

nerelt, men nogen særligt præcise tanker om velfærdsstatens nærmere udformning synes der ikke at have været tale om.

Der argumenteres så fra Klaus Petersens side med, at velfærdsstatsprojektet var pragmatisk med hensyn til midlerne, men problemet er, at det er svært at se, hvilken betydning debatten først i 1950'erne egentlig har haft for den senere udvikling. Analyserne af de konkrete beslutningsforløb, for eksempel omkring folkepensionsreformen i 1956, viser således, ligesom Jacob Christensens analyser, at parti- og vælgertaktiske hensyn har spillet en stor rolle. Den danske velfærdsstat kunne have fået en væsentlig anden udformning, end den faktisk har fået, og stadig have været fuldt forenelig med de ideer om samfundsudviklingen, som blev diskuteret af de socialdemokratiske nationaløkonomer. Det er med andre ord svært at se, at bogens tese for alvor er falsificerbar.

Forfatterens argumentation havde i den forbindelse nok stået stærkere, hvis bogen havde indeholdt nogle mere principielle overvejelser om samspillet mellem politiske visioner og de konkrete politiske beslutningsprocesser. I den forbindelse er bogens indledende teorikapitel ikke til den store hjælp. Man kan langt hen ad vejen læse resten af bogen uden at læse dette kapitel. Her havde det været ønskeligt, hvis ideen om et socialdemokratisk projekt blandt andet var diskuteret mere systematisk i forhold til andre teorier om velfærdsstatsudvikling. Hos Walter Korpi og Gösta Esping-Andersen findes således delvist den samme argumentation. En sådan diskussion kunne måske også have tvunget forfatteren ud i overvejelser om, hvordan tesen om et socialdemokratisk projekt kunne gøres falsificerbar.

På trods af disse mere kritiske bemærkninger kan Klaus Petersens bog dog ab-

solut anbefales. Den giver en glimrende oversigt over perioden, og tesen er interessant, selv om skeptikere nok ikke bliver helt overbeviste om, at den danske velfærdsstat kan kaldes et socialdemokratisk projekt.

Den danske velfærdsstats historie er – uden på nogen måde at forklejnede to bøger – fortsat kun delvist udforsket, men begge bøger yder på hver deres måde et interessant bidrag og vil være svære at komme udenom for dem, der kaster sig over emnet i fremtiden.

Christoffer Green-Pedersen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Mogens Rüdiger, *DONG og energien*, København: Handelshøjskolens Forlag, 1998, 395 s., kr. 297,00.

En analyse af dansk energipolitik kommer ikke uden om Dansk Olie og Naturgas A/S, hvad enten energipolitik fortolkes snævert eller bredt. I dag er DONG's vægt i dansk energiforsyning en banal kendsgerning, der kan friste til at overse selskabets korte levetid og dets i en række spørgsmål alt andet end lette gang i energipolitikken. En bog, der belyser DONG og dermed sider af dansk energipolitik, skal derfor hilses velkommen. Rammen for bogens tilblivelse fortjener en indledende bemærkning. Op til DONG's 25-års-dag i 1997 henvendte selskabet sig til forfatteren med henblik på at få udarbejdet en beretning over selskabets udvikling og rolle i udformningen af dansk energipolitik. Praktisk er arbejdet foregået ved, at selskabet har betalt for et frikøb af forfatteren samt givet fri adgang til dets arkiv. Hertil blev der nedsat en følge-

nerelt, men nogen særligt præcise tanker om velfærdsstatens nærmere udformning synes der ikke at have været tale om.

Der argumenteres så fra Klaus Petersens side med, at velfærdsstatsprojektet var pragmatisk med hensyn til midlerne, men problemet er, at det er svært at se, hvilken betydning debatten først i 1950'erne egentlig har haft for den senere udvikling. Analyserne af de konkrete beslutningsforløb, for eksempel omkring folkepensionsreformen i 1956, viser således, ligesom Jacob Christensens analyser, at parti- og vælgertaktiske hensyn har spillet en stor rolle. Den danske velfærdsstat kunne have fået en væsentlig anden udformning, end den faktisk har fået, og stadig have været fuldt forenelig med de ideer om samfundsudviklingen, som blev diskuteret af de socialdemokratiske nationaløkonomer. Det er med andre ord svært at se, at bogens tese for alvor er falsificerbar.

Forfatterens argumentation havde i den forbindelse nok stået stærkere, hvis bogen havde indeholdt nogle mere principielle overvejelser om samspillet mellem politiske visioner og de konkrete politiske beslutningsprocesser. I den forbindelse er bogens indledende teorikapitel ikke til den store hjælp. Man kan langt hen ad vejen læse resten af bogen uden at læse dette kapitel. Her havde det været ønskeligt, hvis ideen om et socialdemokratisk projekt blandt andet var diskuteret mere systematisk i forhold til andre teorier om velfærdsstatsudvikling. Hos Walter Korpi og Gösta Esping-Andersen findes således delvist den samme argumentation. En sådan diskussion kunne måske også have tvunget forfatteren ud i overvejelser om, hvordan tesen om et socialdemokratisk projekt kunne gøres falsificerbar.

På trods af disse mere kritiske bemærkninger kan Klaus Petersens bog dog ab-

solut anbefales. Den giver en glimrende oversigt over perioden, og tesen er interessant, selv om skeptikere nok ikke bliver helt overbeviste om, at den danske velfærdsstat kan kaldes et socialdemokratisk projekt.

Den danske velfærdsstats historie er – uden på nogen måde at forklejnede to bøger – fortsat kun delvist udforsket, men begge bøger yder på hver deres måde et interessant bidrag og vil være svære at komme udenom for dem, der kaster sig over emnet i fremtiden.

Christoffer Green-Pedersen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Mogens Rüdiger, *DONG og energien*, København: Handelshøjskolens Forlag, 1998, 395 s., kr. 297,00.

En analyse af dansk energipolitik kommer ikke uden om Dansk Olie og Naturgas A/S, hvad enten energipolitik fortolkes snævert eller bredt. I dag er DONG's vægt i dansk energiforsyning en banal kendsgerning, der kan friste til at overse selskabets korte levetid og dets i en række spørgsmål alt andet end lette gang i energipolitikken. En bog, der belyser DONG og dermed sider af dansk energipolitik, skal derfor hilses velkommen. Rammen for bogens tilblivelse fortjener en indledende bemærkning. Op til DONG's 25-års-dag i 1997 henvendte selskabet sig til forfatteren med henblik på at få udarbejdet en beretning over selskabets udvikling og rolle i udformningen af dansk energipolitik. Praktisk er arbejdet foregået ved, at selskabet har betalt for et frikøb af forfatteren samt givet fri adgang til dets arkiv. Hertil blev der nedsat en følge-

gruppe, der primært skulle behandle mulige principielle spørgsmål vedrørende balancen mellem selskabets forretningsmæssige interesser og forskningsfriheden; gruppen har herudover løbende kommenteret manuskriptet. Konstruktionen er speciel, men vel ikke uforståelig i betragtning af DONG's status som et statsejet aktieselskab og beretningens inddragelse af nutidige forhold. Jeg vil afslutningsvis vende tilbage til denne problematik.

Bogen er traditionelt kronologisk disponeret. Det første kapitel om tilblivelsen af Dansk Naturgas fører historien tilbage til midten af 1930'erne, hvor grundlaget for billedet af danskerne som de „hvide arabere“ blev skabt; forskellen var blot, at de arabiske lande ofte blev tvunget til at sælge koncessioner billigt til vestlige firmaer, mens Danmark handlede frivilligt. Det gentog sig så i 1962 med koncessionen til A.P. Møller. Mere relevant for forståelsen af organisationsdannelsen er aktiviteten i centraladministrationen efter krigen i Mellemosten i juni 1967, fordi det igangsatte udvalgsarbejde peger direkte frem mod dannelsen af det statslige beredskab, som Dansk Naturgas blev et udslag af. Fremstillingen vidner om den almindelige mangel på politisk interesse for energispørgsmålet og for de betydelige usikkerheder og vel også tilfældigheder, der måtte præge denne startfase. Samtidig fremstår embedsmændene som i stand til at handle proaktivt (og ressortudbyggende) ved at tage energipolitisk relevante initiativer.

Den anden periode er på det generelle plan især vigtig, fordi dansk energipolitik begynder at tage form; det manifesteres i redegørelser i 1974 og specielt i 1976. Omdannelsen af DNG til DONG i december 1973 åbner for statslig import af olie, men af politiske grunde kan man ikke på dette tidspunkt handle direkte med arabi-

ske statslige olieselskaber, der er ude på at svække de vestlige oliefirmaers position. For DONG er de vigtigste begivenheder Handelsministeriets oprustning til forhandlinger med A.P. Møller, der munder ud i en aftale i 1976. Aftalen har betydning, fordi den sikrer DONG en rolle i et fremtidigt gasforsyningssystem, og fordi den åbner for en olierørledning fra fundene i Nordsøen til Jylland. Aftalen bliver en væsentlig trædesten for de afgørende beslutninger i den tredje periode.

Denne periode fra 1978 til 1983 er indiskutabelt den mest afgørende og politisk turbulente periode i DONG's første 25 år. Begivenhederne strukturerer med stor selvfølgelighed fremstillingen. Grundlaget for det naturgasprojekt, der indgik i energiplanen fra 1976, etableres med gasaftalen mellem DUC og DONG og med varmforsyningsloven, der ind sætter aktører og procedurer i de nødvendige planlægningsprocesser i kommuner og amter. Beslutningerne tages langt fra i harmoni mellem DONG og regeringen. Begge beslutninger sker i 1979, med Venstres handelsminister Arne Christiansen som central figur. Om end SV-regeringen blot var en politisk parentes, skal dens betydning for denne del af energipolitikken ikke undervurderes: dels på grund af Venstres accept af gasprojektet mod at Storebæltsbroen (for sidste gang) blev lagt i posen, dels på grund af kommunernes markante placering i varmforsyningen og den decentrale opbygning af distributionen af naturgassen.

Også med hensyn til handel med og efterforskning af olie er perioden politisk interessant, og vi ser et gennemgående træk i perioden: DONG's ambitioner med hensyn til aktivitet og frihed er større end regeringens ambitioner – vi har med andre ord at gøre med forskellige opfattelser af rollen som *aktieselskab* og *stats-*

ligt aktieselskab – og samtidig spiller DONG sammen med eller støttes af det alternative flertal i Folketingets Enerkipolitiske Udvalg. Under etableringen af naturgasnettet består DONG's klemme i bindingen til naturgasaftalen med DUC, blandt andet om omfanget af den gas, DONG skal aftage på bestemte tidspunkter, og de regionale naturgasselskabers egne interesser og kommunernes ansvar for varmeplanlægningen. Specielt det meget ambitiøse Naturgas Syd, der i de første år reelt har DONG som økonomisk sikkerhedsnet, skaber problemer for DONG's egen, optimale aktivitet.

Kapitlet afsluttes med det endelige opgør mellem regeringen og DONG. Regeringen og især energiminister Knud Enggaard lider nederlag, fordi den ikke kan etablere en stram styring af DONG, idet det alternative energipolitiske flertal vil give selskabet videre rammer som et kommercielt selskab. Løsningen i form af et politisk udpeget repræsentantskab etablerer dog højst et flimrende ansvar, hvilket kunne skabe videre muligheder for DONG i forhold til energiministeren. På den anden side skaffer denne sig som eneaktionær en helt ny bestyrelse. I dag – 16 år senere – er det i øvrigt interessant at bemærke, at der allerede dengang var overvejelser om at etablere et Naturgasselskabet Danmark I/S, der skulle kunne lave en mere sammenhængende planlægning, forbedre projektets økonomi og herunder øge den kommunale ansvarlighed for projektet. Under indtryk af det kommende indre energimarked synes mulighederne for en organisatorisk ændring bedre end i 1983.

Kan man acceptere adjektivet „udramatisk“ om begivenheder som oliepriskrisen i 1986, DONG's kontroverser med Naturgas Syd om førstnævntes økonomiske ansvar for sidstnævntes mangfoldige

og problematiske aktiviteter, det alternative energipolitiske flertals dominans over energiministeren, overvejelserne om privatisering, EU's liberaliseringsdirektiv og DONG's udenlandske aktiviteter – så kan tiden efter 1983 med rette betegnes som udramatisk. Forfatteren taler om konsolidering (1984-1993) og fremgang (1993-1998), og fremstillingen er præget af fraværet af enkelte meget store sager, der kunne sætte DONG's eksistens på spil eller skabe betydelig politisk turbulens. Ændringen fra tiden omkring 1980 skyldes dels, at DONG har bevæget sig ind i en driftsfase – selv om der var blæst om deltagelsen i olieeftersforskningen – og dels, at de politiske partier i takt med opbygningen af gasnettet har accepteret det som et vigtigt led i Danmarks energiforsyning. Samtidig har DONG's permanente ønske om større kommerciel frihed i midten af 1980'erne fået rygvind i takt med overvejelserne om privatisering af tidligere traditionelt organiseret statsvirksomhed. Endelig må udskiftningen af den øverste ledelse i 1983 tillægges betydning for den større politiske ro om DONG.

Mogens Rüdigers bog om DONG's første 25 år vil blive en uundværlig kilde til at beskrive en meget væsentlig del af dansk energipolitik. Informationsværdien er høj, og noter og litteraturliste giver en vis mulighed for at foretage mere detaljerede studier. Man kunne have ønsket en mere problematiserende eller direkte kritisk analyse af DONG's aktiviteter på de forskellige områder, herunder af DONG's bevæggrunde til at handle, som selskabet har gjort – i forhold til markedsområder, andre energiaktører og politikere. Men fremstillingen indeholder en del materiale til at gå videre med sådanne spørgsmål, og så vidt det kan ses, har bogens karakter af et jubilæumsskrift og

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 Læg Reid 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-