

Anmeldelser

Jørn Henrik Petersen:

Vandring i Velfærdsstaten:

11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet

Odense University Studies in History and Social Sciences vol. 197. Odense: Odense Universitetsforlag, 1996, 136 sider, 175 kr.

Er velfærdsstaten ved at sejre sig ihjel? Er den vokset så meget, at dens legitimitet er ved at blive undermineret? Dette er temaet i Jørn Henrik Petersens velskrevne og tankevækkende lille samling af »velfærdsstatsvandring«, d.v.s. kortere artikler, kronikker, forelæsninger og debatoplæg fra 1994-95, alle omhandlende velfærdsstatens udvikling og legitimitet.

Jørn Henrik Petersens ræsonnement tager udgangspunkt i, at velfærdsstaten set fra et etisk perspektiv er god nok; den er baseret på et attraktivt, normativt fundament, og den er også i dens funktion altovervejende god. Men den eksisterende danske velfærdsstat er *ikke* blevet til som realiseringen af ét stort, gennemtænkt projekt, men snarere som det delvist utilsigtede resultat af utallige små, separate beslutninger om udgifter og skatter. Drivkraften har ikke været en overordnet vision men interaktionen mellem interessegrupper, der konkurrerer om særlige fordele, og de politiske partier, der konkurrerer om marginalvælgernes gunst. Det aggregerede resultat har været et meget omfattende system af omfordeling, hvor de fleste borgere modtager et stort antal ydelser og betaler til dem over de generelle skatter. Som sådan er velfærdsstaten blevet til et tag-selv-bord af privilegier snarere end en hjælp fra de mest velstillede til de mindst velstillede.

Men fordi velfærdsstaten er blevet så omfattende, og fordi nydelsen af dens fordele og ydelsen til dens finansiering er adskilt, er respekten for den blevet mindre. Dermed risikerer vi at ende i, hvad der er blevet kaldt »italienske tilstande«, hvor vi

alle opfører os »skizofrent«: Som vælgere stemmer vi på valgdagen på partier, som støtter idéen om velfærdsstaten, men samtidig opfører vi os som borgere på en måde i hverdagen, hvor vi både overforbruger velfærdsstatens ydelser og forsøger at minimere vores skattebetaling. Fortsætter den udvikling, vil velfærdsstaten ikke kunne holde til det fremtidige pres, og den risikerer dermed at bryde sammen.

For Jørn Henrik Petersen er det ikke velfærdsstaten som sådan, der er problemet: Der er for ham intet skisma mellem dét at være tilhænger af velfærdsstaten, og dét at være kritisk overfor dens udvikling og omfang. »Problemet opstår«, hedder det, »hvis og når man passerer dette punkt, hvor de negative effekter, inklusive de frihedsreducerende konsekvenser, begynder at dominere de positive virkninger af yderligere velfærdsstatsindgriben« (p. 97). Dermed bliver Jørn Henrik Petersens perspektiv – utilsigtet? – meget konservativt i en næsten Edmund Burkesk facon: Velfærdsstaten må *forandres*, hvis den skal *bevares*.

Det der først og sidst skal forandres, hvis velfærdsstaten skal bevares, er borgernes adfærd. Det er ikke mindst her, at det etiske perspektiv kommer ind. For en sikring af velfærdsstatens værdier kræver i længden, at borgerne tager moralske hensyn: At de handler som ud fra Kants maxime, den »moraliske lov«: At vi handler på en måde, som vi ville ønske generaliseret som alment gyldig.

Men en forandring af borgernes adfærd kræver også institutionelle forandringer. Den danske velfærdsstats hovedproblem er, at dens indretning altovervejende er baseret på generelle ydelser og en finansiering af disse gennem generel beskatning. Skal der laves om på danskernes adfærd, må der laves om på det, således at der bliver en større symmetri mellem koncentrationen af fordele og ulemper.

Jørn Henrik Petersens bog er en uhyre velskrevet, altid interessant og ofte underholdende analyse af velfærdsstaten. I kraft af at der er tale om en samling af mindre arbejder, er der en del gentagelser, både når det gælder ræsonnementer og eksempler, men dette gør i sidste ende ikke så meget. Det mere end opvejes af det spændende ved, at det er første gang, at en fremtrædende dansk samfundsforsker med afsæt i public choice teori har bevæget sig ind i grænselandet, hvor etik og økonomi mødes og bliver til politik.

En af manglerne ved bogen er – især givet dens undertitel – at der bliver gjort så relativt lidt ud af netop velfærdsstatens normative fundament. Det bliver mere eller mindre lagt til grund, at velfærdsstaten – som principiel idé – er legitim. Det bliver således adskillige gange gentaget, at reduktion af sociale skel, modvirken af social udstødelse, skabelsen af social tryghed og opnåelsen af en »fair« indkomstfordeling er attraktive normative mål. Men der bliver overhovedet ingen argumenter præsenteret for, hvorfor dette nødvendigvis skulle være solide etiske mål, og heller ikke for at disse kun kan nås gennem en velfærdsstat.

Det nærmeste, som Jørn Henrik Petersen kommer på at give sit eget bud på et etisk fundament for velfærdsstaten, er en reference til den amerikanske politiske filosof John Rawls. Denne har, som bekendt, i en blanding af Kants etik og Hobbes' kontraktarianisme argumenteret, at man kan fastslå hvilke retsprincipper, der er legitime, hvis man spørger sig selv, hvad personer ville kunne enes om, hvis de skulle vælge mellem principper men uden at vide, hvorledes disse vil berøre dem selv. Derfor, siger Jørn Henrik Petersen, vil det også være en mulighed at spørge: Hvordan vil vi udforme velfærdsstaten, hvis vi skulle vælge bag »uvidenhedens slør«?

Men et af de efterhånden generelt anerkendte problemer ved den Rawlske tilgang er, at den tager selve valgsituationen for givet: Valgmulighederne er i forvejen afgrænsede til at handle om f.eks. hvilke fordelingsprincipper eller – som her – velfærdsydelser, der skal vælges. Men dermed er selve fravalgsmuligheden allerede fra begyndelsen valgt fra. Kortspillet er pakket.

Et andet fundamentalt problem ved den Rawlske tilgang er, at den ved nærmere eftersyn ikke virker specielt godt med hensyn til at levere et sæt af normative principper, som er både entydigt og operationaliserbart. Kort sagt er den Rawlske tilgang så åben, at den kan bruges til at retfærdiggøre stort set ethvert sæt af specifikke samfundsmæssige institutioner. Rawlske ræsonnementer er da også blevet brugt af et hav af forskellige positioner, fra liberale anarkister til ikke-marxistiske socialister. Der er heller ikke i Jørn Henrik Petersens analyse begrundet formodning om, at dette skulle være væsentligt anderledes ved en anvendelse på velfærdsstaten eller dennes specifikke ydelser.

Når forfatteren gør så relativt lidt ud af at diskutere selve det normative grundlag for velfærdsstaten, kan det måske – blandt andet – skyldes, at han er mere interesseret i den velfærdsøkonomiske side af sagen: Hvis dette (eller hint) er vort normative udgangspunkt, i hvilket omfang lever vores nuværende (og fremtidige) velfærdsstat så reelt op til det? Og hvad kan vi alternativt gøre?

Men hvis det er dét, der er Jørn Henrik Petersens hovedinteresse, så er der ét væsentligt spørgsmål, som ikke tages op, men som klart burde have været det givet forfatterens indsigt i både velfærdsstatens historie og public choice teori: Er de problemer, som kan observeres ved velfærdsstaten ikke en nødvendighed? Eller rettere sagt: Er selve logikken i interaktionen mellem samfundets interessegrupper ikke sådan, at der er en indbygget tendens til ekspansion i velfærdsstaten udover de rammer, som forfatteren mener, er de rette? Det er ihvertfald, hvad Jørn Henrik Petersens egen analyse af den danske velfærdsstats evolution mere end antyder. Men hvis det er tilfældet, så er velfærdsstaten nødvendigvis ustabil og dermed lige så utopisk som Sisyfos' forestilling om at kunne få placeret stenen på bjergets top. I så fald kommer Jørn Henrik Petersens arbejde med at reformere velfærdsstaten for at bevare den meget let til at blive omtrent så effektivt som Sisyfos' bestræbelser.

Peter Kurrild-Klitgaard
Ph.D., ekstern lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Dag Ingvar Jacobsen:

»Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon«

Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken, Norge, 1997, 239 sider

Forholdet mellem politik og forvaltning er et klassisk emne. Talrige bøger har behandlet det. Men personligt kender jeg i al fald ingen nordisk bog, som har forsøgt at samle og syntetisere så megen empirisk forskning fra en række lande, som netop denne nye norske bog. Det er dog noget uklart, hvordan forfatteren har foretaget udvalget af behandlet litteratur. Men omfanget af behandlede undersøgelser giver dog under alle omstændigheder bogen stor interesse.

Jacobsen har skrevet en meget pædagogisk bog, som især retter sig mod enhver læser, som vil sætte sig ind i en række af de grundlæggende spørgsmål i den politologiske forvaltningsforskning og som vil have et overblik over hvordan spørgsmålet om administrationens magt er behandlet gennem tiden.

Det er en gennemarbejdet bog. Det lykkedes dog ikke for forfatteren at fuldende synteseopgaven. Dertil er opgaven nok alligevel for stor og vanskelig. Bogen gennemfører ikke at drage meget klare konklusioner. En af grundene kan være, at det er vanskeligt at sammenstille undersøgelsesresultater fra både forskellige epoker og forskellige lande.

En anden grund er nok også, at bogen i meget høj grad peger i retning af, at forholdet mellem politikere og embedsmænd veksler fra situation til situation. Forvaltningens politiske indflydelse er situationsafhængig. Men at udvikle en situationsbetonet teori synes stoffet/forfatteren alligevel ikke modent til.

Dertil kommer, at forfatteren ikke formår at fastholde et helt klart overblik. Således forekommer hans diskussion af begrebet politisk kontrol mig ikke helt gennemreflekteret, ligesom bogen kunne have fortjent en mere overbevisende afslutning. Der mangler ganske enkelt en omfattende opsamling af bogen. Det er derfor mere i enkelte afsnit bogen har sin værdi. Læseren må selv arbejde videre hen mod sikrere konklusioner!

Naturligvis udgår bogen fra den moderne opfattelse, at forvaltning/administration *er* politik. Og dens force er sammenstillingen af mange nyere empiriske undersøgelser. Men bogen præsenterer også nogle klassiske synspunkter. Som talrige bøger begynder denne med Max Weber. Jacobsen imponerer i begyndelsen af bogen med en ny-læsning af såvel Weber som andre klassikere. Han får her nye nuancer frem.

I det hele taget er bogens første halvdel nok mere sikker og inspirerende end den sidste. Disse bemærkninger skal dog ikke overskygge, at bogen kan have stor værdi både i forskningssammenhæng og i undervisning. Men forhåbentlig får forfatteren lejlighed til at følge op på bogen om nogle få år med en ajourført bog, der også når længere med synteseopgaven.

Tim Knudsen, professor
Institut for Statskundskab, KU.

Lars Meldal:

Vækstens grænser

Fra Adam Smith til Herman Daly

Det Økologiske Råd 1996, 54 sider

Titlen på Lars Meldals bog er ikke helt dækkende, for bogen indeholder mere end titlen lover. Bogen er både en generel introducerende økonomisk teori-historie men herudover giver den også en mere eksplicit gennemgang af udviklingen i økonomernes syn på økonomisk vækst og grænser for vækst.

I de første kapitler giver Lars Meldal med bred pensel hovedelementerne i den økonomiske teori hos Adam Smith, Ricardo, Stuart Mill, Marx, neoklassikerne og Keynes. Forfatteren bevæger sig her indenfor kendt stof. Formålet er at give en oversigt snarere end en nyfortolkning, hvilket stort set også lykkes udmærket. Som en kort introduktion til de økonomiske teories udvikling kan denne del af bogen anvendes som et godt supplement til de fleste lærebøger i økonomi. Forfatterens forkærlighed for kategoriske udtalelser gør det dog nødvendigt at supplere fremstillingen med andres vurderinger.

I bogens anden del præsenteres Herman Daly's argumenter for at erstatte væksten i verdensøkonomien med en »steady-state«-økonomi. Kernen i Daly's tankegang er at menneskeheden velstand er baseret på to naturkilder, dels beholdningen af jordens mineraler og energi, dels den løbende strøm af ydelser i form af energi fra solen. Daly ser den industrielle revolution i England, som det afgørende brud med det stationære ligevægtssamfund, hvor menneskeheden overvejende levede indenfor rammerne af »solbudgettet«. Væksten i de efterfølgende to hundrede år har været betinget af, at menneskeheden har brudt denne budgetrestriktion og i stigende omfang har udnyttet jordens energi- og råstofressourcer. Konsekvenserne bliver på lang sigt en udtømmning af jordens naturressourcer. Daly ser ingen løsning på problemet, idet enhver økonomisk aktivitet nødvendigvis vil tære på ressourcerne. Men tidspunktet for den endelige udtømmning af jordens ressourcer kan udskydes, hvis der sker en ændring i befolkningernes normer, og der internationalt kan opnås enighed om en styring af indkomstfordeling, befolkningsvækst og råstofbrug.

Det er prisværdigt, at Lars Meldal anvender en del plads på at sætte Daly's ideer i perspektiv i forhold til naturvidenskaben og til andre nyere, teoretiske bidrag fra økonomer som Boulding og Roegen. Ligeledes trækker forfatteren nogle interessante teori-historiske paralleller mellem de klassiske økonomers syn på de naturgivne grænser for vækst og Daly's betragtningsmåde. Derimod giver bogen ikke meget overblik over den løbende debat om Daly's synspunkter.

Det valgte historiske perspektiv bliver således både bogens styrke og svaghed. Det er ikke oplagt, at en gennemgang af teorihistoriens store navne giver en dækkende beskrivelse af økonomernes skiftende holdning til økonomisk vækst. Det er selvfølgelig rigtigt, at Keynes skal medtages i en behandling af den makroøkonomiske teori i de 20. århundrede, ligesom det neoklassiske gennembrud i 1870'erne er vigtige for forståelsen af udviklingen af mikroteorien og den generelle ligevægtsteori. Men det er vanskeligt at se, at Keynes og neoklassikerne skulle være særlig interessant i et vækstperspektiv. Her ville det nok have været mere nærliggende at inddrage Harold Hotelling eller hele den neoklassiske vækstteori fra efterkrigstiden.

For en dansk læser kan det forekomme mærkeligt, at der ikke findes en diskussion eller blot en henvisning til Mogens Boserup's debatbog fra 1974 og hans provokerende synspunktet, at verdens naturressourcer vokser jo mere der bruges. Det ville have gjort bogen mere anvendelig, hvis der brugt plads på at belyse 1970'ernes optimisme ud fra Daly's ideer frem for at afvise enhver vækstfilosofi med, at det er en fysisk kendsgerning at alle givne ressourcer på et tidspunkt vil blive udtømt.

Bogen er selv et eksempel på at, væksten har sine grænser selv om teknologiske fremskridt udnytte. Antagelig ud fra et berettiget ønske om at begrænse forbruget af genbrugspapir er bogen sat med dobbelt spalte og 1 cm. margin i begge sider. Det lykkes på denne måde at få anbragt over 6.000 anslag pr. side, hvilket desværre begrænser læsevenligheden og gør det umuligt at få plads til egne noter. Det er synd, for bortset fra de anførte begrænsninger opfylder bogen sådan set behovet for en kort dansksproget introduktion til de økonomiske teories historie samtidig med at den giver en oversigt over Herman Daly's ideer.

Mogens Boserup: Vor voksende verden. Om dommedagsfrygt, energiproblemer vækst og befolkning, Forum København 1974.

Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Jesper Manniche m.fl.: Om Bornholms Teknologiske Udvikling, BTU – Fagområde, metode og resultater

1. BTU er et projekt finansieret af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd, der er gennemført i et samarbejde mellem Bornholm Forskningscenter (BF), Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) og Amternes og kommunernes Forskningsinstitut (AKF). Bevillingen var på 4 mill. kr., og der er publiceret i perioden 1995 til 1997. Forskergruppen har bestået af Jesper Manniche og Carl Henrik Marcussen fra BF, Kresten Storgaard (projektleder) og Jimmi Hansen fra SBI samt Birgit Jæger og Sune Johansson fra AKF. Den afsluttende rapport (Storgaard m.fl., 1997b). har en impo-

nerende liste over projektets skriftlige arbejder og publikationer (44 numre). Indenfor materialet er (Storgaard m.fl., 1996) vigtig. Denne rapport har en gennemgang af nogle erhvervsområder (turist-erhverv, jern- og metalindustri og telearbejde) på Bornholm med særlig henblik på anvendelse af teknologi. Fremstillingen er baseret på interviews og har oplysninger om beskæftigelse og investeringer. Endvidere er der et idékatalog vedrørende handlingsplaner, der har anvendelse af internet og IT i det hele taget som krumtap. Rapporten (Storgaard m.fl., 1997a) beskriver den endelige udformning af forslag til initiativer med anvendelse af IT i de nævnte erhverv. Nogle arbejdsrapporter, (Lund og Storm, 1997a og b), forsøger at vurdere rentabilitet og økonomiske virkninger af planerne. Det følgende skal imidlertid handle om den afsluttende rapport, omtalt som BpN (Bornholm på Net-tet), hvor der gives et perspektiv på hele projektet.

Når jeg anmelder rapporten må det pointeres, at jeg med den nævnte økonomivurdering har haft en konsulentopgave indenfor BTU-projektet, men jeg har ikke deltaget i arbejdet i øvrigt eller på nogen måde været inddraget i drøftelse af forskergruppens skriftlige arbejder.

2. Fra projektbeskrivelsen citeres, at arbejdet *skal danne udgangspunkt for beslutninger om konkrete initiativer på det informationsteknologiske område, herunder om en efterfølgende forskning i effektivitet*, p. 7. BpN handler imidlertid om teorier, metoder og typer af opnåede resultater. Kapitlerne er solidt placeret inden for faglige traditioner (sociologi og institutionel økonomi), som der er fyldige referencer til. For en økonom er det overraskende, at de centrale kapitler (2, 3 og 5) i BpN (og i øvrigt hele rapporten), ikke indrager økonomiske kriterier for de ændringer og udviklingsmuligheder, der diskuteres. Der ligger vel implicit i fremstillingen, at foreslåede initiativer drejer sig om økonomisk aktivitet, der skal fungere, men det kan synes, at stabilitet eller trend ikke kan begrundes eller forklares uden mere eksplicit reference til økonomiske bindinger.

3. Kapitel 2 redegør for, at BTU har valgt *dialog forskning* som metode. Forskerne kan i processen påvirke praktikerne, men det er de sidste, som er (ene)ansvarlige for de økonomiske aktiviteter. Jeg tror situationen kan opfattes på to måder. Forsker-

ne ønsker at undersøge en virksomhed, en organisation, et samarbejde eller hvad det måtte være. Så kommer der komplementaritet, forskningen påvirker objektet, og der må i redegørelsen for årsager og lovmæssigheder tages hensyn hertil. Alternativt kan forskerne tage initiativ til at oprette netværk og til at udforme planer for nye aktiviteter eller for ændrede rutiner; altså kort sagt til at *iværksætte*.

BTU har valgt den sidste vej, og det har jeg ingen indvending imod, men det kunne ønskes, at det var mere tydeligt, hvordan målsætningen opstilles og hvad resultatet af forskningen er eller forventes at blive. Er målsætningen at finde på rentable aktiviteter eller at formidle kendskab til ny viden for at studere, hvordan praktikernes adfærd påvirkes? Skal Bornholm (for planernes vedkommende) op på niveau med »ovre«, eller er der ambitioner om at lave nationale eller internationale gennembrud. Dernæst er der spørgsmålet om forskningens resultater. Hvis man får »sin konstruktion«, skulle det være lige til at teste dens berettigelse. Kan den klare sig økonomisk og give vækst er der tale om en succes, men jeg tror det kan være et problem at fastholde, hvad det præcist er der er blevet bekræftet. Hvad er det for et træk ved organiseringen internt eller eksternt (netværk), ved registreringen osv, som kan beskrives, og som kan reproducere?

Vedrørende de rejste spørgsmål kan der ikke hentes megen oplysning i kapitel 2. Faktisk ser det for mig ud, som om en del af fremstillingen handler om hvordan hjernen fungerer og om sammenhængen herfra til handlinger. Der opereres med »fokal viden«, som er retningsorienteret og selvbevidst, og tavs viden. Om den sidste formuleres der side 26 en hypotese: *Vores formodning er, at behovet for tavs viden er steget enormt*. Det efterfølgende forsøg på en illustration med situationen, hvor der skal klikkes indenfor en windows-opsætning virker ikke overbevisende, og mere generelt mener jeg ikke, at hypotesen fastholdes som et spørgsmål til hele BTU-projektet.

Der er her kredset om: hvad er spørgsmålene, og hvad er svarene? Kapitellet har et afsluttende afsnit: *Hvordan indlejres forskningens resultater?* En indledning om, at der er taget kontakt til og etableret en udveksling af information med nogle chefer (Bornholms Erhvervsråd, TeleDanmark Bornholm) virker meget som ad hoc resultater, p. 31.

Har man penge til at holde kontakt med nogle personer kan det have en virkning, men det siger meget lidt om generel effektivitet ved anvendelse af økonomiske ressourcer.

Side 32 står der: ... *projektet {skal} bidrage til at udvikle vores forståelse af forholdet mellem regional udvikling og teknologi, gennem teoretisk udvikling, begrebsdannelse og metodeudvikling.* Det synes uklart om og hvordan disse ambitioner indfries med BTU projektet. Når det dernæst på samme side anføres: .. *forskningsprojektet {skal} ved brug af de resultater, der indhentes ved hjælp af forskningens metoder, bidrage til at det bornholmske samfund bliver i stand til at udnytte den nye teknologi,* så er den opfattelse af de mulige resultater lettere at forstå, selvom det er uklart, hvad der ligger i *ved hjælp af forskningens metoder.*

4. Kapitel 3 har den flotte titel: *At forme teknologien – teoretiske refleksioner.* Idéen eller den valgte teori-tilgang er, at teknologi formes af viden, institutioner (sædvaner etc), samspil, interdependencer i samfundet og så videre, kort sagt *Social Construction of Technology*, SCOT. Der refereres en mere finmasket underopdeling af sådanne teorier med fem retninger, p. 38. Det kan betvivles om disse retninger kan holdes adskilte, når der går fra abstrakt verbalisering til kontakt med den virkelighed, hvorfra empiri og observationer skal hentes.

Inden for SCOT-rammen har BTU *funktion, som tænketank og idé-udklækningssted*, p. 47. Dette falder godt i tråd med en ovenfor refereret målsætning fra kapitel 2. Når der derefter (samme side) står, at hvis BTU ikke kan få en bevilling til fortsættelse (projektperioden udløb i 1997), kan planlagte aktiviteter risikere at løbe ud i sandet, så er man netop inde på det spørgsmål om forskningens resultater, som jeg har boret lidt i forbindelse med metodekapitlet. Men vurderingen er skræmmende; er der ingen teorier eller hypoteser vedrørende netværk, organisation, rammer eller lignende, som er opstillet inden for BTU, og som enten er testet eller som har en sådan form, at de i sig selv er bidrag, som generelt står til rådighed for debat og prøvning gennem efterfølgende forskning?

5. BpNs kapitel 5 handler om regionale teorier og

strategier vedrørende udvikling og vækst. Der åbnes med en omtale af to teorier:

- industrielle distrikter
- Innovationsteorier.

Den første er i sit udspring en mikroøkonomisk teori som bygger på eksternaliteter. Som et eksempel kan anføres, at en bestemt slags produktion giver mulighed for at yde service og dermed sænke omkostningerne ved en anden produktion. Man får lidt indtryk af, at denne i sig selv udmærkede teori er afløst af noget nyere og bedre. Derved overses, at bidragene fra Paul Krugman, den nok mest markante forsker inden for økonomisk geografi i de senere år, har eksternaliteter som et basalt element i sine modelformuleringer, se f.eks. (Krugman, 1991).

Vedrørende innovationsteoriene refereres der specielt til det med Lundvalls antologi udstansede *national systems of innovations* begreb, (Lundvall, 1992). Jeg har i (Lund, 1997) vurderet, at antologien i en vis udstrækning har interessante bidrag, men at der ikke er én teori, og at bogen vedrørende det geografiske, altså det stedbundne eller det regionale, på det nærmeste er indholdsløs.

Nye teorier i forhold til eller til udbygning af de to nævnte fremhæver, *at viden er den væsentligste strategiske ressource til vækst*, side 64. Med *virtual-factories*, p. 65, bliver en region i mindre grad afhængig af *fysisk-naturmæssige egenskaber*, p. 66. At sådanne teknologi-bestemte ændringer finder sted lader sig naturligvis ikke benægte, men mindre klart er det, i hvilket omfang der med udgangspunkt heri er formuleret egentlig nye teorier. For Bornholm peges der i et senere afsnit på, at begrebet industrielt distrikt er vigtigt i relation til en del af jern- og metalindustrien tilknyttet det maritime område.

Kapitlets sidste afsnit handler om *BTU-projektets bidrag til nye regionale udviklingsteorier*, p. 74. Projektet siges at have vist at barriererne for indførelse af ny teknologi især skyldes *karakteristika ved virksomhedens produkter, produktionsformer, markeder, relationer til kunder, leverandører og samarbejdspartnere o.l.*, p. 74. Viften af årsager er så bred, at det må betvivles, at resultaterne lever op til forskningens adelsmærker, der går ud på at

koncentrere sig om nøglefaktorer og et så begrænset antal strategisk vigtige relationer som muligt.

Der nås på siderne 76-82 frem til, at BTU har medvirket til at definere tre mæglere eller mellemed, som kan fremme anvendelsen af bedre teknik:

- den italesættende forskning.
- den regionale udviklingsagent, f.eks. Bornholm, IT-Samfund
- den specialiserede agent, f.eks. en praktiker som rent faktisk investerer.

Det medgives i teksten, at disse mæglere (brokers) ikke findes i effektiv eller ren form indenfor det organisatoriske og erhvervsmæssige område, som forskerne har undersøgt og arbejdet sammen med, og derfor virker det meget usikkert, hvad BTU projektet egentlig har vist om disse mæglere. Læsningen af rapporten kan for sig selv tage stilling til, om mæglerrollerne er defineret så præcist, at de kan bruges som udgangspunkt for at afprøve hypoteser i andre sammenhænge.

6. Afslutningsvis må det pointeres, at jeg langtfra har læst hele det materiale, der er udsendt indenfor BTU-projektet. Jeg haft megen glæde af at læse den i indledningen nævne rapport (Storgaard m.fl., 1996). Trods kritiske kommentarer må det siges, at også den afsluttende rapport, BpN, er interessant i sig selv. Den er opdateret i sine referencer og har absolut faglig tyngde. Generelt har jeg som økonom ikke den nødvendige faglige baggrund for en mere fuldstændig vurdering af rapporten.

Helt overordnet vil jeg alligevel fastholde to kritikpunkter: koblingen mellem teoriramme og de forhold, der arbejdes empirisk med, synes svag. I den fremlagte teori er det svært at finde frem til de centrale og forenkende budskaber, sammenhænge og hypoteser.

Referencer:

Krugman, P., 1991, *Geography and Trade*, Leuven University Press

Lund, L., 1997, *National Systems of Innovations*, Comments, working paper 1-97, Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen i København

Lund L. og U. Storm, 1997a, *Bornholms Teknologiske Udvikling*. Økonomisk vurdering af de op-

stillede handlingsplaner, Bornholm Forskningscenter, ikke publiceret, kan rekvireres

Lund L. og U. Storm, 1997b, *Bornholms Teknologiske Udvikling – Vurdering af konkrete forslag til JT-investeringer*, Bornholm Forskningscenter, ikke publiceret, kan rekvireres

Lundvall, B.-Å.(ed), 1992, *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter

Storgaard, K., J. Manniche og C.H. Marcussen, 1996, *Teknologianvendelse og fornyelse i bornholmske erhverv. En undersøgelse af turisterhverv, jern- og metalindustri og telearbejde*, BTU 2:1996, Bornholms Forskningscenter

Storgaard, J. Manniche, J. Hansen, 1997a, *IT-initiativer på Bornholm*, BTU-projektets handlingsrettede arbejde, BTU 5:1997, Bornholms Forskningscenter

Storgaard, K., B. Jæger, J. Manniche, C.H. Marcussen, J. Hansen og S. Johansson, 1997b, *Bornholm på Nettet*, BTU 6:1997, Bornholms Forskningscenter

Lars Lund, docent, cand.polit
Handelshøjskolen i København
Institut for Nationaløkonomi

Jan Mouritsen: Tællelighedens regime. Synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statslige institutioner

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 1997. 206 sider. 275 kr.

Økonomistyrelsen (tidligere Statens Regnskabsdirektorat) under Finansministeriet regnskabsfører bl.a. udbetalinger, indbetalinger og omposteringer efter edb-indberetninger fra de fleste af statens mange hundrede institutioner. Omkring 16 mill. posteringer årligt. Hvis institutionerne har indberettet alt og hurtigt, kan de enkelte institutioner, de enkelte ministerier og Finansministeriets departement til enhver tid følge og sammenligne statens

budgetter og forbrug. Systemet synes at fungere godt.

Imidlertid har en brugerundersøgelse vist utilfredshed med at det store fælles system ikke tog nok hensyn til bl.a. de enkelte institutioners selvstændige lokale behov for interne regnskaber med sammenkobling af økonomiske rammer og faglige mål. F.eks. i form af nogle hensigtsmæssige og billige lokale standardløsninger. Økonomitryelsen har derfor bl.a. taget initiativ til og finansieret en stor del af omkostningerne ved en analyse af den mål- og rammestyring (eller mål- og resultatstyring), der anvendes af statens institutioner. Analysen er foretaget af professor Jan Mouritsen, Institut for Information og Økonomitrying, Handelshøjskolen i København, ved hjælp af et spørgeskema med ca. 150 spørgsmål til 324 top-, fag- og økonomichefer og interview af 24 ledere i 10 institutioner.

Svarene på spørgeskemaernes spørgsmål om udvikling af organisationen viser på den ene side, at mål- og rammestyringen har bevirket øget vægt både på økonomiske og faglige argumenter i prioriteringen af institutionernes produktion og ydelser, på budgetoverholdelse og på ledernes og medarbejdernes motivation og engagement. Endvidere viser svarene, at institutionerne er blevet mere produktive, bedre til at udarbejde strategiplaner og mere kundeorienterede. På den anden side viser mål- og rammestyringen også at have været neutral overfor bl.a. delegering af ansvar og kompetence, overfor den interne konkurrence om fordelingen af institutionernes rammer og overfor samarbejdet mellem de forskellige organisatoriske enheder. Også i konkurrencen mellem økonomiske og faglige hensyn viser mål- og rammestyringen sig hovedsagelig neutral, men økonomiske hensyn har dog drevet flere faglige hensyn ud end omvendt.

Det er skuffende, at mål- og rammestyringen trods de mange år undervejs viser sig at være neutral vedrørende delegering af ansvar og kompetence. Det skyldes nok – men fremgår ikke af undersøgelsen –, at staten fortsat arbejder med forskelligt ansvar og kompetence og forskellige budget- og regnskabsregler for de forskellige bevillingstyper. Man ville utvivlsomt kunne opnå en væsentlig delegering og en enklere administration, hvis man ligesom i mange private koncerner gav institutio-

nerne topledere samme store beføjelser og ansvar som statsvirksomhedernes topledere. Hvorfor skulle toplederne i de mange institutioner ikke være lige så ansvarsbevidste som toplederne i de få statsvirksomheder?

Svarene på spørgsmålene om mål- og rammestyringens midler (strategi, handlingsplaner, budgetter og regnskaber) viser lidt overraskende, at i gennemsnit benytter kun ca. halvdelen af institutionerne sig heraf. Selv om man skal være varsom med at tolke de statistiske data, ser mål- og rammestyringen iflg. undersøgelsen således ud til at være en fifty-fiftysag. Midlerne anvendes især, hvor ledelsen har været kraftigt motiveret for at lede. Derfor er mål- og rammestyring en mentalitet, der især virker ved at lederne bekender sig til den.

Undersøgelsen viser yderligere, at mål- og rammestyringens mentalitet bl.a. fremmes ved stram økonomi samt ved større vægt på »produktionsstilen.« »Produktionsstilen er i modsætning til »planlægningsstilen« og »personalestilen« i høj grad baseret på tal og offentliggørelse heraf (»Tællelighedens regime«?) Undersøgelsen lægger nok for megen vægt på den nævnte tredeling af »stilen«. Mål- og rammestyring kræver en produktionsstil, som naturligvis ikke alene omfatter hensigtsmæssige forretningsgange, hjælpemidler, intern organisation m.v., men bestemt også en hensigtsmæssig planlægning og en hensigtsmæssig personalepolitik.

Tilsvarende lægges der måske også for megen vægt på, at de moderne ikke juridisk bindende resultatkontrakter mellem departementerne og deres institutioner styrker mål- og rammestyringen. Som nævnt i undersøgelsen er virkningerne af resultatkontrakter i nogle tilfælde ret symbolske i forhold til de mange institutioner uden resultatkontrakter. Men kontrakterne er nok med til at skabe budgettro i relation til Finansministeriet og til at skabe grobund for mål- og rammestyringen.

Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvorledes udvælgelsen af respondenterne og de interviewede er foretaget. Måske ville resultaterne have været meget anderledes, hvis spørgsmålene – som også nævnt i undersøgelsen – havde været forelagt andre involverede i systemet end ledere. Spørgsmålene er heller ikke alle lige klart formuleret til et

entydigt svar. Alle svar er heller ikke anvendt i undersøgelsen. Men den svære kunst at formulere spørgsmålene hensigtsmæssigt viser sig ofte først efter at man har fået svarene.

Undersøgelsen synes at vise, at statens anvendelse af mål- og rammestyring er fornuftig. Undersøgelsen er meget grundig – næsten for grundig. Den kommer ind på mange relevante aspekter af mål- og rammestyningen. F.eks. på tilskyndelser og barrierer for overgang til mål- og rammestyring, synlighed, ansvar og ansvarlighed, kundetilpasning af ydelserne, samarbejdet mellem top-, fag- og økonomichefer og økonomifunktionens arbejdsopgaver. Desværre er undersøgelsen lidt tungere at læse end nødvendigt bl.a. på grund af mange gentagelser.

En mangel ved undersøgelsen og andre undersøgelser af vort statslige budget- og regnskabsystem er, at de ikke kommer ind på, at mange af de nuværende statslige budget- og regnskabsbeløb og mange af de nuværende budget- og regnskabsnøgletal (omkostninger pr. sag, flygtning, kostdag etc. etc.) i virksomhedsoversigterne i anmærkningerne til finansloven ofte er væsentligt for lave på grund af manglende medtagelse af alle omkostninger. Som eksempler på større manglende årlige beløb kan nævnes: Afskrivninger af anlæg (regnskabsført værdi ca. 80 mia. kr.), forrentning af anlæg (regnskabsført værdi ca. 80 mia. kr.), forrentning af udlån (kun ca. 1 mia. kr. af udlån på ca. 70 mia. kr.), byggerenter for anlæg under opførelse (ca. 5 mia. kr. for årlige anlægsudgifter) og pensionsforpligtelser overfor tjenestemænd (nuværende 15 pct. i pensionsbidrag er utvivlsomt for lavt).

Det siger sig selv, at når man mangler flere milliarder kr. i budget- og regnskabsomkostninger, er det meningsløst direkte at sammenligne statens officielle omkostninger med reelle produktionsomkostninger i private virksomheder eller andre offentlige institutioner i ind- og udland. Praxis gennem årtier har vist, at staten herved ofte har disponeret forkert. F.eks. for lavt opkrævede refusioner, takster m.v., utilsigtet rentetab, dårlig udnyttelse af aktiver, for lange byggeperioder, for store lagerbeholdninger, tjenestemænd i stedet for overenskomstansatte, for sen igangsættelse af rationaliseringer og manglende udliciteringer og outsourcing. Det hjælper kun lidt, at man for fremtiden for

nogle institutioner vil kræve virksomhedsberetninger, der skal medtage nogle af de manglende omkostninger. Virksomhedsberetningerne er i øvrigt overflødige, hvis de manglende omkostninger helt naturligt og mere hensigtsmæssigt for bl.a. Finansudvalg og Folketing blev medtaget i finansloven og virksomhedsoversigterne i anmærkningerne hertil.

Olaf Johansen
pensioneret økonomichef
Ministeriet for Grønland

**Niels Ejersbo (red.):
Politikere, ledere og professionelle
i kommunerne**

Effekter af strukturændringer

Odense: Odense Universitets Forlag,
1997. 272 sider. 250,00 kr.

New Public Management bølgen har skyllet hen over den offentlige sektor de fleste steder i verden. Det gælder også i Danmark. Under paraplybetegnelsen New Public Management gemmer der sig forslag om bedre ledelse, nye strukturer i offentlige organisationer og decentralisering af besluthedsansvar. Problemet med meget forvaltningslitteratur er, at New Public Management kun beskrives som reform i store linier. Det er sjældent, at konsekvensen af New Public Management diskuteres.

Derfor er det en befrielse at læse en bog, der omhandler effekterne af en bestemt del af New Public Management bølgen. Nærmere bestemt strukturændringer. Bogens empiriske genstandsfelt er syv danske kommuner. Beslutningskompetence er decentraliseret til de kommunale serviceinstitutioner, og der er sket sammenlægning af de kommunale forvaltninger. Forfatterne har sat sig for at undersøge to spørgsmål: Hvad har effekterne af strukturændringerne været? Hvordan kan effekterne forklares? Bogen er redigeret af Niels Ejersbo fra Institut for Statskundskab på Odense Universitet, og bogen er afslutningen på et forskningsprojekt om nye organisationsformer i kommunerne, der var et samarbejde mellem Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut, Kommunernes Landsforening og Odense Universitet. En tidligere afrapportering

fra projektet er udgivet i 1992 med titlen »Effekter af strukturændringer i kommunerne« af Karina Sehested m.fl. på AKF's forlag, men den ny bog adskiller sig bl.a. ved at inddrage nye kommuner og nye cases. Forfatterkredsen er heller ikke den samme.

Som redaktør har Niels Ejersbo skrevet et indlednings- og et afslutningskapitel. Herudover består bogen af fire kapitler, som gennemgår effekterne af strukturændringerne for de professionelle, lederne og politikerne. Først gennemgår Charlotte Bisted på knap 90 sider systematisk, om målsætningerne i forbindelse med strukturændringerne er blevet indfriet. Kapitlet giver et overblik over strukturændringernes omfang og udbredelse. Effekterne måles på en række variable som højere effektivitet (forstået som produktivitet), bedre ressourcestyring, flere helhedsløsninger, øget medansvar, bedre service og øget brugerindflydelse. Charlotte Bisted hæfter sig ved, at effekterne især opleves af politikerne og ledelsen i kommunerne, mens medarbejdernes og brugernes oplevelse af effekterne ikke er så markant.

Kendskabet til forandringerne er størst for de umiddelbart berørte, som er ledelsen og medarbejderne. Med hensyn til forvaltningsomlægningerne er det især politikerne og ledelsen, der har en positiv vurdering af effekterne. Når det gælder decentralisering til institutionerne, er også medarbejderne og brugerne positive i deres vurderinger af effekten.

I et kapitel om professionernes stillingstagen til effekter af strukturændringer, diskuterer Karina Sehested udvalgte professioner som psykologerne, lærerne, socialrådgiverne og sygeplejerskerne. De første to professioner karakteriseres som »selvstyrende«, da de nærmest har monopol på deres arbejdsfelt. De to sidstnævnte professioner betegnes som »integrerede«, fordi de er underlagt andre faggrupper. Det er især psykologerne, der er gået forrest for at etablere helhedsløsninger, og få strukturændringerne til at fungere. Lærerne er mere tilbageholdende, og føler sig truet på deres professionelle kunnen og viden. Både socialrådgiverne og sygeplejerskerne har støttet strukturændringerne især inden for ældreområdet, om end sygeplejerskerne har været en smule fodslæbende. Karina Sehesteds undersøgelse er væsentlig, fordi det of-

te er professionerne, der opfattes som stopklods for strukturelle forandringer i den offentlige sektor. Sådan behøver det ikke at være. Der er endvidere stor forskel på de enkelte professioner. Ud over at give en værdifuld beskrivelse af forskellige professioners rolle i kommunernes omstillingsproces, kan kapitlet også tjene som en teoretisk funderet introduktion til professionernes rolle i forvaltningen.

Niels Ejersbo tager fat på ledernes rolle i forbindelse med strukturændringer. Ledelsen tillægges i disse år en større rolle i den kommunale forvaltnings omstilling. Det understreges ikke mindst af New Public Management bølgen, hvor ledelse udgør et vigtigt element. Teoretisk ser Niels Ejersbo lederrollen som et samspil mellem omgivelsernes forventninger, lederens egne forventninger og lederens adfærd. Eftersom meget ledelseslitteratur går ud på at overbevise skeptikere om, at »ledelse gør en forskel«, er Niels Ejersbos undersøgelse af ledelsens indflydelse meget væsentlig. Ejersbo påpeger, at de kommunale ledere er blevet dygtige til at tale i »New Public Managements-sprog«, men ofte halter den faktiske adfærd bagefter de mange smarte managementideer. Ejersbo fremdrager to væsentlige aspekter. Lederne i kommunerne er ofte fanget i et dilemma. De skal tilfredsstille krav om at være en moderne leder. Samtidig skal de have en faglig ballast, som bevirker, at deres målsætninger ikke opfattes som smart ledelsesretorik. Lederne i de mindre kommuner kan dårligt tillade sig udelukkende at koncentrere sig om ledelsesopgaver, men er tvunget til at lave almindelig sagsbehandling ind imellem. Også i målstyringen skal lederne tilfredsstille mange parter.

Anders Westenholz beskæftiger sig med et ofte overset, men helt centralt emne i den offentlige sektors omorganisering: Politisk ledelse. Strukturændringer i kommunerne lægger op til helt nye roller for politikerne, men hvordan opfatter politikerne selv deres nye rolle? Anders Westenholz fokuserer meget relevant på politikernes grundholdning. Trives politikerne bedst med at formulere visioner, eller ved at markere sig på enkeltsager? Ofte fremhæves den førstnævnte rolle som den »rigtige« politikerrolle, mens enkeltsagspolitikeren fremstilles i et mindre flatterende lys. Westenholz viser, at mange kommunalpolitikere fastholder et ønske om at kunne gå ind i enkeltsager, for at vise

vælgerne at der opnås konkret indflydelse. Alligevel går tendensen i retning af den »holdningspåvirkende måludvikler«, hvor enkeltsagernes betydning tones ned. Westenholz' kapitel bidrager til en hårdt tiltrængt forståelse af politikernes særlige dilemmaer og indre konflikter i den offentlige sektors omstillingsproces.

Samlet set er der tale om en særdeles relevant bog om New Public Management i praksis. Alle kapitler er meget grundige i deres gennemgang af strukturændringernes effekter. Grundigheden er bogens styrke. Grundigheden kunne samtidig have været udgangspunkt for en mere dristig begrebsudvikling, men her er det som om forfatterne holder sig tilbage. Eksempelvis skitserer Anders Westenholz tre typer af politikere i kommunerne: Partisoldaten, fribytteren og ombudsmanden. Det kunne have været spændende, om forfatteren havde rendyrket disse noget mere. Det væsentligste teoretiske bidrag, som bogen giver er, at strukturændringers effekter først kan måles efter noget tid. Og at strukturændringer ikke er det eneste element, der påvirker den kommunale forvaltning. Det sidste er forfatterne alle meget opmærksomme på. Niels Ejersbos afsluttende kapitel angiver, at kommunerne er nået længere i omstillingsprocessen, end udelukkende at sætte deres lid til strukturændringer. Der er fulgt op med bl.a. mere målstyring, værdibaseret ledelse og ikke mindst ændring af organisationers kultur. Ejersbo understreger, at de nye strukturer har skabt nogle rammer, der nu er i gang med at blive fyldt ud. Det er derfor vigtigt at følge kommunernes moderniseringsproces videre fremover.

Bogen er en grundig dokumentation og analyse af en bestemt type af forandring i kommunerne: Organisatoriske ændringer. Bogen vil med stor fordel kunne benyttes på universiteternes forvaltningsuddannelser, når effekten af organisatoriske forandringer skal diskuteres. Det gælder særligt i diskussioner om New Public Management reformernes relevans.

Carsten Greve, adjunkt
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Jan Lindhardt og Anders Uhrskov: Fra Adam til robot

Arbejdet – historisk og aktuelt

København, Gyldendal, 1997, 308 sider, X kr.

»Det er lige så svært at fornemme sin egen ideologi, som det er at lugte sin egen ånde«. Så præcist formulerede den engelske økonom Joan Robinson den vigtige pointe om, at ens egne forestillinger om verdens indretning og livets gang let bliver opfattet som eviggyldige. Måske ser man dem endda som biologiske og naturgivne forhold, som slet ikke kan ændres.

Et nyttigt redskab til alligevel at blive bevidst om sin egne ideologiske skyklapper er *sammenligningen*. Ved at se tilbage gennem historien kan man opdage, at fænomener, som tages for givne og naturlige, alligevel er tidsbundne. Ved at sammenligne med andre kulturer kan man blive opmærksom på, at relationerne mellem mennesker kan organiseres på andre måder end dem, som normaldanskeren tager for givne – og måske også de eneste fornuftige og retfærdige.

Bogen om *Fra Adam til robot* handler om arbejdet i et historisk og aktuelt perspektiv. Den har netop ambitionen om at sætte perspektiv på nutiden ved at gå rundt om et begreb, vi alle føler os fortrolige med, og vise at det er mere sammensat og historisk bundet end som så.

Et stykke af vejen er bogen også ganske vellykket. Stykket af vejen går ret præcist til side 87, hvor Jan Lindhardt slutter sit bidrag, der består af en historisk gennemgang af arbejdsbegrebet fra antikken til det moderne samfund. Hans hovedtese er, at vort moderne begreb om arbejde, fritid og forbrug kan føres tilbage til munkevæsenets organisering i det 4.-6. århundrede: »Som munkene levede med kroppen og med ånden, således lever vi – under stærkt ændrede vilkår tør man roligt sige – med arbejdet og dagdrømmen«. Langt trukket vil nogle måske sige – og Lindhardt opfatter da heller ikke nødvendigvis sin analyse som et sandhedsbevis for en direkte historisk årsagssammenhæng, men snarere som en metafor for vor tid. Lindhardts bidrag er spændende læsning og formår på under 100 sider at få åbnet for det historiske perspektiv, der får

læseren til alligevel at fornemme en smule af duften fra sin egen ånde. Samtidig gør Lindhardt opmærksom på, at indsigt ikke automatisk fører til frigørelse: »Vi kan ikke tage afsked med vort arbejdsbegreb. Og vi bør heller ikke gøre det. Dels for at bevare en rig og nuanceret kultur med mange muligheder. Og dels fordi det er den eneste mulighed vi har for at klare de problemer som moderne medicin og teknik har skaffet os på halsen: Overbefolkning og overforbrug. ... Det følgende er et varmt forsvar for at vi ikke lægger dette arbejdsbegreb hindringer i vejen, men gør hvad vi kan samfundsmæssigt for at give det frit løb«.

Bogens anden del, som altså skal bære den byrde at forsvare synspunktet om behovet for døgnbehandling af klodens trædemøller, er mindre vellykket. Anders Uhrskov fører læseren gennem korte kapitler med overskrifter som »Teknologiudviklingen og arbejdet«, »Arbejdets globalisering«, »Danskeren og arbejdet«, »Uddannelserne og arbejdet« og tolv andre efter samme model. Hvert kapitel rummer en blanding af korte referater af bøger og artikler, talmæssige oplysninger og andre »facts« krydret med personlige observationer og overvejelser. Det hele er skrevet i en noget flimrende stil: én side om telekommunikation, én om bioteknologi, én om arbejdsmarkedets internationalisering og (umiddelbart efter) én om pensionsopsparingskapitalisme. Tanken går til et af disse altfavnende dyrt-foredrag-for-travle-ledere, der overskuer verdenssituationen på 20-25 overheads.

Bogens anden del føles kort sagt langstrakt og uden en klar struktur. Læseren skal frem til side 250, før der rundes af med Uhrskovs »bud på arbejdets og velfærdsstatens renæssance gennem klarere fordeling af ansvar, indflydelse og incitamenter«. Hans hovedtanke kan sammenfattes i ordet *privatisering*: Eksperimenter med forsøgsvis udlicitering og privatisering skal gennemføres overalt, hvor det er muligt. Den offentlige sektor bør decentraliseres og ledelsen styrkes. Offentligt ansvar kombineres med private leverandører. Større dele af socialpolitikken og andre forsørgelsessystemer skal baseres på private forsikringer.

Dette velfærdspolitiske program kan man jo have mange – (parti)politiske – meninger om. Det ærgerlige er, at Uhrskov ikke klarer sig til den debat om de forskellige bud på velfærdsam-

fundets fremtid, som netop de politiske partier repræsenterer, men lader sine anbefalinger fremstå som nødvendige konsekvenser af bogens lange redegørelse for arbejdets og vilkår i det moderne samfund. Men det er jo svært at fornemme sin egen ideologiske ånde – som allerede påpeget.

Og endelig: Både Lindshards og Uhrskovs bidrag er karakteriseret ved en glidende brug af ordet »vi«. Nogle gange er der tale om en hyggelig forfatteren-tager-læseren-i-hånden brug af ordet: »Går vi fra det 19. til det 20. århundrede ... « (s. 61). Men andre gange bliver læseren nærmest omklamret: »Måske netop derfor klynger vi os stærkt til at vi ved, hvad et menneske er og hvad der er naturligt. Med disse to (fiktive) begreber i hånden protesterer vi imod genteknologi, hjernedød, fosterdiagnostik, nye produktionsmetoder af fødevarer etc.« (s. 71). Vi? Og til noget, jeg tilfældigvis selv ved lidt om: »Orlovsordningernes succes i Danmark viser også hvorledes vi er knyttet mindre og mindre til det arbejde. ...« (s. 64). Vi? Orlovsordningers største brugergrupper er dels arbejdsløse, dels kvinder beskæftiget i den offentlige sektor. Så »vi« er næppe os allesammen.

Det sidste peger på en afsluttende pointe fra min læsning af Lindshards og Uhrskovs bog. Medens der i Lindshards bidrag er en høj grad af historisk relativisering af arbejdsbegrebet, har bogen få overvejelser om arbejdets betydning for forskellige befolkningsgrupper eller klasser i et sociologisk lys. Forskelle på opfattelsen af arbejde og fritid hos pakkeriarbejderen, bankfunktionæren, direktøren, landmanden, den unge fremadstormende fuldmægtig og den ældre universitetslektor (for at tage nogle tilfældige eksempler) bliver næsten ikke berørt. Thomas Højrup's bog om *Det glemte folk* og livsformbegrebet, som netop sætter fokus på det relative i opfattelsen af arbejdslivet bliver ikke omtalt i den ellers righoldige litteraturliste. Og det bidrager til følelsen af, at bogen trods sin prisværdige ambition om at sætte arbejdsbegrebet i perspektiv til tider har svært ved at skelne mellem de dufte, som kommer udefra, og dem, den selv er med at skabe.

Per Kongshøj Madsen
Lektor, cand.polit.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Hans Mouritzen & Ole Wæver
& Håkan Wiberg (eds.)
European integration and national
adaptations. A theoretical inquiry**

Commack New York: Nova Science Publishers;
1996.

Disciplinen international politik er ikke forvænt med kumulativ teoretisk forskning. En af undtagelserne fra denne regel er forskningen i staters udenrigspolitik, inden for hvilken der faktisk har udkrystalliseret sig noget, der ligner en tradition, nemlig det såkaldte tilpasningsperspektiv, som ganske vist har forgrenet sig i flere under-traditioner. Forfatterne til denne bog bygger således i nogen udstrækning videre på bidrag af James Rosenau og Nikolaj Petersen, omend de selv – og med god grund – er skeptiske over for disciplinens tendens til rigelig håndfast kategorisering af enkeltbidrag.

Bogen lancerer en ny teoretisk tolkning af udenrigspolitik i Europa efter den Kolde Krig med afsæt i en realistisk opfattelse af international politik. Det er stater, der handler, men vel at mærke ud fra et ganske bredt spektrum af forskellige målsætninger («værdier» er bogens foretrukne begreb). Inden for realismen placerer forfatterne sig i den såkaldte nyrealistiske skole, idet de tillægger magtstrukturen omkring staterne en central betydning for den førte udenrigspolitik. Det europæiske statssystem efter 1989 anskues som et center-periferi system med den fransk-tyske akse som kerne i et nyt EU-center. Bogen grundtese er, at alle europæiske stater med undtagelse af Rusland i en eller anden udstrækning orienterer sig mod og tilpasser sig i forhold til EU-polen. Den fransk-tyske akse anses for konstituerende for EU-polen i den forstand, at der uden dette på en gang centripetale og stabiliserende element i Unionens midte ikke ville være nogen pol. Afgørende for forskellene i de øvrige europæiske staters udenrigspolitik bliver deres placering i forhold til EU, idet der skelnes mellem tre konstellationer: Insider, insideraspirant (would-be insider) og outsider. Konstellationsbegrebet er en nyskabelse og udspringer af utilfredshed med den fremherskende opfattelse inden for neo-realistisk teori, at alle stater enten globalt eller i en region er konfronteret med samme polaritetsproblematik.

Staternes udenrigspolitik beskrives ud fra et tilpasningsperspektiv, idet der med inspiration fra Nikolaj Petersen skelnes mellem dominant, balancerende, acquiescerende og passiv (quiescent) udenrigspolitik. Bogen udbygger denne kategorisering med Mouritzen's begreb om staters værdiregnskab, som er et forsøg på at måle staters udenrigspolitiske »score« ud fra regimernes officielle retorik.

Et centralt spørgsmål i bogen bliver nu, om der er systematiske sammenhænge mellem den ydre konstellation og staternes valg af tilpasningsform. Er det f.eks. sådan, at insideraspiranter typisk fører acquiescerende udenrigspolitik? Til det formål undersøges seks cases med to eksempler fra hver konstellation.

Bogens teoriapparat er i flere henseende originalt og har sin styrke i den overbliksskabende kategorisering. Det viser sig i stand til at levere en overordnet forklaring på det interessante forhold, at en række internt nok så forskellige stater har reageret stort set ens på de nye udfordringer i europæisk politik efter Murens Fald.

Bogens teori, der kan betegnes som en international magtstrukturanalyse af udenrigspolitik, rummer dog også mere diskutabile elementer, ligesom den valgte metode kan diskuteres. For det første er det spørgsmålet, om de tre konstellationer udgør en udtømmende kategorisering. Specielt forekommer insider-kategorien rigeligt bred. Den skal rumme alle ikke-essentielle stater i EU, fra Luxembourg til Storbritannien. Måske er det tilfældigt, men det kan også afspejle teoretiske problemer, at Storbritannien så godt som ikke nævnes i bogen. Men der kan naturligvis ligge en væsentlig pointe i netop sidestillingen af små og større medlemsstater, som har det til fælles, at de befinder sig uden for pol-kernen. En sammenligning af Storbritannien med et lille EU medlem kunne således have været metodisk interessant. Når det er sagt, kunne der nok alligevel være behov for en lidt mere differentieret kategorisering af tilpasningspolitik inden for Unionen (i forhold til den fransk-tyske kerne). I det hele taget må man nok sige, at med den teoretiske netstørrelse, forfatterne benytter, bliver det lidt for nemt at fange fisk.

Også pol-begrebet giver anledning til et par spørgsmål. En central påstand i bogen er som

nævnt, at den fransk-tyske akse er konstituerende for EU polen. Påstanden har imidlertid karakter af en uargumenteret antagelse. Hvorfor er akse et sine qua non for en europæisk pol? Og hvordan udøver denne kerne sin magt?

Et andet problem knytter sig til forestillingen om en udenrigspolitisk nærproblematik (mit udtryk, TP). Påstanden er, at det lokale »frøperspektiv« ofte er nok så forskelligt fra det mere ideelle »fugleperspektiv«, og frøperspektivet anses som antydning for det mest virkelighedsnære. Pointen er vigtig. Spørgsmålet er dog nok, om ikke den drives rigeligt langt. I skemaet s. 262 hævdes det således i en anvendelse af tilgangen, at opløsningen af Sovetunionen ikke havde afgørende betydning for Danmark (og at den tyske genforening ikke var af afgørende betydning for f.eks. Finland). I det første tilfælde holder påstanden næppe – tænk blot på Danmarks nye Baltikum-engagement. I det andet tilfælde er den vel i det mindste diskutabel – især hvis man betænker, at selve pol-dannelsen i Vest-europa er nært knyttet til Tysklandsproblematikken. Teoretisk, kan man stille sig spørgsmålet, om nærpolaritets- forestillingen (min betegnelse) har nogen større gyldighed ud over det i snæver forstand sikkerhedspolitiske område, der jo som bekendt er knap så interessant i dag, som det var før 1989. Betragtningen fører let til en negligerende af et centralt træk ved moderne europæisk (og international) politik, nemlig den omsiggribende multilateralisering, som indlejrer traditionelle bilaterale nærmiljøproblemer i større regionale eller globale rammer og dermed ændrer betingelserne for deres løsning.

Et tredje problem, som muligvis (men jeg tror det nu ikke) er terminologisk, er definitionen af tilpasningspolitik som en politik, staterne »er villige til at leve med« (se f.eks. s. 12). Det forhold, at en stat f.eks. gør visse ikke ubetydelige indrømmelser i forhold til en magtpol med henblik på at forsvare andre mere fundamentale værdier, er vel ikke nødvendigvis ensbetydende med, at den er tilfreds med denne tingenes tilstand.

Et fjerde problem har at gøre med teoriens noget statiske karakter. Den rummer ikke overvejelser over værditransformation, herunder værdidiffusion fra center til periferi og grundlaget for en sådan. Sådanne overvejelser kunne bidrage til forklaring

af fænomenet værdiidentifikation, som nævnes flere steder i bogen.

Et femte problem er mere forsknings- eller måske snarere fremstillingsteknisk. Forfatterne er tydeligvis kreative teori-generatorer, men de kan lejlighedsvis forfalde til på en lidt forvirrende måde at tilføje nye underbegreber og hjælpebegreber undervejs i fremstillingen, uden at disse afslutningsvis relateres til den overordnede teorimodel. S. 269 introduceres f.eks. begrebet »local polarity« og s. 154 under analysen af Finland hjælpebegrebet »basic autonomy«.

Det sidste spørgsmål, jeg vil rejse, er af mere metodisk art. Begrebet værdiregnskab er utvivlsomt teoretisk (og sprogligt) elegant, men i metodisk henseende forekommer det mig at være mere problematisk. En stats værdimål udledes af dens officielle retorik, men ikke blot kan retorikken i sig selv (hvilket forfatterne erkender) være et redskab i tilpasningspolitikken, der kan vel også tænkes at være forskelle i landenes udenrigspolitiske stil herunder deres retoriske (eller diskursive) stil. Nogle stater har tradition for (og kapacitet til) at opstille detaljerede »værdibudgetter« og for at gøre dette hyppigt; andre stater vil – det kan også ske helt bevidst for at sikre sig taktiske fordele – have en tendens til at udvise større forsigtighed i deres udenrigspolitiske målartikulation. I bogens appendiks ser man da også, at detaljeringsgraden i forskellige staters værdibudgetter er ganske forskellig med Ukraine som et ekstremt eksempel på en nærmest »autistisk« udenrigspolitisk aktør. Sagt med andre ord: Den officielle retorik er næppe en tilstrækkelig objektiv og præcis målestok på staters udenrigspolitiske score.

De seks case-studier er som helhed særdeles kompetente analyser, som med prisværdig stringens forholder sig til bogens fælles teoriapparat.

Ovenstående kritiske bemærkninger ændrer ikke ved min overordnede opfattelse af bogen som et originalt og meget stimulerende bidrag til den teoretiske debat om udenrigspolitik og europæisk politik.

Thomas Pedersen, lektor
Institut for Statskundskab
Århus

Christopher Lasch:
Kvinderne og det fælles liv – kærlighed, feminism og ægteskab.

Introduktion ved Elisabeth Lasch-Quinn.

Oversat af Ole Lindegård Henriksen

Forlaget Hovedland, 1997, 186 sider. 225 kr.

Denne bog er en samling af Christopher Lasch's efterladte skrifter, udgivet efter hans død af hans datter, og den handler om den vestlige verdens diskussion af det intime. Bogen er et strejftog ind i 500-600 års litterære og ideologiske diskussion af kærlighed og ægteskab, passion og erotik og kønnenes orden og uorden. Den dækker et bredt spektrum af emner og et stort tidspand fra opsporingen af »La querelle des femmes« – »den litterære kontrovers om kvinderne i senmiddelalderens og tidlig moderne tids Europa« (s. 26) – til dannelsen af »den terapeutiske stat« fra slutningen af det nittende århundrede og frem.

Lasch's ærinde er civilisationskritisk – hans diskussionsramme er en opfattelse af, at markedet underminerer følelses- og arbejdsbaserede fællesskaber, udhuler de mellem menneskelige relationer og koloniserer livsverdenen. Og egentlig handler bogen trods titlen ikke først og fremmest om kvinderne, men om fællesskabets sociale betingelser med familien som det centrale omdrejningspunkt. Et mere eller mindre eksplicit hovedtema i alle bogens essays er diskussionen af hvordan rationaliseringen af det intime liv uafvendt befordres af sociale bevægelser og ideologiske disputer med så forskellige formål som afskaffelse af hemmelige ægteskaber og stemmeret til kvinderne. Og det er først og fremmest som fremtrædende deltagere heri, at kvinderne kommer på banen, som feminist i politisk forstand og som fagfæller inden for socialvidenskaben.

Den røde tråd, der binder disse vidtfavnende og ind imellem fragmentariske essays sammen, er Lasch's interesse for at finde forbindelserne mellem »den moderne intimitetsideologi, det nye familiedeal fra det nittende århundrede og feminismen« som han udtrykker sig i et brev citeret af hans datter i hendes indledning til bogen. Afsøgningen af disse forbindelser har form af strejftog ned i og på tværs af historien, som kredser om to hovedtemaer. På den ene side det fremvoksende borgerskabs

identitetskamp på to fronter, dels mod aristokratiets med dets tøjlesløshed og ægteskabssatire og dels mod »de lavere klassers« umoral og oprørskhed, og på den anden side feminismens kamp for kvindernes rettigheder, både som ligestillede borgere og i deres kønspecifikke egenart. Bogen kan læses som eksemplificeringer af samspil og modspil mellem disse to temaer, og som hvasse kritiske kommentarer til fremskridstroen og progressivitetsens patent på sandheden. Men også som en generel kritik af kønsperspektivets begrænsninger og ideologiske snæversyn – en udomatisk og velgørende vendt de vante positioner på hovedet.

I bogens første del: »Sæd og skik – og moral« udmøntes de to temaer i diskussioner af historiske udformninger af forholdet mellem ægteskabsinstitutionen, kærligheden og den erotiske tiltræknings betydning – og af ægteskabslovgivningens disciplinering af samme. Det sidste essay i denne del diskuterer kvindernes position i relation til det nittende århundredes borgerlige familie – i ørigt ud fra et interessant sammenfald mellem et anti-feministiske og feministisk kvindeideal – den nyttige kvinde fremfor den behagende. Den anslår her et tema, der udfoldes i essaysamlingens afsluttende diskussion af den terapeutiske stat: angrebet på den patriarkalske myndighed fra en »international elite af læger, filantroper og andre humanitært indstillede« (s. 80) herunder feminist. Det er kvinderne, der så at sige inviterer eksperterne indenfor i familien for at afstive deres egen autoritet. Alliancen mellem kvinderne og eksperterne i undergravelsen af den patriarkalske autoritet uddybes i det sidste essay i samlingens anden del: »Fra patriarkat til neopaternalisme« – et velopløst opgør med velfærdstatens hær af eksperter, rådgiver og psykologer, som Lasch ser som en ny form for samfundsmæssig disciplinering, en »ny ikke tvangsmæssig, ikke-autoritær manipulativ kontrol« (s. 183), som indebærer en fare for det demokrati, den skulle beskytte. De nye kontrolformer skaber ny afhængighed, de befordrer ikke politisk handling, men tenderer snarere mod at udelukke folk fra at have magt over deres eget liv og fra aktiv politisk deltagelse.

Men inden vi er kommet så langt har de øvrige essays bragt os gennem en spændende analyse af sammenhængen mellem 1940'ernes og 1950'ernes isolerede kernefamilie, forstædernes fremvækst og

den nye kvindebevægelses fødsel – fænomener, der alle var eksponenter for drømmen om den fuldkomne frihed – samt gennem flere nådeløse påvisninger af feministisk ideologis forsnævrende påvirkning af feministiske analyser – ja mandeforskningen går i denne sammenhæng heller ikke ram forbi. Det er kønnet som forskningsperspektiv i sig selv, Lasch vil til livs, forskningen i køn må kobles til større samfundsmæssige strømninger – alene producerer det ideologi. Og hans påvisning af sammenhængen mellem feminismen og den moderne verdens rationalitetsbevægelse – af frihedsbestræbelserne, der bliver til ny kontrol – af patriarkatsopgøret, der blot afløses af markedets anonyme tvang – er i denne forbindelse både provokerende og tankevækkende.

Bogen er bedst hvor den trækker på precise og gennearbejdede analyser af relativt begrænsede felter – her giver den masser af ny brugbar indsigt og byder på tankevækkende koblinger til historiens lange stræk. Men det er tydeligt nok tesen om den terapeutiske stats kolonisering af det intime liv og feminismens rolle heri, der ligger Lasch mest på sinde og er bogens mest dybtføjte indlæg. Det er samtidigt det mest vidtløftige og luftige – ja, man kunne fristes til at kalde det ideologisk – i sin argumentation – her synes det at være kulturpessimismen frem for den skarpe analytiker, der fører pennen og resultatet er en provokerende, men ensidig diskussion af velfærdsstatens udvikling. Er det rigtigt at velfærdsstaten kun fostrer politisk

passivitet, destruktion af følelsesbaserede fællesskaber og kolonisering af det intime liv, eller handler det også om, at flere (f.eks. kvinder, børn, gamle, et bredere udsnit af de sociale grupperinger etc.) i dag end på de »naturgroede fællesskabers tid« har bedre muligheder for at skaffe sig betydningsfulde sociale relationer, intime følelsesmæssige bånd og vigtige venskaber og indflydelse på eget liv? En undersøgelse af sådanne muligheder synes ikke at have Lasch's bevågenhed. I diskussionen af den aktuelle udvikling taber han den nuancerigdom og ekvilibristiske håndtering af paradokser og modsætninger, som præger hans historiske analyser og man fristes til at se ham som eksponent for det tyvende århundredes modernitetstænkere, der i følge Marshall Berman (1982) næsten helt mangler den indføling og tiltro til deres medmenneskers evne til at forstå og dernæst bekæmpe deres »skæbne«, som karakteriserede det nittende århundredes modernitetstænkere, som midt i en elendig nutid kunne forestille sig en åben fremtid, som både var entusiastiske og fjendtlige overfor det moderne liv. (Berman 1982 s. 26,27)

Litt.:

Marshall Berman: *All that is solid melts into air*. 1982 Penquin Books.

Lektor Lis Højgaard
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet