

Boganmeldelser

Tim Knudsen (red.):

Regering og embedsmænd.

Om magt og demokrati i staten

Systime, 2000, 397 sider, 295 kr.

En gruppe danske politologer har sammen skrevet en omfattende bog om det danske regerings- og forvaltningsapparat og i høj grad også om de politikere og embedsmænd, som tilsammen bemande det. Der er med et par undtagelser tale om en meget beskrivende behandling af emnet, og bogen kan dermed bidrage med omfattende faktuel information om, hvordan regering og centraladministration tager sig ud og fungerer. Det er samtidig en beskrivelse, som i betydeligt omfang har historisk perspektiv.

Den historiske perspektivering kommer i særlig grad frem i redaktørens indledende kapitel om magt og demokrati i regering og centraladministration, og i de mange kapitler, som Tim Knudsen selv har skrevet. Det særlige ved denne antologi er nemlig, at redaktøren selv har skrevet ikke mindre end ni af bogens i alt 17 kapitler. Det er samtidig karakteristisk, at netop disse kapitler i udpræget grad kombinerer den beskrivende analyse med en konsekvent historisk perspektivering. Det går igen i de andre bidrag til bogen. Men hvor nogle af bidragsyderne, f.eks. Hanne Nexø Jensen og Pernille Lind Olsen om udviklingen i rekrutterings- og karrieremønstre for ministeriernes topembedsmænd og Peter Munk Christiansen og Nils Chr. Sidenius om interesseorganisationerne og centraladministrationen i meget udpræget grad også følger det historiske spor, der er lagt af redaktøren, gælder det i mindre udpræget grad f.eks. Lotte Jensens kapitel om Finansministeriet.

De kapitler, som Tim Knudsen selv har skrevet, trækker i høj grad på den omfattende historiske viden og dokumentation, som han har samlet sammen og udnyttet i sine publikationer om forvaltningshistoriske emner. Det er samtidig et perspektiv, hvor Knudsen lægger vægt på og har held med at sammenkoble på den ene side den politisk-parlamentariske udvikling

og på den anden side udviklingen i centraladministrationens organisation, personalepolitik og virkemåde. Man får på den måde understreget, hvad der alt for ofte overses, i hvilken grad det giver den politologiske analyse en ekstra dimension, når der som her konsekvent anlægges i historisk perspektiv. Det gælder f.eks. hans behandling af overgangen fra autoritært styre til parlamentarisk demokrati i begyndelsen af det 20. århundrede, og de konsekvenser det havde på kort og langt sigt for centraladministrationens bemanding af de øverste poster og for forholdet mellem ministre og embedsmænd. Det samme gør sig gældende, når han understreger den særlige danske form for konsensus-parlamentarisme, og når han gennemgår dels Statsministeriets udvikling dels udviklingen i selve regeringsarbejdet.

Det er imidlertid også her Knudsens svaghed og uheld viser sig. Han har ganske vist mange gode idéer, når han analytisk diskuterer dette eller hint problem, men det karakteriserer hans analyser, at de nok er indfaldsrige, men at de derfor også kan virke impulsive. Samtidig karakteriserer det dem, at de nok har historisk perspektiv, hvad der er deres store styrke, men at det kan gå ud over deres forankring i politologisk teori og litteratur. To eksempler kan illustrere problemet og dets konsekvenser.

Knudsen har som nævnt med rette fat i konsensuskulturen i dansk parlamentarisme og dens konsekvenser for den danske centraladministration. Men han gør i forlængelse heraf gældende at "det forhold, at Danmark i international sammenhæng har udlagt usædvanligt mange opgaver og kompetencer til kommunal opgaveløsning, at mange politiske konflikter snarere end at blive partimodsætninger, transmitteres til modsætninger mellem stat og kommuner, hvor politikere kan stå sammen ofte på tværs af partilinjer i en modsætning mellem stat og kommuner." Det er et indholdsmæssigt (og sprogligt) indviklet ræsonnement. Men hvad er egentlig den helt præcise tankegang? Hvoraf udspringer det teoretisk? Og hvilke empiriske iagttagelser bygger det på?

Det andet eksempel er en af Knudsens kæpheste: Ministrene er indsigtsmæssigt ilde rustet til at varetage deres høje embeder, og det står endog værre til end i gamle dage, hvor ministrene ofte havde faglig indsigt, ja, som i andre autoritære regimer og nutidens Frankrig oprindeligt var embedsmænd. Lagttagelsen er solid nok, men spørgsmålet er, som man siger i Jylland: Å' hva' så? For hvad er det for krav, som en politiker, der bliver minister, skal honorere? Hvad er det, der betinger, om han eller hun klarer sig mere eller mindre godt? Ja, en af udfordringerne er selvsagt informationsasymmetrien, men det er ikke kun et fagligt-sektorspecifikt problem. Den gør sig også gældende i andre henseender, hvor den professionelle politiker uden ressortspecifik viden og embedsmandens træning i bureaukrati og ledelse har aktiver, som en nostalgi efter for længst svundne tider ikke matcher.

Også blandt de øvrige bidrag er der læseværdige bidrag. Lotte Jensens karske præsentation af Finansministeriet i dets nutidige macho-skal er lang, men fornøjelig læsning. Hun tegner efter denne anmelders begreber et ganske præcist billede af denne imponante organisation og den ånd, der i nogen tid har behersket den. Kapitlet er faktisk underbygget og samtidig en praktisk demonstration af, at analysen vinder ved en eksplicit teoretisk fundering. Nexø Jensen har om Justitsministeriet skrevet et kapitel, der i sigte minder utroligt meget om Lotte Jensens. Også det er veldokumenteret, meget informativt og dermed læseværdigt, men det mangler noget af den friskhed og provokationsglæde, som gennemsyrrer kapitlet om Finansministeriet.

Der er andre gode bidrag til bogen. Christiansen og Sidenius på en gang opdaterer og tilbagedaterer vores viden om samspillet mellem organisationer og centraladministration. Også her bliver det demonstreret, hvor udbyttegivende det er at give den politologiske analyse historisk perspektiv. Samtidig bidrager kapitlet til nuancering af en faglig diskussion, som har haft det med at køre ad forudlagte spor.

Bogens styrke er den faktuelle viden, som den opdaterer og i betydeligt omfang giver historisk perspektiv. Ud fra den vinkel er der sluppet en flue ind i flasken, idet Martin Marcussen i sit bidrag om internationaliseringen har valgt at fokusere »på noget så dif-fust som spørgsmålet om, hvorvidt internationalisering har en indflydelse på, hvorfra embedsmændene får inspiration til deres daglige arbejde (idédimensio-

nen), og på hvorledes embedsmændene definerer deres egne roller og tilhørsforhold (identitetsdimensio-nen).« Den problemstilling kan være frugtbar nok, men den stiller store krav til analysen, og sådan som Marcussen her argumenterer, er det svært at se, at han kan slippe fra nogle af de simple dokumentations- og sandsynliggørelseskrav, som ellers gælder inden for faget. De er heller ikke uløselige, for hvis han har ret i sin påstand om en internationalisering af tankemønstrene hos Finansministeriets embedsmænd, og hvis han yderligere har ret i, at den fører til isomorfi, må han også kunne påvise den i den førte politik. Og i hvilket omfang kan han det? For at besvare det spørgsmål, må man ty til gængs empirisk teknik.

Bogen har som helhed sine styrker. Den lider imidlertid under fraværet af en fast redaktionel hånd. Knudsens egne bidrag kunne således tilsammen og hver for sig have vundet gevaldig ved en redaktion, der havde konfronteret ham med krav til omfang, balance, undgåelse af alt for mange gentagelser plus generende trykfejl. Og det er desværre, redaktør Knudsen, et generelt problem, at alt for meget synes at have været overladt til de enkelte forfattere.

Professor Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Flemming Ibsen & Steen Scheuer (red.):
Septemberforliget og det 21. århundrede
Historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer
Jurist- og Økonomforbundets Forlag
København 2000, 160 sider, 175 kr.

Septemberforliget har for lidt over et år siden fejret 100-års jubilæum, hvad der også i forskerkredse har været anledning til at stoppe op og vurdere betydningen af denne »arbejdsmarkedets grundlov«. Bogen er resultatet af en konference, der har orienteret sig mod tre problemområder, nemlig Septemberforligets historiske rødder, Septemberforliget i skandinavisk tværlys samt Septemberforliget i fremtiden. Bogens i alt 9 bidrag beskæftiger sig med disse temaer samt et par stykker flere og trækker på erkendelser fra flere dele af samfundsvidenskaben og fra forskere fra Danmark og de øvrige nordiske lande.

På denne baggrund er det vanskeligt at udforme en sammenfatning eller en syntese, og dette forsøg gøres da heller ikke. Væsentlige pointer i fremstillingen er

dog, at Septemberforliget mellem de organiserede arbejdsgivere og lønmodtagere var en milepæl i reguleringen af arbejdsmarkedet og i opbygningen af det danske samfund; at det også på baggrund af danske erfaringer er tvivlsomt om der i dag eksisterer en særskilt arbejdsmarkedsmodel i Norden; at septemberforliget og dets efterfølgere kræver mere end blot reaktive strategier og små ad-hoc prægede tilpasninger, men må imødesee større ændringer og ikke mindst på baggrund af udfordringerne fra den stigende internationalisering. Alle disse spørgsmål diskuteres interessant og indsigtfuldt, men til tider også indforstået.

Det skinner tydeligt igennem, at bogen er et produkt af en forskningskonference, og at opgaven i første række har været at bringe bidragene ud til en større kreds hurtigt. F.eks. kunne det hele være præsenteret i en mere overskuelig og formidlet form, uden at der her tænkes på at sikre en masseudbredelse gennem tillidsmandskurser. Også for et forskerpublikum er det således svært at se, hvad der – udover naturligvis Septemberforliget – for alvor binder de enkelte bidrag sammen. Sagen har tilsyneladende været at få optrykt, mere end redigeret konferencens papirer. Enkelte bidrag, som f.eks. Henning Jørgensens indledningskapitel er da interessant i sig selv, og der er meget interessant stof i det hele taget, men redaktionen af bogen er svag, hvilket også slår igennem på den tekniske plan. Ét bidrag fylder en hel fjerdedel af bogen, der anvendes forskellige referenceprincipper, afsnit er nummererede i nogle kapitler, men ikke i andre osv., osv. Det er ofte et hestearbejde at redigere en bog, men i dette tilfælde synes redaktørerne ikke at have lagt tilstrækkelig energi i en ellers spændende opgave.

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

Klavs Lindeneg
Frihed, lighed og effektivitet?
Akademisk Forlag, 2000, 188 sider, 278 kr.

I mere end én forstand har anmelderen her fået en usædvanlig bog i hånden. For det første er der tale om et forsøg på at formidle en af mere abstrakte dele af økonomisk teori – nemlig velfærdsteorien. Emnet er altså økonomernes bidrag til at opfylde drømmen om et retfærdigt samfund med størst mulig lykke til alle mennesker. Det er et ambitiøst mål, som sædvanligvis

søges nået gennem vanskeligt tilgængelige matematiske ræsonnementer.

Så forfatteren er derfor ude i et vanskeligt formidlingsærinde, som han ifølge forordet blandt andet blev inspireret til gennem samtaler med en række borddamer, der – når snakken faldt på velfærdsstatspolitik – alle på et tidspunkt spurgte: »Hvad er meningen med det hele?«. Målgruppen for bogen er således bredere end fagøkonomernes kreds og omfatter »den interesserede akademiske læser« i almindelighed.

Alle medlemmer af denne målgruppe læser ikke formler med samme lethed, som de bladrer i den daglige avis. Forståelsesbarrieren er søgt overvundet ved at opdele bogens kapitler 2-6 i to spor. De matematiske beviser er placeret i det ene spor (*-sporet) og en »læse-let-tekst« med mere eller mindre snurrige eksempler i det andet spor. Så skulle alle kunne komme igennem – også nærværende anmelder, der tog den for ham hurtigste vej uden om de sære symboler og derfor ikke skal knytte kommentarer til de *-mærkede dele af kapitlerne 2-6.

Bogen er også usædvanlig i en anden forstand. Forfatteren har ikke blot som mål at formidle den abstrakte velfærdsteori på en letfattelig måde. Han vil også drage konsekvensen af velfærdsteoriens analyser for den praktiske indretning af det danske samfund. Bogen er altså et forsøg i genren *social ingeniørkunst* – og det i den store stil, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor.

Men først nogle få ord om bogen opbygning. Indledningen præsenterer bogens hovedspørgsmål om, »hvordan de grundlæggende økonomiske spilleregler i et samfund (Danmark, EU, verdenssamfundet) skal indrettes, hvis målsætningerne om frihed, lighed og effektivitet skal realiseres?«. Her sættes *lighed* lig med »et misundelsesfrit resultat af den økonomiske aktivitet«; *frihed* betyder, at enhver har vetoret om ændringer, der stiller en selv ringere« og *effektivitet* – eller *broderskab* – betyder »en udnyttelse af samfundets ressourcer, så ingen kan stilles bedre uden at andre samtidig stilles ringere«.

Herefter følger bogens teoretiske kapitler. Først giver kapitel 2 en veloplagt introduktion til hovedbegreber i moderne velfærdsteori. Herefter udbygger kapitel 3 indholdet i de centrale begreber om frihed, lighed og

effektivitet/broderskab, medens kapitel 4 og 5 demonstrerer at disse målsætninger i princippet kan opfyldes både i en planøkonomi og en markedsøkonomi (liberal økonomi). De fleste – også ældre – fagøkonomer kan formentlig ikke genkende til dette fundamentale resultat fra velfærdsteorien. Næste trin i valget mellem de to systemer – plan eller marked – er derfor at blive overbevist om, at en central planmyndighed aldrig vil komme til at råde over al den information om aktørpræferencer og produktionsmuligheder, som skal til for at sikre, at et optimum faktisk realiseres. Markedet – altså prismekanismen – er simpelthen en smartere løsning. Dette gælder dog umiddelbart kun, hvis der ikke optræder *markedsfejl* i form af kollektive goder (det samme gode kan nydes af flere personer, f.eks. gadebelysning), eksternaliteter (den ens forbrug påvirker den andens velfærd, f.eks. ved rygning) og stigende skalaafkast (flere sammen rejser oftest billigere). Som forfatteren demonstrerer har nogle af disse problemer dog fundet løsninger inden for moderne velfærdsteori. Tilbage er dog problemet med, at opnåelse af optimum også i markedsøkonomien stiller ganske store krav til information, men nu hos den enkelte aktør og ikke hos staten.

Dette problem søges løst i kapitel 6, der opstiller en model for en dynamisk markedsøkonomi og viser, at informationskravene slækkes noget i dette tilfælde. Prisen er, at »fremstillingen er blevet en anelse mere teknisk, end i de foregående kapitler.« (s. 117). Anmelderen er ikke uenig.

Et centralt resultat fra de teoretiske kapitler er, at opnåelse af lighed kræver, at nationalformuen (goder, ejerandele af virksomheder og rettigheder til eksternaliteter, f.eks. til at forurene) omfordeles, således at alle borgere ved fødslen har den samme formue. I det danske eksempel giver denne lige fordeling af nationalformuen omkring 600.000 kr. pr. næse. Mulighederne for at gøre dette og de andre spilleregler og institutioner, som skal etableres for at realisere visionen om frihed, lighed og effektivitet i Danmark, er emnet for kapitlerne 7 og 8. Følger man velfærdsteoriens anbefalinger, får man et Danmark, som – forsigtigt sagt – adskiller sig noget fra det samfund, vi kender i dag. Skatter og afgifter afskaffes, fordi de forvrider markedspriserne. Til gengæld skal der betales for størstedelen af de »gratisydelser«, borgerne i dag modtager – og vinkes farvel til en række offentligt finansierede sociale ydelser og pensioner. I kapitel 7 opstilles de

samlede rammer i form af konkrete regneeksempler. Herefter skitserer kapitel 8 udformningen af den nye samfundsmodel i en række sektorer (uddannelse, miljø osv.).

Det er som sagt en usædvanlig bog. I sin form er den stadig præget af fagøkonomisk tradition og næppe så tilgængelig for den »interesserede akademiske læser« – eller borddame – som forfatteren har håbet. Først og fremmest er det stadig abstrakt stof. Hertil kommer, at forfatteren ikke foregøgler læseren, at der ikke kan rettes indvendinger mod stort set samtlige de synspunkter, som fremføres. Både teoretiske og empiriske. Så målgruppen er nok snarere de (mange) økonomer, der i nogle år ikke har skænket økonomisk velfærdsteori mange tanker, men som med denne velskrevne – og sine steder endda underholdende bog – får chancen for at genopfrisket og ajourført nogle af de centrale ræsonnementer. Det er i sig selv en prisværdig indsats.

Men først og fremmest er bogen usædvanlig ved den indædte ambition om at konkretisere sit velfærdsteoretiske projekt helt ud i den danske virkelighed. Væk med skatter og afgifter. Frem med brugerbetalingen. Frem mod frihed, lighed og broderskab. Man kunne selvfølgelig ønske sig mere gennemarbejdede analyser. Nogle af regneeksemplerne har nok karakter af at være hentet fra bagsiden af kuverten. Men det hele er dristigt gennemført og stimulerer eftertanken – og også modsigelsen. Hvis man trods alt har mere tillid til det moderne socialdemokratiske Danmark end til Klavs Lindenegs samfundsmodel, bliver spørgsmålet uundgåeligt: »Hvorfor nu det?« Både tilhængere og modstandere af det danske velfærdssamfund kan derfor blive klogere ved at læse denne bog. Især hvis de i forvejen har en vis fornemmelse for økonomernes sprog og tankesæt.

Per Kongshøj Madsen

Lektor, cand.polit.

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Danish Foreign Policy Yearbook

ed. by Bertel Heurlin & Hans Mouritzen

Dansk Udenrigspolitisk Institut, København, 2000.
257 sider

Efter i perioden 1979-95 at være udkommet på dansk som Dansk Udenrigspolitisk Årbog, ændrede årbo-

gen efter sammenlægningen af DUPI og SNU redaktion, sprog og design for at gøre både dansk udenrigspolitik og dansk udenrigspolitisk forskning mere synlig udadtil. Den rummer fortsat den nyttige officielle oversigt fra Udenrigsministeriets direktør og nogle læseværdige artikler om aktuelle sider af dansk udenrigspolitik. Der er tilføjet taloversigter for dansk bistand og forsvar og blevet plads til flere opinionsundersøgelser. Til gengæld er dokumentafdelingen stærkt indskrænket og omfatter nu kun en halv snes officielle ministertaler og tilkendegivelser, i 2000 balanceret fordelt med 4 af udenrigsministeren, 3 af statsministeren, 2 af forsvarsministeren og 1 af udviklingsministeren. Og den ellers meget nyttige bibliografier stærkt indskrænket, især fordi avisindlæg er udgået.

Direktørartiklen var i mange år en gennemgang af ministeriets virkelighedsbillede og indsats hele horisonten rundt. Det nødvendiggjorde et vist overfladisk præg, hvor indhold af analyse og signaler desuden kunne være vanskelige at tyde som følge af den forsigtige diplomatiske sprogbrug. Til gengæld gav den gentagne markering på alle ministeriets områder mulighed for sammenligninger over tid. I årets afslutning har Friis Arne Petersen valgt at opfatte Kosovo-interventionen som den centrale begivenhed, og dels givet den megen plads i sig selv, dels valgt at se en række af Danmarks øvrige udenrigspolitiske relationer i lyset heraf. Fokuseringen medfører større dynamik i fremstillingen og mere plads til årets emne, men man skal nu ikke vente dybtgående analyser af situationen eller af de danske overvejelser. Når sådanne foretages, lægges de øjensynlig ikke frem for den internationale offentlighed. Tanker om dilemmaer og kalkuler forbliver en intern proces, og kun fremtidige arkivstudier kan vise, om de overhovedet sætter sig tydelige skriftlige spor.

De store spørgsmål i disse års danske udenrigspolitik, graden af Danmarks integration i EU, placeringen mellem USA og Europa, de interesser der er knyttet til østudvidelserne, hele spørgsmålet om forbindelsen mellem sikkerhed og økonomi, bliver kun strejft, ikke grundlæggende diskuteret. De kunne ellers nok fortjene en grundig analyse, for først nu begynder et klarere billede af situationen efter den kolde krig at tegne sig, og endnu er det usikkert, i hvilket omfang Danmark har valgmuligheder, og om landet kan gøre en forskel, når det drejer sig om at påvirke de større strukturer.

Et interessant træk ved årets direktør-artikel er, at der er et forstærket udtryk for den ambitiøse aktivisme og optimisme med hensyn til Danmarks internationale gennemslagskraft, som man i spore. Tidligere var Udenrigskymret-afværgende over for problemer. Nu understreges mange og kostbare danske initiativer, nu fjerner tider ligge-død-politik vi-politik og fra »hvad kan det nytte« er gennemført. Og udenlandsk regnet hvert enkelt af de danske projekter, vetvis være nødvendigt at reklamere for den danske indsats, som nok ofte overses i det internationale miljø, men man bør næppe gå meget videre her, hvis man vil undgå, at der trækkes på smilebåndet.

Englænderen Noel Parkers artikel er en sammenligning mellem dansk og engelsk udenrigspolitik hovedsagelig i 1600-tallet og efter 1945 under overskriften »Marginal Manoeuvres«. Parker mener ikke overraskende, at England var mest succesrig i 1600-tallet, som jo ender med Englands stormagtsstatus og Danmarks reduktion til sekundær eller tertiær magt. Derimod kan han utvivlsomt glæde Udenrigsministeriet med sin tese om, at Danmark i sin Europa-politik har været dygtigere end englænderne i de senere år, en tese, der dog nok undervurderer de kommende års danske vanskeligheder i Europa- og NATO-politikken. Den historiske parallel er på mange måder tvivlsom og hviler tilsyneladende på et beskedent kendskab til dansk udenrigspolitik historie, men den har alligevel en vis dansk interesse ved at fokusere på andre sammenligninger end de vant med Norge og Sverige. Danmarks og Englands vilkår har imidlertid været ganske forskellige. England kunne i modsætning til Danmark forsvare sig mod invasion og selv gribe effektivt ind på kontinentet. Desuden var det hurtigt ikke så afhængig af den europæiske handel. Så medens englænderne normalt havde valg i Europa-politikken og desuden kunne prioritere denne højere eller lavere i forhold til den oversøiske politik, var småstaten Danmark langt mere udsat og afhængig. Trods fælles interesser i fred i Europa og i at undgå, at andre magter blev dominerende i Østersøen eller på kontinentet, var der derfor begrænsede samarbejdsmuligheder. Og nogle af dem der var blev ikke udnyttet, set fra dansk side fordi englænderne fejlvurderede svenske eller tyske ambitioner.

Peter Viggo Jacobsens artikel om »Denmark at War«, også om Kosovo-krigen, ser færre problemer end det var ventet med den danske sikkerheds- og interventionspolitik i 1990'erne. Og han forventer derfor, at læren af den sjældne danske krigsdeltagelse vil være en fortsættelse af denne kurs. Han lægger nok overdreven vægt på sin og andres tese om, at Danmark blot følger USA (og England) i sin nye militære interventionisme og aktivistiske tankegang, men han er i hvert fald klar over, at der i fremtiden kan komme vanskelige valg mellem EUs og NATOs rolle i dansk forsvarspolitik.

Henrik Larsen, der bygger sin artikel om Danmarks forhold til den europæiske forsvarsdimension på samspillet mellem de traditionelle fire hjørnesteene i dansk udenrigspolitik, går mere ind på problemet med afstanden mellem regeringens interesse for dansk deltagelse i EU-styrker og forbeholdet fra 1993-afstemningen. Også her kan problemer ventes, hvis USA og EU driver hver sin vej, og Danmarks skal finde et optimalt tidspunkt at vælge en kurs i denne uønskede situation.

Men det er i Håkon Wibergs bidrag om »The Nordic Security Community«, den mest pessimistiske – men måske også den mest realistiske? – tone kan høres. Her rejses spørgsmålet om Norden og Baltikum, hvor meget de nordiske lande vil ofre for de baltiske, hvor ensartede interesser de har, og hvilke erfaringer russerne har draget af de seneste års begivenheder i Tjetjenien og Jugoslavien, og hvordan russerne opfatter EU i forhold til NATO.

Et helt andet aspekt i dansk udenrigspolitik tages op i Kjeld Erik Brødsgaards afsluttende artikel om »Denmark's China Policy, 1950-2000«. I det halve århundrede er pointen, at det gensidige forhold mellem staterne udviklede sig bedst, når der fra dansk side blev nedlagt mindst moral og ideologi i politikken. Vanskeligheder opstod derimod, når Danmark i samspil med USA ville inddrage menneskeretsproblemerne i handelspolitikken. I det spil kan det være vanskeligt for et lille land at følge med, og det risikerer at blive mere utroværdigt, når det søger at føre princippolitik, end når det blot vil handle pragmatisk. Desværre dokumenteres det i ringe grad i artiklen, hvilket udbytte Danmark har fået af sine forskellige Kina-politikker.

Lektor Carsten Due-Nielsen
Institut for Historie, Københavns Universitet

Peter Nedergaard:

Organiseringen af den Europæiske Union

2. udgave, Handelshøjskolens Forlag, 2000,
428 sider, 398 kr.

Det europæiske samarbejde er ofte blevet karakteriseret som et »moving target«. Udviklingen går simpelt hen så stærkt, at så snart en ny EU-lærebog ligger dugfrisk på boghandlens hylder er den ofte allerede forældet. Måske har dette vilkår været en medvirkende årsag til, at der er skrevet så få lærebøger om EU på dansk. De findes stort set ikke, hvis man ser bort fra jurister som Hjalte Rasmussens stadig fremragende »EU-ret i kontekst« og så altså Peter Nedergaard's »Organiseringen af den europæiske Union«, som primært retter sig mod politologer. Netop fordi der har eksisteret så lidt litteratur på dansk, har det også været svært andet end at godtage de mange introducerede universitetsopgaver om EU med rene Peter Nedergaard-henvisninger, som man i tidens løb er blevet præsenteret for.

Nedergaard har nu udgivet en anden udgave af »Organiseringen af den europæiske Union« og det har naturligvis været interessant at se, hvordan den nye udgave adskiller sig fra den gamle. Det første der falder i øjnene er imidlertid netop objektet-der-hele-tiden-flytter-sig problemet. Det nys overståede EU topmøde i Nice er et godt eksempel. Det vendte ganske enkelt op og ned på det EU, vi har kendt de sidste årtier. Et EU med 27 i stedet for 15 medlemslande stiller ganske enkelt helt andre krav til, hvordan samarbejdet kan og skal organiseres. Resultatet var en ny magtfordeling mellem store og små lande, nye stemmевægte i ministerrådet, nye områder med flertalsafgørelser og måske endog et fremtidigt EU der – trods de store stridigheder landene imellem – bevæger sig mod en egentlig europæisk forfatning. Det nye Charter for Menneskerettigheder, som blev vedtaget på topmødet, ses her som den første byggesten. Det kan rigtig nok være svært at følge med, og Nedergaards bog har naturligvis heller ikke kunnet tage højde for disse seneste udviklingstræk.

2. udgaven af »Organiseringen af den europæiske Union« er ligesom første udgaven organiseret i 3 dele. Første del søger at indkredse nogle helt generelle forskelle mellem international og national forvaltning i al almindelighed og EU systemet i særdeleshed. Anden del går i dybden med selve EU systemet, Kommissionens og Ministerrådets organisationsstruktur,

processer og kultur. Herefter følger en beskrivelse af Det europæiske Råd, Europaparlamentet, Europadomstolen og endelig de mindre institutioner så som Revisionsretten, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Tredje og sidste del handler om Danmarks EU-forvaltning.

På alle områder svarer dette i opbygningen til den tidligere udgave, dog med undtagelse af afsnittet om Ministerrådet, som Nedergaard – inspireret af et speciale fra Institut for Statskundskab – har gjort en del mere ud af i denne anden udgave. At der er kommet mere med om Ministerrådets organisation og kultur, og at det er inspireret af et speciale fra Statskundskab, skal jeg være den sidste til at beklage. Hvad der dog til tider virker forvirrende er de ofte 10-15 referencer per side til Thorning-Schmidt og Fredslunds sikkert udmærkede specialeafhandling. Man bliver ganske enkelt i tvivl om, hvad der er Nedergaards egen analyse og hvad der er hentet fra Thorning-Schmidt & Fredslund. Og når vi nu er ved kritikken. Hvor jeg kan og bør bære over med en »grøn« student, når han eller hun i sin første universitetsopgave om EU ikke kan mønstre andet end Peter Nedergaard-referencer, så må jeg nok indrømme, at jeg af Peter Nedergaard selv havde ventet lidt mindre (gammel) dansk EU-litteratur og lidt mere international – specielt i denne anden udgave. Selvom »Organiseringen af den europæiske Union« på mange måde er fint opdateret og har den empiriske udvikling fra Maastricht til Amsterdam med, så er det forbløffende hvor lidt ny international litteratur om EU, der er inddraget. Det er især på det teoretiske felt at bogen virker mærkelig gammeldags. Hvor Nedergaard fortløbende i sin bog fastholder den meget traditionelle distinktion mellem national og international forvaltning, kan man ikke lade være med at tænke på, hvor dårligt dette harmonerer med den litteratur, der i disse år oversvømmer markedet, og som i langt højere grad fokuserer på *europæiseringen* af de nationale forvaltninger. Fordi EF-retten har direkte virkning og fordi nationale domstole og administrationer er sat til at håndhæve og implementere EU regler, giver det ganske enkelt mindre og mindre mening at opretholde den tidligere så klare forestilling om en skarp adskillelse mellem national og international forvaltning. Hvis der skal nævnes et specielt område, som nærmest skriger efter at blive inddraget og teoretiseret i en bog om EU's forvaltning, er det den nye forskning i EU's Komitesystem – den såkaldte »komitologi«. Jeg tænker her specielt på bogen redigeret af Christian Joerges og El-

len Voss' EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, fra 1999, der uden tvivl kunne have beriget Nedergaards forvaltningsperspektiv. Den beskriver heller ikke kun hvordan beslutningsprocesserne i komiteerne i højere og højere grad påvirker EU systemet som sådan, men går også ind i en konstruktiv diskussion af konsekvenserne af Komitologien for EU's generelle legitimitet.

Den manglende teoretiske opdatering kan der rettes op på i en tredje udgave og det ændrer da heller ikke det samlede positive indtryk af bogen. Har man læst Nedergaard er man stadig rigtig godt rustet til at forstå det europæiske samarbejde og ikke mindre vigtigt – hvad det er der adskiller EU fra andre internationale organisationer.

Lektor, PhD, Marlene Wind
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Allan Dreyer Hansen:
Diskursteori, demokrati og lokaludvalg
Københavns Universitet, Københavns Universitet
2000, 294 sider, 100 kr.

7 selvstændige artikler danner grundlag for ovenstående bog, som samtidig er en Ph.D.-afhandling indleveret og forsvaret ved Københavns Universitet. Rækkefølgen på de tre temaer i titlen er næppe tilfældig. Under alle omstændigheder angiver rækkefølgen på temaer også den prioriterede rækkefølge, som de tre temaer præsenteres i. Bogens overordnede formål fremhæves som en diskursanalytisk ramme for studiet af lokaludvalg som lokale politiske fællesskaber og identifikationspunkter for lokalt medborgerskab. Og netop dette forbinder de tre emner i titlen – diskursteori, demokrati og lokaludvalg

Efter i indledningen at have redegjort for de tre temaer, teoretiske positioner og præsentation af de enkelte arbejder, introducerer Allan Dreyer Hansen i arbejde I en post-modernistisk politisk teori. Allan Dreyer Hansen baserer sig i den sammenhæng i udstrakt grad på Ernesto Laclau & Chantal Mouffes diskursteori. En række begreber og den post-modernistiske tilgang præciseres i forhold til en moderne tilgang. Fremfor at overtage en fuldstændig relativistisk position, hvor det universelle frasiges, argumenterer Allan Dreyer Hansen for en opblødning af disse forhold men ikke en afvisning heraf. Eksempelvis forsvinder hverken

det moderne eller det universelle, men deres status og indhold skifter karakter. Arbejde I afsluttes med en argumentation for politikens placering i en post-modernistisk tilgang. Politikken relativiseres gennem en anerkendelse af, at nok er alle politiske synspunkter ikke lige gode, men alle politiske synspunkter er i sidste instans uden grundlæggende fundament. De politiske synspunkter er i stedet udtryk for fundamentale politiske værdier, som kan mistes, dvs. de kan ikke opretholdes universelt.

Politikken er i diskursteorien centreret omkring begrebet antagonisme (fjender), det vil sige demokrati som institutionalisering af konflikt og uenighed. Men med begrebet agonisme (modstandere) blødes politikbegrebet op, hvorved at visse fælles spilleregler accepteres, men man kan inden for samme sfære af regler være uenige om fortolkningen heraf. Derved hævdes, at demokrati ikke er mødeplads for fornuft. Samtidig kan denne mødeplads aldrig tilskrives universel status. Endvidere argumenterer Allan Dreyer Hansen for, at demokrati udvides til flere sfærer, hvor borgerne i højere grad involveres gennem deltagelse – dog i fortsat sameksistens med et repræsentativt demokrati. Det bliver imidlertid vanskeligt at se, på hvilket grundlag dette argument fremføres. Eftersom der ikke er noget ultimativt grundlag for sociale relationer, argumenterer Allan Dreyer Hansen for, at ingen social sfære kan *per se* hævde at være uden for demokratiets rækkevide – kunne det stik modsatte imidlertid ikke også være tilfældet?

I andet arbejde argumenteres for post-strukturalismens relevans i samfundsvidenskaben. Udgangspunktet er, at ingen handling eller udsagn er mulig, hvis de ikke falder inden for et struktureret system. Sproget nævnes som eksempel. Det er ikke aktøren, som er kilde til egen handling, men er kendetegnet ved at indgå i mange positioner, hvorigennem den enkeltes identitet dannes. Umiddelbart er det vanskeligt for læseren at se, hvor denne argumentation for post-strukturalisme fører hen. Læseren efterlades til selv at lave en kobling til demokrati og lokaludvalg. Men centralt er, at udvikling af den enkeltes identitet inden for strukturen ses som genstand for et »flydende udtryk«, hvorved identiteter kan ændres ved at blive knyttet til en ny kontekst og derved få ny betydning. Dette må uvilkårligt problematiseres, når demokratisk knyttes til identitet. Den demokratiske identitet kan, såfremt den betragtes som et »flydende udtryk«, løbende tillægges nye betydninger – dermed kan den

også få et ikke-demokratisk udtryk. Betragtet uden for et post-modernistisk univers, vil dette have normative konsekvenser for, hvordan demokratisk identitet betragtes og på hvilket grundlag den defineres.

Med arbejde III og IV er vi nået til bogens andet tema, nemlig demokrati. Her argumenteres for en udvidelse af deltagelsesaspektet ved medborgerskab. Enhver form for demokratisk forståelse bygger på en bestemt rationalitetsforståelse om, hvordan beslutninger træffes. Men demokrati og medborgerskab vil kunne, jævnfør arbejde II, betragtes som flydende udtryk. Med en sådan position bliver det vanskeligt at argumentere for medborgerskab udtrykt som deltagelse eller snarere at give den argumentation forrang eller status i forhold til andre definitioner af medborgerskab. Imidlertid argumenteres der for en relativ vægtning af liberale og republikanske principper, snarere end de ses som alternative. Hvor sympatisk en sådan sammensmeltning end måtte forekomme – også sammenlignet med rene deltagelsesdemokratiske positioner, som tenderer mod at få et utopisk skær over sig – er det svært at forholde sig til denne positions status, når man har de to foregående artikler i baghovedet vedrørende post-modernitet og post-strukturalisme. Der argumenteres da også for en pluralitet af demokratiske former, hvorfor forfatteren undlader at tage stilling til, hvilke former for demokrati – her sondres mellem direkte deltagelse og repræsentation – der er de »egentlige« demokratiske. Når der så videre argumenteres for, at et fælles bedste over vores private interesser er en forudsætning for at nyde individuel frihed, dvs. en republikansk position, må dette vel være udtryk for, at denne demokratiform er blevet ophævet fra partikulær artikulation til universel artikulation og sætter derved (en konstrueret) ramme for politik. Det er ikke en ramme, som vi kan tilskrive normativ forrang over andre demokratiske former eller ligefrem ikke-demokratiske former – eller er det? Samtidig kan medborgerskab ifølge Allan Dreyer Hansen ikke blot reduceres til én legal defineret side ved tilværelsen. »medborgerskab bliver upræcist, en identitet som er under konstant forandring« (s. 162) – netop et flydende udtryk.

Allan Dreyer Hansen forholder sig til, hvordan demokrati kan udvikles i en moderne verden, hvilket er en af bogens store styrker. En af hovedpointerne er, at demokrati under pluralisme ikke behøver at føre til individernes tilbagetrækning til den private sfære. Men at fokus må flyttes til demokratiske rettigheder,

som kun kan indfries i politiske fællesskaber. En konsekvens er, at politik foregår mange steder – ikke kun i staten – hvorfor medborgerskab udfoldes på utallige områder. Fremfor en traditionel opdeling mellem offentlig og privat, stat og civilsamfund, kobler Allan Dreyer Hansen disse dimensioner på en ny måde: 1) stat/offentlig (klassisk medborgerskab), 2) stat/privat (statens servicerende og udøvende funktioner), 3) civilsamfund/offentlig (kollektive og politiske processer uden for staten) og 4) civilsamfund/privat (individet). Med denne sondring bliver det muligt at se politik som processer, der ikke kun foregår i staten, men samtidig afgrænses politik, så ikke alle sociale handlinger kan betragtes som politik.

Det er på den baggrund, at Allan Dreyer Hansen argumenterer for, at demokratisk deltagelse i et moderne demokrati kan udfoldes. Det afvises, at det er muligt at realisere et fælles bedste i denne kontekst – om end der kan være forskellige definitioner af dette og den status det fælles bedste tillægges i de tre sidste arbejder. Særinteresser og enkeltsager er det, som medborgerne engagerer sig i, fremhæves det blandt andet på baggrund af analyserne af lokaludvalgene. Enkeltsager er ifølge Allan Dreyer Hansen ikke nødvendigvis et dårligt grundlag for deltagelse. Og gennem deltagelse i enkeltsager kommer medborgeren til at forholde sig til sit eget synspunkt ved konfrontation med andres synspunkter. Grundet dette deltagelsesgrundlag, som deltids engagement i enkeltsager, og fordi den dominerende demokratiske form i det moderne samfund er repræsentation, må medborgerens dominerende identitet betragtes som »tilskueren«. Argumentet er, at tilskueren træder ind på banen, når nogen træder dem over tæerne, eller når noget fanger deres interesse. Selv om metaforen »tilskuer« fanger nogle elementer i den demokratiske proces, er det spørgsmålet normativt, om denne metafor er velegnet som fundament for demokratisk deltagelse.

Bogens tre sidste arbejder bygger på case-studier af fire lokaludvalg (Ejby og Herlev i Danmark og Stavanger og Tromsø i Norge) forstået som underkommunale udvalg dækkende alle borgere inden for et givet territorium, hvorved den repræsentative deltagelsesform træder frem empirisk. Hovedproblemstillingen, som er yderst relevant, er, hvordan man kan skabe deltagelsesformer inden for disse repræsentative former og derved gøre sidstnævnte mere åbne. Men når nu repræsentation er den dominerende demokratiske form i det moderne samfund, og når repræsentation også er fundamentet for lokaludvalg, kunne bo-

gen i højere grad have problematiseret repræsentationsspørgsmålet fra et teoretisk grundlag. En sådan problematisering ville sandsynligvis kunne have bidraget til at styrke deltagelsesargumentet.

I arbejde V tages udgangspunkt i den diskussion, der har været af indførelsen af lokaludvalg som et radikalt nybrud. Allan Dreyer Hansens konklusion er dog, at der med lokaludvalgene snarere er tale om en komplicering af det repræsentative demokrati. Derved nuanceres og øges forståelsen omkring lokaludvalgs placering som demokratisk deltagelsesform. Det konkluderes, at lokaludvalgene har visse potentialer for at udvikle den demokratiske deltagelse på lokalt niveau, men at de næppe er tilstrækkelige, hvis man med udgangspunkt i en deltagelsesdemokratisk forståelse har til hensigt at øge engagement og deltagelse. Samtidig giver studiet af lokaludvalg et afsæt for at diskutere betydningen af institutionelle strukturer for at skabe politisk deltagelse og politiske fællesskaber. Men studiet af lokaludvalg rækker udover dette – de bruges som afsæt til at sige noget om deltagelsesformer i et moderne demokrati, hvilket efterfølgende kobles til teoretisering af demokratiske deltagelse og politiske fællesskaber i en diskursteoretisk ramme.

Vurderet ud fra de empiriske kendsgerninger omkring nedlæggelse af lokaludvalg i Stavanger og Herlev samt set i lyset af afskaffelsen af bydelsråd i København, ville nogle måske mene, at det var nærliggende at spørge til bogens relevans. Dette vil imidlertid være et for billigt og uberettiget point. Bogen giver os nemlig en række indsigter omkring og teoretiske forståelser for politiske processer og demokratisk deltagelse, som rækker ud over konkrete institutionaliserede former. Det er dens store force. Men ét spørgsmål trænger sig dog på: Er det nødvendigt for post-moderne diskursteoretikere i den grad at have udviklet deres eget lukkede sprog, som også præger primært den første tredjedel af denne bog. Hvis post-moderne diskursteoretikere kunne formidle deres budskab om politiske processer i et mere tilgængeligt »fælles« politologisk sprog, vil de sandsynligvis i højere grad kunne være med til at formidle vigtige indsigter omkring politiske processer mere bredt – på trods af at der inden for statskundskaben hersker uenig om fundamentet herfor.

Vibeke Normann Andersen

Forskningsadjunkt, Ph.D.

Institut for Statskundskab SDU – Odense Universitet