

Anmeldelser

Viggo Sjøqvist: Nils Svenningsen. Embedsmanden og politikerens. En biografi

(Chr.Ejlers Forlag 1995) 199 sider. Kr.298.

I de sidste års opblomstring af den biografiske genre indenfor historie er det naturligt, at der kommer en bog om lederen af Departementschefstyret. Hovedpersonen, direktør i udenrigsministeriet, Nils Svenningsen, ville formodentlig have påtalt to fejl i den ovenstående sætning. Der var ingen leder, departementscheferne var, hver for sig og uafhængigt af hinanden, i spidsen for hver sin gren af forvaltningen. For det andet var der slet ikke noget, der hed Departementschefstyret. Statsretligt kunne han have ret; men den ikke-juridiske virkelighed er nok så relevant for historikeren og for læserne.

Historikeren Viggo Sjøqvist er den selvfølgelige forfatter til bogen om Nils Svenningsen. Han har tidligere haft succes med biografier, der var væsentlig mere omfattende end den foreliggende. Hans disputats handler om en af Nils Svenningsens forgængere. Endelig kender han, som tidligere overarkivar i udenrigsministeriet, miljøet indefra. Det sidste kan også være en risiko. Noget af det, som måske forekommer læseren mærkeligt eller uforståeligt, er for Sjøqvist så selvfølgeligt, at han går ud fra, at vi alle kender til det. I diplomatiet underskriver man et brev til en notorisk slyngel med vendinger som »Modtag, hr. gesandt, min udsøgte højagtelse«.

Nils Svenningsen kom i de år, han tjente sin plads i Danmarkshistorien, til at omgås en slyngel. Utvivlsomt gjorde han det med alle diplomatiets høflighedsfraser – fordi det nu engang var kutyme, og fordi han anså det for nyttigt. Han erfarede

også, om ikke før så efter befrielsen, at offentligheden havde uoverstigelige vanskeligheder med at forstå, hvorfor han havde gjort det.

De dramatiske og opslidende 20 måneder, mellem 29.august 1943 og befrielsen i 1945, er naturligvis det væsentligste afsnit i dr. Sjøqvists biografi. Skildringen af barndom, ungdom og den tidlige del af karrieren kommer til at virke som forberedelse til tiden som den faktiske leder af Departementschefstyret. Tiden efter, som dr. Sjøqvist har lagt et stort arbejde i, undgår ikke et præg af epilog.

I betragtning af den indgående forskning, der allerede foreligger både om de første uger efter den 29.august og om Departementschefstyret, er det ikke mærkeligt, at Sjøqvist på den plads, der er tilrådighed, ikke kan føje meget nyt til. De andre departementscheferes holdninger til Nils Svenningsens ledelse og den anerkendelse, de ydede ham, optager naturligvis en procentvis større plads i en biografi. Man mærker, at Sjøqvist billiger anerkendelse og ikke har meget til overs for dem, der mente noget andet end Nils Svenningsen.

Selv om fremstillingen er behørigt forsynet med noteapparat, har Sjøqvist heldigvis følt sig tilstrækkeligt fri af de mest kølige objektivitetskrav, så læseren mærker historikeren. Han lægger ikke skjul på, at Departementschefstyret var en lykke for landet, målt i forhold til det iøvrigt ukendte alternativ, tysk administration.

Sjøqvist deler tydeligvis embedsmændenes og nok også Svenningsens noget negative vurdering af politikernes, især Buhls, rolle. Efter at have redegjort for den danske regerings nej den 28.august og erkendt det som den eneste mulighed begynder han

kapitlet om Departementschefstyret med: »Politikerne havde givet op.« I fortsættelsen lades læseren ikke i tvivl om, at politikerne, når de nu havde forladt scenen, burde have gjort det mere konsekvent i resten af besættelsestiden.

Modstandsbevægelsen har heller ikke Sjøqvists hjerte. En sammenligning, som den norske historiker, Ole Kristian Grimnes, har foretaget mellem den danske og den norske modstandsbevægelse, bruges til en konstatering af, at Frihedsrådet i forhold til Hjemmefrontens ledelse bestod af »ynge folk med mindre samfundsposition. De var mindre »sindige« og havde færre hæmninger« – og så var der ingen kommunister med i den norske ledelse. I det stykke kunne Sjøqvist nok have ønsket »norske tilstande«. Han modstiller det med forhandlingspolitikens »danske tilstande«, der betød, at danskerne blev skånet for en tvangsnazificering og havde mad nok til også at hjælpe nordmændene. Sammenligningen er placeret i forbindelse med beskrivelsen af Folkestrejken i 1944, hvor »Departementschefstyret ved sin formand (havde) en væsentlig del af æren« for, at strejken »ikke løb helt af sporet og endte i en katastrofe«.

Sjøqvist har utvivlsomt ret i, at forhandlingspolitikens hele raison d'être både før og efter 29. august var at forhindre det, der var værre. Når det lykkedes, kan historikeren kun opstille svagt funderede hypoteser om, hvad dette værre ville have været.

Nils Svenningsen anstillede i 1968 nogle lignende betragtninger ud fra den kontrafaktiske hypotese, at der ikke var kommet nogen illegal kamp i Danmark. Hvis regeringens forhandlingspolitik var blevet fortsat til den 5. maj 1945, sådan som det politiske establishment ønskede, havde de internerede kommunister siddet fredeligt i Horserød, jøderne ville have fortsat deres uforstyrrede tilværelse, Rigsdag og regering var forblevet i arbejde o.s.v. Men det bliver dog Sjøqvist for meget. Han karakteriserer det som »det rene fantasteri«.

Det har han for så vidt ret i. Historikere af faget er – i hvert fald i teorien – tilfredse med at skrive »wie es eigentlich gewesen«. Luftige spekulationer om, hvad der kunne være sket, noteres ikke højt på den videnskabelige børs. »Was wäre geschehen, hätte Maria Theresia Friedrich der Grosse verheiratet?« De historiske fremstillinger, selv de mest

videnskabelige monografier, er ikke desto mindre ladet med den slags betragtninger. Blot man udpeger en faktor i en forklaring som væsentlig, ligger der den hypotetiske slutning bag, at begivenhedsforløbet ville være blevet anderledes uden den udpegede faktor. I en sammenligning, som Sjøqvist foretager mellem Svenningsens indsats og Peter Vedels i 1870, lader Sjøqvist læseren fantasere om, hvad der ville være sket, hvis Peter Vedel (og de hurtige prøjsiske sejre) ikke havde forhindret, at Danmark gik med i krigen for at vinde Sønderjylland tilbage. Sjøqvist er ikke i tvivl om, at det ville have været en ulykke med langtrækkende konsekvenser. Det har han formodentlig ret i. Men forskellen til Svenningsens »fantasterier« er, at sidstnævnte forsøgte at eksplicitere, hvad der ville være sket.

Det ofte fremførte argument for den danske modstandskamp, nemlig at den bragte os på den rigtige side i krigen, og at de allierede ellers ville have behandlet Danmark som fjendtligt land i 1945, er af samme støbning. Naturligvis ved vi ikke, hvordan stormagterne ville have behandlet Danmark. (Bornholmerne ville nok have haft mest grund til at være nervøse). Men argumentationen hviler også her på eksplicite forestillinger om, hvad der ville være sket, hvis forhandlingspolitikken var fortsat uden at blive forstyrret af den illegale modstand.

Årsagen til at Svenningsens forsøg på kontrafaktisk ræsonnement blev så kraftigt imødegået, mens argumentationen for modstandskampens værdi ikke har fået en tilsvarende medfart, ligger ikke i nogen metodisk skellen. Årsagen kan – som Svenningsen selv mente – være, at begivenhederne endnu var så tæt på, at følelserne stod i vejen for ræsonnementet.

Sjøqvist citerer Svenningsen for en replik fra januar 1944 til argumentet for modstandskampen: »Det var for småligt at tænke sig, at det skulle være afgørende for Englands holdning over for Danmark efter et tysk nederlag, om vi havde sprængt vore fabrikker i luften.« (side 86). Sjøqvist forsøger (side 166) med mange forbehold at forklare Svenningsens holdning med, at han som barn af en svensk mor og en norsk far ikke var disponeret for den særlige danske, anti-tyske nationalisme, som bar i hvert fald den borgerlige del af modstandsbevægelsen. Hæstrup, der også citerer replikken,

henfører den til den småstats-neutralitetstankegang, der dominerede udenrigsministeriet.

I kapitlet om Svenningsens virke efter krigen nævner Sjøqvist, at det varede længe, inden han blev dekoreret med de ordner, som kutymen ellers tilsagde. Sjøqvist forklarer det med, at Chr.X allerede i 1941 havde noget imod Svenningsen; men hvad det var, får læseren ikke at vide. Det oplyses heller ikke, om Sjøqvist ikke har kunnet finde ud af det, eller det er etiketten, der har forhindret ham i at meddele det. Nu kan der være forskellige holdninger til ordensvæsnet; men i diplomatiet anses det ikke for uvæsentligt.

Mere åbenhjertig er Sjøqvist om forholdet mellem Svenningsen og de ministre, han arbejdede under, Ole Bjørn Kraft, H.C.Hansen og J.O.Krag og – naturligvis – Erik Scavenius. Hvad den sidstnævnte angår billigede Svenningsen hans politiske linie, men blev alligevel holdt udenfor i en del vigtige sager. Sjøqvist har ikke anden forklaring end, at der ikke var »personlig sympati« mellem ministeren og direktøren. Det samme var tilfældet, da J.O.Krag blev udenrigsminister. Det var grunden til, at Svenningsen imod sit ønske måtte forlade direktørposten og overtage ambassadørposten i London.

Men som nævnt er skildringen af tiden efter 1945 ikke så intens. Den er naturligvis med til at afrunde billedet af personen og embedsmanden og hører derfor med i en biografi. Dertil hører også Svenningsens interesse for udforskningen af besættelsestiden og hans indlæg i debatten om den. Sjøqvist, der ikke er uden viden om og synspunkter i de spørgsmål, går her ret forsigtigt til værks, så der skal nærlæses for at mærke hans egne synspunkter.

Det er en kyndig, til dels indforstået, men hele vejen en elskværdig bog, Sjøqvist har skrevet.

Lektor, dr.phil. Henrik S. Nissen
Institut for Historie
Københavns Universitet

Gorm Toftegaard Nielsen:

»Politik og jura«

Katalogårbog fra Christian Ejlers Forlag 1994,
68 s. 68 kr.

Dette skrift er beskedent af omfang. Men det behandler en væsentlig og bred emnekreds. Grundlæggende er det tråden fra Toftegaard Nielsens fængslende, men desværre aldrig publicerede licentiaafhandling om grundlovens paragraf 3, der føres videre. Overfladisk kunne denne paragraf tyde på, at vi i Danmark følger læren om magtens tre-delning. Men det er svært at konkretisere læren til det operationelle niveau. Og når det trods alt sker, så ser vi i Danmark ofte forhold, som ikke rigtig er efter bogen. Et af de mest basale problemer er jo her, at den parlamentarisme, som blev indført i 1901, kan hævdes at stride mod magtens tre-delning. Problemet er her, at det der skal kontrollere den udøvende magt, parlamentet, hermed er tæt sammenfiltret med den udøvende magt. I Danmark har man end ikke forsøgt at mildne herpå ved f.x. at kræve at ministre træder ud af Folketinget. Men der er andre problemer: Således er den dømmende magt usædvanlig spag i den danske model.

Det er indenfor denne ramme, skriftet diskuterer en række af statsmagtens institutioner. Spørgsmålet er, om vi har indrettet os sådan, at vi har sikret retstatslige forhold så langt vi overhovedet kan. Eller om der er svagheder i systemet, så politiske interesser får mere plads overfor »lovens herredømme«, end de har krav på efter Grundloven. Det vil næppe overraske, de der har fulgt Toftegaards indlæg i den offentlige debat, at han overbevisende kan pege på huller, svagheder og inkonsistenser i systemet.

Toftegaard hører jo til den lille eksklusive kreds af såkaldte fremtrædende jurister, som det vist nok er meget vanskeligt at mistænke for nogen videre afhængighed af etablerede interesser. Tankerne udfolder sig da også ganske skarpt. Skriftet er stimulerende.

Ganske vist er meget sagt allerede i de senere års debat om f.x. Rigsrettens anakronistiske mastodont-karakter, om vort til tider ejendommelige Justitsministerium, om ombudsmandsinstitutionens afhængighed i forhold til Folketinget, der kan vise sig i form af f.x. telefaxer, om Folketingets stående

udvalg, om udpegningen af dommere, om dommeranonymitet og om domstolskontrollen med administrationen (hvor Toftegaard dog ikke kommer ind på problematikken om nævn og eventuelle forvaltningsdomstole). Men Toftegaards velskrevne fremstilling udmærker sig ved at se forholdene i deres sammenhæng, ved gode eksempler og ved pædagogiske sammenligninger.

Ikke på alle punkter er jeg enig med forfatteren. Eller rettere: Toftegaard kan godt i det store hele have ret, men alligevel ved sine udeladelser være ret så enøjlet. Et eksempel: Selv om forfatteren er en skarp kritiker af både tidligere justitsminister Ninn-Hansen og den manglende opfølgning af Tamil-rapporten i forbindelse med embedsmændene i Justitsministeriet, så behøvede han jo ikke at være totalt døv overfor de principielle betænkeligheder ved dommerundersøgelserne, som jo også Højesteret nærer. Det skulle være intellektuelt muligt både at være særdeles kritisk overfor mangt og meget i forbindelse med Tamil-sagen og også nære stor respekt for både dommer Hornslet og hans Tamil-rapport, som Toftegaard gør det, og så alligevel nære *principiel* betænkelighed ved en undersøgelsesform, hvor de afhørte ikke altid ved om de er anklaget, hvad de eventuelt er anklaget for, hvor forsvareren fægter i blinde og hvor en person, der normalt er dommer, optræder i en for ham usædvanlig rolle som undersøger. Og at denne dommer som højesteretsdommer må formodes at være meget tæt på de dommerkolleger, som siden skal dømme i Rigsretten. For mig er det lidt uforståeligt, at Toftegaard som juraprofessor end ikke synes, at han i det mindste bør fremlægge denne kritik af dommerundersøgelserne på en måde, der er forståelig for de af hans læsere, der ikke tidligere har fulgt med i debatten. Det ville løfte Toftegaards diskussion, hvis han fremlagde sine modstanderes argumenter mere fair, for derefter eventuelt at argumentere imod. Det burde heller ikke være så svært for Toftegaard at deltage i kritikken af visse dele af pressen for bl.a. at misforstå dommerundersøgelsesstatus, selvom Toftegaards lovprisning af pressen som vogteren af »princippet om lovens herredømme« overordnet set kan være berettiget.

Naturligvis beskæftiger Toftegaard sig også med spørgsmålet om ministeransvar. Toftegaard spørger bl.a. om det overhovedet er nødvendigt med et

retligt ministeransvar. Desværre drager han ingen konklusion på det spørgsmål. Men det aktuelle er vel ikke at afskaffe det retlige ministeransvar uden at foretage andre ændringer? Spørgsmålet må vel være, hvordan vi ændrer på ministeransvaret *i sammenhæng med andre påtrængende systemændringer*. Er spørgsmålet idag ikke snarere at definere nogle snævrere grænser for ministeransvarets udstrækning og til gengæld gøre ansvaret for andre ting, f.x. ledende embedsmænd eller måske bestyrelseslignende organer?

I det hele taget kommer mange spørgsmål til at hænge i luften. Toftegaard er foreløbig nok bedst til at pege på problemer og sætte tanker igang. Det er i sig selv udmærket. Men for mange læsere ville det nu nok alligevel være nemmere at bruge kritikken til konstruktive tanker, hvis forfatteren kunne komme med en skitse til sammenhængende systemforbedringer. Personlig synes jeg, at der er behov for, at nogle af alle os kritiske universitetsrøster, snart kommer med mere konstruktive udspil.

Skriftet har enkelte faktuelle fejl. Det er ikke væsentlig for dem, der hverken ved hvem Matzen eller Deuntzer var, men lidt ejendommeligt er det jo, at parlamentarismen skulle være indført med »Matzen-regeringen« (s. 29) *Den* må Toftegaard længere ud på landet med.

Skriftet kan varmt anbefales. Det vil på grund af sin både pædagogiske og debatterende karakter uden tvivl kunne bruges i undervisning vedrørende vore forfatningsforhold og vore politiske institutioner.

Tim Knudsen, lektor
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Bjarne Hastrup: Vores Danmark – dansk demokrati og velfærd

(Akademisk Forlag, 1994. 270 sider. kr.248,00)

Det er ikke en traditionel samfundslære à la P.Munchs klassiker, Bjarne Hastrup har skrevet. Efter kapitelloverskrifterne kunne man ellers få det indtryk, Det danske kongerige, Den danske velfærdsmodel, Magten og demokratiet, Foreningen

Danmark, Dansk økonomi og erhverv, Danmark og verden og endelig, Danskernes værdier. Langt de fleste af de forhold, man forventer at finde behandlet i en samfundslære, vil man også finde i Vores Danmark, og dertil en overordentlig stor mængde økonomisk-statistiske oplysninger, hovedparten fra de aller seneste år. Det vil udsætte bogen for en meget hurtig forældelse; om få år er handelsbalancen og lignende for netop 1992 og 1993 ikke det mest interessante.

Forfatteren (eller er det forlaget?) håber, at bogen vil blive brugt i undervisningen på de videregående uddannelser. Det er den næppe egnet til. Netop mængden af statistiske oplysninger gør den uoverskuelig, især fordi det er svært at se, hvad det egentlig skal bruges til, hvad det er, forfatteren gerne vil vise med de mange tal. Som lærestof er det umuligt at kapere; departementscheferne fra de økonomiske ministerier ville ikke tilsammen kunne klare en eksamination i denne styrt sø af tal; men de ville formodentlig straks finde trykfejlene på side 178 og 179, hvor den samlede efterspørgsel i 1993 angives til 11 mia, nettoafgifterne til 126 mill. og bruttofaktorindkomsten til 750 mill.

Selv en omfattende samfundslære kan ikke få det hele med. Bjarne Hastrup gør sig dog hæderlige anstrengelser. Side 14-15 berettes der om, hvordan danskerne har gjort sig bemærket udenfor landets grænser, og der remses op: Store Nordiske Telegrafelskab, B&W, Aalborg Portland, Jørgen Utzon, Henning Larsen, von Spreckelsen, Scandinavian Design, H.C. Andersen, Karen Blixen, Søren Kierkegaard, Bournonville-balletten, Niels Bohr, Grundtvig, Christiania, ældreomsorgen, miljøforanstaltninger, alternative forsøg med miljøbevarelse og nye energiformer. Hvis læseren ikke har tabt pusten, spørger han måske, hvad systematikken i de nævnte fænomener og deres rækkefølge er, eller hvorfor Carl Th. Dreyer, Laudrup og billedpornoen ikke er nævnt. Det er formodentlig, fordi forfatteren ikke kom i tanker om dem.

Trods de gode dispositioriske intentioner i kapiteloverskrifterne er bogen heller ikke egnet som opslagsbog. Den brede fortællestil, som forfatteren i store dele af bogen anlægger, fører hans tekst på vilde veje. Nogle steder kunne man formode, at der er tale om sproglige finurligheder; men ved nærmere eftersyn er diagnosen, at der er tale om for-

hastet skriveri eller direkte sjusk. Side 127 står der, at grundloven af 1849 krævede besiddelse af fast ejendom og en vis indtægt som forudsætning for stemmeret. Det hører næsten til almen dannelse at vide, at der var almindelig og lige valgret til Folketinget med de berømte 5 f'er som undtagelser (fruentimmer, folkehold, fattiglemmer, fanger og fjollede). I samme afsnit nævnes nogle af de borgerlige frihedsrettigheder, og så hæftes værnepligten på med et »Frem for alt«. Bjarne Hastrup er naturligvis i sin gode ret til at mene, at pligten til at springe soldat rangerer »frem for« ytrings-, forsamlings- og religionsfriheden. Men hvis det er det, han mener, kunne det skrives tydeligere. Side 129 står der, at man kan rejse rigsretssag mod folketingsmedlemmer. I omtalen af den parlamentariske skik, at finansloven vedtages, også med oppositionens stemmer, nævnes »visnepolitikken« fra slutningen af forrige århundrede som »at nægte at stemme for finansloven« (side 133). Det er også forkert. Og det er ikke så sikkert, som forfatteren åbenbart tror, at det var »visnepolitikken« eller finanslovsforkastelserne, der bragte det politiske system i miskredit. Ministeriet Estrups provisoriske love kan også have spillet en rolle. Side 150 lader forfatteren landbrugets organisering begynde i midten af forrige århundrede »i politiske foreninger under Venstre«. Andre er tilbøjelige til at placere dannelsen af Venstre til 1870.

Nu kan 270 sider factmættet tekst ikke ekspederes i trykken uden fejl. Selv om der nok kunne findes flere end de nævnte, kan det måske betragtes som utidigt pennittengryneri at nævne dem i en kort anmeldelse. Foran i bogen aftrykkes en respektindgydende liste over personer, der har haft Bjarne Hastrups manuskript til gennemlæsning og som takkes for »nyttige kommentarer og forslag til ændringer«. Man må gå ud fra, at de ikke har anset det for deres opgave at rydde ud i fejl og misforståelser.

Men man kvier sig alligevel ved at tro, at de også uden diskussion eller »forslag til ændringer« har anset Bjarne Hastrups vurdering af handelens betydning for tilstrækkelig underbygget. Kapitlet om økonomi og erhverv indledes med vikingernes etablering af »intense og langvarige handelsforbindelser ... resultatet af vikingetiden ... blev grundridset af landets senere erhvervsudvikling gennem handel.« Denne forbløffende teori om handelens

betydning i den økonomiske udvikling gennem århundrederne gentages flere gange, så der er ikke tale om en lapsus i en travl stund. Der er ikke gjort rede for, hvilke kriterier der er lagt til grund, så der ikke er megen mulighed for at tage en diskussion op. Den trivielle kendsgerning, at Danmark – ligesom andre små, højtudviklede lande – har en stor udenrigshandel, er ikke noget argument for at fratage landbruget rollen som det førende erhverv i Danmark indtil engang i dette århundrede.

Velfærdstanken har også, efter forfatterens mening, dybe rødder i danmarkshistorien. Selv om han indleder kapitlet med et citat fra 1162, tør han dog ikke føre idéens oprindelse tilbage til Valdemarerne. Men de store landboreformer i slutningen af 1700-tallet betegnes som den første af fire »velfærdsbølger«. Den tids husmænd og landhåndværkere ville formentlig have ment noget andet. De tre andre »bølger« af velfærd er lidt uklart afgrænset til omkring århundredskiftet, 1930'erne og (formodentlig) 1960'erne. Der følger en omfangsrig gennemgang af den offentlige service, indkomstoverførsler og af de skatter, der finansierer velfærden. Der sammenlignes gentagne gange med andre industrialiserede lande, og der udtrykkes de efterhånden helt trivielle bekymringer over det høje skattetryk og krav om tilpasning til EU – uden at der lægges noget nyt til. Den forholdsvis enkle sammenhæng, at der fastholdes et politisk flertal for velfærdspolitikken, ved at der sørges for, at også folk med indtægtet over middel nyder godt af det offentlige ydelser, er mærkværdigvis ikke behandlet. Et afsnit om socialkommissionens rapporter har fået den misvisende overskrift, »Debat-ten om velfærdsstaten«.

En af de plager, en forfatter udsættes for, er anmeldere, der mener, at han burde have skrevet en anden bog. Det skal Bjarne Hastrup ikke belemres med her. Men han burde være meget mere stram i sin disponering af stoffet, og han burde have orden i sin research, og endelig burde han have klart for sig, hvad han egentlig vil fortælle, og hvem han vil fortælle for.

Henrik S. Nissen
Lektor, dr.phil
Institut for Historie
Københavns Universitet

**Andersen, Kim Viborg,
Birgitte Gregersen og
Kenneth L. Kraemer
Informationsteknologi i den offentlige
sektor**

Samfundslitteratur 1993 (85 s.)

Formålet med »Informationsteknologi i den offentlige sektor« er at bidrage til en debat om de »politiske udfordringer og nødvendige valg vedrørende tilrettelæggelse af det administrative arbejde og serviceaktiviteterne over for borgerne«, som anvendelse af informationsteknologi (IT) stiller politikere, ledere og medarbejdere i den offentlige sektor overfor. Det gøres via en opsamling af erfaringer med anvendelse af IT i både USA og i Danmark. Denne erfaringsopsamling bygger på offentliggjorte forskningsresultater, hovedsaglig publiceret i form af artikler, og først og fremmest på engelsk. Bogen dækker områder som almindelig IT-udbredelse, brugerindflydelse, konsekvenser for arbejdsforhold og for serviceaktiviteter, ændringer i kvalifikationskrav mv. og munder ud i et kapitel, som indeholder anbefalinger til strategier for implementering af IT.

Det kan synes at være en ordentlig mundfuld at få behandlet på så lille et antal sider. På den anden side er pladsen mere end tilstrækkelig til at viderebringe bogens budskab: »Det ser ud som om den eneste generaliserbare konklusion er, at konsekvenserne af IT-anvendelse afhænger af den sammenhæng, de indgår i« (s.15). Når det ikke lykkes forfatterne at komme nævneværdigt længere end det, f.eks. at nå frem til en systematisk behandling af, *hvordan* sammenhængen har betydning, *kan* det skyldes den tilgang, der er valgt til erfaringsopsamlingen.

De kilder, der er valgt, er for største delens vedkommende korte artikler. Ud af godt 100 kilder (hvoraf langt fra alle kan siges at være afrapporteringer af empirisk forskning) er knap 2/3 korte artikler. En anden del udgøres af officielle eller halvofficielle rapporter, hvis værdi som *empirisk dokumentation*, man i nogle tilfælde nok kunne (eller måske burde) sætte spørgsmålstegn ved.

Forfatterne diskuterer ikke holdbarheden af det materiale de bygger på, og de har måske heller ikke haft mange muligheder for at gøre det. Der er

sjældent grundige redegørelser for datagrundlag og undersøgelsesdesign i korte artikler. Og egentlig *specifikation* af de særlige forhold i den særlige sammenhæng, som den enkelte undersøgelse har fundet sted i, og som *kunne* kvalificere netop forståelsen af, *hvordan* IT-anvendelsen afhænger af sammenhængen, er der ikke plads til, hvadenten det nu er i den enkelte artikel eller i nærværende bogs opremsning af forskningsresultater. Det bliver til »på den ene side«, »på den anden side« og »både-og«, uden at man egentlig bliver meget klogere på netop de konkrete betingelser for henholdsvis det ene eller det andet. Det skyldes næppe case-studiets svaghed som sådan (hvilket forfatterne antyder), men snarere den manglende respekt for case-studiets muligheder for netop på systematisk vis at belyse og tydeliggøre de særlige forhold i en given sammenhæng der kan have betydning for f.eks. IT-anvendelsens »effekter«.

I forhold til behandlingen af IT som social virkelighed indebærer den manglende kildebevidsthed en ekstra risiko. IT er et område, som i ekstrem grad er præget af »ghostware«: Konkrete erfaringer erstattes af eller flyder sammen med hensigter og forestillede muligheder. Undersøgelser af sociale konsekvenser erstattes med beskrivelser af IT-løsningers tænkte formål, eller med planer, forestillinger og fremskrivninger, som via referencer til referencer bliver forvandlet til empiriske forskningsresultater. Her repræsenterer bogen et ekstra led i den forskningsmæssige fødekæde. På den måde bidrager den til den særegne mytologi, der omgærder IT-anvendelsens konsekvenser inden for offentlig administration og service. Men der kan måske sættes spørgsmålstegn ved, om den dermed også bidrager til en kvalificeret debat om udfordringer, muligheder og nødvendige valg i forbindelse med IT-implementering.

Bolette M. Christensen, lektor
Institut for Statskundskab, KU

Dorthe Pedersen: Offentlig løn, projekt forhandlingsøkonomi

København 1993, 236 sider, 210 kr.
Samfundslitteratur

Ud fra titlen at dømme tror man umiddelbart, at bogen handler om borgerløn o.l. Det er nu ikke tilfældet. Bogen handler derimod om offentligt ansatte og arbejdsgivere og indgåelse af kollektive overenskomster indenfor det offentlige arbejdsmarked. Det er fint, vi nu bliver præsenteret for en sådan fremstilling, for en stor del af den hidtidige forskning har koncentreret sig om situationen indenfor det private område.

Udviklingen af det offentlige arbejdsmarked med dets mange aktører forsøges sat ind i et historisk perspektiv. Forholdene helt tilbage fra tiden omkring århundredskiftet studeres, omend den største del af fremstillingen samler sig om de seneste årtier. Endelig er der også afsat et afsnit til de helt aktuelle problemer, hvilket bruges som afsæt for at forstå forholdene på denne del af arbejdsmarkedet fremover. Det er ikke den helt store futurologi, vi her præsenteres for, men ganske konkrete overvejelser over de modstridende tendenser, der tegner sig.

Der er altså ikke tale om en historisk fremstilling i gængs forstand. De historiske linjer analyseres med henblik på at fortælle den »institutionelle historie«. Kort fortalt betyder det, at aktuelle forhold må forstås ud fra historiske frembragte aktører og rammebetingelser, d.v.s. eksistensen af bestemte interesseorganisationer, offentlige institutioner og normer for adfærd, der kontinuerligt sikrer stabilitet, men også åbner for forandringer. Det afgørende punkt i denne institutionelle forståelse er, at rammer og idealer, der udstikkes, efterhånden bliver alment accepterede – dels mellem de direkte implicerede aktører, og dels i samfundet mere generelt. Det er således klart ambitionen, at relatere udviklingen indenfor dette felt af arbejdsmarkedet til samfundsudviklingen generelt. Denne strategi har dog den pris, at studiet af de interne forhold i organisationerne træder i baggrunden, og de interne brydninger belyses ud fra dette perspektiv svagere.

Med henblik på det offentlige arbejdsmarked er det forfatterens ærinde at vise, at der over tid er skabt

forhandlingsøkonomiske rammer og idealer. Situationen indenfor det offentlige arbejdsmarked har m.a.o. udviklet sig over tre faser: 1. Den retsstatslige fase (slutningen af sidste århundrede – 1920'erne), hvor specielt tjenestemandreformen fra 1919 er central, 2. Den velfærdsstatslige fase (begyndelsen af 1930'erne – begyndelsen af 1970'erne), som har sin glansperiode efter krigen, og især fra starten af 60'erne, hvor væksten i overenskomstansatte indenfor den offentlige sektor er markant, og 3. Den forhandlingsøkonomiske fase (begyndelsen af 1970'erne og frem til idag), hvor også nye institutioner skabes og interesseartikleringen professionaliseres. De senere år fra omkring midten af 80'erne behandles lidt mere frit i forhold til teorien, og nye modeller udvikles til forståelse af det komplekse forhold mellem centralisering og decentralisering. Op gennem denne fase er mange delpolitikker som f.eks. moderniseringspolitik, personalepolitik, budgetpolitik o.s.v. også blevet koblet til lønpolitikken. Der er undertiden noget »slør« i vurderingen af, hvornår de enkelte faser begynder og slutter, og det er f.eks. ikke ganske klart, om de nyere træk bryder med den forhandlingsøkonomiske periode, eller om de skal indfortolkes heri. Periodiseringen kan derfor være problematisk, omend enkeltiagttagelser kan virke fornuftige nok.

I den tidlige fase var lønnen politisk fastsat (dikteret) oppefra uden nogen organiseret deltagelse fra personalet. I den mellemliggende fase sker der en organisering af parterne, og der udvikles egentlige forhandlinger og forhandlingssystemer indenfor den ekspanderende offentlige sektor, således at der sker en form for selvstændiggørelse af dette »kampfelt«. I den tredje fase sker der en parallelisering med det private arbejdsmarked, og forhandlingerne spindes i stadig stigende grad ind i generelle samfundsøkonomiske krav og forestillinger, som parterne udvikler en fælles forståelse af. I denne gennemgang får vi en ganske grundig empirisk behandling af udviklingen.

På den anden side set passer den konkrete udvikling næsten alt for godt til de tre perioder med fokus på det retsstatslige, velfærdsstatslige og forhandlingsøkonomiske. Man står således tilbage med det indtryk, at de hidtidige antagelser om udviklingen af en forhandlingsøkonomi i Danmark i efterkrigstiden til fulde og uden forbehold kan

bekræftes. Der spørges imidlertid for lidt og selvkritisk til, hvorvidt der er modgående træk, der kunne vanskeliggøre en sådan fortolkning. Det ville her have været relevant at udfordre eksisterende bidrag om forhandlingsøkonomien.

Et punkt, der kunne være dyrket mere kritisk, er tanken om udvikling af en samfundsøkonomisk forestilling, og hvordan den har sat sit præg på denne del af overenskomstsyste-met. Er det f.eks. korrekt, at alle parter har accepteret rammerne for det offentlige forhandlingssystem i form af diverse samfundsøkonomiske hensyn? Hvis vi ser på lønmodtagerorganisationerne og de forskellige forhandlingskarteller, forholder det sig virkelig sådan, at ikke blot ledelserne, men også de menige medlemmer, har accepteret udspil og resultater? For at sikre indflydelse må man godt nok søge at finde en vis fællesnævner for overhovedet at kunne forhandle, og herunder også acceptere forskellige samfundsøkonomiske rammer, men vil det ikke samtidig indebære, at man ihvertfald i et vist omfang må give køb på medlemsinteresserne? Det nævnes i den forbindelse, at ledelserne og sekretariatene har opnået en vis autonomi i forhold til medlemmerne. Selvom der måske er nået en fælles opfattelse af mange problemer, er det vel stadig et spørgsmål, om der ikke internt er opstået en vis skrøbelighed i opbakningen. Hvis det er tilfældet, er der altså stadigvæk grænser for, hvor stærkt accepteret det »fælles« er blandt ansatte og arbejdsgivere indenfor den offentlige sektor.

Karsten Ronit, lic.scient.adm.

Center for offentlig organisation og styring

Carsten Svane Hansen: En Union. Den Europæiske Union efter Maastricht

Systime, Herning, 1994, 192 sider, 200 kr.

Der foreligger ikke mange redegørelser på dansk om Den Europæiske Union, så i lyset af den fundamentale betydning, som EU har fået – og får – for det danske samfund og dansk politik, må en ny lærebog på området hilses velkommen. Den her foreliggende bog er skrevet af Carsten Svane Hansen, der tidligere har skrevet lærebøger om EF, men som nu har skrevet en i hvert fald næsten ny,

kritisk og debatterende beskrivelse af Den Europæiske Union efter Maastricht. Bogen er beregnet til undervisning f.eks. på HF eller i Gymnasiet.

Bogen dækker et meget stort felt, ikke kun fordi EU er en kompleks størrelse, men også fordi forfatteren inddrager særdeles mange samfundsmæssige og teoretiske diskussioner. Bogen indeholder således ikke kun en beskrivelse af EUs historie og opbygning og af Danmarks forhold til Unionen, men også diskussion af »integrationsdynamikker« i den europæiske integration, af EU og markedet, EUs »politisk økonomi« forstået bl.a. som EUs politikker på væsentlige delområder og EUs placering i det internationale samfund samt endelig en diskuterende perspektivering. Hvert af bogens syv afsnit er skrevet, så de kan læses hver for sig. Fremstillingen er – på godt og ondt – frodig og holdningspræget. Der er meget illustrerende materiale: billeder, oversigter og figurer.

Som positivt vil jeg fremhæve, at bogen indeholder mange interessante debatter og synsvinkler. F.eks. forekommer det væsentligt, at bogen i beskrivelsen af EUs beslutningsprocesser ikke nøjes med de kendte opregninger af de indviklede procedurer eller med en diskussion af forholdet mellem mellemstatsligt og overstatsligt samarbejde, men også inddrager »koalitionsstyrer« og Lijpharts tanker om et »konsocieret demokrati« i EU. Det er også positivt, at der er en ganske god præsentation af forskellige integrationsteorier, men også en velberettiget distance til dem, som peger på deres store mangler, men fastholder problemet: at vi må forsøge at forstå dynamikkerne i integrationsprocesserne. Bogen går også tæt på EUs økonomiske side og er fsv. usædvanlig i sin kombination af en både politisk, økonomisk og ideologisk diskussion af den europæiske integration.

Bogen er meget kritisk over for EU, både i sit forsøg på at påvise »svagheder og inkonsekvenser i det grundlæggende fundament for hele unionsbygningen« (s. 180) og i analyser af mange delområder. Der skal ikke fra min side rettes indvendinger imod, at vi får en kritisk lærebog om EU, tværtimod. Der er mange gode grunde til at betragte mange forhold vedrørende EU med kritiske øjne. Alligevel forekommer Carsten Svane Hansens kritik mig flere steder at være for unuanceret og grov, især når der er tale om en lærebog. F.eks.

er titlen på første store afsnit »Unionen uden hjerte«, og senere hedder det, at »Unionen har et hjerte – det ligner blot til forveksling en pengetank«. Med al respekt for kritiks berettigelse, så forekommer dette vulgært. Når forfatteren i slutningen af bogen når frem til, at EU frem for alt bygger på en bekendelse til økonomisk liberalisme, og at »i virkeligheden er det ganske forbløffende, nærmest chokerende, at man kan forsøge at opbygge en europæisk union på et så skrøbeligt og enøjet grundlag« (s. 180-81), så hænger det måske sammen med, at selve tolkningen af EU som en primært ideologisk størrelse ikke holder.

Bogen har desværre mange misvisende beskrivelser. En indvending er, at Carsten Svane Hansen vælger den vistnok selvopfundne betegnelse »Europolis« for det samlede EU-system med en iøvrigt ikke nærmere begrundet henvisning til det græske begreb for bystaten, »polis« (s. 36). Det er fuldt berettiget at betegne EU som et unikt system, og det er vanskeligt at finde en god betegnelse for dette. Men en parallel til den græske bystat er mildt sagt så misvisende, at man kan blive helt bange for, at eleverne også vil komme til at misforstå karakteren af den græske bystat.

Det forekommer underligt i beskrivelsen af den politiske udvikling forud for Maastrichttraktaten kun at referere til én regeringskonference, som havde baggrund i Delors-rapporten, og slet ikke referere til regeringskonferencen om en politisk union og den baggrund, som tankerne herom havde i den tyske udvikling, bl.a. Berlinmurens fald og det forenede Tyskland (jvf. s. 24-25). Det forekommer også problematisk at opregne NATO som en »vesteuropæisk samarbejdsaftale« (s. 14) og ikke som en atlantisk aftale. Det bliver ikke bedre af, at det et sted hedder, at »efter 1949 dikterede USA stort set de vesteuropæiske landes sikkerhedspolitik« (s. 15). Spændingsforholdet mellem det atlantiske samarbejde og det rent vesteuropæiske samarbejde er generelt dårligt beskrevet. Det er således praktisk taget fraværende i første kapitel, men dominerer tolkningen i kapitlet om »Eurocentrismen«.

I beskrivelsen af EU-systemet skildres Domstolen kun som et kontrolorgan, og der mangler en beskrivelse og diskussion af Domstolens retsskabende og politisk-aktivistiske rolle. Kommissionens

rolle forekommer noget misvisende beskrevet, f.eks. når det hedder, at efter Luxembourg-forliget i 1966 »rullede Kommissionen ind på et mere bureaukratisk spor og har siden været ude af stand til at spille rollen som politisk drivkraft« (s. 44). Det er rigtigt, at Kommissionen har mistet meget i balancen mellem institutionerne i EF/EU, men fremstillingen indeholder en alt for grov underkendelse af Kommissionen og særligt af Delors-kommissionernes aktive rolle. Bogen lægger som nævnt megen vægt på den økonomiske side af EU, og det er i sig selv udmærket, men disse kapitler er ikke just læservenlige og giver en fornemmelse af, at forfatteren har villet have alt for meget med.

Om man bryder sig om Carsten Svane Hansens fremstilling vil formentlig i høj grad afhænge af,

hvordan man forholder sig til de mange vurderinger i teksten. I en pædagogisk sammenhæng kan vurderingerne formentlig være gode til at skabe debat. Men det er uheldigt, at dette ind imellem sker på et løst grundlag og ud fra for grove formuleringer. Forfatteren skal roses for den store anstrengelse der ligger i forsøget på at give et overblik over EU og samtidig skabe en kritisk distance hertil. Men bogen ville have været betydeligt bedre, hvis den var mere gennearbejdet og havde medtaget færre problemstillinger, og den kritiske argumentation havde vundet, hvis den havde været klarere og havde undgået tendenserne til overforsimpling.

Lektor Morten Kelstrup,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Collaborative Internationalization of small and medium-sized Enterprises

SMEs Participation in the International Division of Labour

Af Poul Houman Andersen



Små og mellemstore virksomheder er centrale for Danmarks internationale konkurrenceevne.

Dette er netop temaet for bogen *Collaborative Internationalization of small and medium-sized Enterprises*, som søger at belyse en række af de påstande, der understøtter de mest fastgroede myter i dansk industripolitik. Afhandlingen afdækker de organisationsformer, som muliggør SMVs ofte vidtstrakte internationale engagement. Gennem studiet af eksportformidlerrelationer i en række mindre, internationalt orienterede danske virksomheder er der skabt indsigt i de organisatoriske rutiner, som anvendes til at etablere og udvikle et effektivt internationalt engagement. Disse rutiner omfatter blandt andet: Udstrakt produktudviklingssamarbejde med eksportformidlere og leverandører, rationaliseringsgevinster gennem etablering af fælles informationskoder, udpræget brug af ny kommunikationsteknologi i organisationsarbejdet og en stor grad af samarbejdsorienteret arbejdsdeling, samt udnyttelse af synergieffekter mellem eksportformidlerrelationerne. Samtidig peges dog også på nogle grundlæggende svagheder i SMVs internationale organisationsformer.

Konklusionen i bogen er, at en række antagelser i den danske debat om industristruktur og internationalisering bør revideres. En sådan revision kan lede til en bedre udnyttelse af de ressourcer, som årligt afsættes til erhvervspolitikens gennemførelse.

1. udg. 1995 • 286 sider, hæftet • Bogladepris kr. 325,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 • Postboks 2126 • 1015 København K • Telefon 33 95 97 00

Økologi og økonomi

– et spørgsmål om værdi

Af Erik Sepstrup Jensen



Ozonhuller, drivhuseffekt, giftkatastrofer, forurenet jord og drikkevand, dyrarters forsvinden, kræft. Ord, der er blevet en almindelig del af det moderne sprog, og som en skygge følger industrisamfundet på dets vej mod fremskridt, vækst og det gode liv. Menneskets kritikløse anvendelse af naturen som råvaredepot og affaldsplads synes at være stødt mod nogle grænser, som kulturen er ganske uforberedt på.

Hvordan er vi endt med en økonomisk livsform, hvor (natur)værdier udtømmes i rekordtempo, hvor nutid foretrækkes for fremtid, hvor produktion går forud reproduktion? Med et værdisystem knyttet til et mekanisk vesterlandsk verdensbillede og til idéen om det borgerlige samfund og til »homo economicus« taber økonomien forbindelsen til naturen og til menneskets indre.

Med udgangspunkt i erosionen af naturgrundlaget behandler denne bog markedsøkonomiens forhold til biosfæren og de mange implicite værdiantagelser, der synes at forhindre den økonomiske praksis i at sikre økosystemernes frugtbarhed og menneskers sundhed. Bogen giver et bud på rammerne for en økologisk økonomi, der ikke ødelægger sig selv. En mere omsorgsfuld tænkning, der kunne forudsætte genskabelsen af en balance i menneskesindet, og hente sin kraft i generobringen af de »kvindelige værdier«, som gennem kulturhistorien er blevet fordømt som uværdige og som hindringer for fremskridtet.

Bogens forfatter, *Erik Sepstrup Jensen*, er cand.merc. fra Handelshøjskolen i København. Han er ansat på Skolen for Økologisk Afsætning i Århus og har desuden læst psykologi og arbejdet med praktisk miljøbeskyttelse i Danmarks Naturfredningsforening.

1. udg. 1995 • 244 sider, hæftet • Bogladepris kr. 250,00



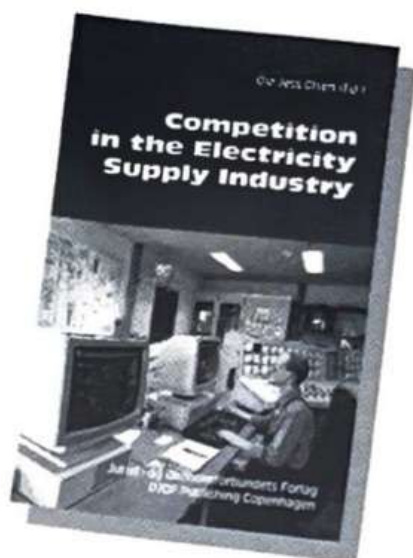
Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K · Telefon 33 95 97 00

Competition in the Electricity Supply Industry

Experience from Europe
and the United States

Red. Ole Jess Olsen



Indtil for nylig har vi i Danmark ikke interesseret os særlig meget for konkurrence i el-sektoren. Et direktiv med konkurrenceregler for den europæiske el-sektor diskuteres for tiden i Bruxelles. I vore nabolande, Norge og Sverige, som Danmark elmæssigt er snævert forbundet med, er der vedtaget langt mere radikale reformer af elsektoren. Begge dele må forventes at få afgørende konsekvenser for den danske elsektors og dens kunders fremtidige vilkår.

Hvordan gennemføres konkurrence i elsektoren i praksis? Hvilke særlige problemer rejser elreformerne, og hvad betyder dette for sektorens organisation og styring og for dens kunder? Disse emner diskuteres i bogen af fremtrædende forskere fra en række lande, der har gennemført, besluttet at gennemføre eller har diskuteret konkurrence i elsektoren.

England og Norge var de første lande, der vedtog at give virksomheder og husholdninger ret til frit at vælge el-leverandør. Reformerne og de mange problemer med at finde hensigtsmæssige organisatoriske løsninger for et velfungerende elmarked gennemgås af *Richard Gre-en* og *Einar Hope*.

USA har gennemført begrænset konkurrence i elsektoren. Baggrund og sigte for de amerikanske reformer er en anden end i Europa, men efterhånden er der skabt en selvforstærkende proces mod mere konkurrence. Denne udvikling analyseres af *Paul Joskow*.

Sverige og Finland har besluttet at efterligne de norske reformer, men med et langt mere koncentreret marked som udgangspunkt (i Sverige sidder to producenter på 75 procent af produktionskapaciteten). Sådanne problemer og deres mulige løsninger diskuteres af *Lars Bergman*.

Endelig præsenteres diskussionen om elreformer i Tyskland, Holland og Danmark, alle tre lande, hvor der er betydelig modstand mod konkurrence i denne sektor.

1. udg. 1995 • 250 sider, hæftet • Bogladepris kr. 285,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K · Telefon 33 95 97 00