

har været og heller ikke i denne periode var nemme at omgås. Det kan forklare den ikke ubetydelige manipulation i forhold til dem, en manipulation, som gang på gang lægges frem i bogen.

Et af de sommetider erklærede mål med offentlige selskabsdannelser er en adskillelse af politik og drift. Det var også tilfældet med Det Kongelige Teaters reorganisering i begyndelsen af 1990'erne. Bogen viser imidlertid, at der er grænser for denne adskillelse. I det mindste af-slører den meget tætte relationer mellem teaterledelsen og Kulturministeriets departement. I praksis bevirker det, at eventuelle spørgsmål fra Folketinget om tea-trets forhold sendes til teaterdirektøren, der besvarer dem i udkast med tilføjelsen om, at departement og minister kan henholde sig hertil, hvad de så gør. Bogen er også en god anskueliggørelse af, hvilke fordele der tilfalder den offentlige virksomhedsledelse, som kender og forstår at betjene det central-administrative klaviatur. Gang på gang vender Drachmann tilbage til det tætte og tilsyneladende gnidningsfrie parløb mellem Michael Christiansen og Lars Ole Hansen, der er chef for Forskningsministeriets byggedirektorat.

Hans Drachmann er journalist; der er altså ikke tale om en akademisk afhandling eller en forskningsrapport. Dermed er der allerede sat et par point over styr i den akademiske verden, for hvad hjælper det, at den er velskrevet på et lydefrit og ukrukket dansk – der kunne Møller og Nielsen lære et og andet, for deres stil er i længden trættende, når teksten er boglang. Men Drachmanns bog har andre dyder. Den er veldokumenteret, og den er grundig. Drachmann har for det første øst af de kilder, som lov om offentlighed i forvaltningen principielt stiller til rådighed for også os. Men det kræver en stålsat karakter at overvinde

de mange bureaukratiske forhindringer og den slet skjulte modvilje mod et projekt af hans karakter. Som den journalist, han er, har han udeladt noterne med referencer. Det er en skam, for jeg tror, at de havde styrket budskabet, og det kan med moderne ikke-humanistiske metoder gøres let og elegant. For det andet har Drachmann gennemført rigtig mange interviews med stort set navngivne kilder. Det er en styrke, som ikke altid genfindes i den samfundsvidenskabelige forskning, der benytter kvalitative metoder, men af bar respekt for de sensible kilder fortier deres identitet. Endelig er bogen dejligt befriet for den slags armsving og sensationstrang, som er en erhvervslidelse hos mange af Drachmanns fagfæller, men som ikke gør sig, når stoffet præsenteres i en ganske fyldig bog. Drachmann har skrevet en bog, som fortjener at blive læst af alle, der går op i, hvordan embedsmænd og politikere forvalter betroede midler.

Drachmanns case er formentlig atypisk og ekstrem, men også heraf kan en generel lære drages. Den passer imidlertid fint ind i en bredere sammenhæng, hvorom skeptikere kan forvisse sig ved at konsultere Pommerehne og Frey: *Muses and Markets* (Blackwell, 1990), der med sine analyser af såvel Salzburg-festspillene som Rauschenberg binder de to bøger sammen, der er omtalt i denne anmeldelse.

Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Hanne Petersen og Jakob Janussen (red.), *Retsforhold og samfund i Grønland*, Ilisimatusarfik: Forlaget Atuagkat, 1998, 396 s., kr. 348,00

Antologien *Retsforhold og samfund i Grønland* er blevet til ud fra et ønske om at lave et undervisningsmateriale i forvaltningsret til den grønlandske cand. scient.adm.-uddannelse ved Grønlands Universitet. Det er imidlertid ikke nogen lærebog i forvaltningsret, men derimod 37 artikler, der ud fra meget forskellige indfaldsvinkler beskriver og analyserer sider af den grønlandske forvaltning. Det fremgår af Hanne Petersens forord, at redaktørerne har været på hårdt arbejde. Den største gruppe af bidragsydere er ansatte i Grønlands Hjemmestyre og de grønlandske kommuners forvaltninger. Arbejdspres mv. har forhindret en del i at levere lovede afsnit, og det er nok en af grundene til, at bogen fremstår uden nogen tydelig disposition. Hertil kommer, at stilen i bidragene svinger mellem at være nøgternt beskrivende, polemisk og teoretisk diskuterende. Strammere redigering ville have øget læseværdigheden, men det ville muligvis også have fået redaktørerne til at segne under opgaven. Som sådan spejler bogen det grønlandske samfunds situation: Med en befolkning på størrelse med en middelstor dansk provinsby må den enkelte ofte påtage sig mange forskellige opgaver, der ikke alle kan udføres til perfektion. Spørgsmålet er da, hvem bogen henvender sig til – ud over de studerende ved Grønlands Universitet?

Læsere, der ikke kender noget til Grønland, bør starte et andet sted. For eksempel med den udmærkede årbog fra Grønlands Statistik. For læsere med kendskab til grønlandske samfundsforhold er der imidlertid flere interessante bidrag i antologien. Forfatteroversigten bag i bogen giver nyttige supplerende oplysninger til læsningen af de enkelte afsnit. Her kan man se, hvilken position, den enkelte forfatter skriver ud fra. Lidt firkantet kan man sige, at embedsmæn-

denes bidrag er præget af, at „de skriver mindre, end de ved“, mens forskernes omvendt er kendetegnet ved, at „de skriver mere, end de ved“.

Som eksempel kan nævnes Margrethe Sørensens afsnit „Bygdeforvaltning og infrastruktur“. Forfatteren, der er sociolog, har arbejdet i den grønlandske forvaltning siden 1976 og var fra hjemmestyrets indførelse i 1979 til 1990 leder af Direktoratet for Bygder og Yderdistrikter. Særligt sobert berettes der om udviklingen i de administrative ordninger, der har ligget til grund for indførelsen af rindende vand og elektricitet i Grønlands mange bygder. Hvordan denne udvikling har været koblet til den almindelige politiske udvikling i landet omtales derimod ikke. Bygderne trak et stort læs med hensyn til at legitimere det unge hjemmestyres politik i årene frem til overtagelsen af KGH. Bygderne repræsenterede det „folkelige Grønland“, og moderniseringen af bygderne skulle derfor baseres på en folkelig organisering: andelsforeninger. Denne organiseringsform viste sig imidlertid at være vanskeligere at praktisere end forventet i de små bygdesamfund. De fleste andelsforeninger led skibbrud, og da hjemmestyret overtog ansvaret for de centrale dele af økonomien fra staten, blev andelstanken hurtigt droppet til fordel for en centralistisk styring. De romantiske forestillinger om blomstrende bygdesamfund baseret på andelsøkonomi veg for en kontant målsætning om at skabe vækst og fremgang for hele samfundet gennem en økonomisk politik, der i en periode snerpede hen ad planøkonomi. I 1991 nedlagdes bygdedirektoratet, hvilket uden tvivl svækkede varetagelsen af bygdebefolkningens interesser i forhold til det politisk-administrative system.

Som et eksempel hentet fra den anden gruppe, forskerne, kan nævnes Ivar

Jonsson, islandsk økonom og fra 1995 til for nylig lektor ved Grønlands Universitet. I artiklen „Hjemmestyreordningen og mikroøkonomiernes begrænsninger“ hudfletter han det grønlandske hjemmestyres selvvalgte afhængighed af Danmark. Med Island som forbillede hævder Jonsson, at Grønland kan opnå en kraftig velstandsstigning ved at løsribe sig fra Danmark. Den nuværende økonomiske afhængighed af Danmark kan altså ikke bruges som argument imod grønlandsk selvstændighed. Tværtimod vil en økonomisk løsrivelse skabe fundamentet for fuld politisk suverænitæt. Jonsson opregner seks faktorer, der alle er med til at hindre økonomisk vækst og udvikling i Grønland, og giver sin opskrift på, hvordan de kan overvindes. „Desværre er der ikke mulighed for at undersøge disse forklaringsfaktorer i alle detaljer, men forhåbentlig vil diskussionen her føre til en mere detaljeret undersøgelse.“ Forfatteren argumenterer imidlertid med en sådan skråsikkerhed for sine synspunkter, at han tydeligvis ikke er i tvivl om, hvad resultatet af en sådan detaljeret undersøgelse vil være.

I en anden boldgade og med større vederhæftighed tager Hanne Petersen (fra 1995 til for nylig professor i retssociologi ved Grønlands Universitet) fat på problematikken om anvendelse af den ret-lige reguleringsform som et styringsredskab under hjemmestyret („Lovgivningsvirksomhed under Hjemmestyre. Mellem fortid og fremtid“). En af de centrale pointer er, at lovene i vid udstrækning udformes af danske jurister med et overfladisk kendskab til Grønland, at der tillige i stor udstrækning er tale om afskrift efter danske love, men at de grønlandske retsanvendere (ansatte i kommuner, de grønlandske kredsretter etc.) tolker lovene ud fra lokale forhold

og lokal tankegang, og at de dansk-prægede love derfor blot bliver en ydre skal omkring udviklingen af en lokal forvaltningsretlig tradition. Forfatteren betjener sig her af begrebet mimesis, det græske ord for efterligning, og argumenterer med, at efterligning af former, begreber og symboler kan bruges til at skabe et helt andet betydningsindhold. Forfatteren gør opmærksom på, at hendes kendskab til det grønlandske samfund er kortvarigt og ikke særlig indgående, men vover alligevel en „stor“ tolkning af retsudviklingen. Perspektivet er interessant, men det forekommer mig, at en anden tolkningsmulighed må tages med i betragtning: Forvaltningspraksis i Grønland er præget af større tilfældighed end for eksempel i Danmark på grund af lavere uddannelsesniveau blandt regelanvenderne, sproglig usikkerhed med hensyn til at forstå de danske lovtekster, dårlige eller direkte misvisende grønlandske oversættelser, små forvaltninger med lav specialiseringsgrad etc. Det, der ud fra Hanne Petersens perspektiv kan tolkes som en lokal retstradition, kunne således også opfattes som usikker regelanvendelse præget af tilfældighed. Dette er ikke nødvendigvis i dybere samklang med grønlandsk tradition og tankemåde end-sige et ønske fra borgernes side, men kan slet og ret udtrykke de vilkår, man lever under i et lilleput-samfund, der har svært ved at løfte det moderne samfunds tunge rustning af formelle regler.

Hanne Petersen udfolder yderligere problematikken om dansk forvaltning „på grønlandsk“ i to artikler, „Forvaltning i en grønlandsk kontekst“ og „De grønlandske forvaltningslove. Retskliller og fortolkning“, der rummer mange interessante iagttagelser.

Ud over de her omtalte artikler, indeholder antologien blandt andet artikler

om de praktiske erfaringer med hjemmestyreordningen (Gunnar Martens), den grønlandske ombudsmandsinstitution (Inge Damm), udviklingen i sociallovgivningen og -forvaltningen (Nuká-kuluk Kreutzmann), sundhedsforvaltningen (Per Lundquist), forvaltningen af de mineralske råstoffer (Lars Vesterbirk), det grønlandske aftalesystem (Jakob Janussen) og Østgrønland under hjemmestyret (Laurits Bloch).

Den yngre generation af grønlændere kommer blandt andet til orde ved Susanne Tobiassen, der i artiklen „Grønlandiseret forvaltning“ analyserer begrebet grønlandisering og dets rolle i samfundsudviklingen siden indførelsen af hjemmestyret. Hun viser, at der er tale om et flertydigt begreb, der rummer både et kulturelt og et strukturelt aspekt. Den kulturelle grønlandisering er tæt knyttet til den etniske radikaliseringsproces, der opstod som en reaktion på 1960'erne og 1970'ernes daniseringspolitik. Den kulturelle grønlandisering med styrkelse af sprog, udvikling af kulturelle institutioner og aktiviteter mv. har været en succes, mens den strukturelle grønlandisering, der drejer sig om den politiske og administrative styring af samfundsudviklingen, har haft trangere kår. Forfatteren analyserer årsagerne hertil, og det kommer der en god diskussion ud af, som samtidig viser, at der er en ny generation af akademisk skolede grønlændere på vej, der er i stand til at reflektere kritisk over udviklingen i det samfund, de selv skal være med til at skabe fremover.

Bogens indledes med et par særdeles læseværdige artikler om forvaltning og ledelse i Grønland i historisk og „etnografisk“ tid, Jørgen Fleischers „Politik og administrativ udvikling i Grønland“ og Robert Petersens „Om ledelsesformer før og nu“.

Begge forfattere er født og opvokset i kolonitidens Grønland og har som vidner til udviklingen gennem en lang årrække skildret, kommenteret og analyseret den samfundsmæssige og kulturelle udvikling i landet.

Finn Breinholt Larsen
Afdeling for Sundhedsfremme, Udvikling
og Forskning
Århus Amt

Jørn Rattsø (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, xiv+422 s., £65,00.

Er der ét dogme, der holdes i hævd blandt økonomer, som beskæftiger sig med opgavefordelingen i den offentlige sektor, er det Musgraves læresætning om den offentlige økonomis tre funktioner: stabilisering, fordeling og allokering. Stabilisering bør ifølge denne læresætning være et nationalt ansvar på grund af den åbne karakter af økonomien i de enkelte kommuner. Fordeling bør ligeledes være et nationalt ansvar, da lokal omfordeling vil føre til udflytning af de rige. Kommunerne bør derimod involveres i allokeringsopgaven. Offentlige goder af lokal/regional natur kan ifølge Musgraves læresætning mest optimalt tilvejebringes af lokale politiske myndigheder. De skandinaviske lande udgør en udfordring for dette verdenssyn. Dels består kommunernes opgaver for langt hovedpartens vedkommende af goder med nationale eksternaliteter. Dels indebærer kommunernes skattefinansierede aktiviteter i praksis en ganske betydelig grad af lokal omfordeling. Hvordan kan dette lade sig gøre? Kan et sådant system drives med et mindstemål af effektivitet?