

righoldige forskning i Norge i frivillige foreninger og frivillig indsats og binde det sammen med mere teoretisk funderede overvejelser om frivillige foreningers samfundsmæssige betydning. For dem, der vil studere frivilligt arbejde eller frivillige foreninger i almindelighed, er bogen et "must".

Lars Torpe
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Tore Grønlie (red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, 1999, Bergen: Fakkbokforlaget, 367 s., Nkr. 348,00.

Der udgives en lind strøm af samfundsvidenskabelige antologier. En betydelig del af dem har mere karakter af en samling artikler bundet sammen af et fælles og mange gange ganske bredt emne end af en samlet analyse af et samfundsmæssigt fænomen ud fra en bestemt på forhånd klart formuleret analytisk synsvinkel. Antologiens muligheder for at belyse et empirisk eller teoretisk underbelyst fænomen under inddragelse af mange forfatteres viden om fænomenet bliver derfor alt for ofte svigtet til fordel for lidet sammenhængende og svagt redigerede bøger, selvom der kan være mange gode enkeltbidrag.

Den karakteristisk gælder ikke for den norske historiker Tore Grønlies redigerede bog. Den er tværtimod karakteriseret ved på samme tid at indeholde en række spændende enkeltbidrag og at være redigeret ud fra en samlende ide. Grønlie er selv forfatter eller medforfatter til seks af bogens 13 kapitler. Det letter naturligvis redigeringen, men også de syv kapitler, som redaktøren ikke direkte har ansvar for, passer nydeligt ind i bogens helhed.

Bogens ide er angivet i titlen: Omdrejningspunktet for den norske administrationspolitik efter 2. verdenskrig har været at spænde forvaltningen for den politiske vogn: Forvaltningen skulle omformes, så den bedst muligt kunne forestå forberedelse og gennemførelse af regeringens politik. Der er tale om en politisering forstået som forsøget på at "... skabe bedre styrings- og forvaltningsredskaber for å drive politik ..." (p. 26). Heri ligger der for den nutidige betragter næppe meget nyt. Forvaltningens eksistensberettigelse er vel netop at tjene regeringen og ikke så meget andet? Men her viser det historiske perspektiv sig frugtbart, fordi det kan give vore forestillinger om nutidige fænomener nye dimensioner.

I perioden efter den frie grundlov og frem til parlamentarismens gennembrud i 1884 var der i Norge som i Danmark en tæt personel sammenhæng mellem bureaukrati og regering. De fleste regeringsmedlemmer havde været embedsmænd, og en ministerpost blev betragtet som toppen af en embedsmandskarriere. Regeringen var næsten en integreret del af centraladministrationens karrieresystem. Det ophørte ved parlamentarismens gennembrud, der i Norge som i Danmark betød en relativ stærk adskillelse mellem administrative og politiske karrierer. Politik bliver mere selvstændiggjort i forhold til forvaltningen, og forvaltningens opgave bliver i vidt omfang at forvalte eksisterende lovgivning. Det

righoldige forskning i Norge i frivillige foreninger og frivillig indsats og binde det sammen med mere teoretisk funderede overvejelser om frivillige foreningers samfundsmæssige betydning. For dem, der vil studere frivilligt arbejde eller frivillige foreninger i almindelighed, er bogen et "must".

Lars Torpe
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Tore Grønlie (red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, 1999, Bergen: Fakkbokforlaget, 367 s., Nkr. 348,00.

Der udgives en lind strøm af samfundsvidenskabelige antologier. En betydelig del af dem har mere karakter af en samling artikler bundet sammen af et fælles og mange gange ganske bredt emne end af en samlet analyse af et samfundsmæssigt fænomen ud fra en bestemt på forhånd klart formuleret analytisk synsvinkel. Antologiens muligheder for at belyse et empirisk eller teoretisk underbelyst fænomen under inddragelse af mange forfatteres viden om fænomenet bliver derfor alt for ofte svigtet til fordel for lidet sammenhængende og svagt redigerede bøger, selvom der kan være mange gode enkeltbidrag.

Den karakteristisk gælder ikke for den norske historiker Tore Grønlies redigerede bog. Den er tværtimod karakteriseret ved på samme tid at indeholde en række spændende enkeltbidrag og at være redigeret ud fra en samlende ide. Grønlie er selv forfatter eller medforfatter til seks af bogens 13 kapitler. Det letter naturligvis redigeringen, men også de syv kapitler, som redaktøren ikke direkte har ansvar for, passer nydeligt ind i bogens helhed.

Bogens ide er angivet i titlen: Omdrejningspunktet for den norske administrationspolitik efter 2. verdenskrig har været at spænde forvaltningen for den politiske vogn: Forvaltningen skulle omformes, så den bedst muligt kunne forestå forberedelse og gennemførelse af regeringens politik. Der er tale om en politisering forstået som forsøget på at "... skabe bedre styrings- og forvaltningsredskaber for å drive politik ..." (p. 26). Heri ligger der for den nutidige betragter næppe meget nyt. Forvaltningens eksistensberettigelse er vel netop at tjene regeringen og ikke så meget andet? Men her viser det historiske perspektiv sig frugtbart, fordi det kan give vore forestillinger om nutidige fænomener nye dimensioner.

I perioden efter den frie grundlov og frem til parlamentarismens gennembrud i 1884 var der i Norge som i Danmark en tæt personel sammenhæng mellem bureaukrati og regering. De fleste regeringsmedlemmer havde været embedsmænd, og en ministerpost blev betragtet som toppen af en embedsmandskarriere. Regeringen var næsten en integreret del af centraladministrationens karrieresystem. Det ophørte ved parlamentarismens gennembrud, der i Norge som i Danmark betød en relativ stærk adskillelse mellem administrative og politiske karrierer. Politik bliver mere selvstændiggjort i forhold til forvaltningen, og forvaltningens opgave bliver i vidt omfang at forvalte eksisterende lovgivning. Det

er denne relative adskillelse, som langsomt, men sikkert vendes igen med efterkrigstidens *politisering* af forvaltningen. Politiseringen kan være intern, når det er centraladministrationens egen organisation, der er genstand for politiske overvejelser og ekstern, når objektet er organer uden for centraladministrationen.

Tesen om politisering er og må nødvendigvis være bred. Den dækker derfor ikke over en monoton udvikling fra retsstat til politiseret stat. Forvaltningspolitikken er, som vi kender det fra Danmark, præget af skiftende opfattelser og moder. Ikke desto mindre er det med bogens samlende tese lykkes at finde et begreb, der giver plads til at komme vidt omkring og samtidig at fastholde en samlende ide. Med klædelig beskedenhed gør Øyvind Nordbrønd Grøndahl og Tore Grønlie til slut i bogen opmærksom på, at de kun har lidt at bidrage med i fortolkningen af forvaltningspolitikken efter 1970. De er således heller ikke helt sikre på, at bogens politiseringstese holder for 1980'erne og 1990'erne. Under alle omstændigheder viser denne periode modstridende tendenser, hvad angår politisering.

Bogens bidrag er struktureret efter flere tematikker. En fremstilling baseret på efterkrigstidens forskellige faser i politiseringen af centraladministrationen udgør den ene tematik. Studier af udvalgte aspekter ved centraladministrationens virke og studier af enkelte ministerier udgør en anden og en tredje tematik.

Vi kan starte med den kronologiske fremstilling. Kapitlerne 1 (Tore Grønlie og Torstein Haaland) og 2 (Grønlie) er oversigtsartikler, som præsenterer bogens ide og synsvinkler, henholdsvis en oversigt over hele perioden fra 1945 til 1980. Kapitel 3 (Grønlie) slår særligt ned på perioden 1945-1948. Bogen hævder, at reorganiseringen af centralforvaltningen i de umiddelbare efterkrigsår er en meget væsentlig del af forvaltningens politisering. Som i Danmark oprettes der et par nye ministerier, der sker en vis omflytning af ressortområderne, der satses på rationalisering, og jurister trænges tilbage som den uddannelsesmæssigt næsten enedominerende gruppe. I modsætning til Danmark sker der imidlertid også en partipolitisk styrkelse af ministeriernes ledelse med indførelse af statssekretærer. Et andet tidsbestemt nedslag er 1955, hvor Kristin Lind (kapitel 4) behandler regeringens centraladministrative reform i 1955. Kernen er langt hen ad vejen den samme type af problemer – og pakket ind i den samme sproglige klædedragt – som i samme periode behandlede i den danske Forvaltningskommission nedsat i 1946 og det senere Administrationsudvalg nedsat i 1960. Også i Norge foretrækkes en grundmodel, hvorefter departementerne får til opgave at fungere som ministerens sekretariat, mens sagsbehandling og driftsopgaver forlægges til direktorater.

En tredje periode behandles i kapitel 10, hvor Øyvind Nordbrønd Grøndahl under overskriften "Byråkrati eller demokrati?" behandler 1970'ernes forvaltningspolitik. Igen er der tydelige paralleller til den danske udvikling. Hånd i hånd med antibureaukratiske tendenser kommer samfundsplanlægning igen på mode. Forestillingen om adskillelsen mellem de politiske ministeropgaver i en departemental organisation og driftsopgaverne lagt ud i relativt uafhængige direktorater møder også modstand. Direktoratsformen blev nu associeret med "alt som var ille med etableret forvaltning" (p. 262). Endelig kommer opgavefordelingen mellem stat og regionale og lokale organisationer i søgelyset.

Den sidste periodiske fremstilling finder vi i kapitel 12, hvor Kristin Lind behandler "Modernisering og fornyelse" i 1980'erne. 1970'ernes antibureaukratiske forestillinger føres over i 1980'ernes liberalistiske tendenser. Modernisering og afbureaukratisering får alle tanker om planlægning til at forsvinde som dug for solen. Tilsyneladende opsluger de nye honnørbegreber også en række af de temaer, som ellers har været forfulgt i efterkrigsperioden. Kristin Lind viser i øvrigt, at det ikke er mærkeligt, hvis danske læsere føler genkendelsens glæde ved at høre om modernisering og afbureaukratisering i 1980'ernes Norge. Det danske moderniseringsprogram var direkte et forlæg for det norske ditto (p. 318), hvor det ellers fremgår af fremstillingen, at det var Sverige og Storbritannien, der i de første efterkrigsårtier var modelleverandører til nordmændene. Men i 1980'erne passede de danske kampagneprogrammer med deres blødt beskrevne indhold og den lempelige implementering åbenbart bedre vore norske venner.

En anden af bogens tematiseringer finder man i behandlingen af en række begreber og fænomener, som har præget forvaltningspolitikken i en stor del af perioden. Det gælder Tonje Geithus og Tore Grønlies kapitel 6 om "Statssekretærer og departementsråd". Som i næsten alle andre vestlige lande har Norge politisk udpegede embedsmænd, som kommer og går med ministrene. Statssekretærordningen blev indført i 1947, men først i 1972 havde alle departementerne fået en statssekretær. Ideen var at styrke den partipolitiske ledelse af ministerierne, således at statssekretærene tog sig af opgaver, som var knyttet til dels partipolitiske forhold dels politiske i modsætning til faglige opgaver. Det siger sig selv, at det var mere eller mindre umuligt at trække klare grænser for disse opgaver. Der var problemer med afgrænsningen – ind imellem også rivalisering – i forhold til embedsværket, og mange statssekretærer kom til at arbejde med enkelt-sager. Fremstillingen af de mange problemer og løsninger med hensyn til statssekretærenes stilling i centraladministrationen er interessant læsning.

Andre særlige aspekter ved centraladministrationens virke behandles i kapitel 8 (Tore Grønlie, Ann-Mari Andersen Håland, Linda Solhaug og Bjørn Tafjord) om de love, der regulerer den norske centraladministrations virke, dvs. den norske forvaltningslov, offentlighedsloven og ombudsmandsloven. Kapitel 11 (Yngve Flo) beskæftiger sig med selvstyre og decentralisering. Endelig beskæftiger kapitel 9 (Torstein Haaland og Claus Røynesdal) sig med de borgerlige partiers forvaltningspolitik i perioden 1945-1970. Arbeiderpartiet har været den drivende kraft i centraladministrationens politisering. Selvom forvaltningspolitik sjældent påkalder sig de store partipolitiske konflikter, har de norske borgerlige partier traditionelt stået for en "konservativ holdning" (p. 216) med hensyn til statens virkemåde og virkefelt. Perioden fra 1950'ernes slutning var dog præget af en stiltiende og ind imellem aktiv støtte til den *politisering*, som er bogens objekt.

Den tredje tematisering består af to læseværdige studier af sektorforvaltninger. Torstein Haaland beskriver Tollforvaltningen i perioden 1945-1975, hvor forvaltningen omdannedes fra et klassisk bureaukрати til et moderne bureaukрати præget af et politisk rationale. Berit Juul behandler Industridepartementet i perioden 1963-1965, hvor der skete den såkaldte Kings Bay ulykke på Svalbard, og 21 minearbejdere omkom. Skandalen førte først til ministerens, dernæst til regeringens

gen Gerhardsens (kortvarige) afgang. Artiklen fokuserer ikke på de politiske, men på de administrative konsekvenser, hvor der blev sat fokus på de uklare ansvarsforhold knyttet til den statslige minedrift.

Den norske udvikling af centraladministrationen i efterkrigstiden er i sine grundtræk ikke væsensforskellig fra den danske. Også i Danmark har vi set den omtalte form for politisering. Vi har også et par danske bidrag til belysning af perioden, der peger i den retning. Vi har dog endnu en samlet, solid fremstilling til gode.

Peter Munk Christiansen
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Peter Auer, *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneve: ILO, 2000, 148 s., £17.95.

International Labour Office (ILO) er et internationalt analyseinstitut, som bidrager med løsningsforslag til politiske problemer; forslag der adskiller sig en del fra for eksempel OECD's. ILO er organiseret som et dialogforum for arbejdsgivere, arbejdstagere og nationale regeringer og anbefaler dialog mellem parterne og staten, udbygning af sociale standarder, aktive programmer og stabil økonomisk politik, frem for dagpengereduktioner, lavere mindstelønninger og større lønspreddning, når arbejdsløshedsproblemer skal bekæmpes. Det er også i den kontekst, bogen skal læses. Auer er nemlig leder af ILO's Labour Market Team.

Afsættet er, at fire små-stater – Østrig, Holland, Danmark og Irland – har nedbragt arbejdsløsheden, opnået høje beskæftigelsesrater og haft vækst i beskæftigelsen (ikke Østrig) (p. 33). Dermed skriver Auer sig ind i tidens bølge af "mirakellitteratur", hvis pointe er, at arbejdsløshedskriser i Vesteuropa er løst uden at nedrive velfærdsstaten. I det perspektiv er bogen forfriskende, fordi økonomernes yndlingsteorier om lavere mindstelønninger og sociale overførselsproblematikeres. Det er ingen hemmelighed, at det har været noget besværligt at finde effekter heraf. At de fire caselande har haft relativ succes, underbygger Auer i kapitel 2, og formålet er efterfølgende at finde de uafhængige variable.

Når vidtgående markedsreformer ikke er gennemført, forventer Auer at finde forklaringerne i triaden af henholdsvis 1) makroøkonomisk politik, 2) korporatisme eller *social dialogue* samt 3) passive og aktive arbejdsmarkedspolitikker (pp. 35-36). Hvordan argumenteres det så igennem?

Makroøkonomisk er landene kategoriseret som "small states in world markets" – som åbne og afhængige økonomier uden muligheder for at påvirke omgivelserne. Ligeledes har alle siden begyndelsen af 1980'erne bundet nationalvalutaen til først D-marken og siden ØMU'en (p. 36). Auer pointerer, at økonomisk vækst er forudsætningen for succes, men at væksten i tre af landene har været beskæftigelsesintensiv. Beskæftigelsesintensiteten findes ved at dividere beskæftigelsesvæksten med den økonomiske vækst. Og nok er beskæftigelsen vokset, men i perioden 1994-1997 er kun Danmark og Holland over USA, og i perioden 1985-