

ninger og fælles løsninger, og det er da også karakteristisk, at den første landbrugsminister, Knud Sehested, opfattede sin rolle som erhvervets egen minister, erhvervets egen permanente, sagkyndige repræsentation i selve regeringen. Herved blev markeret det særlige forhold mellem Landbrugsministeriet og erhvervet selv, repræsenteret ved stærke interesseorganisationer, og Landbrugsministeriet blev derfor hurtigt mødt med forventninger om, at det skulle varetage landbrugets og landbrugsorganisationernes interesser.

Men ministeriet har også skullet være et redskab for skiftende regeringers landbrugspolitik. Det har skullet tjene, hvad de politiske beslutningstagere mente var overordnede samfundsinteresser - og det er denne latente interessekonflikt, som forfatteren tager afsæt i i beskrivelsen af ministeriets oprettelse og første 30 års arbejde.

Selv om Landbrugsministeriet ikke blot ved dets oprettelse, men også i forbindelse med ministeriets arbejde nok mere end noget andet ministerium har været et instrument i et politisk spil - med erhvervets organisationer som meget aktive medspillere - er behandlingen af de første 30 års virksomhed først og fremmest set ud fra forvaltningens synsvinkel. Det er det departementale apparats reaktioner på ude fra og inde fra kommende initiativer og impulser, der blotlægges, og - hvor det er muligt - et forsøg på at spore ministerens personlige præg på departementets virksomhed.

Som forvaltningshistorie og som en fremstilling af grundpillerne i det danske embedsmandssystem og dansk forvaltningskultur leverer Michael Hertz et enestående og meget interessant stykke arbejde. Men den ene svaghed er, at det politiske spil i vid udstrækning fortøner sig i behandlingen af de departementale

procedurer og nye tiltag, og den anden svaghed er, at fremstillingen stopper lige der, hvor den begynder at blive politisk interessant for alvor - udviklingen i 1930'erne, introduktionen af den nye jordpolitik i slutningen af 1940'erne, udviklingen af reguleringspolitikken i 1950'erne, forholdet til de nye europæiske markedsdannelser, og hele ministeriets reorganisering i 1972/73 i forbindelse med Danmarks medlemskab af EU.

Der er naturligvis tale om valg i forhold til mål og ressourcer, men for politologer - og andre politisk interesserede - er dette en skam. Men det er *ministeriets* historie, og som sådan er bogen yderst kompetent.

Jakob A. Buksti, MF

---

Kurt Klaudi Klausen, *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Odense: Odense Universitetsforlag, 1996, 132 s., kr. 150,00.

Litteraturen om offentlig ledelse er begrænset. Det gælder ikke bare på dansk, men også internationalt. Der er derfor al mulig grund til at hilse det velkomment, når nogen sætter sig for at dække hullet. Det har Kurt Klaudi Klausen gjort med denne bog. Hans sigte er tredobbelt. For det første vil han levere sit eget teoretiske bidrag; for det andet vil han etablere et grundlag for undervisningen, helt specifikt undervisningen på de nye MPA-, MPM-uddannelser som er handelshøjskolernes og Odense Universitets tilbud til praktikere, som ønsker at supplere deres grunduddannelse og deres praktiske erfaring med en specialiseret lederuddannelse; for det tredje har Klausen også et kritisk sigte med bogen, idet den

ninger og fælles løsninger, og det er da også karakteristisk, at den første landbrugsminister, Knud Sehested, opfattede sin rolle som erhvervets egen minister, erhvervets egen permanente, sagkyndige repræsentation i selve regeringen. Herved blev markeret det særlige forhold mellem Landbrugsministeriet og erhvervet selv, repræsenteret ved stærke interesseorganisationer, og Landbrugsministeriet blev derfor hurtigt mødt med forventninger om, at det skulle varetage landbrugets og landbrugsorganisationernes interesser.

Men ministeriet har også skullet være et redskab for skiftende regerings landbrugspolitik. Det har skullet tjene, hvad de politiske beslutningstagere mente var overordnede samfundsinteresser - og det er denne latente interessekonflikt, som forfatteren tager afsæt i i beskrivelsen af ministeriets oprettelse og første 30 års arbejde.

Selv om Landbrugsministeriet ikke blot ved dets oprettelse, men også i forbindelse med ministeriets arbejde nok mere end noget andet ministerium har været et instrument i et politisk spil - med erhvervets organisationer som meget aktive medspillere - er behandlingen af de første 30 års virksomhed først og fremmest set ud fra forvaltningens synsvinkel. Det er det departementale apparats reaktioner på ude fra og inde fra kommende initiativer og impulser, der blotlægges, og - hvor det er muligt - et forsøg på at spore ministerens personlige præg på departementets virksomhed.

Som forvaltningshistorie og som en fremstilling af grundpillerne i det danske embedsmandssystem og dansk forvaltningskultur leverer Michael Hertz et enestående og meget interessant stykke arbejde. Men den ene svaghed er, at det politiske spil i vid udstrækning fortøner sig i behandlingen af de departementale

procedurer og nye tiltag, og den anden svaghed er, at fremstillingen stopper lige der, hvor den begynder at blive politisk interessant for alvor - udviklingen i 1930'erne, introduktionen af den nye jordpolitik i slutningen af 1940'erne, udviklingen af reguleringspolitikken i 1950'erne, forholdet til de nye europæiske markedsdannelser, og hele ministeriets reorganisering i 1972/73 i forbindelse med Danmarks medlemskab af EU.

Der er naturligvis tale om valg i forhold til mål og ressourcer, men for politologer - og andre politisk interesserede - er dette en skam. Men det er *ministeriets* historie, og som sådan er bogen yderst kompetent.

Jakob A. Buksti, MF

---

Kurt Klaudi Klausen, *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Odense: Odense Universitetsforlag, 1996, 132 s., kr. 150,00.

Litteraturen om offentlig ledelse er begrænset. Det gælder ikke bare på dansk, men også internationalt. Der er derfor al mulig grund til at hilse det velkomment, når nogen sætter sig for at dække hullet. Det har Kurt Klaudi Klausen gjort med denne bog. Hans sigte er tredobbelt. For det første vil han levere sit eget teoretiske bidrag; for det andet vil han etablere et grundlag for undervisningen, helt specifikt undervisningen på de nye MPA-, MPM-uddannelser som er handelshøjskolernes og Odense Universitets tilbud til praktikere, som ønsker at supplere deres grunduddannelse og deres praktiske erfaring med en specialiseret lederuddannelse; for det tredje har Klausen også et kritisk sigte med bogen, idet den

former sig som et forsvar for den offentlige sektor, som vi kender den. Eller med forfatterens egne ord: „Når bogen kan vække følelser hos læseren, hænger det også sammen med, at jeg nogle steder klart tilkendegiver egne holdninger. Eksempelvis tror jeg fundamentalt set på den velfærdsstatslige konstruktion og ser en vigtig opgave for fremtidens ledere i at sikre dens og deres egne institutioners legitimitet. Jeg tror også betydeligt mere på, at den rationalitet, som bunder i det civile samfund, er fremtiden for offentlig organisation, strategi og ledelse, end den der knyttes til markedslogikken.“

Det er disse tre erklærede mål, som bogen skal vurderes på. Lad os først se på Klausens bidrag til en teori om offentlig ledelse. Bogen er bygget op i tre dele. I første del præsenteres den teoretiske ramme. Udgangspunktet er, at organisationer fungerer på forskelligt normativt grundlag, og variationer i de normative standarder, som er fastlagt for en given organisation, vil trække ikke bare målestokken for, hvad der er godt og skidt, men også ledelsesadfærden i forskellige retninger.

Det er et synspunkt, som blandt andet amerikanerne Harmon og Mayer har formuleret, idet de peger på, at der er en afgørende forskel mellem offentlige opgaver, alt efter om de forudsættes løst med udgangspunkt i effektivitets-, ligheds- og retssikkerhedsmæssige hensyn. Der er med andre ord mange, somme tider konkurrerende somme tider komplementære normative standarder, når det gælder løsningen af offentlige opgaver. Det har konsekvenser for policy, for organisationen og for politikeres og offentligt ansattes adfærd. Harmon og Mayer taler her om normative vektorer, hvor vi andre bare vil tale om normative standarder eller vurderingskriterier.

Denne tankegang gør Klausen til sin egen. Det skal tages aldeles bogstaveligt, idet han helt glemmer at oplyse læserne om, at hverken ræsonnementet eller vektorsprogbrugen er hans egen. Samtidig foretager han et spring, idet han gør staten, markedet og det civile samfund til analysens normative vektorer (standarder). Det er temmelig problematisk, for det betyder, at han tillægger tre forskellige, men i sammenhængen helt uspecificerede institutionelle arrangementer normative værdier, hvis kobling til institutionerne er uklar, og hvis indhold og implikationer står hen i det uvisse. Ikke desto mindre er det disse tre institutionelle arrangementer, som udgør rammen om Klausens fremstilling. Det giver store problemer, fordi den løse ramme ikke lægger op til formuleringen af præcise spørgsmål - og af samme grund er det svært at gennemskue svarene. Det gælder både verbalt og når vektorterminologien omsættes til pilegrafik.

Klausen trækker i bogens teoretiske del på såvel den klassiske som den nyere organisationsteori. Også her har han et problem med både forståelsen og formidlingen. Således sammenligner han med henvisning til Weber bureaukratiet med „mere anarkiske systemer“, men det var så vist ikke Webers pointe. Tilsvarende springer han fra Weber til moderne kulturteori, idet der „gennem bureaukратиets klare hierarkier, arbejdsdelinger, journaliseringssystemer og regler for, hvad man gør i bestemte sammenhænge .... også opbygges en bureaukratisk kultur, med klare normer og forestillinger om hvad der er korrekt opførsel og om, hvordan man tackler vanskelige problemer.“ Men er det sammenhængen?

Næste trin i argumentationen er inddragelsen af Mintzbergs klassifikation af forskellige organisationstyper, hvoraf

maskinbureaukratiet er en, det professionelle bureaukрати er den anden. Igen er der to problemer i Klausens fremstilling. For er det rigtigt formuleret, når han skriver, at „oven i bureaukratiet udvikles ofte i en offentlig sammenhæng fagbureaukratier“? Og går det igen an at koble Mintzbergs strukturteori sammen med kulturteori?

Bogens anden del hedder „Eksempler“. Den består af tre kapitler, som handler om etik, legitimitet, og den såkaldte New Public Management. Det er ikke helt klart, hvilken placering de tre „eksempler“ har i fremstillingen. Men ideen kunne være at illustrere, hvorledes Klausens normative vektorer trækker offentlige organisationer og offentlige ledere i forskellige retninger. Tankegangen skulle i så fald være, at mens civilsamfundet tilskynder/tvinger lederne til at klargøre det etiske grundlag, hvorpå de disponerer, så skulle „New Public Management“ tilskynde/tvinge dem til at handle på markedsøkonomiske præmisser. Hvis der skulle være sammenhæng i tingene, kunne statsvektoren, som den kaldes, endelig ses som en institutionaliseret tilskyndelse/fremtvængelse af en formelt legitimeret adfærd blandt offentlige ledere. Men denne læsning rimer hverken med fremstillingen af vektorproblematikken eller med indholdet af de tre eksempelkapitler.

Således er etikkapitlet formet som en præsentation af forskellige måder, hvorpå værdiproblematikken presser sig på i politik, administration, velfærdsstat og erhvervsliv. Der berettes om modernisme og postmodernisme. Om oplysningsfilosofi, kristendom og protestantisk arbejdsmoral, om forvaltningsetik, diskursetik og den frie forsknings selvkontrollerende faglige etik. Der tales også om „værdiledelse“, hvor civilsamfundsvektoren bringes direkte ind i ledelsesprocessen og

strategiudviklingen (værdiorienteret strategi). Men hvis etik-kapitlet skulle være et *eksempel* på, hvorledes de tre vektorperspektiver får konsekvenser for den videre analyse, er det en pauver perspektivering. De tre sider om etiske regnskaber løser ikke problemet.

Legitimitetskapitlet hensætter på tilsvarende måde læseren i tvivl om forfatterens præcise ræsonnement. Kapitlets påberåbelse af Weber kunne tale for anmelderens tolkning af et muligt samspil mellem statsvektoren og legitimitetsdiskussionen. Men i stedet præsenteres i rask tempo en række alternative og konkurrerende legitimitetsgivende kriterier (demokrati, effektivitet, lighed/retfærdighed, autonomi, kvalitet, integritet), hvorpå Klausen igen trækker Weber frem for at slutte af med en diskussion af legitimitet som styringsredskab over for medarbejderne og legitimitet som imageskabende PR-strategi.

Emnet for bogens tredje del (og sidste kapitel) er teorihistorie. Udgangspunktet er, at historien er vigtig, og det slås i forlængelse heraf fast, at „teorier må være sammenhængende - ikke sammenstyknin-ger af usammenhængende dele.“ Begge dele er så rigtige, at de ikke alene rammer „nogle af de moderigtige samle-koncepter som Service Management, Total Quality Management og New Public Management“, men forfatteren selv. For som det allerede er fremgået, fungerer bogen hverken som teoretisk bidrag eller som teorioversigt, fordi sammenhængen er uklar og usikker, og fordi forfatterens egen formidling (forståelse?) af de nye og gamle teorier, som han tager op til diskussion, lader ganske meget tilbage at ønske.

Men Klausen har også et kritisk sigte med sin bog. Han stiller sig på den offentlige sektors og de offentligt ansattes

side i et opgør med dens kritikere, specielt de af dem, som med udgangspunkt i et markedsparadigme søger at identificere de statssvigt, som inden for den offentlige sektor paralleliserer de markedssvigt, der forekommer på netop markedet. Det er igen en prisværdig ambition. For kan samfundsforskningen gøre demokratiet en bedre tjeneste end at stille op til en teoretisk og forskningsbaseret debat om det bestående og dets alternativer, der kan prikke hul på de alt for simple forestillinger, som alt for let for lov til at dominere? Men også på dette punkt kommer Klausen til kort. Det skyldes, at han ikke har styr på hverken sin egen eller andres teori, men det skyldes også, at han fundamentalt set mangler modet til at sætte et synspunkt til kritisk debat. Derfor er hans synspunkter løst og uklart formulerede, og de er konstant garderet af den slags forbehold, som tømmer dem for substantielt indhold. Sjældent kan man læse så mange „f.eks.“, „bl.a.“, „på en vis måde“ og „på sin vis.“ Da det ikke altid rækker, stables de hyppigt oven på hinanden.

Bogens tredje sigte er at være lærebog. Målgruppen er de nye, ja, undskyld, jeg påpeger det, moderigtige uddannelser, der kan give kommuneassistenter, bogholdere, skolelærere, sygeplejersker og andre tillægstitlen MPA eller MPM. Jeg er bange for, at Klausen går fejl af målgruppen. Det skal ikke forstås sådan, at de ikke kan lide hans budskab. Tværtimod taler alt for, at han uden de store markedsundersøgelser har pejlet sig ind på, hvad målgruppen gerne vil høre, og at de studerende derfor vil nikke anerkendende om end lettere forvirrede. For der er andre problemer med bogen som lærebog. For det første vil de studerende have svært ved at blive kloge på, hvad Klausens præcise budskab er. Det følger af hans man-

gelfulde præsentation af såvel teorien som de såkaldte eksempler. Det vil kunne begrunde mange eksamensklager, hvis studerende nogensinde skal eksamineres med udgangspunkt i Klausens bog. For det andet er bogen øjensynligt blevet til i et utroligt hastværk. Det kan forklare den sløse fremstilling, men det kan ikke begrunde, at forlaget har ladet den passere uden synlig redaktionel indsats, og uden at der er læst korrektur. Et godt råd til Klausens institut er derfor, at man forærer ham en automatisk stavekontrol.

Jørgen Grønnegård Christensen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

---

Johan Galtung, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Devolment and Civilization*, London: Sage, 1996, 180 s., GBP 13.95.

Fredsvisioner for det 21. århundrede har Johan Galtung kaldt introduktionen til sin seneste bog. Her opstiller han otte forskellige typer fredspolitik: Fredspolitik kan sigte på at opnå negativ fred eller positiv fred. Den politik man forfølger kan opdeles i fire dimensioner: En politisk, en militær, en økonomisk og en kulturel. Kombinationen af disse to dimensioner giver otte eksempler. En politisk strategi der sigter mod negativ fred vil gå på at skabe en gennemgribende demokratisering af stater. Gennem introduktion af elementer af direkte demokrati og decentralisering, og med stor vægt på menneskerettigheder skal en situation opbygges uden vold. En strategi, der sigter mod positiv fred, skal bygge på demokratisering af FN, afskaffe vetoen og opbygge en serie af globale konføderationer.