

Anmeldelser

Henrik Jensen: Europa-udvalget – et udvalg i Folketinget. Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2003, 218 sider.

Allerede under forhandlingerne om optagelse i det daværende EF havde Folketinget nedsat et ad hoc-udvalg med den opgave at følge regeringens forhandlinger. Da danskerne den 2. oktober 1972 stemte sig ind i Fællesmarkedet, som det dengang blev kaldt, blev udvalget gjort permanent. Det skete gennem tiltrædelsesloven, men samtidig gennemførte Folketinget den udvalgsreform, der skabte stående udvalg på i praksis alle ministerressorts. Udvalget er således et af de stående udvalg, og det kan på mange måder sammenlignes med dem. Samtidig har det adskillige markante særtræk, som gør, at der er særlig grund til at interessere sig for det. Dermed er også sagt, at Henrik Jensens bog om netop Europa-udvalget udfylder et stort hul i vores viden om en politisk betydningsfuld institution.

Der er flere grunde til det, hvoraf tre særligt skal fremhæves. For det første har Europa-politikken en særlig status i dansk inden- og udenrigspolitik. Medlemskabet og med tiden især de betingelser, hvorpå Danmark deltager, har stedse været omtvistet, hvad de mange folkeafstemninger, deriblandt to, der blev tabt af regeringen. Samtidig har der i Folketinget altid været et stort flertal for ikke bare medlemskabet, men også EU-samarbejdets fulde konsekvenser. Det understreger den siddende regerings behov for at have tråde med stor transmissionskapacitet til befolkningen, og Europa-udvalget er en af disse. Dets betydning er da også gradvis udbygget gennem årene, takket være et spil mellem regering og opposition og mellem tilhængere og modstandere/skeptikere. Det er et spil, som Henrik Jensen uddyber på forbilledlig vis.

For det andet har udvalget særlige opgaver, som er delvis, men ikke fuldt ud sammenlignelige med de

opgaver, som de andre stående udvalg (fagudvalgene, som Henrik Jensen kalder dem) tager sig af. Det hænger sammen med, at Danmark med medlemskabet af EU har overdraget en del af den lovgivningskompetence, som ellers tilkommer regeringen og Folketinget til EU. Derfor er proceduren i grove træk, at ministrene i alle væsentlige spørgsmål skal forelægge deres forhandlingsoplæg for udvalget, når den pågældende sag tages op til forhandling i ministerrådet. Igen gør Henrik Jensen en fortrinlig indsats med sin omhyggelige gennemgang af, hvordan procedurerne fungerer i praksis, og hvordan positionerne som regering og opposition, tilhænger og modstander-skeptiker over indflydelse på, hvordan procedurerne bliver brugt.

For det tredje er udvalget et tværgående udvalg, som arbejder på tværs af de øvrige stående udvalg. Det skaber et koordinationsproblem, for udvalget behandler således sager, hvis indhold ikke afviger fra de sager, som fagudvalgene behandler. Deres eneste særkende er, at de i modsætning til fagudvalgenes sager skal endeligt afgøres i EU og ikke i det danske folketing. Dette tredje punkt har særlig interesse, fordi de igangværende overvejelser om en tilpasning af Folketingets EU-procedurer endnu engang kredser om, hvordan man kan styrke fagudvalgenes inddragelse i behandlingen af EU-lovgivning. Det er imidlertid ikke nogen ny problemstilling, og også på dette punkt er det rette tillægsord, at Jensen har præsteret en forbilledlig analyse. Hans nøgterne konklusion er, at fagudvalgene nok har muligheden for at blande sig, men at de i begrænset omfang har udnyttet den. Substantiel EU-politik er og bliver altså en sag for Europa-udvalget. Det interessante er, som Jensen også viser, at nogle af partierne har taget bestik heraf og gennem hastige udskiftninger sørger for, at deres medlemmer af udvalget er på højde med den indholdsmæssige udfordring, som særlig tunge sager præsenterer.

Bogen har to store styrker. Den ene er dens omhyggelige afdækning af Europa-udvalgets udvikling og arbejdsformer. Den bygger på en omfattende indsamling af data, som inkluderer analyse af dokumenter, indsamling af kvantitative data, interviews og i et vist omfang deltagerobservation. Det er alt sammen dokumenteret til mindste detalje, og der tages hellere et forbehold end drages en dristig slutning på et spinkelt grundlag. Den anden er på sæt og vis bogens beskrivende-analytiske sigte og metode. Med den demonstrerer Henrik Jensen, hvor utroligt langt, man kan komme med et overvejende beskrivende sigte. Det kunne være en farlig invitation til udflugter ud ad mange tangenter, men i Jensens stramme form, er analysen grundlæggende styret af to spørgsmål: Hvordan er det? Og er der nogen regularitet i det, når hensyn tages til partiernes forskellige politiske holdninger til EU og til deres position i regering og opposition? Det giver ikke plads til mange svinkeærinder. For Jensen er grundlæggende solidt forankret i den klassiske institutionalisme, hvis præcise konturer først er trådt frem med ny-institutionalismernes sejrsgang inden for nutidens politologi.

Med bogen om Europa-udvalget er Henrik Jensen således sig selv. Han nærer en indædt skepsis over for dristige teorier, der angiveligt vil forenkle de svære, men som ender med at gøre det vanskeligt gennemskueligt. Det giver ham en instinktiv, men ganske velbegrundet modvilje mod den principal-agent-teori, som for tiden dominerer inden for bl.a. parlaments- og EU-forskningen. Han er på det punkt ikke kommet længere end til den struktur-aktør-problematik, som var oppe i hans studietid for et par årtier siden. Men det sære er, at en mand, som på intet tidspunkt forsømmer at understrege sit agnostiske forhold til enhver form for teori, i nogen grad har strikket en spændetrøje til sig selv. Det sker i form af en gentagelse af det spørgsmål, som Jensen formulerede allerede i sin første bog om Folketingets stående udvalg, og som han nu gentager i sin tredje om Europa-udvalget: Er udvalgene arenaer eller aktører? Det er bestemt et relevant spørgsmål, og da Henrik Jensen første gang besvarede det faldt en del af sløret fra blandt andet denne læsers øjne.

Nu gentages det, denne gang med adresse på Europa-udvalget. Det bidrager generelt til en forlæn-

gelse af en bog, som er stramt skrevet, men som kunne have vundet, hvis forfatteren ikke hele tiden skulle gentage og besvare spørgsmålet om udvalgets status som aktør eller arena på ganske omstændelig vis. Når det er sådan kommer det til at ligne en tvangstanke, som Henrik Jensen bør frigøre sig fra. Det gælder så meget mere, som netop Europa-udvalget i de sammenhænge, hvor det har drejet sig om udvalgets interne procedurer og procedurerne for samspillet med regeringen i nogen grad har optrådt som en enhedsaktør. Ligeledes har udvalgets medlemmer på tværs af partiskel og på tværs af regerings- og oppositionsposition været deres egen institutionelle platform stærkt bevidst, så snart arbejdsdelingen mellem det og fagudvalgene sættes på dagsordenen. Det er ikke sådan, at Jensen er blind for det spil, men han er unægtelig stærkt bundet til sin egen næsten ti år gamle opdagelse af, at de stående udvalg først og fremmest er arenaer for partigruppernes spil med og mod hinanden og regeringen.

Det er forbehold, som ikke er uvæsentlige, men når de er taget, står det fast, at Henrik Jensen har skrevet en endog meget fortjenstfuld analyse af en central institution i dansk politik, som både fungerer som arena for formuleringen af Europa-politikken og som et selvstændigt kraftcenter for den, som det ikke vil være nemt at udmanøvrere, hvis nogen skulle finde på at flytte sagerne andetsteds hen.

Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Finn Borum (red.):

Ledelse i sygehusvæsenet, København, Handelshøjskolens Forlag, 2003, 264 sider, 385 kroner

Der er foregået en omfattende udvikling i styringen af offentlige organisationer over de seneste år. Fra at være en sektor styret fra centralt hold, har øget decentralisering og selvforvaltning medført ændrede krav til topledere i det offentlige. Som et resultat af befolkningens store interesse for sygehusvæsenet, har denne udvikling kunnet mærkes endnu klarere hos sygehusledelserne. Sygehusvæsenet er – for at bevare sin legitimitet blandt skatteyderne – tvunget til konstant at udvikle nye

metoder for organisering, kvalitetssikring, uddannelse, videreuddannelse af læger og økonomistyring, bare for at nævne nogle få udfordringer.

Hvordan håndterer sygehuslederne dette pres for konstant forandring – ser man sig selv som en aktiv del af udviklingen eller hersker der blandt sygehusvæsenets ledere en tilbageholdenhed i forhold til omverdenens krav? Disse spørgsmål søger Karsten Vrangbæk at besvare i sit bidrag, der som udgangspunkt anvender teorier om offentlig forvaltning og organisationers relationer til deres omgivelser.

I nyere forvaltningslitteratur hævdes det at kravene til den offentlige sektor har udviklet sig modsætningsfyldt. På den ene side hersker en stram økonomisk styring, på den anden side øgede forventninger fra borgerne. Og på samme tid udfordrer moderne organiseringsteorier de traditionelle værdier. Kapitlet undersøger om disse tendenser er slået igennem i sygehusledernes opfattelser af ledelsesvilkår.

Analysen af sygehusledernes svar indeholder interessante resultater: For det første vurderer sygehusledelserne deres nærmeste administrative led – amts- og lokalpolitikere – overvejende positivt. Således svarer 54 procent af respondenterne, at de opfatter amts- og lokalpolitikere som »positive medspillere», hvilket synes overraskende, idet de to aktører er blevet påduttet at forsvare henholdsvis faglig ekspertise og økonomi og brugertilfredshed. Måske er forklaringen, at sygehuslederne ser politikere som »buffer« i forhold til eksterne pres såsom medier og politikere i Folketinget – to aktører, der ifølge spørgeskemaundersøgelsen ikke er populære hos sygehusvæsenets ledere.

For det andet viser det sig, at sygehuslederne føler sig pressede i den økonomiske planlægning. 67 procent af lederne vurderer at budgettet styres fra oven uden mange muligheder for forhandling, og at der ikke er megen plads til langtidsplaner. Sygehusfeltet synes altså – i hvert fald fra ledernes perspektiv – at være præget af stærk styring og svære betingelser for selvstændig udvikling af det enkelte sygehus.

Til gengæld synes sygehusvæsenet over en bred

kam at være mere dynamisk og forandringspræget end resten af den offentlige sektor. Sygehuslederne angiver således flere nye styringsmetoder der er blevet taget i anvendelse, og på samme tid vurderes disse forandringer positivt fra sygehusledernes side.

Kapitlet illustrerer på fin vis det krydspres der opstår, når man fra de øvre administrative lag fører en stram økonomisk budgetplanlægning og samtidigt kræver hurtig udvikling og tilpasning. Selvom der er et teoretisk udgangspunkt, er kapitlets bidrag ikke en bearbejdelse af teorier om sygehusvæsenet, men i stedet en omfattende undersøgelse af sygehusledernes vurdering af deres egne forhold for styring. Yderligere kan analysens løbende sammenligning af ledere i henholdsvis sygehusvæsenet og resten af den offentlige sektor bidrage til forståelsen af sygehusvæsenets særlige karakter.

Også bogens næste kapitel undersøger under hvilke forhold en sygehusledelse arbejder. Bidragets udgangspunkt er en analyse af de legitimitetsskabende rationaler direktionen for Rigshospitalet anvendte i organisationens strukturændring i 1990'erne. Forfatterne giver et eksempel på hvordan en topledelse prøver at legitimere de ændringer der søges gennemført ved anvendelse af et bestemt rationale. Der specificeres tre rationaler, som er repræsenteret af tre forskellige aktører: Faglig udvikling (lægernes professionelle organisationer), patienthensyn (medierne) og økonomisk-administrativ udvikling (politikere). Gennem en analyse af tre dagblades dækning af Rigshospitalet i perioden 1992-1997 samt interne dokumenter, identificeres seks hændelser, hvortil direktionen har anvendt et eller flere rationaler. Analysens resultat er særdeles interessant: Ved alle seks tilfælde anvendes et administrativt rationale, og kun i få tilfælde supplerer man med det lægelige rationale eller brugerrationalet.

Ud over at kapitlet på en overbevisende måde viser hvordan direktionen især søger at tilfredsstille nærmeste, øvre administrative myndighed – politikere – for derigennem at opnå støtte til strukturmægningen, viser analysen også, hvordan en ledelse – hvis den ønsker succes med sin omfattende ændring – er nødt til at have en rimelig fast linje i sin anvendelse af rationaler. På samme tid

kan kapitlet give os et praj om i hvilken retning den offentlige sektor – og i hvert fald sygehusvæsenet – bevæger sig, nemlig et markant og øget fokus på administrative og økonomiske hensyn.

Også Peter Kragh Jespersen beskæftiger sig i sit bidrag med sygehusledelsers håndtering af det krydspres der opstår, når eksterne krav skal virkeliggøres samtidigt med interne visioner. Som nævnt ovenfor er sygehuslederne i høj grad afhængige af legitimitet fra den nærmeste, øvre myndighed – politikere og deres forvaltning – men er tvunget til at balancere disses ønsker med organisationens opbygning – en opbygning der i mange tilfælde kan være svær og langsom at ændre.

I kapitlet analyseres hvordan et lille, mellemstort og stort sygehus håndterer det krydspres der opstår, når ledelsen skal implementere de funktionsbærende enheder og samtidigt balancere dette med sygehusets egen opbygning. Med udgangspunkt i interviews med lederne, observationer fra en række møder samt interne dokumenter, fremkommer forfatteren med to særligt interessante resultater. For det første spiller fortolkningen af de signaler forvaltningen sender en stor rolle for graden af succes for alle tre sygehuse. I det store sygehus' tilfælde fortolker ledelsen f.eks. forvaltningens holdning til økonomien således, at kontrakten ikke skal holdes helt ned i detaljen, hvilket gør at sygehusledelsen mister forvaltningens tillid og dermed også muligheden for at påvirke udviklingen. Det samme er tilfældet for det mellemstore sygehus, hvorimod det mindste sygehus opfatter signalet om streng overholdelse af budgetrammerne, og resultatet bliver en tillid fra forvaltningens side, der giver sygehuset større mulighed for at sætte sit eget præg på implementeringen af de funktionsbærende enheder.

For det andet viser det sig, at de to større sygehuse har sværere ved at imødekomme de hurtigt skiftende institutionelle krav i forhold til deres noget tunge organisation. Det lille sygehus har bedre kontakt til hele organisationen – fra læger til selve administrationen – og kan derfor hurtigere reagere på eksterne krav. De større sygehuses ledelser har prøvet at opbygge en dialog på afdelingsniveau men har sværere ved at nå hele vejen ned i hierarkiet.

Kapitlet giver gennem en omfattende gennemgang et empirisk grundlag for forståelsen af større organisationers vanskeligheder med en tung organisation kontra de mindre organisationers langt mere fleksible forhold.

Også bogens vel nok mest originale og bedste bidrag beskæftiger sig med de problemer der ligger i sygehusenes tunge organisation, og hvilke effektivitetstab der kan blive et resultat af en ufleksibel infrastruktur. Både i den realpolitiske arena og inden for forskning om det danske sygehusvæsen, har de brede rammer for sygehusvæsenet i udbredt grad fyldt mere end spørgsmål om reformer af organiseringen af hverdagen på et sygehus. Ved en analyse af arbejdsskemaer, de daglige møder mellem lægerne (konferencer) og lægernes uddannelsesrelaterede jobskift, viser forfatterne, hvordan organiseringen af hverdagen bidrager til en til tider ineffektiv løsning af de daglige opgaver.

I kapitlet tages fat på tre grundlæggende dimensioner af det medicinske arbejdes infrastruktur: Speciallægeuddannelsen, arbejdsskemaet og konferencerne.

Speciallægeuddannelsen er lang – i øjeblikket tager det i gennemsnit 14 år for en kandidat at uddanne sig til speciallæge – og er præget af mange og korte ansættelser. Dette har stor betydning for sygehusenes arbejde, idet mange af de medarbejdere der har mest direkte kontakt til patienterne sjældent når at blive en fast del af organisationen før den næste uddannelsesstilling venter. Det er en krævende opgave at bedrive et længerevarende og sammenhængende forandringsarbejde med en så stor udskiftning i personalet.

Der anvendes mange forskellige organisationsteknologier på et sygehus, men arbejdsskemaet som grundskabelon er fælles for de fleste afdelinger. Arbejdsskemaet er opdelt i arbejdspositioner, der passes af en læge i et bestemt tidsrum, og viser således en opdeling af arbejdet i funktionelt afgrænsede positioner.

Konferencerne er fora for fordeling af arbejdet, udveksling af faglige vurderinger af patienternes tilstand, uddeling af ris og ros, socialt samvær osv. Hver afdeling har et fast tidspunkt for deres mor-

gen-, middags- og vagtskiftekonference, og mellem disse konferencer udføres det egentlige arbejde.

Arbejdsskemaet og konferencerne har stor betydning for sygehusenes infrastruktur: Dagen organiseres i tid og ikke i opgaver. I modsætning til de fleste akademikere, er fokus for lægerne ikke at gøre opgaven færdig, men i stedet at udfylde et bestemt tidsrum. På samme tid er det – som et resultat af speciallægeuddannelsen opbygning – vigtigt at en læge uden de store problemer kan indtræde i en tildelt position. Resultatet er både en høj grad af standardiseret og kvalificeret arbejde, men også en meget robust og svært foranderlig struktur. Det er en vigtig pointe for forfatterne, at »de enkelte elementer er med til gensidigt at understøtte hinanden« (s. 222).

Til slut får moderne teorier om ændring af medarbejdernes identitet, selvforståelse, holdninger og værdier en skarp kritik med på vejen. Forfatterne har med deres analyse af sygehusvæsenets infrastruktur og organisationsteknologier anskueliggjort, »at værdier, holdninger og medarbejdernes øvrige habitus er af mindre betydning for, hvordan arbejdet faktisk forløber« (s.224), netop som resultat af den særdeles robuste struktur sygehusafdelingerne er bygget op omkring. Der skal nok nærmere arbejdes med strukturerne end med medarbejderne.

Kapitlet er bestemt interessant. For det første er fokus på et emne, der på ingen måde kan siges at have haft den store interesse fra politikernes side, og det på trods af den store betydning forfatterne viser det har. For det andet er det forfriskende at trenden med medarbejderudvikling udsættes for en så velovervejet kritik, et sæt ideer som alt for mange i øvrigt har ladet passere uden fagligt begrundet kritik.

Som beskrevet ovenfor indeholder Ledelse i sygehusvæsenet forskellige perspektiver, både makro-, mikro-, og i det sidste kapitel et internationalt perspektiv. Når man undersøger ledelsesbetingelser i sygehusvæsenet er det vigtigt at medtage de brede tendenser i form af f.eks. økonomi- og kvalitetsstyring, såvel som betydningen af sygehusvæsenets infrastruktur. Denne opgave opfylder

bogen til fulde, og formår således at præsentere hovedtendenserne i det danske sygehusvæsen.

Det er tydeligt, at der i bogens bidrag er lagt et klart fokus på det deskriptive plan. Selvom flere kapitler indledes med teoretiske overvejelser, udvikles teorierne sjældent synderligt og i visse tilfælde følges der end ikke op på teorierne. Dette er selvfølgelig en svaghed, men da den beskrevne del af bogen er så gennearbejdet opvejes dette problem. På den anden side kunne man også mene, at ikke al forskning skal rettes mod teori-dannelse, og at den deskriptive side – når den er så vel udført som i dette tilfælde – fungerer som en tilfredsstillende analyse af organiseringen af dagens danske sygehusvæsen.

Martin Bæk Carstensen

Kontorassistent, Sundhedsstaben, Århus Amt

Thomas Pedersen (red.)

Europa for folket?, Århus, Århus Universitetsforlag, 2002, 245 sider, 248 kr.

I 1997 ønskede Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark en Magtudredning, der bl.a. skulle »belyse (...) internationaliseringens konsekvenser for gennemsigtighed og synliggørelse af beslutninger, indflydelse og magt i samfundslivet«. Med denne formulering må man formode at en analyse af Danmarks forhold til EU er en af de centrale ideer bag Magtudredningen. Det kan derfor komme som en overraskelse, at der kun er udkommet én ud af i alt 80 publikationer specifikt omhandlende den demokratiske udfordring, der ligger i et medlemskab af EU. Godt nok behandles EU i forskellige sammenhænge af både Goul Andersen et al (1999), Jørgensen og Klausen (2002), Porsdam (2002), Blom-Hansen (2002), Mouritzen (2003), Damgaard (2003), Christensen (2003) og Blom-Hansen og Grønnegaard Christensen kommer i 2004 med en udgivelse. Men i publikationslisten kan kun findes én bog, hvis hovedsigte er en analyse af EU's påvirkning af dansk demokrati, nemlig øverstnævnte.

Allerede i forordet redegøres for ideen med bogen: »(...)antologien beskæftiger sig med en række aspekter af EU's demokratiproblem, som vi finder særligt betydningsfulde for EU-politikkens dagligdag, og som ikke er tilstrækkeligt godt be-

lyst i den eksisterende litteratur« (s. 9). Med andre ord ikke en særligt ambitiøs målsætning, som i bund og grund kun kræver, at bidragene skal handle om EU og dansk demokrati.

Redaktørens introduktion består i en gennemgang af nyere forskning på flere forskellige områder, bl.a. EU's institutionelle opbygning, en demokratiteoretisk diskussion, demokrati i en globaliseret verden, EU's demokratiske underskud og det danske demokratis tilstand. En broget blanding af emner, som redaktøren ikke formår at binde sammen til en interessant indledning, og som i øvrigt ikke har meget med de følgende kapitler at gøre.

Selvom bidragene ikke er opdelt i emner, kan tre afsnit udpeges: Medborgerskabsperspektivet, europaudvalgsperspektivet og forfatningsretsperspektivet.

Det første bidrag i samlingen af kapitler, der beskæftiger sig med medborgerskabsspørgsmålet, er Jørgen Goul Andersens undersøgelse af udviklingen i danskernes holdning til EU. Spørgsmålet er om billedet af danskerne som meget EU-skeptiske og fokuserende på de økonomiske gevinster ved medlemskab af EU, kan holde til en empirisk test.

Indledningsvis kommer en kortfattet men glimrende introduktion til den videnskabelige debat om demokratisk underskud i EU. Man kunne i øvrigt ønske sig denne indledning – med dens velskrevnehed og sans for relevans – udvidet og anvendt som bogens introduktion.

En analyse af et samfunds medborgerskabsniveau har to grundlæggende spørgsmål: Har borgerne mulighed for at påvirke samfundet og eliten og føler borgerne en sammenhørighed med andre borgere og det politiske fællesskab de er medlem af, i dette tilfælde EU? I tidligere dansk forskning har det helt overordnede fokus været på danskernes særlige forhold til EU, hvor især spørgsmålet om politisk mistillid har fyldt meget. I løbet af 90'erne har den internationale debat om medborgerskabsideen dog fået en del danske forskere til at undersøge danskernes følelse af medborgerskab, hvor Jørgen Goul Andersen og Johannes Andersen har stået som nogen af de fremmeste danske forskere på området.

Goul Andersen præsenterer flere interessante resultater:

Selvom danskerne stadig er tilbageholdende med at overgive beslutningskompetence til EU, er der sket en udvikling i motiverne for medlemskab af EU. Den økonomiske gevinst spiller ikke den samme alt overskyggende rolle, som den gjorde da danskerne meldte sig ind i EU. Faktisk kan danskerne ikke engang siges at tilhøre de skeptiske befolkninger, idet støtten til EU som politisk system er steget markant, hvorimod udviklingen er gået i modsat retning i de andre medlemslande. At danskerne var nogen af de største støtter af udvidelsen styrker heller ikke billedet af de nationalistiske danskere.

Danskerne hører dog til de mest skeptiske, når det kommer til demokrati i EU-systemet. Dette skyldes ikke en generel mistillid til politikere, da tilliden til de danske politikere og demokrati generelt ligger endog særdeles højt. Der er intet der tyder på at mistilliden til EU's politiske system kommer fra nationalistisk snævertsynethed, for selvom der er en sammenhæng mellem nationalisme og politisk mistillid, betyder det ikke, at alle der nyder mistillid til EU, er nationalister.

Selvom støtten til EU er steget markant over de seneste år, er følelsen af afmagt i forhold til EU's politikere og systemet generelt ikke mindsket. Der synes stadig at være en fornemmelse af manglende lydhørhed fra politikernes side.

Samlet peger analysen på – hvad Goul Andersen kalder – »en stille revolution« i danskernes holdning til EU.

Goul Andersens bidrag har mange styrker. Ud over at analysen viser en langt mere nuanceret beskrivelse af danskernes holdning til EU end den medierne præsenterer (selv samme medier har i øvrigt ikke viet dette bidrag megen interesse), er kapitlet præget af forskning af høj kvalitet, blandet med en pædagogisk sans ud over det sædvanlige. Goul Andersen står for det klart mest interessante bidrag i antologien.

Medborgerskabsspørgsmålet kan som nævnt ses fra flere vinkler. I sit bidrag undersøger Marlene Wind udviklingen fra statsborgerskab til unions-

borgerskab. At hævde at det nationale statsborgerskab er trådt i baggrunden til fordel for unionsborgerskabet ville være overdrevet. Men visse tendenser kan spores i den seneste tids udvikling mod EU-baserede rettigheder, såsom fri bevægelighed inden for EU's grænser og lige muligheder for sociale ydelser, hvad enten man er statsborger eller ej. Minimumskravet er såmænd en opholdstilladelse.

Artiklens hovedargument er at medlemslandene har bevæget sig over i et post-nationalt rum, hvor medlemsstaterne delvist har overgivet muligheden for at skabe autoritative love til en fælles myndighed, og at EU-domstolen har været den primære motor bag udviklingen. Gennem sine til tider kontroversielle domme, har EU-domstolen konstant skubbet i retningen af et omfattende sæt EU-rettigheder fælles for alle unionsborgere. Fra start af var det de nationale regeringer som krævede oprettelsen af en fælles domstol til håndhævelse af de følgende traktater, men at EU-domstolen tog denne opgave seriøst kom bag på de fleste politikere. Ifølge Wind repræsenterer politikere de konservative kræfter, der ikke ønsker at udvikle borgernes rettigheder af frygt for at miste national suverænitet. Man kunne så undres over, at flertallet af de europæiske politikere støtter den fortsatte udbygning af EU's beføjelser. Måske kan politikernes tilbageholdenhed forklares med domstolens demokratiske position, men mere om det senere.

Politikernes tilbageholdenhed kan også synes forståeligt i det perspektiv, at statsborgerskabsbegrebet har ændret sig så radikalt så hurtigt. Tidligere var rettighederne forbeholdt personer der tilhørte et afgrænset fællesskab og var så heldige at bo i et demokrati, men EU's hurtige udvikling har medført at nationalstaterne så at sige ikke længere er herrer i eget hus. Dette er et hårdt slag mod den traditionelle opfattelse af en stat, og en udvikling, der er værd at bemærke.

Som nævnt forklarer Wind denne udvikling mod unionsborgerskab med EU-domstolens ekspansive fortolkningsstil. Et eksempel er alle EU-borgeres ret til fri bevægelighed inden for unionens grænser. Tidligere har denne ret været reserveret personer under kategorien »økonomisk aktive«, men med en række domme er denne kategori ble-

vet omformet til at gælde alle arbejdssøgende. Man behøver altså ikke længere være en umiddelbar økonomisk gevinst for modtagerlandet. EU-borgeren har udviklet sig fra »Produktionsfaktor til EU borger« (p. 203).

Hvilke konsekvenser har den ekspansive fortolkningsstil EU-domstolen har anvendt i en række sager så for spørgsmålet om demokratisering af EU? Wind indtager den holdning, at de rettigheder EU-domstolen har skabt kommer af folkelig utilfredshed med EU-lovgivningen, og at EU-domstolen har indgået en »effektiv alliance med borgerne i medlemslandene (...) som over tid betød, at borgerne kom til at stå som de reelle vogtere af den markedsliberalisering, som medlemslandene havde igangsat«. Denne antagelse synes at være noget af en tilsnigelse. Wind glemmer helt, at EU-befolkningerne er en noget broget skare, der ikke alle kæmper mod politikerne for at opnå yderligere rettigheder, og at interessen for EU-spørgsmål er alarmerende lav blandt EU-borgerne. Det er vel nærmere Domstolen alene, der står med ansvaret for det omfattende rettighedssæt. Og så kan man spørge sig selv, hvem der har mest demokratisk legitimitet: De valgte politikere eller EU-domstolen? Der bør sættes et stort spørgsmålstegn ved, hvorvidt EU-domstolen som magtfuld institution afhjælper EU's demokratiske underskud.

Wind bidrager dog stadig med en velstruktureret og original vinkel på medborgerskabsspørgsmålet, selvom man godt kan sætte spørgsmålstegn ved den optimistiske vurdering af EU-domstolens demokratiserende effekt.

Bogens medborgerskabsperspektiv afsluttes med et kapitel af Phillip Schmitter, der præsenterer en række reformforslag, som kan styrke udviklingen af et europæisk medborgerskab. Man kan godt undre sig over, hvad disse »visionære tanker« (s. 216) gør i en bog om EU's påvirkning af dansk demokrati. For det første handler bidraget på ingen måde om Danmark (Danmark nævnes end ikke), for det andet er det svært at se, hvad ideen med at bringe artiklen er. Man kunne spørge sig selv, om det ikke er vigtigere med en tilbunds-gående analyse af dansk demokratis tilstand i en internationaliseret verden, frem for en amerikansk politologs forslag til et bedre EU.

Fire af artiklerne søger at dække den påvirkning EU har på den parlamentariske kontrol, i alle tre tilfælde med Europaudvalget som eksempel. I sit bidrag undersøger Hans Hegeland, hvordan EU-medlemskab påvirker parlamenternes rolle, og konkluderer at Europaudvalget har fået større indsigt i udenrigspolitiske sager, som ellers tidligere har været præget af stor hemmeligholdelse. Også Peder Riis bekræfter at kontrollen med regeringen har ændret form. Et tredje kapitel af Ronald Holzhacker søger at lave en komparativ undersøgelse af Europaudvalget i fem lande, nemlig Tyskland, Holland, Storbritannien og Danmark. Konklusionen er, at den magt parlamenterne har mistet til EU kun i ringe grad er erstattet ved Europaudvalgenes kontrol af regeringerne.

Der er to grundlæggende problemer ved den del af bogen, der undersøger Europaudvalgets ændrede rolle. For det første er der i alle tre kapitler overlap i den information man modtager, da alle kapitler f.eks. nævner udvalgets besvær med at få rettidig information fra regering og Kommissionen; og udvalgets grundlæggende kompetence i forhold til regeringen. Faglig enighed vidner om en høj grad af sandsynlighed for påstandenes holdbarhed, men spørgsmålet er hvor megen ny forskning der her præsenteres.

For det andet er det udtryk for koordinations- eller planlægningsproblemer, at man overhovedet bringer tre bidrag om Europaudvalget. Måske har Magtudredningens ledelse følt et pres for en hurtig indfrielse af forventningerne om en analyse af EU's indflydelse på dansk demokrati. Men denne del af bogen kunne uden problemer have været indarbejdet i et enkelt kapitel af en anden af Magtudredningens bog, der specifikt omhandler Europaudvalget (Jensen, 2003). Hvis de tre kapitler om Europaudvalget var udeladt, kunne man have brugt mere plads på forfatningsretsperspektivet, der fortjener ligeså megen opmærksomhed i en analyse af EU's demokratiske underskud.

Bogens forfatningsretlige del består i et enkelt bidrag af Henning Koch, hvori det undersøges hvilken forfatningsmæssig konstruktion EU er bygget op om.

Som det er fremgået ovenfor er undertegnede ikke videre tilfreds med redaktørens arbejde. Dette hæn-

ger sammen med et alt for højt antal artikler uden klart fokus og struktur. Yderligere er bogens introduktion under al kritik for selv samme uklarhed. Redaktøren må stå med hovedansvaret for en bog der i selve sit formål er alt for uambitiøs, specielt fordi emnet står så centralt i Magtudredningen.

Som tidligere nævnt er Thomas Pedersens bog den eneste der specifikt omhandler EU's påvirkning af dansk demokrati, et emne der står centralt i forståelsen af nutidens og fremtidens demokrati i Danmark. At bogen så er præget – både i sigte og i flertallet af kapitlerne – af mangel på både struktur, interessante resultater (ud over Goul Andersens bidrag) og et ordentligt redaktionsarbejde, giver Magtudredningens samlede arbejde en grundlæggende mangel. Der savnes stadig en samlet dansk analyse af EU's betydning for det nationale demokrati.

Martin Bæk Carstensen
Sundhedsstaben, Århus Amt

Litteratur

- Blom-Hansen, Jens (2003) *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*, Århus, Magtudredningen
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegaard Christensen (2004) *Den europæiske forbindelse*, Århus, Magtudredningen
- Christensen, Jens Peter (2003) *Domstolene – den tredje statsmagt*, Århus, Magtudredningen
- Damgaard, Erik (2003), *Folkets styre*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Goul Andersen, Jørgen (et. al.) (1999), *Den demokratiske udfordring*, København, Hans Reitzels Forlag
- Jensen, Henrik (2003) *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Jørgensen, Torben og Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002), *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Mouritzen, Hans (red.) (2003), *Er vi så forbeholdne?*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Porsdam, Helle (2002) *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*, Århus, Magtudredningen

Ny bog med politiske citater og tekster

Peter Nedergaard

Politik er som at ride på en tiger

Citater og tekster om politik på dansk og engelsk

Politiske citater fra Konrad Adenauer til Jeppe Aakjær.
Fra Aristoteles til Anders Fogh Rasmussen

518 sider – 390 kr.

Kan bestilles på www.Underskoven.dk

Privatforlaget www.underskoven.dk

*»Det politiske Danmark har fået en citat-Bibel,
som vil blive stående i årene fremover.«
www.Altinget.dk*

Roller der rykker

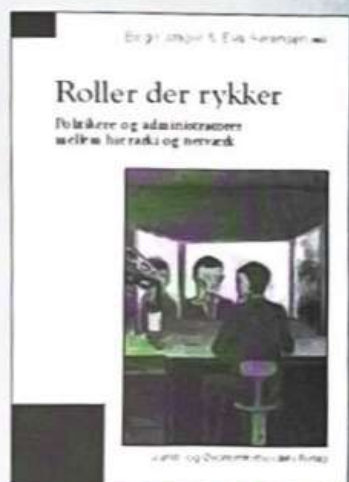
Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk

Af Birgit Jæger & Eva Sørensen (red.)

Netværkssamfundet er over os. Det har en række konsekvenser for det politiske systems indretning og måde at fungere på og dermed også for det at være politiker og administrator. Den massive reformbølge, der i de senere år har skyllet ind over den offentlige sektor, kan ses som et centralt element i udviklingen af en ny form for styring, der kan sammenfattes i betegnelsen netværksstyring.

Bogen sætter fokus på, hvordan netværksstyringen udfordrer traditionelle politiker- og administratorroller, hvordan politikere og administratorer i stat og kommuner håndterer denne udfordring, og hvordan deres håndtering påvirker mulighederne for at tilvejebringe en effektiv og demokratisk samfundsstyring.

Bogen er et bidrag til forskningsprojektet Roller der rykker: Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk, hvor det overordnede spørgsmål er, hvordan udvikling af styreform og teknologi påvirker administratorernes og politikernes rolle.



1. udgave 2004
304 sider – hæftet
Pris: kr. 375,00 (inkl. moms)



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Lyngbyvej 17 · Postboks 2702 · 2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00 · Fax 39 13 55 55 · e-mail forlag@djoef.dk