

gen, som retteligt bør anses for indslag i den dagspolitiske samtale i samfundet, hvorimod professor Tage Kaarsted, direktør Knud Larsen og forhenværende undervisningsminister (R) Helge Larsen som faghistorikere har behandlet emner vedrørende konservativ partihistorie – på det kendte kildegrundlag.

Hvad politikeren skriver i sine erindringer er jo næppe blot nogenlunde sammenfaldende med, hvad han erindrer. Når historikeren tager fat og biograferer, bortfalder de hensyn til følelser, personrelationer og partiinteresser, som politikeren selv lader sig binde af. Dertil kommer historikeren jo ofte i besiddelse af andre kilder end, hvad der står til rådighed for den biograferede selv. Når der hertil føjes, at historikeren jo fører vor tids samtale med fortiden, så er det klart, at Kaarsteds Ove Rode-biografi giver os i dag en mere tilfredsstillende skildring af denne nøgleperson i dansk politik fra århundredets første fjerdedel, end en traditionel selvbiografi ville have kunnet give. De centrale politikere er selv historie, deres vurderinger og personlighedstype leverer ofte forklaringselementer, når en udvikling beskrives. Det gjaldt i høj grad for Ove Rode i det foregående bind af Kaarsteds værk, om indenrigsministertiden under Den første Verdenskrig. Men det gælder da stadigvæk i nogen grad i det nye afsluttende bind dækkende perioden efter 1920, hvor Rode var radikal partileder, og efter 1927, da han blev chefredaktør for Danmarks største avis Politiken, men uden særlig meget indflydelse på avisen. For en del er spændingerne i den radikale folketingsgruppe i 1920'erne kendt fra P. Munchs erindringer. *Ove Rode – en politiker ved vejs ende* kan uddybe og føje nye eksempler til. I højere grad får vi udvidet kendskabet til Politikens historie. Her er den ikke skrevet med hensyntagen til bladhuset selv. Biografien afsluttes med en oversigt over de mange vurderinger, der i tidens løb er givet af Ove Rode. Den oversigt vil være til nytte for adskillige. I det hele kan man roligt sige, at nu er Ove Rode og hans indsats klart belyst. Sammen med de banebrydende skildringer af regeringsdannelser i efterkrigstiden skaffer dette biografiværk skrevet 1963-89 Tage Kaarsted en smuk plads i dansk historieskrivnings historie.

Ud over den betydning, de biografiske og biograferende bøger har for historikere og samfundsvidenskaberne, bør det fremhæves, at de bidrager meget til almindelige borgeres forståelse af og interesse for samfundsprocesserne. Mange læser disse bøger for at genopleve, og de får en udvidet forståelse med i købet. Ikke mindst derfor er det godt, at bøgerne skrives.

Harald Westergård Andersen
Odder Gymnasium

Morten Egeberg (red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*, Oslo: TANO A.S., 1989, 240 s., Nkr. 248,00.

Denne bog har rødder langt tilbage i organisationsteorien. Den er præget af et instrumentelt syn på organisationer og organisationsforandring. Organisationsudformning betragtes som et instrument til at påvirke individuel politisk adfærd.

gen, som retteligt bør anses for indslag i den dagspolitiske samtale i samfundet, hvorimod professor Tage Kaarsted, direktør Knud Larsen og forhenværende undervisningsminister (R) Helge Larsen som faghistorikere har behandlet emner vedrørende konservativ partihistorie – på det kendte kildegrundlag.

Hvad politikeren skriver i sine erindringer er jo næppe blot nogenlunde sammenfaldende med, hvad han erindrer. Når historikeren tager fat og biograferer, bortfalder de hensyn til følelser, personrelationer og partiinteresser, som politikeren selv lader sig binde af. Dertil kommer historikeren jo ofte i besiddelse af andre kilder end, hvad der står til rådighed for den biograferede selv. Når der hertil føjes, at historikeren jo fører vor tids samtale med fortiden, så er det klart, at Kaarsteds Ove Rode-biografi giver os i dag en mere tilfredsstillende skildring af denne nøgleperson i dansk politik fra århundredets første fjerdedel, end en traditionel selvbiografi ville have kunnet give. De centrale politikere er selv historie, deres vurderinger og personlighedstype leverer ofte forklaringselementer, når en udvikling beskrives. Det gjaldt i høj grad for Ove Rode i det foregående bind af Kaarsteds værk, om indenrigsministertiden under Den første Verdenskrig. Men det gælder da stadigvæk i nogen grad i det nye afsluttende bind dækkende perioden efter 1920, hvor Rode var radikal partileder, og efter 1927, da han blev chefredaktør for Danmarks største avis Politiken, men uden særlig meget indflydelse på avisen. For en del er spændingerne i den radikale folketingsgruppe i 1920'erne kendt fra P. Munchs erindringer. *Ove Rode – en politiker ved vejs ende* kan uddybe og føje nye eksempler til. I højere grad får vi udvidet kendskabet til Politikens historie. Her er den ikke skrevet med hensyntagen til bladhuset selv. Biografien afsluttes med en oversigt over de mange vurderinger, der i tidens løb er givet af Ove Rode. Den oversigt vil være til nytte for adskillige. I det hele kan man roligt sige, at nu er Ove Rode og hans indsats klart belyst. Sammen med de banebrydende skildringer af regeringsdannelser i efterkrigstiden skaffer dette biografiværk skrevet 1963-89 Tage Kaarsted en smuk plads i dansk historieskrivnings historie.

Ud over den betydning, de biografiske og biograferende bøger har for historikere og samfundsvidenskaberne, bør det fremhæves, at de bidrager meget til almindelige borgeres forståelse af og interesse for samfundsprocesserne. Mange læser disse bøger for at genopleve, og de får en udvidet forståelse med i købet. Ikke mindst derfor er det godt, at bøgerne skrives.

Harald Westergård Andersen
Odder Gymnasium

Morten Egeberg (red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*, Oslo: TANO A.S., 1989, 240 s., Nkr. 248,00.

Denne bog har rødder langt tilbage i organisationsteorien. Den er præget af et instrumentelt syn på organisationer og organisationsforandring. Organisationsudformning betragtes som et instrument til at påvirke individuel politisk adfærd.

Det er udtryk for en rationalistisk tankegang, der kan spores tilbage til Max Weber, Luther Gulick, og som siden har haft fortalere i blandt andre Herbert Simon og Poul Meyer. Det er imidlertid en retning, som internationalt har været trængt helt i baggrunden i 1960'erne og 1970'erne, hårdt angrebet af nyere behaviouristiske organisationsteorier (eksempelvis inkrementalisme-, konflikt- og forhandlingsmodeller samt garbage can modellen), der fornægtede rationelle beslutningsprocesser og den formelle organisations betydning som et instrument, der kunne styre den faktiske adfærd.

Denne blev nu set som et resultat af uformel organisation og normer, påvirkning fra omgivelserne eller mere tilfældige processer. Også den behaviouristiske forvaltningsforsknings betoning af forvaltningsadfærd og reorganisering som politiske processer betød et opgør med rationalistiske og instrumentelle opfattelser, som betonedede de formelle strukturers betydning og manipulerbarhed.

Det er imidlertid interessant, at rationalitet, instrumentalisme og betoningen af den formelle strukturs betydning har vundet nye fortalere i løbet af 1980'erne. Rationalitet er således blevet en afgørende forudsætning i public choice teori-erne, om end – og nok så væsentligt – ikke på system-, men individniveau, og den formelle strukturs betydning for adfærden betones nu af så forskellige forskere som Morten Egeberg, F. W. Scharpf og Johan P. Olsen. Egeberg kan betegnes som neo-rationalist i forlængelse af Simons opfattelse af begrænset rationalitet, Scharpf tilhører vel nærmest den realpolitiske skole eller konflikt-forhandlingsperspektivet, mens J.P. Olsen er kendt for sin garbage can model, der nu er blevet drejet i en lidt mindre anarkisk og tilfældig retning i forbindelse med J.P. Olsens ny-institutionalismeteori.

Egebergs betoning af den formelle strukturs betydning er således væsentligt mere rationalistisk og instrumentalistisk end Scharpfs og J.P. Olsens. *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling* ligger i forlængelse af og overlapper delvis med Egebergs *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet* fra 1984. I øvrigt har flere af bogens bidrag tidligere været publiceret i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*. Bogen skal ses som et bidrag til at udvikle institutions- og forvaltningsforskningens kundskabsgrundlag gennem en større indsigt i kausalrelationerne mellem en række organisatoriske og demografiske faktorer og faktisk forvaltningsadfærd.

Der fokuseres især på organisatoriske variabler, herunder de formelle og de fysiske strukturer, der – i hvert fald i princippet – er manipulerbare. Egeberg sætter selv en sådan instrumentel model i kontrast til de »tilskuermodeller«, som præger en stor del af den moderne organisationsteori. Ganske vist inddrages også ikke-manipulerbare faktorer i analysen, men deres funktion er først og fremmest at være kontrolvariabler. Egeberg mener, at et øget empirisk-teoretisk kendskab til sådanne kausalsammenhænge kan medvirke til udviklingen af en egentlig politisk-administrativ profession.

I kapitel 1 præsenteres bogens teoretiske perspektiv relativt kortfattet. Kapitlerne 2 og 3 beskriver den norske centraladministrations struktur, personale og nogle træk af beslutningsadfærden, men der testes ikke her nogen sammenhænge mellem struktur og adfærd. Som det fremhæves, falder disse kapitler lidt uden for bogens hovedidé, men de viser ikke desto mindre, at der siden magtudredningen

i slutningen af 1970'erne er sket flere interessante ændringer i den norske central-administration. Således har departementerne fået flere policy- og planlægningsorienterede enheder, flere tværgående projekt- og arbejdsgrupper, en øget mobilitet – også i forhold til den private sektor – samt en foryngelse af personalet og cheferne og en fremvækst af politologer på bekostning af jurister.

Kapitel 4 gentager Egebergs tidligere påvisning på grundlag af den tidligere magtudrednings data af, at der for det første er en sammenhæng mellem de formelle organisationsgrænser og adfærd målt ved kontakthypighed. For det andet oplever personalet, at organisationsændringer i form af sammenlægninger og delinger giver forskellige virkninger blandt andet med hensyn til konfliktniveau. Delinger svækker konflikterne, mens de forstærkes ved sammenlægninger.

Kapitel 5 fremlægger derimod en ny og interessant analyse, hvor Egeberg finder en klar sammenhæng mellem den formelle organisation og de hensyn, de ansatte lægger til grund for deres skønsudøvelse. Disse hensyn kan være signaler fra henholdsvis den politiske ledelse, klienter/brugere og andre berørte parter, personaleorganisationer og faglige/professionelle hensyn. Således vejer signaler fra den politiske ledelse langt tungere i departementer end i direktorater og kollegiale styrelser og råd. I direktoraterne styrkes disse politiske hensyn, når der i departementet er oprettet en speciel enhed, der dækker direktoratets sagsområde og ved bygningsmæssigt fællesskab mellem departement og direktorat, mens modsat forekomst af særlige faglige konsulentstillinger i direktoratet svækker disse hensyn. Hensynet til brugere og berørte parter styrkes, når der er oprettet et råd i tilknytning til direktoratet, og hensynet styrkes med stigende direktoratsstørrelse.

Flere af disse sammenhænge svarer ganske godt til common-sense forestillinger også i den danske centraladministration, men det er alligevel væsentligt at få dem testet. Egeberg løber dog ind i et betydeligt metodisk problem ved tolkningen af resultaterne. Han ønsker at påvise kausalsammenhænge, men finder på grund af sit synkrone design kun korrelationer, hvor årsagsforholdet kan være ganske anderledes. Når der for eksempel er en statistisk sammenhæng mellem tilstedeværelsen af et råd og en hensyntagen til de berørte parter, behøver det ikke være oprettelsen af rådet, der fører til disse hensyn. Det kan – som Egeberg er opmærksom på – lige så godt være det omvendte kausalforhold, at direktorater, som tillægger signaler fra interesseorganisationer en betydelig vægt, normalt opretter råd. Eller sammenhængen er måske snarere den langt mindre instrumentelle, at direktoraters sårbarhed over for omgivelserne fører til en tilpasning både ved oprettelse af råd og ved hensyntagen til de berørte parter. Visse af Egebergs andre tolkninger af sammenhængen mellem formel og fysisk struktur og vægten af signaler fra den politiske ledelse styrkes dog af andre undersøgelser med diakront design, som også indgår i bogen.

Betydningen af den fysiske struktur, herunder nærhed, for individuel adfærd er også et gammelt tema i organisationsteorien, som Egeberg og Dag Ingvar Jacobsen tager op i kapitlerne 7 og 8, med såvel en synkron som diakron analyse. De finder en klar sammenhæng mellem fysisk nærhed og kontaktmønster.

I et par kapitler testes den relative betydning af demografiske og organisatoriske faktorer for prioriteringer og adfærd. Inger Marie Stigen finder (kapitel 6) på bag-

grund af en analyse af medlemmer af kollegiale råd og styrelser, at den organisatoriske kontekst betyder langt mere for, hvilke hensyn der lægges til grund for afgørelser, end medlemmernes demografiske baggrund. Det er dog interessant, at kvinderne i flere henseender forekommer mindre organisatorisk socialiserede end mænd. Således har kvinderne mindre kontakt med den politiske/administrative topledelse, tillægger signaler herfra mindre vægt og føler sig oftere i konflikt i de kollegiale organer. Tom Christensen finder i kapitel 9 ligeledes, at organisatoriske faktorer er mere væsentlige end demografiske til at forklare innovationsadfærd. Initiativet stiger med stillingsniveau. Uddannelse og alder har dog også en vis betydning for innovation.

Bogens instrumentelle tankegang forudsætter ikke kun, at organisationsudformning påvirker adfærd, men også at det er muligt for den politiske/administrative ledelse at gennemføre reorganiseringer og at gennemføre dem i overensstemmelse med deres intentioner. Der foreligger imidlertid adskillige undersøgelser, der viser, at reorganiseringsforslag ofte står over for adskillige barrierer og må droppes eller omformes til ukendelighed, før de kan gennemføres. Desværre får denne væsentlige problemstilling en alt for begrænset opmærksomhed i denne bog. En succesrig case gennemgås af Tom Christensen, og problemstillingen berøres af Steinar Lien og Jan Kato Fremstad, som ser på gennemførelsen af 102 reorganiseringsforsøg i perioden 1973-84 i Statens Rasjonaliseringsdirektorat, som er den norske parallel til vores Administrations- og Personaledepartement. Analysen viser for det første det overraskende resultat, at næsten halvdelen af de mange reorganiseringsforsøg faktisk blev fuldstændigt gennemført i den forstand, at de førte til en ændring i den formelle organisation. Dette er, så vidt jeg ved, ikke belyst i Danmark, men ligger tårnhøjt over de almindelige forestillinger vi i Danmark har om Administrations- og Personaledepartementets turnusundersøgelser. For det andet viser det sig, at strategien med hensyn til tilrettelæggelsen af reorganiseringsarbejdet tilsyneladende har stor betydning for gennemførelsesprocenten. Der er en langt hyppigere gennemførelse af projekter, hvor man har anvendt en projektgruppeform for reorganiseringsarbejdet – og især når man har sørget for at få topledelsen i den berørte organisation repræsenteret i styregruppen – end hvor Rationaliseringsdirektoratet optræder som konsulent og selv udformer reorganiseringsforslaget.

Dette kan tolkes som en bekræftelse af det gamle dogme om, hvor vigtigt det er at inddrage de berørte enheder i reorganiseringsarbejde; men som så mange steder i denne bog kan man selv opstille alternative tolkningsmuligheder. Det kunne således være interessant at undersøge, om Rasjonaliseringsdirektoratet har haft nogen reel indflydelse og gennemslagskraft på de reorganiseringer, der er gennemført med projektgruppemodellen, eller om der enten kun er gennemført ændringer, som reelt kun er marginale, eller som den pågældende organisation alligevel selv ville have gennemført.

Bogen er på flere måder interessant. Det er interessant at få testet, om de gamle dogmer fra den ikke-empirisk baserede organisationsteori og fra dagligdags administrative myter holder for en nærmere undersøgelse. Det er også interessant, at der er politologer og organisationsteoretikere, der ikke kun vil nøjes med den »til-

skuerrolle«, som har præget den moderne politologi og den mere seriøse del af organisations- og managementlitteraturen. De konstruktive forslag til ændringer af tingenes tilstand er ikke statskundskabens stærke side. Alligevel forekommer analyserne i denne bog temmeligt begrænsede. For det første er det kun en yderst begrænset del af den administrative adfærd, der inddrages i undersøgelserne. Dette skyldes sikkert ikke kun, at dette er en af de første analyser, men også at administrativ adfærd er så forbandet vanskelig at måle på en måde, så der kan generaliseres. Derfor ser man gang på gang i den slags undersøgelser, at man kaster sig over kontaktmønstre som en variabel, der kan operationaliseres og måles.

For det andet forekommer bogens teoretiske oplæg at være for begrænset. Udvalget af instrumentelle variabler og andre (kontrol)variabler forekommer at være vel håndfast og isoleret i forhold til den øvrige viden, som organisationsteorien og politologien har givet os om forvaltningens funktionsmåde.

Søren Winter
Institut for Statskundskab

Jon Elster, *Hva er igjen av Marx?*, Oslo: Universitetsforlaget, 1988, 247 s., Nkr. 190,00.

Introduktions- og kommentarlitteraturen til Marx's værker er enorm og mangfoldig, afspejlende forskellige teoretiske skolers stridigheder om fortolkningen af den idéhistoriske arv. Mange vil derfor nok spørge, om der er grundlag for endnu en introduktionsbog om, hvordan Marx's teori skal forstås og vurderes.

Elsters bog dokumenterer, at dette faktisk er tilfældet. Det skyldes, at den har et teoretisk og metodologisk udgangspunkt, der på en interessant og provokerende måde kaster nyt lys på centrale teser i Marx's værker. Bogen er en oversættelse af en engelsksproget udgave fra 1986, der igen er en sammenfatning og popularisering af Elsters mammutværk fra 1985 med den prætentiose titel *Making Sense of Marx*, en bog som har vakt betydelig opsigt og kontrovers på grund af dens meget ukonventionelle og provokerende behandling af Marx's teorier.

Det ukonventionelle og kontroversielle i angrebsmåden består i, at Elster behandler Marx's teorier særdeles kritisk og stringent ud fra metodeantagelser, der ellers har været opfattet som helt fremmede for marxisme. Det drejer sig om antagelser og metoder hentet fra neoklassisk økonomi, rational choice og spilteori. Dette indebærer for det første metodeindividualisme – at forklaring af sociale processer skal funderes i individuelle handlinger – og for det andet abonnement på intentionelle forklaringer – at handlinger så vidt muligt skal forstås som bevidst og rationelt valgte handlinger. Det er så Elsters forehavende at undersøge, hvilke af Marx's hovedresultater, der kan holde stand på dette grundlag.

Dermed forkaster Elster to hovedelementer, som ellers har været til stede i marxismen, om end det er forkert at sige, at de har været enerådende; det ene har eksisteret åbent, det andet – indtil for få år siden – uerkendt og fortrængt.