

Jørgen Grønnegaard Christensen, Centraladministrationen: organisation og politisk placering, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980. 389 sider, 120 kr.

Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd udgav i 1975 en betænkning fra en arbejdsgruppe om "Ændringer i samspillet mellem de politiske institutioner i Danmark". I betænkningen peges på, at det ikke har nogen mening at forestille sig forskningen anvendt i forbindelse med ændringer af politiske institutioner gennem nydannelser, som bedre magter at løse de komplicerede opgaver, der stilles i et moderne samfund, før der er tilvejebragt en grundlæggende teoretisk forståelse for samspillet mellem de politiske institutioner og ændringerne i disse relationer. En sådan viden forudsætter blandt andet undersøgelse af de enkelte institutioners funktionsmåde og deres relationer til øvrige institutioner.

Denne betragtning er refereret i Erik Damgaards disputats om "Folketinget under forandring", idet han giver udtryk for, at tilsvarende betragtninger ligger til grund for hans eget arbejde.

Selv om Jørgen Grønnegaard Christensen ikke henviser til den nævnte betænkning, kunne det samme synspunkt lige så vel stå som en programerklæring for hans bog om "Centraladministrationen: organisation og politisk placering", idet bogen repræsenterer et betydningsfuldt skridt i den forskningsmæssige udvikling, som blev efterlyst i 1975.

Bogen er først og fremmest beskrivende og har ikke noget vidtgående teoretisk sigte, men udgangspunktet er dog en klar og erklæret politologisk synsvinkel, der placerer centraladministrationen som en politisk institution, der aktivt deltager i den politiske beslutningsproces som selvstændig bærer af politiske interesser.

Fremstillingen bygger dels på statslige publikationer, både offentliggjorte og ikke-offentliggjorte, som forfatteren har haft adgang til, dels på en serie interviews med ledende departementale embedsmænd og endelig på forfatterens personlige iagttagelser gennem fire års ansættelse i midten af 70'erne i henholdsvis administrationsdepartementet og budgetdepartementet i finansministeriet. Ingen væsentlige tilgængelige skriftlige kilder til belysning af de behandlede problemer synes at være blevet overset, og forfatterens egne erfaringer fra centraladministrationen har utvivlsomt lettet arbejdet med den nødvendige kritiske vurdering af såvel disse kilder som af interviewdataene.

Bogen indledes med et kort afsnit, der indplacerer centraladministrationen som en politisk institution og dermed gør op med myten om den upolitiske neutrale administration.

Jørgen Grønnegaard Christensen, Centraladministrationen: organisation og politisk placering, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980. 389 sider, 120 kr.

Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd udgav i 1975 en betænkning fra en arbejdsgruppe om "Ændringer i samspillet mellem de politiske institutioner i Danmark". I betænkningen peges på, at det ikke har nogen mening at forestille sig forskningen anvendt i forbindelse med ændringer af politiske institutioner gennem nydannelser, som bedre magter at løse de komplicerede opgaver, der stilles i et moderne samfund, før der er tilvejebragt en grundlæggende teoretisk forståelse for samspillet mellem de politiske institutioner og ændringerne i disse relationer. En sådan viden forudsætter blandt andet undersøgelse af de enkelte institutioners funktionsmåde og deres relationer til øvrige institutioner.

Denne betragtning er refereret i Erik Damgaards disputats om "Folketinget under forandring", idet han giver udtryk for, at tilsvarende betragtninger ligger til grund for hans eget arbejde.

Selv om Jørgen Grønnegaard Christensen ikke henviser til den nævnte betænkning, kunne det samme synspunkt lige så vel stå som en programerklæring for hans bog om "Centraladministrationen: organisation og politisk placering", idet bogen repræsenterer et betydningsfuldt skridt i den forskningsmæssige udvikling, som blev efterlyst i 1975.

Bogen er først og fremmest beskrivende og har ikke noget vidtgående teoretisk sigte, men udgangspunktet er dog en klar og erklæret politologisk synsvinkel, der placerer centraladministrationen som en politisk institution, der aktivt deltager i den politiske beslutningsproces som selvstændig bærer af politiske interesser.

Fremstillingen bygger dels på statslige publikationer, både offentliggjorte og ikke-offentliggjorte, som forfatteren har haft adgang til, dels på en serie interviews med ledende departementale embedsmænd og endelig på forfatterens personlige iagttagelser gennem fire års ansættelse i midten af 70'erne i henholdsvis administrationsdepartementet og budgetdepartementet i finansministeriet. Ingen væsentlige tilgængelige skriftlige kilder til belysning af de behandlede problemer synes at være blevet overset, og forfatterens egne erfaringer fra centraladministrationen har utvivlsomt lettet arbejdet med den nødvendige kritiske vurdering af såvel disse kilder som af interviewdataene.

Bogen indledes med et kort afsnit, der indplacerer centraladministrationen som en politisk institution og dermed gør op med myten om den upolitiske neutrale administration.

For politologer kan dette afsnit måske virke banalt, men det er værd at erindre sig, hvor sejlivet myten er, og hvor stor en rolle den spiller i centraladministrationens daglige arbejde. Det er i sig selv en uløst forskningsopgave at klarlægge denne mytes nærmere indhold og de interesser i og uden for centraladministrationen, der knytter sig til dens bevarelse.

Ud fra den anlagte synsvinkel er det naturligt, at fremstillingen af centraladministrationens organisation indledes med en gennemgang af ressortfordelingen mellem ministerierne, som af forfatteren med rette karakteriseres som nogle af de politisk mest følsomme organisationsspørgsmål i centraladministrationen.

Det er formodentlig i det væsentlige korrekt, når det konstateres, at der i hvert fald inden for de seneste år ikke kendes eksempler på, at der er sket ressortmæssig overførsel af sagområder begrundet i administrative og økonomiske hensigtsmæssighedsovervejelser (p. 61) - som en undtagelse, der bekræfter reglen kan dog nævnes overførslen af Arbejds- og Socialministeriernes Bibliotek til administrationsdepartementet, der gennemførtes ved finansministeriets cirkulære af 31. januar 1979 samtidig med, at biblioteket omdannedes til Det Administrative Bibliotek. Grønnegaard Christensen kunne i øvrigt have understreget ressortfordelingens politiske karakter yderligere ved at fremhæve, at mere væsentlige ressortændringer normalt kun gennemføres som led i regeringsdannelse eller -omdannelse, og en gennemgang af udviklingen i ressortopdelingen mellem de økonomiske ministerier i løbet af 70'erne kunne have underbygget analysen yderligere.

I det følgende kapitel om den politiske ledelse gives en klar oversigt over de nuværende strukturelle rammer for samspillet mellem ministeren og hans embedsmænd. En del af materialet er tidligere fremlagt i Forvaltningshøjskolens publikation fra 1979, "Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen", og nyt er især gennemgangen af de gældende normer for den sekretariatsmæssige betjening af ministeren. Dette område er i stadig udvikling, således som det illustreres af de sidste par års diskussion om embedsmænds adgang til at tage del i den offentlige debat i spørgsmål, hvor de samtidig er ministerens rådgivere. Grønnegaard Christensen har ikke tidsmæssigt haft mulighed for at medtage denne seneste udvikling, og afsnittet om sekretariatsbetjeningen af ministeren kan derfor nyttigt suppleres med professor Bent Christensens responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed, blandt andet optrykt i Juristen og Økonomen, nr. 5, 1980.

Hvor hurtigt forholdene i centraladministrationen ændres - eller hvor svært det er at skaffe pålidelige data - illustreres i øvrigt af beskrivelsen af forholdet mellem direktoratet for kriminalforsorgen og justitsministeriets departement, hvor Grønnegaard Christensen anfører (p. 94), at direktørens selvstændige ministerreferat ikke opfattes som et problem med konsekvenser for den interne

koordination i ministeriet. Bogen var endnu ikke udkommet, da direktøren for kriminalforsorgen følte sig tvunget til at forlade sin stilling og direktørens direkte ministerreferat er siden blevet ophævet.

Den samme omskiftelighed i centraladministrationens forhold vanskeliggør beskrivelsen af den interministerielle koordination i kapitel 4, hvor der redegøres for koordination via udvalg på minister- eller embedsmandsplan og via departementer med tværgående opgaver. Forfatteren fremhæver med rette den nydannelse, der skete med etableringen af regeringens planlægningsudvalg i 1977 med udgangspunkt i betænkning 743 om "planlægningen i centraladministrationen" og er også opmærksom på, at udvalget under SV-regeringen i stigende grad blev et indre kabinet, der kun i beskedent omfang beskæftigede sig med egentlige planlægningsopgaver. Derimod har forfatteren ikke tidsmæssigt haft mulighed for at medtage en oplysning om, at udvalget under den nuværende regering indtil videre er holdt op med at mødes.

Analysen bærer i øvrigt præg af, at det anvendte koordinationsbegreb er meget vagt og bredt, idet der ved koordination forstås bestræbelser på at samordne regeringens politik (p. 127) eller koordination er udtryk for, "at centraladministrationens virksomhed i bestemte nærmere afgrænsede henseender tilstræbes samordnet under en fælles synsvinkel" (p. 161). Denne uklarhed slår især igennem i gennemgangen af departementer med tværgående koordinationsfunktioner og fører til, at for eksempel budgetdepartementets budgetkontrol sidestilles med for eksempel boligministeriets virksomhed i forbindelse med statsligt byggeri samtidig med, at en række andre centraladministrative enheder med tværgående funktioner udelades, for eksempel Statens Informationstjeneste og Danmarks Statistik. Selv om Grønnegaard Christensen redegør for, hvorledes der er afgørende forskelle i den koordinationsfunktion, der udøves af de enkelte administrative enheder, der omfattes af analysen synes der at være grund til at stille spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af at anvende koordinationsbegrebet i en så bred betydning som her.

Grønnegaard Christensen understreger selv, at koordinationsproblemet opstår, fordi de enkelte ministre og ministerier værner om deres autonomi, der yderligere underbygges af de politiske interesser, som ligger bag ressortfordelingen mellem ministerierne. Men ikke enhver form for interministerielle relationer truer denne autonomi. Tværtimod er sådanne relationer vel ofte udtryk for en gensidig accept af den indbyrdes autonomi, og det synes på mange måder hensigtsmæssigt at reservere koordinationsbegrebet til at betegne de relationer, hvor der netop er tale om at gribe ind i et andet ministeriums autonomi og forsøge at få det til at gøre noget, som det ellers ikke ville have gjort. Dette er i hvert fald

det administrativt interessante problem, men det forsvinder lidt i analysen.

Vægtfordelingen i fremstillingen synes i øvrigt påvirket af forfatterens personlige erfaringsgrundlag. I hvert fald er det overraskende, at miljøministeriets funktioner vedrørende samordning af den fysiske planlægning kun ofres få linier (p. 187), mens de økonomiske ministeriers koordinationsfunktioner behandles udførligt og på enkelte punkter måske lidt for ukritisk. Forfatteren synes således ikke at se noget problem i, at det, der betegnes koordination af den generelle økonomiske politik, varetages af både Det økonomiske Sekretariat og Budgetdepartementet; det konstateres blot, at det sker i et samarbejde (p. 172).

Fremstillingen indeholder en interessant og nok ganske dækkende analyse af administrationsdepartementets virksomhed, hvoraf en del fortjener at citeres in extenso (p. 177):

"Administrationsdepartementets virksomhed har altid bygget på en forudsætning om, at det gennem administrativ rationalisering, gennem omlægninger af centraladministrationens organisationsstruktur for eksempel ved indførelse af departement-direktoratsorganisation, udlægning af konkrete enkeltsager, etablering af særlige planlægningsenheder i departementerne, skulle være muligt at opnå en mærkbar effektivisering af statens virksomhed. Det skulle ske enten ved en mindre ressourceindsats, eller ved at strukturrationaliseringen sikrede en ikke nærmere præciseret forbedring af centraladministrationens og statens serviceniveau.

Administrationsdepartementets problem som tværgående departement med ansvar for koordinationen af statens rationaliseringsvirksomhed har været, at departementet indtil nu sjældent, sandsynligvis i virkeligheden aldrig, har været i stand til i praksis at realisere nogen af de forventninger, der generelt stilles til rationaliseringsvirksomheden, og som dens ideologi bygger på".

De manglende resultater skyldes imidlertid næppe en mangel på formelle beføjelser, således som Grønnegaard Christensen mener, men bør snarere føre til, at der sættes spørgsmålstejn ved, om den ideologi, som forfatteren beskriver, overhovedet er holdbar, dvs. om ændringer i organisatoriske strukturer i noget væsentligt omfang påvirker adfærd i en administrativ enhed.

I indledningen til det følgende kapitel om ministeriernes interne organisation fremhæves det da også, at det ud fra en politologisk synsvinkel ikke kan have nogen afgørende interesse at gøre administrationens strukturproblemer til den centrale og bærende problemstilling, således som der i mange år har været en tendens til, både i den almindelige debat om den offentlige forvaltning og i forvaltningsforskningen.

I en meget spændende analyse påvises det dernæst, at den departements-direktoratsmodel, der i tyve år har været den bærende ideologi for centraladministrationens opbygning indtil nu højst kan anses for virkeliggjort inden for 2 af 25 departementer. På samme måde redegøres for de problemer, der knytter sig til

etablering af planlægningsenheder i departementerne og den begrænsede succes, som disse enheder hidtil har haft.

De her refererede kapitler har en selvstændig værdi ved at repræsentere en oprydning i mange års diskussion om administrative problemer og ved at berede vejen for en mere adfærdsorienteret beskæftigelse med disse problemer. Der tages hul herpå i det følgende kapitel om centraladministrationens personalepolitik, men forfatteren er her datamæssigt på næsten bar bund, idet der kun findes ganske få analyser af rekruttering af embedsmænd og deres karriereforløb. Forfatteren har selv - vistnok inspireret af teorien om det repræsentative bureaukrati - på basis af håndbogsoplysninger foretaget en analyse af udviklingen i rekrutterings- og mobilitetsmønstre for centraladministrationens øverste embedsmænd, og han konkluderer, at mønstret især er præget af stabilitet og lukkethed. Der er imidlertid behov for en omfattende forskningsindsats på dette felt, der er præget af, at der ikke findes nogen centraladministrativ personalepolitik, men at der er lige så mange rekrutterings- og karrieremønstre, som der er ansættende myndigheder. En igangværende undersøgelse i administrationsdepartementet af rekrutteringen af samfundsvidenskabelige kandidater til den offentlige forvaltning kan forhåbentlig bidrage til at klarlægge en række problemstillinger, der kan være frugtbare i den videre forskning.

I den afsluttende del af fremstillingen behandles endelig centraladministrationens samspil med andre politiske institutioner, først og fremmest folketinget og interesseorganisationer (hvorimod det komplicerede forhold mellem centraladministration og de folkevalgte kommunale instanser ikke dækkes). Også her er manglen på generelt dækkende empiriske analyser udtalt, og forfatteren må derfor fastslå, at selv om fremstillingen aldrig så meget bygger på opfattelsen af centraladministrationen som en politisk institution i et løbende samspil af politisk karakter med andre institutioner, er det ikke muligt på det foreliggende grundlag at belyse disse samspilsrelationer i alle deres aspekter og i deres fulde udstrækning (p. 308). Det igangværende stort anlagte forskningsprojekt om den politiske beslutningsproces i Danmark, som forfatteren selv deltager i, vil forhåbentlig kunne give væsentlig ny viden på området, til trods for de problemer, der er opstået i forbindelse med dataindsamlingen via spørgeskemaer til embedsmænd i centraladministrationen.

I et afsluttende kapitel vender Grønnegaard Christensen tilbage til den indledende diskussion om centraladministrationens indplacering som politisk institution og åbner op for nogle spændende perspektiver for et videre arbejde med problemerne.

Når først centraladministrationen er indplaceret på linie med andre institu-

tioner i det politiske system, rejser sig spørgsmålet om, hvad dens rolle og indflydelsesmuligheder egentlig er i forhold til andre politiske institutioner.

Forfatteren påpeger, at der har udviklet sig en række forskellige komplekse og næppe altid lige klare normer for embedsmændenes inddragelse i den politiske proces, som i visse henseender nok sætter grænser for embedsmandsrollens politiske karakter (p. 356) og under overskriften "Teknokratiets grænser" søger han at indkredse disse normer. Det konkluderes foreløbig, at embedsmændenes deltagelse i den politiske beslutningsproces sker som bærere af institutionelt betonedede interesser, der i høj grad er strukturelt betingede, og som derfor binder embedsmændene til at handle inden for nogenlunde samme politiske ramme som ministrene oplever på de enkelte ressortområder, og Grønnegaard Christensen når derfor frem til, at der eksisterer et næsten gensidigt symbiotisk forhold mellem ministre og embedsmænd, hvor deres politiske funktion stort set er den samme (p. 365).

Denne konklusion virker ikke ganske tilfredsstillende, selv om den kan virke lige så bekvem, set ud fra en embedsmands synsvinkel, som den tidligere nævnte myte om den upolitiske centraladministration. Yderligere undersøgelser vil være nødvendige for at nå til en mere dybtgående forståelse af centraladministrationens rolle og de selvvalgte begrænsninger, der karakteriserer dens deltagelse i den politiske beslutningsproces. I vidt omfang vil der kunne trækkes på foreliggende materiale om centraladministrationen i andre lande. Som illustration nævnes Kellner og Crowther-Hunt, *The Civil Servants: An Inquiry into Britain's Ruling Class*, London 1980, hvori det eksempelvis fremhæves, at en herskende norm blandt embedsmænd er "short-term embarrassment-avoidance and failure avoidance". Den samme holdning kan let påvises blandt danske embedsmænd, men er ikke udtryk for, at centraladministrationen udelukkende tænker kortsigtet. Tværtimod vil det formodentlig kunne påvises, at bevidstheden om at varetage en langsigtet stabiliserende funktion spiller en betydelig rolle i mange centraladministrative embedsmænds daglige arbejde.

Dansk forvaltningslitteratur er fattig på samlede fremstillinger af administrative problemer, ikke mindst vedrørende centraladministrationen, hvor det nødvendige kildemateriale er svært tilgængeligt og forskningsmæssigt næppe kan udnyttes med mindre forskeren selv har praktisk erfaring fra arbejde i centraladministrationen. Grønnegaard Christensen opfylder denne forudsætning og har derfor også kunnet skrive en værdifuld bog om centraladministrationens forhold. Bogen repræsenterer først og fremmest det, der i betænkningen om "Ændringer i samspillet mellem de politiske institutioner i Danmark" blev betegnet som undersøgelse af de enkelte institutioners funktionsmåde og deres relationer til øvrige institutioner, men der er hermed også taget et vigtigt skridt hen mod den mere grund-

læggende teoretiske forståelse af samspillet, der også blev efterlyst i betænkningen fra 1975, og som i dag er mere nødvendig end nogensinde tidligere i løsningen af de komplicerede styringsmæssige problemer, som vil præge det danske samfund i 80'erne.

Hans Henrik H. Østergaard

Lena Jonson, Vad vill Sovjetunionen?, Världspolitikens dagsfrågor nr. 11, 1980, Stockholm: Utenrikspolitiska Institutet. 30 sider, 11,35 sv.kr.

Jahn Otto Johansen, Vil Sovjet krig? Oslo: Cappelens Forlag 1980. 165 sider, 75,25 kr.

Lad mig starte med at anbefale begge bøger. De er absolut læseværdige for udenrigspolitisk interesserede, der ønsker et overblik over udviklingen i den sovjetiske udenrigspolitik op til og med den sovjetiske invasion i Afghanistan. Bøgerne supplerer hinanden udmærket, idet Jahn Otto Johansen giver en journalistisk redegørelse og diskussion af den konkrete udvikling i den sovjetiske udenrigspolitik, hvorimod Lena Jonson koncentrerer sig om at finde ud af, hvilke faktorer, der bestemmer den sovjetiske udenrigspolitik.

Jahn Otto Johansens fremstilling er god. Forfatteren præsenterer selv bogen som et "journalistisk arbejde for utenrikspolitisk interesserte" (p. 8) Dette præger bogen i en positiv forstand, idet den er velskrevet og pædagogisk tilrettelagt i sin redegørelse og diskussion. Det journalistiske præger også bogen på en anden måde, der er både god og dårlig. Med journalistisk sans for det sensationelle tager Johansen udgangspunkt i den sovjetiske invasion i Afghanistan i december 1979, og den vestlige reaktion herpå. Specielt fremhæves den meget skarpe amerikanske reaktion, hvor præsident Carter erklærede, at den sovjetiske invasion i Afghanistan er den største trussel mod freden siden anden verdenskrig

Johansen påpeger, at det ikke er første gang Sovjetunionen foretager en militær invasion i et andet land efter 1945, og rejser på den baggrund en række alvorlige spørgsmål: "Går vi mot militære konfrontasjoner mellem øst og vest? Står vi foran en omfattende sovjetisk ekspansjon med militære maktmidler? Vil Sovjet krig?" (p. 10).

Denne optakt til bogen er på en måde god, idet den stærkt motiverer læseren til at gå videre, da det unægtelig er alvorlige spørgsmål, der rejses. På den anden side er denne optakt også dårlig, og det af to grunde. For det første fordi den meget let kan afspore diskussionen fra, hvad forfatteren efter min mening anser for det væsentlige: Sovjetunionens udenrigspolitik. For det andet fordi den skitserer en problemstilling, der ikke fyldestgørende kan belyses ved