

ning af journalister eller for, hvordan de kan holdes til ansvar. Hvilket bliver et problem, hvis nyhedsmedierne udgør en politisk institution, som de øvrige institutioner fungerer i samspil med. Derfor slutter Cook sin bog med at spørge, om nyhedsmedierne udfylder de funktioner, de har fået tildelt. Ifølge ham: Nej.

„If the American political system has become increasingly dependent on the news media, not merely to communicate with the American people but to communicate among elites and activists and to help the very process of government, it has empowered an institution that is neither well-designed to do so nor effectively politically accountable. Political actors have become skilled at it as well, but the demands on the news do not match the needs of a polity“ (p. 169).

Skal man blot acceptere, at det er sådan? Ikke nødvendigvis. For hvis ikke nyhedsmedierne helt alene har skabt sig selv, men er skabt i et samspil med andre politiske aktører, så kan det selvfølgelig også overvejes, om ikke disse aktører bevidst kan påvirke betingelserne for nyhedsformidling i anden retning, end tilfældet er i dag. Det antydes faktisk i selve bogens titel, der typografisk er sat op, så den kan læses uden „with“: „Governing the News.“ Og Cook benytter derfor bogens konkluderende kapitel, som han kalder „Toward Redesigning a News Media Policy“ til blandt andet at overveje måder at demokratisere nyhedsmedierne på.

Tim Cooks bog er væsentlig, fordi den ved at benytte en institutionel tilgang giver et helt nyt perspektiv på nyhedsmediernes funktionsmåde i et moderne, demokratisk politisk system. Derfor bør den læses. Derfor bør den diskuteres. Det uanset, at den også bærer præg af at være første skridt på vejen til at udvikle af det institutionelle perspektiv på nyhedsme-

dierne, hvilket ikke mindst er tilfældet i policy rekommandationerne i konklusionskapitlet, der for nogens vedkommende kan virke lidt blåøjede.

Erik Albæk
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Erik Oddvar Eriksen, *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*, Bergen: Fagbokforlaget, 1999, 253 s., NOK 298,00.

Forvirringen om værdigrundlaget for den moderne offentlige sektor er stor. Retfærdiggørelsen af den offentlige sektor er en kamp mellem klassiske og moderne opfattelser af, hvad det offentlige bør tage sig af. Op- og udbygningen af de vestlige velfærdsstater foregik ud fra deisen, at når et socialt, sundhedsmæssigt eller kulturelt problem opstod, blev det kanaliseret ind i det politiske system og automatisk lagt ind i den offentlige opgaveportefølje. Siden 1980'erne og især i dag udfordres det klassiske tankesæt omkring velfærdsstaterne af teorier og modeller vedrørende markedet, åbne organisationer, incitamentsstyring osv.

I praktisk politik og administration er forvirringen om rationalet for den statslige og kommunale opgavevaretagelse udtalt. Inden for kommunal pleje og omsorg forsøger nogle kommuner at sondre mellem personlig pleje og praktisk bistand. Det påstås, at det første ikke kan udliciteres, mens det godt kan lade sig gøre – siges der – når det gælder det praktiske arbejde. Der er også blevet moderne at tale om basale ydelser og tillægssydelser. Sidstnævnte kan borgerne få hos det offentlige – vedlagt et girokort! I det

ning af journalister eller for, hvordan de kan holdes til ansvar. Hvilket bliver et problem, hvis nyhedsmediernes udgør en politisk institution, som de øvrige institutioner fungerer i samspil med. Derfor slutter Cook sin bog med at spørge, om nyhedsmediernes udfylder de funktioner, de har fået tildelt. Ifølge ham: Nej.

„If the American political system has become increasingly dependent on the news media, not merely to communicate with the American people but to communicate among elites and activists and to help the very process of government, it has empowered an institution that is neither well-designed to do so nor effectively politically accountable. Political actors have become skilled at it as well, but the demands on the news do not match the needs of a polity“ (p. 169).

Skal man blot acceptere, at det er sådan? Ikke nødvendigvis. For hvis ikke nyhedsmediernes helt alene har skabt sig selv, men er skabt i et samspil med andre politiske aktører, så kan det selvfølgelig også overvejes, om ikke disse aktører bevidst kan påvirke betingelserne for nyhedsformidling i anden retning, end tilfældet er i dag. Det antydes faktisk i selve bogens titel, der typografisk er sat op, så den kan læses uden „with“: „Governing the News.“ Og Cook benytter derfor bogens konkluderende kapitel, som han kalder „Toward Redesigning a News Media Policy“ til blandt andet at overveje måder at demokratisere nyhedsmediernes på.

Tim Cooks bog er væsentlig, fordi den ved at benytte en institutionel tilgang giver et helt nyt perspektiv på nyhedsmediernes funktionsmåde i et moderne, demokratisk politisk system. Derfor bør den læses. Derfor bør den diskuteres. Det uanset, at den også bærer præg af at være første skridt på vejen til at udvikle af det institutionelle perspektiv på nyhedsme-

diernes, hvilket ikke mindst er tilfældet i policy rekommandationerne i konklusionskapitlet, der for nogens vedkommende kan virke lidt blåøjede.

Erik Albæk
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Erik Oddvar Eriksen, *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*, Bergen: Fagbokforlaget, 1999, 253 s., NOK 298,00.

Forvirringen om værdigrundlaget for den moderne offentlige sektor er stor. Retfærdiggørelsen af den offentlige sektor er en kamp mellem klassiske og moderne opfattelser af, hvad det offentlige bør tage sig af. Op- og udbygningen af de vestlige velfærdsstater foregik ud fra deisen, at når et socialt, sundhedsmæssigt eller kulturelt problem opstod, blev det kanaliseret ind i det politiske system og automatisk lagt ind i den offentlige opgaveportefølje. Siden 1980'erne og især i dag udfordres det klassiske tankesæt omkring velfærdsstaterne af teorier og modeller vedrørende markedet, åbne organisationer, incitamentsstyring osv.

I praktisk politik og administration er forvirringen om rationalet for den statslige og kommunale opgavevaretagelse udtalt. Inden for kommunal pleje og omsorg forsøger nogle kommuner at sondre mellem personlig pleje og praktisk bistand. Det påstås, at det første ikke kan udliciteres, mens det godt kan lade sig gøre – siges der – når det gælder det praktiske arbejde. Der er også blevet moderne at tale om basale ydelser og tillægssydelser. Sidstnævnte kan borgerne få hos det offentlige – vedlagt et girokort! I det

hele taget er al den snak, vi i 1990'erne har fået om ydelsesbegrebet – dette med at den offentlige myndighed skal kunne specificere sine ydelser – en synliggørelse af panikken om den moderne offentlige sektors værdigrundlag. Efter at den offentlige sektor i mange år har arbejdet støt derudad, skal man til at beskrive, hvad man egentlig gør. Og det viser sig dernæst, at når man beder lærere, pædagoger, sygeplejersker, teknikere osv. om at fastlægge deres væsentligste ydelser, så har de svært ved det. „Hvorfor er vi her egentlig?“. „Jamen, vi arbejder jo – men vi har da glemt, hvad børnene skal have ud af det. Har vi ikke et referat fra en pædagogisk week-end for nogle år siden, som vi kan kigge i...“

Tilsvarende ser vi nogle gange, at al moderniseringen af den offentlige sektor forstyrrer højre-venstre akser i det politiske landskab, hvad enten det er i byrådsalen eller i Folketinget. Venstrefolk og folkesocialister finder sammen i talen om, at det sociale netværk og den tredje sektor selv skal klare sagerne og folks egne problemer. Sagsbehandlere og det offentlige system skal ikke sætte sig på det hele. Borgerne må selv lære at tage ansvar – uden at det nærmere specificeres, hvor grænsen mellem sektorerne går. Socialdemokrater og konservative stiller ikke så meget spørgsmålstejn ved den traditionelle måde at drive kommunen på. Udliciteringsdebatten giver samme forstyrrelse. Mange socialdemokrater med muleposen fra boligselskabet eller HK er godt rundtossede af, at gamle venstrefløjfolk ofte formulerer sig lige så moderne som unge tjekkede venstrefolk.

Samfundsforskerne har haft svært ved at bistå praktikerne med afklaringen af den offentlige sektors værdigrundlag. Både jurister, økonomer og politologer er bundet af faglige vaneforestillinger og

mere eller mindre implicite antagelser om grænserne for, hvor det er hensigtsmæssigt, at det offentlige stopper eller begynder. Det fyger med hensigtsmæssighedsbetragtninger: Legalitet, effektivitet, retfærdighed, fordeling og rettigheder.

Erik Oddvar Eriksen giver i sin bog *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner* et godt bud på en afklaring. I indledningskapitlet om management og demokrati argumenterer han for, at det ikke er nok – som mange modernister gør – at gear den offentlige sektor efter markedsmekanismer. Legitimitet i demokratiske samfund er knyttet til et bredere sæt af begrundelser end de, der kan udledes af rationelle modeller, videnskabelig dokumentation og fagprofessionel ekspertise. I stedet for teknisk rationalisme skal vi snakke om det, vi må kunne tale, argumentere og reflektere os frem til et udgangspunkt for offentlig aktivitet. Med inspiration fra blandt andet Habermas-folk og nyere organisations-teori opstiller Eriksen i bogens anden del et kommunikativt design for offentlig aktivitet. Gennem en åben og fri debat om, hvor og hvordan et givent samfundsproblem skal løses, kan deltagerne i debatten nå frem til et mere reflekteret og fornuftigt beslutningsgrundlag. Det handler om processerne – debatfasen, beslutningsprocessen og udførelsen. Eriksens kommunikative design kan bruges i hele forløbet, og hans pointe er, at procesrettelæggelsen kan føre til fornuft i alle ledene af den offentlige proces, også selv om mange offentlige delsystemer og institutioner er selvstændiggjort i forhold til overordnede samfundsmæssige hensyn. De kommunikative processer kan godt fungere i selvstyrende systemer, blot der er dialogsystemer til de øverste repræsentative demokratiske organer, for eksempel byråd og parlamenter.

Når man arbejder med den praktiske og daglige beslutnings- og udførelsesproces i offentlige institutioner, søger man efter mere konkrete normer og procedurer for, hvorledes det kommunikative design i praksis kan komme til at dominere den forvirrede situation, som hersker i kommuner og staten om den offentlige sektors indretning. I bogens tredje del nærmer vi os lidt den konkrete forståelse og beskrivelse af, hvordan Eriksen vil instruere i sit kommunikative design. Denne del af bogen er en eksemplificering af analysen på et sygehus, og i et af bogens bedste afsnit for praktisk anlagte folk (pp. 157-180) opstilles hierarkimodellen, professionsmodellen og – navnlig – værktødsmodellen. Vi lærer ikke så mange nye konkrete redskaber, og vi får ikke megen instruktion og procesammunitation til at udarbejde nye styreark, som kan holde lærings- og refleksionsprocesserne i gang. Det er heller ikke meningen. Eriksens anliggende er at give os en samlet og principiel redegørelse til vores afklaring af forvirringen om den offentlige sektors grundlag. Og dét er vigtigt. Det nytter jo ikke, at vi moderniserer med de moderigtige kommunikative processer bliver lige så uafklarede og ureflekterede vedrørende de basale normer for velfærdsstaten, som de klassiske faglige teorier inden for jura, økonomi og politologi har været det. Vi omstillere skal ikke blot kunne sige, at vi skal noget nyt. Vi skal også fagligt og principielt kunne begrunde, hvorfor vi skal kombinere det klassiske (engagement, forpligtethed, loyalitet og borgerrolle) med det nye (bytte, selvstyring og kundeforståelse). *Kommunikativ ledelse* giver spændende og anvendelige bud herpå.

Bogens sidste del er skrevet sammen med Jarle Weigård. Denne del af bogen giver først en redegørelse for den klassi-

ske opfattelse af statsborgerbegrebet og dernæst en beskrivelse af de roller, som er vokset frem i 1980'erne og 1990'erne, for eksempel brugerrollen og kunderollen. De politikere, embedsfolk og forskere, som er blevet trætte af brugerindflydelse, og som mener, at nu er det drevet for vidt, kan via Eriksens bog supplere deres dagligdags frustrationer med gode og nødvendige argumenter og analyser. Vi er nødt til i løbet af få år at finde en principiel balance mellem rollerne. Brugerindflydelse er godt, men det skal kobles på den parlamentariske styringskæde på en principielt rigtig måde. Sammenkædningen må ikke indrettes eller forvrides af, hvad der giver mest popularitet i den aktuelle politiske kamp, der igennem de seneste 15 år mere og mere er blevet ført på den deldagsorden, som hedder forvaltningspolitik eller modernisering af den offentlige sektor. Denne dagsorden dukkede af mange grunde pludseligt op, men vi var ikke klar til den. Langt om længe er der fagligt set ved at ske noget i skandinavisk samfundsforskning. Forskerne er begyndt at interessere sig for den offentlige sektors institutioner, dér hvor tingene og formentlig de vigtigste magtforhold fungerer. Den forskningsmæssige interesse har forskudt sig ned igennem styringskæden. Forholdet mellem minister og embedsmænd er vigtig, ligesom departement-direktoratsmodellen er det. Men det fik os i mange år til at glemme de vigtige processer nede i den faglige muld. Forskerne er også begyndt at genoplive interessen for demokrati – efter at vi i en periode har oplevet alt for lidt modsigelse af decentralisering til udførende institutioner (er ofte endt i institutionel egoisme), af statslige selskaber (som har givet ustyrlighed og ansvarsforflygtigelse), og af brugerindflydelse (har ofte givet mere forvirring end re-

vitalisering af det repræsentative demokrati).

Den moderne offentlige sektor og new public management har givet forvirring. Erik Oddvar Eriksen giver ikke hele afklaringen, men han fremlægger en spændende og grundig redegørelse, som kan bruges af forskere og praktikere til at finde frem til omstillingens indhold og den moderne offentlige sektors fundament. Man kan beskyldte Eriksen for at ikke tilstrækkeligt at medtage alle hjørner af nyere teorier og forskningsretninger. Nogle økonomer og jurister vil sige, at han er bundet af sit udgangspunkt i Habermas og procesorienteret organisationsteori.

Bogen kan varmt anbefales – både til forskere som interesserer sig for velfærdsstatens aktuelle udvikling og til praktikere, som på Den Kommunale Højskole, Forvaltningshøjskolen eller til konferencer får ørene tudet fulde om den lærende organisation, deliberativt demokrati og nytten af at kunne reflektere med sin kollega. *Kommunikativ ledelse* er en revideret og udvidet udgave af bogen *Den offentlige dimension* (Tano, 1993). Jeg har guset denne og finder, at forskellene mellem de to bøger er så store, at boghylden bør rumme dem begge.

Henrik Larsen
Henrik Larsen A/S
Forskerparken Fyn

Montesquieu, *Om Lovenes Ånd*, 1-2, København: Gad, 1998, xli+xvii og 353+450 s., kr. 525.00.

Montesquieus værk udkom 1748 og fik straks en betydelig udbredelse. Det blev oversat til flere sprog, i 1771 også til dansk. Men oversætteren af den forelig-

gende udgave, Merete Klenow With, har utvivlsomt ret i, at den gamle oversættelse reelt er ulæselig i dag, og det er derfor meget velkomment, at der nu foreligger en moderne oversættelse. Herved kan dansksprogede læsere ikke blot stifte bekendtskab med Montesquieus velkendte lære om magtens tredeling, men også om hele grundlaget for det store værk. Problemet for Montesquieu er, at når alle mennesker fra naturens hånd er udstyret med ganske få „naturlige love“, som han kalder dem, hvor kan det så være, at de menneskelige samfund udviser så store forskelligheder med hensyn til de egentlige love, de „positive love“? Han afviser klart, at det skulle skyldes tilfældige indfald, for „lovene er i videste forstand de nødvendige sammenhænge der afledes af tingenes natur“ hedder det straks i værkets begyndelse. Nogleordet er her sammenhænge, og Montesquieu sætter sig for at finde sammenhængene mellem lovene og andre forhold som regeringsform, klima, økonomi, sæder og skikke, religion. Heri ligger, hvad han allerede har sagt i sit forord, at lovene ikke udelukkende skyldes menneskenes tilfældige indfald.

Allerførst opstiller han – med en generalisering, som kun kan kaldes modig – tre regeringsformer, republikken (igen opdelt i demokrati og aristokrati), monarkiet og despotiet. Som Ditlev Tamm siger i sin præsentation af værket, er der ikke tale om idealsamfund, for der er ingen utopi hos Montesquieu. Derimod fremstår de tre regeringsformer som idealtyper, lang tid før dette begreb blev opfundet (nærmere begrundet i bog 3, kap. 11). Til hver af de tre former er der – med en tilsvarende forenkling – knyttet ét grundlæggende princip, nemlig henholdsvis dyd, ære og frygt. Fremhævelsen af dyd bragte ham nu i konflikt med kirke-