for demokratisering. Og med afsæt i nationalregnskab og beskæftigelsesstatistikker, når AL sin konklusion, nemlig at »Danmark er blevet afdemokratiseret i ret så dramatisk grad i [de sidste 20-30 år].«

Om snuptaget vil jeg sige tre ting. Lad os begynde med tallene, som synes at kræve en særlig fortolkningsevne. Ifølge AL er de samlede offentlige udgifter faldet fra 53 procent af BNP i 1986 til 51 procent i 2006. Fra-regner vi indkomstoverførsler, er det offentlige forbrug faldet fra 28 procent i 1982 til 26 procent i 2007, og de offentlige investeringer fra 3,1 procent i 1980 til 1,7 procent i 2004. Samtidig er andelen af offentligt ansatte vokset fra 27 procent i 1980 til godt 30 procent i 2003. *Business as usual*, ville jeg kalde det. Det drama, AL udpeger, er i hvert fald ikke iøjnefaldende.

For det andet er folkelig medbestemmelse, hvor vigtigt det end er, ikke den eneste relevante parameter at vurdere Danmark på. Lincoln talte om *government by* og *for the people*, og Fritz Scharpf taler om *input legitimacy* og *output legitimacy*. Politiske beslutninger skal ikke blot være et autentisk udtryk for vælgernes præferencer (input legitimacy), de skal også tjene det fælles bedste (output legitimacy). AL anerkender denne skelnen, men ignorerer helt eksplicit output dimensionen: »Noget andet er, hvilken type styring, der er mest effektiv, og hvilken der giver de mest retfærdige resultater [...]; dette er andre di-

skussioner, som jeg ikke kommer særligt ind på her.« (side 14). Senere anerkendes udover skelnen også et trade-off, altså at offentlig styring kan forekomme på bekostning af effektiviteten: »Den offentlige sektor vurderes [af det Økonomiske Råd] med den private sektors normer. Ikke overraskende dumper den [...]. Den er selvfølgelig ineffektiv [...].« (side 18). Det er naturligvis et legitimt normativt synspunkt at vægte inputlegitimitet højere end outputlegitimitet. Men det relevante spørgsmål må være, hvordan vi vælger den optimale styringsmekanisme, når vi i visse situationer kun kan opnå det ene på bekostning af det andet? AL stiller (sig selv) et betydeligt lettere spørgsmål, som ikke har meget med virkeligheden at gøre: Hvor stor bør den offentlige sektor være, hvis vi definerer den som god (demokratisk) og ignorerer effektivitetsdimensionen? Elementært, naturligvis: større!

At effektivitet ikke er helt ligegyldigt, kan man forvisse sig om på enhver perron til enhver tid: De fleste pendlere er, vil jeg påstå, ligeglade med inputlegitimiteten i DSB – altså om de selv, via Folketinget, i sidste instans bestemmer køreplanen eller ej. De vil bare have tog til tiden – altså outputlegitimitet.

For det tredje, og mere fundamentalt, savner jeg et forsøg på at indkredse fællesskabets legitime domæne. Det er klart, at AL ønsker fællesskabets domæne udvidet til at omfatte i hvert fald en del af markedet. Men den fundamentale begrundelse for at udvide fællesskabet er, at mennesket er et *zoon politicon* (på side 414 lyder AL faktisk helt republikansk), så er der vel ingen grund til at stoppe ved markedet? Civilsamfundet er heller ikke »specielt demokratisk«, og på ægteskabs- og kødmarkedet er den helt gal: Mon ikke dem med penge får mere end os fattigrøve?

Pointen her er naturligvis, at der er en grænse for, hvad fællesskabet legitimt kan tage sig

af. Inden for denne grænse har individet veto- ret og bør helt egenrådigt kunne beslutte, hvad hun vil og ikke vil benytte. Grænsen skal rykkes tilbage, forstår man. Desværre forstår man ikke, hvor meget og efter hvilke principper.

Afdemokratisering, igen

I bogens andet bidrag stiller Peter Nielsen (PN) sig selv den helt rimelige fordring at indkredse det egentligt nye i *nyliberalismen*. Samtidig yder han læseren en tiltrængt service, for behovet for en begrebsafklaring presser sig på. Bogens bagsidetekst identificerer således nyliberalisme med »uhæmmet kapitalisme«, og i bogens introduktion ophæves enhver betydning af ordet »ny«, når der står, at »nyliberalisme er »ny« i den forstand, at den gamle liberalisme søges genetableret [...]« (Retfærdigvis stopper definitionen dog ikke der.) Det er PN's påstand, at den nye liberalisme til forskel fra den gamle ikke handler om statens omfang men om dens indhold. Privatisering er et klassisk liberalt projekt, fordi det reducerer omfanget af staten. Ny løn, udlicitering og kontraktstyring er derimod nyliberale projekter, fordi de, inden for rammerne af den offentlige sektor, introducerer elementer af markedsstyring. Således bliver nyliberalisme en hybrid mellem klassisk liberalisme og socialdemokratisme, hvori »borgeren [...] oplæres i markedsadfærd af staten« (side 118). I denne optik er offentlige nedskæringer ikke nødvendige for at kunne identificere en nyliberalistisk tendens, og PN får unægtelig noget andet ud af tallene end sin redaktør: »Hverken i Danmark eller i andre lande har der overordnet set været tale om dramatiske nedskæringer eller tendenser til afvikling af velfærdsstaten« (side 104). I Anders Lundkvists optik vel sagtens positivt al den stund det demokratiske domæne dermed er uforandret. Men der er ingen redning – også PN ser demokratiske jærtegn deri, at »staten og den offentlige sektor [i stigende grad] tilpasses behov, forventninger og logikker i den private sektor« Dermed »tegner der

sig et billede af en systematisk *afdemokratisering*« (side 398, kursiv i original). Der er givetvis mange utilsigtede, negative konsekvenser af megen ny offentlig ledelse, herunder galoperende krav om dokumentation og en oplevelse af stress blandt de offentligt ansatte. Alt sammen relevante indvendinger mod den nye offentlige sektor. Men PN har desværre betydeligt større mål for øje – nemlig selveste Danmarks demokrati – og i jagten på den store konsekvens af ny offentlig styring misser han både den og alle de små konsekvenser. Jeg er i hvert fald ikke overbevist om, at det nye statslige indhold, PN kalder nyliberalisme, repræsenterer en afdemokratisering, der er værd at skrive hjem om.

Rational choice og nyliberalisme

Gennem hele bogen får neoklassisk økonomisk teori og rational choice teori en temmelig stedmoderlig behandling. Sine steder sættes der nærmest lighedstegn mellem analytisk tilgang og politisk-ideologisk overbevisning. For eksempel identificerer Henrik Herløv Lund et særligt »nyliberalt rationale [i tanken om] øget motivation for arbejdsindsatsen gennem skattelettelser [...]« (side 328). Nyliberal eller ej – det må gælde, at hvis substitutionseffekten dominerer indkomsteffekten for tilstrækkeligt mange mennesker, så stiger arbejdsudbuddet, når skatten på arbejdsindkomst sænkes. Deri er der intet hekseri, og ingen ideologi. Der er analytisk klarsyn, og det er vist det.

At rational choice hverken er en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for en særligt liberal observans, turde være indlysende. Ikke desto mindre er alle Venstre-bønder, som aldrig har hørt om eksogene præferencer eller nyttemaksimering bevis på det første, mens Dani Rodrik og Joseph Stiglitz er bevis på det andet. Det er utvivlsomt korrekt, at økonomisk teori såsom principal-agent teori har inspireret til en del af de reformer, vi i dag samler under betegnelsen New Public Mana-

gement. Men det gør naturligvis ikke i sig selv teorierne til politiske partsindlæg.

Dansk nyliberalisme er skrevet på malurt i bægeret: Velfærdskommissionen var nyliberal (side 193). Det Økonomiske Råd er eller har været nyliberalt (side 17-18 og 192-3). Magtudredningen er enten et liberalt projekt eller kort og godt en joke (22 og 387). Selv Aksel Larsens gamle SF er gudhjælpemig blevet nyliberalistisk (side 396). Forfatterne tamper løs på Danmarks demokrati og institutioner. I starten er det underholdende, i længden er det trættende. Og overbevisende bliver det sjældent, for når bogen giver klare svar, er det som oftest, fordi spørgsmålet har været for let.

Jacob Gerner Hariri
Ph.d. studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Torben Tranæs (red.)
med bidrag af Jørgen Goul Andersen,
Camilla Hvidtfeldt, Bent Jensen,
Marie Louise Schultz-Nielsen og
Line Vikkelsø Slot (2008)**

Indvandrerne og det danske uddannelsessystem

Rockwool Fondens Forskningsenhed,
Gyldendal, ISBN 978-87-02-03003-7,
226 sider

Det er en meget aktuel og interessant bog, Rockwoolfondens forskningsenhed er kommet med denne gang. Og det er en bog, der adresserer et af tidens varmeste emner. På nogle områder bekræftes gængse opfattelser af indvandrernes brug af uddannelsessystemet, som de kendes fra medierne, mens der på andre områder er tale om nuanceringer eller direkte afvisninger.

Bogen er logisk opbygget med et beskrivende kapitel af indvandrernes brug af det danske ud-

dannelsessystem generelt og et afsluttende opsummerende kapitel, der loyalt sammendrager de forskellige kapitlers hovedkonklusioner.

Kapitel 1 tegner det overordnede billede af de ikke-vestlige indvandreres brug af det danske uddannelsessystem. Det konstateres, at andelen af indvandrere og efterkommere under udannelse er øget væsentligt i de senere år, selvom især indvanderne har indhentet en pæn del af det uddannelsesmæssige efterløb. Dette er efterhånden velkendt. Mindre velkendt er det måske, at når der korrigeres for forældrebaggrund, er sandsynligheden for at være i gang med en uddannelse i mange tilfælde større for unge indvandrere og efterkommere end for unge etniske danskere.

Bogens del 1 fokuserer på kvalifikationer og indeholder kun ét kapitel. Kapitel 2 er således en analyse af PISA Etnisk fra 2005, der viser, at de ikke-vestlige elever har store problemer med at nå et tilstrækkeligt fagligt niveau. Der er variationer, men i ingen af sproggrupperne har mindre end hver tredje elev vanskeligt ved at fuldføre en kompetencegivende uddannelse.

Del 2 fokuserer på holdninger. Her viser kapitel 3, at arbejds- og uddannelsesorienteringen måske overraskende er lige så stærk blandt indvandrere og efterkommere som blandt etniske danskere, men med en særlig stærk arbejdsorientering hos første generation og en særlig stærk uddannelsesorientering hos anden generation. Anden generation er – i tråd med *common knowledge* – meget orienteret mod de »fine« uddannelser som de medicinske og juridiske og mindre mod de faglige uddannelser.

Blandt kapitlerne i del 3 om barrierer for uddannelser er kapitel 7 om barrierer ved anvisning af praktikpladser særlig interessant, da der her leveres en sjældent set bekræftelse af udbredte formodninger om, at indvandrere og efterkommere har vanskeligere end andre

ved at finde praktikpladser. I kapitlet dokumenteres, at det ikke er usædvanligt, at virksomhederne stiller en række diskriminerende krav – ofte begrundet i manglende sprogkundskaber – og at formidlerne til tider efterkommer disse krav, hvilket er ulovligt.

Del 4 omhandler afkast af uddannelse. Det eneste kapitel her – kapitel 8 om økonomisk afkast af uddannelse – viser, at uddannelsesniveauet for gruppen af 30-55 årige er betydeligt lavere for ikke-vestlige indvandrere end for etniske danske, og at det samme gælder for indvandrernes generelle lønniveau, om end der er stor spredning i gruppen af indvandrere og efterkommere. Mens indvandrerne med dansk uddannelse ser ud til at kunne få en løn, der ligger ret tæt på niveauet for danskere, kan indvandrere, der kun har medbragte uddannelser, forvente at få et betydeligt mindre afkast af deres anstrengelser.

Bogen er alt i alt relativ læsevenlig og kapitlerne er interessante og virker troværdige. Mange af dem er fyldt med politisk sprængstof – selvom der generelt ikke politiseres. Det taler også til Rockwool Fondens forskningsenheds fordel, at de i denne udgivelse inkluderer analyser, der går direkte i kødet på diskrimination. I tidligere udgivelser har forskningsenheden haft en tendens til at negligere dette fænomen.

Skal der sættes en finger på noget, må det være, at der ikke bliver kontekstualiseret meget i de indledende og afsluttende kapitler, og resultaterne ikke rigtigt diskuteres op mod andre analyser. Hvordan ser indvandreres brug af uddannelsessystemet i andre lande ud? Det kunne være interessant at få noget at vide om. Nogen egentlig teoretisk ramme præsenteres stort set heller ikke i kapitlerne. Men når Gyldendal er valgt som forlag er det vel også at signal om, at redaktørerne har ønsket at komme bredt ud med bogen – hvilket jo nok er vanskeligt at forene med al for meget teori, kontekst og diskussion med tidligere analyser.

Bogen kan alt i alt anbefales til alle med en interesse i et af tidens varmeste emner, indvandrernes position i det danske samfund og særligt i uddannelsessystemet, hvad enten læseren har mange eller få forudsætninger på området.

Mikkel Mailand, lektor
Forskningscenter for arbejdsmarkeds- og organisationsstudier (FAOS)
Sociologisk Institut, Københavns Universitet
mm@faos.dk

Peter Nielsen og Lars Poulsen, red. (2009)
Værdikampe – økonomi og samfund 2009
København: Frydenlund, kr. 279,-, 264 sider

Efter en frugtbar erkendelse af, at »samfundsøkonomiske forhold ikke er faste og uforanderlige men afhænger af tid, sted og situation« (s.18), kan man næppe kalde antologien en klassisk analyse i politisk økonomi. Bogens hensigt er at fokusere på de »immaterielle sider af samfundsøkonomien« (s. 11) og derved bidrage til den værdipolitiske debat om økonomiens rolle i samfundet. Mere specifikt ser bogen sin opgave som at beskrive og anfægte nyliberalismens globale udbredelse, set først og fremmest som et værdipolitisk organiserings- og orienteringsprincip, der indebærer kravet om en bestemt samfundsindretning, nemlig som markedsdemokrati. Udbredelsen af nyliberalismen som verdensanskuelse og som samfundsorden hævdes at ske under militært og økonomisk pres fra en dominerende samling af lande (USA og andre G8-lande), organisationer (EU, IMF, WTO) og transnationale koncerner, der tilsammen repræsenterer et samlet globalt værdifællesskab eller netværk uden et egentlig center. Bogens udgangspunkt og generelle samtidsdiagnose er, at konsekvensen af dette pres er, at vi er godt på vej til en »indlemmelse af hele verden ... i et generelt marked, man kan kalde et Imperium« (s. 13).¹

Indlemmelsen medfører, trods den klassiske liberalismens prioritering af minimalstaten, en forøgelse af »statsmagtens indgriben i alle samfundssfære for at styrke markedsgørelsen« (*ibid*). Udviklingen hævdes også at stå i modsætning til de fleste menneskers ønsker verden over, samt til deres fysiske og psykiske velvære. Udviklingen gennemtvinges af en »uhellig alliance mellem nyliberalistiske og nykonservative kræfter« (s. 14). I Danmark hævdes det, at dens mange effekter inkluderer fagforeningernes svækkelse, stigende fattigdom og ulighed, ensretning og markedsgørelse af universiteterne, overvågning, udbredelse af en straf- og ordenskultur samt angreb på en solidarisk socialpolitik og på frirum der trodser forbrugerkulturen såsom Ungdomshuset og Christiania (Pil Christensen) m.m. Endvidere drøftes det, om nyliberalismens fremmarch kan begrænses til dens ændring af forholdene mellem kapital, arbejde, stat og nation, (eller om den) vedrører selve disse kategorier (Niels Fastrup).

Antologiens 13 kapitler er for det meste tæt redigerede og holder sig klart indenfor rammen sat af det »imperialistiske« tema. De behandlede emner inkluderer en grundig analyse af spillet mellem de danske politiske partier med henblik på at afdække potentialet for en venstredrejning, negativt betinget af »medietidsalderens markeds- og forbrugsdemokrati« (Peter Nielsen). Med cheføkonom fra Den Danske Bank Steen Børian som eksempel, kritiseres forestillingen om økonomers generelle værdipolitiske neutralitet og journalisters resulterende behandling af økonomer (Poul Thøis Madsen). De danske universiteters »manglende ligestilling, demokratisk nedsmeltning og radikalt videnstab« har givet anledning til »ny demokratisk deltagelse nedefra« (Johanne Schmidt-Nielsen og Peter Nielsen). En menneskerettighedskrænkende integrationspolitik, der hviler på start-hjælp og etnisk diskriminering resulterer i præcis det modsatte af hvad den hævder at være dens mål (Stinne Lyager Bech og Nora

Rahbek Kanafani). I et par mindre konkrete indlæg afsøges mulighederne for at tænke alternative fællesskaber der ikke er afhængig af fælles fjendebilleder (Cecilie Eriksen) og som kan nedbryde det indhegnede rum som nyliberalismens individopfattelse skaber (Lars Poulsen). Danske virksomheders tvetydige brug af religion til styring af medarbejderne under påskud af, at fokus er på individets selvrealisering og frigørelse, diskuteres (Joel Haviv). Et perspektiv på nyliberalismens latinamerikanske konsekvenser og venstredrejningen mod disse tilvejebringes (Óscar García Agustín). I et teoretisk bidrag omhandlende kapitalismens globaliseringslogik leveres en post-ortodoks læsning af global kapitalisme der kan åbne for en mere nuanceret, poststrukturel forståelse (Ulrik Goos Iversen). Klimaproblematikken analyseres, hvor det fremhæves at en markeds-baseret politik som sigter efter tekniske og kommercielle løsninger til nedbringelse af udledninger, uden at den også anfægter den kapitalistiske logik og de forbrugsmønstre der ligger til grund for ubalancen i første instans, er nyttesløs (Rikke Fog-Møller).

Artiklerne benytter sig generelt ikke af referencer men afsluttes alle med en henvisning til »anbefalet videre læsning«. Meget af dette peger på den samme, ret snævre klynge af litteratur. Her ser vi samlet de intellektuelle darlings såsom Hardt og Negri, Deleuze og Guattari og Naomi Klein der er kommet til at repræsentere en venstrefløjs globaliseringskritik, ofte forbundet med bevægelserne der manifesterer sig omkring de forskellige topmødeprotester (se for eksempel Wamsler og Borkings artikel).

Antologiens klare positionering her savner naturligvis ikke legitimitet, men den betyder, at vi befinder os indenfor en smal begrebsverden, hvor en definition af fjendens karakter allerede er til stede før samtalen begynder. Men på egne præmisser er bogen velargumenteret og robust. Den fører med overbe-

visning, empati og klar engagement en holdningspræget linje som uden tvivl nyder opbakning blandt nationale og internationale kredse. Antologien fungerer derfor bedst som en indføring i de forskellige dimensioner af en bestemt venstrefløjskritik af samtidens kapitalisme. Men i netop den forstand fejler bogen også som en debatbog, idet dens debat med modstanderen allerede er overstået før bogen påbegyndes. På det grundlag bliver diskussionerne i de enkelte kapitler til en beskrivelse af konsekvenserne af en årsag som allerede tages for givet, eller til metodiske eller taktiske drøftelser af hvordan man bedst bekæmper den.

Til slut kan nævnes at udfordringen vel nok er den samme som venstrefløjen globalt står overfor: nemlig at opfattelsen af, at konfrontationen mellem nyliberalismen og anti-kapitalisme bør være en central samtidskløft, ikke nyder bred opbakning. Den mest udbredte kløftopfattelse lige nu kunne menes, med Rune Lykkebjerg,² at være mellem »eliten« og »det populære«. Såfremt bogen kan hjælpe her, er den velfødt.

1. Begrebet er brugt i Hardt og Negris forstand. M. Hardt og A. Negri (2003), *Imperiet*, Informations Forlag.
2. Rune Lykkebjerg (2008), *Kampen om Sandhederne*, Gyldendal.

André Sonnichsen er ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen (2009)

Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst

Med bidrag af Vibeke Borchsenius, Camilla Hvidtfeldt, Claus Aastrup Jensen, Jonas Helth Lønborg, Lynn Roseberry og Sanne Schroll, Gyldendal, 160 sider

EU-udvidelserne i 2004 og 2007 er med rette blevet betegnet som historiske begivenheder, og har som sådan tiltrukket sig meget opmærksomhed. Hvis Berlinmurens fald fjernede jerntæppet, skulle EU-udvidelsen gerne bidrage til at fjerne det nu usynlige skel, som fortsat delte Europa i øst og vest. Østeuropæiske arbejdstagere kunne nu frit rejse vestpå for at finde arbejde og slå sig ned. Det gav inden udvidelsen i 2004 anledning til en del diskussioner om, hvad der ville ske med de vesteuropæiske arbejdsmarkeder, hvis et stort antal østeuropæiske arbejdstagere besluttede sig for at rejse mod vest. Og efter udvidelsen har det faktum at hundrede tusindvis af østeuropæere har bevæget sig ind på de vestlige arbejdsmarkeder givet anledning til en massiv efterspørgsel efter analyser, der kunne klargøre hvilke konsekvenser denne massebevægelse har og vil få. Denne efterspørgsel er ikke blevet mindre af, at myndigheder og forskere i en lang række lande har kæmpet med problematiske registreringssystemer, dårlige data og en udvikling der har i perioder har budt på store forandringer fra måned til måned.

I den forbindelse har Rockwool Fondens Forskningsenhed indgået et samarbejde med forskere fra Centre for Economic and Business Research på CBS. Formålet med samarbejdet har været at afdække, hvilken betydning indvandringen af udenlandsk arbejdskraft har for det danske arbejdsmarked og det danske samfund mere generelt. Resultatet er indtil videre blevet en række arbejdspapirer, samt en bog med titlen »Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst«. Bogen er udgivet på forlaget Gyldendal, og er på mange måder en velskrevet og let tilgængelig opsamling på de omtalte arbejdspapirer. At titlen til gengæld er ganske misvisende for bogens indhold er noget andet. Det vil jeg vende tilbage.

Bogen er inddelt i 10 kapitler, med en indledning som det første og en summarisk kon-

klusion som det sidste. De mellemliggende 8 kapitler behandler forskellige problemstillinger, der har med indvandring at gøre; alt fra omfanget af indvandringen over dens konsekvenser for danskernes lønninger til genudvandring og betydningen for de offentlige finanser. Der er flere forfattere til hvert kapitel – i alt har hele ni personer bidraget til bogen.

Kapitel 2 handler om antallet af østeuropæiske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked. Mangelfuld registrering og forskellige juridiske opholdskategorier gør det vanskeligt at opgøre dette antal præcist, og man støder på det fundamentale problem, at data ikke er bedre end den registrering, der ligger bag. Forfatterne tager da også en række forbehold, når de vurderer, at der i 2007 var knap 29.000 østeuropæere på det danske arbejdsmarked. Dette tal kan diskuteres, og specielt opgørelsen af de udstationerede arbejdstagere virker en smule problematisk: det er uklart, om der tages højde for, at lønningerne for de udstationerede arbejdstagere ligger et væsentligt stykke under danske arbejdstagere. Til gengæld er undersøgelsen af det private forbrug af udenlandsk arbejdskraft og herunder af sort arbejde udført af udenlandske arbejdstagere ganske interessant. Det giver vel det til dato bedste bud på omfanget af sort udenlandsk arbejde, og det kan derfor også ærgre, at der ikke trækkes mere på Forskningsenhedens store ekspertise indenfor området, så der kunne gives et bud på hvor mange personer, det drejer sig om.

De følgende tre kapitler handler om indvandringens effekt på lønningerne i Danmark. I kapitel 3 analyseres indvandringens effekt på danske arbejdstageres lønninger. Hovedkonklusionen er, at en forøgelse af indvandringen på én procent indenfor en bestemt kvalifikationskategori giver et lønmæssigt fald på én procent til arbejdstagere indenfor denne kvalifikationskategori. Det er et interessant resultat, som desværre drukner lidt i de tekniske forsøg på at udregne indirekte effekter

af indvandring. Det kunne have været nyttigt med en lidt mere overordnet diskussion af hvilken betydning denne effekt så har haft på de kvalifikationskategorier, hvor der er flest indvandrere. Endelig er det værd at bemærke, at det ikke er de østeuropæiske arbejdstagere, der er i fokus, og vi finder derfor ikke ud af om de måske har en anden effekt på danskernes lønninger.

I kapitel 4 er det indvandringen (eller måske globaliseringens) betydning for løndannelsen på det danske arbejdsmarked mere generelt, der er i fokus. Det demonstreres, at løndannelsen er blevet mindre konjunkturfølsom indenfor de seneste år, og det diskuteres, om indvandringen af arbejdskraft har bidraget til denne udvikling. Dette lader ikke til at være tilfældet, da de brancher, der bruger mest udenlandsk arbejdskraft, ikke er blevet mindre konjunkturfølsomme, end de brancher der bruger mindre arbejdskraft. Så vidt så godt. Denne konklusion baserer sig på en antagelse om, at det ikke er konjunkturudviklingen, men forandringer i den såkaldte strukturelle ledighed, der har været med til at sænke ledigheden fra 10 til 2 procent indenfor de sidste 10-15 år. Det er noget af en påstand, da økonomerne løbende har måttet tilpasse deres estimater af den strukturelle ledighed i takt med at konjunkturerne gang på gang har undergravet tidligere estimater. Konsekvensen af denne antagelse er, at det alene er forskellen mellem den såkaldte strukturelle ledighed og den faktiske ledighed, som bruges til at beregne lønningernes konjunkturfølsomhed. På den baggrund laver forfatterne en en-til-en sammenligning af lønudviklingen i perioden 1994-1998 – hvor ledigheden lå på 7-10 procent og hvor arbejdsløsheden var det største arbejdsmarkedspolitiske problem – med lønudviklingen i 2004-2008 – hvor ledigheden lå på 2-4 procent og arbejdskraftmangel var det helt centrale tema for arbejdsmarkedet. Hvorvidt en sådan sammenligning er legitim kan diskuteres – specielt når den danner grundlag for at

konkludere, at »en større anvendelse af udenlandsk arbejdskraft under det seneste opsving [ikke umiddelbart] har haft en løndæmpende effekt« (s. 74).

I kapitel 5 fokuseres der på effekten af indvandring i de virksomheder, der ansætter indvandrere. Først argumenteres for, at både lønninger og ledighedsniveau tyder på, at indvandrerne opfattes som en speciel kategori på arbejdsmarkedet (og ikke bare som en udvidelse af arbejdsstyrken). Efterfølgende analyseres, hvilken betydning indvandrerne har for deres danske kollegaers ledighed og lønniveau. Her er der tale om en række gedigne og interessante analyser. Hovedkonklusionen er, at der ikke er noget der tyder på, at indvandrerne skubber danskerne ud i arbejdsløshed eller på anden måde fortrænger dem fra virksomhederne. Til gengæld kan ansættelsen af indvandrere fra mindre udviklede lande have negative konsekvenser for danskernes lønninger på den konkrete virksomhed.

Det vil desværre føre for vidt at redegøre for alle de efterfølgende kapitler. Kort kan det nævnes, at kapitel 6 fokuserer på højtuddannede indvandrene og deres positive betydning for produktivitet i danske virksomheder, mens kapitel 7 fokuserer på genudvandring og en række af de faktorer som påvirker denne. Det er her interessant, at det både er højt- og lavtlønnede, der har en tendens til at genudvandre. Kapitel 8 handler om indvandringens betydning for de offentlige finanser, imens kapitel 9 handler om danskernes holdninger til indvandring fra både udviklede og mindre udviklede lande. En kort kommentar skal knyttes til forudsætningerne for analyserne af indvandringens betydning for de offentlige finanser. Da analyserne af genudvandring i kapitel 7 kun omfatter en meget lille del af perioden efter østudvidelsen, er der endnu ikke noget datamæssigt grundlag for at antage, at østeuropæerne i højre grad vil tage hjem end tidligere indvandrergupper, li-

gesom den kønsmæssige sammensætning af østeuropæerne har forandret sig fra 2006 (hvor bogens analyser slutter) til 2008. Migrationsforskning plejer at regne med 10-15 år som den periode, der går før man kan konstatere, hvilken bevægelsesmønstre en bestemt migrantgruppe udviser. Alene af den grund bør der udvises en vis varsomhed med, hvor kontante udmeldinger man kommer med på dette punkt.

Overordnet set er der mange interessante analyser i denne bog, der er skrevet i et klart og forståeligt sprog. Til tider kan de enkelte kapitler virke lidt vel tekniske og metodiske, men det betyder, at læseren kan følge med i, hvordan analysernes bygges op og hvilke antagelser de bygger på. Bogen leverer et substantielt og nuanceret bidrag til diskussionen om, hvilken betydning indvandringen har for det danske arbejdsmarked. Alene af den grund fortjener bogen at blive læst. Den alvorligste anke mod bogen er nok dens titel og i forlængelse heraf den måde, dens resultater blev præsenteret på i den offentlige debat. Bogen handler nemlig kun i meget ringe grad om EU-udvidelsen mod øst og dennes betydning for det danske arbejdsmarked. Hovedparten af de data, der anvendes i bogen, går ikke længere frem end 2006. Det er først fra det tidspunkt at arbejdstagere fra de nye EU-lande for alvor begyndte at strømme til Danmark – bogens analyser kan derfor ikke sige noget om, hvilken effekt denne indvandring har haft eller vil få fremover. Man kan selvfølgelig hævde, at indvandringen fra øst ikke adskiller sig kvalitativt fra den indvandring, der hidtil er sket til det danske arbejdsmarked, men kombinationen af fri bevægelighed og væsentligt lavere lønninger gør det til en noget problematisk antagelse. Der er ganske enkelt tale om en ny situation med en meget anderledes gruppe arbejdstagere. Om den indvandring, der sker i forlængelse af EU-udvidelsen, vil følge andre mønstre og have andre konsekvenser end den tidligere indvan-

dring, kan først analyseres, når de relevante data foreligger.

Jens A. Hansen (jh@faos.dk)
Videnskabelig Assistent
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og
organisationsstudier (FAOS)
Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Carsten Greve (2009)

Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv

2. udgave, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Det er muligt at bedrive ledelse i den offentlige sektor i Danmark, og vi skal have mere af det. Så kort kan budskabet i *Offentlig ledelse* af Carsten Greve beskrives. Bogen lægger vægt på, at den offentlige sektor, og dermed ledere i den offentlige forvaltning, kan og skal være innovative og pro-aktive, og ikke blot betragtes som et instrument klemmt mellem politikere og borgere.

Bogen er en undervisningsbog, der henvender sig til studerende på universiteter, handelshøjskoler og forskellige videreuddannelser. Den er tænkt som introduktion til udvalgte problemstillinger inden for offentlig ledelse. Bogen er delt op i to dele »Teorier« og »Temaer«. I del 1 gennemgås forskellige teorier om offentlig ledelse og forvaltning. Afsnittene om trends inden for forvaltningsforskning (fx »udvikling i studiet af offentlig forvaltning siden 1960«) giver en rigtig god indføring i forskellige tilgange og videnskabsteoretiske positioner inden for studier af offentlig forvaltning. Anden del, »Temaer«, består af 7 forskellige kapitler. I kapitel 5 om offentlige ledelsesreformer i Danmark leveres en interessant gennemgang af både Nyrup- og Fogh-regeringens forvaltningspolitik. I kapitel 7 og 8 gennemgås forskning i og erfaringer med resultatbaseret offentlig le-

delse, brug af kontrakter og offentlig-private partnerskaber og styrker og svagheder ved de forskellige værktøjer diskuteres. I kapitel 9 tages den vigtige diskussion af borgerens rolle i den offentlige sektor, og hvilken betydning det får, når borgeren bliver til kunde. Forfatteren foreslår en differentiering af kunde-begrebet i forskellige servicemodtageridentiteter, altså forbrugersegmenter à la dem sociologen Henrik Dahl foreslår i sin bog *Hvis din nabo var en bil ...* En diskussion af, hvilke konsekvenser globalisering og digitalisering får for den offentlige sektor – og den offentlige leder – udgør det sidste tema i del 2.

Bogen balancerer mellem at være introducerende, handlingsanvisende og normativ (i ønsket om mere offentlig ledelse frem for offentlig forvaltning eller styring, forstås). Måske derfor fremstår bogen fragmenteret. Som læser kan man godt fornemme, at bidragene oprindeligt er skrevet hver for sig, hvilket forfatteren redegør for i forordet. I indledningen fastslås, at bogen handler om »offentlig ledelse og om muligheden for, at offentlige ledere kan gøre en forskel inden for en institutionel kontekst.« Rammefortællingen – offentlig ledelse – som skulle holde delene sammen fungerer dog ikke optimalt. Det skyldes antageligvis forskellige uklarheder angående selve begrebet »offentlig ledelse«.

For det første er begrebet meget bredt, »Offentlig ledelse kan forstås som aktivitet, struktur og institution« (s. 27), og det er uklart, hvilket fænomen vi har med at gøre. Nogle gange er »offentlig ledelse« det ledere i det offentlige gør, og bogen henvender sig til tider direkte til offentlige ledere og kommer med konkrete handlingsanvisninger. Andre gange er »offentlig ledelse« ikke bundet op på ledere, men bliver brugt om politiske tiltag, der i andre sammenhænge meget vel kunne være betegnet som »styring« eller – endnu mere overordnet – som reference til udviklingen af den offentlige forvaltning.

Andre gange igen fremstår »offentlig ledelse«, som god ledelse fx når det defineres således: *»offentlig ledelse er strategisk at formulere en vision og en mission for en given enhed, at tiltrække og fastholde ressourcer og at organisere interne arbejdsprocesser og -rutiner på en hensigtsmæssig måde, så der (1) skabes substantielle resultater til gavn for borgerne og andre ud fra de politiske mål, der er sat, og (2) skabes processuelle resultater i form af deltagelsesmuligheder for legitime aktører i en politisk proces«* (s. 50). Hvis det ikke er godt, er det med andre ord ikke offentlig ledelse. For det andet er det uklart, hvorledes begrebet »offentlig ledelse« adskiller sig fra »forvaltning« eller »styring«. Der gøres et stort nummer ud af at beskrive forskellen på offentlig forvaltning og offentlig ledelse. Jeg føler mig ikke helt overbevist om, at denne forskel er relevant eller praktiseres konsekvent bogen igennem. Denne mistanke bekræftes yderligere af, at »offentlig ledelsesreform« i kapitel 6 defineres på samme måde som »forvaltningspolitik« defineres i kapitel 5.

Praktiske og konkrete forvaltnings- og ledelsesmæssige problemstillinger fylder ikke meget i bogen. Der er enkelte praktiske eksempler, men de er forenklede grænsende til det sofistiske. Her tænker jeg fx på eksemplet brugt i kapitel 7 om resultatbaseret offentlig ledelse. *»Hvis ledelsen i en kommune melder ud, at målet er at få 70% af unge med anden etnisk baggrund end dansk væk fra gaden og*

kriminalitet, så vil socialarbejderne i kommunen ikke gøre en ekstra indsats for at få de sidste 30% med« (s. 155). Et sådant eksempel er så teoretisk og fjernt fra den komplekse og mudrede kommunale hverdag, at det ikke tjener noget pædagogisk formål. Det ville have styrket bogen med flere eksempler på konkrete, realistiske ledelsesmæssige udfordringer i dagens offentlige sektor.

I forhold til førsteudgaven af bogen (2003) er der sket enkelte opdateringer, bl.a. inddragelse af finanskrisen og kvalitetsreform. En enkelt opdatering mangler dog: på listen over tv-serier, der illustrerer forholdet mellem politik og forvaltning, mangler *The Thick of It* – en burlesk BBC-serie fra 2005 om relationen mellem spindoktorer og politikere.

I undervisningsøjemed har bogen mange fordele. Den er let læselig, godt formidlet, og pædagogisk bl.a. med opsamlinger i skemaform og anbefalinger til videre læsning, samt en blå bog over danske forvaltningsforskere og danske forskningsmiljøer. En af bogens helt store forcer er, at den giver overblik. Både over relevant litteratur inden for emnet, hvilket giver læseren mulighed for selv at læse videre, men også overblik over gennemførte og aktuelle ledelsestiltag i den offentlige sektor både nationalt og internationalt.

Matilde Høybye-Mortensen
Ph.d.-stipendiat ved institut for statskundskab
Københavns Universitet