

følgegruppens eksistens ikke lagt hindringer for at behandle de emner, der gennem tider har haft betydning for DONG.

Det er sjældent fair at kritisere en bog for, hvad forfatteren alternativt kunne have gjort. Det skal alligevel gøres ved at pege på to begrænsninger ved den valgte form. Den kronologiske fremstilling har sine fortrin, og inden for kapitlerne er tematiseringen god. Ønsket om at tegne et meget omfattende billede af DONG's aktiviteter og organisation i en kronologisk fremstilling medfører imidlertid, at man ikke kommer rigtig til bunds i de mere generelle problemstillinger, selv om Rüdiger undervejs trækker nogle tråde til forudgående afsnit. Eksempelvis kunne en nærmere analyse af SV-regeringen og af det alternative energipolitiske flertals samlede indflydelse på området have været interessant. Den anden begrænsning er fraværet af teoretisk refleksion over stoffet, som kunne ønskes ud fra en samfundsvidenskabelig vinkel. Implementeringsteori, teorier om forholdet mellem politikere og embedsmænd, modeller for organisering af statslig virksomhed mv. kunne med fordel have været direkte integreret i fremstillingen. Eksempelvis kunne en mere generel drøftelse af koncessionsvilkår og selskabsmodeller have bidraget til at tydeliggøre aktørenes adfærd i spørgsmålet om olieindvinding.

Men der er i stor udstrækning tale om at vælge én blandt flere mulige fremstillingsformer. Og de kritiske bemærkninger skal ikke bortlede fra det forhold, at bogen er absolut anbefalelsesværdig og i øvrigt meget læsbar.

Niels Chr. Sidenius  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Per Lægveid og Ove K. Pedersen (red.), *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999, 402 s., kr. 425,00.

Med denne antologi foreligger den tredje bog fra det fællesnordiske forvaltningsprojekt. Denne gang er temaet administrative og organisatoriske forandringer og reformer i den centrale statsforvaltning. Bogen er bygget op omkring tre typer af analyser. Der er først en historisk analyse af de lange træk i centralforvaltningens udvikling i de tre skandinaviske lande, dernæst en analyse af forvaltningspolitikken i de 20 år fra midten af 1970'erne til midten af 1990'erne. Endelig præsenteres tre casestudier af administrative forandringer eller bestræbelser på forandringer i hvert af landene. Det drejer sig om indførelse af kontraktstyring i forhold til styrelses- og institutionsniveauet i Danmark, bestræbelserne på at reorganisere det norske politis administrative og ledelsesmæssige struktur samt endelig nedlæggelsen af den svenske *Skolöverstyrelsen* og dens erstatning med *Skolverket*.

Analyserne sættes ind i en fælles analytisk ramme gennem indlednings- og afslutningskapitlerne. Forfatterne (bogens redaktører) betoner det komparative sigte med klar bevidsthed om de fordele og udfordringer, som et sådant *most similar systems* design giver. Teoretisk forankrer de analyserne i, hvad de betegner som en bred institutionel tilnærmelse til studiet af den offentlige sektors organisering og virkemåde forankret i statskundskab og sociologi. Det præciseres til dels gennem henvisningerne til Brunsson, March og Olsen, men det fremgår af sammenhængen, at det brede perspektiv er mere åbent end som så. Der er plads for bevidste stra-

følgegruppens eksistens ikke lagt hindringer for at behandle de emner, der gennem tider har haft betydning for DONG.

Det er sjældent fair at kritisere en bog for, hvad forfatteren alternativt kunne have gjort. Det skal alligevel gøres ved at pege på to begrænsninger ved den valgte form. Den kronologiske fremstilling har sine fortrin, og inden for kapitlerne er tematiseringen god. Ønsket om at tegne et meget omfattende billede af DONG's aktiviteter og organisation i en kronologisk fremstilling medfører imidlertid, at man ikke kommer rigtig til bunds i de mere generelle problemstillinger, selv om Rüdiger undervejs trækker nogle tråde til forudgående afsnit. Eksempelvis kunne en nærmere analyse af SV-regeringen og af det alternative energipolitiske flertals samlede indflydelse på området have været interessant. Den anden begrænsning er fraværet af teoretisk refleksion over stoffet, som kunne ønskes ud fra en samfundsvidenskabelig vinkel. Implementeringsteori, teorier om forholdet mellem politikere og embedsmænd, modeller for organisering af statslig virksomhed mv. kunne med fordel have været direkte integreret i fremstillingen. Eksempelvis kunne en mere generel drøftelse af koncessionsvilkår og selskabsmodeller have bidraget til at tydeliggøre aktørenes adfærd i spørgsmålet om olieindvinding.

Men der er i stor udstrækning tale om at vælge én blandt flere mulige fremstillingsformer. Og de kritiske bemærkninger skal ikke bortlede fra det forhold, at bogen er absolut anbefalelsesværdig og i øvrigt meget læsbar.

Niels Chr. Sidenius  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Per Lægveid og Ove K. Pedersen (red.), *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999, 402 s., kr. 425,00.

Med denne antologi foreligger den tredje bog fra det fællesnordiske forvaltningsprojekt. Denne gang er temaet administrative og organisatoriske forandringer og reformer i den centrale statsforvaltning. Bogen er bygget op omkring tre typer af analyser. Der er først en historisk analyse af de lange træk i centralforvaltningens udvikling i de tre skandinaviske lande, dernæst en analyse af forvaltningspolitikken i de 20 år fra midten af 1970'erne til midten af 1990'erne. Endelig præsenteres tre casestudier af administrative forandringer eller bestræbelser på forandringer i hvert af landene. Det drejer sig om indførelse af kontraktstyring i forhold til styrelses- og institutionsniveauet i Danmark, bestræbelserne på at reorganisere det norske politis administrative og ledelsesmæssige struktur samt endelig nedlæggelsen af den svenske *Skolöverstyrelsen* og dens erstatning med *Skolverket*.

Analyserne sættes ind i en fælles analytisk ramme gennem indlednings- og afslutningskapitlerne. Forfatterne (bogens redaktører) betoner det komparative sigte med klar bevidsthed om de fordele og udfordringer, som et sådant *most similar systems* design giver. Teoretisk forankrer de analyserne i, hvad de betegner som en bred institutionel tilnærmelse til studiet af den offentlige sektors organisering og virkemåde forankret i statskundskab og sociologi. Det præciseres til dels gennem henvisningerne til Brunsson, March og Olsen, men det fremgår af sammenhængen, at det brede perspektiv er mere åbent end som så. Der er plads for bevidste stra-

tegie, synoptisk såvel som aktørrationalitet, hvilket giver plads til striber af analytiske spørgsmål om betydningen af den historiske arv, diffusion af modeller og erfaringer, om samspillet mellem generel forvaltningspolitik og konkrete forandringstiltag samt om politikeres, embedsmænds og organisationers strategiske ageren for at sikre bestemte interesser, sådan som de hver for sig formulerer dem i givne situationer.

Det brede analytiske perspektiv giver ikke mange holdepunkter for den empiriske analyse. Men manglen opvejes til dels af både en rimelig klar struktur for bogens tre hovedblokke og af den klarhed, som præger problemstillingen for flere af bogens enkeltbidrag. Problemerne viser sig snarere, når de to forfattere i både bogens første og sidste kapitel forsøger at drage generelle slutninger med hensyn til de mønstre, som adskiller de tre lande fra hinanden. Lad gå med sondringen mellem en øst- og vestnordisk forvaltningsmodel, men sondringen mellem norsk såkaldt sektormonisme og dansk såkaldt forhandlet monisme er en kilde til betydelig uklarhed.

Forfatterne til de tre kapitler om den historiske arv (Rune Premfors, Hanne Foss Hansen, Tom Christensen og Paul G. Roness) indlægger sig betydelig fortjeneste. Deres kapitler er bygget op på en stram og ganske ensartet måde, som inviterer til tværgående sammenligninger mellem de tre lande. De formår på forholdsvis beskeden plads at præsentere oversigtlige analyser af de lange træk i de tre skandinaviske landes forvaltnings-tradition. Det leder på flere måder til interessante resultater. For det første understreges det, hvilket giver støtte til Ertmans og Silbermans analyser af andre lande, at det moderne meritbureaukratis historiske rødder går ganske langt tilbage. Dermed

er der endnu en gang skabt empirisk begrundet tvivl om grundlaget for og holdbarheden af Max Webers teser om den bureaukratiske forvaltnings oprindelse og udvikling. For det andet understreges, hvordan forskelle i historiske udgangspunkter har skabt forskellige historiske udviklingsmønstre, som den dag i dag har konsekvenser for forvaltningens indretning og virkemåde. For det tredje vises det ganske overbevisende, hvordan disse forskelle har stillet politikerne i og uden for de til enhver tid siddende regeringer over for forskellige udfordringer, når de forsøgte at gøre forvaltningen og embedsapparatet til genstand for politisk og med tiden demokratisk kontrol. I denne sammenhæng er de svenske lægmandsstyrelser et interessant fænomen.

De tre historiske bidrag er også interessante på en anden måde. Et af bogens overordnede mål er at belyse samspillet mellem forvaltningspolitik og forvaltningsudvikling. Hanne Foss Hansen redegør her med fuld ret for, hvordan man siden 1970'erne i Danmark har opgivet forestillingen om at formulere en fælles organisationsmodel for dansk centraladministration, samt for hvordan organisationsændringerne i praksis har været skræddersyet til de enkelte ministerier. Det vises også, i det mindste implicit, hvordan det samme gjaldt i de to andre lande, og hvordan det manglende gennemslag for 1960'ernes og 1970'ernes generelle organisationsmodeller ikke var udtryk for, at de enkelte ministerier stod stille.

Bogens tredje del består som nævnt af tre casestudier. Også her lægges interessante resultater frem. Der er særlig grund til at fremhæve Paul Roness' veldokumenterede og grundige analyse af årtiers overvejelser og forhandlinger om indretningen af norsk politis organisation. Ho-

vedproblemet har stedse været, om den traditionelle forankring af politiledelsen i Justitsministeriets departement skulle erstattes af en direktoratsløsning, hvor ledelsen blev henlagt til et direktorat med en betydelig grad af selvstændighed. Bogens relativt åbne teoretiske perspektiv kommer her for alvor til sin ret. For det vises, hvordan overvejelserne har været forankret i dybtgående interesseforskelle, men også i forskellige tankemodeller. Det vises også, hvordan analyser ikke bare er brugt som redskaber for strategisk agerende aktører, men også hvordan de har tilført overvejelserne nye synsvinkler. Endelig vises det, hvordan de politiske aktører ikke bare har haft forskellige præferencer, men også hvordan de samme aktører har skiftet præferencer med ganske korte mellemrum, hvad der på ny har aktualiseret spørgsmålet om, hvordan politiets organisation skulle indrettes.

De to andre casestudier har også betydelige kvaliteter. Eva Haldéns analyse af den centrale svenske skoleforvaltning er overordentligt veloplagt. På den ene side vises, hvordan en målbevidst minister (daværende undervisningsminister Göran Persson) har gode muligheder for at blande kortene på en måde, der giver ham stor indflydelse på reorganiseringsforløbet; på den anden side vises også, hvordan den radikale omlægning og reduktion af den centrale skoleadministration efter nogle år fører til et pres i retning af en ny kapacitetsopbygning på centralt niveau. Det ligner den rebureaukratiseringsproces, som Warwick iagttog i sin klassiske analyse af State Department. Samtidig vises det også, hvordan Perssons radikale og centralt styrede forandringsstrategi var baseret på, at han handlede reorganiseringen af med embedsmandskorpset. Der var nok tabere i forløbet, men der var ingen tabere, som ikke modtog en rundhånd-

et kompensation fra den entreprenante reformator. Dermed kan der også stilles spørgsmålstegn ved, om den rationelle, topstyrede forandringsstrategi er så specielt svensk, som bogen antyder.

Det danske casestudie om eksperimenterne med kontraktstyring rummer også væsentlige iagttagelser. Det gælder ikke mindst understregningen af, hvordan kontrakterne synes at være et tvivlsomt instrument for politisk og departemental styring. Erfaringen er nemlig indtil nu, at kontrakternes indhold i betydeligt omfang bestemmes af institutioner og styrelser, hvad der forklares med manglende departemental kapacitet og dermed implicit med en indbygget informationsasymmetri. Forfatterne kunne imidlertid godt have været gået videre og spurgt, om det indebærer en svækkelse af den politiske styring, eller om det blot medfører, at kontrakterne med deres aktuelle, som regel løse udformning ikke indebærer nogen ændring overhovedet. Samtidig havde det været interessant, om forfatterne havde sondret mellem kontrakternes forsøg på at regulere policy og policy-output og deres forsøg på at indføre en mere effektiv ressourcestyring, der kobler input og output.

Bogens anden del består af tre kvantitative analyser af de seneste årtiers forvaltningsudvikling. Perioden er for Sverige og Norge hele efterkrigstiden, men derimod ganske uklar for Danmark. Analyserne rummer de samme perspektiver og problemer, som i sin tid karakteriserede Andrew Dunsires og Christopher Hoods forsøg på at lancere en bureauimetrisk metode. Den forudsætter for det første en klar bevidsthed om metodens begrænsninger og om datas kvalitet og fortolkningsmuligheder. Den forudsætter givetvis også et indgående kendskab til det enkelte lands offentlige sektor og admi-

nistrative organisation samt en solid aktuel og historisk viden. Det skal ikke udelukkes, at anmelderens relativt begrænsede kendskab til norsk og svensk forvaltning og politik har tilladt en alt for liberal udvidelse af tolerancen, når det gælder vurderingen af Vidar Rollands og Rune Premfors' analyser af Norge og Sverige. Det forekommer imidlertid, at de med deres bureauetriske data og metode har været i stand til at tegne ganske præcise mønstre af nogle overordnede udviklingstræk i de landes centrale administrationer.

Det samme gælder ikke Ove K. Pedersens, Dorthe Pedersens og Anders Esmarks kapitel om Danmark. Anmelderen fristes her til at følge i salig Hans Brix' fodspor. Denne summariske dom hviler på følgende præmisser:

- Datagrundlaget er ikke klart. Ministeriernes Telefonbog er en utroligt upræcis kilde, da ministeriernes afgrænsning af, hvad de tager med, varierer stærkt.
- Der er mærkværdigheder i afgrænsningen. Kapitlet beskæftiger sig angiveligt med den centrale forvaltning, men alle, hvad det så end er, uddannelsesinstitutioner indgår i analysen.
- Kapitlet lider under alvorlige fejl. Overførslen af folkeskolelærerne til kommunalt regi indebærer ikke en overførsel af lærerne fra statslig til kommunal ansættelse. Tolkningen af udviklingen i statens personaleforbrug hviler derfor på et galt grundlag.
- Analysen af ressortomlægninger er stærkt fejlbehæftet. Det drejer sig ikke kun om detaljer, der i den store sammenhæng er underordnede. Således overses fuldstændigt, hvordan Justitsministeriet i 1993 blev reduceret til et rent retspolitisk ministerium. Færdselssikkerheden, udlændingene og brand- og beredskabsom-

rådet blev overført til henholdsvis Trafikministeriet og Indenrigsministeriet.

- Samtidig er både her og i andre sammenhænge grundlaget for sondringen mellem organisatorisk stabilitet og forandring i bedste fald uklart.
- Kapitlets hovedtese er velsagtens påstanden om, at Finansministeriet har overtaget rollen som forvaltningspolitikens koordinator, og at det fungerer som bureaukratisk mastermind for de forandringer, som forfatterne mener at kunne iagttage. Såvel det præcise ræsonnement som den empiriske dækning for denne påstand er uklart.

Videnskabelige antologier er en vanskelig genre. Det er en stor udfordring for redaktørerne. De skal sikre, at bidragsyderne leverer til aftalt tid og i aftalt omfang. De skal ideelt også sikre, at der etableres en tematisk og analytisk sammenhæng mellem de enkelte bidrag, og endelig må de skele til kvaliteten. Denne opgave er løst generelt godt i denne bog. Der er med én alvorlig undtagelse leveret bidrag af god til endog høj kvalitet. Det er samtidig analyser, som ofte bringer ny viden for dagen, viden som andre med sikkerhed vil støtte sig til i fremtiden, og som både kan danne baggrund for og inspirere til videregående analyser, hvor de nordiske landes forvaltninger gøres til genstand for komparativ analyse.

Jørgen Grønnegård Christensen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press, 1998, 514 s., £ 14.95.