

Anmeldelser

**Peter Bundesen, Lars Skov Henriksen
Anja Jørgensen:
Filantropi, Selvhjælp og interesseorganisering
Frivillige organisationer i dansk
Socialpolitik 1849-1990'erne.**

Odense: Odense Universitetsforlag. 448pp., 350,-kr.

I de senere år er der udgivet en hel del fremstillinger, der i antologiens form beskæftiger sig med de frivillige organisationer over en bred kam. Man kunne her frygte en gentagelse af materiale og synspunkter, men selv om bogen slutter sig til denne forskningstradition, er fokus rettet mod et enkelt politikområde, nemlig socialpolitikken. Der findes som bekendt en lang række frivillige organisationer i Danmark, og det er en udmærket ide at få disse analyseret inden for separate politikområder, idet der er betydelige variationer i den rolle de spiller, og de typer af opgaver, som de løfter.

På baggrund af en gennemgang af centrale danske studier af de frivillige organisationers virke søges i indledningen opstillet en mere udbygget analyseramme. I denne forbindelse reflekteres over de forskellige typologier for organisationers underliggende styringsprincipper (selvhjælp, filantropi og interesse), der antages at have været udbredt i skiftende grad i den undersøgte periode. Ligeledes reflekteres over, hvor tæt en kontakt der opretholdes til det offentlige, samt hvordan frivilligt arbejde finansieres og kontrolleres.

Efter det indledende kapitel om metode og teoretiske tilgange til studiet af frivillige organisationer behandles i tre store blokke – gennem en serie af case-studier – de såkaldt gensidige selvhjælpsorganisationer (der dog kun indeholder et enkelt kapitel om de hedengangne sygekasser), de filantropiske organisationer (herunder Kirkens Korshær og Blå Kors og Mødrehjælpen) samt de medlemsbaserede interesseorganisationer (bl.a. Ældresagen og organisationen SIND). Naturligvis dækkes ikke hele det store spek-

trum af organisationer, men væsentlige foreninger er taget med og giver et indtryk af bredden i organisationslandskabet, og de meget forskellige socialpolitiske problemer, som de må håndtere.

Det er vanskeligt at fremhæve enkelte case-studier på andres bekostning. Det må i nogen grad bero på ens forhåndskendskab til de forskellige organisationer. Der er dog i alle tilfælde tale om mange velskrevne og interessante kapitler, der i alle tilfælde støtter sig til eksisterende forskning.

Formålet med bogen er generelt at kortlægge kontinuitet og brud i de frivillige organisationers rolle ved udviklingen af socialpolitikken over de sidste 150 år, d.v.s. fra det tidspunkt vi fik Grundloven og foreningsfriheden. Centrale spørgsmål bliver derfor, hvor meget disse organisationer er indgået i en form for arbejdsdeling med den velfærdsstat, der samtidig har udviklet sig, og hvorvidt de enkelte organisationer har særlige kvalitative egenskaber, der relativt uafhængigt af deres kontekst, har befordret bestemte former for opgavevaretagelse. Disse to spørgsmål behandles ud fra det perspektiv, at der ikke nødvendigvis er nogen konflikt imellem privat og offentlig opgavevaretagelse.

De væsentligste resultater præsenteres i de to afsluttende kapitler, hvor det første (kap. 13) primært beskæftiger sig med organisationerne i en samfundsmæssig kontekst, mens det sidste (kap. 14) i første række interesserer sig for organisationernes individuelle udviklingskapacitet. Vi bliver m.a.o. præsenteret for en konfrontation mellem et strukturperspektiv og et aktørperspektiv. De leverer sammen en syntese til forståelse af socialpolitikken frivillige organisationer. Det er her en vigtig pointe, at frivillige organisationer og frivilligt arbejde har gennemgået forskellige stadier. Meget frivilligt organisationsarbejde havde i begyndelsen af perioden karakter af selvhjælp, mens nye træk af filantropi kommer til senere, hvilket dog ikke betød, at de enkelte organisationsformer forsvandt. De tilpassede sig nye typer af arbejdsdeling

mellem de private initiativer indbyrdes, og mellem de private og offentlige former for social indsats. Staten kommer derfor i løbet af det sidste århundrede til at spille en stadig mere central rolle, der efterhånden relativiserer det private bidrag. Men forfatterne konstaterer, at de sociale frivillige organisationer »genopdages« fra 1980'erne, hvorved de offentlige kasser skal aflastes. Der er visse tendenser til såkaldt kolonisering af de frivillige organisationer fra statsmagtens side i denne periode, men tendensen er ikke entydig.

I det afsluttende kapitel vendes perspektivet som sagt om, og der bliver bedre plads til en sammenfatning af de forskellige kapitler om de enkelte organisationer. Der bliver også bedre plads til en forståelse af organisationerne, som medlems- og interessebaserede, hvilket manglede i gennemgangen af de større historiske linjer. Det er imidlertid strukturperspektivet, der sætter de frivillige organisationer ind i en historisk og samfundsmæssig ramme, som er bedst udviklet, og som forfatterne også læner sig op af i deres forklaringer. At begge perspektiver er brugbare er hævet oven enhver tvivl, men i hvilke sammenhænge, til hvilke tider og i hvilke organisationer, forklaringsmodellerne holder vand vil altid være åben for diskussion.

Det er et nyttigt værk, vi her stifter bekendtskab med. Dog skal forfatterne ikke slippe for nogle lidt mere kritiske kommentarer. Det kan således undre, at interesseorganiseringsperspektivet ikke er stærkere udviklet. Ganske vist tildeles det vægt i den velfærdsstatlige periode, som vi efter min vurdering stadig må finde os i (!), men ellers glider det i baggrunden. Det har vel i større eller mindre omfang manifesteret sig hele tiden. Forfatterne kunne have trukket på forskning om netop interesseorganisationer – i Danmark og i udlandet. Problemet er her, at der trækkes et alt for skarpt skel mellem interessebaserede organisationer og de andre. De frivillige organisationer opfattes som stiftet ad frivillighedens vej, værende non-profit orienterede, baseret på frivilligt medlemskab og præget af et element af frivilligt organisationsarbejde.

Men efter disse kriterier ville også arbejdsmarkedets og erhvervslivets organisationer jo i meget udstrækning netop også være frivillige. At de ikke er med her er i orden, al den stund de ikke i væsentlig grad gør sig gældende i socialpolitikken mere snævert set, men forfatterne afstår helt og aldeles fra at trække på forskning fra en større fond af viden om (frivillige) interesseorganisationer, hvilket på nogle punkter kun-

ne have styrket de præsenterede argumenter, og på andre punkter have udfordret dem. Men det er et generelt problem ved meget af forskningen i frivillige organisationer i Danmark og internationalt i de senere år. Den afsondrer sig fra bredere erkendelser og dyrker sine egne nicher. Det må derfor være en helt central opgave for studiet af frivillige organisationer at forbinde dette med andre forskningstraditioner.

Karsten Ronit, lektor, Ph.D.

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Ove K Pedersen (red.):

EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2002, 354 sider.

I 2001 udkom Bengt Jacobsson, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (red.): »Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger« (DJØF-Forlag). Nu foreligger den anden bog om EU og dets konsekvenser for de nationale politiske og især administrative institutioner. Den er blevet til inden for rammerne af projektet om europæiseringen af den nationale administration samt DemokratiProjektet finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Hvor den første bog sammenlignede de nordiske lande, hvis politik er forskellig med hensyn til timing, former og indhold, er denne bog primært rettet mod den danske centraladministration. Det skal forstås bredt, for selv om administrationen står i centrum for analysen, er det en væsentlig pointe, at dens tilpasning til og deltagelse i EU-samarbejdet ikke kan forstås, uden at man samtidig inddrager på den ene side det parlamentariske system, på den anden side den private sektor, altså i denne sammenhæng interesseorganisationerne.

Bogens analyser tager udgangspunkt i en sontring mellem de demokratiske og politiske idealer og praksis for, hvordan politisk myndighed faktisk er blevet udøvet. I begge tilfælde er fokus rettet mod samspillet mellem den danske deltagelse i EU og etableringen af det indre marked, som har fundet sted siden midten af 1980'erne.

Den første problemstilling bliver taget op til analyse i tre kapitler. Christian Frankel skriver om fællesskabets markedsdannelse, Erik Højbjerg og Dorthe Pedersen om det danske koordinationsystem, mens An-

ders Esmark slutter denne del af bogen af med et kapitel om den åbne proces. Der er tale om en form for teoretisk syntese, som har det formål at præsentere en analytisk tilgang til studiet af transnationalisering, som det hedder i bogen. Ved en åben proces forstår Esmark, at samarbejdet i EU følger visse på forhånd fastlagte procedurer, men proceduren tillader samtidig, at der undervejs i processen kan skabes nye procedurer, som regulerer samspillet mellem EU-systemets aktører.

Den anden del af bogen beskæftiger sig som nævnt med praksis. Ove K. Pedersen har selv skrevet en analyse af koordinationssystemet, som ikke er uden overlapninger med projektets nordiske bog, mens Anders Esmark og Erik Højbjerg skriver om henholdsvis tilrettelæggelsen af EU-arbejdet i Erhvervsministeriet og om tilblivelsen af forordningen for frivillig miljøstyring og miljørevision. Denne del af bogen rummer desuden igen et mere syntesepræget kapitel (af redaktøren), som præsenterer nogle teser om den administrative og demokratiske udvikling inden for EU-området.

Bogen har som helhed betydelige styrker. Den er meget grundig i sine analyser. Samtidig er der ny indsigt. Det gælder f.eks. i understregningen af, hvordan samarbejdet udviklede sig i et tæt samspil mellem offentlige og private aktører. Inddragelsen af hele standardiseringsområdet er i så henseende forbilledlig.

En anden kvalitet er bogens udnyttelse af et omfattende og mangfoldigt kildemateriale. Det spænder fra resultaterne af en embedsmandssurvey over interviews til udnyttelse af skriftligt kildemateriale fra centraladministrationen. Specielt Anders Esmarks analyse af Erhvervsministeriet og Erik Højbjergs analyse af EMAS-sagen og Miljø- og Energiministeriet er både grundige og kompetente analyser, som bidrager til en kvalificeret belysning af beslutnings- og arbejdsgange i dansk centraladministration. Og selv om vinklen er europæisk, er det temmelig sikkert, at vi her får præsenteret analyser, der rækker langt ud over EU-sammenhængen.

Andre dele af bogens analyser er også gode, men rejser samtidig en række kritiske indvendinger og væk-

ker ikke mindst til debat. Erik Højbjerg og Dorte Pedersen har således utvivlsomt rigtig godt fat i koordinationssystemets tilblivelse, udvikling og funktion. På tilsvarende måde er der solidt gods i Frankels analyse af stadierne i udviklingen af det indre marked, og det er en fortrinlig idé at trække tråde tilbage fra det indre marked til fællesmarkedets tilblivelse. Der er heller ingen indvendinger mod inddragelsen af standardiseringsarbejdet som en væsentlig del af denne analyse. Derimod er det svært at se det frugtbare i sondringen mellem på den ene side idéaspektet og praksisaspektet. Det fungerer ikke godt, og grunden er såmænd den simple, at bogen fortrinsvis handler om praksis. Samtidig leder sondringen ind i mellem alvorligt forfatterne på afveje. Det gælder f.eks. i analysen af koordinationssystemet og den parlamentariske høringsprocedure. Læseren får på intet tidspunkt farten af, at dette handlede om politik, og at medlemskabet af og deltagelsen i EF og EU stedse har været kontroversielt hertilands. Uden denne jordnære erkendelse er det svært at forstå såvel det, der er sket som det, der ikke skete på dette område.

Det leder frem til en anden kombination af ros og ris. Der er tale om en antologi. Forskningsantologier er som bøger ofte problematiske, for de hænger altså ikke altid sammen. Det gælder blot ikke her. Bogen er velredigeret, den er skrevet på et lydfrit dansk, og fremstillingen er gennemskrevet fra første til sidste side. Men der er også brugt mange, efter anmelderens smag alt for mange, ord. Meget kunne have været skrevet kortere. Det gælder ikke mindst den første del af bogen, hvor ordene i for høj grad har revet forfatterne med sig. Det leder til endnu et problem: Forfatterne og deres redaktør holder af at sondre og sondre og også af at sætte problemerne på begreber. Begge dele tenderer til at sløre, for de mange sondringer og teser er svære at få hold på, og mange af begreberne viser sig ved en let eftertanke at være løse i fugerne. Men det tager ikke værdien fra bogen, og det frakender ikke redaktør og forfattere ros. De har bidraget med kvalificeret viden om Danmark og EU.

Professor Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

NY SERIE

Økonomiens Konger

Redigeret af professor Jesper Jespersen, RUC

John Maynard Keynes

Den makroøkonomiske teoris oprindelse
og udvikling
af *Jesper Jespersen*

John Kenneth Galbraith

Et biografisk essay
af *Henning Gottlieb*

David Ricardo

Vækst, udenrigshandel og jordrente
af *Hector Estrup*

Milton Friedman

En pragmatisk revolutionær
af *Lars Christensen*

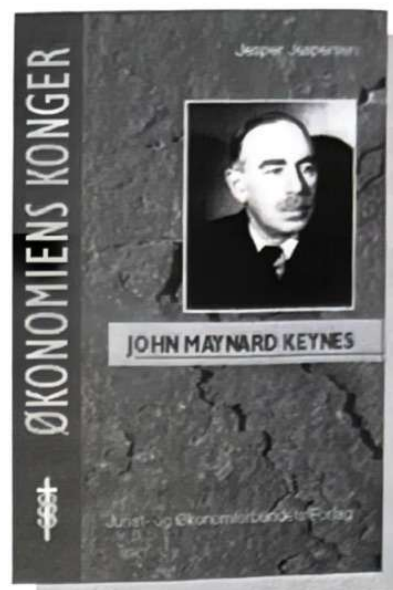
Udkommer forår 2003

Adam Smith

af *Peter Kurrild-Klitgaard*

Karl Marx

af *Hans Aage*



Kr. 150,- pr. stk.



Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Tlf. 39 13 55 00 · e-mail fl@djoeef.dk · www.djoeef-forlag.dk