

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-

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-

riske og institutionelle forandringer i den offentlige sektor. Kapitlets karakter gør, at det kan være velegnet som en del af læsestoffet for et seminar, som beskæftiger sig med problemstillingen, også selv om det sker ud fra en eller et par af de teoretiske tilgange.

I et andet af de overvejende teoretiske kapitler rejser Antonsen og Beck Jørgensen spørgsmålet om, hvilke impulser, der sætter forandringer i gang i offentlige organisationer, og hvordan de kanaliseres ind i organisationen. Det er gode spørgsmål i den dobbelte forstand, at de er relevante og interessante, og at vi egentlig ikke har gode svar på dem. Det gælder såvel teoretisk som empirisk. Snarere er der tale om gode spørgsmål i den perverse dagligdags betydning, at det er nemmere at kreditere spørgeren for at stille spørgsmålet end selv at give svaret. På den målestok gør forfatterne det godt i den forstand, at de kommer rundt om problemet i form af hypoteser og nye, mere specifikke spørgsmål. Men (i det mindste for denne anmelder) er der en vis skepsis over for, hvor langt man kan komme i belysningen af en ganske vist overmåde relevant og interessant problemstilling, når grundlaget er de udsagn, som undersøgelsens respondenter har formuleret i en interviewsituation. Det giver illustrationer og stof til eftertanke, men fortæller vel ret beset ikke, hvad mekanismerne har været, og hvornår det er den ene eller anden mekanisme, der omsætter en ændringsimpuls i forandring. Det er ikke så meget en kritik som en understregning af, hvor langt der i denne centrale henseende er igen, inden man kan give et eller flere teoretisk velfunderede svar på kapitlets spørgsmål.

De empiriske kapitler har som nævnt karakter af casestudier af noget forskelligt tilsnit. Nogle går på tværs af mange organisationer (for eksempel Greve om privatisering og selskabsdannelser, Vrangbæk om det frie sygehusudvalg, Ejersbo, Rieper og Hansen om målstyring i kommunerne samt Gregersen om de kommunale socialforvaltninger). Andre bidrag er studier af ægte enkeltcases (Nielsen og Lindermann om centerdannelse i H:S, Lyk-Jensen og Haarder om styringen af jernbanedriften og Hanne Foss Hansen om universitetssektoren). Der er i alle tilfælde tale om velresearchede analyser. De forsøger i varierende omfang også at komme rundt om den analytisk komplekse problemstilling, uden at det dog er muligt for nogen af dem at yde retfærdighed til alle de perspektiver og spørgsmål, der er rejst i de tre indledende og tværgående kapitler. Men det er værd at notere, at alle bidragydere til antologiens empiriske dele er fuldt opmærksomme på, hvor kompliceret en problemstilling de arbejder med. I den forstand spiller de godt sammen med det generelle oplæg.

Der er selvfølgelig forskel på de empiriske bidrag. Nogle er væsentligt strammere i oplæg, analyse og sproglig fremstilling end andre. Det gælder Ole Gregersens kapitel om de kommunale beskæftigelsessekretariater, Lyk-Jensen og Haarder om banerne og Foss Hansen om den dynamiske inertie på universiteterne. I andre bidrag er såvel den sproglige fremstilling og analysen lidt mere afslappet, hvortil kommer, at det ind imellem er svært at se, ud fra hvilke kriterier man bruger og tolker udsagn fra respondenter i kvalitative interviews. Her er et spørgsmål, som kunne fortjene grundig diskussion og overvejelse i et positivt perspektiv, for det er givet, at sådanne interviews kan være en uomgængelig

datakilde, men det er ligeså sikkert, at ikke alle der betjener sig af sådanne data kombineret med en analyse- og fremstillingsteknik baseret på udstrakte citeringer fra interviewene fuldt ud har overvejet, hvordan og til hvad de kan bruges.

I antologiens sidste kapitel diskuterer Torben Beck Jørgensen forandringernes mangfoldighed. Det sker både i et empirisk og teoretisk perspektiv. Empirisk søger han med udgangspunkt i bogens analyser at drage mere generelle konklusioner. Nogle af dem ligger ligefor. Det er således en rimelig sikker konklusion, at den parlamentariske styringskæde ofte er ganske løs; man kunne til det sige, at det vidste vi godt. Men så enkelt er det ikke, og dermed er denne konklusion også mere tankevækkende end som så. For det første foregår en stor del af forandringsspillet inden for rammerne af styringskæden, hvorfor man ikke bare kan negligere den. For det andet er den løse styringskæde ikke ensbetydende med, at man får en masse at vide ved at påpege mange forandrings selvgroede karakter. For som Beck Jørgensen også viser, er det slet ikke så enkelt at forklare disse lokale processer. Dertil kommer, påpeger han med rette, at mange forandringer øjensynligt sker i et samspil med styringskæden, hvorfor der her er en kobling, som fortjener yderligere analyse. Det er en fin og selvstændig sammenfatning, men det må understreges, at konklusionernes holdbarhed står og falder med det empiriske underlags kvalitet.

Teoretisk er billedet ikke mindre mangfoldigt. Beck Jørgensen diskuterer de teorier, som blev præsenteret i bogens kapitel 2, men denne gang ud fra en ny og distanceret vinkel: For nu holdes de op mod den anvendelse og den nytte, som de komparativt gjorde i de empiriske analyser. Det sker ud fra tre synsvinkler: 1) Kan teorierne hver for sig indgå i analysen af forskellige faser af den enkelte fordringsproces? 2) Hvilken forskel gør det for analysen og for teoriernes forklaringskraft, om man anskuer det enkelte forløb i et frø- eller fugleperspektiv? Og 3) hvordan skal man forstå forholdet mellem institution og aktør? Er det to konkurrerende eller komplementære perspektiver? Beck Jørgensens svar lukker ingen døre. Han advokerer stedse for åbenhed og komplementaritet, ligesom hans pointe i høj grad er at understrege, hvor ydmyge vi bør være, inden vi vover alt for håndfaste konklusioner om en virkelighed, vi langt fra har greb om.

Med bogen er der taget hul på en væsentlig problemstilling. Det er, som det er fremgået, sket i et åbent teoretisk og analytisk perspektiv, der kalder på væsentlig mere forskning. Samtidig giver bogen et godt bidrag til diskussionen mellem akademikere indbyrdes og med praktikere i det omfang, de gider være med. Endelig giver bogen også et godt grundlag for en diskussion af væsentlige problemer omkring reformer og reformstrategier, inertie og forandring med studerende på seminarer og kurser, der beskæftiger sig med dette problem. Det sidste gælder i særlig grad, fordi bogen er præget af en sund kritisk distance til de meget simple NPM-teorier, der i så høj grad fascinerer studerende af såvel rationel som sociologisk observans.

Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet