

Anmeldelser

John Iversen: »Hunden op at hænge«

Hovedland, 189 s., Kr. 198

Hunden, der kom op at hænge »med en hel pose penge«, er John Iversen, medlem af Europa-Parlamentet gennem ti år. Om det og om meget mere handler hans ærlige og engagerede bog.

Jo, han fik så sandelig sin sag for, da han blev afsløret af et britisk TV-selskab med skjult kamera den 20. September 1996: Han skrev sig på mødelisten i parlamentsbygningen i Strasbourg umiddelbart før, han tog flyveren hjem til Århus. Dermed fik han uberettiget mødediæt. At en hoben af hans kolleger begik og begår samme uærlighed på dødssyge fredage er naturligvis ingen undskyldning.

For John Iversen var situationen særlig prekær, fordi »afsløringen« skete samtidig med, at han selv var ved skifte bane. Han havde været med til at dreje sit parti, SF, fra et nej til Maastricht-traktaten til et ja til det nationale kompromis og dermed et ja til Edinburgh-aftalen.

Nu var partiet på vej tilbage til den hårde nej-linje. Det betød, at Iversen ikke blev spidskandidat ved parlamentsvalget i 1994. Lili Gyldenkilde erobrede kandidatturet, men blev ret hurtig så syg, at hun måtte trække sig tilbage og overlade posten til 1. suppleanten – John Iversen.

Han havde ellers på det tidspunkt sagt farvel til en politisk karriere og havde taget mod et tilbud om at blive talsmand for den nyudnævnte danske kommissær Ritt Bjerregaard (S).

Politikken trak mere end embedshierarkiet. Iversen vendte tilbage til de folkevalgtes rækker. Men netop i 96 måtte han se i øjnene, at han ikke kunne følge sit parti mere, og så skiftede han til Socialdemokratiet.

Denne udvikling er spændende at iagttage. Iversen begyndte ganske ung som medlem af Komite'en mod EF i hjembyen Grindsted, og hans politiske karriere udfoldede sig blandt nej-sigerne på venstrefløjens i det skrappe Århus, hvor han også fandt sine venner.

Alt det sagde han farvel til, da han følte, at han ikke kunne være med til at sige nej mere, men måtte gå ind som aktiv aktør i et arbejde for at forbedre det EF/EU, han havde fået dyb indsigt i.

Og forbedringer er der så sandelig brug for. Det handler så den anden del af bogen om. Kort sagt mener John Iversen, at EU har udviklet sig til at være elitens fællesskab. De højt betalte teknokrater træffer alle afgørelserne, mens de folkevalgte for ikke at tale om vælgerbefolkningen sidder tilbage som en måbende hob, frataget al indflydelse og beslutningsret.

Hans advarsel er, at uden en tilbageerobring af bestemmelsesretten til dem, der demokratisk bør have den: Vælgerne og de folkevalgte, bryder systemet sammen. EU kolliderer.

Og det vil være katastrofalt, mener han, for en lang række af vor verdensdels problemer kan kun løses gennem et forpligtende samarbejde i retning af det føderative. Det gælder ikke mindst forureningsbekæmpelsen, som ligger ham særlig på hjerte efter de mange års arbejde i parlamentets miljøudvalg.

I strømmen af bøger op til folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten rager John Iversens op, fordi den har det personlige præg og udspringer af både indsigt og demokratisk engagement. Erfaren mand er god at gæste.

Carl Otto Brix
Journalist

Erik Ib Schmidt:
Red velfærdsstaten. Et debatoplæg
Munksgaard/Rosinante, 1997, 221 s., Kr. 198

De senere år har været rige på debatoplæg om velfærdsstatens fornyelse, krise, fremtid og Erik Ib Schmidts bog om velfærdsstatens redning er endnu en i rækken. Forf. skriver i forordet, at hans sigte er, at »problematisere grundlaget for de mange velfærds-tiltag« (s. 9). Heldigvis gør han en del mere end bare det, og dermed løfter bogen sig over de fleste velfærdsdebatter. Udover en række primært økonomisk-politiske vurderinger, så indeholder bogen også anslag til en værdi- og principdiskussion, vurderinger af velfærdsstatens historiske udvikling, gode korte beskrivelser af velfærdssystemet og en tidligere topbureaukrats personlige vurderinger af det.

Netop på grund af Erik Ib Schmidts centrale roller i efterkrigstidens danske statsadministration – bl.a. som chef for budgetdepartementet og som leder af perspektivplansudredninger – har bogen fået større opmærksomhed end de fleste andre af velfærdsdebattens indlæg. Medieopmærksomheden har dog primært fokuseret på bogens kritiske holdninger, og kun i mindre grad berørt de konstruktive tanker og konkrete forslag til forandringer, som bogen også indeholder.

Bogen falder i to hoveddele. I den første del (kap. 1-3) beskriver Erik Ib Schmidt velfærdsstatsdebatten, velfærdsstatens historie samt dens grundlæggende principper. Anslaget er gennem hele det første kapitel (»Sådan ser den ud«) en opremsning af den kritik af velfærdsstaten, som kendetegner de sidste årtiers debat: den er for dyr, formynderisk, bureaukratisk og mangler effektivitet. Efter denne salve runder forf. så kapitlet af med lidt drillende at konkludere, at en sådan skildring af den danske velfærdsstat selvfølgelig er uretfærdig og ikke dækker virkeligheden: »... den danske velfærdsstat står hverken overfor en katastrofe eller et sammenbrud.« (s. 25). Men, og dermed er vi nået frem til bogens hovedbudskab, der er »behov for en ordentlig hovedrengøring«. I bogens anden del (kap. 4-9) ser Erik Ib Schmidt nærmere på en række centrale velfærdsområder, problematiserer de eksisterende strukturer og institutioner samt kommer med sine bud på en hovedrengøring.

Det korte historiske kapitel (s. 26-42) er holdt i meget generelle toner, hvilket godt kan ærgre, for i Erik Ib Schmidts erindringer, »Fra psykopatklubben« (1993),

får vi heller ikke meget at vide om velfærdsstatens historie. Forf. udgangspunkt er, at velfærdsstaten ikke er »noget socialdemokratisk projekt« (s. 27). Argumenterne er dels, at der ikke har eksisteret nogen plan for velfærdsstatens udvikling, og dels at Fremtidens Danmark (Socialdemokratiets 1945-program) i hvert fald ikke er planen (som ikke findes). Spørgsmålet er dog, om disse argumenter rækker til en afvisning af velfærdsstaten som et socialdemokratisk projekt. Erik Ib Schmidt bruger selv resten af kapitlet til at beskrive Socialdemokratiets centrale rolle i den danske velfærdsmodels udformning, og der er vel ikke nogen (ret mange), som påstår, at Socialdemokratiet i 1945 tegnede et blue-print for nutidens velfærdsstat og på egen hånd realiserede sine visioner.

I bogens anden og største del (kap. 4-9) undersøges behovet for hovedrengøring på en række områder. Forf. maner dommedagsvisionerne i jorden, men understreger på den anden side behovet for reformer og fleksibilitet. Den model lægges ned over befolkningens alders- og erhvervsfordeling og diskussionen om forsørgerbyrden (kap. 4), indkomstfordelingen mellem de erhvervsaktive grupper (kap. 5), overførsler fra »aktive til passive« grupper (kap. 6), diskussionen om den offentlige sektor (kap. 7), de ældres vilkår (kap. 8) samt det danske arbejdsmarked (kap. 9). Selve analyserne er traditionelle og ikke særlig overraskende. Men formen er vellykket, og de enkelte kapitler fremstår som gode debatoplæg. Man får en kort og sikker introduktion til emnet – se fx beskrivelsen af det danske pensionssystemets mange dele (s. 159-167). Der diskuteres en række centrale problemstillinger og ikke mindst tør Erik Ib Schmidt komme med sine personlige forslag til, hvori hovedrengøringen skal bestå. Nogle af forslagene går endda længere end til generelle konstateringer af behov for en mere fleksibel holdning til brugerbetaling, udlicitering og gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Fra de meget konkrete visioner kan der i flæng nævnes at gøre børneydelsen skattepligtig fremfor at indkomstgraduere den (s. 112), en sygedagpengereform der introducerer fuld sygeløn til alle (s. 1191), erstatning af folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg med en enhedspension (s. 180) og flere forslag til en mere fleksibel lønstruktur på arbejdsmarkedet (s. 1861).

Tilgangen til og valget af de centrale problemkredse har generelt en stærk fagøkonomisk toning – som dog løbende gennem bogen bliver suppleret med udfald mod økonomer (s. 54, 186) og ikke mindst mod stati-

stikkens anvendelighed til samfundsbeskrivelse (se fx s. 71, 128, 152). Det sidste forhindrer dog ikke en flittig anvendelse af statistik. Man kan naturligvis også diskutere, hvorvidt Erik Ib Schmidt har udvalgt de allermest centrale områder til nærmere behandling. Jeg kunne godt savne forf. vurdering af globaliseringen og internationaliseringens betydning for den danske model, overvejelser om hvad 1980'ernes og 1990'ernes forsøg på at reformere den offentlige sektor har betydet, eller en diskussion af den moralske krise nogen har ment at kunne finde i danskernes forhold til velfærdsstaten.

Men man kan rimeligvis ikke forvente at få alt med i en debatbog, og da slet ikke med Erik Ib Schmidts meget brede definition af velfærdsstaten, som de af staten udførte opgaver i det danske samfund (s. 46). Forf. mål er da heller ikke en fuldstændig beskrivelse, men i langt højere grad at bruge eksemplerne til at illustrere den herskende uorden. Når det kommer til politik og administration er Erik Ib Schmidt et ordensmenneske. Den røde tråd gennem bogen er, at vi en gang for alle må beslutte os for velfærdsstatens målsætninger og principper, og derefter rationelt bør arbejde mod at føre disse ud i livet. Det er noget rod, når der eksisterer forskellige ordninger for forskellige grupper i samme sociale situation (fx med hensyn til pension og sygedagpenge), eller når de enkelte ordninger kompliceres unødigt for at kunne varetage en række forskellige principper på en og samme gang.

Bogens styrke er, at den rent faktisk tager skridtet fuldt ud og inddrager en diskussion af »Nogle grundlæggende velfærdsprincipper« (kap. 3). Erik Ib Schmidt er vel enig med den store del af den danske befolkning, når han mener, at velfærdsstaten skal løse en række fælles samfundsopgaver, sikre tryghed og uddannelsesmuligheder og omfordele ressourcer mellem befolkningsgrupperne, og han har vel også flertallet med sig i sin rangordning af velfærdstiltag fra forebyggelse over helbredelse og omsorg til forsørgelse (s. 49). Men udover konstateringen af disse principper diskuterer forf. også problemerne med at vælge mellem modstridende mål, og at prioritere indenfor en begrænset ramme samt problemet med at politisk fastholde de valgte værdier og principper.

I det sidste kapitel, »Slør i rattet«, fører Erik Ib Schmidt således sin hovedrengøring ind i det demokratisk-parlamentariske system. Her består uordenen i mindretalsregeringer, de små partier og ukvalifice-

rede ministre. Det var temaer, som også blev berørt i erindringsbogen (1993), og man fornemmer topembedsmandens ophobede irritation over de folkevalgte politikere. Igen kommer forf. med konkrete løsningsforslag til at sikre politisk stabilitet og større administrativ orden. For det første vil han af med de små partier, »som skader effektiviteten i det politiske arbejde« (s. 207) ved at hæve spærregrensen til 4 eller 5%. For det andet vil han forbedre ministrenes faglige kundskaber. Det kan selvfølgelig gøres via stabsfunktionerne, men man kan også fornemme et udtalt ønske om at øge kravene til ministerens kundskaber (se især s. 214-15). Her virker det dog som om, Erik Ib Schmidt trækker følehornene til sig. Hvilket illustrerer de store problemer med at overføre videnskabelige (økonomiske) rationalitetskrav på det politiske system.

Erik Ib Schmidt vil ikke smide barnet ud med badevandet, men vil redde velfærdsstaten. Det er der kommet en klar og velskrevet bog ud af. Det er ikke en bog, som præsenterer nye og revolutionerende indsigter i velfærdsstatens udviklings- og funktionsmekanismer, men en bog som giver sig ud for det, den er – »et debatoplæg.«

Klaus Petersen, Ph.d-stipendiat
Institut for Historie
Københavns Universitet

**Knut Heidar & Lars Svåsand (red.):
Partier uten grenser?
Partiernes internationalisering**
Oslo: Tano Aschehoug, 1997, 290 s.

Gennem mange år har partiforskerne interesseret sig for nationale politiske partiers internationale samarbejde, herunder især samarbejdet med ligesindede partier i andre lande. Emnet var aldrig centralt og fashionabelt, for ligesom tilfældet er med kommuners venskabsby-samarbejde, så er de transnationale partirelationer ikke af den allerstørste betydning for politikere. De skal jo som bekendt vælges og genvælges af de hjemlige vælgere, og de skal udøve hovedparten af deres virksomhed inden for nationens grænser. Så internationalt samarbejde, der helt tilbage i det 19. århundrede var af væsentlig betydning for de unge arbejderbevægelser, har i dag til dels et rituel præg, og varetages ofte af rejseglatte politikere fra partiernes andet geled. Det nordiske samarbejde har iøvrigt

altid betydet mest for vore partier. Meget af samarbejdet har været centreret omkring Nordisk Råd, hvor man også har haft det hyggeligt.

Er det nu en rimelig beskrivelse her, hvor vi nærmer os århundredets slutning? Ikke helt, blandt andet og især fordi udviklingen i EU har skabt en ny dynamik. Dels har man med det europæiske Parlament fået en ny arena for partiernes folk, hvor de kan mødes på tværs af nationale grænser, og dels har man i EU-retorikken tildelt de politiske partier en ny og interessant rolle. I Maastricht-traktatens paragraf 138a kan man således læse om, hvorledes der er tiltænkt de nye europæiske partier en vigtig integrerende rolle i Unionen. De skal nemlig medvirke til at skabe en fælles europæisk bevidsthed og til at udtrykke unionsborgernes politiske vilje. Ja, det står der faktisk! Disse ord udtrykker som bekendt ingen politisk realitet, men derimod et ønske for fremtiden. Heri intet odiøst, men man kan vel med rimelighed bruge termen retorik i dette tilfælde?

To norske partiforskere har inden for rammerne af det store ARENA-program samlet en gruppe nordiske kolleger og har udgivet et samleværk om partiernes internationale samarbejde. Vægten er naturligt nok lagt på det europæiske aspekt. Man bør bemærke spørgsmålstegnet i bogens titel. Det signalerer vist nok den samme grundlæggende skepsis over for fænomenet, som anmelderen just har luftet, men som vel er lettere at forstå i den norske kontekst. Det kan godt være, at partierne indgår i samarbejdsrelationer og i internationale netværk, men de er og forbliver primært nationale organisationer. Der er endnu langt til dannelsen af grænseoverskridende europæiske partier. *Netværk* og netværksdeltagelse er den bedste terminologi, man kan bruge for nærværende.

Bogens »brøddel« er inddelt i to sektioner. I den første foretager en række forfattere en – ganske minuttøs – kortlægning af de forskellige nordiske partiers internationale forbindelser, dels de nordiske, dels de europæiske, men også de globale. Gode oversigts-skemaer og en vis fælles systematik gør det let at overskue materialet. Også et kapitel om Danmark er med her, jvf. nedenfor.

I den anden sektion findes mere systematiske kapitler, hvor problemerne overvejende ansues fra et norsk perspektiv. Her mærker man sig en spændende analyse, i hvilken Jo Saglie har undersøgt, hvorledes de eu-

ropæiske emner er kommet på den politiske dagsorden i Norge.

Hvordan samarbejder man? Hvorfor gør man det? Hvad gør det godt for? Eller sagt lidt mere neutralt: Hvilke konsekvenser og effekter har samarbejdet? Det er denne type spørgsmål, der løbende behandles i samtlige kapitler. Lars Bille og Claus Christoffersen har skrevet kapitlet om Danmark. De har dog snævret deres synsfelt ind til at angå *omfanget, retningen og formerne* for det internationale samarbejde, og inden for denne begrænsning samt den kildemæssige begrænsning har de givet en første, men absolut dækkende beskrivelse af samarbejdet og dets udvikling i tiden efter ca. 1950. Man kan vel undre sig over ét og andet, for eksempel at det Europa-venlige CD angiveligt ikke deltager i nogen form for internationalt samarbejde og heller ikke bruger penge på formålet. Man kunne også have ønsket sig lidt mere problematisering af det fundne mønster i samarbejdsmønstret og i de danske partiers deltagelse i det europæiske Parlaments partigrupper. Der er meget at forske i endnu på dette felt. Men begyndelsen er hermed gjort.

Professor Mogens N. Pedersen
Institut for Statskundskab, Odense Universitet

**Finansministeriet:
Sagsbehandlingstider i staten**
Maj 1998, 47 s. og 36 s. bilag, Kr. 80

For at formidle analyseresultater og nye temaer om den offentlige sektors udvikling har Finansministeriet i maj startet udgivelsen af en småskriftserie. Den første publikation hedder »Sagsbehandlingstider i staten«.

Den indeholder bl.a. en ret udførlig opgørelse af statens gennemsnitlige sagsbehandlingstider i 17 departementer og 84 statsinstitutioner med over 100.000 årsværk. For 75 pct. af sagerne gives endvidere oplysninger om målsætningerne for de maksimale sagsbehandlingstider. Antallet af sager rejst af virksomheder og borgere i 1996 er opgjort til ca. 2,8 mill. fordelt på 525 forskellige sagstyper. Der ses ikke på sagsbehandlingstider for sager rejst af staten. De gennemsnitlige sagsbehandlingstider varierer kraftigt – fra mindre end 1 dag til over 3 år. Det må naturligvis tage længere tid at godkende et lægemiddel end at udstede et jagttegn.

Som eksempler på de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for nogle af de større sagstyper kan nævnes: 36 kalenderdage for registreringer af oprettelse og ændringer i anparts- og aktieselskaber, 145 dage for forbrugerklagenævnsager, 972 dage for patentansøgninger, 218 dage for varemærkeansøgninger, 2 dage for Erhvervsfremmestyrelsens importlicenser, 10 dage for Telestyrelsens udstedelse af frekvenstilladelser, 42 dage for matrikulering af danske skibe, 668 dage for Justitsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfølsret, 39 dage for EU-direktoratets udbetalinger af eksportstøtte, 1 dag for Levnedsmiddelstyrelsens eksportcertifikater, Veterinærdirektoratets importcertifikater på mælk og æg og Skov- og Naturstyrelsens jagttegn og 14-21 dage for klager til DSB. Da det er gennemsnitstal, er der mange enkeltsager med kortere sagsbehandlingstider men naturligvis også enkeltsager med betydelig længere sagsbehandlingstider.

Det er prisværdigt, at Finansministeriet nu for første gang har udarbejdet en samlet opgørelse af statens sagsbehandlingstider. Men en førstegangsopgørelse er ofte behæftet med mangler. Finansministeriet gør selv opmærksom på, at Told og Skat, som varetager sagsbehandlingen på en række områder af stor betydning for virksomhederne og borgerne, ikke har ønsket at medvirke i undersøgelsen, samt at EU-direktoratet under Fødevareministeriet og Statens Bilinspektion under Trafikministeriet dominerer opgørelsen med ca. 1,5 mill. af de tilsammen ca. 2,8 mill. sager.

Hertil kommer imidlertid, hvilket ikke er nævnt, at nogle statsinstitutioner med mange sager fra erhvervsvirksomheder og borgere slet ikke er medtaget i opgørelsen. F.eks. Politiet med over 2,1 mill. sager alene vedrørende pas, køreprøver, kørekort og tilmeldte, afmeldte og ejerskifte af køretøjer, Udenrigsministeriet med bl.a. bevillinger for 800 mill. kr. til konkret firmabistand m.v. og Danmarks Statistik med bl.a. 450.000 årlige indgående telefonekspeditioner.

Normalt regner man vel også domstolene med til staten. De er heller ikke medtaget med bl.a. 3.400.000 tinglysninger, 250.000 fogedsager, 100.000 borgerlige retssager og 80.000 skiftesager. Og årelange sagsbehandlingstider finder man ikke mindst inden for anklagemyndighederne og domstolene. Ja, endog så lange, at der findes eksempler på, at de dømte har fået rabat herfor, jf. direktører og revisorer i Nordisk Fjer.

I forordet til publikationen lover finansminister Mogens Lykketoft, at der i de kommende år vil blive arbejdet aktivt for at reducere sagsbehandlingstiderne, og at Finansministeriet i maj 1999 igen vil gøre status. Selv om mange sager er virkelig komplicerede og ofte kræver indhentning af mange forskelligartede oplysninger, er der endog særdeles gode muligheder for at reducere sagsbehandlingstiderne. Blandt andet fordi regeringen i foråret 1997 instruerede statsinstitutionerne om, at lettere sager bør besvares inden for én måned. I komplicerede sager bør virksomhederne og borgerne inden for én måned have besked på, hvornår der kan forventes en afgørelse. I praksis overholdes sådanne instrukser i langt de fleste tilfælde.

Endvidere skal sagsbehandlingstiderne indgå i institutionernes mål- og resultatstyring og offentliggøres i deres fremtidige virksomhedsregnskaber. For at skabe øget opmærksomhed skal sagsbehandlingstiderne også indbygges i de resultatkontrakter og direktørkontrakter, som i stigende omfang afsluttes mellem departementerne og deres institutioner. Der vil ligeledes i videre omfang end nu blive fastsat offentligt tilgængelige maksimale sagsbehandlingstider. Der er ogeå skabt mulighed for at belønne statsinstitutionernes medarbejdere for fremskyndelse af sagsbehandlingen, jf. statens nye lønssystem.

Hertil kommer et meget stort antal muligheder for at reducere sagsbehandlingstiderne ved forenklinger af regler og organisation, bedre vejledning af ansøgere, bedre ansøgningsblanketter, interne instrukser, øget brug af standardkoncepter og edb, bedre uddannelse af sagsbehandlere, delegering, sammenligning af sagsbehandlingstiderne i statsinstitutioner med ensartede opgaver (f.eks. statsamterne) etc. etc. De mange små eller større forbedringer kan tilsammen ofte reducere sagsbehandlingstiderne væsentligt.

Regeringens og Finansministeriets initiativ til et målrettet arbejde med at reducere sagsbehandlingstiderne (med uforandret høj kvalitet) er rigtigt. Der kan her ved opnås store samfundsmæssige fordele ikke alene for erhvervsvirksomheder og de enkelte borgere men også for statsinstitutionerne, som bl.a. vil slippe for virkelig mange telefoniske og skriftlige rykkere.

Som et eksempel på fordelene kan bl.a. nævnes Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, der for nogle få år siden havde væsentligt længere sagsbehandlingstider for anparts- og aktieselskaber end i dag. En lille gruppe

advokater udnyttede de lange sagsbehandlingstider til at hamstre »skuffeselskaber« og tjene på videresalg. Dette fordyrede naturligvis arbejdet for igangsætterne, og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fik efterfølgende ekstra arbejde med at godkende ændringerne i selskabernes navne, formål, nye bestyrelser m.v.

Som et andet eksempel kan nævnes, at et meget stort antal tinglysninger overskrider lovens frist på 10 dage – ofte med flere måneder, jf. dateringerne i Tingbladet. Dette bevirker i nogle tilfælde utvivlsomt senere igangsættelse af nybyggerier, ombygninger og reparationer og bevirker måske ekstraudgifter. En fremskyndelse ville måske også reducere statskassens erstatningsudgifter for forsinkede tinglysninger.

Tilsvarende ville hurtigere sagsbehandling af patentansøgninger og varemærkeansøgninger måske også bevirke hurtigere iværksættelse af nye produktioner. Og de meget lange sagsbehandlingstider for fogedsager (vistnok omkring ½ år) er måske også medvirkende til, at antallet af sager er faldet kraftigt i de senere år. Fra 485.000 sager i 1991 til 257.000 sager i 1996.

Det er uanstændigt, at erhvervsvirksomheder og igangsættere som nævnt kommer senere i gang og/eller får ekstra omkostninger på grund af langsom statslig ekspedition af deres sager.

Endnu mere uanstændigt er det, at hr. og fru Jensen dag efter dag forgæves skal vente på postbudet med brev om statslige afgørelser om bl.a. skat (334 dage i gennemsnit for klagesager til Landsskatteretten), arbejdsskader (gennemsnitlige sagsbehandlingstid 188 dage), sager fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen om arbejdsløshedsdagpenge (gennemsnitligt 96 dage), forskellige klager til Den sociale Ankestyrelse (gennemsnitligt 100 dage) og klager til Patientklagenævnet (gennemsnitligt 359 dage). Den psykiske belastning for hr. og fru Jensen er givetvis stor og undervurderes utvivlsomt ofte.

Tilsvarende er det uanstændigt og psykisk nedbrydende, at asylansøgere skal vente så længe som nu i uvished om opholdstilladelse i Danmark eller ej. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen for førstegangsansøgninger om opholdstilladelse var i 1996 140 dage, Flygtningenævnets Sekretariats gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klager var 240 dage, og Indenrigsministeriet brugte i gen-

nemsnit 165 dage på klager over Udlændingestyrelsens afgørelser. Nærmer vi os ikke stærkt en krænkelse af menneskerettighederne? I øvrigt ville en hurtigere sagsbehandling i sager med afslag normalt spare statskassen for omkring 10.000 kr. pr. måned pr. ansøger.

Endelig er det uanstændigt overfor os almindelige skatte- og afgiftsbetalere, at statskassen mister indtægter på grund af langsom sagsbehandling f.eks. i skattesager om selskabstømninger.

Det er vanskeligt at forstå, at skiftende regeringer og Finansministeriet ikke forlængst har gjort mere for at få sagsbehandlingstiderne reduceret. F.eks. ved at oplyse lange sagsbehandlingstider i anmærkningerne til finanslovene, så Folketinget og Finansudvalget bliver gjort opmærksom på problemerne. En sådan oplysningspligt blev foreslået allerede i 1990 i en rapport fra Budgetdepartementet »Aktivitetsoplysninger i finanslovens anmærkninger og intern økonomistyring i staten«. Til trods herfor medtager ingen statsinstitutioner oplysninger om sagsbehandlingstider i deres finanslove.

Foranstående synes at vise, dels at der i mange tilfælde er behov for en fremskyndelse af sagsbehandlingen, dels at der er gode muligheder herfor. Hvis sagsbehandlingstiden ikke kan fremskyndes ved rationaliseringer eller lignende, kan midlertidig ansættelse af ekstra arbejdskraft rydde op i sagsbunkerne. Merudgifterne hertil vil i mange tilfælde udlignes af større statsindtægter eller af statsbesparelser. Bør sådanne muligheder ikke udnyttes?

I øvrigt ville det nok være hensigtsmæssigt, hvis kommunernes sagsbehandlingstider i nogle af de væsentligste sagskategorier også blev opgjort og offentliggjort. Mange erhvervsvirksomheder og borgere har mere kontakt med kommunerne end med staten.

Olaf Johansen
pensioneret økonomichef fra
Ministeriet for Grønland

Hanne Nexø Jensen:
Offentlige organisationer mellem
tradition og fornyelse

Forlaget Politiske Studier, Kbh. 1997, 211 s., Kr. 100

Det er en kendt sag, at den offentlige sektor og dens forskellige institutioner har undergået ganske mange forandringer i de sidste 10-15 år. Dette emne har allerede været genstand for megen forskning og problemet er behandlet i et utal af bøger, artikler, rapporter o.s.v. I denne fremstilling søges en bestemt kategori af offentlige organisationer nærmere analyseret, nemlig styrelser, direktorater og institutioner under de forskellige ministerier. Gruppen af departementer er dermed ikke medtaget i undersøgelsen, men berøres dog ved belystningen af forskelle og ligheder mellem de enkelte ministerområder og dermed i forbindelse med styringen af de udvalgte organisationer.

Bogen bygger på et meget omfattende datamateriale. Det blev indsamlet i slutningen af 80'erne og i begyndelsen af 90'erne og er delvis afrapporteret i andre fremstillinger, herunder især gennem Preben Melanders og Torben Beck Jørgensens bog »Livet i offentlige organisationer«. Visse data er dog ikke udnyttet, og Nexø Jensen har her forsøgt at gøre brug af udvalgte dele af materialet vedrørende organisationernes vurderinger af deres serviceproduktion, reguleringsfunktioner, placering inden for ministerområdet samt presset fra forskellige aktører i deres omverden. Efter en kort præsentation af bogens analyse-ramme, hvori også diskuteres den politologiske forvaltningsforskning og organisationsteoriens bidrag til at kategorisere offentlige organisationer, behandles i de følgende kapitler såkaldt opgave-, og netværksbaserede samt dynamiske typologier til at klassificere offentlige organisationer. Bogen afsluttes med en konklusion samt en række bilag.

Den centrale opgave i bogen er – med udgangspunkt i såvel politologisk forvaltningsforskning som i den mere almene organisationsteori – at typebestemme offentlige organisationer og derved også i videre forstand at angive veje til realistiske reformtiltag på området. M.a.o. holder de i dansk politologisk forvaltningsforskning hyppigt opstillede diskntinktioner, kan det organisationsteoretiske perspektiv bedre forklare strukturen, eller kan politologien og organisatonsteorien kombineres i en sådan analyse? Der opereres i den forbindelse med i alt seks specificerede organisationstypologier under de tre ovennævnte hovedtypo-

logier: »Regulering og service«; »generel og specifik regulering«; »ministerietilhør«, »administrativt niveau«, »interessestyring og omverdenspres« samt »forandringsorientering«, og det er her formålet at undersøge hver enkelt typologis evne til at strukturere organisationspopulationen.

De fire første og mere etablerede kategorier menes i meget forskellig grad at være brugbare. Det fremhæves således, at det ikke er hensigtsmæssigt at opdele organisationerne efter deres opgaver, således som det f.eks. ofte er betonet i politologisk forvaltningsforskning. Dette beror ikke mindst på, at de fleste organisationer idag er karakteriseret af et opgavemix.

Undersøgelsen viser også, at det spiller en afgørende rolle, hvilken hierarkisk placering de enkelte organisationer indtager. Her påpeges – og naturligvis med en vis ret – at den politologiske forvaltningsforskning kan forklare dette med henvisning til styringen af de forskellige forvaltningsgrene i den politiske proces. Endelig viser undersøgelsen, at de forskellige grupper af underliggende institutioner under et ministerområde faktisk også har ganske meget tilfælles, hvilket umiddelbart synes at rejse spørgsmål ved, hvorvidt det er sektortilhørsforhold eller hierarkisk placering, der er af størst betydning. Der er dog for de enkelte ministerområder og deres institutioner tale om visse fælles kontekstbetingelser- og forståelser, der skaber fælles identiteter, og i denne forbindelse argumenteres for, at specielt organisationsteorien kan give os en øget indsigt i dette forhold. Det er da heller ikke forkert, at organisationernes egne oplevelser af værdier kan spille en central rolle, og at forskellige teoretiske perspektiver med fordel kan samarbejdes, men man bør dog også erindre, at den såkaldte politologiske forvaltningsforskning ganske grundigt har studeret forvaltningens relationer til omgivelserne, bl.a. under overskrifter som sektorisering og segmentering, hvor de enkelte ministerområders relationer til omgivelserne varierer, og hvor der hersker specielle spilleregler, identiteter o.s.v. Ved også at inddrage disse perspektiver fra politologien kunne der være knyttet an til den bredere litteratur om de politiske processer, der tenderer mod at inkludere bestemte aktører og institutioner omkring bestemte policies. Dette ville kunne knytte an til generelle styringsproblemer i det danske samfund og have sat fokus på styringsmulighederne i forholdet mellem politisk ledelse og forvaltning.

Det kan diskuteres, hvor de enkelte teoritraditioners forklaringsværdi hører op, og hvor andre begynder, og det ville have været relevant at diskutere dette mere indgående, ikke mindst da forfatteren nok har en tilbøjelighed til at betone forskellene stærkere end lighederne. Det ville også være relevant at inddrage den stærke juridiske tradition på området, der i fremstillingen undertiden bliver slået lidt i hartkorn med den politologiske tolkning, og dermed fremstår noget mindre fleksibel, end tilfældet er. Dette til trods, er det lykkedes at understrege behovet for at kombinere forskellige tilgange ved studiet af den offentlige sektor, og her mere specifikt ved bestemmelsen af de mange forskellige institutionstypologier. Det sidste ord er selvfølgelig ikke sagt i den sag – ikke mindst udvikles og omformes de offentlige organisationer jo til stadighed – men bogen er et udmærket bidrag til denne diskussion.

Til sidst et lille hjertesuk. Hvor mange tabeller man skal bringe i en bog er en smagssag. Bogen bringer dog ikke mindre end 159. Dette må nok siges at være i overkanten. Rapporter indeholder jo pligtskyldigt oversigter over de indsamlede data, men da man her har valgt at præsentere materialet i bogform, burde der være barberet kraftigt ned i tabellerne. Vi kan selvfølgelig nu bedre kigge forfatteren i kortene, men det havde klædt fremstillingen bedre med en mere selektiv præsentation af datamaterialet.

Lektor Karsten Ronit
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz

**Lars Bille: Partier i forandring.
En analyse af danske parti-
organisationers udvikling 1960-1995**
Odense Universitetsforlag, 1997, 386 s., Kr. 298

Torben Krogh: Farvel til partierne
Gyldendal, 1998, 186 s., Kr. 150

Lars Billes bog er et stykke politologisk forskningsarbejde, der baserer sig på en omfattende dataindsamling og sammenfatter adskillige års forskningsarbejde, som forfatteren har gjort i samarbejde med udenlandske kolleger. Torben Kroghs bog er nærmest en debatbog og politisk samtidsanalyse. De to bøger afspejler i så henseender de to forfatters forskellige faglige baggrund. Lars Bille er først og fremmest par-

tiforsker, men derudover også flittigt brugt af de elektroniske medier som ekspert, der leverer baggrundskommentarer til aktuelle partipolitiske begivenheder. Torben Krogh er først og fremmest journalist og politisk kommentator, men har både i denne egenskab og i andre sammenhænge vist analytiske evner, der rækker væsentligt ud over medieverdens krav. Han har bl.a. været involveret i udredningsarbejde som formand for Statsministeriets Medieudvalg. Det forhold, at forfatternes forskellige, men lidt parallelle faglige baggrund afspejler sig i den forskellige karakter af de to bøger – forskning henholdsvis politisk analyse og debatbog – bevirker, at de ikke kan vurderes med samme målestok.

Alligevel er der gode grunde til at omtale begge bøger i denne sammenhæng. Således er temaerne fælles for begge bøger, der – som titlerne også angiver – behandler de (danske) politiske partier og dermed nogle af de vigtigste aktører i det danske politiske system. De vil også kunne læses med udbytte af en bredere politisk og politologisk interesseret læserskare. Og hertil kommer så, at begge bøger gennemgående er velskrevne og behageligt fri for overflødige fremmedord. Dog er ingen af dem korrekturlæst til perfektion. Specielt Lars Billes bog skæmmes af nogle fejl, som rettelig burde have været fanget før udgivelsen. Billes bog udmærker sig så til gengæld ved at være noget så unikt som en politologisk analyse uden fodnoter.

Bogen rummer i kapitel 1, 2 og 4 dels en gennemgang af den klassiske internationale og danske litteratur om demokrati og partier, dels en beskrivelse af fire idealtypiske partityper: elitepartiet, massepartiet, catch-all partiet og kartelpartiet, dels en historisk beskrivelse af de fire gamle partiers tilblivelse og af fire af de nye partiers tilblivelse (SF, Kristeligt Folkeparti, Fremskridtspartiet og Centrum-Demokraterne). Kapitel 3 indeholder en kort beskrivelse af metode og data, en opdeling af partierne i tre analytiske systemer: parlamentspartiet, medlemspartiet og partibureaukratiet, og en efterfølgende præsentation af forfatterens overordnede hypotese: »Balancen mellem partiorganisationernes tre subsystemer er skiftet (siden 1960, HJ), således at medlemspartiet er blevet mindre betydningsfuldt, medens parlamentspartiet og partibureaukratiet er blevet mere betydningsfuldt samtidig med, at partibureaukratiet er blevet mere professionaliseret, specialiseret, centraliseret og integreret i parlamentspartiet« (s. 43).

Det kan på den baggrund forventes, at : »... partiorganisationerne har bevæget sig fra at være medlemstunge organisationer med en stærk artikulation mellem en klart afgrænset kreds af sympatisører og et lederskab, der i vid udstrækning var afhængig af og ansvarlig over for medlemmerne gennem de interne partikanaler *henimod* centraliserede og professionaliserede eliteorganisationer, hvor partiledelserne i stigende grad er blevet mere optaget af at pleje vælgerkorps og medieverdenen end af at pleje medlemmerne for at sikre sig res(s)ourcer, støtte og godkendelse.« (s. 43). Den overordnede hypotese og fortolkningen af den omsætter forfatteren herefter til 8 delhypoteser, der ikke er logisk afledt af den overordnede hypotese, men tildeles status som verifikations- og falsifikationskriterier for den overordnede hypotese:

- »1. Partiernes antal af individuelle medlemmer såvel som partimedlemmernes andel af det samlede vælgerkorps vil være faldet.
2. De individuelle medlemmers repræsentation i og formelle indflydelse på valg af partiets styrende organer vil være mindsket.
3. De individuelle medlemmers formelle indflydelse på valg af partilederen vil være mindsket.
4. De individuelle medlemmers formelle indflydelse på opstillingen af kandidater til Folketinget vil være mindsket.
5. De individuelle medlemmers betydning for partiets finansielle situation vil være mindsket, medens partiets afhængighed af økonomisk støtte fra sideorganisationer, interesseorganisationer, erhvervsorganisationer, -virksomheder m.v. samt især fra det offentlige vil være steget.
6. Andelen af partiets udgifter til udadvendte – vælgerorienterede – aktiviteter vil være steget, medens udgifterne til indadvendte – medlemsorienterede – aktiviteter vil være faldet.
7. Antallet af et professionelt og specialiseret personale i partiet vil være steget, og stigningen vil fortrinsvis være sket i parlamentspartiet fremfor i medlemspartiet.
8. Partiets afhængighed af medlemmernes frivillige arbejdskraft vil være faldet, medens brugen af ekstern ekspertise vil være steget« (ss. 43-44).

I kapitlerne 5-8, der fylder ca. 150 af bogens knap 250 tekstsider, testes de otte delhypoteser herefter i slagorden i relation til henholdsvis medlemsudviklingen, den formelle medlemsindflydelse, partiernes økonomi og professionalisering. For nogle delhy-

potesers vedkommende, f.eks. delhypotese 1, kendes svaret på forhånd bl.a. i kraft af forfatterens og andre forskeres indsats. Følgelig er ikke alle testresultater lige overraskende. Derimod er det mere overraskende, at forfatteren efter ædruelige metodiske overvejelser kun får bekræftet fire af delhypoteserne, nemlig 1, 5, 7 og 8. De øvrige delhypoteser enten afkræftes eller kan ikke bekræftes.

Disse resultater sammenfattes i kapitel 9, hvor de giver forfatteren anledning til for det første at korrigere tidligere ekspertsynspunkter – in casu hans egne! – på partiorganisationernes udvikling. Her er tale om en relativt sjælden, men sympatisk akademisk adfærd i form af offentlig selvkritik. For det andet rejser spørgsmålet, om der er grundlag for at hævde, at de otte partiorganisationer har skiftet partitype i forhold de tidligere gennemgåede 4 idealtyper. Her er svaret, at partiorganisationerne, uanset deres indbyrdes forskelle, er hybrider, idet der tydeligvis er sket en bevægelse væk fra massepartitypen over catch-all partitypen og *henimod* kartelpartitypen, men altså med bevarelse af træk fra alle tre partityper. For det tredje vurderes testresultaternes konsekvenser for den overordnede hypotese. Forfatteren træffer her det begrundede valg at anse den overordnede hypotese for bekræftet. Det sker bl.a. ved en – ikke uproblematisk – vægtning af delhypoteserne, så faldet i medlemstal, ændringer i finansieringsgrundlaget og statsliggørelsen af partierne samt den øgede professionalisering og mindskede afhængighed af frivillig arbejdskraft anses for de vægtigste af de konstaterede forandringer i partiorganisationerne.

Kapitel 10 kobler påny udviklingen i partierne sammen med deres demokratiske betydning, og forfatteren argumenterer her for, at hverken partierne som partier i almindelighed eller demokratiet i særdeleshed skulle være i krise. Det er en bestemt partitype, nemlig massepartiet, der er under forandring.

Sidste del af bogen, mere end 130 sider, udgøres primært af tabelmateriale, hvoraf en del er af diakront komparativ karakter og næsten kun kan være indhentet ved hjælp af en solid portion ihærdighed og formentlig også tilbagevendende, systematiske henvendelser til partiorganisationerne, Folketingets administration m.fl. Dette tabelmateriale vil kunne danne grundlag for selvstændige opgaver i universitetssammenhænge.

I den forbindelse er det specifikt værd at fremhæve, at bogen i en undervisningssammenhæng tillige udmærker sig ved, at forfatteren som nævnt kommer frem til konklusioner, der i fremstillingen fastholdes som overraskende for ham selv. Forsknings- og fremstillingsprocessen kan i forbindelse med hypotesetestning i samfundssvidenskabelige sammenhænge nogle gange have en ikke-tvingende karakter, der kan gøre det let at vælge hypoteser eller fremstille forskningsresultater, så centrale hypoteser bekræftes. Med Billes bog får studerende og andre, der ikke selv har været igennem en forskningsproces, i højere grad end normalt mulighed for at se, at det ikke altid går, som præsten – eller ekspert – prædiker, og at der i fremstillingen af forskningsresultater ligger en række valg i både forsknings- og fremstillingsprocessen, som normalt ikke er synlige for den uhildede læser.

I forlængelse heraf kan det mere generelt konstateres, at det er lykkedes forfatteren at få fremlagt adskillige års forskningsarbejde i en samlet fremstilling, der på pædagogisk, klar og systematisk vis over en 35 årig periode behandler udviklingen i de vigtigste danske partiorganisationer. Som sådan vil bogen blive et standardværk.

I betragtning af bogens omfang kunne man dog godt forvente, at den – i højere grad end tilfældet er – bevægede sig ud over det deskriptive plan og dels analyserede eller diskuterede årsager til den beskrevne udvikling, dels påpegede eller diskuterede effekter af den beskrevne udvikling. Dette er klart nok på (endnu) mere gyngende grund end hypotesetestning og klassifikation af empirisk forekommende partiorganisationer i forhold til forskellige idealtyper. Her kunne forskeren Lars Bille godt have skævet bare en lille smule til ekspertens Lars Bille, der i mediasammenhænge ikke er bange for at levere »Fontex til folkesjælen« i form af kvalificerede og mundrette bud på motiver bag og konsekvenser af politiske beslutningsforløb.

Her kommer Torben Kroghs bog imidlertid ind på baren. Den starter i bogstaveligste forstand, hvor Bille stopper: Bogen tager eksplicit afsæt (s. 7) i Billes konklusion om, at de danske partier ikke er i krise, men under forandring, og den diskuterer i høj grad baggrunden for og konsekvenserne af de politiske partiers udvikling i sammenhæng med den øvrige samfundsudvikling. Den er som nævnt ikke et forskningsarbejde og kan derfor heller ikke vurderes ud fra samme målestok som Billes bog.

Forfatterens hovedsynspunkt introduceres i indledningen, men kommer – lidt overraskende og modsat vanlige journalistiske principper – tydeligst til udtryk i bogens sidste afsnit: Partierne er under forandring i en grad, så der er tale om forvandling, og vi kan reelt lige så godt kan vinke farvel til de politiske partier, som vi kender dem, dvs. først og fremmest som folkelige massepartier. De er blevet næsten tømt for medlemmer, de har med beslutningerne i 1980'erne og 1990'erne om støtte til partierne sat sig selv på finansloven i et omfang, der gør dem dybt afhængige af det offentlige, og de er næsten blevet tømt for demokratisk relevante arbejdsopgaver bortset fra kandidatopstilling og partigruppering i parlamentet. Reelt kunne vi lige så godt sige goddag til dem som statslige institutioner med kandidatopstilling, valgfavikling og parlamentarisk partigruppering som ressortområder.

Mellem indledningen og afslutningen får læseren et imponerende, kalejdoskopisk overblik over de senere års udvikling i de dele af det politiske system, som er af betydning for de politiske partiers udvikling. Det gælder Folketinget, centraladministrationen, interesseorganisationerne, forvaltningen, EU, medierne, lokalpolitikken, udliciteringstendenserne mv. Forfatteren griber bl.a. med støtte i politologiske analyser fat i både principielle problemer, udviklingstendenser og konkrete beslutningsforløb, som bliver sat i historisk sammenhæng, og han får fremhævet væsentlige dilemmaer og konsekvenser i og af den politiske udvikling. I den forbindelse demonstrerer forfatteren et veludviklet blik for kontrafinale elementer i politiske beslutningsforløb. Et godt eksempel herpå, og på det politiske overblik i øvrigt, er analysen af udviklingen i forholdet til EU, hvor bl.a. situationen for Folkebevægelsen mod EF tilbage i oktober 1972 bliver ridset op, folkeafstemningerne og Europaudvalgets rolle bliver belyst, og de problemer i form af en udviskning af det politiske ansvar, brugen af EU som politisk prygelknabe og splittelser i vælgerkorpserne mv., som udviklingen med de politiske partiernes utilsigtede medvirken har stillet de samme partier overfor, bliver påpeget.

Det betyder ikke, at man behøver være enig i alle forfatterens vurderinger, ej heller i forfatterens analyse af EU-relationerne. Eksempelvis får forfatteren nok peget på problemer og dilemmaer i EU-politikken og dens beslutningsgange i en grad, så det bliver vanskeligt at forstå, hvorfor nogle folketingsmedlemmer godt vil påtage sig det tunge slæb – og det er der man-

ge der gerne vil – at føre sit partis EU-politik ud i livet ved at sidde i Folketingets Europaudvalg.

Jeg køber heller ikke ubetinget forfatterens fremstilling af det svækkede folketting. I relation til de stående udvalg fokuserer forfatteren på de problematiske sider af udvalgenes aktiviteter. Hvis alternativet hertil er et parlament uden stående udvalg, ville det nok være mere oplagt at tale om et svækket folketting. I forlængelser heraf er det med den imponerende bredde, der er i bogen, heller ikke overraskende, at man på et mere faktuel grundlag kan finde brister i nogle af enkeltanalyserne. Bl.a. kan den uholdbare læser desværre få bekræftet et mere eller mindre mediebaseret billede af de stående udvalg som ledet af magtfulde udvalgsformænd (s. 16) og som værende steder, hvor de politiske forhandlinger foregår, de reelle politiske beslutninger bliver truffet og sagerne bliver ordnet (s. 21). Det er at tillægge udvalgene og udvalgsformændene en politisk indflydelse og et ansvar, som de generelt ikke har. På dette punkt bidrager bogen, utvivlsomt kontrafinalt, til den udviskning af det politiske ansvar, som forfatteren ellers så udmærket får blotlagt og problematiseret i bogen i øvrigt.

Endelig kan man – her er dog unægteligt tale om en petitesse – måske også tale om ansvarsforplumring i forhold til læseren i en lidt anden forstand, når forfatteren i en i øvrigt relativt kritisk analyse af »sin egen« medie verden, belægger sine synspunkter (ss. 140-141 og s. 151) med citater fra Statsministeriets Medieudvalg. Forfatteren var selv formand for det samme udvalg, hvilket læseren, så vidt jeg har kunnet konstatere, kun får at vide på omslaget til bogen. Jeg kender ikke den konkrete arbejdsform, som blev anvendt i Statsministeriets Medieudvalg, og dermed heller ikke udvalgsformandens indflydelse på Medieudvalgets konklusioner og synspunkter. Her ville det imidlertid have været rart i de relevante sammenhænge at få markeret denne sammenhæng. Så ville man som læser ikke sidde med en utvivlsomt irrationel og ubegrundet fornemmelse af, at forfatteren på original vis har gjort brug af en velkendt konstruktion fra medie verden: journalisten, Torben Krogh, som er godt i gang med formidle og belægge sit budskab ved hjælp af »den neutrale ekspert«, den tidligere formand for Statsministeriets Medieudvalg, Torben Krogh.

Hvad angår præmisserne for forfatterens overordnede synspunkt, at de politiske partier tømmes for medlemmer og for vanlige arbejdsopgaver, og at de ved i

1980'erne og 1990'erne at tildele sig selv offentlige midler til partiorganisationerne er blevet afhængige af det offentlige støtte, er de gennemgående på linje med resultaterne i Lars Billes bog. Hvad angår forfatterens bud på konsekvenserne af denne forandring eller forvandling, at vi reelt kan – og bør? – vinke farvel til partierne, som vi har kendt eller mener at have kendt dem, og i stedet sige goddag til dem som offentlige institutioner må fremtiden vise, om partierne kan og vil kæmpe imod disse tendenser. De, der skal træffe beslutningerne herom, dvs. aktørerne selv, er ikke nødvendigvis indstillet på at drage konsekvenser af udviklingen med samme omfang og hastighed som Torben Krogh – de skal jo bl.a. stå til politisk ansvar over for vælgerne. De er heller ikke nødvendigvis lige så interesseret som Torben Krogh i en debat herom, men det gør ikke bogen til en dårlig debatbog.

Sammenfattende kan man som en vurdering af begge bøger om de politiske partier citere Torben Krogh, der i sit forord skriver: »Den politologiske forskning i Danmark har i de senere år været i markant vækst, både kvalitativt og kvantitativt. Det samme gælder den analyserende, politiske journalistik« (s. 3). Læser man »Partier i forandring« og »Farvel til de politiske partier«, skulle man tro, at han havde ret.

Henrik Jensen, lektor
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

**Carsten Greve (red.):
Privatisering, selskabsdannelser og
udlicitering. Et politologisk perspektiv
på udviklingen i Danmark**

Systeme, Århus, 1997, 176 pp., Kr. 170

Den offentlige sektor i Danmark er på mange punkter reformeret siden begyndelsen af 1980'erne, og i denne bog søges spændingsfeltene i de ændrede former for arbejdsdeling mellem privat og offentlig sektor skitseret og debatteret. Disse forandringer identificeres ikke ganske kønsløst, men søges studeret i form af de tre kategorier »privatisering, selskabsdannelse samt udlicitering«, der i indledningen også defineres nærmere. Det er bogens erkærede mål at udvikle et specifikt politologisk syn på disse forandringer og præsentere dette som et alternativ til de økonomiske og juridiske perspektiver, der menes at have været toneangivende i den faglige diskussion. Ved nærmere eftersyn er vi dog vidne til udviklingen af en »kritisk

politologisk model«. Det er m.a.o. en tilgang, der forstår sig som et alternativ ikke blot til økonomernes og juristernes studier på området, men også til en række af de politologiske analyser, der har været de forskellige privatiseringsreformer positivt stemt.

Formuleringen af et politologisk perspektiv er også hovedopgaven i bogens første kapitel, hvor dele af den internationale forskning på feltet præsenteres. Det er mest bidrag fra USA og England, der også har præget en ikke ubetydelig del af debatten, der reflekteres over, men der savnes kontinentale eller nordiske bidrag, d.v.s. bidrag fra lande, hvor den offentlige sektor har stået stærkere, og hvor forskellige former for privatisering også har givet anledning til andre overvejelser blandt politikere, embedsmænd og forskere.

Dette kapitel efterfølges af en informativ historisk behandling af udviklingen fra Schlüter-regeringens start til midten af 1990'erne, hvor det – meget rigtigt – betones, at de mange ideologiske sværds slag, der var i begyndelsen af denne periode efterhånden er afløst af en i mange henseender typisk dansk pragmatisme. Dette har samtidig ført til, at principielle overvejelser over reformernes fordele og ulemper er forsvundet ud af forvaltningspolitikken. Bogen efterlyser derfor også kraftigt principielle diskussioner i den aktuelle forvaltningspolitik, der opfattes som domineret af kortsigtet pragmatisme.

Resten af bogen behandler herefter en række case-studier (DSB Rederi, DSB og PT samt ældreplejen i Græsted-Gilleleje Kommune). Bogen afsluttes med et kort kapitel om styringsproblemer og peger her på, hvordan demokratiet bør sikres ikke blot i selve reformprocessen, men også når forskellige typer af privatiseret opgavevaretagelse er etableret. Også her står det klart, at bogens forfattere placerer sig inden for kredsen af om ikke modstandere, da som skeptikere over for de her behandlede reformer. Denne skepsis er afblanceret, men forfatterne er dog heller ikke selv friholdt fra al ideologi, selvom det f.eks. ikke skal benægtes, at privatiseringstiltag også kan skabe »tabere«, og at det internationale pres for at gennemføre reformer i den offentlige sektor ikke er en naturlov, der automatisk kræver omstilling i privatiseringens tegn. Opgavevaretagelse i privat regi gennem egentlig privatisering, selskabsdannelse og udlicitering kan give anledning til kontrolproblemer og minimeret offentlig indflydelse. Ingen tvivl om det. Men et forhold, der i denne forbindelse burde have stået stærkere i bo-

gen er, hvordan demokratiet var stillet i tiden før reformerne på hvert enkelt af de studerede felter. Var det veludviklet, interesserede det virkelig politikerne, var der en egentlig offentlig diskussion og sikredes borgere og brugere også reel indflydelse? Det kan tænkes, at en eller flere af de belyste privatiseringsstrategier har forkrøblet et ellers velfungerede demokrati på et givet område og ved styringen af en given institution, men det kan også tænkes, at der netop ikke var en stærk politisk og offentlig indflydelse – og at dette netop var en af grundene til at løfte opgavevaretagelsen mere eller mindre ud af offentlig regi. Disse problemer skal ses i sammenhæng med de såkaldte »styringsambitioner«, der tages op i bogens afsluttende kapitel, men som burde være behandlet mere systematisk og i et længere historisk perspektiv for at analysere baggrunden for reformerne.

Selvom der kunne være kastet mere lys over demokratikvaliteten i den tidligere styring, skal dette dog ikke ses som en indvending mod en kritisk undersøgelse af de nye udfordringer og problemer, der ligger i de private former for opgavevaretagelse. Her er den principielle debat rigtigt nok altfor svag.

Bogen rejser mange relevante diskussioner og bringer også udmærkede oversigter over elementer i den stedfundne udvikling. Alligevel må der hældes lidt malurt i bægeret. Et klarere og mere begrundet valg af cases kunne være foretaget. Dækker de enkelte cases f.eks. et repræsentativt udsnit af reformerne, således som de kommer til udtryk inden for forskellige politikområder og administrative niveauer, eller efter hvilke andre kriterier er erfaringsmaterialet valgt? Pladsen kunne desuden være fordelt mere optimalt. Redaktøren optager som eneforfatter eller medforfatter omkring halvdelen af pladsen, og leverer ganske vist også de mest gennemtænkte bidrag, men hvorfor ikke overlade nogle sider til andre bidragsydere, så vi kunne have fået et bredere materiale inddraget? Bl.a. kunne andre politologer, herunder også de der er privatiseringsstrategierne mere positivt stemt, være inddraget, hvorved vi som læsere ville have fået bredere indblik i debatten. Bogens forfattere ville have fået et kvalificeret modspil, og det politologiske perspektiv kunne dermed nuanceres og videreudvikles, således som det også er bogens ambition.

Karsten Ronit
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz

**Niels Nørgård Kristensen:
Skolebestyrelser og demokratisk
deltagelse – støvets fortælling**

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
1998, 247 s. Kr. 285

Niels Nørgård Kristensens Ph.D.-afhandling tager fat på et både meget spændende og meget aktuelt emne, nemlig hvorvidt den tiltagende inddragelse af brugere i styringen af den offentlige sektor bidrager til en demokratiudvidelse eller en demokratiudhuling. I forsøget på at besvare dette spørgsmål vælger forfatteren at sætte fokus på, hvorvidt deltagelse i skolebestyrelser igangsætter en politisk læreproces. Nærmere bestemt sætter han sig for at undersøge i hvor høj grad skolebestyrelserne er befordrende for politiske læreprocesser på det subkommunale niveau og for de individuelle deltagere, og i hvilket omfang deltagelsen heri bidrager til opbyggelsen af politiske kompetencer og demokratiske identiteter (side 21).

Kristensen lægger tre kriterier til grund for vurderingen af, om der finder politisk læring sted i skolebestyrelserne (side 61):

- Spill-over (øget partipolitisk deltagelse)
- Udvikling af politiske kompetencer og færdigheder (mægtiggørelse)
- Udviklingen af demokratiske identiteter og forståelser (myndiggørelse)

På den baggrund kan der sondres mellem en snæver og en bred definition af politisk læring. Ud fra en snæver opfattelse af politisklæring interesserer man sig alene for spill-over effekten, mens en bredere opfattelse inddrager alle de tre læringsaspekter. Kristensen anlægger den brede opfattelse.

Med afsæt i et casestudium af to skolebestyrelser i Ålborg konkluderer forfatteren, at skolebestyrelsesdeltagelsen ikke bidrager til politisk læring i snæver forstand. Således giver ingen af de interviewede forældre udtryk for ønsket om at engagere sig i partipolitik. Til gengæld er det muligt at påvise politisk læring i bredere forstand i hvert tilfælde når det gælder intern politisk læring i forhold til styringen af den enkelte skole (side 196-7). Der kan spores en intern politisk mægtiggørelse i den forstand, at forældrene i skolebestyrelserne får større selvtilid, lærer spillereglerne at kende, bliver bedre i stand til at bruge dem etc.. Der kan også spores en intern politisk myndig-

gørelse, idet forældrene i stigende grad kommer til at føle sig som en enhed i forhold til omgivelserne, bliver dygtigere til at generalisere og evner at reducere konfliktniveauet. Man kan sige, at samarbejdet mellem lærere, skoleleder og forældre bliver stadig bedre fordi en »de«-»vi« relation omskabes til en »os«-følelse i skolebestyrelsen. Værre står det imidlertid, ifølge Kristensen, til med den eksterne eller udadrettede politiske læring. Det gælder i særlig grad den udadrettede myndiggørelse. Noget tyder på, at orienteringen mod den store politik og det store fællesskab bliver direkte truet af styrkelsen af det lille institutionsfællesskab.

Følgelig konkluderer Kristensen, at skolebestyrelserne på een gang bidrager til en demokratiudvidelse og en demokratiudhuling. Demokratiet udvides fordi den aktive deltagelse i demokratiet spredes til stadig flere samfundsmedlemmer. Det fører til, at flere indhøster konkrete erfaringer med politisk deltagelse. Samtidig hermed er der imidlertid en stor fare for, at demokratiet udhules i den forstand »at det »fælles« står på spil i denne udvikling, fordi praksis og erfaringsdannelse ikke knytter sig til det »store« demokrati. Den fælles demokratiske offentlighed risikerer herved at eroderes, og den stigende fragmentering og kompleksitet i det politiske deltagelses- og styringsmønster risikerer at begrænse mulighederne for en retfærdig og solidarisk fordeling af centrale værdier baseret på et fælles bedste.« (side 213).

Til afhandlingens ros kan siges, at den tager fat på en problemstilling, som er uhyre relevant og aktuell både for demokratiforskere og for de mange forældre, lærere og skoleledere, der er direkte involveret i at få skolebestyrelserne til at fungere i praksis. Afhandlingen udfordrer demokratiforskerne, fordi den peger på nødvendigheden af, at der tages fat på spørgsmålet om, hvilke former som demokratisk deltagelse kan og bør antage i et samfund præget af decentralisering og eksploderende politik. Samtidig stiller afhandlingen nogen af de spørgsmål på spidsen, som givetvis optager mange af de involverede. Her tænker jeg i særlig grad på overvejelserne om, hvad det egentlig er forældrene kan, skal og får lov til at være med til at bestemme. Er det den konkrete styring af skolen, eller er det de abstrakte principper? Afhandlingens resultater tyder i hvert tilfælde på, at det fortsat er temmelig uklart for de involverede parter. Helt sikkert er det i hvert tilfælde, at der, hvad dette angår, er meget langt fra det formelle til det reelle. Dermed giver afhand-

lingen et klart signal til Undervisningsministeriet om at der fortsat er behov for at genoverveje den måde, hvorpå brugerindflydelsen inden for folkeskoleområdet er indrettet.

Afhandlingen har imidlertid også sine problematiske sider. Lad mig sige det med det samme – jeg er meget uenig i bogens teoretiske udgangspunkt og det deraf følgende succeskriterium for politisk myndiggørelse. I Kristensens demokratiteoretiske univers polariseres der til stadighed mellem borgerrollen og brugerrollen som to radikalt forskellige politiske identiteter. Borgerne evner at tænke solidarisk og altruistisk i helhedens interesse. De sætter sig ud over private interesser, og deltager med henblik på at fremme realiseringen af fællesinteressen for samfundet som sådan. Heroverfor står brugerne, der er partikularistisk, instrumentelt og strategisk-rationelt orienteret imod individuel nyttemaksimering. Denne polarisering udgør det teoretiske udgangspunkt for afhandlingen (kapitel 2). Selv om jeg er uenig i dette udgangspunkt er det utvivlsomt et videnskabeligt set acceptabelt standpunkt at have i den forstand, at det finder støtte i centrale dele af den aktuelle nordiske demokratiteoretiske debat. Problemet opstår fordi denne polære rolleopfattelse simpelthen tages for givet. Den underkastes ikke nogen selvstændig undersøgelse. Det betyder, at mange af konklusionerne giver sig selv. De er et direkte resultat af det teoretiske afsæt. Det gør den empiriske del til noget af en forudsigelig affære. Den manglende empiriske afprøvning af det teoretiske udgangspunkt resulterer i hvert tilfælde i fire problemer. For det første fremstår påstandene om borgernes evne til at forholde sig til det universelle og fællesskabsorienterede tilbage som et blot og bart postulat. Kan vi nu være sikre på, at borgerne tænker på det fælles bedste og ikke på villagen og vovsen, når de sætter krydset? For det andet overser Kristensen, på grund af teorigrundlagets po-

lariserende antagelser, en række mere komplekse signaler i det præsenterede datamateriale. Bl.a. er der i citaterne en række eksempler på, at respondenterne nok orienterer sig mod det konkrete, men at det klart ikke sker på en måde, der kan siges at være hverken instrumentel, strategisk eller partikulær. For det tredje ledes opmærksomheden bort fra interne modsætninger i den integrations- og deltagelsesorienterede demokratiteori. F.eks. kan nævnes den modsætning, der kan være mellem på en gang at skulle repræsentere sit bagland (forældrebaglandet) og deliberere – udvikle en fælles holdning – med lærere og skolelederen i skolebestyrelsen. Kan man indfri begge målsætninger på en gang? Endelig for det fjerde kommer afhandlingen efter min opfattelse alt for let frem til konklusionen om, at skolebestyrelserne ikke bidrager til politisk læring i forhold til det store demokrati. Kan det virkelig konkluderes alene fordi skolebestyrelsesmedlemmerne ikke har fået lyst til at melde sig ind i et parti? Skal man for alvor sige noget om spill-over effekterne er det vel nødvendigt at gøre sig nogle mere præcise overvejelser om, hvilke former deltagelse i forhold til det store demokrati kan have. Eller sagt på en anden måde – hvordan deltager borgeren egentlig?

På trods af disse kritiske ord må Niels Nørgård Kristensens afhandling betegnes som et væsentligt bidrag til debatten om brugerdemokrati generelt og skolebestyrelser i særdeleshed. Jeg har derfor ingen problemer med at anbefale bogen til folk, der interesserer sig for dette emne.

Eva Sørensen
Lektor, cand.cient.pol. og Ph.D.
Institut for Samfundsvidenskab
og Erhvervsøkonomi
Roskilde Universitetscenter