

sammen med andre argumenterer for og rimeligt begrundet, at en evaluering, der udformes i samarbejde med de forventede brugere, medvirker til at gøre forskningen brugbar og værdifuld. Forskelle mellem Weiss og Co. og Patton og Co. skal blandt andet søges i det forhold, at de beskæftiger sig med forskningsanvendelse på to forskellige niveauer. Weiss refererer mest til anvendelse på centralt politikniveau, mens Patton refererer til anvendelse på lokalt niveau, for eksempel programmer og institutioner. Disse bemærkninger skal ses som supplement til bogens side 92-93 og side 197.

Jeg er enig med forfatteren i hans slutreplik side 199, at forskningsrådets anvendelse af samfundsforskning kræver en teoriudvikling, der lægger vægt på de beslutningsprocesser og de organisationer, hvor forskningen forventes at blive anvendt. Et sådant arbejde er i gang i USA, blandt andet formidlet igennem tidsskriftet *Knowledge*, som forfatteren henviser til, men også i det nye tidsskrift *Knowledge in Society*.

Jeg håber, at Erik Albæks bog vil blive læst af mange. Det har den fortjent. Mine supplerende bemærkninger kan ses som et tegn på, at vi står over for et forskningsområde, som er i hastig udvikling. Her bør Danmark også være med, og Erik Albæks bog er et godt udgangspunkt.

Olaf Rieper

Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut

Peter Bogason, *Organisation og beslutning, offentlig administration i Danmark*, Herning: Systime, 1988, 300 s., kr. 188,00.

*Organisation og beslutning* er tænkt som en bred introduktion til dansk forvaltning i et beslutningsteoretisk perspektiv. Grundlaget for Peter Bogasons nye lærebog i forvaltning er overvejende danske politologiske forskningsresultater fra de sidste 10 år. Bogason koncentrerer sig i bogen især om forvaltningens rolle i beslutningsprocessen/fordelingsprocessen og betegner sit teoretiske ståsted som pluralistisk. Han udtrykker dog intentioner om løbende at inddrage forklaringsfaktorer og analyser fra andre teoretiske skoler.

Efter et indledende kapitel om centrale statsteoretiske skoler bevæger Bogason sig i kapitel 2 fra de klassiske og individorienterede beslutningsmodeller – »economic man«, »administrative man« – over kollektivmodeller – »muddling through«, »garbage can« – til modeller specielt udviklet i forsøget på at forstå relationer i det politiske system og dermed i forvaltningen. Som han påpeger, har de senere års udvikling betydet, at modellerne har bevæget sig væk fra relativt simple og stringente forudsætninger til mere komplekse og let forvirrede forudsætninger. Kapitlet er garneret med skemaer, der udmærket illustrerer de behandlede beslutningsmodellers forskelligheder.

Kapitel 3 er disponeret med en teoretisk første halvdel og en empirisk anden halvdel. I første del forsøger Bogason med udgangspunkt i diskussionen af bu-

sammen med andre argumenterer for og rimeligt begrundet, at en evaluering, der udformes i samarbejde med de forventede brugere, medvirker til at gøre forskningen brugbar og værdifuld. Forskelle mellem Weiss og Co. og Patton og Co. skal blandt andet søges i det forhold, at de beskæftiger sig med forskningsanvendelse på to forskellige niveauer. Weiss refererer mest til anvendelse på centralt politikniveau, mens Patton refererer til anvendelse på lokalt niveau, for eksempel programmer og institutioner. Disse bemærkninger skal ses som supplement til bogens side 92-93 og side 197.

Jeg er enig med forfatteren i hans slutreplik side 199, at forskningsrådets anvendelse af samfundsforskning kræver en teoriudvikling, der lægger vægt på de beslutningsprocesser og de organisationer, hvor forskningen forventes at blive anvendt. Et sådant arbejde er i gang i USA, blandt andet formidlet igennem tidsskriftet *Knowledge*, som forfatteren henviser til, men også i det nye tidsskrift *Knowledge in Society*.

Jeg håber, at Erik Albæks bog vil blive læst af mange. Det har den fortjent. Mine supplerende bemærkninger kan ses som et tegn på, at vi står over for et forskningsområde, som er i hastig udvikling. Her bør Danmark også være med, og Erik Albæks bog er et godt udgangspunkt.

Olaf Rieper

Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut

Peter Bogason, *Organisation og beslutning, offentlig administration i Danmark*, Herning: Systime, 1988, 300 s., kr. 188,00.

*Organisation og beslutning* er tænkt som en bred introduktion til dansk forvaltning i et beslutningsteoretisk perspektiv. Grundlaget for Peter Bogasons nye lærebog i forvaltning er overvejende danske politologiske forskningsresultater fra de sidste 10 år. Bogason koncentrerer sig i bogen især om forvaltningens rolle i beslutningsprocessen/fordelingsprocessen og betegner sit teoretiske ståsted som pluralistisk. Han udtrykker dog intentioner om løbende at inddrage forklaringsfaktorer og analyser fra andre teoretiske skoler.

Efter et indledende kapitel om centrale statsteoretiske skoler bevæger Bogason sig i kapitel 2 fra de klassiske og individorienterede beslutningsmodeller – »economic man«, »administrative man« – over kollektivmodeller – »muddling through«, »garbage can« – til modeller specielt udviklet i forsøget på at forstå relationer i det politiske system og dermed i forvaltningen. Som han påpeger, har de senere års udvikling betydet, at modellerne har bevæget sig væk fra relativt simple og stringente forudsætninger til mere komplekse og let forvirrede forudsætninger. Kapitlet er garneret med skemaer, der udmærket illustrerer de behandlede beslutningsmodellers forskelligheder.

Kapitel 3 er disponeret med en teoretisk første halvdel og en empirisk anden halvdel. I første del forsøger Bogason med udgangspunkt i diskussionen af bu-

reaukratisk contra organisk organisationsstruktur at udlede de organisatoriske kendetegn ved opbygningen af den offentlige forvaltning og dennes interne funktionsmåde. Det lykkes ved hjælp af Weber og Mintzberg at give læseren både en god oversigt over disse »ekstremer« med hensyn til organisatoriske strukturer og en mere nuanceret diskussion af forskellige organisationstyper. Koblingen fra de teoretiske funderinger til den konkrete historiske udvikling af den danske forvaltning lykkes desværre ikke helt. Den historiske fremstilling af den offentlige forvaltnings organisatoriske udvikling får i højere grad karakter af en opremsning end af en historisk funderet analyse. Eksempelvis forklares væksten i antallet af ministerier med en øget politisk prioritering af givne områder! (s. 60). Det er unægteligt svært at modgå sådanne udsagn, men de øger desværre ikke i næneværdig grad læserens forståelse af den komplekse sammenhæng mellem forvaltning og det øvrige samfund.

I diskussionen af det organisatoriske samspil mellem offentlige forvaltninger introducerer Bogason forskellen mellem den »funktionelle« og den »territorielle« opdeling af den samlede forvaltning (kapitel 4). Med udgangspunkt i modsætningerne mellem lokal- og centralstaten kunne Bogason med held have suppleret denne diskussion med nogle af de iagttagelser, som lokalstatsteoretikere som for eksempel Saunders har foretaget. Bogasons generelle skræk for at inddrage marxistisk inspirerede (og tillige udenlandske!) teoretikere er her tydelig. Videre i kapitlet har Bogason meget rigtigt valgt at beskæftige sig indgående med sektoriseringen af den offentlige forvaltning. »Jerntrekanter« introduceres, og korporatisme-diskussionen med Søren Villadsen i spidsen luftes. Her kunne nogle af de lidt for talrige empiriske eksempler med fordel udskiftes med eksempelvis den tyske teoretiker H. Haüssermanns overvejelser angående sektoriseringens årsager og konsekvenser for et offentligt bureaukrati. »Negativ koordinering« og »sektiv perception« er vigtige bureaukratiske konsekvenser af sektorisering, men Bogason vælger alligevel at se fuldstændigt bort fra dem. En diskussion af de dybere liggende årsager til de sidste 15-20 års øgede sektorisering af statsapparatet glimrer ligeledes ved sit fravær. Klare mangler i en ellers spændende gennemgang af det interorganisatoriske samspil i den offentlige forvaltning.

Desværre udvikler *Organisation og beslutning* sig herfra ret ujævnt og ikke særligt veldisponeret. Vanskelige emner som forholdet mellem politikere og personale, styring og kontrol, effektivitet, legitimitet og participation får en til tider usystematisk og mindre gennearbejdet behandling (kapitlerne 5-9). Diskussionerne kendetegnes af for meget »snak« og eksemplificering en masse og for få kritiske diskussioner af de anvendte begreber. Dette gælder specielt de pluralistiske begreber, som udgør Bogasons forskningsmæssige og videnskabelige udgangspunkt. Hvordan diskutere cost-benefit analyser uden at omtale nogle af de anerkendte vanskeligheder sådanne frembyder, når de ikke lige anvendes til at beregne de samfundsmæssige konsekvenser af en bro eller en omfartsvej? Hvordan diskutere legitimitet og participation uden at anvende nogle af de forskningsresultater marxistiske »velfærdsforskere« har nået? Hvordan diskutere implementerings- og evalueringsforskning uden at berøre den kolossale betydning ramme-lovgivning har haft for forvaltningens organisationsmåde? Osv., osv.

Disse og andre problematiske udeladelser er symptomatiske for den generelle svaghed ved *Organisation og beslutning*: Bogason formår ikke at inddrage analyser fra andre skoler end den pluralistiske. I kapitel 1 understreger han, at han vil anvende sådanne analyser, idet de i kraft af erkendelsesmæssig og specifik forklaringskraft ofte vil forbedre (selv) en pluralists forståelse af den offentlige forvaltnings udvikling og dens komplekse samspil med det øvrige samfund. Med et sådant formål er det ikke tilstrækkeligt at redegøre for marxistisk statsteori på fem sider, hvide Goul Andersens mellemlags-teorier ind fra sidelinjen og så ellers lade sig inspirere af en forskningstradition, som altovervejende præges af en manglende forståelse for økonomiske, politiske og sociale processers afhængighed af grundlæggende samfundsmæssige mekanismer. Den frugtbare tilnærmelse, der de senere år er sket mellem marxistisk og pluralistisk forskning, får desværre ingen konsekvenser.

I forhold til empiriske undersøgelser af den danske forvaltning eksisterer der klart et dilemma. Langt hovedparten af denne forskning er pluralistisk, og Bogason giver udtryk for, at det er denne empiriske forskning, og dermed den konstaterbare adfærd i forvaltningen, hans bog har som hovedsigte at afdække. Et sådant formål må dog ikke medføre, at den historiske udvikling af den offentlige forvaltning ikke analyseres, men blot refereres, hvad Bogason lidt for ofte forfalder til. De samfundsmæssige processer, der driver en historisk udvikling er det nødvendigt at skitsere – specielt når man som Bogason understreger, at interesser bør stå centralt i analysen af det komplekse samspil i og omkring den offentlige forvaltnings organisation og funktionsmåde. Desværre diskuterer Bogason ikke grundlæggende, hvad der konstituerer interesser, og hvordan disse materialiserer sig i den offentlige forvaltnings funktionsmåde. At udenlandske forskeres resultater i denne forbindelse kunne have relevans for forståelsen af udviklingen af den danske forvaltning er indlysende.

Videre er det uholdbart at slynge om sig med udsagn som for eksempel »Internationalt set er det ret tilfældigt, hvilke funktioner, som er private og hvilke, der er offentlige« (s.193). Det forfalder Bogason oftere og oftere til henimod slutningen af bogen, hans udsagn bliver mere og mere ideologisk betingede og uden det skær af nøgternhed, som han selv efterlyser hos en ikke nærmere specificeret gruppe forskere.

*Organisation og beslutning*'s styrke kommer derved til at ligge i specielt første halvdel af bogen (kapitlerne 1-4) med dens spændende diskussion af de organisationsteoretiske hovedstrømninger, der har relevans for forståelsen af den offentlige forvaltnings organisatoriske opbygning og funktionsmåde. Her finder man en flot introduktion til komplekse og vanskelige diskussioner af beslutnings- og organisationsteoretiske skolers styrker og svagheder. En introduktion, der hidtil har manglet, og som derfor skal hilses velkommen. Problemerne opstår i bogens sidste (og før) omfangsrige »anden del« (kapitlerne 5-9), hvor Bogason slipper det beslutnings- og organisationsteoretiske perspektiv og lader empiriske forskningsresultater disponere opbygningen af de enkelte kapitler. Derved drukner en del både spændende og provokerende empiriske data om den offentlige forvaltnings funktionsmåde. Forklaringen på dette kunne være Bogasons videnskabsteoreti-

ske forankring, der ofte medfører, at de mange empiriske data ikke perspektiveres og diskuteres i relation til grundlæggende samfundsmæssige magtforhold. I den sammenhæng savnes ligeledes en uddybende metodisk diskussion af Bogasons videnskabelige udgangspunkt.

*Organisation og beslutning* kan og bør benyttes som oversigtsværk i diverse undervisningssammenhænge, men man kan kun håbe, at der sker en udvælgelse af de bedste afsnit i bogen, og at undervisningen derudover suppleres med bidrag fra andre teoretiske retninger.

Afslutningsvis nogle nødvendige bemærkninger om bogens typografiske udformning, der desværre er præget af manglende finish. Yderst massive sider, ingen luft, ingen fremhævninger, et astronomisk antal slåfejl og forstyrrende ordde-linger gør bogen meget uoverskuelig. De mange udmærkede skemaer og figurer fremstår i en række tilfælde så indeklemte, at deres pædagogiske virkning formindskes betragteligt. Bogen bliver dermed et eksempel på den nye edb-teknologis muligheder – og begrænsninger! Bogason må være blevet ladet alene med et tekstbehandlingsanlæg og en laserprinter, og dermed svigtet af forlaget Systime, som har ansvaret for bogens endelige typografiske udformning!

Niels Henrik Kristiansen og Peter Bo Larsen  
Stud.Scient.Adm.  
Aalborg Universitetscenter

Søren Clausen, Kirsten Refsing, Clemens Stubbe Østergaard (red.), *Indblik i Østasien, Essays om Kina og Japan i 1980'erne*, Århus: Aarhus Universitetsforlag, 1987, 372 s., kr. 120,00.

Her præsenteres seks »gode og repræsentative« afslutningsopgaver fra det første hold under Østasien Områdestudiet. Det toårige studium dækker kultur, samfundsforhold og kinesisk eller japansk sprog. Tre lærere forklarer i forordet studiets praktiske formål og vil med de seks essays »give et indtryk af områdestudiets arbejdsfelt«, dvs. vise flaget. Men hvem henvender bogen sig til? De fire ret specielle emner fra Japan dækkes af engelsk litteratur, som også forfatterne bygger på. De to længere artikler om Kinas landbrugs- og industripolitik 1976-86 er de grundigste og supplerer dansk litteratur herom up to date.

Niels H. Helms viser, at den kinesiske udviklingsmodels »prissaks« 1952-78 udbyttede bønderne til fordel for sværindustrien, og at Maos folkekommunestrategi gav stagnerende fødevarerproduktion. Deng Xiaoping fik fra 1978 gennemtruffet en ny liberal landbrugspolitik med blandt andet højere priser og et ansvarlighedssystem med varesalg i stedet for selvforsyning. Denne nye model beskrives klart og grundigt vurderende ud fra engelsksproget litteratur og kinesiske kilder. Analysen bekræfter tesen om, at landbruget omlægges fra selvforsyningsris-produktion til en bredere vareproducerende økonomi med vægt på markedet og materielle stimuli af familierne, med ulighed og nye pris- og styringspro-