

kes. Som Fimreite konkluderer, er det „vanskelig å teste hypoteser om sammenhengen mellom kontekst, prosess og substans, og dermed vanskelig å gjøre perspektivet til en allmenngyldig reorganiseringsteori“ (p. 181). Som læser føler man sig ladt i stikken. Hvordan kan vi så forstå kommunale reorganiseringer? Det skulle en undervisningsbog gerne give et bud på. Sari Pikkalas kapitel indeholder en meget solid og nyttig introduktion til kontingensteori. Hun overvejer videre eksplicit, hvor anvendeligt perspektivet er for den kommunale verden. Konklusionen er dog, at kontingensteori er mest velegnet til private virksomheder, og at „kontingensteoriens resonnement om at overensstemmelse mellem struktur og omgivelse resulterer i effektivitet er således problematisk når det gjelder kommuner og andre offentlige organisasjoner“ (p. 232). Som læser er man hermed i tvivl om, hvor godt et laboratorium kommunerne udgør for test af kontingensteorien. Audun Offerdal giver en grundig og oplysende indføring i implementeringsteori. Men man savner overvejelser om, hvor relevant perspektivet er for den kommunale verden og om, hvordan praktisk forskning med udgangspunkt heri skal gribes an.

Som læser savner man en begrundelse for balancen i bogens valg af emner. Der er en god balance mellem organisationsteoretiske (kap. 6, 7, 9 og 10) og politisk-systemteoretiske indfaldsvinkler. Men centrale emner er udeladt. Betydningen af partisystemer, valgsystemer, regeringsdannelse, partipolitik og størrelsesforhold er eksempler på generelle politologiske spørgsmål, som er særligt velegnede til belysning i „det kommunale laboratorium“. Men de er ikke medtaget i bogen. Begrundelsen herfor kunne have været taget op i en mere solid introduktion til bogen eller i et konklusionskapitel, som også glimrer ved sit fravær.

Den samlede vurdering er, at bogen har for mange af antologiens ulemper. Kvaliteten svinger for meget fra kapitel til kapitel, og det er svært som læser at gennemskue, hvorfor fokus er rettet på de medtagne emner og ikke på andre. Endvidere lever bogen kun op til det ene af sine erklærede formål. Det første formål er at introducere teori, hvilket opfyldes. Det andet formål er at give metodevejledning til praktisk kommunalforskning i de behandlede emner. Det opfyldes ikke. Praktiske metoderåd er meget sparsomme. Her må den interesserede læser konsultere anden litteratur, for eksempel George A. Boyne's *Constraints, Choices and Public Policies* (Greenwich, CT: JAI Press, 1996). Disse kritikpunkter er ikke ensbetydende med, at bogen ikke vil kunne finde anvendelse. Mange af kapitlerne er gode og velegnede til undervisningsformål. Men i det omfang bogen anvendes i undervisning på de højere læreanstalter bliver det nok snarere som kopier af udvalgte kapitler end som grundbog.

Jens Blom-Hansen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

B. Guy Peters, R.A.W. Rhodes og Vincent Wright (eds.), *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*,

Houndmills: Macmillan, 2000, 275 s., £ 47,50; Kevin Theakston, *Leadership in Whitehall*, London: Macmillan, 1999, 266 s., £ 47,50.

Udgangspunktet i Peters, Rhodes og Wright's antologi er den relativt beskedne viden om, hvordan den centrale ledelse af regeringen er organiseret i forskellige demokratier. Derved forstås den administrative stabsopbygning omkring regeringens øverste ledelse. Hvem det er varierer, og i nogle lande er det ikke helt klart eller i hvert fald lidet velbelyst. Problemet tackles ved at sondre mellem tre typer af systemer, Westminster (Storbritannien, Canada og Australien), andre parlamentariske systemer (en række andre lande rækkende fra Italien, Spanien og Grækenland i Sydeuropa over Tyskland til Sverige og Danmark i Nordeuropa) og præsidentielle og semi-præsidentielle systemer (USA og Frankrig).

Den store spændvidde i udvalget af lande giver en informationsmættet fremstilling. De enkelte kapitler behandler således efter en rimeligt fælles fremstillingskabelon de samme problemstillinger: Hvilke opgaver er henlagt til regeringschefens administrative apparat? I hvilket omfang er der organisatorisk sondret mellem opgaven som sekretariat for ham og opgaven som sekretariat for regeringen? Hvordan rekrutteres der til den ene eller den anden af disse funktioner? Er politiske udnævnelser særlig udbredte til netop disse opgaver? Eller lægges der større vægt på at få medarbejdere, som i kraft af deres administrative erfaring har et kendskab til regeringsapparatet og den offentlige forvaltning?

På alle disse punkter giver bogen oplysende svar. Skal man sammenfatte dem, bidrager de til en afmystificering af den støtte, som regeringscheferne forventer og får. Den ganske udbredte opfattelse af, at der her er tale om en stærkt politiseret del af den centrale administration, ser således ikke ud til at holde. I hvert fald ikke som en generalisering, der indebærer, at de lande, der tidligere havde ingen eller ringe politisering af støttefunktionerne for regeringschefen, nu er kommet til at ligne dem, der altid eller meget længe har haft det.

Også på andre punkter yder bogen sit til at bryde myter. Det er således blandt andet i Danmark en udbredt opfattelse, at den danske statsminister i internationalt perspektiv har en svagt bemandet sekretariatsorganisation. Samtidig hævdes det ofte, at den organisation, der trods alt er, i de seneste år er udvidet stærkt. Tim Knudsens oplysende bidrag om det danske statsministerium kan i den komparative sammenhæng punktere begge myter. Læsningen synes generelt at levere støtte til den hypotese, som tidligere direktør Simonsen for Odder Centralsygehus formulerede: Stor eller lille, de ledelsesmæssige opgaver, der skal løses, er overalt de samme. Samtidig viser Knudsens bidrag også, at statsministeriet nok har udvidet staben inden for de seneste 10 år, men grundlæggende er der hverken sket et opgavemæssigt eller organisatorisk brud med den organisation, der blev opbygget under Jens Otto Krag.

Der er dog forskel. Men den synes ikke at have noget med hverken landets eller den offentlige sektors størrelse at gøre. Således klarer såvel den stærke britiske premierminister som den lige så stærke franske præsident sig med beskedne sekretariatsorganisationer, der ikke adskiller sig forfærdelig stærkt fra, hvad den forudsætningsvis svage danske statsminister råder over. Omvendt rå-

der såvel den tyske kansler som den canadiske premierminister over ret over-dådige organisationer.

Det rejser et kritisk spørgsmål, som er relevant for vurderingen af mange antologier, som er blevet til uden et meget stramt og fælles analytisk skema: Hvor sikker kan man være på, at de konklusioner, som de enkelte forfattere når, ikke snarere afspejler hvad øjnene ser, end en overførbar og dermed sammen-lignelig og kumulativ indsigt? Som eksempel vil jeg stille Tim Knudsens kapitel om vores eget statsministerium over for Ferdinand Müller-Rommels om det tyske forbundskancelli. Knudsens undrende (og let forargede) spørgsmål er: Hvor uformel har man lov til at være? Dermed knytter han, bevidst eller ubevidst, an til Poul Meyers klassiske beklagelse over den formløshed, som plager dansk centraladministration. Som jeg kender Tim Knudsen, er han af gemyt ikke uvillig til at skrive under herpå. Så hans kapitel bliver en på ingen måde udokumenteret beskrivelse af en administrativ organisation, der er meget pragmatisk, og som med sine begrænsede ressourcer kæmper lidt på må og få for at holde statsministeren flydende.

Müller-Rommels tilgang er en anden: Han spørger, hvordan kan apparatet omkring kansleren yde et bidrag til at gøre politik administrerbar. Han besvarer det ved at beskrive en organisation, som indgår i en række procedurer, der bin-der regeringens ministre og forbundsforvaltningens ministerier sammen. Disse procedurer er fortrinsvis rettet mod kanslerens opgaver som politisk leder af en regering, der består af en række ministre fra normalt mere end et parti. Politisk må organisationen derfor sikre, at kansleren ikke bliver ladet i stikken, og at regeringen udadtil kommer til at fremstå, ikke nødvendigvis som en politisk-ideologisk monolit, men dog som en enhed, der har clearet sagerne af, inden Forbundsdagen, partierne og medierne kommer ind i billedet. Det er sat i sys-tem, og der en veritabel checkliste for kontroller og proceduremæssige snarere end substantielle koordinationstiltag, som skal være gennemført, inden et for-slag fremlægges for regeringen til endelig politisk konfirmation.

Det er ikke det billede, Knudsen tegner, men jeg tillader mig alligevel forsigtigt at stille modspørgsmålet: Hvor ens kan det være? Det tankevækkende fak-tum er nemlig, at det indrømmet uformelle danske apparat gennemfører alle de samme opgaver som det formaliserede tyske. Jeg tillader mig at krydshenviser til Müller-Rommel (p. 90), Knudsen (passim) og et hvilket som helst af de utal-lige lovforslag, der er varslet for det kommende folketingsår. Samtidig er det værd at bemærke, hvad redaktørerne også er opmærksomme på, at sådanne tilsyneladende forskelle ikke nødvendigvis er udslag af svigtende regulering, men derimod af en varierende opgavefordeling mellem på den ene side rege-ringschefen og hans stab og på den anden side centrale ministre med koordine-rende opgaver (i Danmark for eksempel finansministeren og justitsministeren). Samtidig bekræfter hovedregning sygehusdirektør Simonsens lov: Antallet af punkter på dagsordenen for et typisk ministermøde er nogenlunde det samme i store Tyskland og lille Danmark.

Peters, Rhodes og Wright-antologien er blot en af de mange bøger, der inden for de seneste par år er offentliggjort fra det på alle måder imponerende engel-

ske Whitehall-projekt, der er gennemført og nu afsluttet under ledelse af Rod Rhodes.

Kevin Theakston beskæftiger sig i sin bog om ledelse i den engelske central-administration med beslægtede emner. Men hans tilgang er unægtelig en anden og oven i købet et tankevækkende bidrag til en statskundskab, som i udpræget grad bevæger sig i en helt anden retning i disse år.

Bogen består ganske enkelt af 10 biografier af fremstående engelske topembedsmænd. Flere af dem har selvfølgelig tjent deres sporer i enten premierministerens kontor, Cabinet Office eller The Treasury. Men Evelyn Sharp (første kvindelige departementschef), der blev kendt gennem Richard Crossmans dagbogsoptegnelser fra tiden som bolig-, planlægnings- og kommuneminister, og som tegnede et billede af en mandarin, der i mere end en forstand var lige til Yes Minister-serien, er biograferet. Det samme gælder outsidersen Derek Rayner, som Thatcher hentede fra en direktørpost i Marks & Spencer til en stilling som koordinator af hendes effektiviseringsprogram. Han er samtidig bogens „yngste“ portrætfigur; Charles Trevelyan, som med Northcote-Trevelyan-rapporten stod i spidsen for en lignende operation i 1850'erne, er den ældste.

Jeg nærmede mig bogen med skepsis: Kan man drive politologisk og administrativ analyse på denne måde? Kan en politolog skrive, så det er værd at læse? I begge henseender blev min skepsis gjort til skamme. Bogen er for det første *meget velskrevet*; for det andet er der inden for biografiens ramme gennemført en stram og systematisk analyse af de ti topembedsmænds karrierer, professionelle rolleopfattelser, deres metoder og strategier samt af deres blivende eller forbigående indflydelse. Men hvad med dokumentationen? Den holder efter min vurdering mål med, hvad man ellers ser i kvantitative og kvalitative organisations- og institutionsanalyser. Samtidig rejser biografiens bevidste form af beretning tankevækkende spørgsmål om samspillet mellem institutioner, rolle, situation og personlighed. Det er så godt lavet, at det kunne være fristende at gå skridtet videre for at undersøge, hvad disse biografier kunne afsløre af mere generaliserbar viden om topembedsmændenes vilkår og adfærd, men det ville formentlig stride mod den narrative tænkning, som ligger bag konceptet.

Jørgen Grønnegård Christensen  
Institut for statskundskab  
Aarhus Universitet