

Anmeldelser

David Grønbæk: »Industripolitik i Danmark og Sverige. En sammenligning af industripolitiske netværk i Skandinavien og deres historiske rødder«

København, Forlaget Politiske Studier, 1992, 140 kr.

I de sidste 10 år har debatten om dansk industripolitik fået et gevaldigt opsving. Også indenfor samfundsvidenskabelig forskning har det industripolitiske felt påkaldt sig stigende interesse, hvad Grønbæks fremstilling altså er endnu et bevis på. På et væsentlig punkt adskiller bogen sig imidlertid fra de fleste andre bidrag ved at anlægge et historisk og komparativt perspektiv på dansk industripolitik. Den danske udvikling sammenlignes med den svenske, og der tegnes et billede af udviklingen endog meget langt tilbage i tiden. Træk af dansk og svensk historie og industripolitik forsøges således afdækket tilbage til ca. 1500 for Sveriges vedkommende og til ca. 1700 for Danmarks vedkommende. Her har historieforskningen da også leveret utallige studier, som fremstillingen støtter sig til. Formålet med denne historisk-komparative angrebsvinkel er at forklare, hvordan den aktuelle industripolitik har rødder i både tidligere tiders erhvervspolitik og makrotendenserne i forholdet stat-samfund.

På baggrund af en gennemgang af en række teorier om forholdet stat-samfund, herunder pluralisme, neo-korporatisme, netværksdannelse o.s.v., vælger Grønbæk selv en institutionalistisk præget tilgang, hvor traditionerne til en vis grad betragtes som resistente overfor udviklingen. De opfattes som meget robuste og menes faktisk at have »overlevet« frem til idag, hvor de former den aktuelle industripolitik. Tiden siden 1. verdenskrig har angiveligt ikke omformet disse grundstrukturer i større omfang.

Det er en kendt sag, at der er forskel på industripolitikken i Danmark og Sverige, hvad det også lykkes Grønbæk at forklare. De historisk begrundede forklaringer tager således udgangspunkt i det generelle historiske forhold, at godsejernes stærke placering i Danmark resulterede i en lang og uafgjort magtkamp mellem kongemagt, adel og borgerskab, hvilket så igen manifesterede sig i en tradition for stærkere selvforvaltning end i Sverige. Denne tendens kom ifølge Grønbæk også til syne indenfor erhvervene, og udvikledes på et tidligt tidspunkt indenfor landbruget. At landbrug og statsmagt på mange måder er blevet sammenflettet, springes der desværre for let henover.

Der gøres også rede for de forskellige strategier i industrialiseringsprocessen, og hermed kommer vi ihvertfald rent tematisk langt tættere på aktuel dansk industripolitik end i den mere generelle historiske gennemgang. Denne proces viser ifølge Grønbæk, at liberalismen var stærkere på denne side af Sundet, og denne historiske iagttagelse er efter min opfattelse korrekt. Dette udviklings-træk i industrialiseringen fra især det 19. århundrede skulle angiveligt også sætte sine spor på dagens industripolitik i form af en mere tilbageholdende statsmagt og i relativt en stærkere liberalisme i Danmark.

Grønbæks argumentation for visse af de historiske linjer er som sagt fornuftig nok, selvom det undertiden er svært at få øje på dem i en skov af mange historiske oplysninger. Men han trækker altfor store veksler på den ældre historie. Kontinuiteten forsøges fastholdt på en anstrengende måde. Udviklingen fra omkring 1. verdenskrig og til 70'erne er stort set ikke medtaget, og kunne sandsynligvis have afsvækket og udfordret betydningen af »de lange linier«.

Ved at springe let over dette halve århundrede, negligeres eller bagatelliseres f.eks. de svenske socialdemokraters politiske og ideologiske indflydelse, Sveriges neutralitet under krigen og alliancefri status i efterkrigstiden. Det sidste har f.eks.

haft betydning for den svenske militærindustri, som Grønbæk korrekt nævner som en forskel i industristrukturen. Situationen i Danmark har som bekendt været en ganske anden på disse centrale områder. De særlige betingelser, som de to landes industripolitik har udviklet sig under i efterkrigstiden skubbes til side. Vi kunne utvivlsomt have fået en langt mere nuanceret vurdering af den institutionalistiske forklaringsmodels holdbarhed, hvis også dele af den nyere historie var behandlet »efter fortjeneste«. Hvad de to sidste årtiers industripolitik angår, er Grønbæk, delvis som et resultat af sin altfor stærke pointering af historien, derfor havnet i nogle altfor radikale konklusioner. Vel er der forskelle, men der er også en lang række ligheder i de to landes industripolitik. Dette gælder ikke mindst samspillet mellem statsmagt og organiserede interesser.

I forsøget på at karakterisere dette samspil arbejdes med en slags kontinuummodel, der som poler har henholdsvis liberalistiske og korporative træk. Denne model er ikke gennemtænkt og vellykket. Det skyldes grundlæggende, at Grønbæk blander interventionsgrader sammen med samspilsformer i industripolitikken. Istedet for at operere med to sådanne akser, arbejder Grønbæk med én, og konsekvensen er, at vi hverken får et kvalificeret bud på interventionsgraden eller samspillet former. Problemet er i denne forbindelse også, at disse karakteristikker af samspilsformer ikke søges begrebsliggjort, men alene figurerer som metaforer. Her kunne de indledende teori afsnit ellers have sat tingene grundigt på plads, men her lykkes det ikke at sondre klart mellem teoriens mange bud.

M.h.t. dansk industripolitik hælder Grønbæk til den generelle opfattelse, at den er liberalistisk. Dette er tidligere hævdet i forskningen. Det kan med god ret diskuteres, hvad der ligger i betegnelsen »liberalistisk« og om denne er adækvat. Problemet i det foreliggende studie er dog, at liberalismeparadigmet ikke forsøges kritisk efterprøvet, men snarere bekræftes og belægges med nøjagtig samme pointer som tidligere og derfor heller ikke videreudvikles.

Så vidt jeg kan se beror dette bl.a. på, at fremstillingen alene bygger på sekundære kilder, og at der

altså ikke er iværksat en egentlig indsamling af empiri. Dette kunne utvivlsomt have stimuleret nysgerrigheden betydeligt mere og måske endda bragt nye og mere selvstændige operationaliseringer og fortolkninger frem. Nu reproducerer fremstillingen – undertiden endog helt ned i detaljen – i meget vid udstrækning tidligere studier af de sidste årtiers industripolitik, men bidrager dog i kraft af sin interessante historisk – komparative vinkel med nogen variation indenfor den industripolitiske forskning.

Karsten Ronit,
cand.scient.adm.,
Center for offentlig organisation og styring,
Handelshøjskolen i København

**Eggert Petersen, Jørgen Goul
Andersen, Jørgen Dalberg-Larsen,
Knud-Erik Sabro
og Bo Sommerlund:
»De Trivsomme og Arbejdssomme
Danskere. Krisen og den politisk-
psykologiske udvikling 1982-90«**

Psykologisk Institut, Århus Universitet, i Kommission hos Aarhus Universitetsforlag, 244 sider + bilag

Den foreliggende bog bygger på et stort projekt med omfattende spørgeskemaundersøgelser i 1982, 1988 og 1990. Emnet er ganske spændende: Hvordan klarer danskerne krisen psykologisk set? Der er da også flere gode bidrag. Det gælder således Jørgen Dalberg-Larsens analyse af danskernes holdning til forskellige styringsprincipper. Skal styringen bygge på straf og forbud? Det gælder også Jørgen Goul Andersens analyser af danskernes syn på kriseårsager og af danskernes arbejdsiver og sammenhængen mellem arbejdsiver og skattetryk. En del af det sidste er dog allerede publiceret.

Men der er et problem. Forbindelsen mellem blandt andet de lige nævnte bidrag og de mere

psykologiske analyser er til tider lidt svær at se, og ligeledes forbindelsen til den overordnede hovedproblemstilling. Der mangler i stor udstrækning en rød tråd, og det er et spørgsmål, om analyserne skulle være udgivet som en samlet publikation. Publikationen tjener et afrapporterings-formål, men er ikke speciel publikumsvenlig.

Ved flere af analyserne er der et yderligere problem: Skulle de overhovedet være udgivet i den foreliggende form, og ikke som arbejdsrapporter og foreløbige forskningsrapporter? Det gælder i nogen grad Knud-Erik Sabroes undersøgelse af danskernes alkoholforbrug. Her går forfatteren helt ned i detaljen om alkoholforbrugets fordeling på vin, øl, hedvin og spiritus i forskellige erhvervsgrupper og i forskellige partiers vælgerkreds. Det viser sig her, at faglærte og SF'ere drikker øl, mens funktionærer og konservative drikker vin. Sådanne oplysninger kan være nyttige for kursusarrangører, men næppe for et større publikum.

Det store problem er Eggert Petersens analyser. De generelle påstande harmonerer ikke rigtigt med tallene. Det hedder f.eks. side 27, at danskerne samfundstrivsel viser et klart fald gennem 1980'erne, men at den er størst under de to recessioner i 1982 og 1988, og mindre i efterkriseperioderne (1986 og 1990).

Det første problem er udnævnelsen af 1988 til recessionen og 1990 til et efterkriseår. Kriteriet er vækst i BNI, men på et andet kriterium – arbejdsløsheden – var 1990 værre end 1988.

Dernæst passer begge tendenser kun helt ved to af seks anvendte spørgsmål. Usikkerheden gælder tesen om det klare fald gennem 1980'erne. Ved et af spørgsmålene er samfundstrivlsen større i 1990 end i 1982, ved et andet er tallene absolut ens, og ved et tredje er der kun en forskel på 1% i samfundstrivlsen. Tilbage er tre spørgsmål, hvor der var størst trivsel i 1982. Tilsvarende med konklusionen om, at trivlsen skulle være størst i kriseårene. Sammenligner man 1988 og 1990 passer konklusionen i tre tilfælde, i to tilfælde er der ingen forskel og i det sidste er trivlsen størst i 1990. Med så forskellige tendenser fra spørgsmål til spørgsmål er det tvivlsomt, om man kan tillade sig at slå resultater sammen til et indeks.

Det samme gælder også mere overordnet. Eggert Petersen siger (s. 50), at der er opstillet hypoteser for udviklingen i 12 krisevariable, og videre at hypoteserne bekræftes fuldt ud for fem af variablerne. For andre tre variable går tendensen i den rigtige retning, men er ikke signifikant, mens den af forskellige grunde er tvivlsom ved de sidste (fire) variable. Dette turde være et noget blakket udbytte. Alligevel konkluderes, »at det empiriske forløb af krisevariablerne, 1982-90 i næsten alle tilfælde, hvor det har været muligt at opstille teoretisk begrundede hypoteser, bredt sagt svarer til forventede forløb«.

Igen kan man spørge, hvilken mening en sådan generel konklusion giver, når billedet varierer fra variabel til variabel. Men dernæst giver det en fundamental utryghed: Hvor er soliditeten henne?

Bogen burde i det mindste være set igennem en gang til, når man nu ville udgive den.

Hans Jørgen Nielsen,
lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Åge Valbak: »En radikaler«

Spektrum, 396 sider, 298 kr.

Ønsket om at flere politikere skriver deres erindringer, opfyldes næppe af denne bog, for Åge Valbaks politiske karriere var kun en parentes i hans aktive offentlige liv, men det er just det fine netop ved denne bog. Den skildrer nemlig så ikke blot det »snævre« politiske Christiansborg-liv, men har mange andre sider af samfundet med.

Der er så sandelig sket noget, hvor Valbak er kommet frem. Han hører til den generation, der har oplevet den eksplosive udvikling i Danmark fra besættelsen til halvfemserne. Og det netop inden for et af de områder, der har forandret sig mest: Det sociale, det revaliderende, det beskæftigelsesmæssige. I periodens begyndelse var det, som om alle opgaver kunne løses på een gang. De galope-

rende udgifter var noget sekundært. Regeringen Baunsgaard-Hartling-Møller 1968-71 ændrede ikke den udvikling. Tværtimod ville den bevise, at borgerlige partier også kan reformere. Og det skete. Regningen kom i 1973, da alle gamle partier fik en på snosken, og partiernes antal fordobledes. Siden har samfundet arbejdet hårdt på at betale af på gælden.

Valbak var med i det alt sammen – også støtten til VKR –, men han havde sine betænkeligheder, som dog sjældent sejrede i den politiske atmosfære, der dengang befordredes af en regering, der ikke ville stå tilbage, og et Socialdemokrati, der slet ikke havde vænnet sig til at spille oppositionens rolle.

En af bogens fordele er, at den gennemspiller temaerne op gennem årene et for et, og en anden, at vi får forståelse for Valbaks handlinger, fordi han har skarpe glimt med fra barndommen og ungdommen. Og det hele rundes smukt af med et kapitel om »mit livstestamente«, som han har været en foregangsmand for samt et testamentarisk ord til de efterladte, når den tid kommer.

En bred, men læseværdig skildring. Gennem den når man frem til en større forståelse af vor tid.

Carl Otto Brix,
journalist

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen: »EF & den sociale Dimension«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Erik Beukel: »Uddannelsespolitik i EF«

Odense Universitetsforlag

I slipstrømmen op til folkeafstemningen den 2. juni 1992 udkom en række EF-relaterede titler, hvoraf de fleste dog var skrevet for øjeblikket, og kun de færreste havde mere blivende værdi. Jes-

per Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensens »EF og den sociale Dimension« samt Erik Beukels »Uddannelsespolitik i EF« falder begge i den sidstnævnte kategori. De skal også hilses velkommen, fordi de ved at dyrke sektorområderne op går ind der, hvor den dansksprogede litteratur er tynd. Tyngden ligger fortsat på de institutionelle spørgsmål og på de decideret juridiske og økonomiske aspekter af samarbejdet.

Med »EF og den sociale Dimension« tager Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen et emne op, som ikke alene i Fællesskabet har fået øget sin vægt, men også i den danske debat er blevet genstand for en vis nyorientering. Tidligere var den danske holdning til sociale aspekter af samarbejdet overvejende bestemt af vor vægring mod at give slip på fordelingspolitikken. Dette synspunkt har fortsat vægt, men socialpolitikken i EF-samarbejdet betragtes nu mere nuanceret. For bl.a. fagbevægelsen indgår det som et vigtigt element, når man forholder sig til samarbejdet som sådant.

I og med at bogen henvender sig til mange, som må formodes ikke at være fuldt fortrolige med grundprincipperne i EF-samarbejdet og de store linier i dettes gradvise udbygning, er det velbegrundet, at den i sine indledende kapitler rummer en bred introduktion til disse spørgsmål. Denne del af bogen er imidlertid lidt skuffende for dem, der har forkundskaber. Enkelte faktuelle fejl skæmmer – som støtteorgan for Ministerrådet fremhæves de faste repræsentanter og ikke Rådets generalsekretariat – traktatændringer oplyses at forhandles i Rådet og ikke på regeringskonferencer. Men også udvælgelsen af de generelle emner kunne have været foretaget, så fremstillingen bedre pegede frem mod det egentlig emne, socialpolitikken. Den økonomiske og monetære union og forstadierne hertil er næsten ikke omtalt. Endvidere kunne omtalen af Domstolen godt have omfattet en klarere beskrivelse af den latente konflikt mellem frihandelsmålsætningen og de ikke-økonomiske hensyn, herunder af miljø og arbejdsmiljø. Det er jo ikke mindst på dette område, at Domstolen i fravær af EF-lovgivning har tegnet EF's »sociale« profil. Endelig kunne struktur-fondene og de specifikke formål, de forudsættes at tilgodese, nok have fortjent lidt flere linier.

Disse påpegninger skal imidlertid ikke overskygge, at den egentlige behandling af den sociale dimension er både solid og nuanceret. Læseren får et udmærket indtryk af den dynamiske proces, fra »opfindelsen« af begrebet det indre markedes sociale dimension, over vedtagelsen af det såkaldte sociale charter til de afsæt for lovgivning, som udgøres af Kommissionens handlingsprogram og senest Maastricht-traktaten.

På dette punkt understøttes teksten udmærket af omtalen af integrationsstrategi både i de indledende kapitler og i et særligt afsluttende afsnit. Den fyldige behandling af spørgsmålet om dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, og de indbyggede muligheder og begrænsninger heri er værdifuld. Medlemslandenes forskellige traditioner for regulering af arbejdsmarkedsspørgsmål, henholdsvis ved aftale eller lovgivning, er et grundvilkår for udbygningen af den sociale dimension. Senest har Maastricht-traktaten åbnet mulighed for, at direktiver kan gennemføres via aftaler på arbejdsmarkedet. Hvad betyder dette for de grupper af lønmodtagere, som ikke omfattes af en overenskomst? En problematiserende behandling af spændingsfeltet mellem lovgivnings- og aftalevejene samt en pædagogisk inddragelse af et par cases gør bogen til et særdeles velegnet redskab, når den sociale dimension skal diskuteres – også efter 2. juni 1992. Netop pædagogisk kunne man dog godt have ønsket sig, at det allerede i bogens indledning var blevet gjort helt klart, at socialpolitik i EF-sammenhæng ikke drejer sig om tildeling af folkepension, vuggestuepladser eller hjemmehjælp, men helt overvejende om sikring af lønmodtagernes forhold. Helt bortse fra, at misforståelser på dette punkt har påvirket nogle ved stemmeafgivningen, kan man vel næppe.

Erik Beukel indleder sin bog »Uddannelsespolitik i EF« med en redegørelse for udviklingen af et samarbejdsområde på kanten af det direkte traktatdækkede. Fra EF-topmødet i oktober 1972, hvor stats- og regeringscheferne (Danmark var med, skønt endnu ikke formelt medlem) vedtog unionsmålsætningen, og dermed gik ud over det snævert økonomisk sigte i samarbejdet, over den gradvise inddragelse af uddannelsespolitiske spørgsmål i samarbejdet gennem 70'erne og

80'erne. Denne grundige redegørelse for udviklingen af et politikområde er i sig selv værdifuld, ikke mindst fordi den, hvor det er muligt, også belyser de forestillinger, der lå bag.

Beukels sigte er imidlertid primært at måle integrationen for herved at kunne forudsige den videre udvikling på dette (og andre) politikområde(r). En nøje analyse af integrationsniveauet og selve integrationsprocessen leder ham frem til blandt andet at afvise neofunktionalisternes spill-overforklaringer. I stedet tillægger han forandringer i omgivelserne, især udviklingen henimod informations- og kommunikationssamfundet og forandringerne i Central- og Østeuropa vægt som faktorer, der har betydning for politikudformningen på dette område. I konsekvens heraf anser Beukel heller ikke den kodificering af uddannelsessamarbejdet, som er sket med Maastricht-traktaten, som afgørende.

I sine afsluttende bemærkninger kommer Beukel ind på subsidaritetsbegrebet, eller nærhedsprincippet som vi har døbt det herhjemme. Tankegangen fremgår også mere implicit af det foregående kapitler, for uddannelsespolitikken er naturligvis et oplagt område, hvor national autoritet må brydes med forestillingen om en europæisk identitet. Den udvikling, der er forløbet, efter at værket er gået i trykken, understreger kun betydningen heraf. Som følge af den danske og den franske folkeafstemning og debatten i adskillige medlemslande er der opstået et pres for at trække klare linier mellem Fællesskabets og medlemsstaternes kompetence. Et udredningsarbejde, som sigter mod at tilfredsstille sådanne ønsker (det bliver ikke nemt), er for tiden i gang.

Denne centrale diskussion vil dog vare ved, ligesom den har ligget latent i Fællesskabets hidtidige udvikling. Til brug for vore hjemlige diskussioner vil Beukels lille fine bog kunne udgøre et nyttigt arbejdsredskab. Også af denne grund skal jeg give den min varmeste anbefaling.

Niels-Jørgen Nehring,
kommitteret i Statsministeriet,
ekstern lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Karsten Revsbech: »Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori – systemhensyn eller retssikkerhed«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992, 122 sider, hæftet, bogladepris 135 kr.

Karsten Revsbech er professor i forvaltningsret ved Aarhus Universitet. I denne korte, men meget engagerede og engagerende bog forsøger Revsbech at vise, at den teoretiske forvaltningsret har ændret sig. Revsbech går ud fra, at forvaltningsrettens teori i Danmark oprindeligt var stærkt orienteret mod at tage hensyn til den enkeltes retssikkerhed. Han viser, at andre hensyn efterhånden har sneget sig ind i teorien. Disse hensyn kalder han systemhensyn. Det kan være brede samfundsmæssige hensyn af almen interesse. Det kan være hensynet til forvaltningens praktiske funktionsduelighed. Og det kan være adskilligt andet. For begrebet systemhensyn er en residual »som kan samle alle sådanne andre hensyn, der ikke umiddelbart tager sigte på den enkeltes retssikkerhed.« (s. 13).

Revsbech går de senere års fremtrædende forfattere inden for området efter i sømmene en efter en. Og det forekommer så overbevisende gjort, at man som læser let lader sig overbevise om, at noget om snakken er der. Fra at være en teori om borgerens rettigheder over for staten har forvaltningsretten bevæget sig til også at være en teori om det offentlige systems retlige muligheder for at implementere politikker.

Revsbech diskuterer også forklaringer på denne udvikling. Han fremdrager her bl.a., at der synes at være en tendens til større interesse for retsteori på bekostning af retsdogmatikken. Og man tager næppe fejl, hvis man læser Revsbech som en mild tugtemester af sine kolleger her. For det kan føre ud i virkelighedsfjerne teorier, hvis ikke teorierne bygger på en solid retsdogmatisk viden. Hvor vidt det er tilfældet, føler Revsbech sig ikke altid overbevist om.

I det hele taget er der en ægte faglig konservatisme i Revsbechs tankegang. Med beklagelse konstaterer han, at den ældre teoris alment accepterede

begrebsapparat udviser en tendens til delvis opløsning. Her sammenligner forfatteren til skræk og advarsel med statskundskaben, hvor der er mange begrebsapparater, hvad der er til stor skade for den faglige enhed.

Men nu kunne det jo være, at den tidligere enhed mere skyldes professionssociologiske forhold end saglige. Der er måske særdeles gode grunde til, at begrebsapparatet er ved at gå i opløsning. Begreberne kunne f.x. ikke være entydige nok.

At det ikke er helt let at finde et præcist begrebsapparat illustrerer Revsbech selv. For de to centrale begreber i hans undersøgelse, retssikkerhed og systemhensyn, er begge to særdeles komplekse begreber. De er vanskelige at operationalisere. Retssikkerhed er jo med Bent Christensens ord et samlebegreb for et ikke overvældende præcist kompleks af idealer. Og når så systemhensyn er en slags residual for alle andre hensyn, så må man nok konstatere, at Revsbechs værktøjer ikke er gode nok til mere end at kradse i overfladen af nogle komplekse tendenser.

Revsbech er selv opmærksom på, at systemhensyn ikke altid er i modstrid med retssikkerhedsidealene. Men begreberne er for grove til, at vi kan få en mere præcis diskussion af deres indbyrdes relationer.

Jeg mener derfor ikke, at man kan konkludere andet end, at Revsbech har skrevet en tankevækkende bog, som rejser flere spørgsmål end den besvarer. Men for mig at se er det også en fornem bedrift. Som politilog står jeg naturligvis udenfor fagjuristernes professionsmiljø. Men jeg kan ikke se rettere end, at Revsbech har givet sine kolleger og sig selv nogle meget igangsættende tanker om faget og dets faglige identitet. Måske er det slet ikke så dårligt, at der er kommet mere pluralisme ind i danske juristers verden.

Tim Knudsen,
universitetslektor,
lic.adm.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet