

den vestlige verden bliver modtagelig for økonomisk styring under og efter krigen (1939-45). At de vestlige økonomier bør styres, er ikke siden blevet anfægtet, hvilket (måske) kan tages som et udtryk for, at det keynesianske budskab har sejret. Det, striden står om i dag, er prioriteringen af målene for den økonomiske politik, samt om, hvor omfattende styringen skal være.

Clarkes bog vil stå centralt i de kommende års diskussion af økonomisk politik og økonomiske doktriners historie.

Jesper Jespersen
Institut for Finansiering
Handelshøjskolen i København

Bruno Dente and Francesco Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage Publications, 1988, 191 s., £ 25.00.

Statsministeren har som bekendt luftet muligheden af en ny kommunalreform, der skulle føre frem til en reduktion af antallet af kommuner fra de nuværende 275 til godt 75 kommuner. Et forslag, der ikke har vundet udelt tilslutning i alle hjørner af Folketinget og regeringen, men som er i god overensstemmelse med de hidtidige tendenser og bestræbelser i de fleste vestlige lande.

Både for den mere akademisk interesserede læser og for den, der leder efter argumenter i forbindelse med en eventuel kommende diskussion, er der meget at hente i denne bog om kommunalreformer i de vestlige lande. Og det er der såmænd også for den, der retter søgelyset mod det parlamentariske spil.

Med udgangspunkt i en ECPR workshop i 1984 fremlægger de to redaktører ud over deres egen indledning syv bidrag og drøftelser i relation til beskrivelser af forholdene i USA, Skandinavien, Finland, England, Frankrig og delvis Italien. Indledningsvis fastslår redaktørerne, at de omfattende kommunalreformer, der kan anskues som et lærestykke om dynamikken bag institutionelle forandringer, må forstås og drøftes i lyset af velfærdsstatsudviklingen. Dernæst understreges det, at reformerne ikke kan drøftes under et, men at de nødvendigvis må opsplittes i deres strukturelle og processuelle elementer mm. for at få den fulde forståelse af dynamikken og de bagvedliggende drivkræfter. Mens de efterfølgende beskrivelser respekterer og bekræfter værdien af denne anbefaling, er der dog blandt bidragsyderne markante variationer i forhold til velfærdsstatssynsvinklen, der direkte tilbagevises i den engelske skildring. Hvad der er fælles for de forskellige forfattere er derimod, at de skildrer kommunalreformerne i lyset af en række sociale og økonomiske udviklingstræk og deres politiske gennemslagskraft. Bogen afviger dermed såvel fra rendyrkede strukturanalyser på et makroniveau og fra aktøranalyser på et mikroniveau.

Den kompleksitet i argumentationen, som kan blive konsekvensen af et sådant udgangspunkt, præger bogens første bidrag af Douglas Ashford om socialpolitik og decentralisering i velfærdsstaterne. Kapitlet vil formentlig være af interesse

den vestlige verden bliver modtagelig for økonomisk styring under og efter krigen (1939-45). At de vestlige økonomier bør styres, er ikke siden blevet anfægtet, hvilket (måske) kan tages som et udtryk for, at det keynesianske budskab har sejret. Det, striden står om i dag, er prioriteringen af målene for den økonomiske politik, samt om, hvor omfattende styringen skal være.

Clarkes bog vil stå centralt i de kommende års diskussion af økonomisk politik og økonomiske doktriners historie.

Jesper Jespersen
Institut for Finansiering
Handelshøjskolen i København

Bruno Dente and Francesco Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: Sage Publications, 1988, 191 s., £ 25.00.

Statsministeren har som bekendt luftet muligheden af en ny kommunalreform, der skulle føre frem til en reduktion af antallet af kommuner fra de nuværende 275 til godt 75 kommuner. Et forslag, der ikke har vundet udelt tilslutning i alle hjørner af Folketinget og regeringen, men som er i god overensstemmelse med de hidtidige tendenser og bestræbelser i de fleste vestlige lande.

Både for den mere akademisk interesserede læser og for den, der leder efter argumenter i forbindelse med en eventuel kommende diskussion, er der meget at hente i denne bog om kommunalreformer i de vestlige lande. Og det er der såmænd også for den, der retter søgelyset mod det parlamentariske spil.

Med udgangspunkt i en ECPR workshop i 1984 fremlægger de to redaktører ud over deres egen indledning syv bidrag og drøftelser i relation til beskrivelser af forholdene i USA, Skandinavien, Finland, England, Frankrig og delvis Italien. Indledningsvis fastslår redaktørerne, at de omfattende kommunalreformer, der kan anskues som et lærestykke om dynamikken bag institutionelle forandringer, må forstås og drøftes i lyset af velfærdsstatsudviklingen. Dernæst understreges det, at reformerne ikke kan drøftes under et, men at de nødvendigvis må opsplittes i deres strukturelle og processuelle elementer mm. for at få den fulde forståelse af dynamikken og de bagvedliggende drivkræfter. Mens de efterfølgende beskrivelser respekterer og bekræfter værdien af denne anbefaling, er der dog blandt bidragyderne markante variationer i forhold til velfærdsstatssynsvinklen, der direkte tilbagevises i den engelske skildring. Hvad der er fælles for de forskellige forfattere er derimod, at de skildrer kommunalreformerne i lyset af en række sociale og økonomiske udviklingstræk og deres politiske gennemslagskraft. Bogen afviger dermed såvel fra rendyrkede strukturanalyser på et makroniveau og fra aktøranalyser på et mikroniveau.

Den kompleksitet i argumentationen, som kan blive konsekvensen af et sådant udgangspunkt, præger bogens første bidrag af Douglas Ashford om socialpolitik og decentralisering i velfærdsstaterne. Kapitlet vil formentlig være af interesse

også ud fra en isoleret socialpolitisk synsvinkel, men den righoldige argumentation kan nok være en hemsko for den blot lidt mere forudsætningsløse læser.

I den efterfølgende analyse af Skandinavien sonderer Kjellberg mellem tre faser i relation til velfærdsstatsudviklingen. Mens analyserne af udviklingen i Norge og Sverige indfrier forventningerne om en samklang mellem socioøkonomisk og strukturel udvikling, betegnes Danmark som det afvigende tilfælde både i kraft af det relativt sene kommunalreformkompleks i 1970'erne og i kraft af den altomfattende radikalitet, som de danske reformer fik. Denne forskel tilskrives en højere grad af liberalisme i Danmark som oprindeligt førte til, at de små kommuner blev fredet. Da sammenlægningerne endelig kom, ser Kjellberg omfanget heraf som det middel, der opretholdt og bekræftede den lokale autonomi. Uanset om man nu er enig heri eller ej, er der ikke tvivl om, at skildringen er en af de hidtil bedste sammenfatninger af det danske kommunalreformkompleks; dog med den skønhedsplet, at de strukturelle data, som opgives for perioden før 1970, ikke angår 1960'erne, men derimod perioden omkring 1950. Alt i alt er der tale om en særdeles indsigtsfuld og interessant fremstilling.

Marku Kivienimis efterfølgende drøftelse af den finske udvikling relaterer sig ligeledes til en velfærdsstatsbetragtning, men pointerer dog i højere grad integrationen af staten og kommunerne i et system, der dels er præget af forhandling snarere end egentlig kontrol, og som dels er domineret af professionelle og bureaukratiske aktører. Styrken i kapitlet udgøres dels af selve beskrivelsen og dels af et detaljeret begrebsapparat, der med megen klarhed kombinerer en strukturel og en politisk-administrativ synsvinkel.

I det engelske bidrag vender L. J. Sharpe sig som nævnt mod, at velfærdsstatsudviklingen skulle være drivkraften bag de store reformer, mens urbaniseringen af de vestlige samfund anskues som den afgørende forklaringsfaktor. Sharpe leverer dernæst et interessant opgør med den gængse økonomiske stordrifts rationale bag kommunalreformerne. I kraft af både sine teoretiske arbejder og en indsats i offentlige udvalg mm. har Sharpe ellers om nogen været med til at levere den intellektuelle argumentation for berettigelsen af denne betragtning på det kommunale felt. Nu vendes det hele så på hovedet, og i sig selv er det jo ganske pikant. Det interessante er dog kernen i Sharpes argumentation. At småt er godt i den kommunale verden er i sig selv et velkendt synspunkt, som har dybe rødder i en klassisk liberal tankegang. I forhold hertil forankres Sharpes kritik i højere grad i rene økonomiske effektivitetsbetragtninger, der nok i mangt og meget er inspireret af liberale public choice teoretikere, men som dog også i væsentlige henseender har et helt andet grundlag. Sharpe argumenterer endelig for den opfattelse, at forekomsten af store kommuner først og fremmest kan tilskrives bekvemmelighedshensyn hos regeringerne, der hellere vil have med få end med mange kommuner at gøre. Forskellene på Nord- og Sydeuropa forklares med henvisning til de forskellige politiske relationer mellem de centrale og de lokale niveauer.

Yves Meny's redegørelse for de årligt tilbagevendende, men sjældent realiserede reformforslag i Frankrig er en skildring af den symbolske politiks betydning for spillet mellem regering og opposition. Mens Meny drøfter de storstilede oplæg, er Thomas J. Antons tema de mange små og delvis modstridende forandrin-

ger, som karakteriser USA, og Anton sætter sig for at forklare, hvorfor de fremkommer og under hvilke omstændigheder. En dynamik, som han finder i modsætningen mellem to dybt rodfæstede amerikanske værdier, nemlig på den ene side ønsket om participation og på den anden side ønsket om effektivitet.

Afslutningsvis følger Bruno Dentes drøftelse af kommunalreformer i en legitimitetssammenhæng. Dente opstiller som udgangspunkt tre modeller. En legal-rational model med udgangspunkt i Max Webers betragtninger om retsstaten og afgrænsningen mellem den offentlige og den private sektor. I forlængelse heraf opstilles en klientmodel og en funktionel service model. På denne baggrund drøfter Dente dernæst forskellige typer af kommunalreformer, og resultaterne er interessante og utraditionelle. Mest overbevisende er argumentationen vedrørende de sydeuropæiske regionaliseringsreformer, der andre steder ellers ofte alene drøftes ud fra effektivitets- og servicesynsvinkler. Under alle omstændigheder vil disse modeller nok kunne anvendes med udbytte også i andre sammenhænge.

Alt i alt kommer denne bog altså vidt omkring. Hvad den gør mindre ud af er det grundlæggende spørgsmål om, hvorfor store dele af den vestlige verdens administration blev kommunaliseret i løbet af velfærdsstatsudviklingen eller urbaniseringen. Kjellberg drøfter det afslutningsvis kort, og Sharpe antyder det indledningsvist. I begge tilfælde dog uden at besvare det. Og det skal erkendes, at det ville være en ordentlig mundfuld at tage fat på. Den er dog ikke helt betydningsløs i relation til redaktørernes forhåbninger om, at bogen kan bidrage til at kortlægge ikke bare spillet om kommunalreformerne, men også dynamikken bag institutionelle forandringer i al almindelighed. Når kommunerne og kommunalreformerne anskues som idelle lærestykker, begrundes det med en vis komparativ homogenitet på det kommunale område i modsætning til variationsvidden på regeringsniveau. I så fald er det imidlertid helt afgørende at få fastslået, om kommunerne og staterne er sammenlignelige enheder, der er underlagt den samme dynamik. Og et eventuelt ændret forhold mellem staten og kommunerne må da klarlægges nærmere.

Bestemthedsartiklen i *The Dynamics...* kunne med fordel have været udeladt. Læst som en bog om dynamikker bag kommunalreformer giver den imidlertid god valuta for pengene. Og som nævnt vil også den kommunalpolitiske aktivist kunne finde nogle godbidder.

Finn Bruun
Institut for Statskundskab

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, *Når der slås søm i – Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1988, 360 s., kr. 295,00.

Vidste du, at Martin Rømers lyst til en sprød forårsrulle under et forretningsudvalgsmøde i Lærernes Centralorganisation nær havde væltet hele overenskomst-