

Anmeldelser

Wilh. Christmas Møller:

»CHRISTMAS: Christmas Møller og Det Konservative Folkeparti. Bind I 1920-36:

Vor klinge og vort skjold (263 s). – Bind II 1936-48: Et stridens tegn«

Gyldendal 1993. 356 s.

Denne afhandling, der efter forsvar 02.09.1993 belønnedes med den filosofiske doktorgrad på Københavns Universitet, er skrevet af hovedpersonens 40 år yngre nevø i fortsættelse af dennes tidligere bog om »Christmas Møllers politiske læreår« (1978). Den kan betegnes som en lodig politisk biografi, mere præcist en politikerbiografi, da den indgående udredning af JCMs personlighed og privatliv – især det meget tætte og klart belyste kærligheds- og venskabsforhold til hustruen Gertrud – er tydeligt rettet mod forklaring af hans reaktioner og politiske bane. Overhovedet er det klarlægningen af JCMs relationer til sine omgivelser, der er tyngdepunkt og fortjenesten i bogen, der først og fremmest bygger på en righoldig korrespondance m.v. i partiets arkiv og i JCMs eget.

Bogen kredser om det politologiske »rollebegreb«, som lader systemfunktionen forme og motivere ledende politikeres adfærd, men den finder ikke nogen klar bekræftelse. Langt mere ser forf. en nøgle i de filosofisk/psykologiske teser, der er fremlagt om driften mod »at træde i eksistens« (Kierkegaard) – eller, som svar på voksende tomhedsfølelse, at lade det oprindeligere »selv« skyldes det i ungdommen valgte »jeg« tilside engang hen mod livets eftermiddag, en tanke, der udvikles i en læseværdig afsluttende ekskurs.

Mere eksakt er den bærende problemstilling, om ikke JCM var en fejltagelse som konservativ fører – og hvordan han i så fald kunne nå frem til at beherske partiet i så høj grad som han gjorde 30'erne igennem. Svarene, sådan som jeg læser og langt hen billiger dem, samt mine indvendinger lyder som følger:

1. JCM havde en for sin tid ret enestående livslang karriere som professionel politiker på heltid: da han brugte hele sin legendariske energi på at oparbejde KU 1916-22, fra 1920 på folketingsarbejde (skønt han endnu var student), fra 1923 som partiets allestedsnærværende forretningsfører (til 1941). Hans personlige indsats som organisator og agitator bar partiet oppe og skabte ham en unik stilling med et stærkt og vidtstrakt net af kontakter og støtter. Omend hjulpet af ret hensynsløse intriger mod konkurrenter som Victor Püschel, var det fra denne basis, JCM 1927-32 i flere tempi erobrede pladsen som partiformand (til 1939). Man tænker uvilkårligt på Stalin, der også blev sit partis generalsekretær i 1923 og herfra også formåede at udmanøvrere nok så kløgtige medbejlere som Trotsky, Zinovjev og Bukharin bl.a. ved skiftevis at spænde ben for deres politik og selv overtage den. Ligesom Stalin fik også JCM en ret enevældig position med mange tilhængere – og mange dulgte fjender, både rivaler og utilfredsstillede erhvervstalsmænd. JCM fik magten ved ambition og energi – ikke ved en ny politik, thi den formede han først i sin senere stræben efter at nå toppen i dansk politik.

2. JCM var konservativ, men i en abstrakt forstand, hvor almene moralske værdier gik foran interessepleje og vælgertække. Hvilket gjorde ham uegnet til i længden at lede (eller følge) et erhvervsmæssigt broget, men socialt klart elitært parti, der vel kunne følge en ret udoktrinær og pragmatisk økonomisk politik, men ikke med sit kernevælgerkorps i behold gå med til massiv social udligningspolitik eller bureaukratisk planøkonomi. Slet ikke når han også meget håndfast afskrev traditionelle mærkesager for partiet – der var formet i 1870'erne for at modvirke den almindelige valgrets eneherredømme, og vogtede kravet om at genvinde Slesvig som en arv fra de nationalliberales dage.

3. Som udtrykt i »faneeden« ved den karismatiske KU-leder Aage Kiddes begravelse i 1918, lå JCMs politiske doktrin fast på denne nærmest spejderagtige konservatisme, der stærkest karakteriseredes ved dyrkelsen af nationale og kristeligt-moralske

værdier og kun i anden række ville værne ejendomsretten og erhvervsfriheden. Her lå også den ene grundpille, illusorisk som den skulle vise sig, til den tro, at det konservative parti for alvor kunne hugge ind på de brede befolkningslag, der i 20'erne og 30'erne fylkedes om Socialdemokratiet, bare ved at opføre sig moderat og demokratisk. Forsvarstanken var netop da svær at sælge (og sagligt set svær at forsvare, som selv officererne jo lod JCM vide under hånden), og i bredere forstand støttede S-R-regeringen mindre an end før mod det borgerligt-nationale værdisæt. Skulle det være, måtte man vel have drejet skarpere med »højre«, netop udfordre det herskende social-liberale demokrati for dets svaghed over for tidens problemer. Det var hvad det voksende KU en tid ønskede, og fra det politiske håndværks alen kan man nok betvivle holdbarheden i JCMs strategi, at køre den modsatte vej: Både »aflusningen« af KU, det fremsynede grundlovsprojekt og de store og modige udspil under krigen og den sobre Sydslesvigpolitik betragtes idag af næsten alle som både hæderværdige og nødvendige gerninger. Men en leder, der kendte og respekterede sit bagland bedre og ikke nærrede nogen illusioner om at stjæle Socialdemokratiets position, havde nok udført de fleste af dem mere forsigtigt og taktfuldt.

4. Til forklaring af JCMs kurs er det berettiget at inddrage både personlighedstræk, familieforhold og andre personlige relationer – bl.a., at den hyldet og støttet, som fra kadrene slog op om JCMs sjældne kombination af professionalisme og karisma, i længden skabte ikke blot fjendskab og jalousi i dele af rigsdagsgruppen, men også en umiskendelig arrogance eller »forkælelse« med føremykker hos ham selv. Det er dog mindst lige så frugtbart at forbinde hans efterhånden svigtende rodforbindelse med mangelen på politisk ståsted i de spørgsmål, som var mest relevante 30'erne i gennem, og delvis igen 1945-47, nemlig de økonomiske. Her er en af manglerne i afhandlingen. Med valget af parti- og privatarkivet som hovedbasis har forf. i for ringe grad benyttet det alment tilgængelige stof fra Rigsdagstidende, som i høj grad belyser dette emne. Han har heller ikke søgt den information, som vedrører forholdet til de nærtstående interesseorganisationer – Industrirådet, Arbejdsgiverforeningen m.v.

Som det allerede fremgår af min egen oversigtsfremstilling »Industri, Stat og Samfund 1870-1939« (1991) er det selvsagt relevant for bestemmelsen af partiets (og JCMs) mål og strategi at klarlægge disse forbindelser, som tidvis var meget komplekse og problemfyldte. Men forf. omtaler dem kun helt summarisk – bortset fra den rigtige påpegning af JCMs i grunden meningsløse forkærlighed for gårdsejerstanden, hvor partiets muligheder var meget små. Selv tror jeg, det var et stort held – måske ikke bare held? – for JCM, at rigsdagspolitikken forløb fra Kanslergadeforliget nærmest havde hægtet ham af i den økonomiske politik, hvor han utvivlsomt ville være kommet i klemme mellem stærkt modstridende ønsker fra sit bagland m.h.t. valutacentralen, arbejdsmarkeds- og indkomstpoltik o.m.a., men nu længe kunne køre på agitatorisk frihjul.

5. Ved at gennemgå forhistorien i 30'erne samt de private og personlige relationer og hændelser i de følgende år, lykkes det alligevel forf. at bidrage væsentlig til at forklare den hidtil urørlige og stensikre partileders mere og mere »excentriske« politiske adfærd gennem hans sidste ti leveår fra 1938. For så vidt angår de senere år – JCMs tid i Frit Danmark og i BBC i London, hans overfyldning af udenrigsministerrollen 1945 og den umulige tilbagevenden som midtsøgende konservativ partileder – har forløbets personlige vinkel allerede været fremdraget af andre, og bogens udmærkede skildring følger relativt lidt nyt til. Bl.a. måske fordi bogens hovedkilde, korrespondancen, her svigter. Der er heller ikke her nogen klaring på, hvornår og hvordan JCM lagde sig fast på sin oprørerrolle engang i august/september 1940. For JCMs tilbagevenden til partiet anføres mangelen på både politiske og privatøkonomiske alternativer – men ingen forsøg på at finde sådanne. Vi får heller ingen god grund til at JCM førte sin fejde mod Knud Kristensen så langt som han gjorde 1945-47, eller til at han fik lov til at gøre det – her savnes dybere indtrængen i partiets ideologiske forvildelse ved denne tid og måske også i dets ejendommelige svage personbestykning.

Idet hele taget skal partiets forhold og udvikling nok stå mere i centrum, når nogen søger at nå videre i udredningen af det stykke historie, der rummede JCMs ret eventyrlige karriere som politi-

ker og danner rammen om denne alt i alt lødige, forstandige og velskrevne politikerbiografi.

Niels Thomsen
prof., dr.phil.
Historisk Institut
Københavns Universitet

Søren Eigaard:
»Idealier og Politik. Historien om Grundloven af 1953«

Odense Universitetsforlag 1993, 373 sider, 275 kr.

Det er aldeles berettiget, at der i forbindelse med Statens Humanistiske Forskningsråds initiativ, Dansk politik under forandring 1945–85, udkommer en fremstilling af grundlovsrevisionen i 1953. At det sker i 40-året og på et tidspunkt, hvor der igen har været luftet ideer om en revision, er næppe helt tilfældigt. Med Søren Eigaards ph.d.-afhandling får læseren en solid, troværdig og særdeles detaljeret gennemgang af de talrige forhandlinger, der – langt om længe – førte til et kompromis. De fire såkaldte gamle partier fandt uden den større begejstring sammen om et forslag, der lige akkurat kunne mobilisere det tilstrækkelige antal vælgere ved folkeafstemningen i maj 1953.

Eigaards materiale er omfangsrigt og ret selvfølgligt. Forfatningskommissionens mødereferater og bilag, regeringens og partigruppernes protokoller udgør grundstammen. Dertil kommer diverse politikererindringer, der sandt at sige ikke er videre givende. Avisernes rolle som indikatorer på opinionen og som medier for politiske signaler er naturligvis også brugt. Kort sagt: Det er ikke sandsynligt, at der i fremtiden vil kunne findes meget nyt materiale, der kan danne grundlag for en revision af Eigaards beskrivelse.

Det var ganske mange enkeltspørgsmål, der skulle findes acceptable løsninger på. Eigaard følger dem igennem forhandlingsfaserne og bryder ind imellem det kronologiske forløb, men ikke mere end at læseren får indblik i, hvordan der i hele forløbet var en vekselvirkning mellem det generelle politiske klima og viljen til kompromis i forfatningskommissionen og dens underudvalg. Han har blik

for enkelte politikeres indsats – eller mangel på samme – og for betydningen af personlige sym- og antiparti. Hans karakteristik af politikerne er strøet rundt i teksten, af og til som forklaringsfaktorer og somme tider uden anden funktion end at være krydderi for læseren. Det sidste kan der nok være behov for ved gennemlæsningen af ganske mange sider, hvor der ikke sker ret meget.

Hvis Eigaard med sin fremstillingsteknik vil bringe læseren den opfattelse, at forhandlingerne mange gange var en march på stedet og nyttesløse gentagelser af velkendte principielle standpunkter, så har han nået sit mål. Man kunne ønske ham en Christian Winther'sk evne til forkortelser – »så gik der da en vinter, og så kom der en vår«. Det ville skærpe kravet om mere dybdeborende analyser af nogle af problemerne eller af de forklaringsfaktorer, der anføres.

Eigaard skriver f.eks. flere gange, første gang side 59, at forhandlingerne foregik i »mindretallets epoke«, og at politikerne skulle vænne sig til mindretalsvilkår. Nu kan man for det første diskutere, hvor mange regeringer siden Systemskiftet, der var flertalsregeringer, om f.eks. ministeriet Stauning-Munch havde en flertalsregerings vilkår før 1936. Hvor vænnet til flertalsregeringer var politikerne? For det andet lykkes det ikke Eigaard at beskrive, hvad det egentlig var i »mindretallets epoke«, der påvirkede forhandlingerne om grundloven, eller hvordan det påvirkede. Problemet i grundlovsforhandlingerne var jo, og det understreger Eigaard da også gentagne gange, at et flertal ikke var nok. De fire gamle partier skulle med alle fire, og frafaldet – specielt i de to borgerlige partier – skulle være meget lille, fordi I.C. Christensens revisionsblokerende 45% af de stemmeberettigede vælgere skulle hales frem til valgstederne ved folkeafstemningen.

Problemerne med forklaringer er i det hele taget ikke bogens stærke side. Eigaard er tilstrækkeligt vidende om vilkårene for Christiansborgpolitikken til, at han kan se nogle sammenhænge og ind imellem, specielt i detaljen, også beskriver dem. Men han viger tilbage for den mere vovelige opgave at prioritere faktorerne. Til tider er hans forklaringer tæt ved at være tomme. Når Hedtofts indlæg i debatten karakteriseres som »præget af labilitet« (side 153), så er det ikke en forklaring, men den

samme konstatering blot med andre ord, at (med et citat fra Tage Kaarsted) »Hedtoft synes at have været i syv sind«.

I »Sammenfatning og konklusion« må det naturligvis tages op, hvorfor det ikke blev Hedtoft, der kom til at sætte sit navn under den nye grundlov. Det skyldes, skriver Eigaard, at de radikale »Rigmæglingsmænd« (og her nok især Dahlgaard) ikke havde tillid til Hedtoft som regeringchef. Forklaringen fortsættes med, at de mente, at kun en borgerlig statsminister formåede at få de borgerlige vælgere til at stemme ja ved folkeafstemningen. Så langt så godt. Men på samme side forklares Hedtofts fiasko med at sætte skub i forhandlingerne i sommeren 1950 med, at »den politiske virkelighed forårsagede hans »skred i smørret« i oktober måned«. Videre forklares det med, at de borgerlige partier på det tidspunkt ikke havde nogen tvingende grund til at fremme sagen. Det er sikkert også rigtigt; men det er jo en slutning ud fra det resultat, der skal forklares. Det forklarer altså ikke noget, uden at man forklarer, hvilke tvingende grunde de så havde to år senere. Var det alene Erik Eriksens vilje, der udgjorde den tvingende grund?

Det er nok ikke rimeligt at forlange systematiske forklaringsskemaer med alle rubrikkerne udfyldt, når det drejer sig om et langt politisk forløb. Men hvem er nærmere til at afveje de forskellige faktorer i forhold til hinanden end Eigaard? Her lader han i vidt omfang læseren i stikken enten ved at anføre for mange sideordnede faktorer, eller ved uklart sprog. Flere gange hales »de politiske realiteter« frem som den betydningsfulde forklaring; men uden nærmere specifikation er det ikke megen hjælp. I sin konklusion (side 331) karakteriserer han forhandlingsforløbet med to parallelle linier, »de politiske idealer« (partiernes principielle holdninger og demokrati) og »de politiske realiteter«. Ville det ikke være mindst lige så meningsfyldt at kalde dem »de politiske idealer« og »de parlamentariske realiteter« (de til enhver tid gældende magt-strukturer).

Eigaard mener, at »de politiske realiteter« spillede den største rolle for resultatet, hvad der kan være rigtigt nok, når man vel at mærke gør den tilgrundliggende konstatering, at der i virkeligheden ikke var store forskelle mellem de ledende politikeres

demokratiopfattelse (Knud Kristensen måske undtaget).

Sådanne indvendinger må ikke tolkes som en advarsel mod Eigaards bog. Vi har fået den grundige og kyndige fremstilling af grundlovsrevisionen, som sagen fortjener. Det må hellere tolkes som en opfordring til forfatteren om nu at lægge den lidt florumvundne ydmyghed til side og give sine argumenterede forklaringer passende gennemslagskraft i kommende historiske arbejder.

Henrik S. Nissen
lektor, dr.phil.
Historisk Institut
Københavns Universitet

Marcus Schmidt:
**»Direkte demokrati i Danmark. Om
indførelse af et elektronisk
andetkammer«**

Nyt Nordisk Forlag/Arnold Busck, Kbh. 1993,
172 s., 198 kr.

Forfatteren, som er lektor i markedsanalyse ved Handelshøjskole Syd i Kolding, har også i en år-række været konsulent ved analysebureauet »Observa« (nu GfK Danmark). I denne bog gennemgår han først i en rask og letfattelig form den moderne meningsmålings teknik og problemer. Han lægger særlig vægt på faldgruberne og formaner til kritik i tolkning af dem – men hele bogen bygger alligevel på en sammenstilling af de meldinger, befolkningen i de senere år har givet ad denne vej om deres holdninger og ønsker – med de love og foranstaltninger, politikerne har gennemført.

Det er en smal sag for Schmidt – og en underholdende lektur for os andre – at få fremdraget snesevis af eksempler på ret frontale sammenstød mellem folkets klare svar på konkrete spørgsmål i opinionsundersøgelser, og så den politik, der føres: Fra karaktergivning i folkeskolen og nærløs på bilen om dagen, over forbud mod aktiv dødshjælp og milde straffe til voldsforbrydere, til Palæstina-serloven og Unionsafstemningen 1992. Der meddeles også tilfælde af overensstemmelse – men ikke nær så mange. Og vi får langt fra alle de

tilfælde, hvor de fleste idag vil mene, at politikerne dengang så længere end deltagerne i folkeafstemninger – f.eks. den om jordlovene 1963. Ej heller andre sager, hvor politikerne sandsynligvis ville have disponeret ringere (eller endnu ringere), hvis de havde haft folkeafstemningen tættere inde på livet – således Sydslesvigsagen 1946-47, huslejestoppet i tyve år efter krigen, og talrige indgreb i indkomstmekanismerne.

Udvalget af cases er næppe foretaget med den upartiskhed, man kræver af den seriøs og balanceret undersøgelse. Forf. synes at have ligget under for ensidighedens (forbigående) polemiske kraft og underholdningsevne. Hans umiskendelige »populisme« træder endnu klarere frem i en meget hård, næsten hånlig karakteristisk af vort nuværende folketingsstyre. Han stiller spørgsmål ved politikernes legitimitet, dels ud fra de kendte målinger af publikums skepsis og manglende opslutning – dels ved at vise deres manglende repræsentativitet, idet de tæller alt for mange mænd, midaldrende og akademikere. Han øjner en massiv foragt og mistillid fra politikerne mod vælgerne både i Grundlovens kraftige begrænsninger i adgangen til folkeafstemninger og i den måde, de målbevidst omgår et nej til deres egen mening – f.eks. valgretsændringerne og unionsafstemningen 1992.

I et forsøg på at finde et bedre system end det danske gør Schmidt derpå systematisk op med de gængse indvendinger med direkte demokrati, som han især henter fra G. Sartori og andre politologer:

At deltagerne i folkeafstemninger i forhold til de valgte politikere skulle være mere egoistiske, mere ødsle (»budgetproblemet«), mere stemningsbetonede, mindre hensynsfulde mod mindretal, mere kortsynet-konservative, mere inkonsekvente over tid, samt uegnede til at overskue komplicerede problemsæt. Disse syv punkter imødegås her med opinionsdata og forskellige historiske erfaringer hentet både fra Danmark, USA og oldtidens Athen-ske demokrati, som i høj grad har interesseret og inspireret forf. De fremførte argumenter dækker rimeligt godt på nogle punkter, men ikke på alle – især kniber det med at respektere og modificere een gang givne friheds- og selvstyrrerettigheder.

Schmidt selv finder de syv indvendinger klaret med de givne svar, og han drager den konklusion,

at man kan og bør skabe et virkeligt folkestyre ved brug af moderne informationsteknik – et »tryk-knapdemokrati«, hvor alle større sager og bevil-linger underkastes en bindende folkeafstemning via telefonapparaterne. Han argumenterer overbevisen-de for gennemførligheden, både teknisk og økono-misk, af denne tanke, som forf. delvis henter fra fremtidensforskere som Naisbitt og Alvin Toffler med spor helt tilbage til 1940.

Det mest indlysende af operationaliseringsproble-merne – nemlig dagsordensætningen, beslutningen om hvilke spørgsmål, der skal forelægges vælgerne – imødegår Schmidt med en kunstfærdig og origi-nal nyskabelse: Alle landets vælgere skal ved lod-trækning efter tur indgå i et »elektronisk andet-kammer« eller »Mini-Danmark« med 70.000 med-lemmer. Disse borgere, der skal have særlig let adgang til information om offentlige anliggender, skal stemme om alle de love, Folketinget vedtager – og dem, de forkaster skal ud til rigtig folkeaf-stemning. Faktisk foreslås det, at Mini-Danmark også skal stemme om de forslag, Folketinget for-kaster, og kunne vedtage at sende dem til folkeaf-stemning.

Selv uden denne sidste bestemmelse – der garan-teret vil kunne skabe totalt kaos i samfundet – er forslagene som man vil forstå mere radikale end alle tidligere forslag til at reformere demokratiet uden direkte at afskaffe det. Jeg er ikke i tvivl om, at forf. er kommet for nemt om ved sin plan. Han har som allerede antydnet næsten helt overset det afgørende krav til en brugbar og human nutidig styreform, som vedrører afgivelse og delegation af beslutningsret både »opad« og »nedad« – til over-nationale og lokale myndigheder, men også til domstole m.v. Her vil nok det direkte demokrati savne både den nødvendige evne til kompromisløs-ning og justering – og anlæg for at garantere rets-sikkerhed, ligestilling og frihedsrettigheder. Uanset dette og trods de stedvis primitive argumentations-og udtryksformer er bogen værd at læse i kraft af gode og skarpe kritiske iagttagelser. Og man kan vist godt regne med at høre mere om folkeafstem-ninger, når vore gamle indflydelseskanaler nu sander til.

Niels Thomsen,
professor dr.phil.
Historisk Institut, Københavns Universitet

Erik Oddvar Eriksen:

»Den offentlige dimension – Verdier og styring i offentlig sektor«

TANO 1993. 174 s.

Debatten om den offentlige sektor og om forvaltningspolitikken – både den danske og den internationale – har gennem 80'erne i høj grad haft fokus på den del af den offentlige sektor, der producerer noget konkret til borgere og virksomheder. Man har derfor i højere grad koncentreret sig om direktorater, institutioner, statsvirksomheder, statslige aktieselskaber, offentlige værker, lokale kontorer o.l. fremfor departementer i den statslige centraladministration eller centralforvaltninger på kommunale rådhus. Sat på spidsen har indfaldsvinklen været: »Hvad gør Levnedsmiddelstyrelsen for dig?« fremfor »Realiserer Levnedsmiddelstyrelsen sine politiske mål?« De gennemgående temaer i denne diskussion er velkendte: brugerorientering, service, ledelse og styring.

Debatten har ikke været uden gnister. Den øgede vægt på styring gennem markedslignende mekanismer og opfattelsen af den offentlige chef som »direktør« har været kraftigt inspireret af liberale ideologiske strømninger, af administrative modebølger som »New Public Management« og af teoretiske retninger som Public Choice. Reaktionen er ikke udeblevet. Inden for de senere år har denne linie fremprovokeret en ny diskussion af, hvad der er særlige »offentlige værdier«.

Synspunkterne på, hvad der så er »offentlige værdier«, kan naturligvis være meget forskellige. Men en fællesnævner er et forsøg på at gentænke den offentlige sektors normative grundlag; at genindplacere »løsrevne serviceproducenter« i en større struktur præget af værdier som f.eks. solidaritet, demokratisk ansvarlighed, stabilitet, retssikkerhed o.l.

Erik Oddvar Eriksens bog ligger centralt i denne diskussion og er ganske repræsentativ for reaktionen mod management-trenden. I et glimrende indledningskapitel om »den offentlige sektor - management eller demokrati« diskuteres konsekvenserne af det afmoraliserede samfund, og han spørger, om legitimitet kan sikres ved effektivitet alene.

Et centralt argument er, at politik ikke alene må indeholde en *empirisk* (pragmatisk) dimension (spørgsmålet om hvordan vi bedst vælger mellem forskellige goder ud fra givne præferencer) men også en etisk og en moralsk dimension.

Den *etiske* dimension angår evaluering og udvikling af præferencer (det gode liv, personlig karakter, værdighed og selvindsigt). Denne dimension har en klar kollektiv forankring, fordi den er knyttet til socialiserings- og dannelsesprocesser og kulturelle værdier. Den etiske dimension er imidlertid ikke tilstrækkelig.

Når der opstår interessemodsatninger og værdikonflikter, aktualiseres den *moralske* dimension. Denne vedrører ikke spørgsmålet om, hvad det gode liv er, men hvad der er rigtigt og retfærdigt. Her stiller Eriksen demokrati eller konsensusbaserede beslutninger i fokus. Det er Eriksens tese, at især denne dimension – som den mest centrale i moderne multikulturelle samfund – systematisk forsømmes af mikroøkonomisk inspireret teori og af 80'ernes effektivitets- og ledelsesprægede forvaltningsreformer.

I resten af bogen uddybes denne problemstilling. Eriksens væsentligste bidrag er her en præsentation og videreudvikling af Habermas' teori om den kommunikative rationalitet og en dertil knyttet diskussion af institutionelt design som et alternativ til økonomiens strategiske handlen og liberalismens individegoistiske menneskesyn (trods Margaret Thatcher: »there is no alternative«). I anden halvdel af bogen præsenteres en empirisk undersøgelse af forsøg på at indføre »moderne« reformer (målstyring) på et sygehus.

Får vi så et klart (og nyt) fundament i diskussionen om den offentlige sektors »umistelige værdier«? Vel egentlig ikke. Der er mange men lidt spredte bud på, hvad der er det særlige ved den offentlige sektor og politik i forhold til marked. Men for det første forekommer det vanskeligt udelukkende at udlede disse normativt-teoretisk. For det andet er resultaterne af den empiriske undersøgelse tvetydige. På det undersøgte sygehus reageres der kraftigt imod managementreformen, men en organisation, der er præget af stærke fagpolitiske interesser, vil formentlig reagere mod hvad som helst, der truer

den eksisterende orden. Også kommunikativ handling.

Eriksen får rejst en række vedkommende problemstillinger og puster mere liv i diskussionen, om vi blot kan reformere den offentlige sektor ud fra »managementværdier«. Han argumenterer for, at politik – og dermed forvaltningen af politik – indeholder en kollektivistisk kerne, som gør at »statsborgerskab« ikke kan reduceres til en klient-, bruger- eller kunderolle. Og det virker intuitivt rigtigt.

Men man kan godt spørge, om der er noget galt med denne reaktion, som Eriksen repræsenterer? Eller med det fænomen, der reageres mod? Svaret er vel ja til begge spørgsmål, for så vidt der er en risiko for *enten* at anvende et rent mikroperspektiv (offentlige sektor som producent af service) *eller* at anvende et rent makroperspektiv (offentlige sektor som bærere af samfundsmæssige værdier). Sker denne adskillelse – og den er meget nærliggende – forsimples problemstillingen. Såvel ud fra en teoretisk som ud fra en forvaltningspolitisk synsvinkel må det rigtige være at skabe en helhedsforståelse af offentlige organisationer, der placerer dem i et spændingsfelt mellem »makroværdier« og »mikroværdier« og som direkte fokuserer på, hvorledes et sammenstød håndteres.

Torben Beck Jørgensen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

»Styring og finansiering af det danske sundhedsvæsen i 1990'erne«

DJØF's forlag med støtte fra Lundbeckfonden, 224 sider kr. 175,00.

Lundbeckfondens prisopgave med ovenstående tema har blandt besvarelserne valgt at belønne 3 bidrag nemlig:

- Kjeld Møller Pedersen, som har skrevet om »Nye økonomiske mekanismer og ændret politisk-administrativ struktur«.

- Øjvind Lidegaard og Jens Peter Steensen, som har skrevet om »Sundhedsvæsenet mod år 2000 – kvalitet, differentiering og incitamenter«.

og endelig har:

- Torben Larsen skrevet om »Udviklingsfinansiering gennem klinisk produktivitetsudvikling«.

De tre bidrag er samlet i en bog som med støtte fra Lundbeckfonden er udgivet på Jurist- og Økonomiforbundets Forlag:

Bogens overordnede tema er 90'ernes sundhedssektor placeret i »krydsilden« mellem kliniske muligheder og beslutningskriterier og heraf afledte stærke ressourcekrav og opstillingen af økonomiske beslutningskriterier og overordnede administrative strukturer, der gør det muligt at finansiere de øgede behandlingsmuligheder til fælles bedste.

Kjeld Møller Pedersens bidrag, som er blevet belønnet med kr. 150.000,- fylder ca. halvdelen af bogens samlede sidetal på ca. 220 sider. Dette afsnit gennemgår meget overskueligt og særdeles grundigt de sidste 10-15 års diskussion om sundhedssektorens mulige udviklingsstrategier. På en forudsætning om ca. uændret ressourceforbrug til sektoren som helhed gennemdrøftes næsten alle de forslag, der har været fremført med det sigte at sikre bedre ressourceudnyttelse og højere effektivitet. Dette for at sikre, at sektorens fornyelse ikke standses af ressourcemangel, ikke mindst når det tages i betragtning, at befolkningens gennemsnitsalder stiger. Ikke mindst finansieringsmodellerne både på det overordnede niveau og betalingen for sygehusdrift og drift af almen praksis drøftes nøje igennem. Overordnet er det finansiering via et »lønsumsskattesystem« kombineret med skattefinansiering for grupper, der ikke dækkes heraf – der holdes op mod forskellige »forsikringsordninger« eller »øremærkede skatter«.

Almen praksis foreslås finansieret via »udvidede praksisbudgetter« dvs. tilmåling til den enkelte praksis af beløb, der alders- og kønsstandardiseret repræsenterer det i gennemsnit forventede omkostningsforbrug inkl. bidrag til røntgen- og ambulatorieydelser, speciallægeydelser, ambulante sygehusydelser i øvrigt etc.

Sygehusene foreslås finansieret i en model, hvor pengene følger patienterne. Det antal behandlingsforløb, der ventes på det enkelte sygehus udmålt i gennemsnitlige omkostninger for den enkelte behandling udgør det budgettal, som siden må korrigeres, hvis patienterne udebliver.

Den administrative struktur med amterne som driftsherre foreslås bibeholdt – dog med et reduceret antal amter på sigt (8-10 amter) for at sikre »bæredygtige« enheder.

Dette bidrag kunne sagtens fortjene sin egen bog, ikke mindst fordi dette ville levne plads til en mere udførlig drøftelse af de politiske muligheder i de stillede forslag. Med udgangspunkt i det eksisterende systems svage og stærke sider, er det nærliggende at drøfte politik og strategi/fremkomme-lighed på dette forslag.

En sådan bog ville have vundet herved!

Sværere kan det være at forstå, hvorfor de 2 øvrige bidrag absolut skal præsenteres i samme bog. Bortset fra naturligvis at også disse bidrag er blevet belønnet og endda rigeligt i forhold til, hvad de kunne fortjene, når der sammenlignes med bogens første bidrag.

Øjvind Lidegaard og Jens Peter Steensens bidrag om »kvalitet, differentiering og incitamenter« er blevet belønnet ligeledes med kr. 150.000,-, på et bidrag der ikke noget sted løfter sig udover behandling af de problemstillinger, der enten udspringer af simple fremskrivninger, eller af organiseringen af sundhedssektoren i en række andre lande som USA, UK, Holland og Sverige.

Torben Larsens bidrag, som omhandler »udviklingsfinansiering gennem produktivitetsudvikling«, er blevet belønnet med kr. 100.000,-, hvilket er om muligt endnu mere storsindet. En perspektivering med udgangspunkt i det fynske strukturprojekt på sygehusområdet koblet med diverse betragtninger over det samlede bevillingssystemets forskellige reformmuligheder og problemerne omkring almen praksis visitationsordninger – det hele anskuet i international målestok – kunne efterlade det indtryk, at Lundbeckfonden har belønnet alle bidrag, der overhovedet blev leveret til besvarelse af Lundbeckfondens prisopgave.

Hvorfor de 3 bidrag skal publiceres i samme publikation, kan det være svært at forstå -. Men bogens første bidrag kan sagtens bære prisen.

Lektor Jens Gunst
Institut for Erhvervsøkonomi og Ledelse
Handelshøjskolen i København

**Red.: Per Andersen &
Terkel Christiansen:**
**»Styring & Regulering på udbudssiden
i Sundhedssektoren«**

Odense Universitetsforlag, 170 sider, kr. 198,00

Bogen har antologiens karakter og rummer bidrag fra en konference på Odense Universitet afholdt i efteråret 1990, med ovenstående tema.

Sundhedsministerens bidrag rummer de sædvanlige forsigtigt udformede almindeligheder om at bevare det bedste af det bestående og alligevel få plads til det mest spændende af det nye, kombineret med en genoplivning af det meget klare tankegods, der i en lille overset betænkning fra det gamle indenrigsministerium om praksissektorens organisation (betænkning 1080, nov. 1986) omhandlede forskellige modeller til at frigøre sygehusene fra amtskommunerne.

Per Andersen gennemgår forskellige modeller vedrørende betydningen af incitamenter på udbudssiden i sundhedssektoren. Jes Søgaard sammenligner sundhedsudgifterne i de vestlige lande, vi sædvanligvis sammenligner os med, og gør det noget mere talentfuldt og veldokumenteret end de grove »politikerskøn«, vi sædvanligvis udsættes for i medierne – og som altid fastslår, at vi har verdens bedste og billigste sundhedssektor. Terkel Christiansen gennemgår de aktuelle reformer i Holland og UK og hæfter sig især ved, at den engelske entreprisemodel for sygehusfinansiering og »udvidede praksisbudgetter«, jvf. omtale af Kjeld Møller Pedersens bidrag til Lundbeckfondens prisopgave kunne have muligheder i Danmark.

Konsekvenserne af at afskaffe den særlige Københavneroverenskomst i almen praksis gennemgås af Marlene Gyldmark. Jens Thorup gennemgår en

mulig udbudsregulering via de fra det amerikanske sygehussystem kendte Diagnoserelaterede Grupper (DRG). Kjeld Møller Pedersen diskuterer »Health maintenance Organisations« som de kendes fra USA i styringen af almen praksis og Jørgen Lotz diskuterer de forskellige myndigheders muligheder i relation til udbudsstyring via »entreprisemodellen« dvs. hvor den ansvarlige myndighed ikke selv står for driftsopgaven, men udbyder de i konkurrence til forskellige sundhedsfaglige entreprenører.

Bogen er på godt og ondt en antologi, ujævn om end samlet om den fælles opgave at diskutere styring på udbudssiden. For den læser, der har fulgt debatten om sundhedssektorens forhold de senere år, er der næppe noget nyt at hente her. Men når de pæne mennesker nu har holdt en konference, bør bidragene naturligvis udgives. Ny vin på gamle flasker? – Nej, snarere suppe på en pølsepind.

Lektor Jens Gunst
Institut for Erhvervsøkonomi og Ledelse
Handelshøjskolen i København

Ole Jess Olsen: »Regulering af offentlige forsynings- virksomheder i Danmark«

Jurist og Økonomforbundets Forlag, København
1993. 699 s.

Ole Jess Olsen bog om regulering af offentlige forsyningsvirksomheder dækker et centralt området indenfor de seneste 10-15 års internationale debat om den offentlige sektor. Den primært engelske og amerikanske diskussion om privatisering og deregulering har også længe rumsteret i den danske debat. Det teoretiske grundlag har dog ofte været tyndt eller helt fraværende, derfor er det også meget fortjenstfuldt, at Ole Jess Olsen har taget emnet op til behandling. Bogen, der har indbragt forfatteren den administrationsvidenskabelige doktorgrad ved Roskildeuniversitetscenter, falder i 3 afsnit. Efter en teoretisk indledning præsenteres den danske reguleringsmodel, som sammenlignes med den amerikanske og engelske. Endelig behandler bogens sidste del de tre traditionelle danske forsyningsmonopoler: jernbaner, telesektoren og ledningsbunden energi.

ningsmonopoler: jernbaner, telesektoren og ledningsbunden energi.

Bogens første del indledes med en præsentation af de teoretiske begrundelser for regulering af offentlige virksomheder med naturligt monopol. Udover den traditionelle velfærdsøkonomis allokeringsmæssige begrundelser gennemgås regulering ud fra et retfærdighedsargumentet samt fordelingspolitiske og industriøkonomiske hensyn. I de to efterfølgende kapitler systematiseres de direkte og indirekte reguleringsmåder. Det første giver den længe savnede pædagogiske fremstilling på dansk af de grundlæggende ideer bag økonomernes former for optimal pris- og mængdestyring.

I kapitel om den indirekte (incitamentbaserede) styring introducerer en række teorier, som bliver vigtige pejlemærke for at afdække reguleringsbehovet. Eksistensen af en potentiel konkurrence (contestable markets), mindsker således behovet for regulering af naturlige monopoler, dette argument har specielt været anvendt i den amerikanske dereguleringsdebat. Tilsvarende kan der introduceres et konkurrenceelement ved at udbyde eneret-bevillinger i licitation (Demsetz-konkurrence). Også dette kapitel dementerer dogmet om at videnskabelige arbejder på disputatsniveau nødvendigvis må fremstilles så kompliceret, at arbejdet er uanvendeligt til andre formål. Fremstillingen af teori-erne er klar, og Ole Jess Olsen kunne sagtens have tilladt sig en mere hårdhændet behandling af forudsætningerne bag de opstillede reguleringsmetoder. Eksempelvis giver Ole Jess Olsen en instruktiv gennemgang af det engelske prisreguleringssystem (RPI-X), men nævner blot i forbifarten, at mekanismen indeholder oplagte muligheder for strategisk adfærd fra virksomhederne (s. 126). Netop dette punkt er vigtigt for metodens anvendelighed over flere perioder og kunne have fortjent en teoretisk videreudvikling.

I bogens 2. del opbygges argumenterne for det danske uformelle reguleringsystems fortræffeligheder sammenlignet med det engelske og amerikanske system. De udenlandske systemer er formelt rationelt opbygget som »arm's length styring« med en skarp rolleadskillelse og klar kompetencefordeling mellem myndigheder og virksomheder. Kontrollen vedrører en række præcise mål opstillet for de pågældende forsyningsvirksomheder. Ole

Jess Olsen påviser, at der er store historisk betingede variationer i det danske reguleringssystem, men i det omfang man kan tale om et fælles dansk reguleringsmodel, fremstår den som det rationelle systems diametrale modsætning. Det er uklart, hvem der har ret til at styre, og hvad der skal styres, med det resultat at politikere kan blande sig i stort og småt.

Umiddelbart ser det slemt ud, men det er Ole Jess Olsen opfattelse, at det danske system har mange dyder. Det tvinger virksomhederne til at gardere sig ved aftaler med reguleringsmyndigheder og politikere. Målsætninger og adfældsregler initialiseres som normer hos reguleringsmyndigheder og virksomheder; der kommer en konsensusstyring, hvor nye konflikter løses med en snak, hvorefter normerne tilpasses. Derved fremkommer et system, med betydelige formelle styringsbeføjelser, men hvor en virksomhederne i praksis bliver selvregulerende.

I og for sig er der ingen grund til at betvivle Ole Jess Olsens vurdering af den danske model. Men frem for at basere vurdering af den danske konsensus-hygge på nogle noget luftige påstande om de sociologiske realiteter, ville forfatteren nok have tjent sin sag bedre, hvis han havde taget springet fuldt ud og udnytte den teori, som refereres i de tidligere kapitler. Med den valgte analyseform når Ole Jess Olsen aldrig frem til at få afdækket, om danske forsyningsvirksomheder tilsyneladende opfører sig pænt, fordi man anstændigvis bør gøre det; eller om det er ren opportunisme, hvor virksomhederne hele tiden tilpasser sig for at være med på den vindende koalition, fordi de ved, at politikerne gennem regulering har hånds- og halsret over selskaberne.

Snarere end at afskrive public choice-teoriene som indskrænket, hvilket man et langt stykke af vejen sagtens kan være enig i, ville det måske have været mere frugtbart at anvende teoriene konsekvent, og se hvor langt de kunne bære. Becker (1989) opfatter deregulering som udtryk for at effektivitetstab ved regulering er blevet så stort, at de ramte grupper har haft et incitament til at samle sig til politisk modstand. Findes der et frit marked for interessedannelse kan et åbent interessespil virke som et korrektiv på inefficente beslutninger. Side 199 henviser Ole Jess Olsen til, at der ikke findes

mere systematiske undersøgelser af denne variant af den interessebaserede reguleringsteori, men spørgsmålet er, om han ikke netop her havde et velegnet udgangspunkt til beskrivelse af den danske konsensus.

I bogens sidste del viser Ole Jess Olsen sin detaljerede empiriske viden om de tre forsyningsområder. Det empiriske materiale underbygger påstanden om, at de danske forsyningsvirksomheder, trods den svage reguleringsmåde, klarer sig godt i internationale sammenligninger. Selv om man ikke føler sig helt overbevist, når Ole Jess Olsen for jernbanerne lader sig nøje med et mål for antal kørte togkilometer. Når dereguleringen alligevel har fået betydning i Danmark, skyldes der derfor ikke som i England og Amerika problemer med de enkelte virksomheder men et internationalt pres, især etableringen af EFs indre marked. DSBs og P&Ts dobbeltrolle, som producent og tilsynsførende myndighed med området vil således ikke være forenelig med EFs målsætning om et gennemsigtigt marked.

Kapitlerne giver en solid oversigt over de tre områder, men tynges noget af fyldstof, som for eksempel tabellerne 8.2-8.4, der gengives uden nærmere forklaring af indhold og relevans. Generelt kunne man nok have ønsket sig, at Ole Jess Olsen i større omfang selv havde vurderet det empiriske materiale fremfor at overlade det til læseren. På s. 343 omtales således et regneeksempel, der viser at jernbaner på en strækning på 15 km. er konkurrencedygtige med bustransport selv ved forholdsvis lave passagertal. Fordelen forsvinder imidlertid helt, hvis bussernes hastighed 3-dobles. Dette er utvivlsomt rigtigt, men det er ikke umiddelbart indlysende, hvad udsagnet kan bruges til. Betyder det, at HT-busser hvor de konkurrerer med S-tog på tilsvarende strækninger, stadig vil være at foretrække selv om hastigheden reduceres til 1/3? eller betyder det, at bussernes gennemsnitshastighed skal 3-dobles, før de er samfundsøkonomisk fordelagtige? I det sidste tilfælde bliver det ikke morsomt at være bilist eller cyklist.

Kommentarerne til behandlingen af det empiriske materiale, bør dog ikke overskygge, at Ole Jess Olsen med sin disputats har ydet et vigtigt bidrag på et meget væsentligt område. Samtidig er fremstillingen så klar og pædagogisk, at bogen varmt

kan anbefales til alle, som ønsker at komme à jour med den internationale reguleringsdebat.

Lektor dr.polit.
Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Dag Sourander: »EF Leksikon. Den europæiske integration fra A til Å«

Fremad, København, 1993, 248 s. (288 kr.).

Endelig har et dansk forlag taget initiativ til at udgive et EF-leksikon. Der er ganske vist tale om import fra Sverige – leksikonets forfatter er den svenske journalist, Dag Sourander, som arbejder for Göteborg-posten. Men det er der ingen grund til at begræde. Den danske oversætter, lic.jur. Peter L. Vesterdorf, har leveret en stilsikker oversættelse, og desuden har han bidraget med opslag, der vil have særlig interesse for et dansk publikum. Det gælder bl.a. opslagsord som Markedsudvalget, Niels Ersbøl, Junibevægelsen for at nævne nogle få.

EF-leksikonet informerer både i bredden og i dybden. Her er oplysninger om EF's vigtigste institutioner, traktater, historie, politikker, rapporter. Leksikonet forklarer et væld af EF-begreber, integrations-teorier og sætter fokus på beslutningsprocedurer i EF. Tilmed leverer det biografiske data om personer, der har spillet en vigtig rolle for den europæiske integration så som Robert Schuman, Jean Monnet, Paul-Henri Spaak, Alterio Spinelli og Jaques Delors.

Leksikonet er overskueligt. Krydsreferancerne er gennemførte og et emneregister fremmer værket brugervenlighed. Bogens tilrettelægger, Erik Justesen, har gjort et nydeligt stykke arbejde. Redaktøren har dog været en smule sjusket i kanterne. I litteraturlisten mangler f.eks. for en del værkers vedkommende vigtige data som udgivelsessted og år. Det er skæmmende, men det hører heldigvis til småtingsafdelingen.

Det vigtigste er naturligvis at leksikonet i en håndvendende giver læseren mulighed for at skaffe sig overblik over stort set alle EF-relevante spørgsmål. Bogen vil næppe bidrage med ny viden for de, som beskæftiger sig med EF på forskerniveau. Men selv for forskerne vil den dog uden tvivl være nyttig. Ikke mindst for de glemsomme for hvad var det nu Werner-rapporten, Fouchetplanen eller Fællesakten helt præcis gik ud på? Eller hvad var det nu *Aquis communautaire* og *Erga Omnes* betød? Det er oplysninger man ellers kan bruge lang tid på at grave frem i det bundløse ocean af mere eller mindre overskuelige EF-publikationer.

Alt i alt bør leksikonet derfor stå på hylderne hos alle, der har interesse for EF eller dagligt beskæftiger sig med EF-spørgsmål. Det gælder studerende, politikere, journalister, embedsmænd, jurister, forskere osv.

Trods roserne må der dog også dryppes lidt malurt i bægeret: Litteraturlisten er elendig. Den er hverken fugl eller fisk og forlæggeren havde gjort sig selv en tjeneste ved helt at undvære den. Den lille håndfuld udvalgte bøger, hvoraf nogle endda kun ganske perifert berører EF (Bjøl's verdenshistorie), vil absolut ikke være nogen hjælp for læseren, som ønsker at gå videre i EF-litteraturen. »Begynderen« vil savne helt elementære grundbøger som Derek Urwin: *The Community of Europe* og Neil Nugent: *The Government and Politics of the European Community*. Og »viderekommende« vil ikke kunne orientere sig om den nyeste special-litteratur.

Den rubrik der hedder »Supplerende litteratur«, hensætter denne anmelder i dyb undren. Her nævner oversætteren, Peter L. Vesterdorf, sine egne publikationer. Det er fint nok, men hvor er systematikken? Hvis ideen er at vise eksempler på dansk EF-litteratur er det uforståeligt hvorfor bøger af så vigtige danske EF-forskere som Nikolaj Petersen, Peter Nedergaard, Finn Østrup, Thomas Pedersen m.fl. ikke nævnes.

Det er synd og skam, at forfatteren ikke har gjort sig den ulejlighed at fremstille en gennemarbejdet litteraturliste. Det havde været en nyttig guide for alle læsere.

Også bogens mangel på illustrationer kan kritiseres. EF-stoffet byder på så oplagte muligheder