

## Anmeldelser

Tim Knudsen (red.), *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*, Århus: Systime, 2000, 398 s., kr. 295,00.

*Samspillet mellem politikere og embedsmænd* er et delprojekt under Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråds *Demokratiprojekt*. Delprojektet ledes af professor ved Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, Tim Knudsen. Arbejdet i delprojektet er nu resulteret i udgivelse af ovenstående publikation under redigering af Tim Knudsen, der også selv har leveret en væsentlig del af bidragene til bogen.

Bogen repræsenterer et godt forsøg på at danne et samlet overblik over de seneste 10-15 års fokusering på magtforholdet mellem embedsmænd og politikere. Denne opmærksomhed kan i nogen grad forklares som værende en konsekvens af den tiltagende åbenhed om de politiske og administrative processer, af den voksende politiske konkurrence og af nogle enkeltsager, der ufrivilligt har givet adgang til indblik i beslutningsprocesser og -sædvaner, der ellers var lukkede for offentligheden.

Medierne og til en vis grad enkelte samfundsforskere har arbejdet med en opfattelse af, at der har udviklet sig en ubalance i magtrelationerne mellem især topembedsmænd og ministre. Embedsmænds rolle i beslutningsprocessen har været godt stof i dags- og magasinpressen og på de politologiske institutter.

Der har været en underlig dobbeltydighed i behandlingen af topembedsmændenes rådgivning. Udredningerne har ofte koncentreret sig om, at det var bekymrende, at embedsmændene kunne unddrage sig politisk kontrol eller i det mindste havde en (upassende) stor indflydelse på den *politiske* beslutningsproces. I modsætning hertil har man i andre forskningsmiljøer dyrket fænomenet "etos". Stærkt forenklet kan det vel beskrives således, at den enkelte embedsmand bør afveje hensynet til en politisk chef over for en overordnet generel demokratisk norm, som embedsmanden formodes at være i besiddelse af (fra universitetet?).

Tim Knudsen lægger vel en smule distance til den rendyrkede opfattelse af embedsmændene som hævet over den politiske proces i følgende citat p. 134: "Nogle forfattere tillægger ganske vist embedsmænd en særlig kultur, et særligt værdi- og normunivers ...". Der anes en diskret distance til Lundquist.

Helt den samme distance til kravene om et universelt normsæt fornemmes ikke i Hanne Nexø Jensens gennemgang af Justitsministeriet, muligvis fordi hun i sin vurdering af den "gode" jurist ud over Lundquist også støtter sig til Mette Hartlevs gennemgang af Justitsministeriets personalepolitik. Endelig inddrages tidligere juraprofessor Henrik Zahles synspunkt om behovet for at genoplive en "retfærdighedsteori". Zahle og Lundquist omtales side 288 af Hanne Nexø Jensen som betonende "nødvendigheden af, at embedsværket vedkender sig et normativt afsæt med rod i demokratiske værdier", og senere det "forudsættes også, at institutionen arbejder med at sikre og fastholde et grundlæggende værdisyn".

## Anmeldelser

Tim Knudsen (red.), *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*, Århus: Systime, 2000, 398 s., kr. 295,00.

*Samspillet mellem politikere og embedsmænd* er et delprojekt under Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråds *Demokratiprojekt*. Delprojektet ledes af professor ved Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, Tim Knudsen. Arbejdet i delprojektet er nu resulteret i udgivelse af ovenstående publikation under redigering af Tim Knudsen, der også selv har leveret en væsentlig del af bidragene til bogen.

Bogen repræsenterer et godt forsøg på at danne et samlet overblik over de seneste 10-15 års fokusering på magtforholdet mellem embedsmænd og politikere. Denne opmærksomhed kan i nogen grad forklares som værende en konsekvens af den tiltagende åbenhed om de politiske og administrative processer, af den voksende politiske konkurrence og af nogle enkeltsager, der ufrivilligt har givet adgang til indblik i beslutningsprocesser og -sædvaner, der ellers var lukkede for offentligheden.

Medierne og til en vis grad enkelte samfundsforskere har arbejdet med en opfattelse af, at der har udviklet sig en ubalance i magtrelationerne mellem især topembedsmænd og ministre. Embedsmænds rolle i beslutningsprocessen har været godt stof i dags- og magasinpressen og på de politologiske institutter.

Der har været en underlig dobbeltydighed i behandlingen af topembedsmændenes rådgivning. Udredningerne har ofte koncentreret sig om, at det var bekymrende, at embedsmændene kunne unddrage sig politisk kontrol eller i det mindste havde en (upassende) stor indflydelse på den *politiske* beslutningsproces. I modsætning hertil har man i andre forskningsmiljøer dyrket fænomenet "etos". Stærkt forenklet kan det vel beskrives således, at den enkelte embedsmand bør afveje hensynet til en politisk chef over for en overordnet generel demokratisk norm, som embedsmanden formodes at være i besiddelse af (fra universitetet?).

Tim Knudsen lægger vel en smule distance til den rendyrkede opfattelse af embedsmændene som hævet over den politiske proces i følgende citat p. 134: "Nogle forfattere tillægger ganske vist embedsmænd en særlig kultur, et særligt værdi- og normunivers ...". Der anes en diskret distance til Lundquist.

Helt den samme distance til kravene om et universelt normsæt fornemmes ikke i Hanne Nexø Jensens gennemgang af Justitsministeriet, muligvis fordi hun i sin vurdering af den "gode" jurist ud over Lundquist også støtter sig til Mette Hartlevs gennemgang af Justitsministeriets personalepolitik. Endelig inddrages tidligere juraprofessor Henrik Zahles synspunkt om behovet for at genoplive en "retfærdighedsteori". Zahle og Lundquist omtales side 288 af Hanne Nexø Jensen som betonende "nødvendigheden af, at embedsværket vedkender sig et normativt afsæt med rod i demokratiske værdier", og senere det "forudsættes også, at institutionen arbejder med at sikre og fastholde et grundlæggende værdisyn".

Ovenstående er hård kost at sluge for undertegnede. På den ene side antyder Tim Knudsen med konsorter, at det er ret specielt med departementschefer, der kan fortsætte uafhængigt af ministerskift. Deri ligger implicit, at nogle ministre kan have svært ved at slå igennem i forhold til disse chefer, at dette kan udgøre et legitimitetsproblem. På den anden side appellerer Lundquist med proselytter for, at de samme departementschefer skal forholde sig til en etisk fordring baseret på evigtgyldige (?) demokratiske værdier. Det sidste lyder jo som et kampråb fra de hendøende danske folkehøjskoler, men det er lidt småt med det operationelle indhold for den arme departementschef.

Det kan muligvis ses som værende for hårdt trukket at etablere en modsætning mellem Tim Knudsen og Hanne Nexø Jensen, hvad angår den teoretiske forventning til topchefers adfærd. På den anden side er det vel et godt eksempel på, at svagheden ved en antologi netop kan være, at fremstillingen kommer til at spænde over lidt for mange forskellige tilgange og synspunkter.

Bogen er i det hele taget præget af at skulle dække et bredt forfatterkollektiv. Tim Knudsens bidrag fylder meget. Han har skrevet de otte første kapitler, hvor de syv omhandler en beskrivelse af generelle facetter ved arbejdet i regering og centraladministration. Her præsenteres et godt, relevant og velskrevet overblik over arbejdsvilkårene for ministre og embedsmænd.

Midt i denne generelle gennemgang præsenteres læseren så for et kapitel om Statsministeriet af Tim Knudsen. Det er indlysende, at netop Statsministeriets funktionsmåde har væsentlig indflydelse på hele tankegangen i centraladministrationen. Alligevel forekommer kapitlet at være en blanding af en gennemgang af Statsministeriets rolle som kulturbærer og en mere konkret faktuel historisk politologisk gennemgang af ministeriet som institution i lighed med øvrige kapitler om Finans- Justits- og Erhvervsministeriet.

Gennemgangen af disse ministerier er interessant. Analyserne repræsenterer hver for sig udmærkede forsøg på at beskrive kultur og udvikling inden for de forskellige ministerområder. Men igen kan man indvende, at det er svært helt at forstå eller identificere den overordnede linje, der må antages at ligge bag projektet. Bogen kan groft taget deles op i tre undergrupper. For det første som nævnt en generel gennemgang af arbejdsvilkår m.m. for regering og centraladministration skrevet af Tim Knudsen. Ud over Tim Knudsens bidrag er der et meget omfattende kapitel om karrierforløb og rekrutteringsmønstre skrevet af Hanne Nexø Jensen og Pernille Lind Olsen, som hører til denne del af bogen, og som i øvrigt repræsenterer et meget flot og givende overblik over udviklingen i karrieremønstrene i centraladministrationen. Kapitlet bør være god inspiration til karrierebevidste fuldmægtige. Der er mange gode data i kapitlet. Det ville have været spændende, om forfatterne i lidt højere grad havde turdet vurdere, hvilke kræfter der har udløst det betydelige skift i rekrutteringsmønstre samt ikke mindst vurderet, om generalisternes nyvundne dominans vil fortsætte i et politisk klima, hvor Folketinget i stigende grad blander sig i konkrete faglige afgørelser.

Den anden hovedkategori i bogen er de omtalte kapitler om udvalgte centrale ministerier. Disse kapitler bærer præg af, at forskellige forfattere har analyseret ministerierne. Der synes ikke at være en fælles referenceramme for ministerie-

gennemgangene. De er hver for sig interessante, men den samlede gennemgang ville vel have vundet ved, at man i redigeringen eller måske tidligere i forskningsprojektet havde sikret sig, at ministeranalyserne ikke blev for kasuistiske.

Jeg har tidligere kommenteret et enkelt aspekt i gennemgangen af Justitsministeriet. Indledningsvis gøres opmærksom på, at Justitsministeriet er præget af stor stabilitet, og at ministeriet indtil for nylig havde været upåvirket af de mange ændringer i ressortområder, som andre ministerier har oplevet. Dette er naturligvis rigtigt, men netop derfor kunne det også have været interessant at få en mere politologisk analyse af, hvorfor Justitsministeriet har været nødt til at strække våben på et så vigtigt område som det administrative ejerskab af domstolene. Hanne Nexø Jensen henviser til Guy Peters' samspilsmodeller i sin beskrivelse af forholdet mellem minister og embedsværk. Disse modeller giver en udmærket systematisering af samspilsrelationerne mellem departementet og en række nyere justitsministre. Forfatteren må dog side 292 om Erling Olsen konstatere, at "Ingen af Peters' modeller i ren form afspejler sig i relationen mellem Olsen og ministeriet". Hertil er vel alene at bemærke, at denne iagttagelse siger en hel del mere om Erling Olsen end om Peters' modeller!

Et andet spændende kapitel i denne del af bogen handler om politologernes yndlingsministerium: Finansministeriet. Lotte Jensen har haft mulighed for at foretage grundige analyser på stedet og har også kunnet støtte sig til mængder af litteratur og materiale, der beskriver ministeriet. Der er tale om et meget omfattende kapitel, der ud over at beskrive den aktuelle kultur i ministeriet også på udmærket vis gennemgår ændringerne i de rammebetingelser, Finansministeriet har fået (eller skabt). Lotte Jensen fokuserer en del på kontrol og koordination. Budgettrammernes mulighed for at give Finansministeriet kontrol beskrives naturligvis indgående. Den nuværende budgetstyring har imidlertid eksisteret i snart 20 år og kan vel derfor ikke forklare Finansministeriets "solkongeposition" i 1990'erne. Her kunne en mulig forklaring være det institutionelle setup omkring regeringens økonomiudvalg og den bagved liggende embedsmandsgruppe. Lotte Jensen refererer flere gange indirekte til Økonomiudvalget, men beskriver, så vidt jeg kan finde, kun departementschefgruppen en enkelt gang og da kun indirekte. Den vellykkede finans- og strukturpolitik, der er gennemført i en årrække, har i høj grad været betinget af politisk vilje og evne. Men når det er sagt, må man ikke glemme, at forberedelsen af og den viljefaste gennemførelse af projekterne næppe kunne været sket uden den magtfulde konstruktion omkring økonomiudvalget. Det vil være interessant at få denne konstruktion belyst nærmere, herunder også få belyst i hvor høj grad konstruktionen er afhængig af den nuværende alliance mellem finansministeren og økonomiministeren eller sagt på en anden måde med Lotte Jensens afsluttende afsnit: Bor Solkongen på et sandslot?

Det tredje element i bogen forekommer lidt påklistret. Det drejer sig om et kort kapitel om ministre og embedsmænd i magtteoretisk belysning, et kapitel om internationalisering, de afsluttende kapitler om interesseorganisationer samt et om statens informationspolitik. Det er hver for sig interessante problemfelter, men kapitlernes betydelige forskellighed i indhold og form understøtter fornemmelsen af, at "alt skulle med" ved redigeringen.

Bogen er bestemt læseværdig, men spænder over for store variationer. Det ville formentligt have været mere givende, hvis Tim Knudsen havde findyrket sin egen tilgang og suppleret denne med bidrag fra nogle få øvrige forfattere. Det ville have givet en mere koncentreret, men bestemt læseværdig bog. De fravalgte bidrag kunne da offentliggøres supplerende, men i en mindre ambitiøs form, som det tidligere er set for eksempel i Projekt Offentlig Sektor.

Johs. Due  
Sygeforsikringen „danmark“

Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensen (red.), *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000, 345 s., kr. 350,00.

Der har været skrevet utroligt meget om forandringer, reformer og reorganiseringer i den offentlige sektor. Vinklen og budskabet har svinget mellem ekstremerne: revolution contra inert, fornyelse contra stilstand, planlagt og styret reform contra tilfældige og spontane forandringer og tilpasninger. Det billede, der på denne måde tegnes, er så broget, at det ikke er til at sige, hvor man i dag står, hvis man skulle drage en konklusion på den samfundsvidenskabelige forsknings vegne.

Det er udgangspunktet for den bog, som Marianne Antonsen og Torben Beck Jørgensen har redigeret inden for rammerne af det demokrati-projekt, som har været i gang i nogle år, og som har involveret forskere fra universiteterne i København, Odense, Roskilde og Ålborg og fra Handelshøjskolen i København. Forfatterne til denne bog kommer fra de samme institutioner, men inkluderer derudover en række yngre praktikere.

Bogens ambition er at komme rundt om problemstillingen i dens helhed. Det indebærer, at man beskæftiger sig med alle dele af den offentlige sektor. Man beskæftiger sig med alle niveauer i det offentlige styringssystem (staten, amterne og kommunerne) og med organisationer og institutioner af mange typer (administrative myndigheder og styrelser, erhvervsdrivende selskaber og serviceinstitutioner af forskellig slags). Men metoden er for en stor del casestudier, og prisen for de ofte indgående beskrivelser og analyser er således, at læseren selv må overveje, om de mange tråde kan bindes sammen til et samlet mønster.

Bogens tre første og overvejende teoretiske kapitler kommer godt omkring problemstillingen. Således er der i kapitlet om forandringsteorier, som redaktørerne har skrevet sammen med Carsten Greve, en ganske fortrinlig præsentation af fire forskellige teoretiske bud på forandringer (De planlagte og hierarkiske, de ikke-planlagte og hierarkiske, de ikke-hierarkiske, men planlagte og endelig de teorier, der beskæftiger sig med ikke-hierarkiske og uplanlagte forandringer). Kapitlet, der er meget velskrevet, giver en oversigtlig præsentation af det store udvalg af teorier, som beskæftiger sig med problemstillingen. Det er en god måde at anskueliggøre på, hvor kompleks en problemstilling man har med at gøre, og det er også et godt afsæt for spørgsmålet om, hvad vi egentlig ved om organisato-