

teori, der anvendes, er tilstrækkeligt enkel og klar til, at der kan nås til ganske meningsfulde og klare konklusioner. De drejer sig om, at danske organisationers politiske indflydelse aktuelt påvirkes af en række samtidige forandringer af den politiske proces. Alt i alt står ministre og embedsmænd således samlet set friere i valget af løsningsmodeller end før.

I forlængelse af den foregående artikel giver Niels Christian Sidenius en status over danske interesseorganisationer og Europa. Temaet er især belyst med en spørgeskemaundersøgelse fra 1993 om danske interesseorganisationers adfærd i forhold til EU-spørgsmål. Især arbejderorganisationer forholder sig til disse spørgsmål, mens funktionær- og arbejds-giverorganisationer er mere tilbageholdende, og alle andre organisationer udviser langt lavere aktivitet. Sidenius mener, at i hvert fald i EU spørgsmål er der tale om en art tilbagekomst af korporatismen på nationalt plan, og at noget tilsvarende er under fremvækst på EU niveau.

Hvor de foregående artikler er klassiske empiriske fremstillinger, arbejder Ove Kaj Pedersen mere principielt og litterært med sin problemstilling om interesseorganisationers indflydelse på efterkrigstidens danske parlamentariske styreform. Artiklen er skrevet inden for det forhandlingsøkonomiske paradigme og forholder sig stort set til det samme tema som Munk Christiansen. Artiklen er repræsentativ for sin teoribaggrund og dermed for dens svagheder. Begreber defineres ret frit, og empiri inddrages uden videre diskussion, ligesom alle former for empiri inddrages uden nærmere diskussion af deres status. Hovedkonklusionen strider dog ikke mod de andre artikler: Interesseorganisationerne er blevet integreret i den parlamentariske styreform, hvilket har tæmmet deres magt. Det er imidlertid

vanskeligt at følge med i, hvordan den konklusion er nået.

Samlet set er der – trods den nævnte kritik – tale om en ganske væsentlig bog. Den stiller nogle steder store krav til sine læsere, men alle med interesse i studier af interesseorganisationerne i dansk politik vil kunne finde artikler af interesse, fordi der på én gang gives nogle overblik og præsenteres forskellige teoretiske og metodiske tilgange.

Johannes Michelsen
Institut for Politisk Analyse
Syddansk Universitet – Esbjerg.

Hans Henrik H. Østergård, *At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998*, København: Finansministeriet, 1998, 414 s., kr. 275,00.

At tjene og forme den nye tid er udgivet ved Finansministeriets 150 års fødselsdag i 1998. Bogen er skrevet af en insider gennem mange år – Finansstyrelsens direktør H.H.H. Østergård, den første scient. pol. i Finansministeriet. Med den baggrund har forfatteren konstrueret Finansministeriets historie med finansloven og budget- og bevillingssystemet som rød tråd (p.10) ved at forene to perspektiver, et institutionelt og et aktørorienteret. På den ene side forstås Finansministeriets historie som den institutionelle tilpasning til udviklingen i det offentlige rolle i samfundsøkonomien, på den anden side som magtfulde aktørers livsværk.

Bogens udsigtspunkt er Finansministeriets vedvarende selvforståelse som „det sted i systemet, som er forpligtet på det samlede overblik og ansvarlighed“ for „statshusholdningen“ (p. 108) versus „parlamentarismens nådesekretariatstil-

teori, der anvendes, er tilstrækkeligt enkel og klar til, at der kan nås til ganske meningsfulde og klare konklusioner. De drejer sig om, at danske organisationers politiske indflydelse aktuelt påvirkes af en række samtidige forandringer af den politiske proces. Alt i alt står ministre og embedsmænd således samlet set friere i valget af løsningsmodeller end før.

I forlængelse af den foregående artikel giver Niels Christian Sidenius en status over danske interesseorganisationer og Europa. Temaet er især belyst med en spørgeskemaundersøgelse fra 1993 om danske interesseorganisationers adfærd i forhold til EU-spørgsmål. Især arbejderorganisationer forholder sig til disse spørgsmål, mens funktionær- og arbejds-giverorganisationer er mere tilbageholdende, og alle andre organisationer udviser langt lavere aktivitet. Sidenius mener, at i hvert fald i EU spørgsmål er der tale om en art tilbagekomst af korporatismen på nationalt plan, og at noget tilsvarende er under fremvækst på EU niveau.

Hvor de foregående artikler er klassiske empiriske fremstillinger, arbejder Ove Kaj Pedersen mere principielt og litterært med sin problemstilling om interesseorganisationers indflydelse på efterkrigstidens danske parlamentariske styreform. Artiklen er skrevet inden for det forhandlingsøkonomiske paradigme og forholder sig stort set til det samme tema som Munk Christiansen. Artiklen er repræsentativ for sin teoribaggrund og dermed for dens svagheder. Begreber defineres ret frit, og empiri inddrages uden videre diskussion, ligesom alle former for empiri inddrages uden nærmere diskussion af deres status. Hovedkonklusionen strider dog ikke mod de andre artikler: Interesseorganisationerne er blevet integreret i den parlamentariske styreform, hvilket har tæmmet deres magt. Det er imidlertid

vanskeligt at følge med i, hvordan den konklusion er nået.

Samlet set er der – trods den nævnte kritik – tale om en ganske væsentlig bog. Den stiller nogle steder store krav til sine læsere, men alle med interesse i studier af interesseorganisationerne i dansk politik vil kunne finde artikler af interesse, fordi der på én gang gives nogle overblik og præsenteres forskellige teoretiske og metodiske tilgange.

Johannes Michelsen
Institut for Politisk Analyse
Syddansk Universitet – Esbjerg.

Hans Henrik H. Østergård, *At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998*, København: Finansministeriet, 1998, 414 s., kr. 275,00.

At tjene og forme den nye tid er udgivet ved Finansministeriets 150 års fødselsdag i 1998. Bogen er skrevet af en insider gennem mange år – Finansstyrelsens direktør H.H.H. Østergård, den første scient. pol. i Finansministeriet. Med den baggrund har forfatteren konstrueret Finansministeriets historie med finansloven og budget- og bevillingssystemet som rød tråd (p.10) ved at forene to perspektiver, et institutionelt og et aktørorienteret. På den ene side forstås Finansministeriets historie som den institutionelle tilpasning til udviklingen i det offentlige rolle i samfundsøkonomien, på den anden side som magtfulde aktørers livsværk.

Bogens udsigtspunkt er Finansministeriets vedvarende selvforståelse som „det sted i systemet, som er forpligtet på det samlede overblik og ansvarlighed“ for „statshusholdningen“ (p. 108) versus „parlamentarismens nådesekretariatstil-

bøjeligheder" (p. 75) institutionaliseret, først, i Folketingets Finansudvalg, der af Edvard Brandes i 1920 karakteriseredes som „15 barmhjertige Samaritanere“. Fortolkningen af rollen som ansvarlig kasseimester og af instrumenterne til at udføre den har ændret sig i takt med den offentlige økonomis rolle og organisering.

Man etablerede først en direkte, centraliseret bevillingsstyring under Bramsnæs og Kofoed i 1924, hvor det blev praksis, at enhver ansøgning til Finansudvalget først skulle godkendes i Finansministeriet. Dermed var kontrollen med bevillinger knæsat, og ministeriets centrale magtposition cementeret. Efterhånden som velfærdsstaten udviklede sig og blev decentraliseret, blev kontrollen med enkeltbevillinger et utilstrækkeligt styringsredskab. Styringsambitionen rettede sig mod den samlede budgetramme og dens udvikling på længere sigt; planlægningsambitionerne voksede, symboliseret ved PP1 og PP2. Det blev ved ambitionerne, fordi perspektivplanerne var gennemsynet af en ekspansionstankegang, som ikke kunne realiseres organisatorisk og økonomisk, og som der ikke var politisk opbakning til. Perioden 1970-1980 sammenfattes under overskriften „Urotider“ (p. 267) og ses som en kriseperiode for organisationens selvforståelse og position.

Uroen bundede i en usamtidighed mellem paradigmer og institutioner. Det tidligere planparadigme var eroderet økonomisk og ideologisk, men det eksisterede fortsat i institutionens logik, således at der blev oprettet et planinformationsudvalg (PIF) efter PP2, karakteriseret som et „bureaukratisk monster“ (p. 286). Med PP3, „Al den planlægning – hvorfor og hvordan?“, i 1983 formuleredes en kritik af planparadigmet indefra. Efter skyggetilværelsen under den sidste Anker Jørgensen-regering, hvor forhandlingerne om

den økonomiske politik afholdtes som de såkaldte „hulemøder“ (p. 292) i Arbejdsministeriet på den anden side af „Verdenshavet“ var ministeriet modent til en revival. Regeringsskiftet i 1983 fremstår som en forløsning. Nu blev den økonomiske styring sat højt op på den politiske dagsorden. Det geninstallerede Finansministeriet som centralt styringsministerium og udviklede en „selvbevidsthed grænsende til bedrevidenhed“ (p. 313) i ministeriets kultur. Nu var der samklang mellem de politiske moderniseringssignaler, især udtrykt af Christoffersen og Dyremose, og den organisatoriske dagsorden. Det genvundne territorium betød ikke en tilbagevenden til den detaljerede budgetstyring fra før planlægningens tid, tværtimod. Som bogens sammenfattende afsnit gør klart, flytter Finansministeriets bestræbelser på at spille en styrende rolle i samfundsøkonomien sig hele tiden længere og længere tilbage i „budgetkæden“ (p. 377). Jo mere kompleks samfundsudviklingen former sig, jo længere tilbage i kæden må man gå for at styre udviklingen. Fra start var det nok at kontrollere enkeltbevillingerne; dernæst gjaldt det totaliteten af bevillinger og deres prioritering i forhold til hinanden; man begyndte at føre budgetpolitik. Efterhånden som store udgiftsområder nu ligger uden for Finansloven, flytter styringsambitionerne sig til forudsætningerne for det offentlige forbrug på disse områder. Fokus kommer derfor til at ligge på policyudvikling og på forhandlinger med kommunerne, mens driftopgaverne søges udlagt til styrelser (Økonomi- og Finansstyrelsen) eller udgrænset fra politikens felt ved aktieselskabsformen, selvstændiggørelse af offentlige organisationer eller direkte salg. Med budgetreformen i 1980'erne og den senere lønreform ændrer styringsparadigmet sig til selvregulering in-

den for fastlagte rammer. Sådan fortolket handler Finansministeriets historie om en organisations tilpasning til og forsøg på at præge sine omgivelser. Således titlen: I „At tjene og forme“ er accenten gradvis flyttet sig fra det første til det sidste.

Men fremstillingen har også et islæt af „store mænds livsværk“, og her fokuseres især på departementscheferne. Ministrene optræder som samarbejdspartnere snarere end overordnede, og det kan så gå mere eller mindre heldigt, alt efter deres politiske styrke i regeringen. Skildringerne gælder først og fremmest Kofoed i 1920'erne, Erik Ib Smith i 1960'erne og i mindre konkluderende vendinger den nuværende Anders Eldrup. Denne læsning giver for det første et billede af entreprenører, der brænder for deres livsværk, men som også brænder ud. Magt-udfoldelsen ændrer sig, ikke mindst fordi aktørerne skal positionere sig i stadig stigende kompleksitet. Historien om Kofoed er historien om eneren, der arbejder sig op fra ingenting og bygger en usædvanlig stærk magt op om sin person. Historien om Erik Ib Smith er skabt til at illustrere netværksteoriens pointer om vigtigheden af professionsnetværk på tværs af politikere og embedsfolk som Thorkil Kristensen og Kampmann og evnen til at præge den samfundsmæssige diskurs med begreber udviklet i DØS, også kaldet „polit-bureauet“ eller „det økonomiske konsulat“ (p. 209). Med de statistiske data ministeriet har offentliggjort i Betynkning 1354 om departementchefkariérens historiske udvikling, vil en fremtidig karakteristik af ministeriet givetvis bære præg af, at karrieren på toppen bliver kortere og ligger tidligere. „Livsværks“perspektivet afløses af åremåls-perspektivet.

Finansministeriet fremstår, som for øvrigt resten af Slotsholmen, som en rela-

tivt lukket kultur, til tider en stat i staten. Det illustreres for eksempel ved ministeriets reaktion på eksternt rekrutterede chefer: Kofoed frem for Foldsach i 1924 (p. 109) og Wurtzen frem for Rosted i 1988 (p. 323). Det fremgår, at udnævnelsen af Søren Christensen fra en post som kommunaldirektør i Randers i 1986 tilsyneladende behøvede at „legitimeres gennem deltagelse af et konsulentfirma i ansættelsesprocessen“ (p. 320). I betragtning af, at ministeriets egen personalepolitik i disse år lægger ideologisk i kakkelovnen til en øget mobilitet på tværs af den private og offentlige sektor, kan man nok forvente en vis kulturel friktion også i det ministerium, der formulerer forvaltningspolitikken. Interessant er det også i den forbindelse, at Finansministeriets organisationsudformning, som alle andre, i mange tilfælde synes bestemt af stærke aktørers personlige relationer og præferencer. Men det er tæt på at være de eneste sprækker i historien om Finansministeriet som den institutionaliserede fornuft, der står for den „hensigtsmæssige“ tilpasning til tidens krav samt de visionære ideer til at komme videre, når gårsdagens styringsmodeller „sander til“.

Bogen er ikke et ukritisk „Festskrift for foreningen til gensidig ros og agtelse“, men der er heller ikke for alvor lagt op til selvrefleksion eller diskussion af, om den stærke rolle, ministeriet efterhånden har fået i dansk politik, er den rigtige eller den eneste mulige; normative og politiske betragtninger er henlagt som kontekst til billedmaterialets undertekster. Men det er nok prisen, man betaler for de fordele, man høster ved at lade en insider skrive en organisations historie. Bogen rummer en righoldig, men – for en udenforstående – ret detaljeret kongerække af udvalg, betænkninger, organisationsændringer og personkonstellationer, som det kan være

svært at holde styr på over en periode på 150 år. Gennemgangen er grundig, sober og systematisk; bygget op af en flæthed af kilder, skiftlige som mundtlige, og her nyder læseren godt af insiderens tilgang til materiale og personer, som en ekstern forsker ville have haft svært ved at grave frem, og det personlige kendskab til en række af den nyere tids aktører, som efterlader indtrykket af ministeriet som andet end en maskine. Bogen sammenfatter et meget stort materiale i en god og læseværdig bog.

Lotte Jensen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Eva Zeuthen Bentsen m.fl. (red.), *Når styringsambitioner møder praksis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvæsenet i Danmark og Sverige*, København: Handelshøjskolens Forlag/Munksgaard, 1999, 347 s., kr. 307,00.

En række danske og svenske samfundsforskere har i fællesskab skrevet denne antologi om de betydelige reorganiseringer, som siden 1980'erne er sat i gang og til dels gennemført inden for blandt andet dansk og svensk sundhedsvæsen. Alle bidragyderne har en organisationsteoretisk, det vil sige organisationssociologisk baggrund. Det er med til at give fremstillingen en indre logik, som gør den til at læse, selv om den har ikke mindre end 11 forskellige bidragydere.

Bidragene kredser næsten alle om den såkaldte New Public Management-bevægelse, idet reformerne, der ofte har tilsigtet at stramme sundhedsvæsenets organisation op, og som tillige har forsøgt at begrænse sundhedsprofessionernes og

ikke mindst lægernes autonomi, ses som typiske eksempler på, hvordan denne internationale reformbølge også er skyllet ind over sygehus- og sundhedsvæsenet. Det er den grundlæggende påstand, som forfølges i såvel Vrangbæks som Kragh Jespersens bidrag, men det er også i høj grad synspunktet i Cecilia Lindholms kapitel om økonomistyringens indtog i en svensk kommune.

Denne tankegang falder fint i tråd med et andet gennemgående synspunkt i bogen. Med udgangspunkt i den ny-institutionelle gren inden for organisationssociologien rejser adskillige bidrag spørgsmålet om, hvad der sker, når man forsøger at importere tankegange og organisations- og ledelsesmodeller, der er udviklet og tilpasset til private virksomheder, til sygehusene og andre institutioner inden for sundhedsvæsenet. Der er her tale om organisationer, som i langt højere grad karakteriseres som professionelle bureaukratier. Synspunktet er gennemgående i Zeuthen Bentsens, Borums og Melanders bidrag, og de viser alle med grundlag i interviews, som de har gennemført med såvel professionelle som administratorer inden for sektoren, hvordan modelimporten giver anledning til ikke bare undren, men også støder på direkte modstand i organisationen. Det tolkes som et tagan på, hvordan det politisk-administrative hierarki tvinger organisations- og ledelsesmodeller ned over institutioner, hvis normer er andre, og som derfor slet ikke kan tilpasse sig til kravene.

Andre bidrag går en anden vej. Det gælder Seemans analyse af de reformer, som man i Viborg Amt lancerede med det sigte at opprioritere indsatsen over for psykisk syge uden for det traditionelle hospitalsregi. Analysen er ikke bare interessant, fordi den virker ganske velresearchet, men også fordi den på velgø-