

## Anmeldelser

Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen, *Politik og forvaltning*, Århus: Forlaget Systime, 1999, 209 s., kr. 160,00; Carsten Henriksen, *Offentlig forvaltning*, København: Forlaget Thomsen/ Gad Jura, 1999, 472 s.

*Politik og forvaltning* er (stadig) en meget god bog! Stadig, fordi der er tale om en arvtager til forgængeren med titlen "Bureaukrati og bureaukrater" fra 1991. Det bliver det nu foreliggende værk ikke ringere af, tværtimod. Den faglige og pædagogiske fundering virker stærkere – også ud over de forbedringer, der på nogle områder er en følge af almindelig opdatering. Bogen er tilsyneladende let læst. Men tag ikke fejl. Det er en fortættet grundbog, som med sin dialogisk-deskriptive analyse kræver meget af sin læser, såfremt forståelsen skal få dybde. Som glaciologen, der ønsker fuld viden om isbjerget.

Ambitionen med bogen er, at den skal give en grundlæggende beskrivelse af den offentlige forvaltning og den offentlige sektors organisation og virkemåde. Derfor fokuserer fremstillingen på forvaltningen som politisk institution, der både spiller en rolle som politisk instrument og som politisk aktør i en sammenhæng, hvor samspil med andre aktører har stor betydning. Det gælder eksempelvis relationerne mellem forvaltningen og interesseorganisationer. Efter min opfattelse indfrier forfatterne i meget høj grad denne ambition. Lad os se nærmere på substansen.

I kapitel 1 behandles overordnede spørgsmål om demokrati, effektivitet og

offentlig organisation. Et uundgåeligt omdrejningspunkt er derfor modstilling og drøftelse af hierarki og marked som forskellige organisations- og styringsstrukturer, der indebærer forskellige bud på effektivitet og varierende muligheder for politisk styring/kontrol. Rammen er den demokratiske parlamentarismes fordringer, men fokus er på faktisk forvaltningsmæssig adfærd. Det er en styrke, at der fra start sættes et vist komparativt perspektiv. Dels medvirker det til at give proportioner til analysen af de særligt danske forvaltningsforhold, dels modsvarer det inddragelsen af forvaltningsteori (Weber, Niskanen med flere), som jo i vid udstrækning har oprindelse i andre lande. Analyse og fremstilling præges positivt-dynamisk af forudsætningen om, at usikkerhed, autonomi og tryghed er hovedproblemer i forvaltningens samspil med andre både eksterne og interne politiske aktører.

I andet kapitel bringes den statslige forvaltning i fokus. Omdrejningspunktet er ministerstyret, dets organisatoriske udmøntning og funktionelle grænser. Det faktiske spillerum for tilrettelæggelse af dansk centralforvaltning kommer godt frem og bekræfter den dynamik og væsentlige grad af formløshed (anarki?), som præger aktuel dansk forvaltningspolitik. Det løfter klart fremstillingen, at den politisk varme problemstilling omkring sekretariatsbetjening af ministre diskuteres. Men samtidig er det ærgerligt, at forfatterne på netop dette punkt undlader at foretage et komparativt strejftog til for eksempel den nye svenske model for "Regeringskansliet". Ikke som normativt forbillede, men som nær-

## Anmeldelser

Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen, *Politik og forvaltning*, Århus: Forlaget Systime, 1999, 209 s., kr. 160,00; Carsten Henriksen, *Offentlig forvaltning*, København: Forlaget Thomsen/ Gad Jura, 1999, 472 s.

*Politik og forvaltning* er (stadig) en meget god bog! Stadig, fordi der er tale om en arvtager til forgængeren med titlen "Bureaukrati og bureaukrater" fra 1991. Det bliver det nu foreliggende værk ikke ringere af, tværtimod. Den faglige og pædagogiske fundering virker stærkere – også ud over de forbedringer, der på nogle områder er en følge af almindelig opdatering. Bogen er tilsyneladende let læst. Men tag ikke fejl. Det er en fortættet grundbog, som med sin dialogisk-deskriptive analyse kræver meget af sin læser, såfremt forståelsen skal få dybde. Som glaciologen, der ønsker fuld viden om isbjerget.

Ambitionen med bogen er, at den skal give en grundlæggende beskrivelse af den offentlige forvaltning og den offentlige sektors organisation og virkemåde. Derfor fokuserer fremstillingen på forvaltningen som politisk institution, der både spiller en rolle som politisk instrument og som politisk aktør i en sammenhæng, hvor samspil med andre aktører har stor betydning. Det gælder eksempelvis relationerne mellem forvaltningen og interesseorganisationer. Efter min opfattelse indfrier forfatterne i meget høj grad denne ambition. Lad os se nærmere på substansen.

I kapitel 1 behandles overordnede spørgsmål om demokrati, effektivitet og

offentlig organisation. Et uundgåeligt omdrejningspunkt er derfor modstilling og drøftelse af hierarki og marked som forskellige organisations- og styringsstrukturer, der indebærer forskellige bud på effektivitet og varierende muligheder for politisk styring/kontrol. Rammen er den demokratiske parlamentarismes fordringer, men fokus er på faktisk forvaltningsmæssig adfærd. Det er en styrke, at der fra start sættes et vist komparativt perspektiv. Dels medvirker det til at give proportioner til analysen af de særligt danske forvaltningsforhold, dels modsvarer det inddragelsen af forvaltningsteori (Weber, Niskanen med flere), som jo i vid udstrækning har oprindelse i andre lande. Analyse og fremstilling præges positivt-dynamisk af forudsætningen om, at usikkerhed, autonomi og tryghed er hovedproblemer i forvaltningens samspil med andre både eksterne og interne politiske aktører.

I andet kapitel bringes den statslige forvaltning i fokus. Omdrejningspunktet er ministerstyret, dets organisatoriske udmøntning og funktionelle grænser. Det faktiske spillerum for tilrettelæggelse af dansk centralforvaltning kommer godt frem og bekræfter den dynamik og væsentlige grad af formløshed (anarki?), som præger aktuel dansk forvaltningspolitik. Det løfter klart fremstillingen, at den politisk varme problemstilling omkring sekretariatsbetjening af ministre diskuteres. Men samtidig er det ærgerligt, at forfatterne på netop dette punkt undlader at foretage et komparativt strejftog til for eksempel den nye svenske model for "Regeringskansliet". Ikke som normativt forbillede, men som nær-

liggende faglig og pædagogisk referencemulighed. Der er en drøftelse af statens facettering – i visse tilfælde udfasning fra statsforvaltningen – gennem en righoldig variation af selskabs- og organisationsformer, men det kunne vel godt have fået endnu mere opmærksomhed.

Tredje kapitel, der drejer sig om den kommunale forvaltning, er væsentligt omarbejdet og udvidet, hvilket kan ses som en naturlig afspejling af de faktiske forandringer i de senere års offentlige forvaltning. Kommunerne ”fylder meget” og har været genstand for en differentieret udvikling. Beskrivelsen og analysen matcher i meget høj grad denne status, hvad angår både opgaver, politisk og administrativ struktur samt levendegørelse af reform- og beslutningsmuligheder, som kommunerne råder over, herunder decentralisering, udlicitering, kommunale fællesskaber etc. Men det er ærgerligt, at visse forventede resultater af den nyeste danske kommunalforskning ikke kunne nå at få plads i fremstillingen, for eksempel vedrørende forholdet mellem embedsmænd og politikere. Det kan samtidig undre, at i det mindste de mere principielle overvejelser og vanskeligheder i forbindelse med Hovedstadsområdet ny samarbejdsorganisation ikke inddrages.

Fjerde kapitel behandler godt og gedigent den tværgående koordinations principielle nødvendighed, dens iboende kroniske dilemma og ikke mindst de empiriske bestræbelser både i statslig og i kommunal forvaltning på at samordne de forskellige forvaltningsgrenes politik og aktivitet. Mest udførlig er beskrivelsen af statslige koordinationsstrukturer og –processer.

I femte kapitel er opmærksomheden helt rettet mod samspillet mellem den

statslige centraladministration og organisationerne – og som sådan er afsnittet nyt. Når emnet først tematiseres særskilt nu, kan det umiddelbart virke paradoksalt, idet samspillet mellem forvaltning og organisationer har været præget af nominelt aftagende intensitet siden 1980’ernes begyndelse. Men samtidig kan timingen af denne del af fremstillingen være udtryk for, at den forskningsmæssige indsigt og klarhed omkring de korporative strukturers udvikling har nået en ny modenhed i de senere år. Afsnittet føjer absolut væsentligt nyt til bogen og dens helhed.

Til gengæld er et tidligere kapitel om forvaltning og organisationskultur gledet ud. Det virker ikke velbegrundet, medmindre baggrunden er simpel mangel på relevante undersøgelser og aktuelle forskningsresultater. I givet fald er det et problem for samfundsvidenskaberne i Danmark. Denne mangel bliver så meget desto mere iøjnefaldende, når det erindres, at det blot var i begyndelsen af 1990’erne, at der for første gang i dansk forvaltningspolitik blev lanceret en egentlig, sammenhængende statslig personalepolitik. Tilsvarende må de allersejeste års ny offentlige lønpolitik underkastes forskningsinteresse. Der kan ikke herske tvivl om, at vi har at gøre med afgørende nye parametre eller årsagsfaktorer i fremtidens organisations-sociologiske og organisationskulturelle udvikling inden for den offentlige forvaltning.

I kapitel 6 drøftes samspillet mellem staten og kommunerne. Her er også tale om en helt ny tematisering, som falder konsekvent i forlængelse af den empiriske udvikling af arbejdsdeling og samspil mellem staten og kommunerne. Den overordnede samfundsøkonomiske samordning (styring) af den kommunale sek-

tor står i centrum af beskrivelsen, men den støttes og levendegøres af dels historiske vinkler på udviklingen i de økonomiske styringsmidler i relation til kommunerne, dels af konkrete sektorbeskrivelser. Også de kommunale organisationers placering dækkes fint.

Det afsluttende kapitel 7 søger at give svar på spørgsmålet, om der er (bestemte) sammenhænge mellem den offentlige sektors organisation, dens opgaver og omgivelser. Synspunktet er grundlæggende, at organisationsformerne er resultat af politiske valg og, at der kan aflæses et vist politisk mønster i disse valg, som forbinder værdinormer, opgaver, beslutningstyper og organisation. Sandsynliggørelsen sker gennem beskrivelse og drøftelse af otte konkrete, velvalgte forvaltningsområder. Men analysen peger først og fremmest på, at valg af organisationsformer og styringssystemer er usikre midler blandt mange variable interesser, der påvirker mennesker og medarbejdere i den offentlige sektor og dermed fremgangsmåder og målopfyldelse.

Jeg kan anbefale bogen varmt til alle med interesse for dansk politik og forvaltning.

*Offentlig forvaltning* er et omfattende og indholdsrigt værk, som Carsten Henriksen her udgiver for første gang. Emnet er offentlig forvaltning i Danmark, og det behandles i tre dele. Første del omhandler studiet af offentlig forvaltning. Anden del fokuserer på statsadministrationen. Tredje del drejer sig om den kommunale forvaltning.

Alle med interesse for dansk offentlig forvaltning kan have stor glæde af bogen. Måske mere egnet som tematisk opslagsværk end til kontinuert læsning, da den valgte fremgangsmåde og systema-

tik ikke har kunnet undgå at give visse overlapninger/gentagelser de tre dele imellem. Sine steder kunne fremstillingen være strammet op, men grundlæggende er det heldigt, at forfatteren har valgt at offentliggøre sit produkt. Det afspejler en frugtbar ambition om at ville fremlægge en indgående beskrivelse af offentlig forvaltning og samtidig formidle indsigt i både historiske og helt aktuelle faglige diskussioner, som knytter sig til dansk offentlig forvaltningsudvikling.

Det præger bogen, at den gennemgående synsvinkel er organisatorisk – hvilke organer og administrative strukturer findes? En hovedinteresse i beskrivelserne drejer sig dernæst om den retlige ramme for forvaltningens organisation og styring. Herved lægger bogen sig udtrykkeligt ganske tæt op ad forvaltningsretten og ad en forvaltningsretlig tilgang til studiet af offentlig forvaltning. Det er på den ene side en konsekvent styrke ved beskrivelsen, hvis grundlæggende præmisser dermed er klarlagte. Men samtidig savnes klart den vægt på faktisk forvaltningsadfærd og de analytiske synsvinkler, som et politologisk orienteret studie af offentlig forvaltning ville give. Det nuancerer og supplerer (over-)betoningen af de retlige aspekter, at beskrivelsen systematisk gør meget ud af de historiske udviklingslinjer og af en række aktuelle forvaltningspolitiske diskussioner. Her levendegøres den mere formelle beskrivelse på bedste vis.

Den indledende del om studiet af den offentlige forvaltning (p. 17–153 ud af bogens i alt 430 tekstsider!) kan synes noget overdimensioneret. Der anvendes en del plads og energi på at opstille sondringer eller analytiske klassifikationer, hvis erkendelsesmæssige givtighed og

værdi som analytiske redskaber forekommer ret begrænsede. Derimod er afsnittet særdeles læseværdigt som et relevant teoriehistorisk overblik, der med hensyn til nuancering og indre dialog rækker langt ud over den specifikt forvaltningsretligt dominerede tilgang. Koblinger til blandt andet organisationsteorien er meget perspektiverende på linje med en flittig inddragelse af forvaltningshistoriske aspekter. Det er spændende læsning, hvis væsentligste problem er af pædagogisk art, idet en del empiriske stofområder da nødvendigvis inddrages igen i større eller mindre udstrækning i de efterfølgende hovedafsnit.

Skal man gå lidt i småtingsafdelingen, kan det kan eksempelvis undre, at de historiske referencer ikke omtaler den meget kraftige "nedbygning" af den statslige centralforvaltning, som fandt sted i en periode omkring 1870'erne. Fra de allerseneste år savnes her i indledningen en principiel omtale af Rigsrevisionens overflytning som Folketings-umiddelbar forvaltning. Det kan næppe lastes forfatteren, at der er uorden/sideudfald ved siderne 113-117.

Anden del om statsadministrationens organisation og politiske placering (p. 153-302) er gedigen og nuanceret, men som nævnt domineret af en statsforfatningsretlig og offentligretlig optik, uanset at der stedvis refereres til mere politologisk orienterede synsvinkler som for eksempel pluralisme henholdsvis elitisme. Enkelte steder træder afgrænsningsdiskussioner fra indledningen igennem på måder, som vel er konsekvente, men som ikke bidrager særskilt til forståelse af virkeligheden. Hvem har for eksempel i den forbindelse glæde af, at departementet henholdsvis ministeriet ifølge forfatteren ikke kan betragtes som

et forvaltningsorgan? (p. 91, henholdsvis 188). Men igen er der grund til at fremhæve den særlige kvalitet, der ligger i inddragelsen af historik og af centrale, aktuelle forvaltningspolitiske diskussioner. De gode eksempler er mange, blandt andre forvaltningens rolle i den politiske rådgivning, formløsheden i tilrettelæggelsen af departement-styrelsesmodeller (her kunne drøftelse af Miljøministeriets organisation have suppleret fint), fremvæksten af offentlige driftsselskaber (på trods af forfatterens valg af forvaltningsbegreb, p. 237), eller den aktuelle løn- og personalepolitiske udvikling.

Bogens sidste og tredje del behandler den kommunale forvaltning (p. 303-448). Afsnittet er usædvanligt omfattende for en lærebog, der har hele den offentlige forvaltning som genstand. Men både omfang og dybde er velvalgt og helt berettiget i lyset af den virkelighed, der i dag kendetegner dansk offentlig forvaltning. Kommunerne fylder meget og har krav på grundig beskrivelse. Også dette afsnit reflekterer den retligt prægede grundsynsvinkel. Men på mange måder virker denne tilgang her mere rimelig, blandt andet fordi drøftelse af forhold som kommunernes selvstyre eller den såkaldte kommunalfuldmagt nødvendiggør et retligt udgangspunkt. Beskrivelsen af tidligere og igangværende reformbestrebelse er nuanceret og fremdrager på bedste vis motiver, præmisser, den historiske kontekst og de resultater, der er opnået på givne områder og tidspunkter. Referencer til også udenlandske forhold bidrager til at løfte fremstillingen – og forståelsen af de aktuelle danske valgmuligheder – herunder en eventuel indførelse af parlamentariske styreformer i kommunalt regi (p. 363-64).

Beskrivelsen af kommunernes økonomi fortjener anerkendelse, fordi der gives et vellykket bud på forklaring af et meget vanskeligt tilgængeligt område, præget af de mangeartede og komplicerede udligningsordninger, som har betydning for kommunernes økonomi. I slutningen af afsnittet peges på en række faktorer og forsøg, som må forventes at sætte præg på den fremtidige udvikling af det kommunale demokrati.

Alt i alt et på mange måder imponerende værk, der – ikke mindst på grund af de historiske og forvaltningspolitiske aspekter - kan bidrage til forståelse af dansk offentlig forvaltning og dens udviklingsmuligheder her ved indgangen til det ny århundrede.

Niels Refslund  
Nordisk Ministerråd

Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen, *Vælgere med omtanke - en analyse af folketingsvalget 1998*, Århus: Systime, 1999.

Bogen om folketingsvalget 1998 er et forsøg på at give en anderledes formidling af videnskabelige vælgeranalyser. I stedet for omstændeligt dokumenterede undersøgelser har det helt klart været formålet at nå så langt omkring som muligt på så få sider som muligt. Det er således lykkedes forfatterne at presse 28 kapitler ind på ca. 300 sider.

Det skal med det samme siges, at det er et særdeles vellykket forsøg. Ikke alene er det en fornøjelse at kunne få et overblik over den enkelte delundersøgelse på et overskueligt antal sider, det er også rart, at man kommer hele vejen rundt om folketingsvalget med

beskrivelser af optakten og valgresultatet, forklaringer ud fra vælgernes sociale baggrund, redegørelser for vælgeradfærdens motiver, forklaringer ud fra såvel partiernes som vælgernes positioner samt vælgernes forhold til det politiske system. Som en særlig styrke vil jeg fremhæve, at man ikke alene kommer meget tættere på en forståelse af de faktiske politiske begivenheder, end man normalt gør i den slags arbejder. Bogen indeholder også noget så usædvanligt som et forsøg på at formulere en særlig dansk approach til analyse af vælgeradfærd. Forskernes tidligere mere sporadiske forsøg på at forklare vælgeradfærd i Danmark ved at forene sociologiske teorier om værdier og adfærd med økonomiske teorier om rationelle valg bliver her til et samlet program, som man kunne kalde „den danske teori“.

Centralt står opfattelsen af, at vælgere ikke blot reagerer „som pavlovske hunde på simple stimuleringer“, men at de er opmærksomme og reflekterende og dermed i stand til at overveje og vurdere den politiske situation og sammenholde den med deres egne værdier, før de træffer et valg - kort sagt er „vælgere med omtanke“ (p. 11).

I kapitel 28 af Ole Borre og Jørgen Goul Andersen sættes opfattelsen i relation til en teori på makroplanet, der er en videreførelse af Lipset/Rokkan teorien om, at de nationale og industrielle revolutioner gav anledning til nogle basale konflikter samt et partisystem, der har været fastfrosset op til vore dage. Teorien går ud på, at den „postindustrielle“ og „postnationale“ revolution har skabt grundlæggende nye skillelinjer i nutidens informationssamfund, som mere drejer sig om værdier end om økonomi. Her kan nævnes konflikter mel-