Roskilde University

Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab

en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og Forvaltningskommissionen af 1946

Bredsdorff, Nils

Publication date:
1998

Citation for published version (APA):
Bredsdorff, N. (1998). *Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab: en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og Forvaltningskommissionen af 1946*. Roskilde Universitetsbibliotek. FS & P Ph.D. afhandlinger Nr. 13

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 15. Dec. 2025

Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab

- en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og Forvaltningskommissionen af 1946.

Nils Bredsdorff

Roskilde Universitetsbibliotek
1998

FS & Ph.D. Thesis no 13/1998 ISSN 0909-9174

Nils Bredsdorff, Roskilde Universitetsbibliotek, Postboks 258, 4000 Roskilde
Tlf. 4674 2499 eller 4674 2233, e-mail nb@ruc.dk

Ph.D. afhandling indleveret ved Institut for samfundsvidenskab og forvaltning, Roskilde Universitetscenter 1997

Vejleder: professor Ove K. Pedersen, Institut for statskundskab, Københavns Universitet

Professor Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for statskundskab, Århus Universitet har desuden bistået med vejledning ved arbejdet med de to artikler, som bedømmelsesudvalget opfordrede mig til at skrive, jvf. Tillæg. Tak til dem begge for hvas kritik og venlig opmuntring.

Trykt i meget begrænset oplag; sælges ikke.

Bemærkning til den elektroniske version

Ved overførslen fra Word Perfect 5.1 oma. er der sket en forskydning af sidetallene, så de ikke passer med indholdsfortegnelsen. En række af de bilag, som er hæftet på de enkelte kapitler, er ikke medtaget i den elektroniske version, da de kræver skanning af ofte svage originaler. De kan ses i den trykte original på bibliotekerne.

Indholdsfortegnelse

BIND 1

Indledning

Kapitel I
Hvad begrænser den begrænsede rationalitet

I. 1 Forvaltningsvidenskab og forvaltningshistorie 7

I. 2 Komparationen er nødvendig for at gøre public administration til videnskab (frit efter Robert Dahl 1946) 22
I. 2. 1 Forvaltningens specificitet 31
I. 2. 2 Rundetårn og tordenskraldet 38
I. 2. 3 Et direktorat er ikke et direktorat 47
I. 2. 4 Comparative politics som Prokrustes seng 65

I. 3 The administrative man eller historien om et kompromis 69
I. 3. 1 Kontexten afbrændes, og af asken opstår den rene videnskab 75
I. 3. 2 Kontext som kompensation for manglende indsigt i The administrative man 89

I. 4 Om institutionel historieteori og diskursanalyse, om at fange diskursen eller være diskursens fange 95
I. 4. 1 Genealogiske problemer 102
I. 4. 2 Spørgsmålet om gyldighed eller "Derfor er det nødvendigt for en fyrste ..." 108
I. 4. 3 Grænser og fortolkning, grænser for fortolkning 116

I. 5 Det særlige forvaltningsvidenskabelige felt 123
I. 5. 1 Den modsigelsesfulde bureaukratiske rationalitet 125
I. 5. 2 Den splittede embedsmand 131

I. 6 Imponderabilier - hvis man vil beskrive det umålelige, må man som udgangspunkt opgive at måle det 137

Kapitel II
En reform og dens "omgivelser"

II. 1 En kommission udbedes 140

II. 2 Kommissorier og principper 153

II. 3 Forvaltningsvidenskaben og Forvaltningskommissionen 168

II. 4 De skiftende omgivelser - tumult og genopbygning 188
II. 4. 1 Arbejderbevægelsen og forvaltningsreformen 196

II. 5 Ideernes bærere 207

Kapitel III
Rationaliseringsarbejde eller forvaltningsreform

III. 1 Institutionen 228
III. 1. 1 Kort oversigt over FVKs historie 231
III. 1. 2 Fordeling af sager, behandlet af FVK 233
III. 1. 3 Kommissionens sammensætning mm. 240

III. 2 Forløbet 243
III. 2. 1 Omgivelsernes pres eller indre reformbehov 244
III. 2. 2 Notaterne til Thorkil Kristensen 253
III. 2. 3 Politikerne tager over. 262

III. 3 Materiale til kapitel III. Notater og breve
III. 3. 1 Uddrag af brev fra Erik Ib Schmidt af 15.1.91 277
III. 3. 2 Notat fra EIS til Thorkil Kristensen 278
III. 3. 3 Notat fra departementschef K.H. Kofoed
III. 3. 4 Uddrag af brev fra Jørgen Bredsdorff af 30.9.90

Kapitel IV
Blev reformen væk eller var der ingen reform?

IV. 1 Embedsmænd og økonomer 307
IV. 1. 1 Set udefra. Interview med Erik Ib Schmidt 309

IV. 2 Forvaltningsnævnets sekretariat - et nyt kontor i statsadministrationen? 320
IV. 2. 1 Set indefra. Interview med Jørgen Bredsdorff 321

IV. 3 Tilfældets tilfældighed
IV. 3. 1 Set oppe fra. Interview med Per Federspiel 333

IV. 4 Bilag til kapitel IV
IV. 4. 1 Brev fra departementschef S. Wechselman af 9.8.48 338

BIND 2

Kapitel V
Forvaltningsreform i praksis

V. 1 Princip er et princip er et princip er et princip 342

V. 2 Udvalgsarbejdet eller magtens mikrofysik 346
V. 2. 1 Fængselsudvalget 350
V. 2. 2 Politiudvalget 357
a. Centralbureauet for identifikation eller historien om en succes 358
b. Rapport nr. 3 eller slaget om politiets øverste ledelse 362
V. 2. 3 Hospitalsudvalget - slaget vundet, krigen tabt 373

V. 3 Embedsmandstrægheden og de etablerede interesser 388

V. 4 Bilag til kapitel V
V. 4. 1 Amtmand Pinholts oplæg. 392

Kapitel VI
Forvaltningens eller politikernes forvaltningspolitik 396

VI. 1 Formiddagsstillinger og biindtægter 397
VI. 1. 1 "Man rører her ved et af de vigtigste problemer inden for centraladministrationen." 399
a. Uddannelse: Embedsmænd og sagførere 408
b. Rekrutteringen og udnyttelsen af arbejdskraften 411
c. Kære H.C. - jeg vil ikke undlade ... 417
VI. 1. 2 "Det er jo ingen hemmelighed, at der er knyttet væsentlige biindtægter ..." 419

VI. 2 I forfatningspolitikkens skygge eller kampen om institutionaliseringen 424

VI. 3 Bilag til kapitel VI
1. Udkast til "Forslag om lov om oprettelse af et forvaltningsnævn og et rationaliseringsdirektorat". 443
2. Kronologisk liste over udvalgte større indstillinger fra FVK 445

Kapitel VII
Mellemakt 448

Arkivalier 460

Litteratur 506

Tillæg

a. Resume af Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab 527

b. Summary: The history of public administration and Public Administration in Denmark 531

c. To artikler skrevet på opfordring af bedømmelsesudvalget
1. Forvaltningskommissionen af 1946 532
2. Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben - et forsvar for en besindelsens metodologi 599

Indledning

For et par år siden udkom en bog, som jeg dengang tænkte skulle være første bind i en større undersøgelse af dansk forvaltningspolitik i efterkrigsårene.[1] Emnet var den forvaltningsreform, som blev forsøgt sat i gang med nedsættelsen af Forvaltningskommissionen af 1946. Jeg forsøgte i første række at få greb om det historiske materiale, undersøge arkivsituationen og få fastlagt omfanget af kommissionens arbejde og betingelserne for dens nedsættelse.

Min tilgang var ikke forvaltningshistorien men forvaltningsvidenskaben, og den umiddelbare anledning til interessen var den løbende debat om de moderniseringsprojekter, som fandt sted overalt i den vestlige verden i firserne. Men efterhånden begyndte det at knirke: Modsætningen mellem den politologiske og organisationsteoretiske forståelse af reformerne og arbejdet med det historiske materiale blev for stor. Mistanken voksede sig større og større om, at den samfundsvidenskabelige tilgang - hvad enten vægten var lagt på adfærden eller strukturen - havde et mildt sagt uafklaret forhold til det historiske materiale.

Enhver kan se, at hvis det kan vises, at de klassiske europæiske oldtidssamfunds reproduktion ikke var en økonomi i moderne forstand, så har det ingen mening at forsøge at forstå disse samfund med begreber som lønarbejde, investering, afkast eller diverse økonomistyrings- eller balancebegreber. Hvis selve begrebet økonomi ikke passer, er nutidens synsmåde, der i betydelig grad er gennemsyret af økonomiske forestillinger, så at sige på vildspor fra starten. Den "moderne" læser vil komme til at "læse" forklaringer ind i det historiske materiale, som er anakronistiske selvom de økonomiske fagtermer bruges med omhu.

Lige så klart dette er, lige så vanskeligt er det at se, hvor grænsen går for forskningens mulighed for at undgå denne anakronistiske fælde. Jo tættere på nutiden undersøgelsen sigter, jo mindre indlysende bliver problemstillingen. På samme måde er nutidens opmærksomhed stor over for faren for etnocentriske indlæsninger af europæisk-jødisk-kristen verdensforståelse og moral i fremmede kulturer og institutioner. Men jo mere undersøgelsen nærmer sig de hjemlige - europæiske - farvande, jo mindre indlysende bliver denne fare for at læse ting ind i snarere end ud af materialet.

Anakronismeproblemet er det centrale metodiske problem for en forvaltningsvidenskab hhv. samfundsvidenskab, der vil kalde sig historisk-dynamisk, neoinstitutionel eller blot ikke på forhånd vil give afkald på den historiske dimension af disciplinens studieobjekt.

En undersøgelse af samtidshistoriske emner, som f.eks. Forvaltningskommissionen af 1946, foregøgler undersøgeren, at den anakronistiske fare er så langt væk, at større metodiske trut i trompeten kommer til at virke malproportionerede. Det er der to

[1] Nils Bredsdorff, Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer - En undersøgelse af Forvaltningskommissionen af 1946, Roskilde Universitetsbiblioteks Skriftserie nr. 21, Roskilde 1993.

årsager til. For det første er det usikkert, om den valgte periode og de valgte institutioner faktisk adskiller sig fra nutidens - altså om der overhovedet er nogen fare. For det andet er konsekvenserne af at konstatere, at den anakronistiske fare er til stede, uoverskuelige, hvorfor alle er interesseret i at hævde, at faren ikke er tilstede. Når faren for anakronisme ikke er selvindlysende, tvinges undersøgeren til som start at argumentere for anakronismeproblemets eksistens og dermed grundlæggende imod megen etableret lærdom. Og samtidig være varsom med at udmale konsekvenserne for den forvaltningsforskning, som henter sine empiriske data frit i tid og rum, dels på grund af den indholdsmæssige usikkerhed og dels under indtryk af den usikkerhed, der opstår, når man har svært ved at overbevise andre om det afgørende ved ens indsigter.

Arbejdet udspandt sig inden for to sammenflettede men forskellige argumentationsmønstre, som begge kredsede om muligheden for at udsige noget om fortiden. Den historiske metodes problem, ikke forstået som kildekritikken i snæver forstand, men tekstlæsningens og kontekstens problem var i første omgang det største. Hvordan sikres det, at samme ord ikke har fået nyt indhold, at læseren med andre ord ikke læser sin tids indhold ind i tekstens ord og begreber. Diskussionerne inden for politisk begrebs- og idehistorie viste sig at have mange bud på det problem. Et af de mest inspirerende kan sammenfattes i kontekstanalysen repræsenteret ved så forskellige navne som Quentin Skinner og Koseleck.

Men denne løsning understregede blot problemet i det andet "mønster" - den politikvidenskabelige metode. Her var der to problemer. For det første medfører samfundsvidenskabernes teorigenererende og generaliserende intention, at der abstraheres fra de historiske datas kontekst, dvs. at de indsigter, som en mere traditionel eller renlivet forvaltningshistorie måtte have vundet, svitses bort i den ihærdige søgen i fortid og nutid efter empirisk belæg for teorierne.

Og der er et yderligere problem. De grundlæggende forestillinger om forvaltning og forvaltningspolitik, som danner baggrund for de mest forskelligartet udfoldede teoribygninger, er i selve deres teorihistoriske udgangspunkt forsøgt sat uden for historien - både af deres ophavsmænd og af dem, som blot bygger videre på dem uden at forholde sig til deres tidsbundethed eller forholde sig til deres karakter af ahistoriske konstanter. For at få greb om dels borttænkningen af historien og dels legitimeringen af denne tankefigur måtte et centralt punkt i min fremstilling blive forestillingen om Bounded Rationality eller stillet som spørgsmål: Hvad begrænser den begrænsede rationalitet? I Herbert Simons berømte begreb ligger hele efterkrigstidens samfundsvidenskabelige problematik gemt.
Jo mere jeg beskæftigede mig med disse problemstillinger, jo mere klart blev det, at jeg var på kollisionskurs med grundlæggende indsigter i forvaltningsvidenskaben. Sammenligning over tid og mellem forskellige samtidige systemer er en lang og hæderkronet tradition i samfundsvidenskaberne - og det er ikke overdrevent at hævde, at forvaltningsvidenskaben ikke synes at have reflekteret de problemer, som kontekstanalyserne beskæftiger sig med.

Jeg har sammenfattet problematikken i en diskussion af muligheden for både diakrone og synkrone sammenligninger inden for forvaltningsvidenskaben. Det er

min påstand, at sådanne sammenligninger ikke er mulige eller i det mindste stærkt problematiske. Naturligvis kan man sammenligne, hvad man vil, men hvis hensigten er at frembringe kontrollerbar viden og øget systematisk forståelse af de forvaltningspolitiske processer, er der for nærværende, metodisk set, ikke mulighed for det.

Men disse overvejelser sætter sig nogle spor - bevidste og ubevidste - i fremstillingen. Jeg tror naturligvis ikke, at mine argumenter kan overbevise den komparative forvaltningsvidenskab eller den politologiske forvaltningshistorie. Mit mål er at rokke lidt ved den metodiske skråsikkerhed, som behersker disse discipliner. Derfor har jeg stort set holdt mig til at diskutere og kritisere de mest spændende og kvalificerede forfattere, og det giver fremstillingen en både-og eller frem-og-tilbage karakter. De kritiserede forfattere er jo ikke principielt uenige i eller totalt blinde for de historiekritiske vinkler i arbejdet med forvaltningspolitikken. Kollisionskursen har nok også bevirket en yderligere gåen-i-ring tendens i formuleringerne i form af tilskyndelse til at trække så mange tunge drenge ind i argumentationen som muligt og se på sagen fra så mange vinkler som muligt. En blanding af omhu og selvbeskyttelse.

Praktisk var min konklusion, at Forvaltningskommissionens historie og efterkrigstidens forvaltningspolitik måtte først studeres for sig, før det var meningsfyldt at inkorporere det historiske materiale som "data" i teorigenererende arbejde. Kort sagt, hvis ordet direktorat viser sig at have et andet betydningsindhold og at kunne sætte andre handlinger og tanker i gang i attenhundredehalvfemserne end i nittenhundredehalvfemserne, er det uden mening at bruge energi på at teoretisere over det stigende og faldende antal af direktorater i forhold til kapitalismens udvikling eller månens faser.

Arbejdet med det historiske stof rejste nogle problemer, der forekommer uoverkommelige. Uoverkommeligheden stammer naturligvis primært fra mine manglende evner til at udvikle præcise svar og nye forskningsspørgsmål: Hvad bør der gøres? Jeg måtte tage chancen for at blive beskyldt for at lade kritikken stå som ukonstruktiv kritik og forsøge mig med en opfordring til en fornyet metodedebat. Jeg måtte "nøjes" med at skrive Forvaltningskommissionens historie og satse på, at denne historie kunne inspirere til nytænkning på baggrund af det indledende metodeafsnits valg af eksempler og vinkler og bogens karakter af indføring i forvaltningsteorierne og -apparatet i efterkrigsårene.

Af hensigtmæssigheds årsager (samt krav fra min vejleder, denne bog er også en samlet Ph.D. afhandling) har jeg valgt at skrive een fremstilling i stedet for et bind 2. Det giver mig lejlighed til at revidere og supplere den første noget rodede fremstilling og forhindre nogle gentagelser, som et selvstændigt bind havde nødvendiggjort.

De overvejelser over det bibliografiske apparat og citationsmåden i den angloamerikanske samfundsvidenskab jeg gjorde mig i Forordet i Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer, og som bl.a. argumenterer for brugen af meget lange citater, var så specielle i formen, at de ikke har godt af gentagelse. Jeg mener dem stadig og skal blot henvise særligt interesserede hertil. Jeg er enig med Claus Bryld i

betydningen af at formidle "det særegne sproglige udtryk", som han kalder idiomet, hvor, "både selv- og samfundsforståelsen blev til i". Kun gennem omhyggeligt udvalgte og omfattende citater er det muligt, at vise, at sproget blev "en faktor, der indgik i den bevidsthed, som interesserne rationaliseredes i"[2], og dermed give læseren en lille mulighed for at arbejde med på forståelsen af perioden og problemet på trods af mine fejllæsninger og hendes egen tilbøjelighed til at læse ting ind i teksterne, som ikke er der.

Som nævnt sammenskriver og korrigerer jeg her den tidligere analyse af Forvaltningskommissionens historie, hvor den langsommelige kortlægning sluttede med kommissionens nedsættelse i oktober 1946, med nye undersøgelser. De næste 6 år af kommissionens liv vil ikke blive fulgt så tæt, men jeg vil foretage forskellige snit ind i historien samt færdiggøre registreringen af Forvaltningsnævnets arkiv, dvs. fra arkivkasse nr. 69 til nr. 115, hvor arkivet går over i Administrationsrådets arkiv.[3] De snit, som lægges, er dels bestemt af de muligheder arkiverne giver - der er trods den overvældende mængde arkivalier mange huller - og dels af de hidtidige overvejelser om, hvad det er relevant at satse på en bearbejdning af. Denne relevans er stadig først og fremmest: Hvad er baggrunden for kommissionsarbejdets forløb, for embedsmandsmodstanden - og hvilke konkrete former fik den. Hvad er årsagerne til den afpolitisering, der fandt sted, til den specielle udformning af forvaltnings-politikken, som kommissionens betænkninger og arbejdspapirer udtrykker. Der kan lægges mange andre relevante snit.

I kapitel I redegøres for de metodiske overvejelser, der har ført til en afvisning af den komparative metode som brugbar og produktiv i forvaltningshistorien. Det vises med en lang række eksempler, at komparationens metodiske problemer er erkendt og fortrængt blandt disciplinens ypperste udøvere. De øvrige har end ikke erkendt dem. I stedet argumenteres for en historisk og sociologisk analyse af de institutioner, som udgør centraladministrationen og de spæde tegn på en samlet forvaltningspolitik. En sådan analyse må i det mindste temporært afstå fra teorigenererende ambitioner på baggrund af det historiske materiale. Kapitlet afsluttes med en diskussion af bureaukratiets og embedsmandens tvetydige roller i efterkrigsårene og en præsentation i tilspidset form af den valgte tilgang.

I kapitel II gennemgås forudsætningerne for Forvaltningskommissionens nedsættelse i efteråret 1946 og de generelle principper for dens arbejde. Det sker gennem at anlægge flere forskellige vinkler på problemet. For det første skitseres den politiske situation, som den kan rekonstrueres ud fra offentligt tilgængeligt materiale, dvs. bøger, aviser, tidsskrifter. Dernæst diskuteres de generelle principper, kommissionen lagde til grund for sit arbejde, ligesom centrale problemkomplekser i betænkningerne fremdrages. Dansk forvaltningsvidenskab var på dette tidspunkt stort set ikke eksisterende, men to jurister, Poul Meyer og Bent Christensen beskæftigede sig med at analysere kommissionens arbejde. Gennem diskussionen af deres arbejder sættes

---

[2] Den demokratiske socialismes gennembrudsår, Kbh. 1992. s. 28.

[3] Dette sker vel vidende, at der kan være sager af betydning overført til det nye arkiv som følge af sagens genoptagelse. Men det må være en andens opgave - eller muliggøres af en ny bevilling! Arkivarbejde er bare hårdt og beskidt arbejde.

Forvaltningskommissionen i samtidig akademisk belysning. Med udgangspunkt i dette påvises de første kritiske refleksioner over forvaltningsvidenskaben og over forvaltningsreformer og disse overvejelsers forbindelse til den internationale diskussion. Samtidig knyttes en tråd tilbage til første kapitels diskussion af Simons revolutionerende begreb om Bounded Rationality. Der fortsættes med en diskussion af især Socialdemokratiets placering i de "tumultante omgivelser" og af efterkrigsårenes plan- og teknikbegejstring. Endelig diskuteres embedsmændene som de nye - især økonomiske - ideers "bærere". Eksemplet er naturligvis keynesianismens indtog i centraladministrationen.

I kapitel III ser jeg nærmere på kommissionens historie, som den tager sig ud, primært set ud fra arkivernes materiale. Det forsøges at skabe et overblik over resultatet af kommissionens arbejde og dens sammensætning. Derefter analyseres optakten til kommissionens nedsættelse gennem hele året 1946, dels i form af finansministerielle foreløbige overvejelser i to interne notater til finansminister Thorkil Kristensen, og dels i form af selve kommissoriets udarbejdelse og beslutningen om kommissionens sammensætning. I et bilag til kapitlet offentliggøres begge interne notater med omfattende kommentarer.

Kapitel IV har form af tre interviews med centrale personer inden for periodens forvaltningsreformbestræbelser, Erik Ib Schmidt, der skrev et oplæg til Thorkil Kristensen, som havde headhuntet ham til Finansministeriet, Jørgen Bredsdorff, som var fuldmægtig i Forvaltningsnævnets sekretariat fra starten, og Per Federspiel, som var næstformand i kommissionen og den ene af dens to politikere. Interviewene kommenterer og udvider problemstillingerne fra de to forudgående kapitler. Jeg har forsynet dem med omfattende noter og opfatter dem som en uddybning af den nuancerede vurdering af Forvaltningskommissionen, som allerede kom til udtryk i Meyers og Christensens samtidige vurderinger. Derfor indgår de også som et indholdsmæssigt ligeværdigt og selvstændigt led i teksten trods deres særlige sproglige form - og ikke som bilag til noget andet.

Med kapitel V er vi nået frem til et af de oprindelige spørgsmål, jeg stillede mig: Hvordan fungerer embedsmandstrægheden, politiseringen af udvalgsarbejdet, fordrejning af det oprindelige mål med kommissionen og helt konkret: Hvordan sætter Finansministeriets departmentschef Kofoeds magt sig igennem? Undersøgelsen af tre forskellige udvalgsarbejder under kommissionen skal forsøge at vise det - samtidig med at den skal eksemplificere den type reformarbejde, FVK udførte, og de arbejdsbetingelser, kommissionen og især nævnet havde. To af de meget omfattende udvalgsarbejder var - karakteristisk for det meget lidt systematiske reformprojekt - pålagt kommissionen uden for dens kommissorium og fik stor betydning for de første år af kommissionens og nævnets liv.

I kapitel VI fortsættes afsøgningen af nævnets og kommissionens arbejde nu med særlig fokus på embedsmændenes arbejdsforhold og holdning til centrale spørgsmål i det administrative arbejde. Sagerne omkring procedurerne for administrativ høring og omkring de berygtede "formiddagsstillinger" tages op og afsluttes med et eksempel på nævnets vurdering af embedsmandstrægheden. Endelig forsøger jeg at give et billede af afslutningen af kommissionens arbejde samt forsøgene på

institutionalisering af forvaltningspolitikken i den form, Forvaltningskommisionen, nævnet og sekretariatet og politikerne havde lagt op til. På hvilken måde blev kampen om den fremtidige forvaltningspolitik ført, og hvordan blev kompromiset eller institutionalseringen skruet sammen. Den institution, som blev dannet i 1952 og - måske endnu vigtigere - den forvaltningspolitiske diskurs, dvs. måden at tænke og handle forvaltningsforandringer på blev afgørende for dansk forvaltningspolitik til slutningen af halvfjerdserne. Der blev gjort adskillige forsøg på at ændre den uden nævneværdig succes.

For at understrege dette arbejdes karakter af både grundlæggende og indledende undersøgelse har jeg kaldt afslutningen for Mellemakt. Det passer samtidig til overvejelserne over efterkrigsårene og halvtredserne som en mellemtid før Det Moderne blev en livstilstand, et "selvfølgeligt vilkår" og ikke længere et efterstræbt ideal eller en frygtet katastrofe.

Kapitel I

Hvad begrænser den begrænsede rationalitet

I. 1. Forvaltningsvidenskab og forvaltningshistorie

Forvaltningshistorien beskæftiger sig med ændringer i forvaltningspolitikken og forvaltningsinstitutionerne samt med de personer, som formulerer og "bærer" forvaltningspolitikken, og de konkrete omstændigheder, hvorunder dette sker. De færreste vil være uenige i, at forvaltningspolitikken har ændret sig i forhold til tidligere - og med tidligere menes i forvaltningsvidenskabelig litteratur oftest perioden før 1960. Mange vil endog mene, at forvaltningspolitikken som selvstændigt politikfelt er af nyere dato - tiden efter 1960.

Umiddelbart er næppe nogen uenig i, at det historiske perspektiv er vigtigt i en videnskabelig undersøgelse af forvaltningen, måske endda nødvendigt. Men hvis man vil undgå, at det historiske perspektiv blot bliver et ydre appendix til den forvaltningsvidenskabelige undersøgelse, en skiftende kulisse med de korrekte navne på regenter og etater, er det nødvendigt at undersøge grundlaget for både den forvaltningshistoriske og den forvaltningsvidenskabelige undersøgelse, dvs. diskutere metoden og den ramme, undersøgelserne foregår indenfor. Man kan naturligvis også insistere på, at det historiske perspektiv i en samfundsvidenskabelig undersøgelse er ligegyldigt eller ligger uden for det teorigenererende sigte, som er samfundsvidenskabens særlige kendetegn. Det sker ofte i praksis men sjældent eksplicit.[4]

Denne tvetydighed i forhold til historien er emnet for det følgende. Jeg søger gennem en kritik af både forvaltningshistoriske, forvaltningsvidenskabelige og metodediskuterende tekster at nå en afklaring af mulighederne og begrænsningerne i udarbejdelsen af forvaltningens historie ud fra et forvaltningsvidenskabeligt perspektiv. Den sidste uskyldigt udseende bisætning om perspektivet vil være det styrende element i dette første kapitel.

Det forvaltningsvidenskabelige perspektiv, som lægges ned over historien, baserer sig nemlig ofte på en teoretiske tradition, som tilsyneladende har løst alle de metodiske problemer, jeg finder uløste og spændende. Den komparative forvaltningsvidenskab er sine metodiske forskelligheder ufortalt ukritisk eller blind overfor den grundlæggende forestilling om muligheden for sammenligning. En tankeoperation, der for at kunne lykkes forudsætter en forestilling om muligheden af

---

[4] Dette må indtil videre stå som en påstand. Det er ikke umagen værd at eftervise den - i litteraturlisterne til samtlige de forfattere som nedenfor citeres for kritik af Public administrations historieløshed, findes legio eksempler på dette.

Som det fremgår tydeligere af den følgende del om den begrænsede rationalitet, er det ikke blot for at undgå, at det historiske stof bliver en effektfuld kulisse, men også for at undersøge, hvad det teoretiske - og herunder også metodiske - grundlag for forvaltningsvidenskab, Public administration, overhovedet er, at denne "metodediskussion" tages op.

et overblik over den præcise sammenhæng mellem de parametre, der indgår i de cases eller situationer, som skal sammenlignes. Dette er den grundlæggende heroiske abstraktion, jeg kritiserer, og som jeg forsøger at vise problemerne i. Derfor sker min perspektivering eller fastlæggelse af muligheder og begrænsninger dels gennem en fremhævelse af andre forfattere, som har interesseret sig for komparationens problemer, og dels gennem en belysning eller beskydning af målet (komparationens mulighed) fra mange forskellige vinkler.

Men lad det hele starte mindre krigerisk og mere positivt. Der findes forfattere, som ikke tager det historiske perspektiv op som blot kulisse for åndrige generaliseringer:

"Eftersom reformer vanligen både tar lång tid och involverar många kräver studier av reformer ofta en omfattande empiri. Ofta är ordentliga kunskaper om en organisations historie nödvendiga för att man skall kunna förstå även den senaste reformen."

Sådan skriver Nils Brunsson og Johan P. Olsen i indledningskapitlet til deres store forvaltningsreformstudie for den svenske maktutredning.[5] Understregningen af historiske undersøgelser som integrerede i forvaltningsvidenskaben fører imidlertid her som de fleste andre steder ikke til egentlige historiske undersøgelser. Derfor kunne det tages som den rene Lippenbekenntnis, hvis ikke det var fordi, det historiske perspektiv netop hos disse forfattere - og den neoinstitutionalistiske teoritradition - udtrykte et brændende og plagsomt, ustandseligt opdukkende, problem - som ingen dog tilsyneladende orker at tage op. Bogen fremhæves her som eksemplarisk for den organisationsteoretiske hovedstrømning, som jeg finder mest tankevækkende og produktiv. Dens brede, men forpligtende, problemformuleringer gør det muligt at vride sig ud af dens kraftige anglo-amerikanske præg, f.eks. dens rådgivningsmani, dens henkastede, sjuskede citations- og referrenceunoder, dens tendens til vulgærempirisme, og samtidig at nyde godt af dens dynamik og provokationer set i forhold til de "gamle" samfundsvidenskaber. Perspektivet i denne tradition antydes fint i følgende citat:

"När organisationer uppfattas som institutioner betyder det att man betoner att deras beteende styrs av kulturbestämda regler som visar sig i handlingsrutiner. Rutinernea bidrar till att ge beteendet regularitet och mening. De avspeglar relativt stabila värderingar, interessen, uppfatningar, förventnigar och resurser ... Organisationer har en historia och över tiden utvecklas det uppfatningar om vad som är viktiga uppgifter och goda resultat och på vad sätt goda resultat bäst kan uppnås. Några sätt at tänka och handla tas för givna och de utesluter därför andra tolkningar och handlingar."[6]

Jeg forsøger at tage disse udsagn på ordet, bore lidt ned i dem, for at se, hvad der sker, hvis man tager dem alvorligt. Det gøres naturligvis ikke naivt, men med den bagtanke, at det er en produktiv måde at få nye synsvinkler til at dukke op af det

---

[5] Nils Brunsson og Johan P. Olsen (red.), Makten att reformera, Stckh. 1990 s. 26.

[6] Op.cit. s.15.

gamle morads. Sagt på en lidt mere urban måde: Ved at forsøge et overblik over den del af den internationale diskussion, som beskæftiger sig med forvaltningshistorie cum samfundsvidenskab, viser jeg både, at tvetydigheden eksisterer, at den er erkendt (af nogle) , og at den er værd at forfølge som et af de grundlæggende metodiske problemer.

Historien, som danner baggrund for de følgende overvejelser, er i korte træk følgende:

Under besættelsen var der opstået nogle tanker om en reorganisering af central-administrationen både blandt de "gamle" politikere og i modstandsbevægelsen. Der var en udbredt kritik af embedsmændene, af det langsommelige bureaukrati, og der blev fra flere sider lagt op til en reform efter krigen. I løbet af Knud Kristensen-regeringens første år nedsattes en reformkommission, som både med hensyn til mål og midler lagde op til en større reform af den centrale forvaltning. Vurderet fra eftertidens mangfoldige og minutiøse forvaltningsvidenskabelige reformanalyser synes alle betingelser for en vellykket reformproces at være tilstede.

Men der bliver tilsyneladende ikke nogen reform ud af det skind. Ændrede omgivelser, stive strukturer, embedsmandstræghed, det totale fravær af forvaltnings-videnskabelige overvejelser og centrale organisationsprincipper og endelig manglende politisk opmærksomhed og vilje gør imidlertid kål på de i kommissoriet fremlagte mål og forhåbninger. De ændrede omgivelser er både den turbulente inden- og udenrigspolitiske udvikling fra 1947-50, den samtidige lange optakt til en forfatningsreform og den specielle kadence, en sådan grundlæggende reform tvinger andre politiske reformer ind i. De øvrige nævnte forhold er blot en sammenfatning af de forklaringer, der er givet på Forvaltningskommissionens tilsyneladende fiasko.

Socialdemokratiets politiske opmærksomhed var desuden helt entydigt rettet mod samordnings- eller koordinationsproblemet i den økonomiske politik. Med den socialdemokratiske regerings tiltræden i efteråret 1947 blev alle produktive kræfter viet denne opgave under Buhls ledelse og praktisk gennemført i det nyoprettede Økonomiske Sekretariat. Der var ikke blot tale om, at de vanskelige økonomiske forhold tiltvang sig opmærksomhed: forsyningssikkerhed, økonomisk genopretning, handelsforhandlinger med England osv., men om at styringen af den økonomiske politik og forbedringen af det administrative apparat til denne særlige opgave i sig selv blev en langsigtet og højt prioriteret opgave.

Den politiske proces, som førte frem til nedsættelsen af Forvaltningskommissionen i oktober 1946, satte rammerne for dens arbejde og fortløbende påvirkede indholdet af dens arbejde, er på mange måder typisk for et forvaltningspolitisk reformforløb. Men det typiske kan forlede til forhastede generaliseringer. Var der, som eftertiden så det, tale om en fiasko, en masse små korrektioner uden forvaltningspolitisk idé, en nødtørftig justering, ikke en reform? Ingen - heller ikke den forvaltningsvidenskab, som har en meget skråsikker mening om sagen - har nogensinde undersøgt effekten af Forvaltningskommissionen og dens sekretariats arbejde.[7]

---

[7] Jvf. nedenfor note 71. En ny version af den gamle formulering af vurderingen af

Kritikken har med rette fremhævet, at det allerede af det umiddelbart tilgængelige materiale fremgår, at man ikke sigtede mod en større samlet reorganisering efter et bestemt forvaltningspolitisk princip. Men hermed er intet afklaret. Jeg vil søge at argumentere for, at der kan stilles en række forvaltningsvidenskabeligt interessante spørgsmål til dette historiske faktum.

Spørgsmålet er, om der lå en uudtalt konsensus omkring visse grundlæggende principper for forvaltningsopbygningen til grund for arbejdet? Eller om der måske er tale om, at sigtet med reformen var en lang række små "moderniseringer", en inkrementel proces, måske en igangsættende eller katalysatorisk proces inden for en ramme, som blev opfattet som tilfredsstillende. Måske var der tale om en helt anden type - ikke fuldt tilsigtet - reformproces: En begyndende ændring af de fundamentale vurderinger blandt embedsmændene af forholdet mellem offentlig administration og samfund, forvaltning og politik og politik og økonomi?

Der rejser sig ligeledes en række mere konkrete problemstillnger: Hvad er årsagerne til kommissionsarbejdets forløb, til embedsmandsmodstanden - og hvilke konkrete former fik denne altid nærliggende forklaringsvariabel: Hvad er årsagerne til afpolitiseringen, til den specielle udformning af forvaltningspolitikken, som kommissionens betænkninger og arbejdspapirer udtrykker?

I forbindelse med kommissionens afslutning stiller følgende spørgsmål sig: Hvilke forvaltningspolitiske linier tegnes ved vedtagelsen om at fortsætte arbejdet ved at gøre Forvaltningsnævnet og dets sekretariat til permanente institutioner? Hvilke effekter ses af den interne uddannelse og prægning af embedsmændene gennem rationaliseringsarbejdet? Med andre ord skete der i denne periode en påvirkning af embedsmændene, som kan give en bedre indsigt i begreber som grundregler, handlings- og forståelseshorisonter osv.?

Sammenlignet med A60 er Forvaltningskommissionens proklamerede mål måske mindre ambitiøst f.s.v. angår en samlet nystrukturering af centraladministrationen. Men det står stadig tilbage at vise, om forskellen i de faktiske forandringer af den administrative praksis efter de to reforminstansers arbejde er så stor. Intet ud over den gentagne forvaltningsvidenskabelige påstand om forskellen tyder på det.[8] Og det er især spørgsmålet om - og i givet fald hvordan - det overhovedet er meningsfyldt at

---

Forvaltningskommissionen understreger det manglende grundlag for vurderingen: "I 1946 nedsættes en forvaltningskommission, men det synes først at være omkring 1960 med nedsættelsen af A60-udvalget, at der sættes fart i omorganiseringen af statsapparatet - i princippet ud fra overvejelser om bedst mulig betjening af den politiske ledelse og for at undgå dobbeltadministration..." Peter Bogason, Forvaltningshistorien 1950-93 in: Helle Blomquist og Per Ingesman (red.), Forvaltningshistorisk antologi, Kbh. 1992 s. 235 f.. Som det fremgår af undersøgelsen af Forvaltningskommissionen indgik begge principper i dens arbejde.

[8] I standardværket om centraladministrationens udvikling skriver Niels Petersen: "A60 har vistnok i højere grad end sine forgængere beskæftiget sig med den offentlige administrations generelle problemer, men i dets betænkninger, i alt fem udkommet i årene 1962-66, er dog kun et enkelt kapitel helliget disse alene." Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848, in: Nue Møller (red.), Den offentlige forvaltning i Danmark, Kbh. 1973 s. 254.

lave sammenligningen.

Disse problemstillinger leder frem til spørgsmålet: Hvordan sammenligner man reformpolitikken i to historiske perioder, hvor går grænserne for en historisk komparation? Problemstillingen antyder, at formålet ikke blot er at fortælle forvaltningspolitikkens historie i det første efterkrigsårti. Det er også at få grundlag for at stille mere præcise forvaltningsvidenskabelige spørgsmål.

Hvordan påvirkede embedsmændenes egeninteresser reformforløbet, hvad skete der i den "black box", som kaldes embedsmandstræghed, hvordan influerede "omgivelserne" på processen? Skiftede de centrale begreber i reformudkastet betydning, er det overhovedet muligt at sammenligne resultatet af historisk adskilte reformforsøg?

Jo længere tid jeg har arbejdet med både aktuelle og tidligere forvaltningsreformer, jo mere er det blevet klart, at den historiske detailindsigt og "brede periodefornemmelse" er et af de vigtigste forskningsmæssige forsvarsværker mod politologiske eller forvaltningsvidenskabelige tomme generaliseringer og platte abstraktioner. Et af politologiens foretrukne arbejdsredskaber til generaliseringer er komparationen, såvel den diakrone som den synkrone. Det er et redskab, hvis produktive og inspirerende muligheder ikke kan betvivles, men hvis anvendelsesområde i begge dimensioner må afgrænses ved en eksplicit debat om de historiske og samtidshistoriske data, der ligger bag eller indgår i de sammenlignede data. Et kort blik på forvaltningsvidenskabens teorihistorie viser, f.eks. at forestillingerne om "omgivelsernes" betydning for organisationens adfærd har ændret sig betydeligt, ligesom et kort blik på regeringsbureaukratiernes historie viser, at omgivelsernes påvirkningsmuligheder har forandret sig og er forskellige fra land til land. Tids- og rumløse teorier om den offentlige forvaltning modelleret efter det naturvidenskabelige forbillede er derfor problematiske. Forudsætningerne for en komparation og generalisering kan ikke blot forudsættes at være til stede - det er faktisk forskningens primære opgave at vise, at det overhovedet er rimeligt at antage, at grundlaget for formuleringen af en almengyldig regel eller en komparation overhovedet er til stede.

Det, som er til overvejelse, er ikke om teoretiske betragtninger kan inspirere, dvs. virke produktive på den historiske undersøgelse. Det kan de uden tvivl. Jeg kalder det uforpligtende inspiration - altså ikke uvæsentlig, men uforpligtende i forhold til en intention om at give strukturelle forklaringer. Den forvaltningsvidenskabelige litteratur er rig på forskelligartede analysetilgange til den offentlige forvaltning. Et par stykker fremdrages her som eksempler uden anden retfærdiggørelse end, at de også frembringer nye og spændende oplysninger. James Garnett gennemgår f.eks. i sin analyse af centraladministrative reformer hele 6 forskellige "optikker" og konkluderer med en syvende, som han kalder syntese-optikken.[9] I tider med et mere

[9] James Garnett, Why state executive reorganizations occur, in: Miewald og Steinman, Problems in administrative reform, Chicago 1984. De 7 vinkler på studiet af "hvorfor sker forvaltningsreformer overhovedet?" kommer langt omkring: Den administrative ortodoxi, som ser på de organisatoriske principper, den politiske konkurrence, som ser på motivation og handlinger, den socio-økonomiske vinkel, som lægger vægten på de "sociale omgivelsers" indflydelse, en

renfærdigt forhold til metodediskussioner ville den nok blive kaldt den eklektiske, men det afgørende problem, hvornår og i hvilken sammenhæng de forskellige optikker kan anvendes - hvilken udsagnskraft de enkelte tilgange har i forhold til hvilke emner, står stadig uløst. Det er karakteristisk for situationen, at Garnett på den ene side som den femte af sine approaches, "reorganization as internal decomposition", vælger en klart historisk tilgang, som illustreres med eksempler fra udviklingen af de sidste 200 års amerikanske "administrative core values", men på den anden side overhovedet ikke bliver provokeret af dette til at overveje at udsætte de andre tilgange - bortset fra den administrative ortodoxi, som jo per definition er forældet - for nogle refleksioner over deres udviklings- og virkningshistorie.

Mere inspirerende forekommer mig B. Guy Peters' forsøg på en sammenfatning af de mange tilgange, måske fordi han er mere ydmyg overfor stoffets kompleksitet og mere eksplicit mht. sine usikkerheder.[10] Peters løser ikke de problemer, jeg tager op omkring diakrone undersøgelser, men hans beskrivelse af betydningen af de kollektive værdier, de kulturelle og idemæssige aspekter af organisationer og bureaukratiernes komplekse afhængighed af omgivelserne understreger nødvendigheden af at tage de metodiske problemer ved at sammenligne forskellige perioder op til overvejelse. Hvis det nemlig ikke blot er "simple" organisationsskemaer, der skal sammenlignes over tid, f.eks. ministerieopbygningen, antallet af departementer og direktorater, antallet af overreferenter osv., men også en lang række vanskeligt kvantificerbare forhold, f.eks. betydninger og tydningsmønstre, kontekster og underforståede symbolfortolkninger bliver det måske tydeligt, at det ikke kan gøres ud fra en ceteris paribus forudsætning. Kun en økonom ville finde på at sætte opfattelsen af begreber som f.eks. demokrati, lighed, offentlig sektor og dikotomien privat-offentlig til side i en sammenligning mellem 1945 og 1985 under trylleformularen alt-andet-lige. Vigtig er Peters' konstatering af, at den af ham selv foretrukne tilgang - en art neo-institutionalisme - måske også blokerer for vigtige indsigter:

"Even with the utility found in institutional analysis, some fundamental questions remain unaddressed in all these approaches to reorganization: Most of public administration operates with the implicit theory of routine, and we do not as yet have very good ideas about the types of events that would produce disequilibrium sufficient to move away from the routine. It appears that one central task in attempts to cope with reorganization and reform is understanding the triggers for change. This may be especially difficult for institutional analysis because of its focus on the internalized values of organizations that may function as impediments to any significant change..." (op.cit. s. 213).

---

approach, der ser på reformen som en innovation, som spreder sig og derfor ser efter reformens opkomst, en tilgang som kunne kaldes undergang og genopstandelse, som ser på skiftende "core values" eller grundregler,som danner baggrund for reformen, en vinkel som ser på den løbende tilpasning til moderniseringsprocesserne og endelig reorganiseringsanalysen som en syntese af de forrige seks tilgange. Garnett citeres her som eet eksempel på en teoridannelse på tværs af tid og rum. Artiklen er dogmehistorisk spændende, og synsvinklerne som sagt inspirerende.

[10] Government reorganization: A Theoretical analysis in: International political science review (1992) vol.13, no 2.

Det produktive indhold, som sidder tilbage efter den spændende del af den herskende forvaltningspolitik-tilgang, består - når det kommer til stykket - af nogle minder om inspirerende synsvinkler, overraskende indfald, prægnante formuleringer, som gør læseren ydmyg over for det stof, der skal behandles dvs. forsigtig med forhastede generaliseringer og i bedste fald varsom med at læse ting ind i stoffet. Og det er ikke det værste der kan ske.

Men at sige, at man er inspireret af institutionalismen i den nye aftapning eller af March og Olsen osv., rækker måske ikke langt. Man kan med megen ret hævde, at alle og enhver er blevet neo-institutionalister i løbet af halvfemserne.[11] Det gør naturligvis karakteristikken mindre interessant, og det afgørende bliver derfor grundene til inspirationen. Mine er dels, at en ny disciplins eller tendens' fortalere er tvunget til at være mere argumenterende og fantasifulde, dvs. mere tankeprovokerende. Men desuden har denne tendens den ikke ubetydelige fordel, at modsigelserne i teoridannelserne kommer tydeligt frem, fordi institutionalisme-approach'en fokuserer på historien eller i det mindste vanskeliggør, at den historiske proces fortrænges helt. Således gør økonomiske neoinstitutionalister som Douglass North ud over deres mange andre fortjenester kort proces med det teoretiske fundament for deres egen (og de flestes) neoklassik. Det er naturligvis en uhyrlig påstand, som til overflod ikke skal eftervises grundigt her. Blot skal problemstillingen antydes: Sven-Erik Sjöstrand giver en kortfattet introduktion til institutionalismen især inden for sociologien og økonomiteorien. Han gør rede for, hvorledes en af drivkræfterne bag institutionalismen har været opgøret med den rationelle aktør og det snævre interessebegreb. Og han stiller det tilsyneladende uskyldige spørgsmål om, man kunne vende problemstillingen om (på benene kunne een måske sige): Det er ikke kun, når aktørerne ikke kan overskue hele molevitten eller ikke kender deres egne interesser, at det er rimeligt at lægge bindinger på rationaliteten i form af institutioner:

"Perhaps one could rephrase the question and try to define when non-institutionalistic approaches could be appropriate and effective. Then one has to find situations where the **homo oeconomicus** type of rationality dominates among the actors - perhaps in the financial sector ... (or) where a majority of the actors ... have been educated in (neoclassical) economics."[12]

---

[11] Parafrase på mange indsigtsfulde indføringer i institutionalistisk teori, hér Karen Orren og Stephen Skowronek, Order and time in institutional study: A brief for the historical approach in: James Farr, John S. Dryzek, Stephen T. Leonard (ed.), Political science in history: research programs and political traditions, Cambridge 1995. I modsætning til min "uforpligtende" læsning af ny-institutionalismen og de nedenfor anførte indforståede læsninger af samme skal nævnes to gode kritiske bidrag til debatten: Jens Peter Frølund Thomsen, Ny-institutionalismen og Anders Berg Sørensen, Forandring, ro og orden? begge in: Grus, nr. 43, 1994. Begge påpeger vigtigheden af det historiske og det dynamiske aspekt af institutionsanalysen, men med et teorigenererende sigte, hvorimod mit sigte udelukkende er at vise, at institutionalismen sætter fokus på historiciteten og dermed så at sige eksponerer alle samfundsvidenskabers fælles metodiske problemer i komparationen.

[12] On institutional thought in the social and economic sciences in: S.-E. Sjöstrand (ed.) Institutional change: Theory and empirical findings, New York 1993, s. 13.

Der findes mange fremstillinger af de forskellige institutionalismer med forskellig vægt på deres forbindelser til de historiske aner og på deres særlige disciplinære felt. En anden af de spændende tilgange er Thelen og Steinmo's, som interesserer sig mere for politologiske problemstillinger. Trods sit kleine omfang når den vidt omkring og er i sin kritiske stillingtagen også til andre neoinstitutionalister endnu ikke faldet på plads i det rolige vand i mainstream. I denne fremstilling står den konfliktfyldte dannelsesproces af alle sociale institutioner i centrum for opmærksomheden, og der gives en klar markering af forskellen til bl.a. rational choice tendensens institutionalister (f.eks. Douglass North): "... one, perhaps **the**, core difference ... lies in the question of preference formation, whether treated as exogenous (rational choice) or endogenous (historical institutionalism)."[13]. Forfatterne peger på 4 kilder til, hvad de kalder "institutional dynamism":

1. "...Broad changes in the socioeconomic or political context can produce a situation in which previouly latent institutions suddenly become salient..."
2. "... changes in the socioeconomic context or political balance of power can produce a situation in which old institutions are put in the service of different ends, as new actors come into play..."
3. "...exogenous changes can produce a shift in the goals or strategies being pursued within existing institutions ...", og endelig 4. kan en kilde til institutionel dynamik være, at de politiske aktører "adjust their strategies to accomodate changes in the institutions themselves".[14]

I sammenfatningen hedder det, at forandringer i betydningen og funktionen af institutioner (i sammenhæng med (associated) bredere socioøkonomiske og politiske skift) sætter politiske kampe i gang inden for men også om disse institutioner, som i virkeligheden presser deres udvikling fremad.[15] Og alligevel - på trods af alt dette falder der ikke eet eneste ord om metodeproblemer, sagde den gamle Cato. Tværtimod blandes også, som titlen antyder cross national comparisons ind i sagen, selvom de i praksis spiller en mindre rolle. Det gælder også for de kendte analyser af Hall, Dunlavy og Rothstein, som indgår i bogen. Der synes at være tale om en "heuristisk" sammenholdning af parallelle nationale historiske undersøgelser. Og det er i de nævnte tilfælde ikke så ringe, men samtidig meget karakteristisk for metodeproblemernes status også blandt de bedste på bjerget.

Efter min vurdering føres de indsigter, politologiske institutionalister overalt rejser, mest konsekvent igennem af Skowronek, selvom heller ikke han tager fat på de deraf satte metodeproblemer.[16] Thelen og Steinmo ser, at institutioner - i

---

[13] Kathleen Thelen og Sven Steinmo, Historical institutionalism in comparative politics in: Steinmo, Thelen og Longstreth, Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge 1992, s. 9. Brugbarheden i Steinmo et al.s dynamiske eller historiske institutionalisme ses tydeligt ved en sammenholdning med en anden oversigtsartikel, der, som de, gør sig den prisværdige anstrengelse at definere institutionsbegrebet, men i modsætning til dem ender med et meget statisk, ahistorisk begreb: Peter Bogason, Nyinstitutionalisme set med politologiske briller in: Chr. Knudsen (red.) Institutionalismen i samfundsvidenskaberne, Kbh. 1989.

[14] Op. cit. s. 16 f..

[15] Op. cit. s. 16.

[16] Order and time ... op. cit. Han arbejder tæt sammen med Karen Orren, hvis artikel Ideas and

overensstemmelse med traditionel neoinstitutionalisme - repræsenterer det stabile, det som er "resistant to change", og lægger vægten på det nye: at institutionerne trods dette kan forandre deres "impact on political outcomes ... over time in subtle ways in response to shifts in the broader socioeconomic or political context."[17]Hvorimod Orren og Skowronek insisterer på, at det er i institutionerne selv og ikke i "omgivelserne", at forandringens udgangspunkt skal søges. Skowronek beskriver nogle "basic characteristics" ved det, han andet steds kalder en egentlig "Ny institutionalisme", dvs. en forskningsstrategi, der ikke nøjes med at sige "institutions matter".

Først slår han det tilsyneladende trivielle standpunkt fast, at institutioner ikke blot begrænser eller kanaliserer egennytte-maximerende individers handlinger, men at de "prescribe actions, construct motives, and assert legitimacy." Men denne næsten trælse indsigt fører imidlertid til noget sjovere:

"... first that any a priori notion of individual interest will very quickly succumb to historically derived and institutionally embedded rationalities of action; and second, that the analysis of institutional action will itself be driven to a consideration of origins, toward an understanding of official behavior in terms of purposes. If, as is often noted, institututional analysis is inherently historical, it is because a great deal of the work is simply to figure out the rationalities in play."[18]

Og vigtigere end dette, hævder Skowronek, er virkningerne af denne indsigt på ethvert politisk system, der er tæt befolket med institutioner. Lige under den gamle sandhed, at institutioner må studeres i deres historiske kontekst, ligger en mere interessant og produktiv sandhed:

"that in any complex society each institution is likely to have its own history. ... that change in one institution is unlikely to run parallel to changes that all other institutions undergo, even though change in one institution may effect changes in others ... The very tendency of institutions to persist through time implies that many different rules of legitimate action, many different systems of meaning, will be operative in a polity at any given moment."[19]

---

institutions in: Polity vol. XXVIII no. 1 Fall 1995 s. 97 ff. er uoverskuelig i sine konsekvenser, men også meget vedkommende og i mine øjne uomgængelig i sine provokerende spørgsmål.

[17] Op. cit. s. 18.

[18] Stephen Skowronek, Order and change, panelindlæg i Polity Forum: Institutions and institutionalism in: Polity vol. XXVIII no. 1 Fall 1995 s. 94. I denne enquête skrev Skowronek og Orren hver sit oplæg, men begge henviser til deres fælles artikel Order and time... op. cit., som uddyber problemstillingerne. Som ved de andre nævnte artikler af Thelen og af Sjöstrand er der ikke tale om retlinet udvikling af en sammenhængende ny disciplin endsige indbyrdes henvisninger overhovedet. Snarere produktive nye vinkler på det samme problem.

[19] Ibid. For at undgå misforståelser: Jeg er ikke enig med Skowronek i denne institutionelle pluralisme. Men det ændrer ikke ved, at det, efter Skowronek så at sige, er mit problem at vise, at der findes en "rangordning" af meninger eller visse "grundregler". Skowronek aktualiserer provokerende det gamle ofte glemte problem, hvordan den herskende ideologi eller tænkning bliver den herskende.

Ethvert politisk system (polity) består af meget forskellige og samtidigt opererende institutionelle systemer og sidestillingen (juxtaposition) af disse ordener (orders) må bestemmes som forandringens udspring eller kilde. Skowronek hævder nu, at det specifikke ved politiske institutioner er, at de ønsker at kontrollere noget eller nogen uden for sig selv. Set i sammenhæng med samtidigheden og forskelligheden mellem institutionerne får dette ham til at se dynamikken eller forandringsmomentet i institutionernes næsten geologiske gnubben og støden mod hinanden.

"In a historical/institutional view, politics is structured by persistent incongruities and frictions among institutional orderings. Institutional politics is most significant, in other words, as the arena in which these different rules of legitimate order converge, collide and fold back on one another."[20]

Et andet sted hedder det i pointeret form: a. politiske institutioner er blevet skabt eller institueret (instituted) på adskilte punkter i fortiden, b. de kontrollerer (eller forsøger at kontrollere) personer eller institutioner udenfor (others) sig selv, c. institutioner er formålsrettede (purposive or intentional) og endelig d. politiske institutioner er typisk skabt af politiske institutioner, dvs. de enkelte institutioners historie er indlejret i deres struktur, funktion og legitimitet, som resultat af sammenstødet med andre institutioner.[21]

Mens sådanne teoretiske debatter som sagt inspirerer eller ved det faktum, at de finder sted i akademisk velmeriterede kredse, legitimerer over for een selv, at man fortsætter med at tænke det utænkelige eller det besværlige, så er der netop kun tale om en luftig og faglig intern støtte. De mange henvisninger skal ikke bevise noget, de skal vise, hvordan emnet er blevet afgrænset og problemstillingerne er blevet formuleret. De skal være en slag autoritative vejvisere og garanter for at problemstillingerne ikke blot kan afvises.

Sammenfattende kan man sige, at institutionalismen indenfor forvaltnings-videnskaben med tilnavne som den nye, den historiske eller den dynamiske sætter fokus på forvaltningens historicitet, og hermed sættes de metodiske problemer ved synkrone og diakrone sammenligninger også i fokus. Det er dette indledende kapitels ene problemfelt. Imidlertid er det klart for enhver, der beskæftiger sig med forvaltningsvidenskab, at selvom historiciteten er kommet i fokus, så er grund-læggende metodeproblemer ikke hverken den ene eller den anden "skoles" kendemærke. Men de metodiske problemer, som her (indirekte) fremlægges, finder jeg centrale og i videnskabsintern forstand ødelæggende for den type bredspektret systemsammenligning og luftig generalisering, som dominerer store dele af forvaltningsvidenskaben, som også ofte hævder, at "institutions matter".[22]

---

[20] Op. cit. s. 95.

[21] Order and time ... op.cit. s. 310 ff.

[22] Denne understatede vurdering vil blive underbygget i det følgende. Jeg vil imidlertid ikke give udseende af at have læst de sidste årtiers Comparative public administration in toto og skal derfor understrege, at vurderingen bygger på, hvad jeg tror er et kvalificeret udvalg. Indledningsvis må et enkelt - men centralt - eksempel på overfladiskheden i komparationen række: Adam Przeworski, Methods of cross-national research, 1970-1983: An overview in: D. Meinolf, H.N.

Men under arbejdet med dette første problemfelt er det blevet klart, at der bag den herskende nonchalance i forhold til de metodiske problemer ligger en central tankefigur, der giver en slags generel absolution for at beskæftige sig med disse problemer. På samme måde, som forestillingen om The economic Man giver mainstreamøkonomer en fornemmelse af at arbejde med et tilnærmet billede af virkeligheden, giver Administrative man's begrænsede rationalitet forvaltningsvidenskaben et alment adfærdsteoretisk fundament. Dette er kapitlets andet problemfelt.

Umiddelbart kan forbindelsen mellem Simons berømte tese og denne bogs emne synes søgt, men formuleringen af denne argumentationsfigur - denne common sense baserede undvigemanøvre - sker netop i de første vigtige efterkrigsår og får enorm betydning for etableringen af forvaltningsvidenskaben - også i Danmark. Jeg vender tilbage til begrebet og dets ophavsmand Herbert Simon. Her skal blot antydes problemets omfang for at forhindre, at nogen læser fortrænger det som værende teorihistorisk flueknepperi:

"The truly devasting attack (på teorierne om rationel beslutningstagning NB) came from Simon (Administrative behavior, 1947) many years ago but was conviniently put aside by a political science discipline intent on imprinting the nomological-deductive model in social science (f.eks. Eastons systemteori NB) ... Compared to Olson's (The logic of collective action, 1965) ingenious effort to make the irrationalities of collective behavior consistent with macroeconomic theory, Simon's efforts were more fundamental and more radical, not because he departed from individualistic assumptions, but because he showed that within organizations individual and collective reason did not necessarily contradict. However one may assess Simon's importance in the history of social science, there is no doubt that he revolutionized thinking about bureaucratic behavior and opened the way for March, Cyerts and Olsen to rebuild theories of collective behavior."[23]

Weiler, A.B. Antal (eds.) Comparative policy research: Learning from experience, Aldershot, England 1987. Artiklen er et must for alle, som beskæftiger sig med (komparativ) socialvidenskabeligt arbejde. I sin skråsikre redegørelse - som rækker helt ned i et under tiden flabet nedladende sprog - for, at alle væsentlige metodeproblemer er løst, at metodediskussioner derfor er tidsspilde, at socialvidenskaberne nu står fuldt rustet til sin naturlige politikrådgivningsfunktion (s.34) ligner den mest af alt en parodi. Artiklen er måske en "hurtig" oversigtsartikel af en berømt forfatter, men den gengiver ganske godt grundholdningen indenfor mainstream comparative social science. Den citeres i øvrigt uhyre ofte. Ønskes endnu et bud på en ureflekteret omgang med metodeproblemerne ved komparation se: Robert Agranoff og Beryl A. Radin, The comparative case study in public administration in: Research in public administration vol. 1 1991. Hans Kemans Comparative politics: A distinctive approach to political science? in: Samme (ed.) Comparative politics, Amsterdam 1993, nævner mange vigtige metodeproblemer, gør ikke noget ved dem og nægter i sin pragmatiske holdning at tage sin egen kritik alvorlig.

[23] Douglas E. Ashford, Political science and policy studies in: samme (ed.), History and context in comparative public policy, Pittsburg 1992, s. 254 f.

Betydningen af den begrænsede rationalitet som tankefigur fremgår også i en dansk sammenhæng tydeligt af Christian Knudsen, Modellering af rationalitet, institutioner og processer i økonomisk teori in: Økonomi og politik nr.4 1991 især s. 12 ff. og Søren Winter, Udviklingen i

Virkningerne af den revolutionerende tænkning er tilstede overalt, og som eet blandt legio mulige eksempler skal nævnes James March's seneste lærebog. Her er der lagt op til en autoritativ tolkning af "figurens" betydning, den ny ortodoxi er trådt i karakter: "In recent years, ideas of limited (or bounded) rationality have become sufficiently integrated into conventional theories of rational choice to make limited rationality viewpoints generally accepted" hedder det efter en kort parafrase over Simons oprindelige statements. March giver også en karakteristisk komprimeret forklaring på forestillingens sejlivethed og kolossale udbredelse:

"Both enthusiasts and sceptics endorse limited rationality, the former seeing limited rationality as a modest, natural extension of theories of pure rationality, and the latter seeing limited rationality as a fundamental challenge to pure rationality and a harbinger of much more behaviorally based conceptions of decision making."[24]

En diskussion af Simons tese - og dermed af udviklingen i amerikansk forvaltningsvidenskab - tematiserer så at sige de grundproblemstillinger om ikke de konkrete former, som dansk forvaltningsvidenskab og forvaltningpolitik tager op 10 år senere og i et bredere perspektiv de forandringer, der sker i hele efterkrigstidens måde at tænke samfundet på. Men Simons tankefigur understreger også indirekte de metodiske problemer i sammenligningen af sociale institutioner, som jeg hidtil har omtalt. I modsætning til ophavsmandens og brugernes håb om her at få fat i et alment fundament for analysen af adfærden i administrative systemer, viser figuren sig at være endnu et argument for den detaillerede historiske analyses nødvendighed.

Spørgsmålet, som føjer sig til dette arbejdes problemstilling, som beskrevet ovenfor er i al korthed: Hvad begrænser den begrænsede rationalitet? Lidt mere kompliceret kan det siges: Er det på forhånd muligt at afvise, at bestemte historiske begrænsninger sætter helt nye typer af rationaliteter, som netop skjules og ikke vises ved begrebet Begrænset rationalitet?

Jon Elster tager - som sædvanlig - dette problem op på en anden måde:

"The strength and main weakness of the theory (Simon's theory of satisficing) is its realism. On the one hand it is true and important that many people are happy once their aspiration level has been reached. They stop searching once they have found something that is good enough. On the other hand, there is to my knowledge no

---

beslutningsprocesteori: en introduktion in. Politika 1991 især s. 360 ff.. Ingen af de to forfattere tager spørgsmålet om rationalitetens dermed forbundne kontekstafhængighed op.

[24] A primer on decision making: how decisions happen, New York 1994, hhv. s. 9 og s. 8. Bogens første halvtreds sider er en nøje gennemgang og udvikling af Simons oprindelige ide. Peter Bogason ser dogmehistorisk, at "nyinstitutionalisterne ... som en teoretisk hovedopgave (har) et opgør med den rationelle aktør, som den anvendes i spilteori og public choice teori." Nyinstitutionalisme set med politologiske briller, op. cit.. Jeg tror som sagt, at perspektivet rækker længere tilbage, helt til Simon i de første efterkrigsår, og at begrundelsen den gang var en anden - modsat - at skabe grundlaget for et videnskabeligt studie af forvaltningen - det samme som public choice teorien senere forsøgte, uden hensyntagen til Simons indvendinger mod brugen af economic man.

robust explanation of why people have the aspiration level they do, not of why they use the particular search rules they do. The theory describes behavior, but does not really explain it."[25]

Elster undersøger ikke dette 'aspiration level' eller disse søgestrategier, men antyder i slutningen af artiklen, at studiet af sociale normer kunne være frugtbart i denne forbindelse. Denne tråd tages op i en senere artikel, som udforsker modsætningen mellem sociale normer og rationel forfølgelse af interesser.[26] Elster viser, at sociale normer er nødvendige at inddrage for at skabe en omfattende 'hypotese' om social adfærd, og han stiller spørgsmålet, hvorfor eksisterer specifikke normer til specifikke tider og på specifikke steder? I sin indledning til Elsters artikel, foreslår Claus Offe en teoriudvikling, der beskæftiger sig med de historiske skift i blandingerne mellem de to sociale fænomener, normer og interesser. Og han pointerer Elsters diskussion ved at fremhæve, at der i moderne samfund eksisterer "en social norm, som påbyder agenterne at handle rationelt".[27]

Min pointe med at fremdrage disse "store" samfundsteoretiske emner er i første omgang at vise - i abstrakt form - at begrænsningerne i den begrænsede rationalitet er historisk specifikke, og at den nødvendige inddragelse af sociale normer eller de spilleregler, ground rules, som gør rationel adfærd rationel, sætter bestemte præmisser for den socialvidenskabelige analyse, herunder mulighederne for brugen af komparationer. Hvis analysegenstanden desuden er en af de mest stabile og formaliserede sociale institutioner, den offentlige forvaltning, bliver de generelle adfærdsvidenskabelige betragtninger sat i relief.

Den begrænsede rationalitet, som skulle sikre forvaltningsvidenskaben "... an analogue to the economists' automatic and allegedly collectively beneficial coordination of purposive rational action through the market"[28], viser sig at være det fremmeste argument mod ahistoriske generaliseringer og systemkomparationer af enhver art.

Men samtidig viser tesen om begrænsningens begrænsning i sin tilblivelseshistorie hen til et yderligere spørgsmål: Er efterkrigsperiodens nybrud og opgør i de samfundsvidenskabelige eliter udtryk for en begyndende etablering af en ny rationalitet, som dækker hele samfundet? I denne sammenhæng er det mest interessante at undersøge, hvordan disse nye akademiske forståelser i givet fald sætter sig igennem i forvaltningen eller rettere fletter sig sammen med de eksisterende forståelser. Og nok så vigtigt, om det er muligt at se forvaltningens egne

---

[25] Jon Elster, When rationallity fails in: Karen S. Cook and Margaret Levi (eds.) The limits of rationality, Chicago 1990, s. 42. Elsters hovedopgave i artiklen er kritik af Rational Choice-teorierne. Elster afviser, at Simons begrænsede rationalitet fylder det hul ud, som hans kritik efterlader.

[26] Rationality and social norms in: Archives europeennes de sociologie, vol. 32 no. 1 1992, s. 109-129.

[27] The Puzzling scope of rationality in: Archives europeennes de sociologie, vol.32 no.1 1992, s. 81-84.

[28] Claus Offe op. cit. s.81

"svar" på de problemstillinger, som Simons m.fl.s oprør forsøger at indfange.

For at besvare de her rejste spørgsmål og redegøre for grundlaget for de hidtidige kritiske bemærkninger om utilstrækkeligheden af forvaltningsvidenskabelige historiske undersøgelse er det nødvendigt at gå dybere ned i komparationsproblemet.

I. 2 Komparationen er nødvendig for at gøre public administration til videnskab (frit efter Robert Dahl 1946)

Enhver forvaltningspolitisk beslutningsproces sker i institutionelle rammer, og disse institutioner får intern sammenhængskraft bl.a. gennem en historisk formulering af tiltro til og accept af både institutionen og aktiviteten, og af akkumulationen af ideer, praksiser og "operating codes", "core values" eller "grundregler" for nu at nævne nogle af de kendteste begreber. Når jeg skriver bl.a., er det af den indlysende årsag, at også formelle, skrevne regler for institutionerne indgår både i rammerne og sammenhængskraften. Men der er ikke blot tale om at gentage den organsationssociologiske konventionelle viden om forholdet mellem formelle og uformelle strukturer. Beslutningstageren og policy maker'en flakser ikke frem og tilbage mellem sine formelle og uformelle roller - selvom dette spil selv kan udnyttes i beslutningsprocessen - den institutionaliserede beslutningsproces er både formel og uformel i en historisk udviklet og dermed også historisk unik sammenblanding. Denne historicitet vanskeliggør/umuliggør komparation.

Går man nu en række af de grundlæggende omend ofte implicitte antagelser igennem, som ligger bag forvaltningsvidenskabelige arbejder af enhver slags, viser mange sig trods forsøg på almengyldige formuleringer, f.eks. bounded rationality eller øget differentiering i organisationer og systemer, at være understregninger af kontextafhængighed og historicitet. Denne kontextafhængighed gælder også - mere indlysende for den umiddelbare betragtning - for de af forvaltningerne og det politiske system anvendte centrale betydningsbærende begreber og koder, decentralisering, effektivisering, styring, planlægning osv.. Hvilket igen vil sige, at en kortlægning af de forskellige institutionelle rammer, grundregler og forvaltningsmæssige kontexter ved tidspunkt 1 og tidspunkt 2 ikke er fyldestgørende før det også er vist, at sammenfald ikke blot er overfladisk, men at koderne dækker over samme indhold og betydning.

Anderledes kompliceret forholder det sig med tidsmæssige sammenligninger eller blot forvaltningshistoriske udviklingsbeskrivelser. Sammenligninger mellem tiden t1 og t2 giver måske mening, mens sammenligninger mellem t1 og t20 er meningsløse. Er forskellen mellem de sidste to tidspunkter stor nok, vil de færreste umiddelbart være uenige i, at en sådan undersøgelse i bedste fald kan sige noget om forskellen, men ikke noget om det fælles. En mere reflekteret overvejelse over problemet vil vise, at afhængigt af det konkrete historiske forløb f.eks. 1970 (før økonomisk krise og olieprischok) til 1990 (efter krise og højrebølge), vil det acceptable spand af år mellem sammenlignelige tidspunkter variere.

Forvaltningshistoriske undersøgelser med komparativt sigte er naturligvis ikke

meningsløse, men de er berøvet forvaltningsvidenskabelig interesse i snæver forstand, med mindre disse metodiske problemer i en eller anden form indgår i projektet. Ikke fordi der forlods kan konstateres en væsensforskellighed mellem de to tidsperioders institutioner, forståelsesrammer og deres samfundsmæssige grundlag, men fordi det ikke kan udelukkes, at der er sådanne væsensforskelligheder, før det er overvejet.[29]

Det kan hævdes, at denne form for metodeinteresse hurtigt udarter til fetichisme eller til den absolutte relativisme: Historiske undersøgelser er principielt umulige, der gives kun en personlig fortælling om historiske hændelser, som sætter hændelserne ind i en principielt tilfældig, subjektiv kontext. Om fetichismefaren er der kun at sige, at i en aktuel dansk sammenhæng er faren for overdreven dyrkelse af metodiske og videnskabsteoretiske spørgsmål ikke påtrængende - så lad os løbe den risiko. Om relativismen må det i første omgang defensivt siges, at det kan være, det viser sig umuligt at hævde, at en fortid kan rekonstrueres, så den øger den videnskabelige viden om nutiden - naturligvis kan den genskabes til aktuel brug i alle andre sammenhænge - dvs. den kontrollerbare og spørgsmålsskabende viden. Men det er kontraproduktivt for det intellektuelle arbejde at lade sig skræmme af denne risiko til at undlade at undersøge emnet. Det er værd at se om, der gennem en undersøgelse af den begrænsede rationalitets historiske begrænsninger gives et bedre fundament for den personlige fortælling om den institutionelle adfærd.

Det er således min opfattelse, at det kan lade sig gøre at rekonstruere fortidens institutionelle forhold i en tilstrækkelig grad til at skabe en sådan kontrollerbar og produktiv viden. Det vil i denne sammenhæng sige et grundlag for en vurdering af, om skabelsen og reproduktionen af de sociale relationer er de samme i de to historiske situationer. Individer og roller, institutioner og politikker, beslutninger og eksekveringer er ikke historiske konstanter, der blot kan beskrives i deres skiftende

---

[29] Jeg er blevet bebrejdet, at jeg ikke i min summariske kritik af forvaltningsvidenskabens metodiske stade i kapitel I i Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer, har behandlet de nyeste forvaltningsforskere, men derimod tager fat på ældre forskere, som de nyeste angiveligt skulle have gjort op med. Det er ikke lykkedes mig at finde nogen nye eller nyere forvaltningsforskere som behandler det synkrone og diakrone komparationsproblem på en interessant eller relevant måde. Derimod er jeg stødt på mange, som fortrænger dette metodiske problems eksistens. Den nævnte artikel af Hans Keman er en undtagelse, i og med at han dog benævner problemstillingerne.

Et par tydelige eksempler må række indtil andre kan vise, at jeg har overset en relevant faglig debat. De er med vilje valgt fra meget forskellige dele af den danske forvaltningsforskning: Peter Bogason undersøger "the role of the state in collective decision-making in two settings, illustrated by case studies from the 1880s and the 1980s." Local collective choice without and with the state in: Rolf Thorstendahl (ed.) State theory and state history, London 1992. Der er ingen overvejelser over det rimelige i at sammenligne disse to "settings". Per Lægreid og Ove Kai Pedersen skitserer i Forvaltningspolitikk in: Lægreid og Pedersen (red.) Forvaltningspolitik i Norden, Kbh. 1994, hvad de kalder en dynamisk komparativ metode for en analyse af de nordiske landes forvaltningspolitiske udvikling siden 2. verdenskrig. Ingen af stederne tematiseres den nævnte problemstilling. Bogason reflekterer dem tilsyneladende slet ikke, mens Lægreid og Pedersen påpeger problemet uden, at det er muligt at se effekten af påpegningen, se f.eks. op.cit. s. 18 og nedenfor i afsnit I. 4.

historiske gevandter.Der er ikke tale om, at den historisk konkrete udformning af altid tilstedeværende sociale adfærdsmæssige grundelementer kan variere i tid og rum, men om at selve konstitueringen af både elementer og kombinationer kan være forskellig. Et individ er ikke et individ. Ove K. Pedersen giver et malende eksempel på dette i analysen af fotografiets etablering som immaterialretligt objekt.[30] Her konstitueres i en 100 år lang proces ikke blot fotografiet som ophavsretlig beskyttet og som kunstart, men også fotografen som retssubjekt og lønarbejder, og denne etablering kunne kopieres bagud til den tidligere etablering af maleren og forfatteren som kunstner og rettighedshavende individ. Den samme langsomme proces kunne utvivlsomt eftervises for den laugsbeskyttede håndværkers etablering som individ og rettighedshaver - herunder eneindehaver af retten til at sælge sin arbejdskraft.

Artiklen er et meget stort anlagt forsøg på at skabe et produktivt alternativ til den standende aktør-struktur-debat. Udgangspunktet er to af debattørerne, Bo Rothstein og Lennart Lundquist, som OKP "ikke fundamentalt (er) uenig med" og hvis løsningsforsøg han derfor ikke ønsker at "diskutere det hensigtsmæssige i". (s. 174) På samme måde har jeg det med denne artikel. I min sammenhæng, hvor kontekst og historicitet er centrale (og ikke teorigenerering) kan følgende citat illustrere enigheden og samtidig antyde forskelligheden:

"I det historiske øjeblik, hvor et skabende individ ekviperes med juridisk rolle (f.eks. retsbeskyttelse af produktet NB)indsættes det således i en normativ relation, der ikke alene omfatter dets individuelle autonomi, men også giver det individuel kapabilitet (handleevne). Individet udrustes med retlig status, men **sættes også på plads** i systemet af private ejendomsrettigheder, der herefter udgør den scene, hvorpå aktørerne kan agere som om de er rationelle (viljebestemte, formålsrettede og forudseende).

Den institutionelle rolledannelse indebærer, at individet pådrager sig forventninger, der knytter sig til en bestemt **rationalitetskontekst** og som muliggør, at individet på bestemte - af konteksten satte - betingelser kan agere **som om** han er et fornuftsvæsen."[31]

Det drejer sig om at finde ud af, om blandingsforholdet mellem stabilitet og forandring i den stadige reproduktion af de sociale relationer, mellem allerede konstituerede sociale normer og roller og deres historisk specifikke udtryksformer og tolkningsmuligheder er forandret i en sådan grad, at der ikke længere er tale om de samme sociale relationer. Man kunne hævde, at der her lå en skillelinie mellem moderne og præmoderne samfund. Dette antydes af Ove Kaj Pedersen i beskrivelsen af fotografen som præ-privatretssubjekt, der må bero sig på næstekærlighed og næveret. Men min centrale pointe er[32], at etableringen af det moderne, eller det

[30] Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle in: Statsvetenskaplig tidskrift, Lund 1989 s. 173-192.

[31] Op.cit. s. 176

[32] Det er sandsynligvis også OKPs i og med hans grundige analyse af fotorettens 100 års etableringshistorie. Men som jeg skal vende tilbage til nedenfor afsnit I. 5, er det et problem for den institutionelle historieteori, at dens ene analysestrategi - den diakrone - skal lægge op til den anden - den synkrone, som ikke kan undgå at løbe ind i de komparationsproblemstillinger, som her

borgerlige samfund, er en lang og slidsom proces, som på en række punkter først er fuldt udfoldet i midten af dette århundrede.

Konkret lyder påstanden, at perioden fra krigens ophør til slutningen af halvtredserne er en omformnings- og overgangstid for den institutionelle kontext, hvori de forvaltningspolitiske beslutninger tages og dermed også for disse beslutningers indhold. Den administrativt-legale diskurs ændres samtidig med, at administrationens opbygning og output forandres. Arbejdet består i at efterspore - og rekonstruere - hvordan diskursen, det praktisk administrative arbejde, de formelle institutioners opbygning og forvaltningspolitikken udvikler sig. Den konkrete historiske del af postulatet underbygges videre i de senere afsnit i denne bog.[33]

Der er tale om et brud i udviklingen, som kan beskrives og dokumenteres så tydeligt, at det i al fald kræver en særlig argumentation at overse det eller hævde im- eller eksplicit, at det er tilstrækkeligt at beskrive den forvaltningshistoriske udvikling rent kvantitativt (antal ansatte), formelt organisatorisk (antal styrelser), sociologisk (sammensætning af arbejdsstyrken) eller økonomisk (det offentliges indflydelse på den private sektors adfærd). Bruddet er ikke kun et dansk fænomen og heller ikke kun et problem for forvaltningsvidenskaben og -apparaterne. Det er beskrevet for U.S.As vedkommende med meget definitive formuleringer hos samtlige de forvaltningshistoriske forfattere, jeg har konsulteret, som behandler udviklingen i den amerikanske socialvidenskab, som danner grundlaget for den danske.[34] Man kan naturligvis hævde, at denne meget specifikke amerikanske udvikling ingen virkning har i Danmark i efterkrigstiden.

Det forekommer mere rimeligt at gå ud fra, at brud og brudflader i USA - sammen med verdenshistoriens længste og mest massive økonomiske opsving - sætter sig igennem i dansk forvaltning og forvaltningstænkning. Problemet er kun hvordan og hvornår. Hvilke særlige danske forhold betinger en særlig optagelse af de amerikanske billeder. Fremhævelsen af det amerikanske "brud" sker kun for at illustrere brudforestillingens eksistens (og indrømmet også dens faglige hensigtsmæssighed) ikke for indirekte at "bevise", at det finder sted i Danmark. Det er som nævnt kun en rimelig formodning.

Brud-debatter er et yndet akademisk tidsfordriv, og meget af debatten kan gå på at finde ud af, hvad hvem mener med brud. Hvis vi starter med at indkredse brudmetaforen med en række synonymer, ser det således ud: Transformation, brudflade, opbrud, krise, sammenbrud og i administrativt perspektiv blokering, ustyrlighed eller ustyrbarhed for at bruge en anakronisme. I mange sociologiske

---

er under behandling.

[33] Når jeg nu har det store metodiske truthorn fremme, skal det indrømmes, at jeg helst havde set, at fremstillingen af både den metodiske kritik af andre og af mine egne metodiske ideer var integreret i den historiske fremstilling. Eksemplerne på dette kunststykke er få - jeg kender faktisk kun et: Bruno Latour, The pasteurization of France, Cambridge, Massachusetts 1988. Der er langt til jeg har et sådant styr på Forvaltningskommissionen og metodeovervejelserne, at det kan lade sig gøre.

[34] Se fremstillingen nedenfor ansnit I. 3. 1. for en indgående behandling.

fremstillinger arbejdes der med, at et samfunds medlemmer er fælles om en række grundforestillinger.

Også i forvaltningsvidenskaben - ud over den nævnte amerikanske historiske fremstilling - bruges forskellige synonymer for det samme fænomen. Jeg har valgt grundregler inspireret fra tysk i sproglig irritation over ground rules, ground assumptions osv., men betydningen er den samme: Fælles ofte uudsagte værdiforestillinger og fundamentale orienteringsrammer. Hesse og Benz tager udgangspunkt i, at institutioner integreres og styres gennem "Leit-ideen" og giver følgende tentative beskrivelse:

"... de kognitive orienteringer og normative elementer i institutionerne og de aktører som er aktive i disse ... med disse grundregler danner institutionen en "teori" om sin egen funktionsmåde, om den måde hvorpå institutionelle strukturer skabes, hvordan de i opgave-opfyldelsesprocessen bliver omsat i konkret politik og hvilke materielle krav de må opfylde. På denne måde får institutioner et billede af sig selv, som gør det muligt for den at sætte sin aktivitet i relation til sine egne strukturer. Med "grundregler" menes ikke forfatning som ramme for statslige aktiviteter. Forfatningen som system af retssætninger er en del af institutionen stat. Det, som her betegnes grundregler, er - for at blive ved dette eksempel - snarere den forfatningstolkning, som har sat sig igennem som den gyldige (herskende mening)."[35]

I stikordsform beskriver Hesse og Bens grundreglerne således: Reglerne begrunder og legitimerer den institutionelle magt- og ressourcefordeling, opgavefordelinger og beslutningskompetencer. Grundreglerne fastlægger selektiviteten, dvs. principperne for inddragelse eller udelukkelse i problemdefinition, informationsmodtagelighed, interesseadgang og afgrænsning af handlingsområder.

Brud betyder således rystelse af og i de grundregler, som danner grundlaget for

---

[35] Joachim Hesse og Arthur Benz, Die Modernisierung der Staatsorganisastion, Baden-Baden 1990 s. 59. Begrebet er eksplicit lånt fra S. N. Eisenstadts bog, Revolution and the transformation of societies, New York 1978. Her - især s. 28 ff. - gives en noget bredere afgrænsning af begrebet, som nok er mere i overensstemmelse med min egen, men til gengæld er så generel, at den i denne indledning må vige for Hesse og Benz' forvaltningsvidenskabelige tillempning. Det samme kan siges om Ove K. Pedersens typologi op.cit. s. 176. Grundregler må i denne bredere sammenhæng forstås som udtryk for spændingen mellem 'adgangsstruktur' og 'adgangskode', hvor strukturen er den fælles værdiforestilling om f.eks. forholdet mellem offentligt og privat, og koden er normer om f.eks. individets autonomi og rettigheder. Derimod er det måske sådan, at grundregler i Hesses forstand er udtryk for spændingen mellem 'adgangskode' og 'adfærdskode', dvs. at de strukturelle forhold - dvs. stabile og varige alment udbredte og stiltiende accepterede værdiforestillinger, som genereres udenfor forvaltningsinstitutionerne i den samlede samfundsmæssige reproduktionsproces - ikke medinddrages. Det hedder hos Hesse og Benz: "Grundreglerne er ikke forhåndsgivne, men danner sig gennem interaktioner indenfor rammerne af den bestående institutionelle kontekst. De er principielt kontingente, derfor også foranderlige..." op.cit. s. 61. Det er vanskeligt at gennemskue om det institutionelle også kan omfatte hele samfundet: "Grundregler har desuden den funktion at begrunde og legitimere institutionelle magt- og ressourcefordelinger, opgavefordelinger og beslutningskompetencer." Ibib.

institutioners eksistens og udvikling. Brud betyder også accept af legitimiteten i alternative hhv. kontrære grundforestillinger om forvaltningen og samfundet.Brud betyder rystelse af eller usikkerhed i tolkningen af de koder, interessebestemte normer og forståelser af handlingsrum for at tale med Ove K. Pedersen, som udtrykker de grundlæggende forståelseshorisonter.[36]

Uanset hvordan denne kategori - som Hesse og Benz titulerer "en lige så nødvendig som problematisk kategori" for studiet af institutionel forandring - afgrænses, er det forholdet mellem konstans, stabilitet og forandring, der står i centrum. Bruddet angiver en påstand om, at det stabile er væsentligt forandret, og at der er opstået et nyt forhold mellem det stabile og det labile element.

Hvis vi nu - blot for tankeeksperimentets skyld - antager, at jeg har ret i, at det hverken konkret historisk eller generelt teoretisk er meningsfyldt at sammenligne dansk forvaltnings funktioner og struktur, personer og effekter i efterkrigsårene frem til midten af halvtredserne med forvaltningen i perioden herfra og fremefter, eller forvaltningen i andre lande (for eksempel USA!) i perioden - hva så? Hvilken betydning får denne diskontinuitet eller dette brud?

Der er to vigtige indsigter i dette. For det første understreges ved brud-metaforen muligheden af, at væsentlige elementer i den ene fase ikke er tilstede i den anden. Eksempel: Retsstatens bindinger af staten og fixering på det borgerlige individ (i sin tvetydighed, bourgeois og citoyen), som ved en kontinuitetsbetragtning let blot føres med over i næste fase, udsættes faktisk for en "praktisk kritik", dvs. nedtoning eller tilsidesættelse begrundet i styringsmæssige og socialpolitiske/omfordelingsmæssig forhold. Samtidig vil en kontinuitetsbetragtning let "læse" det nuværende - historisk set nye - ind i det fortidige. Eksempel: Statsinterventionens mangehovede hydra, dens teoretiske begrundelser og administrativ-politiske sprogbrug bruges som baggrund for at sætte tidligere standpunkter i relief som ukvalificerede, uudviklede, uvidenskabelige osv.

For det andet lægger brudbetragtningen så at sige bevisbyrden for, at nutidens forvaltning har rødder tilbage i fortiden, over på forvaltningshistorien - væk fra snusfornuften. Ikke ud fra det standpunkt, at der ikke er nogen forbindelse, men fordi common sense opfattelsen af, at alt har sin historie og alt hænger sammen, blokerer for indsigten i, hvordan og hvorfor det hænger sammen. Bruddet skærper nødvendigheden af at argumentere for, eftervise, at disse betingelser fører til disse effekter. Med andre ord må det eftervises, hvordan bestemte ord, sætninger eller begreber indgår i en større sammenhæng, en diskurs eller et sæt af grundregler, og

[36] Indtil nu er det forsøgt at undgå ordet diskurs, som ikke blot er lige så problematisk (og nødvendigt) som grundregler, fordi de aktuelle konnotationer til ordet er så mangfoldige og modstridende. "Grundregler" signalerer her kun forsøg på besindelse og irritation over diskursbegrebets Shibbolet-karakter. Men problemet vil blive taget op nedenfor i afsnit I. 5 og dukker i form af herskende diskurs eller grunddiskurs op fra tid til anden som synonym med den samfundsforståelse som grundreglerne er en specifik del af. Som fortolkningsrammer er de med til at bestemme hvor opmærksomheden skal rettes hen, hvilke problemer der er interessante, og hvilke der kan falde tilbage i glemslen.

hvordan deres placering her kan føre til det nye eller indgå på en ny måde i andre sammenhænge.

Et eksempel kan måske belyse dette - andre vil følge gennem hele dette arbejde: Skabelsen af den komplekse samfundsforståelse, der kort kaldes velfærdsstaten, sættes ofte umiddelbart sammen med ideer og forestillinger i Socialdemokratiets efterkrigspolitik. Men hverken på det finanspolitiske, forvaltningspolitiske eller socialpolitiske område var der i trediverne eller **i de første efterkrigsår** i dette parti tale om større eller mindre sammenhængende forestillinger, som umiddelbart kan tages som kim for ikke at tale om rødder til den senere velfærdsstat. F. eks. mangler helt forestillingen om statens evne til at styre økonomien uden den forudsætning, som lå hos Hilferding (og dermed måske hos socialdemokraterne) om kontrol med ejendomsretten og forestillingen om sammenhæng mellem produktivitet, vækst og fordeling er også fraværende. Der kan findes mange citater og ord, som kan sandsynliggøre en forbindelse - brudforestillingen understreger vigtigheden af at vise, hvordan og om ordene blev forestillingsrammer for handling, dvs. blev forvandlet til en sammenhængende forestilling om den rigtige måde at indrette og forstå verden på. (Det samme kan siges om forsøgene på at tildele Det Radikale Venstre faderskabet til velfærdsstatstænkningen). Brudforestillingen lægger op til at tænke ikke bare rekombination af begreber og forestillinger men understreger også nødvendigheden af at finde sammenhængskraften og dynamoen i de nye forestillinger eller grunddiskurser, herunder koblingen mellem grundregler eller ground assumptions og bredere samfundsforståelsesformer.

En afklaring: Selvfølgelig kan man sammenligne forskellige sociale relationer og funktioner med hinanden. Også i en videnskabelig sammenhæng, dvs. når man forsøger at sige noget om sammenhængen mellem to forskellige forhold, som kan stå for en kvalificeret og indsigtsfuld kritik. Problemet opstår, fordi sammenligningen benyttes til at "styrke" hhv. bevise en bestemt forestilling om et studeret fænomen, oprettelsen af bestemte institutioner, etableringen af bestemte diskurser, formuleringen af bestemte politikker. Der ses efter om de sammenlignede fænomener har funktioner som er ens eller samme placering i strukturen. Spørgsmålet er om de trods tilsyneladende lighed er **inkommensurable**, dvs. har omtrent samme funktion i forskellige samfund, men alligevel er forskellige i den forståelse som ligger bag.[37]

Det er klart, at sammenligninger, der eksplicit blot ønsker at beskrive det tilsyneladende ens (eller det objektive ens f.eks. antallet af ældre mennesker over 67 eller fødselshyppigheden) ikke behøver, at tage hensyn til sådanne subtiliteter. Lige så klart er det, at sammenligninger, der ønsker at få fat om udviklingen i fænomenets funktion eller forklare årsagen til dets fremkomst må starte eller ende med at afdække fænomenernes "kommensurabilitet" gennem detaillerede analyser af deres opståen og udvikling. Dette gælder naturligvis, uanset om man vælger at køre ad den ene eller den anden af komparationens hovedlandeveje: Sammenligning via de mest ens eller

[37] Karl Henrik Sivesind, Årsaksforklaringer og sammenligninger in: Sosiologi i dag, nr. 4 1993, s. 42. Han gengiver Charles Taylors argumentation. Sivesind bruger ordet samsvarende i stedet for kommensurabel. Denne argumentation er kun indledningen til en længere undersøgelse af samfundsvidenskabelige undersøgelser af årsagssammenhænge.

de mest forskellige enheder.[38]

I temanummeret af Sosiologi idag diskuterer Bent Sofus Tranøy og Karl Henrik Sivesind begge kritisk de herskende komparativisters arbejde[39]. Sat på spidsen lyder analysen således: Hvis ikke udgangspunktet er den historiske detailanalyse, så bliver den historiske detailanalysen nødvendigvis slutpunktet - for så vidt noget der minder om forklaring og overskrider beskrivelsen af "grove makrotendenser" er målet. Komparativisternes forsøg på at overskride den historiske beskrivelse og syntetisere elementer til teoretiske udsagn ender i nødvendigheden af den historiske analyse igen - hvis målet er at forklare noget som helst. Begge forfattere er skarpe i deres grundlagskritik og pragmatiske i deres forslag om at sænke ambitionsniveauet i forskningen for at få ambitionerne i det komparative arbejde, som de af en eller anden grund fortsat mener, giver mening, til at passe til det metodisk meningsfulde.

Sivesind siger om en af de mest aktuelle komparativisters metode (Charles Ragin), at den "er et nyttigt hjælpemiddel som kan kompensere for den menneskelige hjernes svagheder, men den kan ikke kompensere for komplekse årsagssammenhænge".(s. 47) Dette kunne stå som epigram for mange af de metodisk/tekniske overvejelser, som litteraturen er fyldt med - og som gennemgås her som i den senere citerede litteratur. Man kan sammenligne hvad som helst og med stadig mere raffinerede metoder - problemet forbliver det samme: Hvorledes sammenlignes komplekse sociale relationer, uanset om det er diakront eller synkront.

Problemet sættes på spidsen, når der er tale om store og ekstremt komplekse, både

---

[38] At det er nødvendigt at præcisere den slags banaliteter fremgår af Dag Ankars, artikel Comparative research in the nordic countries: Overcomming ethnocentrism? in: Scandinavian political studies vol. 16 no.2 1993. Det er prototypen på komparativisternes tankeløse metodeovervejelser. Anckar gennemgår forskningens foretrukne emner og metoder og forsøger en metodekritik af, at det ofte er 3 eller 4 nordiske lande, som sammenlignes. I sin afslutning koncentrerer han sig derfor om Galtons problem, at en funden relation mellem x og y måske blot afspejler en diffusion fra z. På grund af ensartetheden mellem de nordiske lande er diffusionsmuligheden stor. Men ikke engang fremhævelsen af Galtons problem får Anckar til at standse op og reflektere over, hvad ens og uens betyder, eller at diffussionsbegrebet ligefrem råber på historisk analyse. Blot konkluderes, at forskningen derfor må vælge sig lande, der ligger langt væk!(s. 122-23). En af de forfattere, Anckar nævner, gør eksplicit opmærksom på, at overvejelserne om geografisk afstands betydning modificeres stærkt, når studiet drejer sig om "trait distributions ... borne by overseas Europeans after 1500 A.D.". R. Narroll, Galtons problem in: Social research, 1965 s. 445.

Også B. Guy Peters har fat i Galton's problem, men her nævnes det i sammenhæng med en argumentation for at vægte historiske komparationer langt mere i analysen. Den historiske analyse af især forvaltningsinstitutioner kunne måske løse op for diffussionsproblemet. Desværre giver de meget lovende indledende metodeovervejelser hurtigt pladsen til en - kritisk og informativ - gennemgang af forskningsopgaver fremtidens 'comparativists'. I sin fokusering på komparationens problemer og forskningsresultaternes ofte modstridende indhold sætter den Anckars omtalte oversigt i relief. Comparative perspectives on Bureaucracy in the policy process in: Larry B. Hill (ed.) The state of public bureaucracy, New York 1992.

[39] Bent Sofus Tranøy, Komparativ metode, mellem ideografiske og nomotetiske idealer in: Sosiologi idag, nr. 4 1993 og Sivesind op.cit.

formelt og uformelt institutionaliserede sociale relationer som forvaltninger eller sågar hele stater. Den pragmatisme, som foreslås af Tranøy og Sivesind - og mange andre - kommer virkelig i brug, når der skal foretages sammenligninger af f.eks. direktoratsudviklingen eller udgivelseshastigheden for officielle publikationer mellem de nordiske lande gennem de sidste 20 år. Tranøy hævder, at megen (god) komparativ forskning i praksis ligger udspændt ikke mellem de to traditionelle modpoler nomotetisk og ideografisk videnskab, men snarere mellem en søgen efter "begrenset regularitet", hvor resultaterne "antyder" kausalitet eller sammenhænge på den ene side, og den ideografiske pol, som søger en historisk procesorienteret fortolkning.[40] Sagt på en anden måde: Det tab af information, som begge de norske metodekritikere understreger nødvendigvis sker i beskrivelsen af de komparerede variable, foreslås kompenseret gennem "ideografiske" studier. Årsagssammenhænge på "middle range" niveau må rimeligvis omformuleres til antydede sammenhænge og principielt flertydig samvarians. I den nævnte undersøgelse af Lægreid og Pedersen beskrives problemerne klart, ligesom "løsningen" synes at ligge i tråd med det foreslåede:

"Det er mange problemer forbundet med kvantitativ registrering av innholdet i forvaltningsutredninger over tid og mellom land. Når det gjelder den kvantitative registreringen,har vi systematisert det som faktisk skrives i utredningerne på grunnlag av et felles standardisert registreringsskjema. Det er i minst mulig grad foretatt subjektive tolkninger av den språklige framstillingen. På denne måten kan vi få fram data om hvordan den offisielle forvaltningspolitiske diskursen endrer seg over tid. På den anden side kan vi ikke kontrollere for om ordenes innhold endres over tid og mellom land. F.eks. om rasjonalisering betyr det samme i 1948 som i 1988 om samfunnsøkonomisk koordinering har en annen betydning i Danmark enn i Norge. Vi kan heller ikke kontrollere for i hvilken grad man mener det som skrives, intensiteten i standpunktene eller hvor tett kopling det er mellom retorikk, vedtak og handling."[41]

I slutningen af bogen, udstikkes en række kommende forskningsopgaver, som har vist sig nødvendige eller ønskværdige ud fra den gennemførte undersøgelse. Af disse er, så vidt jeg kan bedømme hovedparten netop af ideografisk karakter dvs. studier af den historiske tilblivelse af de institutioner og strategier, som har vist sig at afvige fra hinanden.[42]

---

[40] Op.cit. s.20 og s. 37. I gennemgangen af "Det nordiske økonomiske politikk-Projekt" (bl.a. L. Mjøset (red.) Nordic economic policies in the 1970s and 1980s in: International Organization vol. 41 no. 3), søger Tranøy at vise, at et forskningsdesign, som kun synes lidt anvendt, er det metodisk set mest tilfredstillende: "En kombinasjon av relativt ekstensive (kontroll-orienterte) komparative design kombinert med mer ideografiske studier av enkelt-land." s. 36. Sivesind synes at være enig heri, men ingen af dem argumenterer efter min opfattelse overbevisende - efter deres egne metodiske overvejelser - for at det komparative element har andet end heuristisk værdi - men det er jo heller ikke så tosset endda.

[41] Op. cit. s. 18 f. Det siges derefter, at man har forsøgt at reducere problemerne, men det drejer sig kun om konsistensen i registreringen altså den første del af problemet.

[42] op.cit. s. 275 ff. Jeg vender tilbage til de mere grundlæggende metodeproblemer i forbindelse med registreringen af betænkningernes ord og den herfra foretagne tolkning af den forvaltningspolitiske diskurs nedenfor.

I. 2. 1 Forvaltningens specificitet

Det kan med rette hævdes, at en række af de ovenfor nævnte brudflader indtræder langt tidligere i industrialismens historiske indtrængen i Danmark. I hvert fald kan det eftervises, at tyverne og trediverne er nok så vigtige for den moderne verdens endelige nedslag i den danske muld, selvom jeg knarvornt vil insistere på, at f.eks. Ove Rodes eller Staunings statsinterventionisme kun har bogstaverne til fældes med statsinterventionismen fra tresserne og fremefter.

Men de institutioner, der er tale om i en forvaltningsvidenskabelig undersøgelse og de mennesker, der eksisterer i dem og er dem, er mere træge i deres forandring-stempo, mere på distance af de bevægelser, der sker i samfundet, filtrerer deres input anderledes og efter mere eksplicitte og sanktionsfyldte regler end de fleste andre sociale institutioner. Det gør forvaltningen både mere egnet og mere utypisk for analyse, når man taler om de store samfundsmæssige udviklingstræk. Det vil f.eks. sige store politiske forandringer udløst af revolutioner, krige, katastrofer eller ændringer i produktionens teknik og organisering, kapitalistisk akkumulation, taylorisering, mikroelektronik.

Denne kendte træghed i administrative systemer er til dels en veldokumenteret effekt af selve organisationens størrelse og gælder både private og offentlige organisationer. Men i modsætning til de private organisationer, hvis formål er tilpasning til markedets krav, er (var) de offentlige organisationers formål i første række ikke tilpasning men modstand mod markedets og de politiske konjunkturers svingninger. Selve grundlaget for den borgerlige stat er sikring af, at de eksisterende adfærdsregler ikke udskiftes med nye, før overvejelse er sket, om det nye er foreneligt med bestemte fundamentale og vanskeligt foranderlige spilleregler. Retsstaten, den selvbundne stat, den grundlovsbaserede stat er forsøg på at sikre dette. Embedsmandsstillingen og -uddannelsen, hierarkiseringen af afgørelserne, den semiautomatiske avancementsordning, dyrkelsen af forestillingen om den teknisk-neutrale embedsmand samt accepten af hans faktiske urørlighed støtter dette formål.[43]

Det er et særkende for forvaltningsapparater, at de var robuste overfor forandringer, bevægelser i diskurserne og diskursdannelserne i de omkringliggende dele af

[43] Retsstatsbegrebet er kompliceret at anvende. Jeg tror det er umagen værd netop for at få et samlebegreb for den forvaltningstænkning - ikke nødvendigvis den tilsvarende forvaltningspraksis - som præger perioden. Rune Slagstad har i Rett og Politikk, Oslo 1987, givet en fremragende fremstilling af både diskussionen af begrebet og af begrebets historie og institutionalisering i den liberale kapitalistiske stat. Her udvikles også med henvisning til Jon Elster selvbindingsmetaforen. Retsstatsbegrebet markerer bedre end de traditionelle retsvidenskabelige begreber om overgangen fra konditionalprogram til mål-middel-program forvaltningens karakter af både udøvende og begrænset dvs. i princippet beskyttende magt i forhold til borgerne. At tankefiguren ikke kun har historisk interesse ses af den retsteoretiske diskussion omkring Habermas-Luhmann-Teubner. Se f.eks. Born et al. Refleksiv ret, Kbh. 1988.

samfundet. Netop var, fordi det måske er et af kendetegnene ved såkaldt moderne forvaltning, at den er blevet åbnet overfor andre diskurser end de interne og stærkt bundne diskurser, hvorved måske også præmisserne for forvaltningens arbejde kan ændres. Der er altså tale om forandring af et af de væsentlige træk ved "klassisk" bureaukratisk forvaltning, et træk, som ikke var dannet ved en tilfældighed men netop udtrykte den funktion, som var ønsket: Regelbundethed, upåvirkelighed, forudsigelighed, stabilitet. De nye træk ved "moderne" forvaltning, som vi registrerer, og som overgangstidens (efterkrigsårenes) embedsmænd og jurister modstræbende lod komme til udfoldelse, gjorde netop op med dette klassiske træk.

Forvaltningen i de liberale, kapitalistiske, demokratiske politiske systemer er bunden, (selv)begrænset. Selve den specifikke statslige institutionalisering er begrænsning - begrænsninger som kan flyttes, men efter bestemte regler og ofte uden offentlig debat, begrænsninger som kan ændres, men ikke fjernes, fordi de hænger uløseligt sammen med andre - og større - grundlæggende diskurser, som vil gå i opløsning eller forandres ved begrænsningernes ophævelse. Netop forvaltningen og det juridiske univers, den daglige magtudøvelse og dens praktiske arbejdsredskab, men også den juridiske videnskab, er et stivnet sammenvæv af historiske diskurser og institutioner.[44]

Naturligvis påvirkes også embedsmænd af skiftende politiske og ideologiske konjunkturer, og selvfølgelig er de også under indflydelse af store samfundsmæssige forandringer af - for den enkelte - mere umærkelig karakter, industrialiseringens fremvækst i dette århundrede, ændringen af opfattelsen af statens økonomiske rolle og styringspotentialer, arbejderbevægelsens voksende styrke, amerikaniseringen af både kultur og socialvidenskaber, væksten i produktion og forbrug. Det interessante er, om der gennem embedsmandens uddannelse og erhvervssocialisering sker en systematisk filtrering af denne påvirkning, og om avancements- eller karrieresystemet og beslutningshierarkiet sætter bestemte rammer for, hvordan og hvornår de nye forestillinger kommer til at præge administrationen. At tempoet for påvirkningen af det store administrative apparat ikke er nogen historisk konstant,

[44] Det er vel - uden at han skal bruges som skjold i denne argumentation - også det Weber arbejder med, når han lægger vægt på at spore det særlige vestlige (i kulturhistorisk ikke koldkrigs forstand) bureaukratis og retsforms startpunkt tilbage til universiteterne i 1200-tallets Italien og etableringen af en særlig ikke-praktisk juridisk stand. Når det som af Ditlev Tamm hævdes, at Weber her tager fejl, beror det på en fejlfortolkning af Webers projekt. Tamm henviser til, at "I virkeligheden udvikledes forvaltningshierarkiet og bureaukratiet forinden (de uddannede jurister) og der var, inden juristerne kom til, formuleret krav til den "gode embedsmand", Kongens, statens eller folkets tjener s. 98 in: Jens Peter Christensen, Tim Knudsen, Ditlev Tamm (red.) Politikere og embedsmænd, Projekt offentlig sektor - Vilkår og fremtid, Kbh. 1995. Det fremgår klart af Tamms egen tekst (f.eks. betydningen af religiøse krav og fraværet af loyalitetskrav), at disse krav til embedsmanden var historisk bundne til den type bureaukrati, der historisk var for-formen til den særlige form, som bl.a. den fra religionen adskilte, systematiske, abstrakte retsvidenskab var væsentligt medvirkende til at give det kapitalistiske borgerlige samfunds særlige bureaukrati. Denne retsvidenskab, som netop ikke dominerede de feudale eller enevældige bureaukratier var sammen med adskillelsen af arbejder og arbejdsredskab, dannelsen af markedet samt en række andre rationaliseringsfænomener medvirkende til at skabe den særlige occidentale, liberale selvbundne stat.

viser det hurtige gennemslag af alskens idiotiske managementkoncepter i firserne.[45]

For de teorigenererende departementer af samfundsvidenskaberne er det måske tilstrækkeligt at konstatere, at det administrative system (også) fungerer som en trægheds- og filtreringsmekanisme - en konstatering, som derefter kan bruges som en generel forklaring på ethvert transformations- eller implementeringsproblem. For folk med større appetit indledes måltidet først her. Kun i ekstreme tilfælde er der tale om bevidste og eller institutionaliserede træghedsmekanismer og filtreringsprocedurer, det være sig bevidste ulovligheder eller fortielser, omfattende uduelighed, dovenskab eller manglende ressourcer. Hovedretterne består i, at undersøge den træghed som begrundes som og grunder i retssikkerhedshensyn, den sortering som er og kaldes effektivitet, den filtrering som gør alternativer ikke-eksisterende, den særlige historisk specifikke kontekst og omverdensfortolkning, som udgør grundlaget for forvaltningens bevidste udvikling, dvs. dens forsøg på at klare de interne og eksterne krav til institutionens fortsatte eksistens.

Den historisk specifikke filtrering og det historisk specifikke administrative system sætter rammerne for, hvordan alternativer til den til enhver tid værende forvaltning overhovedet kan se ud, dvs. rammerne for den kritiske holdning til, hvor trægheden og filtreringen foregår. De norske polit'ers march - og forestillingerne om denne marchs velsignelser - ind i ministerierne er således helt anderledes end de danske, og konsekvenserne af denne forskel var meget stor.[46] Den langvarige diskussion om forholdet mellem retsstat og fuldmagtslovgivning i halvtredserne i Norge mangler en pendant i Danmark. Forskellen i administrativt system, i økonomiske handlemuligheder, i holdningen til makroøkonomisk planlægning, til retssikkerhed, til den nyeste historie muliggør kun generelle udsagn om, at den bureaukratisk-legalistiske forvaltning langsomt blev forandret med tiden - krydderier som hvordan og hvorfor mangler helt.

En sammenligning mellem det senromerske imperiums centrale forvaltning og den danske enevælde med det formål at sammenligne centraliseringens eller absolutismens forbandelser i den administrative adfærd, dvs. ineffektivitet, egetliv, magtstræb, uselviskhed osv. kan være yderst underholdende og inspirerende, men den er i en forvaltningsvidenskabelig sammenhæng helt meningsløs. Lige så blottet for mening som en roman af Gogol er i undersøgelsen af den danske embedsmandsstand i 1950'erne. (Det forudsættes, at læseren er enig med forfatteren i, at læsning af Gogol kan være en meningsfyldt, inspirerende og fascinerende aktivitet). Webers historiske studier viser, at det er meningsfyldt at prøve sådanne lange snit, men de viser lige så tydeligt, hvor kompliceret det er - og hvor vigtigt det er at få fat i hele den kontext,

---

[45] Skoleeksemplet på konsultokratiets blomstring er stadig - på grund af artiklens imposante form og dens status i citationshierarkiet - Kjærgård: Moderniseringen af den offentlige sektor in: NAT 1988 s. 20-38.

[46] Den svenske løsning på kritikken af den bureaukratisk-legalistiske administration hhv. krigstidens reguleringsbehov var igen en anden - dannelsen af et særskilt administrativt organ AMS udenfor det gamle administrative hierarki til forvaltning af arbejdsmarkedspolitikken. Jvf. Bo Rothstein, Den socialdemokratiska staten, Lund 1986. Nedenfor diskuteres forholdet mellem den norske og danske polit-invasion.

som ligger udenfor det studerede emne in casu forvaltningen. Både den enorme litteratur om Den protestantiske etik og om baggrunden for forestillingen om det bureaukratiske stålbur viser dette.

Moses Finley har i sin berømte analyse af den klassiske oldtids økonomi sat dette problem på spidsen i sin påvisning af, at den ikke kan analyseres som en økonomi i moderne forstand, at økonomiske begreber ikke kan fange den historiske situation, at enslydende begreber ikke viser hen til det samme forhold osv.[47] Man kunne hævde, at kapitalismens opkomst i Vesteuropa i de sidste par hundrede år - hvor også den moderne økonomiske videnskab udvikles til netop at begribe denne nye måde at organisere den samfundsmæssige produktion på - muliggør de lange snit: Pengeøkonomi og kapitalistisk vareproduktion ensliggør den kontext, jeg taler så meget om! Men pointen er netop, at disse grundlæggende omformninger af de sociale relationer sætter sig forskelligt igennem over tid, geografisk og institutionelt. Den fuldendte ensliggørelse skal først eftervises ikke tages som forudsætning.[48]

At insistere på, at sociale institutioner skal analyseres i deres historiske kontekst - at sammenligninger med henblik på at "dehydrere" eller uddrage centrale invariante træk ved bestemte sociale institutioner, kun kan foretages efter omhyggelige historiske studier af hver enkelt institution - betyder ikke, at almene teorier om den menneskelige adfærd og sociale organisering er umulig, fordi alt falder fra hinanden i konkrete historiske tilfældigheder eller specifikke tilfælde. Det betyder en forpligtelse til at redegøre for, om grundlaget for "komparation" eller generalisering er i orden. Nu er det indlysende, at metodeovervejelser - den konstruktive del af dem - ikke kan stoppe med sådanne nærmest moralske opfordringer til at vandre dydens vej. Til gengæld ligger det langt ud over rammerne for dette projekt at gå videre end en påvisning af nødvendigheden af en ny metodedebat eller rettere en genopblussen af den permanente overvejelse over forholdet mellem struktur og historie eller struktur og aktør. Indtil videre forestiller jeg mig, at en halsstarrig insisteren på kontexten - hvad begrænser den begrænsede rationalitet - kan åbne for denne diskussion.

Vender vi nu tilbage til forvaltningshistorien, kan tilsvarende problemstillinger vises: Overalt i Vesteuropa nedsættes i efter krigsårene udvalg, komiteer og kommissioner til at efterse, rationalisere eller reformere det statslige bureaukrati. De angivne årsager hertil var i betydelig udstrækning fælles: Opsvulmede midlertidige administrationsapparater, øget vælgerstøtte til partier, som ønskede øget statslig styring -

---

[47] Finley, Moses, Ancient economy, London 1973 især kapitel 1.

[48] Som et eksempel på en sådan analyse indenfor et afgrænset emne - socialvidenskabernes sammenhæng med politikkens konstituering - se Björn Wittrock og Peter Wagner, Policy constitution through discourse in: Ashford (ed.) History and context in comparative public policy, Pittsburgh, 1992. Pointen om forskelligheden trods en lang række "socio-økonomiske" fællestræk mellem Sverige, Tyskland og Italien se s. 236.

De to forfatteres komparative tilgang her og mange andre steder forekommer ind i mellem for overfladisk/ureflekteret, men indtrykket modsiges konstant af deres insisteren på den historiske specificitet og kontextens betydning for den studerede udvikling se. f.eks. Peter Wagner og Björn Wittrock, States, institutions and discourses in: De samme og Richard Whitley, Discources on society, Dordrecht, 1991 især s. 345 ff.

ofte også kaldet venstredrejning, i tidligere besatte lande kritik af administrationens rolle under tysk besættelse, stærk opmærksomhed på mulige økonomisk-politiske kriseføl ger af fredsslutningen.

Ofte nævnes i denne forbindelse også behovet for et mere rationelt, mindre traditionelt legalt-bureaukratisk indrettet statsligt maskineri med henblik på den nye mere aktive rolle, det offentlige var tiltænkt i den økonomiske politik. Men det er naturligvis ikke nok at vise, sådanne behov formuleres - som det gøres af f.eks. J.O. Krag. Det må også vises, om og hvordan sådanne sammenhænge, der fra et nutidigt synspunkt er "naturlige" - mellem forvaltningspolitikken (som endnu ikke havde navn) og den gryende interesse for kreativ leg med de statslige underskudsbegreber - faktisk blev etableret.

Men spørgsmålet er langt mere vidtrækkende. Er der på andre måder end blot ved selve formen, gevandterne, navnet, tale om nogen fælles årsager, der rækker ud over de allermest banale: At bestemte lande var i krig med Tyskland, at krigen sluttede med en udskiftning af økonomisk afhængighed af England til fordel fra USA.[49] Er der ikke snarere tale om, at hvert enkelte nationalt afgrænset politisk system (ikke som et "naturligt" men som et politisk-historisk bestemt afgrænset system) udvikler, uddifferentierer en række institutioner, som så at sige oversætter eller transponerer informationer fra andre indenlandske og udenlandske institutioner. At en begivenhed således kun kan sættes som årsag til en bestemt udvikling, når den er studeret i sin oversatte form, når dens vej til en begivenhed i den pågældende indenlandske institution er blevet klarlagt. Når begivenheden i sin oversatte form er indgået på "skærmen" i den modtagende institution, står det stadig tilbage at eftervise, hvordan koderne for tolkningen af denne begivenhed påvirker opfattelsen af den opfattede virkelighed.

Hvis ikke der havde været nogen international bølge af statslige rationaliseringskommissioner efter krigen, var der så ikke blevet nedsat en dansk ditto? Hvordan startede det første af alle rationaliseringskontorer? Når bestemte dele af andre landes rationaliseringsprogrammer påviseligt inspirerer danske embedsmænds notatskrivning - eller bruges som legitimation for egne tanker - hvorfor er der så andre dele af udlandets reformer, der ikke overtages?

Det kan påvises, at Hans Hækkerup kendte til oversættelsen af Beveridge-planen[50], og at han foreslog, at man læste den i Finansministeriets sekretariat. To embedsmænd

---

[49] Wittrock og Wagner gør sig overvejelser over visse fundamentale skillelinier i europæisk statsudvikling og placerer i forsøget på at finde grundlag for forskelle i politikudvikling Tyskland og Italien på den ene og Sverige på den anden side af en sådan linie. Herefter argumenterer de overbevisende for Sveriges forskellighed med en så detailleret redegørelse for svensk åndsliv, at den manglende redegørelse en detail for Italiens vedkommende - den tyske forskellighed fra Sverige er mere kendt - stikker i øjnene. Det kan ikke kan undgås, at den tanke falder læseren ind, at tilsvarende detailleringsniveau og indsigtsfuldhed her ville have draget endnu en grundlæggende skillelinie ned gennem Europa. Policy constitution ... op.cit.

[50] Rigsarkivet, herefter: RA, Finansministeriets sekretariat, almindelig journal S-sager. Jrnr. 5001/45 n/ 3.

fra Forvaltningsnævnets sekretariat tog til London og undersøgte det engelske rationaliseringsapparat, skrev omfattende rapport og skitserede retningslinier for det danske arbejde. Alice Brun fra Finansministeriets sekretariat og Thorkil Kristensens ministersekretær var på et halvt års studieophold i USA på vel et af verdens mest avancerede centre for personal management, skrev rapport og underviste mange embedsmænd i begyndelsen af halvtredserne. Kontakten mellem svenske og danske embedsmænd på "højt plan" var temmelig intensiv, og der forekom jævnligt forespørgsler fra dansk side om uformelle og officielle planer og vurderinger af tiltag, som også var i gang i Danmark. I løbet af halvtredserne stiger kontakterne, og det internationale samarbejde omkring især uddannelsen af embedsmænd til den offentlige administration får højere prioritet. I det hele taget er det let med endnu flere eksempler at eftervise, at kontakterne til, inspirationen fra og i en vis udstrækning også informationerne om forvaltningspolitikken i andre lande var til stede - med voksende intensitet i løbet af tiåret efter krigen. Men det er uhyre vanskeligt at se, hvordan - og om - dette giver sig udslag i forslag, handlinger og beslutninger, nye institutioner eller procedurer, som ikke også eller bedre kan begrundes ud fra interne, endogene, årsager.

Man kan nu hævde, at det hermed blot er sandsynliggjort, at beslutningsprocesser er komplicerede sociale sammenhænge, hvilket ikke er nogen ny erkendelse. Yderligere kan det hævdes, er det blot anskueliggjort, at historiske analyser, eller kontextorienterede forvaltningsanalyser munder ud i detailproblemstillinger, som stiller sig hindrende i vejen for formuleringen af teoretiske, politologiske eller forvaltningsvidenskabelige problemstillinger.

I stedet for at indgå i en ufrugtbar debat om forholdet mellem historievidenskab og politologi/samfundsvidenskab, vil jeg forsøge en mere omstændelig og fredelig vej. Gennem en række eksempler vil jeg belyse problemstillingen omkring de metodiske konsekvenser af kilders, historiske ytringers og politologisk datamateriales kontekstafhængighed. I første omgang sker det gennem en række danske forvaltningshistoriske eksempler til illustration af den internationale diskussion.

I. 2. 2 Rundetårn og tordenskraldet

Hvis det er rigtigt, at forvaltningsreformer udtrykker, afspejler, påvirker og er flettet sammen med dele af samtidens kulturelle og politiske forståelsesformer, hvordan kan man så overhovedet foretage sammenligninger af administrative reformer over større tidsrum. Et eksempel: Kan man uden videre sammenligne administrative systemer, der har under halvtreds tusinder ansatte med systemer, der har flere hundrede tusinde ansatte, selvom begge er danske, når der til overflod er 50 år imellem opgørelsestidspunkterne - og når denne periode falder sammen med verdenshistoriens længste økonomiske opsving?[51]

[51] Mens denne praksis helt ureflekteret synes almindelig i dansk forvaltningsvidenskab, er der måske tilløb til, at den problematiseres i norsk forvaltningshistorie - måske som et historikermodspil til den overvældende statsvidenskabelige dominans i efterkrigstidens forvaltningshistorie jvf. Øyvind N. Grøndahl, Departement og direktorat i norsk forvaltningshistorie

Eller set fra en anden vinkel: Udtrykker de begreber, som kilderne - hvad enten det er primære kilder, forvaltningsdokumenter eller sekundære, overvejelser over forvaltningens ageren - anvender, det samme, som den identiske bogstavkombination gør i dag? En stikprøve på begrebshistorien for Verwaltung og Bureaukratie efter år 1800 viser som forventet et meget svingende betydningsindhold - iblandt mellem kontrære betydningsindhold.[52] Man kan naturligvis indtage det pragmatiske standpunkt, at da kildestudier normalt ikke plager forvaltningsvidenskaben, er dette sproglige kongruensproblem en uvigtig detaille: Uanset hvad de gamle kaldte administrationsapparatet, kan det beskrives af os, og dermed sammenlignes med noget andet.

Ikke desto mindre er det umagen værd at bore lidt i denne professionelle fortrængning af historien, dvs. ikke af historien som de overordnede og overleverede facts, de byggesten, som den nuværende moderne komplekse virkelighedsforståelse bygger på; men historien som den komplekse fortidige aktualitet, hvis processer ikke som udgangspunkt kan antages at være identiske med den nutidige aktualitet, men først efter en undersøgelse eventuelt kan benyttes som byggesten for forståelsen af den komplekse nutid. Det er umagen værd, fordi fortrængningen af historien påvirker forvaltningspolitikanalysen og forvaltningsvidenskaben.

Her skal fremdrages et par - tænksomme - eksempler på at bortabstrahere historien for at muliggøre systemsammenligninger. I en - som oftest - oversigtlig og inspirerende artikel har B. Guy Peters søgt at sammenfatte de forskellige former, hvorunder forholdet mellem bureaukrater og politikere og udspiller sig. Hans artikel vil "... focus to some extent on what is known about civil servants and political executives in the United States , then will fit that pattern into comparative frameworks to aid an understanding of the generic phenomenon with which we are concerned".[53] Det drejer sig her ikke om at kritisere sammenligningen mellem USA og lande med andre administrative systemer - dette tages op neden for. Allerede den første model, Peters skitserer, viser problemet:

Den formal-legale model, "...in which the policy-making role of the civil servant is reduced to saying "Yes, Minister"... The formal-legal model is obviously a caricature of the role of bureaucrats and ministers in making policy; this was probably the

---

- et forskningsprosjekt. Notat til forvaltningshistorisk seminar 9.-10.november92. LOS-senteret, Bergen. Det nævnes her ikke som symptom på den norske diskussion - desværre - men til inspiration for den danske. Endnu et symptom bør nævnes: Kjell Arne Røvik, Den "syke" stat - Myter og moter i omstillingsarbeidet, Oslo 1992. I afsnittet s. 30-38 diskuteres, hvorfra forestillingerne og værdierne om den rette måde at organisere og reformere den offentlige sektor stammer under slagordet "Tunge trender og raske moteskift". Jeg er ikke helt klar over, hvormange symptomer der skal til, før de norske afvigelser bliver til en norsk trend.

[52] Jeg har anvendt Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-soziale Sprache in Deutschland. Hrsg.: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koseleck, ...1991, bd. 7 s.69 ff.. Jeg er ikke bekendt med tilsvarende kvalificeret dansk materiale. Det er et postulat, at det samme er tilfældet i Danmark - men jeg tror det holder.

[53] Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making in: Jan-Erik Lane (Ed.) Bureaucracy and public choice, London 1987, s. 257.

case even as Wilson and Weber wrote their conceptions of the respecitive roles".(s. 258).

Modellen er nemlig ikke bare ikke særlig udbredt i USA, de vigtigste historiske elementer i denne model, som dominerede i Europa i det mindste i første halvdel af dette århundrede, mangler simpelthen i USA. Den kan derfor, som Peters gør det, findes som enkeltelement i den amerikanske administrative struktur, men ikke som grundforhold.

Men ikke nok med det: De øvrige 4 modeller Village life, Functional og adversial model og Administrative state indeholder alle historiske dimensioner f.eks. embedsmandsuddannelserne, som fletter modellerne og gør elementer i dem til forudsætning for hinanden på en måde som ikke kan forstås, når modellerne holdes op som 5 synkrone analyseaspekter. Peters er naturligvis klar over dette, men vælger problemstillingen fra. Det minder mest om en erhverssygdom, en art livsvarig komparationsinfektion kompliceret af en aktualitetskrampe, som ikke kan fjernes, selv når forfatteren formulerer indsigter, der indbyder til at overveje, reflektere over synkrone og diakrone væsensforskelligheder:

"...there are an important psychological element in the roles adopted by civil servants in their relationships with political executives. To some extent, these role conception will be developed and reinforced by some of the structural factors already mentioned, but they are also the products of cultural patterns in the society. Societies and their members regard hierarchical relationships, such as would be found in the Formal-legal model, quite differently. They also regard conflict among individuals very differently and further develop different mechanisms for coping with potential conflict. Interpersonal relationssships within organizations will be influenced by such cultural patterns, perhaps in particular the willingness of civil servants to accept the hierarchical authority of someone nominally above them in an organizational chart. There are also differing concepts of meaning of government and the public sector and this will have important consequences for the manner in which the government can be managed. In short, the relationships between civil servants and their nominal superiors, will be greatly influenced by the images that civil servants (and perhaps the society as a whole) carry in their head of what those relationships should be."[54]

Også Johan P. Olsen ynder de storladne og oftest inspirerende skematiseringer.[55] Og også han får sine modeller til at virke som aspekter ved en evig moderne forvaltningsorganisation, hvor forskellene forlods er bestemt til blot at være accentforskydninger mellem aspekterne. Elementernes opståen og vækstbetingelser undersøges ikke. Dette til trods for, at en enkelt af modellerne som hos Peters, helt entydigt er en ældre form end de andre - og dermed som nævnt ikke kan reduceres til

[54] op.cit. s. 276 f. Det ligger naturligvis underforstået i mit argument, at psykologiske "images" eller grundholdninger kun kan skabes gennem lange processer, og at ledende embedsmænds samfundsforståelser dels ikke ændres hurtigere end andre menneskers og dels er skabt for oftest et betydeligt span af år siden.

[55] Se f.eks. Statsstyre og reformforslag in: Samfunn, rett, retferdighet, Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag, Oslo 1986, s. 496-514.

at være et sideordnet synkront aspekt af forvaltningen. På trods af, at JPO udførligt diskuterer historiske oplysninger om forvaltningens udvikling i efterkrigstiden, "styrking av forhandlingsmodellen på bekostning av de tre andre styringsformerne", bliver hele processen uforståelig, fordi modellen for "den suveræne, men ikke særlig smarte stat" ikke ses som den form, hvoraf de øvrige udvikler sig.[56] Fremstillingens historieløshed - trods de historiske facts - svarer til en beskrivelse af årsagerne til de omvæltninger, som moderniseringsprogrammerne har medført, uden en beskrivelse af krise, højrebølge, overbebyrdelse af velfærdsstaten, skattetryk osv. Store ændringer i forvaltningsstrukturer og -kulturer sker ikke som vilkårlige aspektskift eller modelforskydning, en art tilfældig eller af et lune bestemt omklædning af en forvaltningsvidenskabelig gine. De sker som følge af væsentlige forskydninger i hele samfundets reproduktionsmåde.

Torben Beck Jørgensen arbejder også med nogle hjælpe-modeller, som strukturerer administrationspolitikkens betingelser for ham.[57] Herved adskiller artiklen sig metodisk ikke fra andre tilsvarende, men i opsummeringen bliver det spændende. TBJ finder, at hans undersøgelse:

"fører frem til at antage, at det ikke er således, at den ene model definitivt afløser den anden. Snarere må udviklingen karakteriseres ved et voksende antal administrative ideologier, der overlejrer hinanden som sedimenter. Inden for de lange trende, der er antydet, kan man også forestille sig korttidsbølger, f.eks. den danske diskussion af den samfundsstyrende stat i 60'erne og 70'erne". (op.cit. s. 283)

De lange trende ses i forsøget på at tidsfæste modellerne, startende med den samfundsstyrende stat fra 1849, den forhandlende efter 2. verdenskrig osv. Desværre kommer diskussionen ikke videre - heller ikke da artiklen afsluttes med at opregne fremtidige arbejdsopgaver. Her er "sedimentundersøgelsen" glemt, og de lange trende synes kun at skulle demonstrere et historisk overblik - ikke at skulle føre til en overvejelse over forholdet mellem sedimentlagene eller overlejringsprincipper. Vi kan stadig forholde os frit til de historiske modeller og bruge dem som illustration af, hvad vi nu har brug for at illustrere eller sammenligne.

Hvor går grænsen for, hvad der kan sammenlignes? Kan en forvaltningsreform i USA (til overflod i en enkeltstat) sammenlignes med en reform i Danmark eller Sverige? Smitter et nej på dette spørgsmål ikke af på lødigheden eller i det mindste brugbarheden af de teorier, som bygger på sådanne komparationer eller amerikanske enkeltstatsundersøgelser? Edward Page giver denne vurdering:

---

[56] Denne model er identisk med "den samfunnsstyrende stat", som fremgår af den berømte artikel i Nytt nordisk tidsskrift, Foran en ny offentlig revolusjon. (nr. 3 1986). I begge artikler arbejdes med en modelvariant som kaldes "Staten som moralsk fellesskap", der lige som den først nævnte bærer vigtige træk af den liberale, "bureaukratiske" retsstat i sig. Det er ikke muligt at se, hvorfor det er blevet til to modeller - de er kun tilsyneladende forpligtet på de historiske analogier, der nævnes.

[57] TBJ tager udgangspunkt i de ovennævnte 4 modeller fra Johan P. Olsens artikel: Den heterogene stat og administrationspolitik in: NAT nr.3 1990.

"The impression of homogeneity given by such literature ("recent writings on bureaucracy in Europe", NB) is, however, counter-intuitive. Based as it is upon American experience and the rich and imaginative studies of the US federal bureaucracy, it is difficult to imagine that political systems with different historical experiences, different 'state traditions', different institutional structures and different patterns of civil service careers among other things should be so closely identical to each other and the USA...This intuitive reaction is confirmed by a close reading of the classic chronicles of everyday life of officials in Germany, France, USA and UK...These people inhabit very different worlds. There are no general theoretical frameworks which allow one to distinguish between salient and marginal differences of bureaucracies".[58]

Da Comparative public administration ikke blot er en lille underdisciplin - men endog af nogen opfattes som selve kernen i forvaltningsvidenskaben[59] - er det på sin plads at henvise til den omfattende fremstilling af nærmest håndbogsagtig karakter af fagets "resultater", som D.C. Rowat har udgivet. Her beskriver Aberbach og Rockman ubarmhjertigt - i forhold til de forudgående 400 siders empiriske fremstillinger - de "skrækindjagende udfordringer" som cross-national comparisons står overfor:

"It should be clear that the comparative analysis of administrative systems is a difficult undertaking. This is so for a formidable set of methodological reasons beyond even the many possible confounding sources of variation that must be controlled before we can be confident of an explanation: 1) There are fundamental linkage problems between the parts of the administrative system, usually the focus of inquiry, and the administrative system as a whole, usually the object of theoretical inferrence; it is difficult to relate the universal characteristics of organizational decision making to variations in the setting of administration (political and administrative context)..." [60]

Dette både som en antydning af behovet for en vis ydmyghed og tilbageholdenhed i brugen af teori- og empiri-import i diskussionen af dansk forvaltnings udvikling, og

---

[58] Edward C. Page :Comparing bureaucracies in: Jan-Erik Lane (ed.) Bureaucracy and public choice, Sage Modern politics series Vol 15, London, 1987, s. 231. Se også som et aktuelt eksempel G. Guy Peters overvejelser over problemet i forbindelse med en kritik af Niskanens bureaukratimodel set i forhold til europæiske forvaltninger, European Bureaucrat in: Andre Blais og Stephanne Dion (ed.) The Budget-maximizing Bureaucrat, Pittsburg, 1991, s.305 f. Da smag og behag også i metodespørgsmål er forskellig - og da spørgsmålet er vigtigt - skal også henvises til Fritz W. Scharpf, Grenzen der institutionellen Reformen in Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden 1987, s. 120 f. og 124 ff. ang. komparationens ædle kunst.

[59] Jvf. f.eks. Fred W. Riggs, Public administration: A comparative framework in: Public Administration Review, vol 51, no 6 (dec. 1991). Riggs fik i 1991 ASPAs Dwight Waldo pris. Han knytter i sin artikel den lange diskussion i amerikansk Public administration om fagets grundlag sammen med et citat fra Robert Dahls berømte artikel fra 1947: "... as long as the study of public administration is not comparative, claims for a science of public administration sound rather hollow." (Public administration review vol. 7)

[60] Joel D. Aberbach og Bert A. Rockman, Problems of Cross-national comparisons in: Rowat (ed.) Public administration in developed democracies, New York 1988, s.436

som endnu en understregning af nødvendigheden af at tage metodeproblemerne op - igen.

Et eksempel kan måske belyse spørgsmålet: I Danmark hører det fra enevældens tid til regeringens prærogativer at organisere og reorganisere centraladministrationen.[61] Der er ikke blot tale om, at rene organisatoriske forandringer, som f.eks. de mange ændringer af Finansministeriets organisation m.h.t. antallet af departementer (fra 5-1), afdelinger og udskillelsen af de facto selvstændige styrelser, kan ske uden politisk diskussion i Folketinget. Sådanne ændringer/reformer af landets største ministerium foregår løbende fra midten af 1800-tallet. Men også store politisk-organisatoriske - om man vil forvaltningspolitiske - ændringer sker uden større sværdslag og opmærksomhed. Således beslutter finansminister Bramsnæs i 1924, at alle bevillingssager skal gå gennem Finansministeriet, og finansminister Buhl foretager den endelige centralisering af Finansministeriet i form af eet departement i 1942, uden at nogen interesserer sig for det.[62]

Oppositionen har, efter at den med parlamentarismens indførelse fik mulighed for regeringsmagten, været meget tilbageholdende med at kritisere eller fremdrage forhold omkring centraladministrationens organisation. Regeringens reorganiseringsmagt omfatter derimod ikke formelt de ansatte embedsmænd, som følger med

---

[61] Jvf. Niels Petersen op. cit. s. 115. Her fremhæves det, at det i kommissoriet til en arbejdsgruppe, der i 1970 fik til opgave at udarbejde en redegørelse for centraladministrationens fremtidige organisation, udtrykkeligt siges: "Arbejdsgruppen skal ikke behandle spørgsmålet om deling, oprettelse eller nedlæggelse af ministerier".

Formuleringen om, at retten stammer fra enevælden løb mig i pennen og skal få lov til at stå som et memento til at undgå den type af slet overvejede historiske linier, som analyser af især staten forleder til. Det umiddelbart interessante er, hvorfor den danske enevoldskongens prærogativer i modsætning til de fleste andre landes har overlevet? Tim Knudsen giver i Forholdet mellem politikere og embedsmænd i historisk perspektiv in: Christensen, Knudsen, Tamm (red.) op.cit. s. 48 f. et bud på dette. Han kalder det også et "enevældelevn" og betragter det som en blokering for en "demokratisk diskussion" af forvaltningspolitikken. Men middelbart er det måske mere interessant, at levnet trods ordsammenfaldet stammer fra en stats-, demokrati-, forvaltningsopfattelse - den meget tidlige borgerlige demokratiske stat - som sætter grundlovsfædrenes opfattelse af "hensigtsmæssighed og fleksibilitet" i et helt særligt historisk lys. Blokeringen er måske ikke en blokering.

[62] Jvf. K.H.Kofoeds erindringer, Århus 1977 s.276 og s.290. Kofoed kalder det selv "et virkeligt revolutionært skridt inden for vor forvaltning" (s. 277). Fra Finansministeriets område er det således muligt uden besvær at finde eksempler på upåagtede kontor- og procedureændringer, som i andre lande ville blive tituleret forvaltningsreformer. Bramsnæs sidder faktisk og venter på uro efter beslutningen om at lægge al magt til Finansministeriet - men der sker ikke noget, heller ikke da de organisatoriske ændringer opfølgende sker, jvf. C.V.Bramsnæs, Erindringer, Kbh. 1965 s. 126, 149 ff. og 173 ff.. Poul Meyer skriver : "Reformen af statens regnskabs- og revisionsvæsen i 1925-26 indledte en betydningsfuld udvikling af Finansministeriets finanskontrol med fagministerierne...Denne udvikling er stadig i gang, og Finansministeriets indflydelse på finansielle dispositioner er voksende..." Budgetretlige noter in: Festskrift til professor dr. juris Poul Andersen, Kbh. 1958, s. 289.

H.H.H. Østergaard har i artiklen "Kofoeds kup - eller hvordan Finansministeriet blev budgetbissernes hjemsted" givet en dramatiseret beskrivelse af Bramsnæs' "reform" og af departementschef Kofoeds rolle, NAT 1987 nr. 2.

kontoret til den nye plads i den reorganiserede institution. I USA, derimod, er som bekendt en lang række ledende embedsmænd på valg, beslutningsstrukturen anderledes sammensat osv. Kan man meningsfuldt sammenligne sådanne strukturer selv synkront? Eller kan man sammenligne regeringers centrale budgetkontor, hvorfra finanslovsforslaget udgår, i Danmark og Frankrig i efterkrigsårene, når det danske kontor - som var det mest magtfulde kontor i dansk centraladministration - var bemandet med 7 tjenestemænd plus departementschefen? [63]

I forbindelse med regeringens ret til at reorganisere - en ret som intet kommende regeringsparti for alvor vil betvivle, mens det er i opposition - rejser sig det spørgsmål til dansk forvaltningshistorie om det, der ser ud som en indholdsmæssig ændring af forvaltningspolitikken - efter 1960 - et langt stykke er en ændring af formen. Fra en ikke-udtalt politik, som fungerer internt i centraladministrationen til en udtalt politik med både interne (centraladministrationen) og eksterne (den politiske offentlighed) adressater. Bevægelsen går fra intern til ekstern policy, fra tavs til eksplicit viden, fra legalitet til effektivitet, fra hensigtsmæssighed og tradtion til videnskabelighed. Først efterhånden - gennem tresserne får form-ændringen betydning for indholdet gennem de nye krav og nye institutioner

Det betyder, at søgning efter eksplicitte forvaltningspolitiske manifester (i form af betænkninger eller programmer) i tiden før halvtredserne kan være futil. Eller rettere, en undersøgelse af de faktiske ændringer og beslutningerne bag dem vil være mere produktiv. Der er altså tale om en udvidet version af anakronismeproblemet. Måske er det sådan, at embedsmænd nok kunne beskæftige sig med rationalisering og opstramning af organisationsstrukturen efter de anerkendte principper, men sjældent beskæftigede sig med ændringer af disse principper eller med forhold, som tangerede regeringens politiske rettigheder. At hævde, at reformen af finansvæsenet ikke inddrog overordnede principper for den samlede forvaltnings funktion, er lidet meningsfuldt, og at hævde at den herskende forvaltningsstruktur ikke byggede på eksplicitte forvaltningsprincipper, er uden historisk belæg.

August Eriksen skriver i forbindelse med analysen af Handelsministeriets dannelse om Administrationskommissionens behandling af dette ministerium:

"Forestillingen om, at mere tekniske spørgsmål burde behandles på departementalt niveau, kritiseredes ligeledes. Det måtte, mente man, være muligt at decentralisere sådanne afgørelser ... Afgørelser af teknisk art burde efter kommissionens opfattelse træffes af et under ministeriet hørende fagkyndigt direktorat.

---

[63] Roness tager tilløb til at inddrage dette problem ved at sige "Ved at se på en del litteratur, som har analyseret ændringer i centralforvaltningerne i lande med styreformer som kan sammenlignes med det vi har i Norge i dag kan vi drøfte, hvad de forskellige tilgangsmåder indebærer". (Roness, Reorganisering av departementa" Oslo 1979 s. 10. Men hans udvalg adskiller sig kronologisk og synkront ikke fra det normale - den vestlige verden siden 1945. Dette problem understreges ved vanskelighederne ved blot at sammenligne reorganiseringen af centraladministrationen i Danmark og Norge fra 1945-50. Der kunne nævnes utallige andre forfattere, men Roness' bog fremhæves her for at insistere på at inddrage den meget produktive og inspirerende norske forvaltningshistoriske og forvaltningsvidenskabelige debat i den provinsielle danske.

Under selve ministeriet burde derimod ligge afgørelser, "der skal træffes ud fra almindelige samfundsmæssige, erhvervsmæssige, juridiske eller lignende synspunkter.""[64]

Som det skal vises yderligere nedenfor, er det således muligt, at fremdrage grundlæggende og retningsgivende forvaltningsprincipper fra første halvdel af dette århundrede.

Det er altså spørgsmålet, om man ikke leder i en forkert retning, hvis man kun søger de eksplicitte tilkendegivelser af disse principielle standpunkter. Kort sagt, man vil få problemer, hvis man i komparativt sigte søger efter ytringer, som ikke ytres, fordi de opfattes som selvindlysende, som selve det grundlag, hvorpå forvaltningen bygger. Måske tænkes de enkelte ministerier opbygget efter sådanne principper som en del af helheden: Slotsholmen. Måske ses Finansministeriet - efter Bramsnæs' reform - som den forvaltningspolitiske vogter af, at helheden opfylder det politiske systems krav til overblik og styring. Ud fra dette synspunkt bliver senere tiders nedsættende betegnelse for danske administrationsreformer, småjusteringer og bortlugning af vildskud måske mindre rimelig og i hvert tilfælde lidet produktiv. Det forekommer mere produktivt at rette søgelyset dels mod forvaltningshistorikernes "strukturingsprincipper" og dels mod den tidsspecifikke forståelseshorisont, som prægede forvalterne.[65]

Man kunne tro, at udsagn som Page's og andre af forvaltningsvidenskabens koryfæers ovenfor anførte, ville gøre det til en uomtvistelig kendsgerning, at institutionelle forskelle i bred forstand og tids- og accentforskydninger mellem forskellige landes forvaltninger i det mindste krævede særskilte argumenter for komparationernes gyldighed. Erfaringen viser imidlertid, at tingene skal siges meget tydeligt for at blive forstået. Jan-Erik Lane er god for sådanne klare standpunkter. Han skitserer bl.a., hvad "struktureringsprincipper" er ved at arbejde med "a so-called ideal-type general public administration model...to pin-point what is typical of the public administration approach" dvs. den wilsonsk-weberske før anden verdenskrig eksisterende forestilling om den offentlige sektor og strukturering af studiet af samme. Tilsvarende konstruerer han et sæt af "maxims", som etableres i tiden efter krigen:

"In essence, the new principles of public policy-making and implementation constitute more than an attempt to model existing public institutions in liberal democracies more truthfully (end den gamle public administration model NB), because

---

[64] Omkring Handelsministeriets oprettelse og første år 1879-1924 in: Birgit Nüchel Thomsen m.fl. (red.) Samspillet mellem organisationer og stat, Kbh. 1987 s. 120. Citatet er fra Administrationskommissionens 4. betænkning s. 515-16. Eriksens ærinde er ikke den forvaltningspolitiske udvikling og polemikken er derfor ikke rettet mod ham.

[65] Som et glimrende eksempel på en sådan analyse af historikeres forskellige struktureringer af den samme periode se Klas Åmark : Lagstiftning som reformvärksamhet, en historiografisk analys av den moderna straffrättens historia in: Rättshistoriska studier Serie I bd.11, Lund 1985 s. 152 ff.Også Åmarks vedholdende insisteringer på, at reformbegrebet selv må underkastes nøje afgrænsning, passer ind i denne sammenhæng.

they also involve a different theory about human motivation and efficiency or effectiveness in the public sector."[66]

Det fremgår her og senere, at Lane tænker på en udvikling, som tager afsæt i efterkrigsårene i USA:

"As long as government was small, public management was defined as basically administration, the exercise of public authority in accordance with a fixed system of rules ... However, once government started to grow with service functions becomming more important than administrative functions...(etc. ect.NB) Moreover, with public sector expansion and increasing complexity came the critique of public administration, already present to some extent in Herbert Simons Administrative behavior (1947) and Paul Appleby's Policy and administration (1949)."[67]

Kort og godt embedsmænd, der - ofte uden at vide det - handler efter to så forskellige sæt "maxims", vil også tænke og handle forvaltningsreformer forskelligt.

Jeg hævder ikke, at disse metodiske problemer er nye. Jeg hævder, at de bliver glemt. Måske bliver de glemt, fordi de er ødelæggende for den akademiske karriere ved at genere eller blokere det stadig mere produktivitetsorienterede akademiske arbejde. Måske er problemerne ganske enkelt intellektuelt ubehagelige. Når jeg f.eks. bliver fanget af en inspirerende fremstilling af bureaukratiet som Terry Moe's, dukker der hele tiden forstyrrende billeder op, som spolerer nydelsen af hans eminente stiletmord på den økonomiske politikteoris brallerhoveder.[68] Det samme gør sig gældende med Johan P.Olsen og Nils Brunsson[69]. De er svært inspirerende og livlige i deres argumentation, og alligevel kommer der disse forstyrrende sort-hvide billeder fra tyverne, fyrrerne og tressernes reformbestræbelser. Et eksempel kan vise dette: I "Makten att reformera" er det nye perspektiv i høj grad rettet mod de institutionaliserede omgivelser og organisationer. I opgøret med forestillingerne om organisationer som midler i en rational reformstrategi er det som om, det glemmes, at også de institutionaliserede omgivelser har brug for tid til at blive institutionaliserede. Hvad betyder institutionaliserede omgivelser i 1946 i Danmark - set i forhold til en generel forvaltningsreform? Og selv om de kan iagttages i deres vorden, er det da et forklaringsbærende element at fokusere på og ikke snarere et forklaringsbehøvende? Undskyld germanismen, men det ville måske være et rimeligt krav til enhver teori, at den selv beskrev sin rækkevidde.

Måske er det hele et spørgsmål om, hvad samfundsvidenskab er: En del af en praktisk, prognostisk planlægningsaktivitet (som naturligvis også kan have

---

[66] The public sector, London 1993 s. 2-3.

[67] Op.cit s. 125.

[68] Terry Moe, The politics of structural choice: Towards a theory of public bureaucracy, in: Oliver Williamson (ed.) Organization theory, From Chester Barnard to the present and beyond, Oxford 1990. Denne vurdering gælder også, selvom jeg er enig i Orrens og Skowroneks kritik af, at Moe ikke når langt nok i sin analyse, jvf. Orren og Skowronek, Order and time op. cit. s. 304 f..

[69] Nils Brunsson og Johan P.Olsen op.cit.

frigørende, progressive intentioner) eller en upraktisk kritik af det sociale livs institutioner og aktiviteter (som måske i sine konsekvenser kan være praktisk)?

I. 2. 3 Et direktorat er ikke et direktorat

Før vi går videre med undersøgelsen af grundlaget for undersøgelsen, er en klarifikation af det allerede sagt måske på sin plads. Den organisation, som skulle reformeres i første halvdel af dette århundrede i Danmark, var en speciel udgave af den kapitalistiske retsstats bureaukrati. Trods vældige omlægninger af de sociale sikringsordninger og Socialdemokratiets store indflydelse var de centrale elementer stadig retsstatens generelle retsnormering og den dertil hørende bureaukratiske forvaltningsopbygning. Derfor er de centrale spørgsmål både for aktørerne og for den, som undersøger "aktionerne", usikkerheden overfor svækkelsen af den administrative høringspraksis og systemet med overreferenter, forsvar for bureaukratiets egenkontrol og dermed afvisning af offentlighed i forvaltningen m.m.. For at kunne forstå dette til bunds er det nødvendigt at kunne gå ind på, at det ny, som kaldtes moderne og rationel forvaltning, tog sig ud som - og var - retsstatslige mareridt så som skønsprincippet, materiel og detailleret normering, politisering af forvaltningen, svækkelsen af retssikkerheden til fordel for hensyntagen til forvaltningssystemets effektivitet. Måske var situationen præcis den, som Weber beskriver i sin berømte afslutning af Retssociologien - den materielle rets livtag med den formelle. De nye administrative principper og organisationsmodeller, som kørtes frem, blev opfattet af embedsmænd som - og var - et felttog rettet mod retsstaten - også selv om det blev fremstillet som og opfattet som - og var - rationaliseringstiltag overfor en forældet forvaltningsopbygning.[70]

---

[70] Jvf. debatten i Norge, som skildret af Rune Slagstad i Ret og Politikk, op. cit., samt Tore Grønlie in: Forvaltningen og debatten om fullmaktslovgivningen, 1992, Oplæg til forvaltningshistorisk seminar 9.-10. november 1992, LOS-senteret, Bergen, se f.eks. s.20 ff.. Det er for at sige det med en eufemisme helt utilstrækkeligt, at beskrive denne proces som udtryk for bureaukratiets krampagtige kamp for sine særinteresser mod reorganiseringen.

At der var tale om en **ideologisk kamp** vises klart af en af forvaltningsvidenskabens "founding fathers" Gulick; "We were eager to see government improved and we were convinced that we had the gospel, so we went as missionaries", citeret efter Garnett op.cit s.201. Garnett opsummerer Gulicks position i trediverne således: "He confided that the "principles" (of sound scientific and neutral administration) formed a "sales pitch" that reformers felt would appeal to the strong interest at the time in anything that claimed to be scientific, rational and businesslike" op. cit. s. 204. Der opstod naturligvis problemer ved importen af den amerikanske diskussion til den særlige danske (europæiske) rets- og statstænkning, f.eks. fordi businesslike ikke i fyrrerne var noget argument i sig selv for en forvaltningsreforms nødvendighed.

Den berømte strid i fyrrerne mellem bl.a. Herbert Simon og Luther Gulick, som bliver behandlet nedenfor fordi Poul Meyer griber fat i den, foregår så at sige **indenfor** den nye eller moderne forvaltningsvidenskab, hvor trykket lægges på den sidste del af ordet. Nogle, bl.a. Simon selv, opfatter (opfattede) opgøret som den videnskabelige videnskabeligheds frigørelse fra den traditionelle retsligt orienterede og normativt belastede forvaltningsvidenskab. Det har ikke meget belæg for sig jvf. først og fremmest Thomas H. Hammonds grundige artikel, In defense of Luther Gulick's 'Note on the theory of organization' in: Public administration vol. 68 no 2 (summer 1990). At striden - forholdet mellem normativitet og videnskabelighed i forvaltningsvidenskaben - ikke er

Hvis man vil tage Poul Meyers opgør eller kampagne alvorligt, dvs. ikke se hans bestræbelser som et ligegyldigt element i en automatisk fremadskridende udvikling, hvis mål og forløb er forudbestemt som et højere trin i udviklingen; hvis man vil forstå hans iver og vrede, forstå Gulicks søgen og Simons følelse af ret til at feje alle tidligere forsøg af bordet - så må man tage det, de rettede opgøret mod alvorligt. Det, de "overvandt", var hverken dumhed eller uvidenhed, ikke mindreværdig eller trinlavere civilisation, men en anden måde at tænke på, en anden begrundelsessammenhæng, en anden civilisation. Rigtig nok de sidste rester af en anden forståelseshorisont, indkapslet i en stivnet institution, men denne institution var fortsat uhyre magtfuld og opfattede sig som selve det borgerlige samfundsgrundlags vagthund. Nedslidningen af den gamle verden, Europa før 1914, var sket meget hurtigere uden for centraladministrationen, i det omgivende samfund, hvor krisen og Socialdemokratiets kamp for nye rettighedspositioner, udvidelsen af de borgerlige rettigheder med de sociale rettigheder, ændrede forståelsen af verden betydeligt. For det statslige bureaukrati startede nedslidningen selvfølgelig samtidig, men institutionernes eget liv eller dynamik trak udfasningen af centraladministrationens før-syndflods-tænkning i langdrag. Der skulle endnu en verdenskrig og en teknificering og videnskabeliggørelse af organisationsteorien og nationaløkonomien til før digerne brød sammen, og Slotsholmen blev oversvømmet.

Hvis det er rigtigt, at "weberianske" bureaukratier og bureaukratiforståelser er på spil på dette tidspunkt, er det naturligvis en utidig anakronisme at beskrive forvaltningsorganisationen med begreber, som er hentet fra analysen af halvfjerdsernes eller halvfemsernes reformbølge - reformer som routine, reformer som ideologisk-politiske opinionsdannere osv. Ingen er vel uenige i dette. Det ses af den lethed, hvormed det afvises at anvende den klassiske bureaukratianalyse på moderne forhold. Men det interessante metodiske problem er: Hvor går skillelinien mellem "klassikken" (Weber) og "nutiden" (den anglosaxiske organisationsteori)? Sætter opgangskonjunkturen og den keynesianske krisemanagement og dermed de velfærdsstatslige tiltag deres endelige præg på samfundets centrale normering i 1960 eller først i 1970? Er den offentlige administration i 1962 - hvor den anden administrationsreformbølge med Gulick-Simon-eleven Poul Meyer in charge løb af stablen - så forvandlet og samfundets institutioner så forandrede, at der er tale om et kvalitativt skift fra 1946? Eller sker det først med kommunalreformen og socialreformen i slutningen af tresserne? Hvornår starter det moderne Moderne, som gør det muligt i en forskningssammenhæng at anvende nutidige begreber om den nære fortid?

Formodentlig er det ikke meningsfuldt at konkludere på disse spørgsmål, før det historiske materiale er arbejdet igennem. Det giver heller ikke megen mening at tage fat på at diskutere efterkrigstidens forvaltningshistorie uden at have arbejdet det historiske materiale igennem. Men kan kan med rette sprøge, hvornår det historiske materiale er gennemgået tilstrækkeligt? I praksis må de historiske undersøgelser og de metodiske overvejelser sættes i gang samtidig. Sker dette ikke synes een ting

---

bilagt illustreres på typisk amerikansk vis i 50 års jubilæumsudgaven af Public Administration Review november-december 1990, hvor Gulick selv samt en biograf og en bibliograf reflekterer over Gulicks og forvaltningsvidenskabens politikrådgivningsfunktion.

sikker: Man vil komme til at reproducere de fordomme og myter om fortiden og dermed om nutiden, som hidtil har været god latin. Et eksempel er sammenligningen mellem Forvaltningskommissionen af 1946 og Administrationsudvalget af 1960, som med næsten ordrette formuleringer gentager en vurdering lavet af missionæren Poul Meyer et par år efter, at A60's arbejde var påbegyndt.[71]

Endnu et eksempel skal forsøge på at kridte banen op og sætte mere kulør på overvejelserne: Stærke kræfter i det danske Folketing var i hele sidste halvdel af 1800-tallet imod udbygning af centraladministrationen. I perioden efter 1866 og under provisorietiden var der med jævne mellemrum faktisk et "antibureaukratisk" flertal i Folketinget, som i 1867/68 foreslog en meget radikal forvaltningsreformkommission nedsat (forslaget bortfaldt ved stemmelighed) og som i 1869/70 foreslog og fik vedtaget en lov om at nedlægge departementschefstillinger ved vakancer. Dette forslag faldt i Landstinget, men der vedtoges en lov, som ikke ændrede centraladministrationens struktur, men "medførte en ret kraftig reduktion af embedspersonalet. I finans-, indenrigs-, justits- og kultusministerierne gik det samlede antal af departementschefer ned fra 20 til 13. Kontorchefernes antal formindskedes fra 50 til 33 og fuldmægtigenes fra 99 til 63."[72] (Der var altså 109 overordnede tjenestemænd,

---

[71] Dette forhold er i sig selv en afgørende indvending mod at skrive forvaltningshistorien for efterkrigstiden - og alle andre tider - uden kritisk kildegennemgang. Derfor skal det belyses lidt nærmere.

I Poul Meyers artikel i NAT 1962 hedder det: "...de kommissioner, der i tidens løb har fået til opgave at overveje mulighederne for reformer, har ikke haft nogen indflydelse på hovedtrækkene i den administrative struktur." (s.62) I betænkning 301 også fra 1962, den første af betænkningerne fra A60, står der (sandsynligvis skrevet af Poul Meyer): "Administrationens organisationsproblemer har siden 1848 af og til været taget op til generel drøftelse; i dette århundrede i Administrationskommissionen af 1923 og Forvaltningskommissionen af 1946. Disse kommissioner, hvis væsentligste opgave var at undersøge mulighederne for en forenkling af statens administration, fremsatte en del kritiske forslag, men nogen varig betydning for de store linier i centralforvaltningens administration har deres arbejde ikke fået." (s.7)

Karl-Henrik Bentzon skriver i 1988: "... det (er) siden indførelsen af ministerialsystemet i 1848 først med Administrationsudvalget af 1960, at man finder formuleret mere principielle opfattelser af centraladministrationens opbygning og virkemåde. Tidligere overvejelser i udvalg og kommissioner har haft mere begrænset sigte ved kun at se på effektiviseringen af enkelte ministerier og grene af centraladministrationen." Forvaltningsreformer i den offentlige sektor in: Fra vækst til omstilling - modernisering af den offentlige sektor, Kbh. 1988 s.40. Hans formulering støtter sig muligvis på Grønnegård Christensens: "Først med afgivelsen af 1. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960 er der dog blevet formuleret et mere principielt syn på...", Centraladministrationen: Organisation og politisk placering, Kbh. 1980, s.201. Men der er et pænt udvalg af konventionel visdom at støtte sig til : Poul Meyer, Offentlig forvaltning, 3.udg. Kbh. 1979 s.69, Betænkning 743 fra 1975 s.9, Niels Petersen: Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848 in: Nue Møller op.cit. s. 252 f., Erik Ib Schmidt, Offentlig administration og planlægning, Kbh. 1968 s. 26.

Meyer gentager sin dom i, Regering, embedsmænd og Folketinget i tiden efter 1945 in Historie 1989 nr. 4 s. 609 f., hvor ordet "fiasko" også bruges sammen med en mildt sagt meget ejendommelig beskrivelse af kommissionens arbejde: "For hvert enkelt arbejdsområde blev der nedsat et underudvalg bestående dels af medlemmer fra hovedudvalget, dels af repræsentanter for det pågældende administrationsområde."Ibid.

[72] Niels Petersen, op.cit., s.105. Se også H. Stjernquists statistiske opgørelse over udviklingen i

bureaukrater, i den civile danske centraladministration i begyndelsen af 1870'rne).

Modsætningerne blev kraftigt skærpet p.gr.a. de særlige danske forhold omkring provisorietiden, og holdningen var imod departementerne med deres juridiske embedsmandsstyre og for oprettelse af generaldirektorater og styrelser, hvis galt skulle være. I takt med reformpolitikkens gennemslag i 1880'rne, skete et skred:

"For de forhandlingsvenlige dele af oppositionen var de administrative konsekvenser af reformpolitikken gerne en pinlig omstændighed - et angrebspunkt for modstandere af kompromis med regeringen. Den "antibureaukratiske" holdning var nærmest blevet skærpet under forfatningskampen. Oprettelse af faglige specialorganer blev under disse forhold en politisk fremkommelig vej... Gang på gang mærker man Folketingets bestræbelser på at komme uden om det odiøse juridiske bureaukrati."[73]

Det interessante er nu, om det giver mening at sammenligne perioden op til reformbølgen i slutningen af forrige århundrede, hvor udbygning af centraladministrationen var blokeret, med perioden fra 1945-62, hvor der kun oprettedes 2 direktorater - og nedlagdes 2.[74] Eller om man kan sammenligne perioden under reformbølgen, hvor direktoratsudvidelsen var kraftig med perioden i 1960'rne, hvor der også skete en udbygning. Det forudsætter nemlig, at man kan hævde, at de politiske modstandere - og tilhængere - af en vækst i centraladministrationen på de to tidspunkter havde samme grundopfattelse af målet med aktionen, dvs. samme grundopfattelse af centrale begreber og forestillinger om samfundet. På ingen af de centrale områder, jeg kan komme i tanke om, er der sammenfald: Antibureaukratismen hos de radikale bondevenner er ikke sammenfaldende med den borgerlige modvilje mod staten i 1950'erne, udviklingsoptimismen hos de reformvenlige bønder og de socialdemokratiske planlæggere falder næppe heller restløst sammen. I hvert fald kræver den type sammenligninger meget grundige selvstændige argumentationer for deres berettigelse.

Problemet med disse overvejelser er, at de ser så enkle og indlysende ud. Det er konsekvenserne af dem, der får mange samfundsforskere til at vige tilbage for at tage

---

antal og placering af embedsmænd: Centraladministrationens embedsmænd 1948-1948 in: Centraladministrationen 1848-1948, Kbh. 1948 s.145 ff. Opgørelsesmetoderne er lidt anderledes men tendensen er den samme:

	Dep.chef	Kont.chef	Fuldmægtig
1850	15	39	51
1885	9	31	54
1905	12	32	56
1925	23	58	117
1935	23	61	154
1946	27	103	250

[73] Niels Petersen op.cit. s.206. Argumentationen er meget mere nuanceret i artiklen, men det er ikke vigtigt her.

[74] Bent Christensen, Departement og direktorat i dansk centraladministration, in: Nue Møller, Den offentlige forvaltning i Danmark, Kbh. !973, s.259.

fat på en debat om dem. For konsekvensen ville jo være et i hvert fald **midlertidigt moratorium for den megen kompareren, den luftige generaliseren og den slette abstraheren**. W.Richard Scott, amerikansk organisationssociolog, siger det på denne mere urbane måde:

"While the thesis in this chapter is simple, its implications are complex. Once we allow for the possibility that organizational forms and functions are significantly affected not only by their technical but by their social and cultural environments, then Pandora's box has been opened. Organizations are affected by the structure of relations of the interorganizational systems in which they are embedded, and these systems are in turn affected by the social systems in which they are located, and these systems are in turn affected by the world system in which they are located. All these systems are evolving over time, and each is comprised of elements created at differing points in time. I trust that we students of organizations may be foregiven if we display some signs of anxiety at the complexity of the task that confronts us...".

Der er bare ikke nogen vej uden om. Et direktorat er ikke et direktorat, en rationel organisation er ikke en rationel organisation, et samfund er ikke et samfund og en reform er ikke en reform. [75]

Spørgsmålet er nu, om det er muligt at få yderligere greb om den ramme, den forståelseshorisont eller det samfundsmæssige orienteringsmønster, som institutionaliseredes i den flere gange nævnte retsstat. Mens de metodiske overvejelser først og fremmest tjener til at forhindre, at der læses synspunkter ind i det historiske materiale, samt eksplicitere, hvordan det, som læses ud af materialet tolkes, så skal en **periodisering** ses som en art katalysator, der kan fremme de metodiske overvejelser ved at lægge dem åbne for kritik af ovenstående art.[76]

At hævde, at den danske administration fra 1820-1960 ikke bare er præget af, men er et element i fremvæksten, stabiliseringen og afviklingen af den liberale, kapitalistiske retsstat, betyder naturligvis ikke, at retsstaten blev indført i 1820 og afskaffet i 1960.

Men det betyder, at centrale elementer i den weberske idealtype, bureaukrati/rationelt herredømme, etableres, kan gribe ind i eller udvikle andre centrale elementer, og efterhånden indgå i en samfundsmæssig reproduktion, dvs. en bestandig ikke-be-

---

[75] The organization of environments: Network, cultural, and historical elements, in: Organizational environments: Ritual and rationality, Sage publications, 1992, s.174.

[76] Det har været vanskeligt, at opdrive interessante historieteoretiske overvejelser omkring disse problemer. Men der er megen inspiration at hente i Thorsten Nybom og Rolf Torstendahl (Red.) Byråkratisering och maktfördeling, Lund 1989. De to redaktører deltager i et fælles projekt om etableringen af en historisk bureaukratiteori, men er heldigvis uenige. En stor del af bogen former sig som en diskussion mellem dem. Især forekommer Nyboms afsnit, "Samhällsorganisatorisk forskning - Max Weber och funderingar om en historisk bureaukratiteori" spændende. Jeg er derimod uenig i deres konkrete periodiseringsforslags anvendelighed - i hvert tilfælde på den danske udvikling - ligesom deres begreb om "den organiserade kapitalismen" (fra 1870/1890-1935/1945) giver mig helt forkerte eller i al fald uproduktive associationer. Men der er en livgivende diskussion af de nødvendige teoretiske forudsætninger for en periodiseringsteori og nogle produktive teser om sammenhængen mellem teknologi, politik, økonomi og bureaukrati.

sluttet genskabelse af de økonomiske, sociale og juridiske strukturer, som tilsammen danner den liberale retsstat cum rationelle forvaltning i sin konkrete historiske form.[77] Og det betyder, at de juridiske, sociale og økonomiske diskurser efterhånden udvikles inden for den overordnede ramme, retsstaten - og post festum - skal tolkes med udgangspunkt her. Således er 1820 valgt for at markere, at i denne periode er vigtige elementer ved at blive formet - i 1821 får juristuddannelsen ved universitetet i praksis eneret på højere administrative embeder, og den danske retsvidenskab etableres på et nyt grundlag.[78] Men ikke blot de formelle krav til uddannelse ændredes i disse år. Selve den juridiske videnskab, dvs. den ramme og de redskaber de nye embedsmænd arbejdede med, ændredes:

"Der er ingen tvivl om, at det er med Ørsted, at et afgørende vendepunkt indtræder i forholdet mellem retsvidenskaben og lovgivningen." og "Da Ørsted i 1835 opgav sin juridiske forfattervirksomhed var dansk retsvidenskab en anden".[79]

Kai Fr. Hammerich understreger 1821 forordningens betydning ved at kalde den "den juridiske stands Magna Charta" og fremfører et argument, som fører tanken hen på Weber: "Det afgørende skel mellem fortidens embedsjurister og den nye tids eksaminerede stand fandt de (standens ledende mænd, f.eks, Ørsted NB) i fakultetets retsvidenskabelige skole. Det var uddannelsens videnskabelighed, som skabte den ægte jurist".[80]

I løbet af det 19. århundrede udvikles retsvidenskaben, især privatretten, og følger på

---

[77] For en diskussion af retsstatsbegrebet og en oversigt over den nordiske (norske) debat herom se ud over Rune Slagstad op. cit.. Carsten Henrichsen, Retsstaten - et begrebsanalytisk studie in: Peter Blume m.fl. (red.) Suum Cuique, Kbh. 1991. C.H. gør ikke meget ud af den sammenhæng som her er vigtig: Sammenhængen mellem udviklingen i formaliseringen og rationaliseringen af retten og fremvæksten af det rationelle bureaukrati. Retsstat, formalret, bureaukrati og forvaltningsstat er aspekter af samme problemstilling: Etableringen af det rationelle herredømme som et selvstændigt led i udviklingen af kapitalismen, se Stefan Breuer, Max Webers Herschaftssoziologie, Frankfurt 1991 s. 201-215.

I en kort skitse af tysk forvaltningshistorie i det 19.årh. giver Ellwein en oversigt over en række centrale faktorers fremkomst og sammenfletning til et retsstatsligt bureaukrati. Thomas Ellwein: Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19.Jahrhundert in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft bd.1 1987, især afsnit 3 og 4. Den fremhæves her for sin i god forstand politologiske tilgang.

[78] jvf. Ditlev Tamm, Lærebog i dansk retshistorie, Foreløbig udgave, Kbh. 1989, s.176, s.178 og s.213. Disse standpunkter gentages i Tamm, Retsvidenskaben i Danmark, Kbh. 1992, f.eks. s.100, hvor sammenhængen til udviklingen i slutningen af det 18.årh. understreges, men hvor det samtidig hedder:" ...Ørsteds videre udvikling af dansk ret og dermed overvindelsen af retsvidenskabens krise omkring 1800..." Hele Tamms beskrivelse af udviklingen de næste 100 år understreger påvirkningen fra Savignys historiske skole og Puchtas og Windscheids systematiseringer og formaliseringer af retten. (se. f.eks. s. 131, 175 f.og 186 ff.)

[79] ibid. s.175 og s.225.

[80] Juristerne og embedslivet - en historisk oversigt in: Festskrift i anledning af 200 års dagen for indførelsen af juridisk eksamen, Kbh. 1936 s.299. Hele Hammerichs fremstilling af centraladministrationens udvikling er spækket med historiske argumenter for Webers pointe om det særegne moderne kapitalistiske bureaukrati.

de fleste områder den europæiske (tyske) retsudvikling.[81] I løbet af tyverne og trediverne i næste århundrede udvikler Poul Andersen sin forvaltningsret under inspiration fra udlandet og den systematik og metode, der var etableret i privatretten.[82] Det hedder herom hos Tamm:

"Netop i løbet af 1930'erne medførte kriselovgivning og en lang række regulerende indgreb fra det offentliges side en ekspansion i den offentlige administration, der aktualiserede en fastlæggelse af grænserne for forvaltningens virksomhed i forhold til borgerne. Poul Andersens ugyldighedslære, der er præget af respekten for den enkeltes frihed og krav på beskyttelse over for magtmisbrug, var i særlig grad egnet til at danne grundlag for retspraksis vedrørende disse spørgsmål."[83]

Juristernes opfattelse af deres egen placering og rolle som formidlere mellem det gamle systems retsbeskyttelse, binding af statsmagten og den nye tids krav om effektive reguleringer ses sat i relief af deres holdning til de fremstormende konkurrenter i centraladministrationen, økonomerne:

"Jeg mener, at det...er vigtigt, at nationaløkonomerne ikke i for høj grad fortrænger juristerne fra de administrative stillinger. Erfaringerne viser, at nationaløkonomer, der i mange retninger er særdeles velegnede til sådanne stillinger, i een henseende står langt tilbage for juristerne; de har ikke juristernes interesse for og evne til at **fastholde retlige synspunkter indenfor den offentlige forvaltning. Følgen heraf bliver en vis vilkårlighed og hensynsløshed overfor borgernes individuelle rettigheder**. Enhver, der har nærmere kendskab til kriseadministrationen, der jo overvejende ligger i nationaløkonomernes hænder, kan tale med herom".[84]

---

[81] Dette sker tydeligst indenfor obligationsretten, hvor Julius Lassens Håndbog i obligationsretten og hans arbejde med købeloven svarer til den europæiske kodifikationstendens. jvf. Tamm, Retsvidenskaben op.cit. s.191 ff. Det fremgår af Tamms fremstilling her, at denne etablering af rets**videnskaben** gennem de sidste årtier af forrige og de første af dette århundrede også af de deltagende selv blev anset for en skelsættende periode. Se også en kortere og mere prægnant formulering af problemet i Tamm, Lærebog i dansk retshistorie op.cit. s.261.

[82] Ibid. s.177 og s.230 ff.

[83] ibid.s 231 f. Ole Krarup bedømmer Poul Andersens indsats helt anderledes, således tager centrale dele af hans forvaltningsret primært sigte på at lette tilværelsen for forvaltningen ved at unddrage dele af dens afgørelser domstolskontrol. Ole Krarup, Verzerrungen des positiven Rechts durch Theorieimporte: Poul Andersens französich-deutsche Ermessenslehre und die dänische Gerichtspraxis in: Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte bd. 2, Baden-Baden 1990. Krarup nævner selv to andre faktorer, som retter den danske retspraksis ind efter ideen om beskyttelsen af borgeren, domstolsafgørelser, i opposition til Poul Andersen, og indførelsen af ombudsmandsinstitutionen efter den nye grundlov i 1953.

Jeg har ikke forudsætninger for at bedømme uenigheden, men det afgørende er her, at uanset det nye juridiske systems effekter, tilsigtede eller utilsigtede, så var selve opbygningen af både videnskab, juridisk trænede embedsmandsbureaukratier og forestillingen om en selvbærende juridisk virkelighedsfortolkning, fuldendt med inddragelsen af forvaltningsretten i det samlede system.

[84] Professor dr.jur Poul Andersen in: Samrådet, nr. 8-9 aug.sept. 1948 s.43. Tydeligere kan det vel ikke siges. P.A.s udtalelse faldt som led i en enquete blandt embedsmænd om nationaløkonomiens placering i jurastudiet. Udsagnet er naturligvis ikke noget "bevis", men omvendt er

Og endelig kan der - for at fremture med det element hos Weber, der fremhæver fremvæksten af en systematisk retsvidenskab, centreret omkring abstraktionen fra konkrete omstændigheder og interesser - passende sluttes af med en ny juridisk kraftpræstation fra periodens slutning, Bent Christensens Råd og Nævn, som i sit sigte beskrives således:

"The problem of legal security for citizens when decisions are entrusted to these organs (råd og nævn NB) is essential for the author in his evaluation of the administrative procedure of these organs compared with the procedural rules in the ordinary judicial system."[85]

I 1951 formulerer Bent Christensen på een gang det generelle retspolitiske standpunkt og understreger samtidig dets konkrete vægt i den samtidige debat:

"Hvad enten man nu vil betragte administrationens øgede magt som et rent onde eller som et nødvendigt middel til opnåelse af en bedre samfundsorden, er det i al fald utvivlsomt, at udviklingen har medført en øget fare for overgreb fra forvaltningens side mod den enkelte borger. Og da man i de vestlige lande har holdt fast ved de nedarvede idealer om respekt for den enkeltes integritet, er det overalt blevet et påtrængende problem at skabe garantier mod magtmisbrug fra forvaltningen...

Også her i landet, hvor enevældens stærke administrationsapparat aldrig har været trængt helt i baggrunden, er der rejst krav om bedre garantier for forvaltningens magtudøvelse overfor den enkelte. Hvor betydningsfuldt problemet føles, ses allerede deraf, at det kan komme til drøftelse 2 gange med kort mellemrum på møder af nordiske jurister, i sommeren 1949 i Oslo og nu til sommer i Stockholm (1951)."[86]

Periodiseringforslaget skal understrege den langsomme udvikling af de afgørende "grundregler", deres konstans. I stedet for at operere med flere faser forekommer det mere produktivt at tale om opposition eller modtendenser til de etablerede og dominerende værdier. Måske især i forhold til en stærkt formaliseret og magtfuld institution som den statslige forvaltning er det rimeligt at fastholde en lang optakts- og oprydningsfase, en lang kulminations- og udbredelsesfase og en lang opblødnings- og smuldrings-eller opbrudsfase f.eks. således: 1820-1890, 1870-1940, 1920-1960 (1945-1985, 1975-). Det er naturligvis vigtigt at indlæse de ledende embedsmænds biografiske data og i forhold til periodiseringen forskudte embedsperio-

---

Poul Andersens aktive retspolitiske virke vigtigt at holde sig for øje: Der er ikke tale om en fjern stuelærd juraprofessors vurdering.

[85] Inger Dübeck og Ditlev Tamm, The history of danish public administration, in: Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte bd. 3, Baden-Baden 1991 s.314 f. Årsagen til at fremhæve netop denne bog skal dels findes i dens markering af en epokes slutning med sin udtrykkelige fokusering på individets retsbeskyttelse og dels i forfatterens betydning for den nye udvikling, velfærdsstatens forvaltningsret, jvf. Revsbech, Nyere tendenser i forvaltningsretten, Kbh. 1992, der betoner den efterfølgende periodes accentforskydning fra individhensyn til systemhensyn.Diskussionen mellem Revsbech og ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen in Nat nr. 1 og 4 1993 nuancerer problemstillingen, men ændrer efter min vurdering ikke hovedpointen.

[86] En retssikkerhedsgaranti i dansk forvaltningsret In: NAT 1951 s. 66 f..

der i opregningen, ligesom vigtige historiske data som 1848 og 1901 samt de to verdenskrige må inddrages. Men generelt har selv voldsomme politiske og administrative nydannelser ikke medført udskiftning af embedsmænd.

Hvordan kan vi nu bruge denne periodiseringsargumentation - altså ikke så meget periodiseringen - til noget? Forvaltningskommissionens reformarbejde blev den reform, det var muligt at 'tænke' for embedsværket. En anden udgang ville have forudsat en politisk revolte efter krigen eller en - i dansk sammenhæng - usædvanlig stærk politisk styring af reformprocessen - som der var tilløb til i Norge i efterkrigsårene og i Danmark i firserne. Men det betyder ikke, at "moderne" forvaltningsprincipper, f.eks. en ensartet opbygning efter direktorat-departement-modellen, en forandring af overleverede overreferentsprincipper, ministerbetjeningsideen eller serviceorientering var ukendte "reformparametre" eller var uden støtte blandt kommissionens medlemmer. En dybtgående reform stødte derimod måske an mod grundlæggende forestillinger om forvaltningens opgaver og rolle i det politiske system - og sandsynligvis mod velerhvervede embedsmandsinteresser. Hermed er det angivet, at embedsmandstræghed ikke er embedsmandstræghed, dvs. at den er historisk specifik og dermed muligvis væsensforskellig fra periode til periode.

Modstanden mod rationalisering - i den historiske form den kom til Danmark efter krigen - hang uløseligt sammen med, at der ikke blot var en skarp af alle accepteret adskillelse mellem offentlig og privat virksomhed, og at det stort set kun var hos rationaliseringsfirmaerne, der var en "optik" for hånden, som kunne anskue offentlig virksomhed ud fra driftsøkonomiske kalkuler. Der var ingen væsentlig politisk uenighed mellem de store partier om, at det offentlige havde visse "naturlige" arbejdsområder, som kunne gøres lidt større eller lidt mindre, men som først i løbet af tresserne blev genstand for egentlig politisk debat. Måske vurderedes strukturen i centraladministrationen som principielt tilfredsstillende af både centraladministrationen (ledende folk) og af politikerne mht. de opgaver, som den traditionelt og i efterkrigsårene var sat til at løse. Den store usynlige "reform" fra 1924-26 af budgetkontrollen, revisionen og centraliseringen af de økonomiske beslutninger i Finansministeriet blev måske opfattet som fyldestgørende?

I denne situation blev den udbredte kritik af bureaukratiet til en kritik af langsommelighed og "nusseri", som dels kunne imødekommes af gentagne enkle rationaliseringsoperationer og vigtigst kunne imødegås med henvisningen til kravet om retssikkerhed, dvs. omhyggelighed, ensartethed og lovmedholdelighed i administrative afgørelser. Hverken rationaliserings- eller demokratiseringskravet kunne uden offensiv politisk støtte sættes igennem overfor embedsmændenes kamp for retsstaten og borgernes sikkerhed - og nødvendige kamp for egne interesser (øget arbejdspres, nye arbejdsroutiner, usikre afgørelser).

Alf Ross giver i sin diskussion af det repræsentative demokratis idé følgende kontante og for perioden - og ham selv - karakteristiske beskrivelse af statsforvaltningen:

"Bureaukratiet skal være en elite, der vel tjener folket, men hvis opgave dog rækker videre end mekanisk at udføre givne ordre. Der er et mægtigt spring fra den

øverste folkevilje til den sidste konkrete embedsakt. Folkeviljen konkretiseres gennem en række trin, men på hvert trin må der nødvendigvis være plads for et betydeligt spillerum, for skøn, initiativ og konduite. Hver enkelt statsfunktionær må derfor af egen kraft og under ansvar arbejde med på statens opgaver. Dette kan han kun gøre, når han i kraft af uddannelse, opdragelse og traditioner besidder særegne kvalifikationer og en fast position, der gør ham skikket til som livsopgave at beskæftige sig med statsanliggender.

Historisk hænger denne indstilling sammen med, at det repræsentative demokrati har udviklet sig af den enevældige stat. Man har, som f.eks. her i landet, fra denne overtaget et væsentligt borgerligt-aristokratisk præget bureaukrati, der satte sin stolthed i at repræsentere den saglige "statsinteresse" hævet over partipolitiske hensyn.

Ud fra disse synspunkter måtte målet være at skabe en saglig, velkvalificeret, veltrænet, vellønnet og politisk uafhængig embedsstand... De forskellige administrationsgrene udgør fasttømrede hierarkier, i hvilke man i kraft af anciennitet og dygtighed tjener sig op mod toppen. Personalet udskiftes ikke i tilfælde af politisk regeringsskifte. Under vekslende ministerier repræsenterer administrationen et træghedsmoment af sagkundskab og tradition, der modvirker stærke udsving til den ene eller anden side i statsstyrelsen. Ligesom den enevældige konge i sin tid løber også mangen folkelig minister forgæves storm mod en barriere af tekniske hensyn, når han konfererer med sin departementschef."[87]

Allerede fra tiden efter første verdenskrig var "grundreglerne" begyndt at skride som følge af ændringer i omgivelserne: Statsintervention, ekspansion i statsudgifter og ansatte, nye typer af administratorer, teknikere og økonomer i de nederste forvaltningsgrene og nye rettighedspositioner til de underste klasser. Men det varede

---

[87] Hvorfor demokrati? Kbh. 1946 s. 330 f.. Som kontrast kan læses Jørgen Grønnegård Christensens karakteristik af den nye embedsstand Springerne jvf. kapitel III.3.2.

Ross gør sig i '46 udgaven på baggrund af en generel kritik af administrationen til talsmand for øget kontrol med forvaltningen, ombudsmandsinstitution "som man ikke må vente sig for meget af", offentlighed i forvaltningen og indførelse af en art forvaltningsdomstol nedsat af Rigsdagen (s.331-35). Dette afsnit er udgået i 67 udgaven! Tonen er karsk og kritisk og et klart forsvar for retsstaten. Endnu en smagsprøve skal gives, fordi, Ross og Poul Andersen (som også går ind for de her nævnte reformer i FVK) repræsenterer den højeste juridiske sagkundskab på dette tidspunkt - omend deres bevæggrunde for at have fælles synspunkter er meget forskellige:

"Dernæst har forvaltningens komplicerede og specielt tekniske natur medført en stadig stigende tendens til i lovgivningen at fritage forvaltningen for den judicielle kontrol, der ofte føles som et snærende bånd på effektiviteten. Endnu vigtigere er det måske, at kontrollen i stigende omfang udelukkes eller gøres illusorisk derved, at der ikke i loven er givet faste grænser for forvaltningens beføjelser. Jo mere staten tager konstruktivt-økonomiske og tekniske opgaver på sig, des mere nødvendigt bliver det at give administrationen bemyndigelser af højst ubestemt rækkevidde. Det administrative skøn bliver under disse forhold mere og mere suverænt...I mange tilfælde erklærer domstolene sig selv inkompetente, når det drejer sig om udpræget administrativt-tekniske regler. Det gamle princip om forvaltningens lovbundethed - the rule of law, som englænderne siger - forflygtiges, og borgerne står mere og mere retsløse overfor et stedse mægtigere bureaukrati.

Under disse forhold melder den tanke sig, om det ikke vilde være hensigtsmæssigt at supplere domstolens kontrol med en kontrol udøvet direkte af rigsdagen..."(s. 331 f.)

mange årtier inden den gamle forestillingshorisont brød endeligt sammen.[88] Ved det Nordiske administrative Forbunds møde i 1933 holdt professor Frede Castberg et foredrag, Rettsstat - forvaltningstat, hvor han diskuterede det pres, som krig og kriser lagde på den retsstatslige ordning. Han opsummerede sin undersøgelse - efter min læsning af den samtidige litteratur - på følgende karakteristiske måde:

"Vi står for tiden midt oppe i en verdensbevegelse for en sterkere eksekutivmakt, for større handlekraft og større autoritet i statens ledelse. Utviklingen er i mange land gått i retning av sterkere forvaltning, det vil igjen si henimot en forvaltningsledelse, som er mere uavhengig af den folkevalgte nasjonalforsamling enn stemmende med det demokratiske statsideal.

I og for sig er der meget som er verdifullt i denne tendens. Og i mange land er man nødt til å regne med den som en uovervindelig realitet. Heller ikke ville det være rigtig - eller overhodet mulig - å skru tilbake den utvikling som har medført de mange statsinngreb på den private erhvervsvirksomhets forskellige områder...

Men la oss under bestræbelserne på å skape en sterk og myndig statsmakt aldri tape av syne behovet for de sterkest mulige garantier mot vilkårlighed i forvaltningen.

En sterk, men normbunden forvaltning, - en forvaltning, hvis myndighet overfor borgerne er fast avgrenset av normer, som de mest sakkyndige statsorganer selv har utformet, - det er rettsstatsideens krav til oss idag."[89]

De embedsmænd, som sad i højere stillinger i 1946, var næsten uden undtagelse jurister og uddannet i århundredets første par årtier. De var præget af denne periodes juridiske videnskabs principper, og var sandsynligvis præget af forestillingen om den juridiske metode og det bureaukratiske systems funktion som beskytter af det abstrakte borgerlige individs, dvs. det borgerlige samfunds grundlags, sikkerhed. I undersøgelsen "Juristerne og embedslivet" giver Hammerich denne vurdering:

"Denne holdning (at juristerne i dette århundrede ikke har deltaget så ivrigt i den offentlige debat NB) er sikkert for en stor part en reflex, en eftervirkning af den hårde modgang, den juridiske stand måtte opleve efter tiden omkring 1864. Men måske kan den tillige føres tilbage til den skole, hvori juristerne opøves ved universitetet, hvis uddannelse væsentlig samler sig om et stof, der er afpasset efter juristens opgave, som den var i svunden tid. I 200 år har hovedvægten været lagt på privatretten, hvor familieret, personret og formueret med dennes udløbere (arveret, søret, skifteret etc.)

---

[88] Er man fortsat fyldt med - berettiget - tvivl over denne påstand kan man passende starte med at læse Tage Kampmanns nyligt udgivne erindringer om tiden som højtstående embedsmand i Undervisningsministeriet. Centrale passager om embedsmandsholdninger, procedurer og forvaltningsmæssige principper i ministeriet ligner til forveksling beskrivelserne af situationen umiddelbart efter krigen. Blot var Kampmann ansat i Undervisningsministeriet fra 1973-1989. Inden for murene, Kbh. 1993.

Samtidig er det naturligvis ikke uvigtigt for min modstand mod den herskende politologiske vurdering af Forvaltningskommissionens arbejde at notere, at Kampmann eksplicit fremhæver professor Bent Christensens vurdering af forvaltningsreformers betydning og netop ikke Poul Meyer m.fl.s opfattelse, jvf. nedenfor.

[89] NAT 14.årg. hæfte 1, 1933 s.136 f. Den danske jurist professor Knud Berlin erklærede sig i den efterfølgende diskussion enig med sin norske kollega.

nu er vokset til et kæmpemæssigt stof, der stadig gælder for den egentlige "juridiske" viden, som studenten fremfor alt bør tilegne sig. Heraf følger atter den gennem hele standen meget udbredte anskuelse, at juristens egentlige mission i staten består i at hellige sig problemerne om individets private retsstilling. Efter dette mål er den juridiske skole og indstilling i hovedsagen afpasset."[90]

Andre periodiseringer kunne naturligvis være valgt, men der er næppe nogen, som vil underkende, at den juridiske forestillingsverden i de første tredive år af dette århundrede var afgørende præget af begrebsjurisprudens, retsstatlige idealer og forestillinger om, at den hierarkisk- bureaukratiske organisering af den centrale forvaltning var den mest udviklede og bedst egnede til at værne om retsstaten.[91] Og det er vel også en rimelig antagelse, at den institutionalisering, som disse forestillinger giver sig udslag i, medvirker til, at netop de juridisk-bureaukratiske "grundregler" eller forståelseshorisonter er specielt træge eller fast forankrede - afhængigt af, hvorfra sagen ses.

En meget vigtig reservation overfor periodiseringer er deres syntesekarakter, dvs. at de sammenfatter modsatrettede tendenser og dermed gør blind for vigtige konflikter og modsætninger. Helle Blomquist tager fat om dette problem i analysen af juristernes holdninger til både det juridiske og det politiske system. En vigtig pointe er, at der sker en udvikling og opsplitning i løbet af trediverne af "det juridiske systems" opfattelser af f.eks. retsstaten og forvaltningens opgaver. Der differentieres mellem universitets-, forvaltnings- og domstolsjurister i forhold til bygningslovgivningen. En sådan opsplitning af den juridiske forståelseshorisont i forhold til deres stillingsmæssige udgangspunkt forekommer rimelig at antage.

---

[90] Kai Fr. Hammerich, Juristerne og embedslivet op. cit. s. 306. For at undgå en futil polemik skal det understreges, at denne juridiske "grundholdning" ikke er ensbetydende med, at alle jurister også i praksis står vagt om konkrete individers rettigheder.

47 % af topcheferne i centraladministrationen var i 1950 jurister,(7 % var polit'er) og "en væsentlig del af topcheferne i 1950 havde fået deres uddannelse omkring 1920, viser Jørgen Grønnegård Christensen, Centraladministrationen: Organisation og politisk placering, op. cit. hhv. s. 283 og s.278.

[91] Jørgen Dalberg-Larsen har udviklet adskillige faseteorier siden sin retssociologiske og retshistoriske disputats, Retsvidenskaben som samfundsvidenskab, Kbh. 1977. jvf. som en af de sidste: Lige linier, cirkler, trekanter eller spiraler i rettens og samfundets udvikling in: Born et al. Refleksiv ret, Kbh. 1988. Forfatteren lægger her ikke så stor vægt på embedsmændenes forestillingshorisont som på de faktiske retsreglers udformning og administration. Det antydes dog, at der sker et afgørende brud i udviklingen: "fyrrerne (betegner) en overgangsperiode til noget nyt på en lang række områder..." s.182.

Disputatsen er en gave til enhver, der læser kvalificerede, men mere traditionelle retshistoriske fremstillinger som de nævnte af Ditlev Tamm, fordi den understreger mangfoldigheden, kompleksiteten, afvigelsen og oppositionen mod de herskende tendenser i sin forfølgelse af de juridiske teorier, som udvikler sig i samfundsvidenskabelig retning, og fordi den vanskeliggør enhver grov periodisering a la undertegnedes. Ikke desto mindre anfægter den heller ikke min påstand om, at de juridiske kandidater i den første tredjedel af århundredet var præget af den juridiske mainstream-tænkning, retsstatstænkningen, og ikke af andre og senere betydningsfulde afvigende tendenser.

Da den danske juridiske profession i almindelighed er meget påholdende med at nedskrive sine standpunkter til de store spørgsmål i tiden, er datagrundlaget meget spinkelt, og især mangler helt en sondring mellem forvaltningsjurister i direktorater og styrelser og i den egentlige centraladministration. Jeg er som nævnt af den opfattelse, at det er mest produktivt at se de forskellige juridiske opfattelser som modtendenser eller opposition til den dominerende retsstats-liberalstats-opfattelse. Dette støttes af Blomquists konklusion:

"Den juridiske profession havde en fælles, overliggende ideologi af liberalistisk tilsnit. Men i relation til byplanforvaltningen optrådte den i tre adskilte sektorer..." og senere "...planlægning var forbundet med den stærke forvaltning og begrebet forvaltningsstaten, et begreb, der indgik i de fællesskandinaviske juristdrøftelser i Oslo i 1933. Ved den lejlighed forekom det gammelt-liberale retsstatsbegreb stadig de deltagende jurister som det væsentligste værn mod forvaltningsstaten".[92]

Det afgørende er, at periodiseringen markerer afstanden til standpunkter, som fremhæver borgerlige retstatslige elementer i enevældens udvikling, eller lægger velfærdsstatslige træk ned i den første efterkrigsperiode. Begge standpunkter kan fremføre tankevækkende eksempler til deres fordel, men det vigtige er, at disse elementer ikke indgår som væsentlige momenter i genskabelsen og udviklingen af, hvad man kunne kalde den centraladministrative diskurs (med et anakronistisk udtryk: Centraladministrationens organisationskultur), dvs. politiske reaktionsmønstre, forståelse af omverden, institutionsopbygningens formelle og uformelle magtstrukturer osv.

Den centrale administration, som eksisterer efter besættelsen, er naturligvis præget af de to store ekspansionsperioder i den statslige forvaltning efter 1. og 2. verdenskrigs ekstraordinære foranstaltninger - og af udvidelsen af rammerne for statslig aktivitet under tredivernes depression. Men for det store flertal af politikere og forvaltere er tilbagevenden til "normale" tilstande frem til midten af halvtredserne målet for deres aktiviteter og rammen om deres forståelse af samfundet og dermed centraladministrationens udvikling.

En undersøgelse af den stort anlagte forvaltningsreform i årene efter besættelsen må derfor ske inden for rammerne af en anden forvaltningspolitiktænkning end den nuværende. Man kan med en vis ret hævde, at dette ikke er muligt. Der findes ikke

---

[92] Jura og jurister mellem politik, eksperter og ideologi in: Retfærd nr. 53, 14.årg. 1991 s. 60. Dalberg-Larsen har kommenteret tidligere udkast til dette arbejde og har gjort mig opmærksom på Helle Blomquists arbejder med byplanlovgivningen fra 1916-40.

I forbindelse med denne vigtige påpegning af, at jurister ikke er jurister, og den juridiske ideologi ikke er monolitisk skal nævnes den interessante problemstilling, som fremgår af Dalberg-Larsens anmeldelse af E.V.Heyens bog, Profile der deutschen und französichen Verwaltungswissenschaft 1880-1914 i Tidsskrift for Rettsvitenskap 2-3/91, hvor han fremhæver de samme tendenser som Blomquist samt understreger den - på dette tidspunkt - unge forvaltningsretsvidenskabs særlige forhold s.343-44. Til den metodiske - og ofte knarvorne - ende skal her nævnes, at Hubert Treiber i sin meget grundige og stærkt kritiske anmeldelse af Heyens bog diskuterer en række metodiske - og helt centrale - problemer i den overvejende kvantitative analysemåde, Heyen anlægger på stoffet: Say it with figures - but in a valid and reliable way in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 12 (1991) Heft 1, s.152-179.

nogen frigørelsestag, hvormed man kan afkaste sig alle sin egen tids bevidste og ubevidste forestillinger og fordomme. Derimod må der etableres en slags dialog mellem de forskellige tænkninger, og aktørernes argumenter og handlinger må forsøges set som andet end ufuldkomne ytringer og aktioner, implicit målt med halvfemser-alen.

Efterhånden som stadig flere understreger de uhåndterlige fænomener, "Zeitgeist", de kulturelle omgivelsers historiske specificitet, kollektive værdier eller "grundregler", som faktorer, der har stor betydning i analysen af forvaltningsreformer, bliver der kun een mulig vej tilbage for analysen af forvaltningsreformers udvikling: En detailleret beskrivelse af den enkelte reform og dens omgivelser - ikke først og fremmest ment som et metodisk dictum, men som en praktisk nødvendighed i forskningsarbejdet - de andre veje er på nuværende tidspunkt ufarbare.

En sådan detailleret historisk analyse kunne måske også tage fat på det problem, B. Guy Peters fremhæver som afgørende: Politikernes rolle i forandringsprocessen. Det er forvaltningens

"political environment, which frames and constrains reform activities...It is politics and politicians who must reconcile their roles in reform effort, who must create a more effective reform design process, and who must provide necessary support during reform implementation".[93]

Politikeres adfærd beskrives også bedst i konkrete detailundersøgelser - igen et aktuelt "negativt" standpunkt, der bygger på min stigende tomhedsfornemmelse ved arbejdet med de konkurrerende økonomiske politikanalysers teoretiseren om politikere og bureaukrater som rationelt optimerende og kalkulerende automater, som bevæger sig på et gennemsigtigt politisk marked.

Men denne tilgang er ikke blot nødvendiggjort af utilfredsheden med de tomme komparationer og generaliseringer, hvis eneste fortrin er, at de passer overalt og derfor egner sig som værktøj for fortravlede politikere og deres rådgivere.[94] Den er også båret af nysgerrigheden efter at forstå det paradox i Forvaltningskommissionens udviklingsforløb, som kommer således til udtryk: På den ene side forvaltningsreformarbejdets moderne form (sprog, fremgangsmåde) og kommissionens næsten ideelle karakter (den opfylder næsten alle de senere udviklede karakteristika for en vellykket reform). På den anden side en centraladministration (størrelse, embedsmandsholdninger og -uddannelse, administrative hierarkier) og et politisk system, hvor stort set alle centrale politiske figurer adskiller sig fra de senere forestillingsrammer, kaldet moderne eller endog postmoderne.

For igen at understrege, at dette ikke er en ny problemstilling, skal citeres Lennart

---

[93] Patricia W. Ingraham og B.G.Peters: The conundrum of reform: A comparative analysis in: Reviews of public personnel administration vol. 8 nr.3, 1988 s.14 f..

[94] Igen bør henvises til Kjell Arne Røvik, Den "syke" stat op.cit.. Denne gang også fordi den trods sin kritik af organisationskonsulenternes arbejde ikke formår at hæve sig op over sine egne kritiske indsigter og **diskutere** forholdet mellem politisk videnskab og politisk rådgivning.

Lundquists forsigtige og advarende formulering fra 1980:

"Alla problemstillingar och modeller är präglade av situationen. Förvaltningslären innebär det, att teorin primärt är avsett att analysera den moderne förvaltningen. Det kan gi en besvärende aspektblinhet att mekaniskt applicera sådanna modeller på en äldra tid".[95]

Som en slags mellemregning efter denne digression i den danske forvaltningshistorie kan man spørge sig: Hvad bør der gøres? Historikerne Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger skriver: "Selvom økonomer, politologer og sociologer har bidraget med forskellige delstudier, så er der et akut behov for, at også historikere tager perioden (efter 1945 NB) op. Det vil sige: Efter vores mening er der brug for dens slags analyser, bearbejdninger og synteser, som ud fra en sammenhængende teori kan fange det dynamiske og sammenhængen i udviklingen".[96] Problemet er, at formuleringen ikke kaster lys over, hvordan forbindelsen knyttes mellem arbejdet med kilderne og "den sammenhængende teori".

Tim Knudsen gjorde sig et par år i forvejen de samme overvejelser: "Særlig er der i disse år et stærkt behov for at få danske forvaltningstraditioners egenart mere synliggjort. Men det kan ikke gøres, uden at forvaltningshistorikere sætter deres arbejde mere i relief ved sammenligninger i rum og tid. På lidt længere sigt drejer det sig om at gøre området klar til syntese."[97]

Men synteser forudsætter, at man har nogle virksomme stoffer, som kan indgå i produktive - men ikke nødvendigvis langtidsholdbare - forbindelser med hinanden. Alkymisterne havde ikke sådanne virksomme stoffer, og jeg er af den opfattelse, at det har politologer, historikere og forvaltningsteoretikere for tiden heller ikke. En syntese, der f.eks vil hævde, at interesseorganisationer og organiserede kapitalinteresser har stor indflydelse direkte og indirekte på centralforvaltningens arbejde i Danmark i 20'erne, 30'erne og 40'erne - dvs. vil anvende en senere periodes forståelse af beslutningsprocesserne (iron triangles, policy communities, issue networks) - er således den rene alkymi eller en falsk syntese - set i forhold til den tilgængelige

---

[95] Administrationshistoria och förvaltningslära in: Arkiv 8.bd. Hæfte 1. Kbh. 1980. Se også Erik Stig Jørgensens diskussion af disciplinen administrationshistorie i anmeldelsen af den norske administrationshistorie in: NAT. 1981 s. 429 ff. samt den af ham nævnte tidligere diskussion i tidsskriftet Arkiv.

[96] Studiet af Danmarkshistorien efter 1945, Vandkunsten 1989, 1 s. 85.

[97] Perspektiv på forvaltningshistorie, Arkiv, nr.2 1988 s.133. I forbindelse med dette politologiske råd til forvaltningshistorien bør også fremhæves Peter Bogasons bud, fordi han er redaktør af den nye danske forvaltningshistories bind om perioden efter 1950. I en introduktionsartikel om dette bind siges det: "Der sigtes ... på en sammenvævning af teori og empiri, med den holdning, at i en historisk dimension bliver de to facetter af det videnskabelige arbejde vanskelige at adskille. Men hensigten er at lade teorien være formidlende element, kontekstskabende, bestemt ikke at lade den teoretiske diskussion dominere på nogen måde." Forvaltningshistorien 1950-93 op. cit. s. 231. Hvordan disse samfundsvidenskabelige teorier per se skulle have nogen formidlende eller kontekstskabende funktion - vel i modsætning til styrende og udgrænsende - fremgår ikke af artiklen.

forvaltningshistoriske viden om perioden.[98] Som alle andre akademikere lider jeg ganske vist af den arbejdspåførte sygdom, at jeg tror, det kan lade sig gøre at finde de virksomme stoffer, in casu detaillerede undersøgelser af forvaltningens udvikling og systematiske metodiske overvejelser.

Men indtil videre udtrykker syntetiseringsforhåbningerne det glade mål for forvaltningshistorien, tilbage står det seje arbejde. For tiden er det kun muligt at fortælle historien - en af de mulige - og forsøge at inspirere læseren med de teoretiske og metodiske indskydelser, som melder sig under arbejdet.[99]

I. 2. 4 Comparative politics som Prokrustes seng

Jeg har før henvist til aktuelle internationale oversigter over metodeproblemer i Public administration. For at komme ud over den tendentielle provinsialisme i de konkrete danske forvaltningshistoriske eksempler skal jeg vende tilbage til disse for at afrunde problemstillingen og nå frem til at belyse konktextproblemets anden side: De metodiske problemstillinger og konsekvenser af forvaltningsvidenskabens historiske forankring.

David Collier gennemgår de seneste 20 års metodediskussion i comparative politics med afsæt i Lijpharts berømte artikel, og selv om man ind imellem skal lede bag hans skrivemåde som "devoted comparativist", skinner blandt andet følgende igennem:

---

[98] Se f.eks. Michael Hertz og August Eriksens undersøgelser i Birgit Nüchel Thomsen (red.) Samspillet mellem organisationer og stat: Studier over Indenrigsministeriets og Handelsministeriets område 1879-1950, Kbh. 1987. I Nüchel Thomsens indledning hedder det således: "Mens de empiriske undersøgelser fuldt ud bekræfter interesseorganisationernes livlige deltagelse i den politiske beslutningsproces helt tilbage til 1890'erne, så er vurderingerne af deres faktiske indflydelse i de sammenhænge, vi her ser dem, mere forbeholdne". s.32. Jeg skal igen understrege, at jeg ikke ønsker at spænde de tre nævnte forvaltningshistorikere for nogen metodediskussionsvogn. Referencerne her skal blot give konkrete eksempler på den alt for let oversete, men helt nødvendige forvaltningshistoriske grundlagsviden for syntesedannelser og politologiske teoretiseringer.

En påvisning af effekten af, at denne nødvendige "diskussionsdeltager" mangler, ses i Peter Baldwins arkivbaserede opgør med de meget indflydelsesrige velfærdsstatsteorier fra Esping-Andersen og Korpi m.fl. in: The Politics of Social Solidarity, Class Bases of the European Welfare State 1875-1975, New York 1990. (Bogen blev "overset" i Danmark, men se som en invitation til diskussion Gösta Esping-Andersens egen meget positive anmeldelse af Baldwin i American Journal of Sociology vol. 97.1 1991 s.224 f., og diskussionen i Arkiv nr.50 1991 mellem Baldwin og Sven E. Olsson) Når dette æselspark leveres her, skyldes det, at syntetisering eller komparation af den nævnte slags vinder megen applaus og producerer liden kritik, jvf. som et eksempel Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger, Danmarks Historie op.cit. s. 142 for en sådan applauderende omtale af Esping-Andersen.

[99] Det er en udbredt opfattelse, at kritik af eksisterende tanker og institutioner skal følges op af konstruktive forslag til, hvordan "vi kommer videre". Den type social ansvarlighed over for det videnskabelige samfunds magelighed og usikkerhed på den uansvarlige kritik kan være helt nødvendig for åremålsansattes eller projektarbejdendes overlevelse. Jeg er fastansat og har derfor ingen argumenter for at bøje mig for sådan noget vrøvl.

"...the construction of adequate comparisons has proved more difficult than had often been thought in the 1960s and early 1970s ... Among these difficulties, that of the valid application of concepts across diverse contexts has been especially vexing."[100]

Collier nævner Sartoris forsøg på at komme over dette problem ved kritikken af "conceptual streching", og hans forslag om præcisering af bestemte karakteristika og grænser for begreberne. Han fremhæver den senere kritik af Sartori, som tager udgangspunkt i selve begrebers konstruktionsmåde:

"...the meaning of concepts derives not from defining characteristics, but from an implicit "cognitive model" that underlies the concept and from "exemplar" cases that serve to anchor the concepts meaning and provide a point of reference for identifying better and worse cases..." (s. 113).

Artiklen er en gennemgang af alle de landvindinger i form af eksperimentelle, statistiske, case-study- og "broad historical" komparative studier, som de sidste tyve år har frembragt - alt sammen lidt uvirkeligt i lyset af følgende bedømmelse:

"Comparativists do not devote enough attention to thinking through how well or poorly concepts are serving them and therefore may have insufficient ground for knowing whether they are making appropriate choices in the effort to achieve theoretical parsimony." [101]

Collier og James E. Mahon går nærmere ind på diskussionen af Sartoris begreber om conceptual travelling og conceptual stretching - tillempningen af begreber til nye cases og forvridningen af begreber, som ikke passer til nye cases. Og som en slags kommentar til f.eks. ovenfor nævnte Przeworski-artikel (og derfor fremhævet) siger de:

"This is an old debate, and it migth appear that this problem of categorization has been superseded by new analytical and statistical approaches. However, this is not the case".[102]

---

[100] The comparative method in: Ada W. Finifter (ed.) Political science: The state of the discipline II Washington 1993, s. 110

[101] op.cit. s. 113.

[102] David Collier og James E. Mahon, Conceptual "stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis In: American political science review vol.87 no. 4 1993, s. 845. Man kan måske synes, jeg trækker de negative sider af denne og andre vurderinger lovlig hårdt op. Det er ikke tilfældet. Se f.eks. den nævnte nestors egen fremstilling i den underholdende og skarpt optrukne artikel, der burde blive en klassiker: Giovanni Sartori, Compare why and how in: Mattei Dogan og Ali Kazaneigil (ed.) Comparing nations: Concepts, strategies, substance, Oxford 1994. Artiklen er også en glimrende kommentar til Przeworskis artikel. Sartoris løsning på komparationens mistrøstige situation er også i denne artikel klarere regler for klassifikation og kategorisering af det, som skal sammenlignes. Men at bero sig på et begreb som klassifikation forskyder blot problemerne og inviterer endnu flere indenfor. En mere præcis klassifikation af reformkommissioner gennem de sidste 50 år vil ikke gøre en sammenligning mellem dem mere rimelig mht. at vurdere resultaterne af dem eller årsagerne til deres nedsættelse osv. Men en præcis

I deres forsøg på at udvide Sartoris problemstilling skriver forfatterne følgende manende og ret usædvanlige advarsel til den samfundsvidenskabelige offentlighed:

"An excessive concern with the difficulties of establishing equivalence among contexts of analysis could, of course, lead to the abandonment of the comparative enterprise altogether. The merit of Sartori's approach is that it encourages the scolar to be attentive to context, but **without** abandoning broad comparison."[103]

Ashford forsøger efter en fremstilling af metodediskussionen omkring case-studier ud fra en anden "klassisk" artikel (Eckstein) at argumentere for en fornyet interesse for case-forskning gennem kontextanalyser af policies:

"Context is ... a conceptual device to compensate for the lack of behavioral rules and methods to compare behavior across time, space, organizations and function."[104]

---

klassifikation kan naturligvis give oplysninger om de bølger af reformkommissioner, som synes at forekomme.

[103] ibid. Jeg er ikke overbevist af forfatternes forsøg på at udstrække Sartoris begreber med "family resemblances and radial categories" for at forsvare "the comparative enterprise". Andre vil måske blive det, men pointen her er forfatternes understregning af problemets helt centrale - og aktuelle - betydning i samfundsvidenskaberne.

Er læseren stadig ikke overbevist, så se, hvorledes samtlige de af Collier nævnte afgørende metodiske problemer omkring begrebsvridning og -skridning er fraværende i en metodebog som Charles C. Ragin, The comparative method, London 1987. Det gælder også Przeworskis artikel om metodediskussionens afklarede status op.cit. En lang række af problemerne er derimod nævnt og fremhævet hos Jan-Erik Lane og Svante Ersson, Comparative politics, Cambridge 1994, men her for det de er: Store problemer, som er uafklarede. Hos David Marsh og Gerry Stoker (eds.) Theory and methods in political science, London 1995 vies et helt kapital til den komparative metode. Her er den diakrone komparation helt væk, men ellers er billedet det samme, en række problemer af forskellige størrelsesorden nævnes og pragmatiske løsninger foreslås.En særlig argumentationsfigur lanceres her: Da de grundlæggende problemer ikke er større end eller kun lige så store som i al samfundsvidenskab, er der ingen grund til bekymring, f.eks. s. 180.

[104] Douglas E. Ashford, Introduction: Of cases and contexts in: Ashford (ed.) History and context op. cit. s. 13. Om den tidligere metodediskussion hedder det herligt uforblommet: "Broadly speaking, until the 1970s queries about the use of cases for comparative studies were of only one kind: How can we fit cases into the established paradigm of explanation prevaling in political science as well as other social sciences?" s. 4.

Mogens N. Pedersen viser, at denne problemstilling først relativt sent når dansk politisk videnskab. I en artikel kritiserer han de første tre danske politologiske disputatser for at have "haft svært ved at bestemme og problematisere forholdet mellem historie og statskundskab... statskundskabens værdi og legitimation er blevet søgt og fundet i dens passive rolle som "hjælpevidenskab" for de forskere, der som sigte har at forstå en isoleret historisk hændelse...". Om den rette brug af historiske materialer i statskundskaben: Nogle didaktiske overvejelser in: Festskrift til professor dr. phil Erik Rasmussen 20. april 1977, Århus 1977 s. 241 f.. Hovedindholdet i artiklen er derefter af den type overvejelser over case-studier, som rammes af Ashfords karakteristik. Til trods for, at Pedersen konstant benævner de metodiske problemer, lader han dem i virkeligheden ligge med fine men vanskeligt gennemskuelige formuleringer, se. f.eks. den centrale argumentation om tilordningsprocessen s. 249, hvor det siges, at "identificering af et problemfelt har et betydeligt element af artistisk skaben."

Ashford opregner og kritiserer forskellige "traditionelle" kontextbaserede komparationer og stiller følgende centrale spørgsmål:

"Is it possible to devise general, possibly even lawlike, statements about microlevel policy making that might then be compared, confirmed, or defined at higher levels of institutionalized behavior?"[105]

Spørgsmålets lidt naive form skjuler den forudgående påvisning af, at traditionel komparation og også kontextbaseret analyse bygger på den implicitte forudsætning - blandt andre - at der er kongruens mellem mikro og makro niveau, mellem individ og institutionsadfærd. Og Ashfords svar ligner lidt Colliers formaning om ikke at ødelægge porcelainsbutikken, mens der ryddes op. Svaret er et måske, lad os prøve "to show that features of microlevel behavior to some extent constitute, if they do not formaly explain, general institutional features of the state".[106] Men kontextanalysen - inklusive focuseringen på det metodiske generaliseringsproblem - indebærer visse problemer for socialvidenskaberne: Dels at "sweeping generalizations about massive social change or pervasive economic forces... must be forgone, at least until better ways are found to understand how officials work", dels at "such (sweeping) generalizations are likely to be valid only for given institutional settings and therefore be most usefull for intrasystemic comparison",[107] og endelig, at:

"there is no reason to presume that any given policy arena necessarily takes precedence in explaining institutions and policy making behavior. This does not mean that there are no compositions or ordering of the content of policy making, but only that ordering features are not likely to be discovered by conventional hypothetical-deductive models of policy making."[108]

Og for at ingen skal være i tvivl om, hvad disse generelle betragtninger betyder også for de teoristrømninger, Ashford selv sympatiserer med, fortsætter han:

"The shared caracteristic of these more subjective concepts of policy making behavior is their concern to see the policy process in the eye of the beholder. To be sure, policy styles are situated within particular governing traditions and institutional frameworks, which are well known to policy makers; the garbage can does not receive information, options and choices in a wholly random manner; and the policy design never emerges from a completely blank mind."[109]

Ashfords fortjeneste er ikke løsningen men spørgsmålene, ikke detailanalysen men påpegningen af, hvorledes de sidste årtiers tavshed omkring aggregeringsproblemet, institutionsadfærden og den synkrone og diakrone kontekst nu nødvendigvis må slå om i fornyet interesse for, hvad der sker i "the Eastonian black box". Han giver en

---

105 Ashford, Introduction op. cit. s. 17.

106 Ibid.

107 Ibid.

108 Op. cit. s. 18.

109 Op. cit. s. 19.

kort beskrivelse af public policy disciplinens (amerikanske) historie (s. 9-12) og hævder derefter, at

"... by the 1980s there was an unmistakable search for new concepts and theories to fill the void between detailed case studies and the abstract models of rational decision making, conveniently disinterested bureaucracies and mindless political competetion. Perhaps because the postwar behaviorists were so firmly wedded to the individual as the only appropriate focus of inquiry, political science took much longer than economics to recognize that market restrictions and imperfections imposed major qualifications on any market theory."[110]

Ligeså mange kritiske spørgsmål Ashford stiller til grundlaget for samfundsvidenskabelig historisk og institutionel komparation, lige så overbevist er han om dens mulighed og nødvendighed. En af forklaringerne på hans dilemma er, at han - som mange andre - kæmper for faglig anerkendelse af sin subspecialitet eller subdisciplin, public policy studies. Jeg vender efter nogle nødvendige forberedelser tilbage til hans heroiske - men altså måske også interessebestemte - kamp for metodisk besindelse.

Således ansporet vil jeg fortsætte min "excessive concern with" forvaltningsvidenskabens metodeproblemer.

I. 3 Administrative Man eller historien om et kompromis

Man kunne hævde, at jeg nu - en gang til - omstændeligt har drevet mine pointer hjem, og at der ikke er mere at komme med. Det er imidlertid min erfaring, at politologer bedst kan lide, at eksemplerne i metodediskussioner hentes fra deres eget gebet. Historikere, klassiske filologer, marxister og franske humanister (som vil blive inddraget senere) er ikke de bedste kort at spille med. Der skal kød på bordet i form af centrale begreber og tankefigurer fra politologien selv. Det skal vises, at også disse begreber forudsætter historieløshed og abstraktion fra konteksten i en grad, som metodisk er uacceptabel, i den udstrækning resultaterne gør krav på at være udtryk for systematisk tænkning.

Jeg vil fortsætte undersøgelsen af de metodiske problemer i politologisk og forvaltningsvidenskabelig komparation med at sigte efter den store hvide elefant, som indledningsvis blev manet frem ved hjælp af Jon Elster:

"...only in recent times has legislation involved a conscious consideration of the possibilities of alternative institutional patterns. Karl Mannheim has emphasized the importance of the deliberate fashioning of the institutional environment in his recent study Man and society in an age of reconstruction."[111]

---

[110] Op. cit. s. 12.

[111] Herbert A. Simon, Administrative behavior 3. udg. New York 1976 (1946), s.101. Citatet er taget fra en sammenhæng, hvor andre historiske nydannelser indenfor forvaltningen nævnes. Mannheim-henvisningen er fra 1940.

Som jeg tidligere har vist for en række andre ledende forfatteres vedkommende, dukker der også hos Herbert Simon den slags erkendelser af begrebernes historicitet op - her eksemplificeret ved en af de mere markante. Heller ikke Simon tager som bekendt konsekvensen af sin glimtvise indsigt alvorligt, men lægger tværtimod med den citerede bog grundstenen til en tradition i forvaltningsvidenskaben, som forsøger at rense sig for alt historisk snavs.

Her skal hans indsigter derimod tages gravalvorligt, dels fordi de er rigtigt set, dels fordi det er Simon, som ser dem, og endelig fordi Simons teoretiske formulering af det han ser, legitimerer, at alle andre, der ser dem, gør som Simon, overser det.

Man kan nok formode, at Simon med "recent times" mener tiden efter første verdenskrig - hans henvisning til Mannheim støtter dette. Simon kalder selv i den fortsatte tekst lovgivningen for "designer and arbiter" af sociale organisationer, og den nævnte "conscious consideration of the possibilities" skal derfor nok betegne den aktive forvaltningspolitik i trediverne. Den planlagte udformning af forskellige institutionsmønstre og den bevidste indretning af de institutionelle omgivelser er således af nyere dato.

Det betyder ikke, at der ikke tidligere blandt embedsmænd har været diskussioner, om denne eller hin organisationsform var den bedste. Det nye er den bevidste overvejelse mellem alternativer og den forsøgsvist bevidste gennemtænkning af administrative processer i alternativt regi. I den udstrækning sådanne overvejelser indgår som permanent del af politikudformningen, er der tale om et novum: Ikke blot muligheden af, men den aktive anvendelse af social engineering på den offentlige administration. Ikke et nyt fænomen, som f.eks. de stadigt skiftende management-moder, eller det stigende antal konsultokrater eller mirakelmediciner, fordi de alle sammen blot er historisk konkrete udformninger eller udartninger af dette samme novum.

En sådan aktiv og løbende forholden sig til embedsorganisationens struktur er en kvalitativ forandring af en organisation, som hidtil har været karakteriseret af permanens og stabilitet. Det er en forandring, der svarer til indførelsen af tjeneste-mandsbegrebet, dvs. livstidsansatte, uddannede, kvalifikationsbedømte statstjenere. Sådanne forhold markerer brud i den historiske udvikling, som vel kan beskrives og forklares, men som sætter grænser for den meningsfulde komparation og, måske vigtigere, eksemplificerer teoriens historiske karakter.[112] Det er karakteristisk, at hverken de folk, Simon kritiserer, eller Simon selv overhovedet reflekterer over

[112] Man kan naturligvis gå den modsatte vej i forsøget på at opretholde forestillingen om muligheden af en ikke-historisk, abstrakt, teori om administrationen: Underspille Simons be-mærkning om det nye og hævde, at fremstilling af planer for nye administrative strukturer er en ældgammel foreteelse, som her blot får et nyt navn. Bent Christensen forsøger noget tilsvarende med begrebet planlægning, som ofte fremhæves - f.eks. af Poul Meyer - som det nye i A60's fastlæggelse af de departementale opgaver: "Det er dog vist kun benævnelsen, der er ny", se videre: Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit. s. 126. Denne formalistiske argumentation - for selvfølgelig har både Perikles og Talleyrand planlagt - slipper helt for at overveje, hvorfor en ny "benævnelse" kom frem, hvilken betydning det fik.

problemet omkring forskellen mellem offentlig og privat administration - et problem, der skulle gå næsten halvtreds år og en ny økonomisk og social krise i firserne, før europæerne lærte at overse.

Men også Simons første løse udkast til en teori om administrative beslutninger indeholder anledningen til at overveje kontextens eller det historisk unikes forhold til forvaltningsvidenskaben: Bounded rationality er et flertydigt begreb, et kritisk angreb på økonomernes model, economic man, rettet mod anvendelsen af denne model på administrativ adfærd, og et forsøg på at udvikle en alternativ model. I en næsten programmatisk form skriver Simon:

"The central concern of administrative theory is with the boundary between the rational and the nonrational aspects of human social behavior. Administrative theory is peculiarly the theory of intended and bounded rationality - of the behavior of human being who **satisfice** because they have not the wits to **maximize.**"

Simon uddyber sit slogan således: "... Whereas economic man maximizes - selects the best alternative from among all those available to him, his cousin, administrative man, satisfices - looks for a course of action that is satisfactory or "good enough"...

Economic man deals with the "real world" in all its complexity. Administrative man recognizes that the world he perceives is a drasticcally simplified model of the buzzing, blooming confusion that constitutes the real world. He is content with this gross simplification because he believes that the real world is mostly empty - that most of the facts of the real world have no great relevance to any particular situation he is facing and that most significant chains of causes and consequences are short and simple. Hence, he is content to leave out of account those aspects of reality - and that means **most** aspects - that appear irrelevant at a given time. He makes his choice using a simple picture of the situation that takes into account just a few of the factors he regards as most relevant and crucial".[113]

Der er en så enestående modsætning mellem Simons argumentation for skabelsen af en ahistorisk og eviggyldig pendant til økonomernes jubelidiot på den ene side og hans analyse af de begrænsninger, som verden, omgivelserne, mennesket lægger på den administrative fornuft, at det kræver stor veneration overfor Simon ikke at skynde sig at finde det i bogen, man lige skal bruge - og glemme resten. For læst omhyggeligt, afslører næsten hver af de anførte sætninger et eller flere afgørende elementer, som er historisk betinget. Simons omfattende argumentation for den særlige limited rationality of administrative behavior bliver, bortset fra påvisningen af nødvendigheden af et begrænset virkelighedsudsnit som alternativ til økonomernes pengemålestok, en Tour de force for den kontextafhængige, historisk konkrete

[113] Introduktionen til 3. udgave, skrevet januar 1975. op. cit. s. xxix f.. I kapitel 4 og 5 i den oprindelige tekst behandles bounded rationality.

Når jeg fremhæver både '46 og '75 teksterne her, skyldes det ikke en opfattelse af, at Simon ikke har udviklet sig. Årsagen er den simple, at ved at påvise det metodiske grundproblems åbenlyse eksistens hos de bedste og mest indflydelsesrige forfattere, endog som en art teoretisk konstant, kan jeg pænt og høfligt antyde dette problems eksistens hos mindre prominente dyrkere af videnskaben.

undersøgelse af forvaltningsinstitutioner.

Ja, det er endog sådan, at Simons egen forståelse af forvaltningsvidenskabens udvikling understreger den stigende betydning af de "betingelser", som de administrative principper skal kunne omfatte. Der er praktiske begrænsninger på den menneskelige rationalitet, "disse begrænsninger er ikke statiske", de kan og bliver påvirket ved "design" beslutninger, som igen afhænger af de få faktorer, beslutningstagerne betragter som mest relevant på et givent tidspunkt.[114] Simons individualpsykologiske tilgang til "The psychology of administrative decisions" forhindrer ham desværre i at komme ind på mulighederne for at undersøge, om personer, der er ansat i samme organisation har en eller flere fælles opfattelser af, hvilket udsnit af verden de vil se, hvilke faktorer de vil bruge som "facts", og hvilke beslutninger, der skaber konsekvenser, som er "good enough"?[115]

Om den psykologiske forklaring på skabelsen af identifikation eller loyalitet hos The administrative man siger Simon i 1975, at den ikke skabes ud fra "high-level-goals" så som long-term-profit eller public welfare, da de ikke er "operative", dvs. man kan ikke måle målopfyldelsen i forhold til dem. Derfor sker beslutninger i forhold til "the highest-level-goal that are operative" og det er omkring disse operationelle mål, som er subjektivt fastsat af the administrative man - ikke hans overordnede eller politikerne - at udviklingen af identifikationen med administrationen sker:

"... The operative goals provide the kernel around which the administrator's simplified model of the world crystalize. He considers those matters that are reasonably directly related to these goals, and discounts or ignores others.

Not only do his subgoals cause the administrator to attend selectively to his environment, but the administrative structures and communication channels he errects to attain those goals expose him to particular kinds of information and shield him from others. Yes, because of the complexity of the information that does reach him, even this selected information is analysed only partially and incompletely"[116]

Simon ville ikke være Simon, hvis han ikke var så sikker på sig selv, at han kunne skrive følgende, som er vigtigt, fordi det stadig er det implicitte omdrejningspunkt for forvaltningsvidenskaben:

"In view of the substantial body of evidence now available in support of the concept of bounded rationality, of satisficing, and of limited rationality of the administrative man, I do not regard the description of human rationality ... as hypothetical

---

[114] Se for en meget fyndig formulering af dette op.cit. s. 240.

[115] Det skal understreges til de, som mener, at bøger skrevet før de blev født, er uinteressante, at Simons bog Administrative behavior blev genoptrykt i 1957 og 1975, hver gang med et nyt forord (som ganske vist var næsten identiske).

[116] Administrative behavior, 3.udg. 1976 s. xxxiv f.. I anden udgave er sidste afsnit ikke med. Samtlige tilføjelser i både anden og tredje udgaves forord understreger den oprindelige udgaves formulering af ideen, kun i spørgsmålet om at tildele forskellige invariante "vægte" til den ideelle organisation får han reservationer.

but as now having been verified in its main features".[117]

I forordet til genudgivelsen af Public administration udgivet af Simon og Donald W. Smithburg og Vicor A. Thompson i 1950, understreges det teoretiske projekts ahistoriske karakter meget effektfuldt:

"While some of the organizations we use for illustration no longer exist or are changed, there is nothing outmoded about the lessons that the examples teach. Since our book is not a manual describing the Federal government but an analysis of human behavior in organizations, the exact dates of the events we recount have nothing to do with the significance of the administrative phenomenon they exemplify. Readers wil find nothing dated in these events."[118]

Der er god grund til at dvæle lidt ved forestillingen om Administrative man, fætteren til den postmoderne hero, modellen for rational choice og den metodiske individualisme. Der ligger i Simons forsøg på at tænke forvaltningen ind i behavioralistiske baner en styringsintention, som langt overgår den tilsvarende i den traditionelle applied public administration, han så hånligt gør op med i sin insisteren på at skabe grundlaget for en Videnskabelig administrative science, a pure science of administration.[119]

Denne social engineering intention, som han i den nævnte kommentar til Dahl ganske vist benægter, men samtidig viser er effekten af udnyttelsen af teoriens (Simons) pure scientific facts, er måske knapt så ophidsende efter positivismeopgøret i slutningen af tresserne, men meget sigende for den videnskabs-og teknikbegejstring, som rådede, da bogen kom frem i 1946 og i store dele af det videnskabelige establishment frem til - ja i hvert tilfælde 1976.

Jeg har kaldt fætteren frem af historiens mørke for at eftervise at selve konstruktionen af ham, denne tidløse Hr. Evigglad, råber på overvejelser over hans herkomst og

---

[117] Op. cit. s. xxxi. Sådan skriver en rigtig nobelpristager. op.cit s.xxxi, uden på noget tidspunkt at have gjort sig overvejelser over, om der er sket forandringer i de måder, hvorpå loyaliteten "crystalizes", verden gøres "empty", good enough opfattes som good enough, eller hvorpå rationaliteten bindes og begrænses.

[118] Public administration, New Brunswick 1991 (1950), s. xiv.

[119] Se hans kommentar til Robert Dahls berømte artikel The science of public administration: Three problems in: Public administration review vol. 7, 1947 s.1-11, in: Public administration review vol. 7, 1947, især s.202. Som et eksempel på nyorienteringen i amerikansk forvaltningsvidenskab kan nævnes, at også Appleby (Toward a better public administration) og Waldo (Organizational analysis: Some notes on methods and criteria) skrev artikler i denne årgang af tidsskriftet.

Det er måske på sin plads at citere hele Dahls konklusion, da den er meget tidstypisk og som nævnt ovenfor er en del af legitimationsgrundlaget for komparative studier: "We are long from a science of public administration. No science of public administration is possible unless: 1) the place of normative values is made clear; 2) the nature of man in the area of public administration is better understood and his conduct is more predictable; and 3) there is a body of comparative studies from which it may be possible to discover principles and generalities that transcend national boundaries and peculiar historical experience" op.cit s. 11

udvikling, produktionen af hans uforlignelige fortrængningsevne, hans selektive iagtagelsesformåen og evne til altid at flyde oven på og gøre det rigtige. Sammen med den mangelfulde beskrivelse vi har fået overladt af Simon, mangler også beskrivelsen af dannelsen - og overlevelsen - af den type institutioner, som accepterer administratorer med en sådan blindhed, manglende opfattelsesevne, uduelighed til at bevæge sig fra et system til et andet osv. Simon afviser selv teorier om sociale roller og systemer af roller, som et muligt supplement til sin teori, fordi de angiveligt overlader for lidt rum til rationaliteten.[120]

Gennem hele Simons arbejde med public administration findes en tvetydighed, som gør ham både spændende og brugbar til lidt af hvert. Han fokuserer på rationaliteten, som det er hans fortjeneste at begrebsliggøre som begrænset, med det formål at forøge denne rationalitet. Simon ønsker at sikre den demokratiske kontrol med den uigennemskuelige forvaltning, og for at gøre forvaltningen mere tilgængelig for styring må den formaliseres, routiniseres og videnskabeliggøres: Flere eksperter skal give mere politisk indflydelse. I en artikel som søger at spore Simons intellektuelle forudsætninger - og politiske styringsintentioner - i den amerikanske pragmatisme, skriver Douglas Torgeson:

"Although Simon clearly recognizes and stresses the "bounded" character of rationality, the whole thrust of his work is to find a way to coordinate the limited rationality of individuals into organizational rationality of a more comprehensive decision-making system."[121]

Brian J. Loasby har i en analyse af Simons rationalitetsbegreb vist, at Simon både erkender og fortrænger begrænsningernes sociale karakter. Han viser, at de sociale roller og institutioner, som er nødvendige for at filtrere informationer, er integrerede elementer i Simons teori:

"Although Simon insists that the filtering which takes place is an active process, he does not go on to point out that this process necessarily implies the imposition of a conjectural framework as a means of selection and interpretation. This is mildly surprising, not only because of his substantial interest in psychology, but also because he observes that for any individual decisionmaker "the facts on which he acts obtain their status as facts by a social process of legitimation, and have only a very tenuous and indirect connection with the evidence of his senses".

He appears to imply that such a social process is necessarily beneficial when he claims that the need for stable expectations makes it "more important, in some circumstances, to have agreement on the facts than to be certain that what is agreed upon is really fact. Hence we often find that the procedures for fact finding and for legitimating facts are themselves institutionalized."" [122]

---

[120] Administrative behavior .op.cit s.xxxvi

[121] Policy analysis and public life: The restoration of phronesis? in: James Farr et al. (ed.) Political science in history op. cit. s. 241. Artiklen gør også spændende rede for modsætningerne blandt Policy sciences folk som Merriam og Lasswell omkring udviklingen af en demokratisk forvaltning, et element som ikke når Europa med kultur- og teoriimporten fra USA.

Loasbys undren over, at Simon ikke forfølger teorielementer, som netop ville ryste selve det projekt, han er i gang med, fortæller lidt om, hvor effektivt Simons projekt slog igennem.

I. 3. 1 Kontexten afbrændes, og af asken opstår den rene videnskab

Indtil videre må det stå som et postulat, at det er nødvendigt at gå denne store omvej for at begrunde min undersøgelses to hovedelementer: At den komparative tilgang til forvaltningsforskningen er i et bundløst metodisk uføre, og at en undersøgelse af dansk forvaltnings historie og nutidige udvikling må starte med en detailleret undersøgelse af grundlaget for den moderne forvaltning. Indtil nu har omvejen over Simon styrket min ovenfor omtalte "uforpligtende inspiration" til at arbejde med en konkret historisk efterforskning af, hvordan den danske administrative man's begrænsede rationalitet så ud, hvad der bandt hans bundne rationalitet. Min formodning er, at de danske "bånd" og begrænsninger vil adskille sig betydeligt fra de tilsvarende amerikanske. Men at der er en sammenhæng forekommer som en rimelig formodning. Skulle nogen alligevel mene, at jeg totalt har mistet orienteringen i projektet kan følgende citat fra Poul Meyers anmeldelse af Simon, Smithburg og Thompsons Public administration måske antyde sammenhængen:

"På to områder har ...(bogen) en ganske overordentlig interesse for danske læsere. For det første fordi man stifter bekendtskab med den såkaldte amerikanske "realisme" i form af en undersøgelse af de forhold, der faktisk motiverer administrative afgørelser ... Vigtigere er dog den store interesse, som dyrkerne af public administration helliger spørgsmålet om opbyggelsen af den administrative organisation. Det er velkendt, at administrationens organisationsproblemer praktisk taget lades uænsede her i landet endog af Forvaltningskommissionen..."[123]

Poul Meyers bog Die Verwaltungsorganization fra 1962 (engelsk udgave 1957) er i meget høj grad en diskussion af Simons arbejder og hele den amerikanske forvaltningsvidenskabs efterkrigsudvikling. I forordet beskriver Meyer med en forbilledlig klarhed baggrunden for etableringen af den nye forvaltningsvidenskab i Danmark hhv. Europa. Der er noget næsten apostelagtigt uskyldigt i fremlæggelsen af den missionsopgave, han har påtaget sig:

Bogen "tjener det formål, at forsøge at slå bro over den kløft mellem den traditionelle forvaltningsvidenskab på det europæiske kontinent og den i de engelsksprogede lande, først og fremmest USA, blomstrende nye videnskab om den offentlige forvaltning (public administration).

Begreberne og typologien i den amerikanske litteratur er ikke blot af forskellig

---

[122] Brian J. Loasby, Herbert Simons human rationality in: Warren Samuels (ed.) Research in the history of economic thought and methodology, A research annual vol. 6, 1989. Artiklen er en diskussion af centrale træk i Simons "Models of bounded rationality" fra 1982. For referencer til citater se artiklen.

[123] Aktuelle spørgsmål i anglosaxisk forvaltningsret in: Juristen 1952 s. 43.

betydning, men de beror sig også ofte på et andet begrebsligt system end det, som normalt bliver anvendt i forvaltningslæren og forvaltningsretten. Det fører til, at det falder en kontinental læser meget svært at vurdere den engelsksprogede litteratur om den offentlige forvaltning, og mange af de i denne litteratur anvendte begreber og ord er i begrebslig såvel som liguistisk betydning næsten uoversættelige."[124]

Jeg vil senere komme ind på den danske forvaltningsvidenskabs standpunkter og den danske udgave af Administrative Man i forbindelse med Forvaltningskommissionens arbejde. Men den amerikanske Administrative Man har i modsætning til den danske det interessante træk ved sig, at han i perioden efter krigen langsomt men sikkert kom til at danne baggrundsstof for eller materialet til dannelsen af en ny type akademisk forvaltningstænkning. Når man beskæftiger sig med dansk forvaltningspolitiks udvikling i denne periode, er det derfor nødvendigt at foretage endnu en kort digression for at se på Simons intellektuelle miljø, som kom til at præge vores på en sådan måde og i en sådan grad, at prægningens oprindelse forsvandt og efterlod sig det svage ekko af Simons trosbekendelse til the pure social science. Vel at mærke uden lyden af den historisk specifikke støj, som Simons særlige genformulering af dikotomien mellem administration og politik var omgivet af. Genoplivningen af den gamle dikotomi skete først og fremmest ved at låne ny livskraft fra verdenskrigsafslutningens fascination af naturvidenskabsmanden og teknikeren. Den sociale ingeniørkunst lå i efterkrigsårene som en fristende og uopdyrket arbejdsmark.

I forbindelse med diskussionen af brud-metaforen refererede jeg til den udbredte opfattelse af de første efterkrigsår inden for amerikansk socialvidenskab som revolutionære. I et stort anlagt vue over Public administrations historie og kravene til studiets udvikling beskriver Donald F. Kettl to centrale skillelinier i amerikansk forvaltningsvidenskab: På den ene side tilgange til studiet, som han kalder the hamiltonian eller madisonian, og på den anden side pure and applied science.

"The hamiltonian bent... seek a vigorous state vested with a strong administrative apparatus", mens "the madisonians are wary about too much government action and they are cautious about the concentration of governmental ... power."[125]

---

[124] Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1963, s. 1. Det er indlysende, at jeg ikke med disse citater og henvisningen til, at Meyer var nyudnævnt professor i forvaltningsvidenskab har "bevist" noget som helst. Måske har ingen læst hans bøger eller hans henvisninger. Det er før set, at lærlingene ikke tager mesterens ord alvorligt - og også at mesteren ikke gør det. Jvf. f.eks. P. Nannestad, Forskningstendenser i politisk videnskab i Danmark 1960-1975 in: Økonomi og politik 1976 især s. 411 f., hvor den manglende reelle indflydelse fra de formelt anerkendte amerikanske "mestre" Easton og Brecht noteres. Derimod bekræftes her, at grundtonen eller horisonten var den "nye" amerikanske socialvidenskab. Dette støttes yderligere af Erik Rasmussen i oversigtsartiklen, Statskundskab in: Acta Jutlandica 1978 LI. Om tidspunktet for dannelsen af det nye studium, slutningen af halvtredserne, skriver han: "Netop ved denne tid var en række nye strømninger slået afgørende igennem i den internationale politiske videnskab." (s. 344) Og det nye studium kunne knytte an hertil uden at være belastet af traditioner og traditionelle approaches, som begge forfattere hævder. Begge glemmer, at der indirekte knyttes an til traditionen gennem de nye "strømningers" karakter af opgør med traditionen.

[125] Kettl, Public administration: The state of the field, in: Political Science: The state of the discipline II, ed. Ada W Finifter, APSA, Washington 1993 s.407-428.

Kettl registrerer ud fra denne firefeltstabel modsætninger, blokeringer og udviklinger i studiet og i de faglige, akademiske organisationer. Også Denhardt forsøger at belyse grundmodsætningerne i disciplinen skematisk, et horisontalt kontinuum subjektivistisk-objektivistisk tradition og et vertikalt politisk-organisatorisk, dvs. om focus liggger på politiske eller organisatoriske problemer. Han hævder, at 50'erne og 60'erne var domineret af nederste højre felt, den objektivistisk-organisatoriske tradition, Simon m.fl., men nok så vigtigt, at disciplinens udvikling stadig er domineret af forskydninger inden for skemaet.[126] Men ikke bare ligger disse "clusters of beliefs" (Waldo) som grundtemaer i størstedelen af amerikansk forvaltningsvidenskab i dag, alle de fremstillinger, jeg har konsulteret, er enige om, at dette i ekstrem grad var tilfældet lige efter krigen. Nicholas L. Henry giver en kraftfuld og karakteristisk sammenfatning:

"By the early 1950s, primarily because of new intellectual and political developments, public administration, both as a discipline and as a profession, was on the skids. Intellectually, the priciples of administration - one of the field's two conceptual pillars - had been demolished by the writers of the late 1940s (Dahl, Simon, Waldo)and public administration as a scholarly enterprise began a long, downward spiral that lasted well into the 1960s."[127]

Mosher fremhæver på den ene side:

"World War II, ... set off a near revolution in thought and concept as to the content and conceptual base of public administration" men på den anden side: "American public administration is largely indigenous and peculiarly american".[128]

Også Richard C.Page trækker sådanne store linier op i beskrivelsen af disciplinens udvikling, under betegnelsen The legacy of America's ideology, in: The ideological-philosophical setting of american public administration in: Dwight Waldo (ed.) Public administration in a time of turbulence, Scranton 1971.

I forsøget på at få fat i de grundliggende dikotomier arbejder Waldo med en græsk og en romersk tradition, (en amerikansk og en kontinentaleuropæisk) i stats- og administrationstænkningen. Med udgangspunkt i Gaus' berømte udsagn om, at "A theory of public administration means in our time a theory of politics also" beskriver han levende aktualiteten i efterkrigsårenes opgør. Dwight Waldo, A theory of public administration means in our time a theory of politics also in: Naomi B. Lynn og Aaron Wildawsky (eds.), Public administration - the state of the discipline, New Jersey, 1990. Skulle man mene, at alt dette er særegent amerikansk eller særligt antikvarisk, se Lennart Lundquists lige så manende udspil med udgangspunkt i samme Gaus' forgæves forsøg på at gå op mod Simons "videnskabeliggørelse" af forvaltningsvidenskaben, Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning in: Statsvetenskaplig Tidskrift 1993 vol. 96 nr. 4

[126] Robert B. Denhart, Public administration theory: The state of the discipline in: Naomi B. Lynn og Aaron Wildawsky (eds.), Public administration - the state of the discipline, New Jersey, 1990

[127] Root and branch: Public administration's travail, in: Naomi B. Lynn og Aaron Wildawsky (eds.), Public administration - the state of the discipline, New Jersey, 1990

[128] Introduction: The american setting in: Frederic C. Mosher (ed.) American public administration, Past, present, future, Alabama 1975, hhv. s. 4 og 9.

På den ene side en verdensomspændende revolution, et oprør mod den "ortodoxe" forvaltningsvidenskab, mod adskillelsen af politik og administration i studieobjektet, men for adskillelsen i det videnskabelige arbejde, mod lommefilosofien og for naturvidenskabelige eller i det mindste positivistiske forskningsidealer - og på den anden side en helt særegen historisk "setting", der som Mosher gør opmærksom på centrale punkter var kontrær i forhold til den kontinentaleuropæiske. Det synes, som om kun den ene side af verdensrevolutionen er blevet studeret - man fristes til at sige: som det før er sket. Kettl giver i en sammentrængt form en skitse af situationen, hvori Simon skriver. Under krisen i trediverne og krigsproduktionens vilkår:

"... an entire generation of the field's key figures staged their own invasion of Washington and from one end of town to the other, they managed key positions in the war effort ... Government searched for a strong and positive role, pursued with economy and efficiency. Public administration stood eager to help, and its assistanc was eagerly received.

Almost immediately after WWII, however, public administration's prominence slipped precipitously. The growth of the modern social sciences, especially a mere behaviorally oriented political science and a more statistically oriented economics, weakened public administration's hold on the study and practice of government."[129]

Den personificerede Administrative Man i skikkelse af professor Fesler med en fortid i krigsadministrationen og konsulent for den første Hooverkommission (1949) har skrevet om perioden i form af en kommentar dels til de faglige udviklinger i studiet og dels til de nye teoretiske retningers kritik af tidligere indsigter og manglende forståelse for, hvordan praktisk administration på højt plan faktisk foregår. I perioden mellem 1946 og 1960 blev alt vendt op og ned:

"The real world pressed in on us, affecting our university setting, providing new models of scientific scholarship, suggesting new agendas for our research, and providing many of us with sensitizing experiences in the public administration. Of even greater importance, public-administration scholars were challenged to absorb theories, finding, and methods of the behavioral sciences."[130]

Også Fesler, som på forbilledlig vis forsøger at sammenstille en mosaik af baggrunde for fagets nedtur fagligt og magtmæssigt, opstiller en historisk specifik dikotomi til beskrivelse af fagets udøvere. Uden at sige det, viser han udviklingsbetingelserne for både videnskabsmand og administrative man, deres sociale og historiske produktionsbetingelser:

"The early clues to the 1946-60 period are found in two sets of people: those political scientists who served in Washington during World War II and those political scientists who published their dissertations between 1946 and 1950. The first group accounts for the collapse of the policy/administration dichotomy, for a new realism

---

[129] The perils - and prospects - of public administration in: Public administration review july/august 1990 s. 411.

[130] James W. Fesler, Public administration and the social sciences: 1946 to 1960 in: Mosher (ed.) American public administration op.cit. s. 97.

about administrative life (extending to sharpen sensitivity to human behavior in organizations), and for a renewed conviction that administration matters. The second group initiated the troubled search for ways of seperating or blending normative and empirical, qualitative and quantitativ, deductive and inductive approaches to the analysis of administrative phenomena."[131]

Dwight Waldo var med sin The administrative state fra 1948 en af ungtyrkerne, som revolterede mod orthodoxien. Også denne bog blev genudgivet (1984), og en parallel læsning af Simon og Waldo er en nydelse og viser samtidig spændvidden i den nye bevægelse. Waldos introduktion til nyudgivelsen er desuden en fremstilling af public administrations historie - set i bakspejlet og en kommentar til hans oprindelige politisk-idehistoriske fremstilling af samme historie.[132] Selvom Waldos arbejde sætter sig det mål at "assist students of administration to view their subject in historical perspective" (s. 3), erklærer han - dog uden at gå ind på artiklerne - at Simon i den voldsomme kritik af orthodoxien (1946) er "interessant", og at Robert Dahl i sit opgør med samme orthodoxi (1947) fører samme argumentation og når til "lignende konklusioner, som han selv".[133] Læser man historien ud af f.eks. Public administration reviews løbende debatter mellem alle de her nævnte forfattere og ikke i den syntetiserede form, som hidtil har været brugt, fremgår det med al ønskelig tydelighed, at der i perioden til midten af halvtredserne var en levende og uoverskuelig debat og søgen efter fast grund under fødderne - ihukommende samtidig Moshers bemærkning om, at der var tale om en amerikansk bevægelse.

Ueveges og Keller beskriver public administrations historie for hvert ti-år gennem de

---

[131] Fesler, op.cit s. 104. Fesler er naturligvis part i sagen, og Simon ville næppe applaudere hans fremstilling, men hans fremstilling fremlægger de samme problemstillinger som de øvrige nævnte. . Blandt de forfattere som fremhæves igen og igen - nogle for deres afhandlinger - er Simon, Robert Dahl, Waldo, Norton Long, Appleby. Fesler nævner 30 forfattere fra den anden gruppe - en imponerende litteraturliste af professorer og lærebogsforfattere, som, sammen med den anden gruppe, har præget forvaltningsvidenskaben i den tid, den udviklede sig - og blev overført til Danmark, op.cit s.129.

Det præger Feslers fremstilling, at den er et led i opgøret omkring den faglige og "professionelle" scene i USA - er public administration en del af eller en torn i øjet på political science? Det præger også så aktuelle fremstillinger som Kettl, 1993, og sågar Ashford, der trods sin foragt for political science i de sidste 30 års afstøbning slås for at placere sine comparative public policy studies inde i varmen hos modervidenskaben, political science, jvf. slutkapitlet i Ashford History and context op.cit. især s. 357 f..

[132] The administrative state, a study of the political theory of american public administration, 2. udg. New York 1984. Kapitel 1-3 er således i bedste forstand en ideologikritisk analyse af Public administration movement - den opgøret rettes imod. Netop denne karakter af bevægelse, af sammensmeltning mellem den samfundsmæssige ideologiske udvikling og forvaltningslæren er karakteristisk amerikansk. Om en anden af de vigtige bevægelser som satte sit præg på den europæiske udvikling efter krigen hedder det: "The scientific management movement provides enlightening perspective for the public administration movement. The two movements arose concurrently, were stimulated by much the same circumstances in their respective fields, and developed some closely similar doctrines." s. 49.

[133] Herbert Simon, The proverbs of administration in: Public administration review 1946 s.53-67 og Robert Dahl The science of public administration op. cit..

sidste hundrede år. For fyrrerne konkluderes:

"Many of the developments in this decade effectively undercut the central unifying theme of public administration - the public interest model - which had endured for nearly 40 years. Unfortunately, no satifactory replacement appeared ... the demise of the old orthodoxy left the field without a normative base just as it encountered the first determined opposition to the enlarged functions of the administrative state". Og starten på afsnittet om halvtredserne lyder: "The discrediting of the principles approach during the 1940s created a vacuum. Major efforts to reshape the field arose during the 1950s."[134]

Et par af de folk, som var med til at "discredit the principles", beskriver udviklingen frem mod The administrative state, værdsættelsen af the public interest som styringsmål, udviklingen af en moderne offentlig administration i USA på en måde, der giver et indblik i den amerikanske politiske virkelighed, som var baggrunden for disciplinens udvikling:

"If changes over the past forty years in the theory of public administration have been modest in scope, the same can hardly be said of changes in the public institutions themselves, and especially in Federal administration. The period from 1933 to 1950 was in many ways a Golden Age of the Federal Government. Selection by merit was steadily strengthened and the pool of political patronage jobs gradually constricted. Saleries of civil servants, while not munificent at the higher levels, were sufficient to attracts people into careers in government ... "[135]

Simon og Co. spørger nu: "What snake entered this Eden ?" og svarer: "Not one snake, but an entire nest". Den første slange var "red-hunting and McCharthyism", som skræmte folk (med Simons ord "the most talented") over i private business. Den anden slange var, at lønningerne i det offentlige ikke holdt trit med de private lønninger. Den tredje slange, som først kommer i slutningen af halvtredserne og begyndelsen af næste årti, er stigende mistillid til det offentlige og til statens evne til at indløse de sociale og politiske løfter. De fleste andre af de nævnte forvaltningsforskere, som er nævnt ovenfor, nævner en fjerde slange: Ændringerne i forvaltningsvidenskaben, Simons opgør med "proverbs" videnskaben og videnskabeliggørelsen af forvaltningspolitikken.

For at undgå en kritik for fortrinsvis at have fremdraget public administration-

---

[134] Joseph A. Ueveges og Lawrence F.Keller, The first hundred years of american public administration in: Rabin, J., W.B.Hildreth og G.J.Miller, Handbook of public administration, New York 1989, s. 14.

Aktualiteten af denne interesse for "ortodoxiens død" udtrykkes således af James L. Perry: "The problems of public administration research and its development have their beginnings, I believe, in the Simon-Waldo critique. Until the late 1940s, large segments of the scholarly community contended that public administration could be a science, although this view was clearly controversial... "Strategies for building public administration theory" in: Research in public administration, vol. 1 1991 s. 3. Perrys beskrivelse af efterkrigsperioden svarer helt til de øvrige nævnte forfatteres.

[135] Simon, Smitburg, Thompson, Public administration op.cit. introduction (1991) s. xviii f.

disciplinens egne folk til vurderingen af udviklingen skal som eksempel citeres en af political science stjernerne:

"Traditional public administration was almost driven out of the APSA by the work of a single, diabolic mind, that of Herbert Simon, Simon transformed the field by lowering the discourse. He reduced the bureaucratic phenomenon to the smallest possible unit, the decision, and introduced rationality to tie decisions to a system - not to any system but to an economic system ... Now Simon did not accomplish this all by himself. His intellectual tour de force was made possible by actual changes in the administrative institutions ..."[136]

Som en sidste sløjfe på digressionen skal nævnes Perez' forsøg på at begrunde public administration studiernes ahistoriske karakter. Han fører årsagerne til, at oprøret mod orthodoxien efter krigen ikke også gjorde op med den ahistoriske tradition, som var en del af traditionen, tilbage til, at bestemte "background assumptions" (et lån fra Gouldner) fortsat eksisterede trods de nye forskningsretninger. Disse fundamentale amerikanske grundforestillinger - som udvikles af Waldo i Administrative state men ses i flere af de ovennævnte analyser - er:

"a) a view of social change as marginal and homeostatic, and the resulting presupposition that public administration phenomenon can be studied abstracted from time and isolated from their structural context.

b) an instrumental view of knowledge and the understanding that the main purpose of Public administration is to facilitate the syncronization of the administrative state with its societal context."[137]

---

[136] Theodore J. Lowi, The state in political science: How we become what we study in: American political science review vol. 86 no 1, March 1992 s. 4. En anden stjerne fra samme disciplin, James Farr, gennemgår det "revolutionære" brud meget omhyggeligt i "Remembering the revolution: Behavioralism in american political science in: Farr et al. Political science in history op. cit.. Hans interesse i at forstå de politiske forudsætninger og følger af ændringerne i de videnskabelige begreber gør artiklen ret enestående. Den særlige amerikanske politiske - og videnskabelige - sprogbrug beskrives ligeledes fint af Laurence J. O'Toole i en historisk redegørelse for reformideens skæbne i dette århundrede, herunder baggrunden for Simons og Waldos "oprør" American public administration and the idea of reform in: Mievald og Steinman, Problems in ... op. cit.

[137] Andres Perez, Historical change and the administrative state. An analysis of the theoretical foundations of public administration in: International journal of public administration 16 (2) 1993 s. 269.

Som et memento om at vende tilbage til den danske forvaltnings udvikling men samtidig som et forsvar for digressionens berettigelse: Side 275 skriver Perez: "The literature of this approach (the modified traditional approach, hvad det så egentlig er NB), although rich in description and information, does little to facilitate the understanding of the historical dynamic that conditions the development of public administration systems." I noten hedder det: "A representative example of this tradition is Poul Meyer's Administrative Organization ... Copenhagen 1957. Meyer makes no attempt to relate public administration to its socio-cultural context. According to him, his study is confined, "solely to those administrative facts which precede the decision and the social realities." Administrative phenomena, he advices, should be treated "regardless of its social function". (ibid p. 16)

Hvorvidt Perez har ret i, at disse grundforestillinger så at sige forvrænger alle de nye forskningsretninger, som dukker op i 60'erne og senere, kan man have sine tvivl om - selvom han giver meget omfattende belæg for sin opfattelse. Det som her er interessant, er, at han, som Waldo og andre, minutiøst viser, hvad opgøret var rettet imod, og hvad der naturligvis prægede den første generation af oprørere.

Ud over igen at understrege betydningen af de konkrete historiske omstændigheder ved det teoretiske - herunder problemerne med oversætteligheden og den videnskabelige kommunikation (det er ikke ordnet med oversættelse af ordene til et fællesprog) - så viser dette den særlige historiske problematik for efterkrigsårene: Dels skrev amerikanerne for sig selv, og dels skrev oprørerne sig ind i "videnskabeligheden", the pure science, båret af en ny bølge af teknikbegejstring (historisk specifik og ikke blot en fortsættelse af den begejstring som bar taylorismen) og måske også for at fjerne sig fra - netop disse 'background assumptions'. Aggressionerne og ildhuen i Simons arbejde på dette tidspunkt antyder dette sidste moment.

Guy B. Adams giver en kritik af den her præsenterede fremstilling.[138] Adams lægger gennembrudet for den teknisk-videnskabelige tænkemåde mellem 1890 og 1920, The Progressive Era. Den historieløshed, som præger Public administration, kædes sammen med "det modernes" gennembrud, og vægten lægges på den generelle teknikbegejstring. Hermed forsvinder det brud, jeg har lagt vægt på i tiden efter anden verdenskrig sammen med vigtigheden af behavioralisternes opgør med traditionalisterne:

"Technical rationality became the vehicle of hope in the social and political world and created a wave that before World War II prompted new professionals, managers, behaviorists, social scientists, and industrial psychologists toward a world view in which human conflicts appeared as problems fit for engineering solutions."[139]

Trods Adams omfattende argumentation og belæg for sit standpunkt finder jeg ikke,

---

[138] "Enthralled with modernity: The historical context of the scientific-analytical mindset" in: Public administration Review, vol. 52 no. 4 (1992).

[139] Op.cit s. 366. Adams giver også et bud på en forklaring på historieløsheden i forvaltningsvidenskaben: "Our culture of modernity has as one of its chief constituents technical rationality...-(it) is a way of thinking and living that emphasizes the scientific-analytical mindset and the belief in technological progress." I moderniteten, som bliver dominerende omkring begyndelsen af dette århundrede ligger forklaringen på "The persistent atemporality of public administration." Jeg er som nævnt ikke enig og skal blot påpege, at heller ikke disciplinen Public administration vel kan betragtes som een størrelse fra Wilson til Simon. Ud over de mange andre forfattere, jeg har henvist til, skal nævnes endnu nogle, fordi de dels tydeligt slår fast, at det er II. verdenskrig, der ændrer de generelle rammer for at tænke overhovedet (de anvender Foucaults begreb episteme), og dels fordi de fokuserer på Simon og Co. i deres inspirerende og kontrære redegørelse for den nye videnskabelige tilgang til Public administration og dennes opgør med 'traditionalisterne. Orion F. White og Cynthia j Mcswain, The Phoenix project: Raising a new image of public administration from the ashes of the past, in: Henry D. Kass og Bayard L. Catron (eds.) Images and identities in public adminsitration, London 1990 s. 35-49.

at han viser, at "moderniseringsprocessen" bliver dominerende netop indenfor forvaltningen og socialvidenskaben før efter krigen.

Da organisationsteorien ikke ligefrem flyder over med historisk bevidsthed om sit eget udspring, skal refereres til en analyse af centrale begrebers udvikling, som støtter det lange tidsperspektiv: Forøgelse af rationalitet og reduktion af usikkerhed som drivkraft i udviklingen af bureaukratiske organisationsformer. Yehouda Shenhav viser ikke blot, hvorledes reduktion af usikkerhed i virksomhedsledelsen gennem hele industrialismens historie øger usikkerheden hos arbejderne, men også hvorledes både scientific management og bounded rationality trækker på og selv understøtter bestemte rationalitets- og samfundsforestillinger, som så at sige er omdannet til at være definitoriske udgangspunkter for forestillinger om mennesket og naturen.

"The theories and rhetorical devices of early management consultants (e.g. Taylor) appear in academic textbooks as building bricks of the theory of organization (e.g. March and Simon 1958). Science, the legitimate and the ultimate mechanism for rationality, has in this sense been recruited in the service of rational and managerial ideologies."[140]

Med det formål atter at vende tilbage fra "omvejen" til hovedvejen, kritikken af historieløsheden og komparationen, skal nu omtales et ekstremt eksempel på komparation, som tager sit udgangspunkt i det brud, som ovenfor er beskrevet.[141]

Hood og Jackson har behandlet den samfundsvidenskabelige doktrinhistorie på deres helt egen radikale maner.[142] Med afsæt i Simons kritik fra 1946 af bl.a. Luther Gulick og den "traditionelle" forvaltningsvidenskabs "proverbs", principper og tommelfingerregler for, hvordan man bliver en god administrator, gentager de Simons argumentation om, at sådanne "administrative proverbs" dels kommer i indbyrdes modstridende par og dels tenderer til at komme igen; at der altså er et i princippet begrænset antal. Men i stedet for som Simon at vende bearbejdelsen og forfinelsen af

---

[140] Y. Shenhav, Manufacturing certainty and uncertainty in manufacturing: Managerial discourse and the rhetoric of organizational theory, in: Science in context, vol. 7, 2 (1994) s. 301.

[141] Er et brud et brud? Peter Wagner skitserer en udvikling i samfundsvidenskabernes "quest for certainty" fra sidste halvdel af det 19. årh., hvor "videnskabeliggørelsen" af politikken kun er et - og et temmelig sent - element i den "discoursive constitution of the social fact". Det disciplininterne brud ses her som afslutningen på en lang transformation, som kulminerer i 1960'erne, snarere end som begyndelsen til noget nyt:

"Much effort in the modernist social sciences was devoted precisely to the construction of categories and to the means of measuring them, which made it possible to deal with human beings as welordered groups with predetermined interests and ambitions instead of a great variety of idiosyncratic strivings ... Statistics at the end of the 19th century; the "scientification" of work" early in the 20th century and Keynesian economics later as means to transform industrial relations into a cooperative positive-sum game; opionion research as a foundation for an enlightened interaction between elites and masses between the wars; and the "scientification of politics" after the Second World War all marked major steps in the development of the modernist social sciences **and** the construction of a language for social action that was common to otherwise conflictually situated actors. ..." Sociology and contingency: Historicizing epistemology in: Social Science Information vol 34 no 2 (1995) s. 190.

[142] Christopher Hood og Michael Jackson, Administrative argument, Aldershot 1991.

disse "proverbs" ryggen for at opstille en ny videnskabelig, naturvidenskabeligt inspireret metode til forbedring af administratorers adfærd, giver Hood og Jackson sig til at registrere de første 99 af de "proverbs", de støder på, med det formål at nærme sig en forståelse for forvaltningens og politikkens retoriske sider. Deres program er storladent og frækt:

"... we have sketched out an agenda for administrative science which has the potential to reconcile the orthodox neo-positivist approach , traditionally focused on the link between design and performance, and the rival post-positivist approach, with its concern with language and persuasion.

... We think that it is curious that the study of administration, perhaps because it has been so intent on being a respectable and relevant 'science', has neglected such an obvious way of looking at its basic stock-in-trade.

In fact, Herbert Simon could himself be regarded as the 'father'of this approach (albeit unintentionally), in so far as he forcefully exposed the rethorical character of administrative argument. He thus opened up a path for administrative analysis which has not yet been fully trodden."[143]

Forfatterne udarbejder en række analysemåder, som kan belyse, hvorfor nogle af alle disse gode råd bliver accepteret, eller hvad der bevirker, at nogle doktriner eller argumenter til bestemte tider passer som nøgler i en lås.

Der arbejdes med en række accept-faktorer, brugen af metaforer og fiktion, tvetydighed og selektivitet i argumenterne, symmetri mellem problem og løsning osv. Ved hjælp af disse analyseres dels tre forskellige vellykkede forvaltnings-reformer (Northcote-Trevelyan 1854, Brownlow 1936, Wilenski (Australien) 1977), dels to forskellige forvaltningsfilosofier, cameralismen fra 1700-tallets slutning og 1980'ernes "new public management".

Der er uhyre mange skægge og opløftende detailler men ikke een overvejelse over de metodiske problemer i at foretage den minutiøse registrering af de forskellige "proverbs" med alfanumerisk betegnelser eller den summariske gengivelse af de historiske dokumenter mhp. at sammenholde dem. Det giver ind imellem meningsløse resultater, som når det i en tabel viser sig, at Q2, dvs. den doktrin som anbefaler "to pick the average and second rate" (i modsætning til Q1, som tilsiger "to pick the best and the brightest") til forvaltningens stillinger, karakteriseres som en "major doctrine" - som alle tre forvaltningsreformer "retorisk" søger at komme uden om ved at ignorere.[144]

Det overvejes ikke, hvorfor Simon og hans efterfølgere i main stream Public administration fulgte en "forkert" strategi. Hvorfor deres brug af netop det naturvidenskabelige videnskabsideal virkede overbevisende? Hvorfor embeds-mandsuddannelserne i f.eks. England og Tyskland (Danmark) udviklede sig så for-skelligt i forrige århundrede osv.. Og endelig reflekteres det ikke, at både metaforer og "nøgler" er historisk specifikke billeder, som trods umiddelbare fællestræk og lang

---

143 op.cit. s.28

144 Op. cit. s. 153 og s. 39.

levetid **kan** have forskelligt betydningsindhold, referere til og åbne for forskellige forhold og anvendes af forskellige interesser.

Det sammenfald mellem rationaliseringskrav, som sikkert kan vises, fra Det forenede Venstre i slutningen af forrige og den forenede borgerlige fløj i slutningen af dette århundrede har ikke **nødvendigvis** noget andet tilfældes end enkelte ord. Deraf hele misèren.

Tilbage står en påpegning af, at andre forhold end de "videnskabeligt" begrundede designs eller modeller har betydning for opbygningen af administrative strukturer. Det er næppe nogen ny erkendelse, men pointeringen af, at de administrative doktriner har krav på forskningens interesse uanset, at de tager sig modstridende og platte ud, er vigtig, fordi nogle af de behandlede acceptfaktorer virker, bruges og iklædes stadig nye gevandter eventuelt dækkende over nyt indhold. Der er løftet en flig til noget, som kunne blive vigtigt: Findes der særlige regler og omstændigheder, der indgår i de "ground rules", som tegner embedsmandens adfærd? Nøglemetaforen kan måske bruges til at gå videre med det problem Hesse og Benz rejser, betingelserne for forandringer i grundreglerne. Deres formulering omkring "forandringsenergier" og "transformationsomkostninger" som som elementer i udløsningen af spændingen mellem "kognitivt-normative orienteringer og en given organisationsramme" kunne blive om ikke operationelt nemmere så dog bedre mht. forståelsen af processens forløb.[145]

Det er rigtigt, at forholdet mellem "argument and acceptance" bør ofres langt mere opmærksomhed (s. 200), men det kan kun gøres i form af en (sociologisk) forståelse af de involveredes produktion/skabelse af "argument and acceptance". Hood og Jackson nærmer sig dette problem med udgangspunkt i Mary Douglas (How institutions think) i afsnittet om brugen af metaforer og fiktion, men de kommer ikke frem til andet end, at visse metaforer har nærmest eviggyldig, almenmenneskelig eller nærmest arketypisk karakter. I iveren for at vise fiktionens magt fyres perler af kritik af andre samfundsvidenskaber af - men da formålet er at overbevise Public administration folk om, at de bør gøre som de kritiserede økonomer, skabe fiktion, glemmes det, at sådanne samfundsvidenskabelige sejrrige fiktioner holdes i live af andet end viljen og gentagelsen. Economic man, som det følgende citat handler om, var ikke en levedygtig fiktion i 1700-tallets kameralvidenskab. Den er levedygtig, fordi elementer af fiktionen reproduceres samfundsmæssigt. Fiktionen om den loyale, fastansatte, juridisk uddannede embedsmand, som kun avancerede efter merit, og som kun administrerede en lovgivning, som havde til formål at beskytte borgeren

[145] Hesse og Benz op.cit. s. 63. Som nævnt, er valget af denne bog som reference ikke udtryk for et kvalificeret valg i den forstand, at jeg har overblik over de sikkert adskillige andre alternativer til en forståelse af forandringer i grundreglerne. Nogen central placering i den nyere forvaltningsvidenskab har problemstillingen imidlertid karakteristisk nok ikke. Derimod er Hesse og Benz som Hood og Jackson gode bud på et inspirerende forsøg på at benævne det unævnelige eller at angive en søgeretning. Den seneste tids forvrøvlede debat om embedsmandsetik og strømmen af artikler og lærebøger om Ethics in public administration gør en sådan søgning uhyre vigtig. Jeg er klar over, at faren ved denne "lige så nødvendige som problematiske" figur er, at der blot er indført endnu en black box i forvaltningsvidenskaben.

mod overgreb, var også en levedygtig fiktion, så længe dens samfundsmæssige - ikke kun embedsmandsskabte - reproduktion var sikret.

"Economics is ... distinctive in its propensity to reason through explicit fictions, notably in the fiction of the economic person as opportunistic and self-seeking to the exclusion of all else. This is generally recognized the greatest - or most notorious - fiction in all of social science. It has been carefully developed and reformulated over two centuries. It has been incubated in clinical isolation from the empirical observations of social psychology and group behaviour. ... Though one empirical study after another has shown the assumption of the rational economic individual to be false, the fiction continues to dominate economics and intrude into other social sciences. ...[146]

Fiktionens binding til historien er klar for forfatterne, men den glider igen i baggrunden. Bindingen mellem analyseobjektet og historien forsvinder også i den korte - og eneste - perspektivering af Simons "valg". Efter en konstatering af, at "... the persistence and repeated reinvention of such ideas, against all the evidence of what administrative life is really like, suggests that they answerd to some need", fortsætter forfatterne med den perspektivrige ide, at "the doctrine of scientific objectivity and the fact-value dichotomy which Simon and his fellow positivists took as their scientific credo, could itself be profitably discussed in these terms."[147] Der kommer ingen diskussion af, hvilke konkrete (historiske) behov Simons valg opfyldte; ideen udnyttes kun til at foreslå disciplinen at lære af den økonomiske søsterdisiplin at forholde sig afslappet til "virkeligheden" og fortælle en overbevisende historie.

Hvilke typer af (historiske) behov, der kan være tale om som baggrund for de skiftende proverbs, ground rules, basic assumptions osv., antydes af forfatterne selv i analysen af Brownlow rapporten, hvor dens tvetydighed bl.a. vises at signalere upolitisk scientific management. Alasdair Roberts viser i en detailleret undersøgelse, hvorledes særlige amerikanske forhold satte Public administrations pionerer i et ubehageligt dilemma, som prægede disciplinens udvikling, herunder især dikotomien politics/administration:

"The politics-administration dichotomy - an already well known idea that suggested a certain sphere of governmental work could be considered "non-political" - was a rhetorical device that allowed the philanthropies to defend their support of "governmental research" [148]

Det er kan næppe siges at være en urimelig tese, at alle tilsyneladende mærkværdige "reinventions" eller underlige "persistences" inden for den offentlige forvaltning har sådanne konkrete historier, som naturligvis kan belyses gennem accept-begrebet,

---

[146] Op. cit s. 159

[147] op.cit. s.173

[148] Alasdair Roberts, Demonstrating neutrality: The Rockerfeller philantrophies and the evolution of Public administration, 1927-1936 in: Public administration review, vol. 54, no. 3, may-june 1994, s. 221.

nøglemetaforen og studiet af de retoriske figurer, men kun kan forstås i deres historiske sammenhæng.[149]

I. 3. 2 Kontext som kompensation for manglende indsigt i The Administrative Man

Som appetitvækker til den følgende diskussion af kontextanalysens uomgængelighed skal anføres to nyere danske eksempler.

Professor Bent Christensen gav for nogle år siden på et møde i COS om nye reguleringsformer, decentral normering og refleksiv ret mv., et eksempel på nødvendigheden af at klappe hesten i al den megen snak om nye diskurser, retsformer, forståelsesformer osv.[150] Eksemplet var ikke blot ment som stoppestød til anvendelse af de mange modebegreber, men et slag for en efterprøvning, en overvejelse af sammenhængen mellem de teoretiske indsigter og den praktiske forvaltningsmæssige adfærd:

Tendensen fra 70érnes slutning til afskaffelse af rekursadgang og styrkelse af det kommunale demokrati har medført uformelle rekursveje, eller "uforbindende udtalelser om gældende ret" fra de tidligere rekursinstanser, i.e. centraladministrationen. De decentrale, kommunale, myndigheder, som har fået tillagt selvstændig og endelig kompetence på mange områder, søger orientering om en central normering hos en central myndighed. Denne ikke-formelle, ikke-registrerede forvaltningsadfærd, som trods mindst 3 betænkningers og mange lovændringers umisforståelige kommunikationer, fortsat er gældende praksis, er knap en del af diskursen (bortset fra en afgrænset universitetsjuridisk diskurs), og hører i hvert tilfælde ikke til den sejrende diskurs - som kommunikerer decentralisering, lokal normering, refleksive retstendenser, ulighed og forskellighed - men er dog den herskende praksis, som fastholder det tidligere herskende men nu overvundne standpunkt om central normering.

Decentralisering, refleksiv retsudvikling, lokal normering, selvforvaltning og responsiv stat er nogle af de tendenser og teoristumper, som både har kunnet bindes sammen til teorier om epokale skift i retsformen og i forvaltningspolitikken, og som samtidig har kunnet bruges som varemærker klæbet på forvaltnings- og retspolitiske udspil, hvis indhold ikke nødvendigvis svarede til varedeklarationen. Om 10 eller 20 år vil forvaltningsforskere, som abstraherer fra den historiske sammenhæng, disse

---

[149] At systematisere og komparere disse "nøgler" uden for den historiske kontext er bizart - men at dømme efter Morten Egebjergs anmeldelse af bogen tilsyneladende akademisk acceptabelt i en sådan grad, at det end ikke fortjener en kommentar. (Scandinavian political studies 1992 s.359 f..) Måske fordi det er en måde, hvorpå faget kan signalere en vitalitet og computing power, der kan matche den økonomiske videnskabs og genvinde den attråede position som politikrådgivningens primus inter pares?

[150] Eksemplet indgik senere i en artikel: Retsforholdet mellem stat og kommune, Nogle udviklingslinier in: Juristen nr. 5 1990 s. 197-207, især s. 205 ff.

begreber indskriver sig i[151], kunne hævde hvad som helst om disse forvaltningspolitiske tiltag - og sammenligne dem med hvad som helst. Dette er ikke et argument mod at studere og teoretisere over tendenser i f.eks. retsudviklingen, som endnu ikke har sat sig igennem i fuldt flor. Det er et argument for, at sådanne eventuelle tendenser studeres under deres modsigelsesfulde historiske vækstbetingelser, inden de erklæres som nye eller sejrende.

I sine erindringer, fortæller Erik Ib Schmidt bl.a. om det notat, som han i midten af 1946 af Thorkil Kristensen blev bedt om at lave ang. problemer og perspektiver i en mulig kommende forvaltningsreform. I erindringerne citeres udførligt fra notatet, og det indtryk fremstår - hjulpet af EIS' kommentarer - at her var grundlaget lagt for den senere forvaltningspolitik.[152]

Men måske var det værd at overveje følgende: Ved et tilfælde fik jeg hele notatet overleveret af EIS. Ved endnu et tilfælde offentliggjorde jeg det in extenso, og ved endnu et tilfælde fandt jeg et tilsvarende notat sandsynligvis skrevet i samme anledning fra departementschef K.H. Kofoed - og offentliggjorde også det. Det er nu muligt at vurdere, om der - som det fremstår ud fra EIS' erindringer, som er eneste indgang til kilderne, bortset fra disse tilfældigt opdukkede kilder - er tale om starten på en ny forvaltningspolitisk diskurs. EIS' kommentarer lægger op til at bekræfte den herskende forestilling om, at velfærdsstatens og en række medfølgende politikkers start skal søges i de første efterkrigsår. Et betydningsfuldt vidnesbyrd bekræfter således en hypotese. Men læsning af de to "uopdagede detailler" viser klart, at det ikke er tilfældet. Der er intet i nogen af de to notater, som rækker ud over de overvejelser, som også blev lavet af Administrationsudvalget af 1923, og der er intet som peger fremad mod velfærdsstaten.

Tilbage står den lidt kedsommelige, men i min sammenhæng centrale konstatering: Kun den - i princippet minutiøse - historiske analyse muliggøre en vurdering af den forvaltningspolitiske udvikling. Indtil den er foretaget, vil - de forskelligartede og ind imellem kontrære - forvaltningshistoriske analyser risikere at bygge på indlæsning af forhåndsopfattelser i de forhåndenværende (og tilfældige) dokumenter. Og det er vel at mærke ikke så dårligt. Det siger jo meget om, hvordan den akademiske diskurs i begyndelsen af halvfemserne gerne ser historien havde udfoldet sig. Men det siger ikke nødvendigvis meget om den forvaltningshistoriske udvikling. Kontextbegrebet hænger både sammen med en sådan historisk detailanalyse og med den komparative videnskabs svar på problemet case-studiet. Det er som det vil fremgå ikke kun to sider af samme sag, men også her er der tale om institutionelle forskelle i synet på det fælles problem: Hvad er en begivenheds, et dokuments, en handlings videnskabeligt legitime tolkningsramme?

Skulle man beskrive denne problemstilling, som alle de forudgående sider jo kredser om, men som ikke nok så mange eksempler måske rigtig formår at nagle fast på

---

[151] Se mit forsøg på at give et "øjebliksbillede" af selvforvaltningstanken i slutningen af firserne i Modernisering af den offentlige mening in: Social Kritik nr. 18, 1992

[152] Fra psykopatklubben, Kbh. 1993 s. 230 ff.. Jvf. også fremstillingen i Kapitel III. 3 nedenfor, hvor notatet genoptrykkes.

nethinden på en slående og prægnant måde, må man ty til en fagmand. Umberto Eco, der om nogen står for læserens ret til at tolke selv forfatteren til en tekst væk og lægge hvad som helst ind i teksten, har for nylig forsøgt - igen - at gå mod strømmen. Han ønsker at sætte visse grænser for fortolkningen og giver følgende eksempel: Wordsworth, den engelske romantiske digter fra første halvdel af forrige århundrede, har i et digt 'I wander lonely as a cloud' følgende strofe:

"A poet could not but be gay"

Eco hævder nu, at læseren - stadig ikke har forpligtelse til at forstå, hvad der skete i hovedet på Wordsworth, da han skrev digtet, men at han har pligt til at tage det leksikalske system på skrivetidspunktet i betragtning. På den tid havde 'gay' ingen seksuelle konnotationer. Man kan vælge at bruge en tekst til alt muligt, men vil man fortolke den må man "acceptere hans (skribentens) kulturelle og liguistiske baggrund", hvilket er ensbetydende med at "interagere med et kulturelt og socialt skatkammer."[153]

I en artikel om betingelserne for at skrive "the history of public policy" stiller Douglas E. Ashford en række spørgsmål som angriber problemet fra en ny vinkel:

"Can the policy proces be directly translated into macro-level concepts? Another way of stating this is to ask whether an abstract statement about policymaking built on macro-theoretical designs of any particular social science may not be a reification of "policymaking". Is what we call "policymaking" only the allocation of resources, the balancing of inflation and employment, the playing of legislative games, the reconciliation of class differencies, the need for political consensus etc., or is it a peculiar form of behavior in both the social science and the historical senses?"[154]

Ashford omtaler et kendt og meget refereret forsøg på at komparere "the historical experience of eight countries around two controversial poles of policy analysis: the development of social policy and political parties since the late nineteenth century." (s. 358) Anmeldelsen, der former sig som en lystig henrettelse, har nogle vigtige pointer, som også at dømme efter formuleringerne er tænkt som mere generelle metodiske kommentarer:

"The problem is that they never confront the empirical possibility that policymaking through time is an activity that is both objectivly and subjectively different from hypothetical models of social and economic change. That there should be a connection is hardly surprising. Social scientists themselves live through time. Describing policymaking historically and applying social hypothesis through time, however, are fundamentally different endeavors." (s. 361) Forfatterne har tilsyneladende end ikke overvejet den metodiske problemstilling. Det kunne de også godt have sparet sig, for her kommer det korte og enkle svar:

---

[153] Fortolkning og Overfortolkning, Forlaget Systime, 1995, s. 74.

[154] History **and** public policy vs. History **of** public policy, anmeldelse af Francis G. Castels (ed.) The comparative history of public policy, New York 1989. in: Public administration review July/August 1991 vol. 51. no.4 s. 358-363.

"When social scientists compare social classes, partisan identities and risk behavior, they are referring to situations with known parameters. It is, of course, possible to argue that because these parameters are arbitrarily defined even normal social science is a reification of reality. However, comparing policy-making behavior across countries and through time shatters the assumption of common parameters ... ."[155]

Ashford synes ganske vist at sætte lighedstegn mellem god samfundsvidenskab og sammenlignende samfundsvidenskab i det følgende, men hans insisteren på eksplicitte metodediskussioner og hans fastnaglen af den udbredte løsagtige anvendelse af kontextbegrebet er en sådan sjuskefejl værd:

"... the effort of these authors to specify the historical context of policymaking is admirable. But if contexts are unique, the fit with socio-economic hypotheses needs explicit treatment. Good social science and good history are hard to mix. Until we know how to do this, comparative historical analysis of policymaking will remain history and policy rather than history of policy." (s. 362)

I en bog, som udspringer af en konference afholdt i 1988, går Ashford i dybden med disse problemer. I en serie indledninger og artikler trækker han fronterne op til en metodekamp[156]. I problematikken om forholdet mellem mikro- og makroniveauer og mellem kontext og abstrakte modeller siger han bl.a.:

" Contextual propositions become important to policy studies ... because one tries to generalize about numerous levels, sectors, and organizations where there is no valid reason to assume that the rules of behaviour are uniformly determined. ... Contextual statements are ... stipulations about realities in widely different situations that enable us to extend our understanding, if not explanation ... to cases that escape conventional social science. ... The translation of meanings over time always confronts the hazard of interpretation. Some areas of social explanation, most notably economics, have devised logically coherent methods to translate political and economic behaviour into the same terms. Most economists use a very simple model of man, so it can be momentarily assumed within economics that rational behaviour in firms, industries and entire nations is identical. ...

Context, therefore, is a conceptual device to compensate for the lack of behavioural rules and methods to compare behaviour across time, space, organizations, and functions."[157]

---

[155] op. cit. s. 262. Der ligger både i artiklen og i de anførte citater en undertone af dels en historikerdebat om, hvad historie er og dels en meget firkantet opfattelse af, hvad social science er. Ingen af disse problemer interesserer mig her.

[156] History and context in comparative public policy, op. cit. Når ordet kamp benyttes, sker det under indtryk af Ashfords meget voldsomme opgør med den pluralistiske political science og forsøg på rehabilitering af policy studies. Der er som ovenfor omtalt tale om en forsøgsvis præcisering af nye metodiske diskussionsfelter, som sammen med de mange casestudier, debat-indlæg og litteraturhenvisninger gør bogen til et provokerende og afgørende indlæg i diskussionen om studiet af forvaltningspolitik og forvaltningshistorie.

[157] op.cit. s. 12 f. Nu er det i sig selv jo ikke noget argument for mit standpunkt, at Ashford har skrevet en god bog, hvorfra jeg kan citere flere abstrakte bon mots. Derfor skal jeg igen tage et

Klarere end den sidste sætning kan det vel næppe siges. Ashford diskuterer kontext-begrebet videre ved at anføre forskellige approaches, herunder Mary Douglas og March og Olsens studier af institutioners adfærd. Tonen er søgende, begrebet neoinstitutionalisme er endnu ikke blevet gængs akademikerjargon. Han påviser gang på gang, hvordan forsøgene på at udlede generelle sociale lovmæssigheder gennem komparationer, aggregering eller "extrapolation" af iagttaget individadfærd eller casestudier kommer til kort over for simple metodemæssige "kontrolspørgsmål". Abstraktioner fra historisk-geografisk kontext, grundpostulatet om, at adfærd på mikroniveau er ens med adfærd på makroniveau, forudsætninger om rationel adfærd og institutionernes adfærd som aggregeringer af individadfærd, casestudiers metodiske placering i forhold til hypoteseafprøvning og statistiske aggregeringer, forholdet mellem policy og politics - kort sagt næsten alt tages op og vendes. I sin kritik er Ashford nådesløs, men i sine konklusioner er han tøvende med formuleringer (taget fra en anden sammenhæng, men generelt karakteristisk) som, at en accept af kritikken ikke behøver at være så destruktiv, som den tager sig ud (s. 342). Hans næsten trøstende form forekommer ubegrundet, og hans manglende konklusioner giver en svævende fornemmelse af en hensigt, som gør læseren lidt forstemt:

"Concern with contextual concepts does not imply mindless or relational social science, as is sometimes asserted in defense of hypothetical methods, but more careful attention to those historical, motivational, and ideological presumptions that are made in social and political action. To claim that one cannot analyze society or politics in the absence of such assumptions is not simply to trash conventional social science but only to deal more explicitly with those issues that the nomological-deductive model puts beyond our grasp. While this is may be perceived as a dilution

---

konkret eksempel til belysning af de fælder, som en manglende metodisk overfølsomhed fører med sig. Eksemplet er ikke skrevet af en tankeløs mainstream-klodrian, men af B. Guy Peters, som jeg før har omtalt og anvendt. Han skriver om administrative "reorganiseringers praktiske effektivitet", dvs. hvad kom der ud af dem, og det skorter ikke på syn- og diakrone sammenligninger i oplægget til følgende:

"...we should remember that reorganization to a great degree reflects, what those in government think about the structures within which they work, as well as the prevailing theoretical wisdom about organisazations and management in the public sector. Thus reorganizations may be more indicative of the prevailing climate of ideas than of any revealed wisdom about how to govern. ... it tells us next to nothing about the real efficiency or effectiveness of government. This discussion implies that a great deal of reorganization activity is cosmetic; it is a wonderfull exercise which in the end may produce next to nothing." Introduction in: Organizing governance - governing organizations, Pittsburg 1988, s.10.

På trods af, at Peters selv understreger reformers sammenhæng med aktørernes tænkemåde og deres manglende evne til at udsige noget om godt "regeringsskab", så går han i fælden - først med det ene ben med ordet "real efficiency", og derefter i desperation med med det andet med ordene "wonderfull" og "nothing". Peters pointe er naturligvis den kendte, at reorganiseringen måske tjener helt andre formål end de udtalte, f.eks. at reducere presset for handling i andre sager eller handling på mere omkostningsfyldte måder. Men dette pres er ikke bare historisk forskelligt, men principielt muligvis udtryk for væsensforskellige strukturer, der giver sig samme udtryk, eller samme strukturer, der giver sig forskellige udtryk.

of scientific method, it is neither intended to be such an attack nor does it presume that conventional behavioral knowledge is in some sense untrue or unreliable".[158]

Måske er forklaringen, at Ashford ikke kan lide eller overskue konsekvenserne af sin analyse og derfor dækker sig ind ved at undlade ødelæggende angreb på sine kolleger og deres institutionelle interesser. Som en anmelder rammende konkluderer:

"Surprisingly, the volume does not directly address the question of why policy studies should be comparative, nor what comparisons are worth trying to make. In this respect, the departure from behavioural political science is somewhat timid."[159]

I. 4 Om institutionel historieteori og diskursanalyse, om at fange diskursen eller være diskursens fange.

På dette punkt i den lange fremstilling af min problematik, burde jeg måske have taget livtag med centrale forvaltningsteoretikere, som er vigtige for den danske videnskabelige debat. Det havde været relevant at tage fat på Bo Rothstein, Johan P. Olsen, Guy Peters og de hjemlige forfattere til det kommende nye forvaltningshistoriske standardværk: Grønnegård Christensen, Peter Bogason, Tim Knudsen og Ove K. Pedersen. Men det forekommer mig mere relevant her at gå i lag med en af de få danske forvaltningsforskere, som også er metodefetishist for at skærpe mit eget standpunkt. Skulle linien fra de tidligere afsnitsoverskrifter have været fortsat, kunne overskriften her have været: Abstraktion fra kontexten som grundlag for komparationen.

Niels Åkerstrøm Andersen forsøger at angribe en lang række af forvaltningsvidenskabens problemer på en særlig radikal måde.[160] Det er interessant af to årsager,

---

158 Op. cit. s. 256

159 Ronald Manzer, anmeldelse in: Canadian journal of political science vol 26, 1993 s. 404 f.

160 Niels Åkerstrøm Andersen, Institutionel historie - en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse, COS-rapport nr. 10/94. Uden at ville tage noget fra NÅAs særlige tilgang, skal hans diskurs' institutionelle rammer præsenteres. Han tilhører den RUC-ske og COS-ske forhandlingsøkonomiske tradition, som ikke er så monolitisk, som den kan tage sig ud. Den neoinstitutionalistiske tilgang, som grundlæggende præger disse to miljøer er meget vidtfavnende. Som et eksempel, der er relevant i denne sammenhæng, kan nævnes Eva Haldén og Peter Kjær: Politik och institutionalisering. Det institutionelle perspektivet inom statsvetenskapen, COS-forskningsrapport 6/1994.

NÅA lægger provokerende ud med: "Den institutionelle historie rejser ikke spørgsmålet om, hvad der faktisk skete og hvorfor. Tværtimod er den institutionelle histories genstand ikke begivenheder og handlinger, men kommunikerede forestillinger og institutioner. I institutionel historie ses handlinger som noget, der kun bliver muligt og meningsfuldt netop gennem forestillinger og institutioner." op.cit. s. 4.

Herimod hedder det hos Haldén og Kjær - næsten som en parafrase over Simon, men med en henvisning til James March: "I det institutionella perspektivet ... ses beslut som uttryck för en **lämplighetslogik**, där besluttsfattare främst sträver efter att uppträde på ett lämpligt sätt. Besluttsfattare fråger sig: vilken situation är detta? Vem är jag? Hur lämpliga är olika handlingsvägar i denne situation? Och sedan gör man det som är mest lämpligt. Byråkraten, t.ex., kalkylerar sällan

dels er systematiske metodiske overvejelser i dansk forvaltningsvidenskab som sagt en udpræget mangelvare, og dels er hans metodeovervejelser (kritisk) knyttet til det - uden sammenligning - mest interessante projekt i dansk forvaltningsvidenskab, forhandlingsøkonomiteorien og den institutionelle historie.[161]

NÅA beskriver sit projekt således:

"Udgangspunktet for en institutionel historie er, at samfundet med alle dets delsystemer og alle dets aktører er en institutionel konstruktion. ... Den institutionelle konstruktion skaber såvel aktørerne som deres handlerum. Den skaber simpelthen samfundets mulighedsbetingelser. Heri ligger to betingelser.

For det første at den institutionelle konstruktion er produktiv: Den skaber positioner, hvorfra individer og kollektiver kan se sig selv som fornuftsvæsener, der evner at handle **som om** de er rationelle aktører.

For det andet at den institutionelle konstruktion er begrænsende: Den ... sætter dels acceptregler for, hvem der har adgang til de positioner, hvorfra man kan opføre sig som fornuftsvæsen, og den sætter dels acceptregler for, hvad det vil sige at tale og handle fornuftigt. ...

Ved at rulle institutionernes historie tilbage og spore deres forankring i forskellige diskursive konflikter og kampe mellem forskellige idealer bliver det muligt at iagttage de regler, hvorefter institutionerne er dannet og dermed de muligheder og begrænsninger, den institutionelle konstruktion sætter.

Det er derfor et institutionelt historisk problem at forstå selve grænserne for, hvad der kan lade sig gøre, og hvordan disse grænser er under forandring og dermed stiller os overfor nye udfordringer og muligheder."[162]

---

fördelar og nackdelar vid hanläggandet av ett administrativt ärande. ... I det institutionella perspektivet studeras beslutsfattande för att komma åt denne lämplighetslogik; de **lämplighets-regler**, som gör at bestämde problem och problemlösningar får denne självklara, icke-frågasatta status." s. 7.

Min kritik af NÅA er et indlæg til dette frugtbare forskningsmiljøs forsøg på at komme videre.

[161] Der er i den stærkt båseopdelte danske forvaltningsvidenskab ikke megen diskussion mellem båsene. Et enkelt aktuelt eksempel kan ses i Peter Munk Christiansen, A negotiated Economy? Public regulation of the manufactoring sector in Denmark in: Scandinavian political Studies vol. 17 no. 4., som bygger på Christiansens bog, Det frie marked - den forhandlede økonomi, Kbh. 1993. Det er interessant, at den historiske dimension overhovedet ikke er berørt i artiklen, at metodeovervejelserne indskrænker sig til en underforstået plat-positivisme om afprøvning af forhandlingsøkonomiteoriens centrale udsagn gennem en spørgeskemaundersøgelse. Dette skal ikke forstås således, at undersøgelsen ikke kan sætte væsentlige spørgsmålstegn eller rejse problemer ved teorien (den gør begge dele effektivt), men artiklens karakter af falsifikationsforsøg - uden diskussion af et sådant forsøgs meningsfuldhed men alene med rekurs til en implicit ekstravideskabelig forforståelse - er pinlig og minder mest af alt om institutionskampe mellem Århus og Københavns forvaltningsvidenskabelige miljøer.

[162] NÅA op.cit s. 2. Gennem hele teksten refereres til en række poststrukturalistiske primært franske forfattere. Af disse er kun Foucault forsøgt inddraget af mig uden, at der på nogen måde er tale om et bredere teoretisk opgør. Dette gøres rimeligt gennem, at NÅA understreger sin egen tolkning eller brug af Foucault.

Lidt senere hedder det:

"Den institutionelle histories analysestrategi er opbygget af to analytiske led. Første led er **den diakrone analysestrategi**, hvis formål er at studere institutioners historiske dannelse. Institutioner er her defineret som sanktionerede idealer og forestillinger. ... Andet led er **den synkrone analysestrategi**, hvor man konstruktivt betoner, hvilke særtræk, der gør sig gældende ved den måde, et system defineres som et system i udvalgte historiske snit. ... Formålet er at konstruere et overblik, der gør det muligt at konstatere om og hvilke grundlæggende forandringer samfundets systemer gennemgår"[163]

Mit indledende spørgsmål er: Kan det tænkes, at institutionel historie eller konkret, NÅAs diskursteori for institutionel forandring, egner sig dårligt, dvs. systematisk forbiser vigtige problemstillinger, til netop det segment af politiske og administrative institutioner, som kaldes forvaltningen, centralforvaltningen? At der bl.a. for denne orden af institutionaliserede diskurser er tale om en deskriptiv, narrativ og argumentativ orden, som forandres på en specifik måde - at de acceptregler, som findes her, er mere specificerede og mere træge eller mindre udsatte for konkurrerende diskursers tæren på grund af den særlige måde, diskurserne er institutionaliserede på.

Eller kan det tænkes, at problemet som hævdet ovenfor under I. 2. 1, hvor det måske tog sig mere indlysende ud, kan stilles således: Det er et særkende for forvaltningsapparater, at de var robuste overfor forandringer, bevægelser i diskurserne og diskursdannelserne i de omkringliggende dele af samfundet. De statslige magtorganer i de liberale, kapitalistiske, demokratiske politiske systemer er bundne, selvbegrænsede. Det er derfor spørgsmålet, om NÅA ikke lader sig forføre af generelle diskursteoretiske (flotte) formuleringer om det konstituerende og konstruerende over for det adfærdsbegrænsende, regelsættende aspekt ved institutionaliseringen og glemmer, at hans særlige studieobjekt kunne kræve andre overvejelser.[164] Jeg påstår ikke, det er sådan, men måske er der en problematik omkring den historiske form - måske endda det stoflige indhold fra blæk til telefax - som er værd at forfølge.

Måske kan et par konkrete eksempler, som jeg har omtalt ovenfor illustrere problemstillingen omkring en tolkning af de institutionaliserede diskurser alene på baggrund af teksternes ordlyd og tekstinterne relationer. Tage Kampmann var i en årrække i halvfjerdserne souschef i Direktoratet for folkeskolen under Undervisningsministeriet. I sine erindringer giver han som nævnt en beskrivelse af sagsgang, politikudformning, formelle og uformelle beslutningsgange, og embedsmandstankegange som i næsten overvældende grad svarer til forholdene i perioden lige før og efter krigen. Hans ministre var bl.a. Ritt Bjerregård og Bertel Haarder. Efter min

---

[163] NÅA op.cit s.4 f.

[164] Jvf. Cos-forskningsrapport 5/1994 fodnoten side 19, hvor J.L. Campbells insisterer på de konstituerende og konstruerende aspekter af institutionsbegrebet i modsætning til institution som kulturelle regler, som begrænser adfærd. Spørgsmålet er, i hvilken udstrækning statslig centralforvaltning er en særlig stivnet, institutionaliseret diskurs, hvor de konstruerende aspekter enten er mindre fremtrædende eller særlig subtile?

opfattelse er sådanne informationer så provokerende for forvaltningshistorikere og forvaltningsforskere, at det bør få den tekstbårne diskursanalyse til at betænke sig.

Men også tekstanalysen taget for sig rummer problemer for en politologisk forvaltningsforskning. Karsten Revsbechs analyse af accentforskydningen fra individ til systemhensyn viser dette. Uanset om en sådan accentforskydning finder sted eller ej, så viser analysen nødvendigheden af langt flere analyseparametre i den forvaltningspolitiske diskursanalyse end der lægges op til hos NÅA. Og som ombudsmanden i sin kritik gør opmærksom på, så er det et problem for den mulige opdagelse af en accentforskydning, at den - lige så muligt - ikke har noget praksisgennemslag.Dette helt fundamentale problem lader sig ikke afgøre gennem en grænsesætningsanalyse. Den subtile forskydning i den juridiske (akademiske) litteratur ses hhv. ses ikke i den forvaltningspraktiske litteratur, men den sætter sig igennem - hhv. sætter sig ikke igennem - i den forvaltningspolitiske praksis. Der er tale om - mulige - ændringer i de grundlæggende handlingshorisonter for nuværende og kommende embedsmænd.[165]

Standpunktet kan tentativt opsummeres i en række punkter, som kan illustrere centralforvaltningens særegenhed, som ikke nødvendigvis men netop måske er et særligt "filter", hvorigennem tekster, udsagn, handlinger og forestillinger sies - og som det derfor er nødvendigt at undersøge for sig.[166]

Centraladministrationens embedsmænd arbejder under og er præget af

- et usædvanligt hierarkisk kontrolsystem - mere militært i over-underordnelses-aspektet end civilt og lige så egenrådigt mht. sanktionsudmåling og -eksekvering som fabriksherrrens

- en usædvanlig stærk historisk bevidsthed i snæver forstand, dvs. præcedenstænkning og en usædvanlig stærk historisk binding af de mulige diskursændringer

- stærke præcisionsnormer og næsten semantisk kontrol med og opmærksomhed på det sproglige udtryk

- særlig opmærksomhed på konsekvenser (ansvar og kritik) af diskurs og diskursændringer, sagt på moderne: en særlig grad af reflexivitet - som også kendes

---

[165] Kampmann, Indenfor murerne, op. cit. og Revsbeck, Nyere tendenser i forvaltningsretten,op. cit. og debatten in: NAT nr. 1 og 4 1993. Løsningen er naturligvis ikke at blive jurist i stedet for politolog, men at bekæmpe den fagidioti, som eksisterer, ved at udnytte de andres fagidioti og samarbejde med jurister, der som Revsbech og Jørgen Dalberg-Larsen kan høre og se ud over deres juristuddannelse. Et standpunkt om, at vi blot ser sagen på vores egen måde, den teorigenererende eller komparative eller samtidshistoriske (der giver os absolution for de tunge metodeproblemer) gør os lige som snæversynede som de værste skattejurister.

[166] Tentativt skal tages alvorligt. Opsummeringeringen er præget af dens sigte - påvisningen af sejheden, eller om man vil mulige strukturelle forklaringer på embedsmandstrægheden. Men den gør ikke krav på anden rimelighed end kontrastens, dvs. et forsøg på opposition til den omsiggribende diskursteoretiske letfærdige omgang med forandringsmuligheden, dvs. vilkårligheden i diskursskift.

fra videnskabelige institutioner

- meget elaborerede både formelle og uformelle "background assumptions" eller grundregler

- meget faste sociale mønstre, uddannelsesforløb, avancementsregler, økonomiske forhold, omgangsformer, rekrutteringsmønstre, fysisk-geografisk placering, politisk orientering

- mangel på centrale håndværksmæssige eller praktiske kundskaber ved ansættelsen og derfor stærkt formet af en egentlig mesterlære med dens indtryksfulde blanding af norm- og færdighedsindlæring

- langsom ændringstakt i de grundlæggende intellektuelle rammer eller filtre, som både jurister og økonomer udstyres med, fordi disse rammer også skal igennem et andet meget trægt og refleksivt system, universitetet. Og rammernes bærere sidder meget længe og er meget længe om at nå frem til de dominerende positioner i hierarkiet.[167]

Ved siden af denne særlige institutionelle ramme for den danske centraladministrative embedsmandsdiskurs' bærere findes en række andre institutioner. En af de i denne sammenhæng interessante er **kommissionsvæsenet eller betænkningsskrivningen**. Som man kan se ved en overfladisk sammenligning mellem danske, svenske betænkninger og amerikanske kongres-betænkninger mht. deres hyppighed, funktion (f.eks. som konfliktløsningsmiddel, meritering, afklaring), sprog (juridisk formelt, markedsjargon, a la videnskab), tilblivelsesmåde (ekspertdeltagelse, høringsprocedurer) samt stabiliteten i deres respektive former, er der i form og indhold umiddelbart mange særtræk, som ved en komparation forsvinder ud af undersøgelsesfeltet.

---

[167] Trods antallet af punkter er der ikke tilstræbt nogen overensstemmelse med Webers berømte "otte grundkategorier om institutionaliseringen" af det legale herredømme i det moderne bureaukrati eller hans 10 bestemmelser af herredømmets idealtype, jvf. f. eks. Øjvind Larsens fremstilling af Webers kategorier i Forvaltning, etik og demokrati, Kbh. 1996 s. 62-69. Dette er vigtigt at bide mærke i, da alle de med Webers teori forbundne problemer ikke er fremdraget i min diskussion. Især forekommer mig Weber og weber-inspirerede fremstillinger at overse , at rationaliseringsprocessens institutionalisering i bureaukratiske organisationer kun er en del af den ene side af processen. Stefan Breuer formulerer det tilspidset således: "Rationelt herredømme er en upersonlig, systematisk ordens herredømme, en rets herredømme, der fungerer "som en teknisk rationel maskine". Denne orden består imidlertid ikke kun i et normsystem, som individerne orienterer sig imod. Den materialiserer sig tværtimod på dobbelt maner: I en struktur af rationelle bureaukratiske organisationer **og** i en habitus, der er særlig for de organiserede - evnen til indre retten-ind efter den gældende orden, til maskinisering og instrumentalisering af den organiseredes person, til identifikation med den tilfældige funktion." Fabrikkens og kontorets, lønarbejderens og embedsmandens "habitus" tilnærmes gennem denne proces hinanden. Udviklingen af rationel saglighed, af "Fachmenschentum", socialdisciplinering som **universelle** fænomener er forudsætningen for den langsomme udvikling af de tidligere epokers bureaukratiske strukturers udvikling til rationelt og legitimt herredømme. Jvf. Stefan Breuer, Max Webers ... op.cit. s. 208-213, her s. 213.

I Bogen Forvaltningspolitik i Norden forsøges arbejdet med de metodiske problemer sammenfattet under begrebet "metodisk tilnærming" (Per Lægreid)[168]. NÅA giver i et af sine bidrag i bogen et eksempel på dette, hvor han meget pragmatisk redegør for, hvad han har besluttet at medtage som kildemateriale i sin undersøgelse af dansk forvaltningshistorie. For at antyde problemets omfang for den periode, jeg arbejder med, kan nævnes, at han for perioden 1952-64, beror sig på Forvaltningsnævnets projektafrapporteringer i nævnets årsrapporter. For perioden 1970-1990 dækkes af kommissionsrapporter. I betragtning af, at en af NÅAs konklusioner er en stigende vækst i antallet af grå-papirer er det yderst problematisk. Forvaltningsnævnets rapporter - i modsætning til dets årsberetninger - var interne papirer (altså ikke nødvendigvis policypapirer men interne og således måske anderledes formulerede og tænkt.) NÅA skriver:

"Begrundelsen for at anvende Forvaltningsnævnets rapporter som kilde for denne periode er, at det netop var i Forvaltningsnævnet, at rationaliseringspolitikken blev institutionaliseret. Forvaltningsnævnets rapporter er det medie, hvori den rationaliseringspolitiske meningsdannelse finder sted." Og lidt senere: "I forvaltningsfasen (1970-90 NB) bliver kommissionsbetænkninger hovedmediet for planlægningspolitisk meningsdannelse"[169]

Ved at vælge sine kilder på denne måde ("kilden er ingen konstant", som det poetisk hedder) risikerer NÅA at komme til at tage det for givet, han skal vise. Desuden står det vel tilbage som et spørgsmål, hvad Forvaltningsnævnets rapporter egentligt viste? Om deres tilblivelse, som forhandlede undersøgelser med løbende policyovervejelser, viste andet end rationaliseringspolitik? Om denne type interne overvejelser fortsatte efter, at kommissionsvæsenet var blevet den officielle måde at løse konflikter på osv. Måske var der slet ikke tale om en ændring i målet - fra rationalisering til planlægning - men i taktikken for at nå målet. Forvaltningsnævnets langsommelige konsensusskabende arbejdsform og detailprægede maner overfor den topstyrede organisationsdesign maner?

Men nok så vigtigt er det, at selve betænkningens "produktionsproces", dvs. hvem bestemmer, hvem producerer, hvordan produceres, til hvem produceres osv., lades ude af betragtning eller i bedste fald reduceres til endnu en black box. Inputs og Outputs fra sådanne boxes kan man jo hensigtsmæssigt nok tælle og krydsfeltstabulere. Men hvad sker der i den sorte kasse - er det meningsfyldt at kalde resultatet en diskurs på linie med andre diskurser? Som udgangspunkt kunne man

---

[168] Forvaltningspolitik in: Lægreid og Pedersen (ed.) Forvaltningspolitik i Norden op.cit. s. 17 f. Så vidt jeg kan se løses de metodiske problemer ad hoc i praksis, selvom indledningen som nævnt kommer godt rundt om at benævne problemerne.

[169] Danmark: Forvaltningspolitiske strategier in: Lægreid og Pedersen, Forvaltningspolitik i Norden, op.cit. s.148. I den anden artikel "Danmark: Forvaltningspolitisk udvikling" fremsættes en kortfattet version af den forhandlingsøkonomiske forståelse af forvaltningspolitikkens forskellige faser. Kilderne er de samme i denne diakrone analyse og problemerne med deres tolkning ikke mindre end i den første, som nærmest kan betragtes som et bud på den synkrone analysestrategi, jvf. nedenfor.

måske arbejde med en minimal-diskurs, dvs. en bevidst formulering af et mindste fælles minimum, en bevidst tilpasning af et emne til både den konkrete forvaltningspolitiske magtkabale og til den herskende centraladministrative diskurs. ROS 1988 (Redegørelse om den offentlige sektor) er et godt eksempel på en særlig magtkonstellation og et særligt offensivt forsøg på at bryde den centraladministrative diskurs.

Hvis hvert produkt, betænkning, er udtryk for en sådan særlig situation, både mht. konkrete historiske ydre omstændigheder, men her særlig mht. de interne "produktionsbetingelser", skrivefærdighed, kompromismuligheder, tidspres, placering i hierarkierne, politisk mandat og ditto råderum, personkonstellationer osv. - så bliver resultatet, som nødvendigvis skal indpasses i den bestemte herskende betænkningsskrivningstradition i den grad en kryptografisk gåde, at det forekommer i egentlig forstand meningsløst at sammenligne dem eller udlede diskursforandringer af dem gennem sammenholdning af materiale fra forskellige lande og "perioder". Løsningen på disse overvejelser er ikke at lade være med at undersøge forvaltningspolitikkens historie - men kort formuleret at stille flere besværlige spørgsmål og give færre tilsyneladende svar.

Det specifikke undersøgelsesfelt kræver særlige metodeovervejelser. Eller sagt på en lidt anden måde: Den transformationsproces, som det forvaltningspolitiske input skal gennemløbe for at blive artikuleret, er af en særegen art og har en særegen form, som det kun overfladisk er meningsfyldt at kalde embedsværkets, politikernes og organisationernes interessevaretagelse af deres forvaltningspolitiske interesser gennem diskursivering. Fordi denne formulering forbiser pointen: *På hvilken måde og i hvilken form sætter hvilke interesser sig igennem. I bedste fald fokuseres der kun på interesserne, mens det i denne særegne institutionelle sammenhæng er hele konstellationen af måden (den formaliserede kompromisdannelse) - formen (sproget, diskursen) - og interesserne, der muliggør en tolkning af resultatet.*

Konstellationen kan bedst iagttages i sin konstellationsproces, fordi den fra det færdige produkts synsvinkel skjuler sine særegne og betydningsbærende elementer. Kompromisdannelsesprocessen skal ofte nødvendigvis skjule sine elementer for at fungere som kompromis. Det gælder også i al fald nogle offentlige betænkninger.

I. 4. 1 Genealogiske problemer[170]

[170] For at starte med at øve bod overfor det indtryk af total afvisning af en Foucault-inspireret institutionel historie, som det følgende kan give, skal præciseres: Den er i NÅAs aftapning mere inspirerende end de fleste andre forsøg på at begribe forvaltningens udvikling. Jeg er under den påtvungne læsning af Foucaults "arkæologi" blevet opmærksom på to andre arbejder, som er inspireret direkte af Foucault, og som bedre var i stand til at provokere mig: Mats Beronius' fortolkning i Genealogi och sociologi, Sthlm. 1991, som NÅA også henviser til, samt Hoskin og Macve: Accounting and the examination: A genealogy of disciplinary power in: Accounting, Organization and society, vol 11 (1986) nr.2 s. 105-135. Det er en hæsblæsende fremstilling af revisions- og regnskabsteknikkens (samt den dermed sammenhængende administrative færdigheds) historiske udvikling fra 1000-tallet til dobbeltbogholderiet og "the discource of accoutancy" slår igennem i 1800-tallet. Diskursen udvikles, fletter sig sammen med disciplinære

Som antydet spiller det stivnede eller træge ved embedsmandsdiskursen ikke den store rolle i NÅAs fremstilling. Men der er grund til at opholde sig ved problemet. Mats Beronius har mere alment formuleret den diskursteoretiske (i foucaultsk aftapning) problemstilling på dette område således:

"... genealogien taler om magtrelationer alene i den udstrækning, at der findes en vis form eller et vist mål af frihed på begge sider. Hvis den ene er fuldstændig underordnet den andens råderet, hvis den første, trods modstand, ikke overhovedet kan påvirke og ikke engang ødelægge relationen, hvis den er blokeret, da råder der en **herredømmetilstand**.

Det genealogen ofte interesserer sig for er netop på hvilken måde en magt relation fryses fast eller blokeres, således at en herredømmetilstand etableres og opretholdes.Når det lykkes for et individ eller en gruppe at blokere et felt af magtrelationer, gøre det urørligt og stift - med midler som kan være både økonomiske, politiske og militære - da står man overfor en herredømmetilstand.

Alle magtforhold kan derfor ikke betragtes som herredømmetilstande! Når vi siger, at viden altid er forbundet med magt, så betyder det, at det er forbindelsen mellem dem, som er interessant. Er den af strategisk type, dvs. kan relationen forandres eller er den blokeret? Af hvilken type er dominansen, er den fixeret og asymmetrisk eller reversibel og til at vende? Hvis den er blokeret, dvs. hvis der råder en herredømmetilstand, med hvilke teknikker etableres og opretholdes den?

Man skal nemlig notere, at eftersom herredømmetilstande er historiske, har specifikke eksistensvilkår, så er de aldrig af absolut karakter. Der findes ikke nogen herredømmetilstand som kontrollerer alt og som ikke giver nogen som helst plads til frihed. En af genealogiens opgaver er i virkeligheden at bidrage til at afdække sådanne frihedsrum."[171]

Måske står hele striden om, hvordan vi får fat om de "specifikke eksistensvilkår" for de blokerede institutionaliserede diskurser, som udtrykker bestemte gruppers magtrelationer? En diskursanalyse, som NÅA skitserer den, kan i bedste fald vise, hvad der kunne have påvirket den forvaltningsmæssige grunddiskurs, men da den ikke forstår, vil forstå, modstandskraftens, blokeringens eksistensvilkår, kan den ikke vise, hvad der faktisk var i stand til at påvirke den eller på, hvilken måde grunddiskursen måtte indoptage de andre mulige diskurser.

Institutionel histories erkendelsesinteresse er forandringsmulighederne (se bl.a. s.28). Forudsætningen for vurdering af muligheden for forandring er vel, at det er afklaret, om der eksisterer grundlæggende diskurser, som ikke kan sættes ud af kraft uden at true sammenholdskraften i sig selv. Med andre ord, er der sat andre grænser for forandring og reform end viljen og fantasien? Problemet med

---

teknikker, men institutionaliseres først meget senere. Artiklen er et skoleeksempel på retningens provokerende, kontrære og tankevækkende kraft. Rimeligvis bør også nævnes, dels at Bent Flyvbjerg, så vidt jeg læser ham, er Foucault-inspireret, men at det er i en særlig Dreyfus-aftapning, som ikke her skal påstås gennemskuet, og dels, at han er meget inspirerende og meget lidt diskuteret og diskuterende i forhold til den traditionelle forvaltningsvidenskab.

[171] Beronius op.cit. s. 115 f.

herredømmetilstande/blokeringer er kun et af flere metodiske problemer, der må afklares før diskursanalysen kan blive forvaltningsvidenskabelig produktiv.

Foucaults arbejde (som mange andre moderne og postmoderne teoretikeres) forekommer båret af et intensivt og berettiget opgør med det franske kommunistpartis forståelse af historien og samfundet. Ordet hvorfor er blevet et kommissærbegreb, ligesom den store historie er blevet afskaffet som værende befængt. Det franske kommunistparti, PCF, har i den grad taget patent på humanismen og oplysningsfilosofien, at alt det lort må ud på een gang. Måske er det så enkelt, at Foucaults modvilje mod anden kritisk samfundsvidenskabs ideologisk betonende tro på at kunne skabe omfattende forklaringer på hele epoker eller hele samfund eller forklaringer med udgangspunkt i een central struktur eller eet centralt bevægende centrum (eller begreb), har overbevist NÅA. Foucaults kritik bliver herefter til et positivt metodisk grundprincip om at fokusere på de enkelte diskurser og afvise årsagsforklaringer. Men det kræver, at der refereres til den oprindelige foucaultske kritik, og at der tages stilling til om det billede af Marx, Weber, kritisk teori, Elias osv., Foucault skyder i sænk, har noget med disse forfatteres teoretiske pointer at gøre, eller om det er et særligt - fransk venstrefløjs - diskursivt billede.[172]

Fastholder vi den særlige (snævre) forvaltningshistoriske synsvinkel, kan der gives et par eksempler på vanskelighederne ved at bygge en analyse af den type, NÅA lægger op til, på en læsning af Foucault - i sig selv et projekt, fordi Foucault i sin særlige franske sammenhæng polemiserer mod metodediskussioner. I Archeology of knowledge (som NÅA selv henviser til som central) er der en sekvens, som ofte anvendes som henvisningssted i fodnoter (s. 6-14). Det er én lang indirekte polemik med og mod Annales-skolens historieteori - så vidt jeg kan se. Foucault siger, at alle problemerne kan opsummeres i et ord: "the questioning of the document" (s.6). I modsætning til tidligere, hvor historien "transform(ed) monuments into documents", er historien "in our times", det, som "transforms documents into monuments" (s. 7) Dette kunne opfordre til at skabe en historiemetode omkring dokumentbehandling - men hele afsnittet handler om noget andet - om diskontinuiteten som historisk grundtema og samtidig de lange perioder i historien (et Annales-tema). De næste sider gennemgår de konsekvenser, dette får for den "nye historie". På side 10 skitseres nogle af de metodologiske problemer, denne tilgang mangler at løse, herunder principper for valg (af forskningsstrategi) "om man ønsker at behandle dokumentationen udtømmende eller bruge en samplingsmetode som i statistikken "osv. Det er ikke muligt at se andet end en intern (måske spændende) metodediskussion.

---

[172] Jeg er langt fra fortrolig med den umådelige Foucault-litteratur. Mine referencer er derfor tilfældige, men se f.eks. Mark Poster, Foucault, marxisme and history, Polity Press, Cambridge 1984 om de diskurser, Foucault skriver sig ind i. En meget spændende analyse af Foucaults diskurs om seksualiteten, set fra et feministisk standpunkt er Carolyn J. Dean, The productive hypothesis: Foucault, gender, and the history of sexuality in: History and theory vol. 33 no 3 (1994). Stefan Breuer, Foucault and beyond: Towards a theory of the disciplinary society in: International social science journal 1989 s. 235-247 giver en i mine øjne eksemplarisk klar fremstilling og kritik af kernen i Foucaults diskurs og magtteorier.

Det andet sted, hvor diskussionen af dokumentet dukker op, er side 138-139, hvor Foucault igen sammenfatter sine synspunkter i en kompakt og polemikladet kortform (også dette sted citeres af NÅA). Her står, at arkæologien ikke behandler

"diskursen som dokument, som et tegn på noget andet ... den er optaget af diskursen (in its own volume), som monument. Den er ikke en tolkende disciplin; den søger ikke en anden, bedre - skjult diskurs."

Jeg ser ingen steder argumenter for, at Foucault i sit historiske arbejde skulle mene, at dokumentet ikke viser hen til noget under dokumentet - dets fremstillingshistorie f.eks.. Det forekommer mig, at der muligvis er tale om en simpel fejllæsning: dokument-diskurs. At selve dokument-behandlingen slet ikke interesserer Foucault, han forudsætter dette historikerhåndværk bekendt. Det er diskursdannelsen ikke dokumenthåndteringen, der interesserer ham.[173]

Derimod fremgår det tydeligt af alle teksterne, at Foucault er det, som med et moderne venstrefløjs ord (Laclau) kaldes anti-essentialist. Det betyder vist nok modstander af overgribende strukturer eller af kapitalens sætten de formative rammer, de strukturerende tankeformer for individernes muligheder for at tænke verden. Det har bare ikke noget med historisk metode at gøre. Det er et fransk historiefilosofisk opgør.

På trods af Foucaults megen tale om diskurs som ikke blot "tanker, repræsentationer,-billeder, temaer", men som "praxisser" ser jeg ikke noget forsøg hos NÅA på at begribe diskursens bærere, dvs. forvaltningspolitikkens forskellige grupper af handlende i deres praksis og ikke blot som navne under en betænkning eller potentielle læsere af samme. NÅA forsøger at komme uden om de manglende agenter/praxisser ved et systemteoretisk ekstremt standpunkt om ikke at ville anerkende andet end kommunikation mellem systemer og internt i systemer som analysegrundlag:

"I den institutionelle historie antages derimod, at kommunikationen skaber sine egne subjekter ...Den institutionelle histories konstruktion om principperne for

---

[173] I relation til tolkningen af det enkelte dokument, interesserer det ikke Foucault, hvilke intentioner den oprindelige forfatter har, men hvordan hans værk indgår i diskursdannelsen, dvs. i andre forfatteres brug af ham. Men dette forskyder jo bare dokumenttolkningen et led. Når Foucault diskuterer Guillaume de La Perrière, en næsten samtidig Machiavelli-kritiker, over mange side i et typisk akademisk survey over 1500-1600 tallets politiske litteratur, kan det naturligvis tolkes som en læsning, der ikke søger under dokumenterne. Michel Foucault, Governmentality, (Chapter 4) in: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller, The foucault effect, Studies in governmentality, London 1991, s. 90 ff..

Men det er en koket læsning af Foucault, som han ofte selv lægger op til, men som i den konkrete tekstsammenhæng ikke desto mindre er forkert, se f.eks. hans skitse af "Fyrstens" virk-ningshistorie og politiske kontext op.cit. s. 88 ff.. Det giver i dette tilfælde - som jeg uden at have studeret galskabens og seksualitetens historie nærmere tillader mig at opfatte som et parallelt, men i vores sammenhæng mere interessant eksempel - ingen mening at hævde, at Foucaults fremstilling af diskursen "regeringskunst", ikke bygger på omhyggelige kildestudier og udvælgelser - herunder blandt tabertekster - eller ikke kan udsættes for kritik af traditionel kildekritisk art.

enhedsdannelse omfatter ikke individuel adfærd".(s.28)

Det er naturligvis et valg, men det må dog forklares eller i det mindste hævdes, at denne systemernes skabelse af deres egne subjekter kan ske uden problemer, at systemernes reproduktion kan ske uhindret af de "stoflige", politiske,historiske, fysiske problemer, som de faktiske agenter og grupper af agenter repræsenterer. NÅAs kommunikerende systemer skaber vilkårligt deres egne subjekter - from scratch!

Jeg ønsker ikke at diskutere systemteori eller Luhmann som sådan, men det er et afgørende problem, at der ingen formidling er mellem den diakrone analyses diskurs (som indrømmes i hvert tilfælde grupper af bærere) og den synkrone analyses abstrakte (binære) kommunikation. Det sidste forudsætter, at kommunikation (forskelssætning) ikke er underlagt nogen strukturering, at enhver forskelssætning er ligeværdig med enhver anden, at intet system kan dominere andre systemer, at der kan sættes grænser og nye muligheder om alt. 'Man merkt die Absicht und wird verstimmt", når det i opsamlingen s.28 går op for læseren, at

"konstruktionerne betoner gennemgående træk ved forskelssættelse m.h.p. at konstatere hvordan grænser, struktur, handlen og identitet sættes til henholdsvis t1, t2 og s3. Gennem sammenligning mellem de tre snit i tid bliver det muligt at tale om, hvordan forandring."[174]

Ved de systemteoretiske kunstgreb gøres det muligt at foretage den ellers umulige komparation mellem potentielt væsensforskellige historiske perioder eller væsensforskellige samtidige forvaltningssystemer. Politologiens og forvaltnings-videnskabens evige problem er løst.

For en teori, der bruger Foucault, er der her et særligt problem: Centralt hos Foucault er diskontinuiteten, bruddet, usammenligneligheden. Marc Poster, som giver en meget indfølt og positiv skildring af Foucaults udvikling, siger:

"In short, Foucault er ikke en kontinuitetens men en diskontinuitetens historiker. Foucault forsøger at vise, hvordan fortiden var forskellig, fremmed, truende. Han arbejder på at fjerne (distance) fortiden fra nutiden ..."[175]

Det gennemgående, sammenholdende, ensartede i Foucaults historie er det ahistoriske magtbegreb, det der skal muliggøre en diskussion af fortiden trods de grundlæggende brud. Foucault nægter at tale om den totale historie, og der er derfor intet i hans teori, som udtaler sig om andre brud end de, han selv har blotlagt. De er til gengæld fundamentale: Michael S. Roth formulerer dem sådan omkring to citater

---

[174] Det er en afgørende pointe hos NÅA at undgå årsagsforklaringer, svar på hvorfor-spørgsmål. Denne rimelige forsigtighed i omgangen med im- og eksplicitte årsagsforklaringer bliver her ophøjet til et metodologisk princip, forekommer i grel modstrid med de mange tabuleringer og kvantificeringer, som analysen skal bruges som grundlag for. Spørgsmålet om de mange hvordan'er kommer til at dække over implicitte eller uerkendte årsagssammenhænge.

[175] Poster, op.cit. s. 74

fra "The order of things":

"An important facet of the way that these rifts (of our silent and immobile soil of western culture NB) are restored is by tracing what Foucault calls the "historical a priori" of a period; that is, by delinieating the paradigm through which a thinker operated, and by which the firm limits to his perception were set. Foucault rails against those who ignores these limits either by writing history of ideas using terms of the present, or by trying to show that the subject of their inquiry utilized concepts that were developed in much earlier times: "The man of the seventeenth and eighteenth centuries do not think of wealth, nature or language in terms that had been bequeathed to them by proceeding ages or in forms that presaged what soon was to be discovered ..."

Archeology is an attempt to give an account of the existence of various systems of thought, of the possibilities that lie within the paradigms from which they originated: "The history of knowledge can be written only on the basis of what was contemporaneous with it, and certainly not in terms of reciprocal influence, but in terms of a prioris established in time.""[176]

En rimelig tese ud fra dette ville være følgende: Velfærdsstaten er et nyt begreb (altså ikke ordet, for nu at undgå misforståelser), en ny samfundsmæssig syntese, hvis tilblivelseshistorie ikke kan beskrives bagfra, og hvis institutioner og diskurser ikke kan bruges som linse til at undersøge andre synteser. I en sådan bred foucaultsk form er tesen måske mere provokerende end givende. Men formuleret mere snævert, som en formulering omkring forvaltningens udvikling giver den mening som udgangspunkt for undersøgelser. Jeg forsøger nedenfor at vise, hvorledes bruddet sætter nye rammer for samfundsforståelsen med eksemplet: Produktivitet. Her kan eksemplet passende være administrativ effektivitet den i løbet af perioden stadig tættere konnotation til begreberne videnskabelighed og styring.

Denne fokusering på diskontinuiteten, på bruddet ikke udskiftningen mellem diskurser, mangler helt hos NÅA. Han forsøger til gengæld at trække sig væk fra diskontinuiteten ved at tale om institutionel historie som samtidshistorie, altså udenfor eller efter diskontinuiteterne, hvor sammenligninger kan gøres mellem tidsperioder og lande, fordi alt er blevet ligeværdig og udskiftelig kommunikation og der ingen brud findes.

I. 4. 2 Spørgsmålet om gyldighed eller "Derfor er det nødvendigt for en fyrste ..."

Et afgørende punkt hos NÅA - og Foucault - er forholdet mellem kilden og monumentet. Det næste vigtige metodiske problem er derfor kildens status. Jeg har henvist til NÅAs hensigtsmæssighedsformulering, men der er meget mere på spil. Unddrager diskursanalysens særlige historiske levn, monumenter, sig den

[176] Foucault's "History of the present" in: Barry Smart (ed.) Michel Foucalt, Critical assessments, vol. 1, Routledge, London 1994, oprindelig trykt in: History and theory vol. 20, 1981 s.32-44.

almindelige kildekritik eller den almindelige kontekstuelle analyse: At denne tekst f.eks. er beregnet/ikke beregnet på offentliggørelse, at denne tekst er fra før/efter 14. juli 1789, at den er skrevet i opposition til xx/til støtte for xx, at ordet direktorat i denne periode betyder/ikke betyder noget positivt.

"Hence it is neccessary to a prince, if he wants to maintain himself, to learn to be able not to be good...", lyder en berømt sætning fra Machiavellis Fyrsten.[177] Det er ikke ideen her at diskutere oversættelse og tolkning, men at følge Quentin Skinners brug af eksemplet til at belyse nogle metodeproblemer.[178] Skinner hævder nu, at selve teksten ikke viser Machiavellis mening med det skrevne. Sæt at der enten var en tradition for kynisk fyrsterådgivning, eller at sætningen ikke før havde været udtalt så direkte chokerende, altså enten at Machiavelli støttede en politisk tradition eller gjorde oprør mod den. Kun et af svarene kan være rigtigt - det kan ikke afgøres ud fra teksten, ej heller ud fra den sociale kontekst for skrivningen, den udenlandske invasion i Italien, bystaternes økonomiske opblomstring osv.. Skinners pointe er, at svaret må søges i undersøgelsen af, hvad Machiavelli mente ved at skrive sætningen gennem afdækning af de konventioner, han skrev inden for - den øvrige fyrsterådgivningslitteratur, de nye humanistiske tendenser, som dukkede op i renæssancen osv.: Ikke bare vinderteksterne men det intellektuelle miljø, skrive- og tænkekonventioner, som sætter rammerne for vinderteksterne. Kun denne udvidede - i forhold til den snævert biografiske - kontextanalyse gør det muligt at forstå, hvilke forskelle Machiavelli satte.

NÅA hævder nu forfriskende i forhold til denne årelange diskussion af kildetolkning,

---

[177] For sammenhængen se: Niccolo Machiavelli, The Prince, udg. af Harvey C. Mansfield, Jr. University of Chicago Press, Chicago 1985, s. 61.

[178] James Tully (ed.), Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press. Cambridge, 1988. Der er tale om 5 oprindelige Skinner- artikler, 7 kritikere og et meget langt svar fra Skinner. Machiavelli eksemplerne står side 62, 86, 95. Der er både tale om metodiske, konkret historiske og historiefilosofiske kritikker indenfor en politologisk og politisk idehistorisk ramme. Bogen er een stor demonstration af det meningsløse for politologien og forvaltningsvidenskaben i at unddrage sig en metodisk og teoretisk forholden sig til fortiden for at kunne foretage uforstyrrede komparationer. (I disse tider, hvor akademisk moral er udsat for pres fra konkurrence- og meriteringsræs - er det værd at fremhæve, at det er NÅA, der har henvist mig til Skinners arbejder.)

Skulle nogen have uvilje mod Skinner og co.'s fokusering (i øvrigt på linie med Foucault) på tiden mellem 1400 og 1800-tallet, kan henvises til et tilsvarende uomgængeligt "monument" i metodedebatten centreret omkring Habermas' teorier om borgerlig offentlighed og perioden fra 1800-tallet til dato. Her reagerer Habermas på 15 kritikere ud fra samme bredspektrede historiske og filosofiske tilgange: Craig Calhoun (ed.) MIT Press, Cambridge Mass, 1992.

Der er med disse henvisninger kun løftet en flig af en vældig diskussion - og naturligvis skolestridigheder mellem kontekstualisme, begrebshistorie og politisk idehistorie. Formålet er udelukkende at insistere på, at disse problemstillinger er så fundamentale, at de er et sine qua non for seriøse forvaltningshistoriske analyser. Se som yderligere inspirerende materiale James Farrs analyse af de politiske betydninger af begrebsformuleringen i socialvidenskaberne i perioden 1940-60 in: Remembering the revolution op. cit., Farrs generelle introduktion Understanding conceptual change politically til Terrence Ball, James Farr, Russel L. Hanson (eds.), Political innovation and conceptual change, Cambridge 1989.

at den institutionelle historie er fritaget for traditionel historisk kildekritik og traditionel idehistorisk, materialistisk eller socialhistorisk metodekritik, fordi "vi er interesseret i diskurser og institutioner". Det primære ved kilderne er, at "de kan betragtes som monumenter i institutionaliseringsprocesser."(s. 33). Det ville være let at affærdige en sådan argumentation, hvis blot der blev argumenteret for, at vi qua interessen for diskurser fritages for kedsommelige metodeproblemer. Men det er mere indviklet:

"En kilde er defineret som monument ved to forhold: tekst og knudepunkt. For det første ses kilderne som tekster der indgår i en diskurs og derfor kan læses på en særlig måde. For det andet er alle tekster ikke monumenter. Monumenter er netop de tekster, der stikker op i historien og udgør en slags knudepunkter i institutionaliseringsprocesserne. Monumenter læses således i den institutionelle historie som knudepunkter i forløb, hvor forestillinger og institutioner udvikles. Monumenter skal ikke i den institutionelle historie dokumentere noget, der ligger under teksterne selv. De læses alene m.h.p. deres tekstuelle fremstilling af forskelle og ligheder". (s. 33)

Machiavellis tekst indgår som nævnt i en større sammenhæng af fyrste-rådgivningslitteratur, som er underlagt bestemte normer, konventioner og produktionsbetingelser. Den nævnte formulering er usædvanlig - viser undersøgelser - og det er derfor et spørgsmål, om den sætter forskel ud over den rent sproglige. Skinner hævder den repræsenterer et opgør med den herskende panegyriske fyrsterådgivning, som Machiavelli så som et element i bystaternes problemer, men han kritiseres meget skarpt for sin konklusion af andre forskere, som hævder andre tolkninger.[179] (Det er klart, at teksten historisk har sat forskel. Men det udskyder jo blot problemet til en eftersporing af hvem eller hvad, der senere satte denne forskel.) NÅAs beskrivelse af tekstbegrebet, af net af forskelle og ligheder, af diskurser som tilskriver teksten betydning, ser enkel ud, men indgår selv i et stort netværk af diskurser, hvoraf kun meget få hævder de standpunkter, som NÅAs formuleringer opponerer imod. Omvendt tilsiger NÅAs formuleringer, at metodeproblemerne ikke er væk men må afklares, før næste punkt om knudepunkterne tages op. Og hvad nok så vigtigt er, det gør formuleringer som

"De tekster som den institutionelle historie gør brug af, er dog fortrinsvis de skriftlige tekster såsom betænkninger, avis- og tidsskriftsartikler, love, bekendtgørelser og lignende. Det skyldes først og fremmest deres lette tilgængelighed"

---

[179] Se f.eks. Nathan Tarcov, Skinner's method and Machiavelli's Prince, in: Meaning and context op.cit. og M. Bevir, The errors of liguistic contextualism in: History and theory vol. 31 1992 no 3. Jeg har ikke noget samlet overblik over den lange debat, Skinner og hans kritikere er engageret i. Den rummer langt flere aspekter end her er nævnt - f.eks. om formålet med politisk idehistorie og værdien af "klassikere" inden for den politiske videnskab. En række "faghistorikere" har taget fat på Skinners liguistiske "turn" og kritiseret ham for i begejstringen for sine nye indsigter at glemme gamle faghistoriske indsigter. Det virker ofte fagchauvinistisk og uinteressant, men især Joseph M. Levine formår at kritisere konstruktivt: Method in the history of ideas: More, Machiavelli and Quentin Skinner in: Annals of scolarship vol. 3, no. 4 (1986). For en god oversigt se: Erik Åsard, Quentin Skinner and his critics in: Statsvetenskaplig Tidskrift 1987 s. 101 ff. Her er det berømte Machiavelli-eksempel primært brugt for at sætte skarpt spot på nogle metodiske problemer hos NÅA..

til næsten pinligt hensigtsmæssige principper, der skal lette arbejdet for den travle samtidshistoriker.

Der er intet argument for, at Machiavellis tekst ikke kunne tænkes at stå klarere i sin forskel til samtidige konventioner og produkter ved omhyggelig gennemgang af Mediciernes arkiver, opdagelsen af kladden til Fyrsten, afsløringen af et hidtil ukendt men dominerende modelune blandt pavelige rådgivere, forbindelseslinier til nye politiske diskurser ved universitetet i Paris osv. For overhovedet at have en kvalificeret mening om teksten som tekst - ikke dokument - må den institutionelle historie holde op med at tænke eller definere sig ud af det historiske mudder, hvor den - som alle andre - sidder fast. Skinner bøjer denne problemstilling i neon ved at referere til ironi og udeladelse/undladelse som problemer, der netop ikke dukker frem i teksten uden omhyggelig historisk, idehistorisk og tekstuel tolkning. Den rasende debat om Skinners tolkning af Machiavelli o.m.a. turde borge for berettigelsen af disse argumenter. Men den viser samtidig hvor mange problemer der stadig er tilbage at løse - hvor går grænsen for kontekstanalysen, bliver der ikke tale om en uendelig søgning efter stadig mindre detailler. Og hvad er sammenhængen mellem de ekstra-tekstuelle fakta eller forhold og teksten, afsmitning, årsagsrelation osv.. Der må naturligvis vælges eller sættes grænser for, hvad der skal inddrages i analysen. Men selve valgsituationen eller problemet kan ikke bortvælges.

Det er som om NÅA og den institutionelle historie på forhånd har lagt sig fast på historiens forløb, dens større eller mindre udsving. Det understreges af citatet fra Anne Knudsen, som enten er bevidstløst eller revet ud af sin sammenhæng, sin særlige faglige diskurs: "I stedet for at lede efter hidtil uopdagede detailler i sit materiale, koncentrerer man sig derfor om netop det iøjnefaldende..." (s. 33). Det er på forhånd afgjort, at det uopdagede kun er detailler og, at det iøjnefaldende er interessant og kan forstås uden det uopdagede, dvs. at forløbet er fastlagt og kun ubetydeligheder resterer. At den uopdagede detaille kunne være en bevidst udeladelse, som Skinner viser med et eksempel fra John Locke, eller at detaillen kunne være nøglen til en nytolkning af det iøjnefaldende, er her valgt fra. Det er gribende. At Kofoed m.fl. faktisk aktivt gik ind for en direktorat-departementsidé som grundstruktur i forvaltningsopbygningen (men undlod at føre den igennem) 15 år før Meyer tog patent på ideen, er en detaille, men sætter den iøjnefaldende, forskelssættende betænkning A60 i et andet lys.

Men hvordan udpeges de tekster, som skal undersøges, monumenterne:

"Vi er nødt til at påbegynde diskursanalysen, før vi kan udpege de relevante tekster. Vi må starte med at søge de aktuelle diskursers grænser. Netop fordi tekster indgår i net af forskelle og ligheder, må nettet og teksternes gensidige henvisninger registreres før, det kan afgøres om en tekst er et monument. Vi må starte med nogle tekster, som vi ved ligger inden for diskursen og herudfra gå til de tekster, der refereres til samt disse refererede teksters referencer osv., indtil vi begynder at fornemme en cirkularitet, hvor teksterne henviser til hinanden. Da kan vi sige at have afgrænset det relevante tekstkorpus." (s. 35)

Igen lyser det udiskuterede udgangspunkt op - det, der skal undersøges tages som udgangspunkt. Først tages tekster, der åbenlyst ligger inden for den aktuelle diskurs.[180] Afgørelsen af dette volder tilsyneladende ingen problemer, selvom en kort overvejelse vil vise, at de er legio: Var selvforvaltningstanken en aktuel diskurs i slutningen af firserne, var samfundsøkonomitænkningen en diskurs i begyndelsen af halvtredserne, var managementtænkningen en diskurs eller en dille, privatiseringstanken en ide eller en aktuel diskurs, og i givet fald hvilke tekster lå med sikkerhed inden for den diskurs i 1982...

Dernæst tages som antydet fat på sikre tekster dvs. tekster, som vi **ved** er kernetekster. Hvor ved vi det fra? Hvorfra ved vi, at privatiseringsforestillingerne kan stedfæstes til 'privatiseringsbetænkningen' - og endnu tydeligere, hvorfra kommer sikkerhederne for, at denne store betænkning ikke fremstår kvalitativt anderledes, når de interne referater fra tænketanken og den ministerielle arbejdsgruppe nedsat af Henning Christophersen i 1982 en dag dukker op? Og endnu mere afgørende, hvorfra **vides** det, at det indlysende, iøjnefaldende, 'privatiseringsbetænkningen', ikke leder diskursafsøgningen på vildspor og lukker sig om sig selv, bliver selvreferentiel uden at vise hen til en anden og måske mere afgørende diskurs, forårsaget af, at den første diskurs i sin sociale og historiske sammenhæng allerede på forhånd var lukket om sig selv, var blokeret? (fortrolig, illegitim, akademisk)

Referencens reference, henvisningens henvisning er gjort til et omdrejningspunkt i en metodesammenhæng, hvor der primært arbejdes med officielle dokumenter, betænkninger og love. Disse "levn" er bl.a. karakteriseret ved meget få formelle referencer, og er samtidig skrevet i et sprog, som søger at slette referencer til andet end sig selv. Netop her, blandt embedsmændene, skulle man tro, at det ikke offentliggjorte, men anvendte interne arbejdspapir var af største værdi - i princippet. Eller, at forvaltningens særlige "stoflige" karakter, dens særlige blanding af skrevne og ikke skrevne, uformelt og formelt sanktionsfyldte adfærdsregler og tænkeformer, satte en nødvendighed af intern afklaring af den grundddiskurs, de ground rules, som embedsmanden lever i.

Men fravalgsproblemet kan måske mere afslappet også ses som et fællesproblem for enhver form for historieskrivning - omend prisværdigt ærligt formuleret af NÅA. Afhængigt af hvilken synsvinkel, der lægges ned over historien, inddrages forskelligt materiale:

> "... forandrer vi problem og studerer en anden institutionel konstruktions historie, så bliver kriterierne for afgørelsen af hvilke tekster, der er monumenter også andre ... Grundlæggende er det derfor ikke historiens historie men ens problemformulering og erkendelsesinteresse, der er styrende for, hvilke tekster, der kan få status som monument."

---

[180] Dette selektionstrin vil frasortere normbryderne med mindre normbrydere forbliver indenfor nettets cirkularitet, udefra kommende forskels-sættere vil have meget forskellige gennemslagsbetingelser afhængig af institutions- og diskurstype. Centralforvaltninger er ikke nødvendigvis de mest åbne institutioner.

Det eneste problem er ordene "historiens historie", dels p.gr.a. deres fagchauvinistiske, lettere nedsættende tone, men også fordi de henviser til det ikke eksplicitte standpunkt, at institutionel historie kan fortælles uden om denne, at institutionel historie så at sige vilkårligt kan fravælge, hvilke tekster og hvilke handlinger, begivenheder, forskeren ønsker. Men det er meningsløst at fratænke befrielsessommerens eufori og entusiasme fra tolkningen af oplægget til Forvaltningskommissionen, på samme måde som genopbygnings- og produktivitetsdiskursen mildt sagt vil blive amputeret uden samtænkning med kuppet i Prag, kravene fra OEEC og den kolde krigs start.

I analysen af forvaltningspolitikkens institutionelle historie støder man ikke på mange henvisninger til Herbert Simon, men det betyder ikke, at den institutionelle konstruktions historiske genese kan skrives uden om ham, dvs. uden om den påvirkning, forvandlingen af Public administration i amerikansk aftapning, havde på OEECs politikanbefalinger, højere embedsmænds orientering osv. Tilbage står som første trin: Man må af praktiske grunde begrænse sig og gøre sig sine grænsers virkninger klar - og det er jo god gammel akademisk latin.

Det spøgelse, som må martre fravalgsdiskussionen, er allerede antydet, nemlig de forhold omkring teksterne eller i teksterne, som ikke umiddelbart kan iagttages: Det uudsagte, det selvfølgelige, forståelseshorisonten, verdensopfattelsen, Habitus, grundregler, dvs. ikke nødvendigvis erkendte og eksplicitte tænke- og handlingsmåder. Forhold, som i forvaltningssammenhænge måske er særlig vigtige. Og omvendt: Problemstillingen med at læse ud af eller læse ind i, eller grave frem af historiens mørke arkiver eller lægge ned i arkivaliernes/teksternes mørke. Det, som undersøgelsen af cirkulariteten finder frem, kan være en torso af diskursen. Selv om det kan vises, at det ofte ikke er tilfældet, er selve den metodiske tvivl om, at det er muligt, nok til, at denne metodediskussion må blive central for den institutionelle historie.

Det står mig ikke helt klart, hvordan cirkulariteten "afgrænser" det relevante "tekstkorpus". Det må betyde, at der kun er tale om positive referencer, idet negative referencer vel oftest vil vise videre til andre "corpora", som har cirkulære positive referencer. Dermed opstår problemet med at skelne mellem en teksts samlede indtryk/formelle udtryk. Viser denne tekst indad eller ud af cirklen, sætter den grænser eller åbner den grænser? Dette kan igen kun afgøres af en bredere undersøgelsemåde end den, den institutionelle historie afstikker. Cirkularitet synes at være en metafor, som skal beskrive en subjektiv fornemmelse hos forskeren af at "have været hele vejen rundt". Den usikkerhed, andre forskere må leve med, fjerner den institutionelle historiker med et magisk ord, cirkularitet. Hvad værre er, fjernes også meningsfuldheden i forskningsdebatten om holdbarheden af den tekstkritiske eller historiske undersøgelse.

Det forekommer heller ikke klart, på hvilket niveau analysen foregår, referencens reference - er det ord, begreber, meninger? Betyder det faktum, at det samme ord eller begrebspar optræder med høj eller lav frekvens, noget for cirkulariteten eller bestemmelsen af diskursens udstrækning? Et malende eksempel kunne være det populære udtryk civilt samfund:

Civilt samfund var i begyndelsen af halvfjerdserne udelukkende en Gramsci-diskussion, ligesom 'livsverden' indtil Højrups bog (Det glemte folk, 1983) primært var en Habermas-diskussion (eller var det omvendt) osv. Arne Næss har en anden type eksempel, som burde vække til eftertanke for alle, som er fascineret af de binære koders (teknologiske eller teoretiske) muligheder, og som ønsker at sammenstille og processere begreber (ikke ord) og problemstillinger elektronisk eller i tabelform. I forkortet form siger han i oversættelse:

"De eksisterende filosofihistoriske synteser (kompendier og oversigter) ... forudsætter, at man ikke behøver at skelne mellem ord og tanke. Det kan f.eks. siges, at Descartes mente, at der var to substanser, Spinoza een, og Leibnitz uendelig mange. Men man tager ikke hensyn til at ordet 'substantia' i forskellige filosofier kun kan defineres i relation til et meget stort antal ord inden for hver enkelt filosofi (hos Spinoza 200 - 300) og dermed udelukker direkte sammenligning del for del." [181]

Endelig er det uklart, hvordan afgørelsen om cirkulariteten er nået, hvordan der tages højde for det, der s.11 kaldes den diskursive magt, som sjældent viser sig i "manifeste konflikter, men i stilhed og fravær af manifestationer". Det materiale, den institutionelle historie beror sig på, risikerer i særlig grad at være præget af afsky for manifeste konflikter eller afspejle den hastigt flydende ordflom fra bevidste historieomskrivere eller konsensussøgende embedsmænd. Besættelsestidens historie må her række som eksempel. Hans Kirschhoff har påpeget den gentagne og fuldt bevidste fordrejning af Socialdemokratiets rolle foretaget af partiets panegyrikkere i eftertiden.[182] Cirkulariteten afgrænsede det relevante tekstkorpus af løgn og fortielse, og forskningen ville ikke ud fra de umiddelbart tilgængelige tekster eller den herskende mening (blandt faghistorikere) kunne gennemskue løgnens cirkel. NÅAs diskursteori kan nok begribe, at cirkulariteten kan være en bevidst aflukning af konfliktområder, men ved at insistere på sit overfladiske kildebegreb og sin teoretisk begrundede fixering på vinderhistorierne bliver den ude af stand til andet end at reproducere de mest vellykkede, hermetisk aflukkede sandheder. Den vellykkede omformning af besættelsestidens historie rummer (rummede indtil Kirschhoff kastede sin store professionelle autoritet ind imod den) ingen sprækker - alternativer trivedes kun i mikroskopiske grupperinger og blev, når de dukkede op, endog dømt bort som ved General Hjalf-sagen om rygterne om tilbageholdelse af våben til modstandsbevægelsen, eller af professionelle historikere. Væsentlige pointer i studiet af efterkrigsårene som vækstgrundlaget for de senere så sejrrige samfundsøkonomiske

---

[181] Historie - pluralisme og historiske synteser in: Analyse - syntese, komparasjon, Studier i historisk metode VI, Oslo 1972, s. 10. Igen må der henvises til Skinners diskusion af det samme tema, fordi hans projekt som Næss' egentlig er filosofihistoriens metodeproblemer. Det vil sige, at det måske er hårdt trukket at bruge ham - som jeg har gjort - til en diskussion af andre typer af tekster? Det var måske en diskussion værd for forvaltnings- og politikvidenskabelige forskere: Hvorledes former vores særlige "stof" vores særlige metodeproblemer? Arbejder filosoffer og embedsmænd forskelligt på en sådan måde, at der sættes forskellige metodekrav til arbejdet med forskellige tekster?

[182] Vor eksistenskamp er identisk med nationens kamp, Om Socialdemokratiets overlevelsesstrategi under besættelsen in: Årbog for arbejderbevægelsens historie 1994 s. 13-63.

og velfærdsstatslige forestillinger er derfor måske spærret ude fra diskursteoriens horisont. Den bliver ude af stand til at fange nuancer, mærke vibrationer.

Det kan naturligvis hævdes, at disse kritiske pointer blot understreger nødvendigheden af omhyggelig historisk analyse, at kritikken er opfanget enten i tekstanalysen eller på et af de tidligere trins diskursbestemmelse. Men i så fald er hele det specielle institutionelle historiske særpræg faldet sammen til en omhyggelig tekstfølsom og diskursteoretisk inspireret samtidshistorisk analyse - vel at mærke uden den særlige ambition om komparation. I og med at det ikke bliver vist, hvorledes tredie trin udpeger monumentet, det særlige, der stikker op i historien og reformulerer reglerne for forskelssætning, mangler det afgørende element, som skulle muliggøre den synkrone analyse..

For tekstanalysen giver ikke i sig selv mulighed for at overveje, om de nye forskelle, nye begrebspar, nye dikotomier og modstillinger - er nye, sætter forskel.

"Inden for det korpus af tekster, nettet (af ligheder og forskelle) afgrænser, må vi ... udskille netop de tekster, som ikke blot er punkter, men knudepunkter. Vi må udskille monumenterne ... vi må søge de tekster, der ikke bare sætter forskel mellem fortid og fremtid, indenfor og udenfor, gyldig og ugyldig m.v., men også omdefinere reglerne for, hvordan forskelle sættes."[183]

En ny formulering kan være gammel og en gammel ny. Det afgøres af konteksten og produktionsbetingelserne og opfølgningen.

NÅA skriver ærligt, at der er tale om vindernes historie. Men historien har sjældent eentydige vindere - og slet ikke diskursernes historie. Ved at hævde, at de idealer, der "udelukkes er svære eller umulige at registrere... fordi de ikke fremsættes, da de på forhånd er udelukket, og ikke er omfattet af den diskursiverede fornuft", løber NÅA faren for at gentage den ovenfor omtalte berygtede teoridannelse fra Korpi og Esping-Andersen omkring socialdemokratiernes sociale reformer på en ny måde: Det er på forhånd lagt fast, hvad der er de herskende diskurser i en sådan grad, at det overses, at de nye diskurser etableres af marginale/undertrykte/for tidligt fødte diskursansatser. De diskurser, som taber eller knapt bliver synlige, fletter sig sammen med vinderne på en måde, så vinderne bliver nye - accentforskydninger snarere end udbytning af ord. De radikales urgamle forestilling om samfundsmæssig mægling og deres uvilje mod organisationsmagt er en sådan marginal og betydningsfuld abortdiskurs med stor indflydelse på den samfundsøkonomiske tænkemåde - og tror jeg på forvaltningspolitikken - f.eks. i inddragelsen af interesseorganisationerne i forvaltningen.

Hvordan opdager NÅA, at der er kamp, når der primært registreres vindere - når det accepteres, at resultaterne af vindernes oprydning efter sejren - de tiloversblevne monumenter - fortæller noget som helst om tilblivelsen af den til enhver tid værende triumfbue. Monumenter er blevet til under et bestemt historisk tryk. Hvis der registreres 1 betænkning fra et forvaltningspolitiske udvalg som monument, som

[183] op.cit. s. 35

knudepunkt for en institutionalisering af en bestemt diskurs, og det kan vises at denne ene tekst dækker over 3 andre, som blev undertrykt, fordi de diskursiverede et ideal, som først 10 år senere kunne institutionaliseres, er det så ikke nødvendigt at søge årsagen til denne undertrykkelse, før man tillægger den ene knudepunktsbetydning. Årsagen til den enes fremkomst kunne være en tilfældighed, en bevidst taktik, en forbrydelse osv. Arbejdet i budget- og regnskabsudvalget under Forvaltningskommissionen gik i stå i 1-2 år i en meget afgørende udviklingsfase før den nye grundlov osv., mens man ventede på Kofoeds død.

I. 4. 3 Grænser og fortolkning, grænser for fortolkning

NÅA forsøger at komme uden om anakronismeproblemet, dvs. problemet med at læse sin samtid ind i eller ud af kilden, med nogle konstruktioner, der selv rummer faren for anakronismer og meget andet godt. Der er et misforhold mellem på den ene side den vilkårlighed i kildeudvælgelsen, som præger den diakrone diskursanalyse, som igen danner grundlaget for den synkrone analyse og på den anden side den plads i den samlede analyse af forandring, den synkrone analyse tillægges:

"Formålet med den synkrone analyse er ... gennem sammenligning af flere fastfrosne snit i historien at konstatere forandringer i måden, hvorpå systemers enhed sættes. Måden enheden sættes på bestemmer, hvad der operativt kendetegner systemet. Hvad der er systemisk muligt. Formålet er altså at lokalisere systemforandringer ved at lokalisere forandringer i måden, hvorpå systemers enhed sættes." (s. 21)

Det er således hele formålet med institutionel historie, der er hængt op på den synkrone analyse. Ganske vist siger NÅA i starten, at den diakrone analyse er den vigtigste (s. 9), men formålet nås i den synkrone. Der er en usikkerhed i dette spørgsmål, en manglende sammenhæng mellem de to analyser, en disciplinpåtvungen - det hedder syntesedannelse eller teorigenererende på politologisk - (nødtvungen) bestræbelse på at overkomme "begrænsningerne" i den foragtede historieskrivning. Det første trin i den synkrone analyse er at konstatere,

"hvornår der sættes forskelle på en radikalt anderledes måde. ... Det drejer sig nu om at lokalisere de punkter, hvor der sker brud i den måde, hvorpå der sættes forskel ... Sådanne forandringer finder sted præcis, hvor der finder brud sted i de idealer, der forandrer diskursen. Dvs. brud på de konstitutive skel. Her fastfryses tiden i den synkrone analyse."(s. 26). Det lidt vanskeligt tilgængelige forklares s.20: "Til tider **kan** fornyelser i diskursen ligefrem føre til brud i den ideale forankring og dermed til brud i de konstitutive skel der afgrænser diskursens mulighed. Sådanne brud **kan oftest** registreres ved, at der i tekster, der elles følger diskursens konstitutive skel og sondringer i øvrigt, optræder udsagn, der fuldstændigt bryder med tekstens struktur i øvrigt. Disse brydende udsagn **kan** i efterfølgende tekster vise sig at være de ordnende og konstitutivt forskelssættende, der strukturerer teksten i øvrigt." (fremhævelserne er mine NB) [184]

[184] Der er en måske blot teknisk detaille, som kan vise sig at være mere vigtig: Først

Det må siges, at meget er på spil i diskursanalysens registrering af forskelle. Man kan hævde, at NÅAs analyse herved ikke adskiller sig fra andre forskeres valg af snit eller aspekt i arbejdet med det historiske materiale. Fordelen ved ham er, at han gør det eksplicit. Men problemet er, at han selv har valgt at bygge videre på et fundament, som netop på grund af snittet (kildevalget) ikke kan bære den kolossale bygning, der rejses. Næste trin består nemlig af en

"ekstrapolering af systemkarakteristikaerne ved idealerne, diskurserne og institutionernes organisering i de pågældende snit ... Ekstrapolering af systemkarakteristika er ikke en afdækning af de virkelige underliggende systemer, men en konstruktion, der foretages med det ene formål at påvise mulige forandringer. ...". (s. 26) Senere hedder det: "Den synkrone analyse af principperne for enhedsdannelse er altså en proces, hvor man konstruktivt betoner nogle træk ved enhedsdannelsen på bestemte historiske snit. Det materiale, man forholder sig til er, når man konstruerer, ikke kildematerialet selv, men de diakrone analyser, man allerede har foretaget. De diakrone analyser leverer så at sige en mangfoldighed af diskursiv og institutionelt registrerede forskelssættelser." (s. 27)"

Hvis dette sidste valg - nogle træk ved den måde, der sættes forskelle på - skal give mening, må der være tale om en række ahistoriske konstanter ved alle sociale systemer, ellers reproduceres jo blot den historiske mangfoldighed. Disse konstanters eller systematiske punkters forskellige historiske udformning eller den måde, hvorpå der historisk søges sat forskel på disse punkter, må være NÅAs studieobjekt. Der argumenteres ikke for dette, men det er vel en overvejelse værd, om disse træk er evige, epokalt foranderlige eller blot noget foranderlige? Problemet kan også belyses således: Det er vel et kors for også NÅAs tanke at sammenholde dehydrerede systemkarakteristika eller forskelssætninger fra centralforvaltningen i Danmark i 1860'erne med 1960'ernes forvaltning eller grundlovsdebatten i 1848 og 1948? NÅA henviser til Webers brug af idealtypen som heuristisk hjælpemiddel. Men herved vokser kun usikkerheden på projektet. For den konstant, som hos Weber danner grundlaget for tolkningen er handlingen/fænomenet udvalgt af den historiske mangfoldighed. NÅA fremhæver selv denne forskel til sin egen konstant, kommunikation, der skaber sine egne subjekter. (s.28) Den videnskabsteoretiske forskel mellem disse to standpunkter skal jeg lade ligge, det afgørende er her, at NÅAs "grundbegivenhed" i det sociale system, kommunikation, ikke som hos Weber ses i sin historiske kontekst og tillægges vægt i forhold til denne, men forlods er afgrænset til en bestemt type kommunikation, hvorfra der ekstrapoleres en bestemt type karakteristika, forskelle. Hermed er vi tilbage til diskussionen om kilden.

At sætte grænser er kun i meget abstrakt forstand en fællesbetingelse for diskursdannelse. Diskursen som socialt fænomen er historisk og konkret, og grænser

---

konstateres et brud i en eller flere tekster. Efterfølgende viser det sig at sætte sig spor i senere tekster, men snittet lægges "præcis det sted, hvor der finder brud sted i de idealer..." Er bruddet i den første tekst og lægges det synkrone snit her? Er Jørgen Kjærgårds kendte artikel om moderniseringsprogrammerne "Modernisering af den offentlige sektor" - et rids af et paradigmeskift NAT 1/1988, et sådant brud eller en efterfølgende registrant af bruddet?

er ikke grænser, men historisk specifikke markeringer, som kun kan forstås i deres nævnte produktionskonstellation. Kampen i forrige århundrede omkring direktorat, generaldirektorat, departement som den tager sig ud i de officielle dokumenter, betænkning om oprettelse af et generaldirektorat osv. kan naturligvis kaldes en diskurs - der sættes grænser. Men det er i bedste fald en meget nøjsom beskrivelse af den forvaltningspolitiske udvikling.

Fortolkningen af de udvalgte tekster - i bred forstand - er både hos NÅA og mig selv det afgørende problem. Min pointe er, at NÅA ikke vil tage konsekvenserne af dette grundlæggende arbejdsvilkår, fordi det forekommer ødelæggende for de andre mål han har. Men fortolkningen af dokumenterne og deres tilblivelsesproces kan naturligvis vælges fra, hvis man vælger at se dem ud fra det aspekt, som kunne kaldes modtagervinklen: Deres virkningshistorie, politikernes eller menigmands opfattelse af de forvaltningspolitiske dokumenter.

Men indtil dette er det eksplicitte mål, dvs. forvaltningspolitikkens effekter uden for forvaltningen, står fortolkningen, vurderingen af politikformuleringsprocessen, herunder dens intentioner, centralt i forvaltningsvidenskaben. Fortolkningen griber fat i de små ansatser, pauserne, betydningsnuancerne, temposkiftene, se f.eks. A60's 1. betænknings første kapitel. Det kan både være iagttagelige ordændringer og vanskelige kryptogrammer, som kun kan tydes aktuelt eller gennem omhyggelige historiske forsøg på intentionsafdækninger - f.eks. udtryk for kortvarige nu glemte sejre, som er overlejret af senere accentforskydninger eller eksplictte nye sejrrige formuleringer. Det er klart, at de særlige produktionsbetingelser, som er omtalt, herunder også det kollektive forfatterskab, sætter fortolkningen på en næsten umulig opgave - det har bare ikke noget med den grundlæggende metodediskussion at gøre. Fortolkningen er et problem for udøverne af videnskaben - ligesom 1500 år gamle dokumenter, der er blevet skrevet af 30 gange, sætter historikerne på særlige tålmodighedsprøver.

Men måske er problemet meget let at afklare? Det kan gøres på den måde politologien altid har klaret problemet på: Ved disciplin-afpisning eller akademisk arbejdsdeling. Amerikanerne kalder det: If you scratch my back - I'll scratch yours. Politologien er nemlig teorigenererende - jvf. oven for, Mogens N. Pedersen 1977. Selv for den kamplystne Quentin Skinner synes en vis træthed at have indfundet sig, når han løser problemet på denne måde:

"Nogle af disse teoretikere (som kritiserer Skinner) afviser studiet af intentioner (dvs. forfatternes intentioner i skrivningen af teksten) hovedsageligt, fordi de ikke finder intentionerne af nogen interesse. De hævder at have fundet noget mere interessant at undersøge. Men andre hævder, at forsøget på at afdække intentioner faktisk er en misforståelse. For det første siger de, at ideen om at afdække, hvad en forfatter måtte have intenderet eller ment at sige, giver os en uopnåelig eller i det mindste misvisende guide til meningen med, hvad der er sagt. Og fra dette slutter de, at afdækningen af forfatterens intentionalitet er irrelevant for forståelsen af tekster.

Jeg har ingen indsigelse mod det første af disse standpunkter. Jeg forbliver forstokket i min tro på, at hvis vi er interesseret i at afdække teksternes historiske identitet, er vi nødt til at interessere os for, hvad forfatterne mente. Men hvis vi er

interesseret i et eller andet helt andet - i studiet af deres virkning på os, eller i "signifié"s frie spil (spiller på en umiddelbart foranstående flabethed mod Derida) - så er der - indeed - ingen rimelig grund til at interessere sig for intentionalitet."[185]

Herefter fortsætter han med at slå tilhængerne af det andet argument ned, idet han dog understreger det vigtige punkt: Spørgsmålet, om hvad en forfatter måtte have intenderet at sige, kan under ingen omstændigheder sættes lige med meningen i det, der er sagt. Det vigtige er, at intentionaliteten (her opfattet som hele det metodiske kompleks, Skinner taler om) i det sagte også er en del af analysen af teksten - ikke det hele men en så organisk del, at der må argumenteres særskilt for fravalget af den.

Man kan nu indvende, at mine argumenter omkring den særlige embedsmands habitus, betænkningsskrivningens særlige produktionsbetingelser og det administrative arbejdes særlige indspundethed tilsiger, at Skinners argumenter er særligt upassende netop for forvaltningsvidenskaben. Men indvendingen rammer ved siden af pointen. Skinner påpeger en problematik, som må finde sin egen specifikke løsning i forvaltningspolitikanalysen. Ligesom vi ikke kan bruge den almene diskursanalytik - som vi derudover kan have reservationer imod - kan vi heller ikke bruge Skinners enkeltforfattercentrerede idehistoriske analyse.[186] Men derimod kan vi - bør vi - stoppe op og slappe af, når han i lighed med Arne Næss, som citeret tidligere skriver følgende:

"Jeg forbliver en svoren fjende af dem, som ønsker at skrive den slags historie, i hvilken ... Platons, Augustins, Hobbes' og Marx' synspunkter på "den retfærdige stats

---

[185] Quentin Skinner, A reply to my critics in: Tully (ed.) Meaning and context op.cit. s. 272 f. Det er vigtigt at holde sig in mente min indledningspåstand om den "teoretisk uforpligtende inspiration." Trods min tilslutning til Skinners tilgang er jeg ikke i stand til at gennemskue - eller interesseret i at prøve på det - det sprogfilosofiske (Austin og Searle) grundlag for hans arbejder. Indtil videre producerer debatten om hans arbejde udelukkende gode grunde til at tage problemerne op i forvaltningsforskningen. Jeg skal derfor blot henvise til endnu en hård kritiker af netop det sprogfilosofiske grundlag og hele Skinners projekt: Peter Ekegren, The reading of theoretical texts, Uppsala 1995 kapitel 4, The understandings of Quentin Skinner.

En anden af Skinners hårde kritikere, John Keane, giver en lang række tankevækkende kritikpunkter af Skinner, men undlader at forholde sig til det i min sammenhæng mest interessante: At Skinners kritik viser svagheder i omgangen med historiske tekster og i det mindste - og for mig tilstrækkelige - anviser veje til at nå til et uomgængeligt fælles minimumsgrundlag for det videre arbejde med teksterne. Jeg taler for en slags negativ historisk metode, der prøver at vise, hvad der ikke kan være tilfældet samt åbner for en diskussion af mulige "tilfælde". John Keane: On the "new" history: Quentin Skinner's proposal for a new history of political ideology in: Telos 47, Spring 1981, s. 174 ff.

[186] Der er tale om en næsten utilladelig forenkling. Skinner er langt mere kompliceret. I en analyse af analyserne af politisk begrebshistorie understreger Jens Bartelson meget kritisk Skinners placering i denne disciplins udvikling. Han citerer ham bl.a. for følgende prægnante formulering, som kunne være grundpostulatet i forvaltningshistorisk forskning: For at forstå et begreb, skriver Skinner "it is necessary to grasp not merely the meanings of the terms used to express it, but also the range of things that can be done with it." (Meaning and context op. cit s. 283 citeret og inspireret fra Jens Bartelson, manus til en dengang endnu ikke udgivet bog, nu del af kapitel 3 i A genealogy of sovereignty, Stckh. 1993).

natur" sammenlignes. Årsagen til min nominalisme ... er ikke så meget, at hver af disse tænkere viser sig at have svaret på spørgsmålet på sin egen måde. Det er mere, at de termer, som bruges til at stille spørgsmålet - natur, retfærdig, stat - kun optræder - hvis overhovedet - i deres forskellige teorier på så afvigende måder, at det synes at være en indlysende sammenblanding, at der overhovedet er fremdraget noget stabilt begreb. Fejltagelsen ligger kort sagt i at forudsætte, at der er et eneste spørgsmål, som disse forskellige tænkere alle sammen stiller sig."[187]

Det er os og ikke Næss/Skinner, der har et problem - og kun den mest konsultokratiske del af forvaltningsvidenskaben kan i længden undgå at få en dårlig smag i munden ved at overse dette - håber jeg. Ligger der i de spørgsmål, vi stiller forvaltningspolitiske tekster, det samme problem? Skulle vi, inden vi tæller antallet af direktorater i forhold til departementer, antallet af forvaltningspoltiske betænkninger pr. år, interessorganisationer pr. udvalg, tilsynekomsten af bestemte kodeord, planlægning, samfundsøkonomiske balancebegreber osv., måske overveje forholdet mellem Platons og Marx' stat? Jeg tror, det ville være en god idé for nu ikke at tale med Platon.

I den tidligere omtalte analyse af dansk forvaltningspolitiks udvikling skriver NÅA bl.a. om sin periodisering:

"Institutionsfasens (1952-64 NB) policyfelt afgrænses af skellet mellem form og indhold, forfatningspolitik og rationaliseringspolitik. Policyproblemerne bliver til driftsøkonomiske problemer og politikkens genstand er enkeltinstitutioner forstået som driftsenheder. Forvaltningsfasens (1970-81 NB) policyfelt afgrænses af hensynet til den forvaltningsmæssige helhed og dennes kobling til den samfundsøkonomiske forestilling." Senere hedder det, at der sker en "forskydning i betydningen af "rationalisering" fra at have en driftsøkonomisk konnotation med en enkelt institution som genstand til at have en samfundsøkonomisk konnotation med helheden som genstand".[188]

Jeg tror, der her er tale om en klassisk anakronisme samtidig med, at pointerne er grundlæggende rigtige. Neoklassisk økonomi og herunder selve rationaliseringsbegrebet var i efterkrigsårene ikke en mikroøkonomisk tænkemåde. Det var den dominerende måde at tænke samfundet og økonomien på, den satte lighed mellem mikro og makro. Driftsøkonomiske rationaler og teknikker herunder rationalisering var også samfundsøkonomiske; virksomheds- eller arbejdssociologiske iagttagelser indgik i hele forestillingen om social engineering. Der er overhovedet ikke det samme skel som senere. Den amerikanske eksport af samfundsvidenskabelige ideer, den yderst optimistiske forestilling om videnskabeligheden bag de nye

---

[187] Skinner, A reply ... in: Meaning and context. op. cit. s. 283. Skulle nogen ønske et aktuelt og dansk eksempel på hovedløs omgang med "centrale" politiske begreber over lange perioder, kan igen henvises til Ditlev Tamm, Kongens, statens eller folkets tjener? - dansk embedsmandsetik set i et historisk perspektiv in: Christensen m.fl. (red.) Politikere og embedsmænd op. cit. Her tales om gudsfrygt, pligt, borgere, tjenere, stat og øvrighed som historiske konstanter -løsrevet fra deres kontext og deres 'forfatteres' intentioner.

[188] Danmark: Forvaltningspolitiske strategier op.cit. s. 150 f.

planlægningsmuligheder på det sociale og økonomiske område bundede i "driftsøkonomiske" forståelser - af samfundet, helheden.[189] Den nye lægmands- og embedsmandsopfattelse af makroøkonomiens muligheder og skellet mellem mikro og makro, driftsenheden og helheden, opdagede ikke et helt nyt niveau, makroniveauet men opdagede nye kvaliteter ved helhedsbetragtningen. Den driftsøkonomiske helhedsbetragtnings sejlivethed, mikroøkonomiens rationalitets-forestillinger og deres overensstemmelse med den grundlæggende samfundsmæssige virkelighed, kapitalismen, har vist sig ved at disse forestillinger er dukket op igen i de seneste 15 år. Der burde ikkevære behov for yderligere eftervisning af "mikrotilgan-gens" makroelementer.

Keynesianismens anderledes helhedstænkningvar en ny vinkel på samme grundforståelse af de samfundsøkonomiske sammenhænge. Den havde den politiske fordel i Danmark (og Skandinavien) i efterkrigsårene, at den stemte godt sammen med gamle socialdemokratiske forestillinger om staten, helheden som erstatning for den enkelte virksomhed som samfundets perspektivgiver. Det var ikke de forvaltningspolitiske agenters driftsøkonomiske syn, der gav forvaltningspolitikken dens enkeltinstitutionsfokus, men konkrete historiske omstændigheder, der tvang denne fokusering igennem. Det var næppe heller den keynesianske makro-orientering, der tilsagde A60s helhedsorientering, men organisationssociologiske nyorienteringer - som i øvrigt var etableret på mikrosociologisk, "driftsøkonomisk" basis. En analyse af de forvaltningspolitiske tekster og arkiver, dagbladsdebatter osv., som rækker ud over NÅAs snævre kildegrundlag vil vise dette. Med henvisning til det tidligere anførte Skinner-citat, at det drejer sig om at undersøge "the range of things that can be done with it (the concept)", er min pointe, at de driftsøkonomiske begreber ikke forhindrede embedsmænd og andre agenter at tænke i helheder og forsøge at sætte helheder i bevægelse - i hvert tilfælde ikke i mindre grad end den nuværende halvfemser embedsmand er begrænset i sin tænkning om helheden af tilsvarende direkte driftsøkonomiske begreber.

Men den ahistoriske tænkning og dens medfølgende metodiske problemer, anakronismen er, som tidligere tiders kritik af behavioralismen viste, ikke kun et videnskabsinternt problem. Måske under inspiration fra postmodernitetens ulidelige lethed søger NÅA at borttænke politikvidenskabens normative side. Han afviser, at institutionel historie kan give viden om legitimitet. Argumentet er, at der ikke findes universelle standarder, som man kan måle legitimitet og demokrati op mod.

> Det legitime afhænger af "historisk konstruerede og dominerende forestillinger om demokrati. Problemet om demokrati kan derfor ikke stilles uden for historien. ... Der kæmpes om kriterier for legitimitet, og denne kamp kan vi derimod studere institutionelt historisk." (s. 3 f.)

---

[189] Jvf. skitsen af "de tumultariske omgivelser" nedenfor og Henning Friis' beskrivelse af socialvidenskabernes potentialer samme sted.

Det ser umiddelbart indbydende ud, men problemet er igen den forskelsløse registrering af diskurser uden hensyntagen til deres indbyrdes placering, deres "tyngde" eller "træghed" osv. Accentforskydningerne (eller hvilken metafor man nu vælger) mellem individhensyn og systemhensyn, mellem retsstat og forvaltningsstat, mellem stat og marked, dvs. mellem grundlæggende "background assumptions", disse lange forandringer toner de andre forvaltningsdiskurser og præger bærernes praksis. Og denne "store" forskydning kan netop kritiseres i historien, fremholdes i processen, fremvises som et brud i historiske men epokale fundamentale standarder, som stadig lever deres eget seje, blokerede institutionaliserede liv som retsstats- eller retssikkerhedsidealer hhv. -illusioner, grundlove, "forældede" forvaltningsregler, "fortidige" domstolsreaktioner og centrale normeringsforsøg osv.[190] Jeg ser ingen argumenter mod en sådan historisk informeret kritik af institutionerne, men derimod et grundlag for en ikke moraliserende normativ kritik af velfærdsstatens og retsstatens afvikling.

I. 5 Det særlige forvaltningsvidenskabelige felt

Inden jeg går over til at forsøge mig med en forståelsesramme for det videre arbejde, skal jeg sammenfatte det forudgående i et negativt og et positivt resultat.
Det er søgt vist at, det er metodisk problematisk at foretage sammenligninger over tid, herunder hente "historiske data" ind i aktuelle analyser. Det er sket på tre måder. 1. Ved en skitse af den juridisk-administrative tænkning, den "officielle" del af embedsmandens forestillingsramme og udviklingen i forvaltningsapparatet i perioden op til efterkrigsårene. Man kunne tale om den juridisk-bureaukratiske handlingshorisont svarende til den liberale retsstat. Det er min tese, at denne institution og dens bærere adskiller sig væsentligt fra velfærdsstatens forvaltningsapparat. 2. Ved en gennemgang af den internationale metodedebat omkring komparation og af udvalgte kendte eksempler på kritik af komparative arbejder. Der er en erkendelse i den internationale debat af, at der er meget store problemer tilbage at løse, og at disse fortrænges. 3. Ved at diskutere selve grundfiguren i hovedparten af al forvaltningsforskning, Administrative man, bounded rationality. Denne forestilling udtrykker i sin historie selv det brud i forestillingsverdenen, som senere når dansk forvaltning og forskning. Men begrebet indeholder også historisk-dynamiske træk - begrænsning og forandringen af begrænsningen af den begrænsede rationalitet sker historisk specifikt - og dermed muligheden for inkommensurabilitetet.

Ud af det morads, som disse negative konstateringer skaber, kan vælges den vej, den økonomiske videnskab har taget, en blanding af stædig insisteren på, at rationaliteten ikke er begrænset kombineret med en generel formel for syndsforladelse kaldet ceteris paribus. Eller man kan lukke øjnene for problemerne som

[190] At der ikke er tale om en konsekvens af den neoinstitutionalistiske skole, NÅA arbejder indenfor, men af hans særlige diskursteoretiske variant, ses af, at både Johan P. Olsen og Ove K. Pedersen tværtimod har fremholdt politikanalysens normative sider som meget centrale.

forvaltningsvidenskaben gør det plaget af viden om Simons dilemma. Han betaler dyrt for sit begreb om "human beings who satisfice because they have not the wit to maximize", der ganske vist redder forvaltningsvidenskaben ud af den "kejserens nye klæder situation", som økonomien befinder sig i, men samtidig på grund af begrænsningens historicitet skyder Simons eget projekt i grus: Etableringen af en neutral, naturvidenskabslignende socialvidenskab, som kan være grundlaget for tidens ideal om den social engineering, der kan gøre sig fortjent til at være politikrådgivende på samme måde som et rådgivende ingeniørfirma.

Jeg har argumenteret for, at der kun findes een mulighed for analyse af den forvaltningspolitiske udvikling, den "traditionelle" historiske. Det er en negativ afgrænsning, for så vidt dens begrundelse ligger i at afværge den principielle fare for en forvaltningsvidenskab, der studerer systemers og organisationers forandringer for at inddrage materiale fra perioder og institutioner, der ikke er sammenlignelige med de studerede fænomener.

Som det positive resultat ser jeg, at der er givet rimeligt belæg - og mere følger i undersøgelsen af den forvaltningspolitiske kontekst - for en tese om, at tiåret efter krigen er en brudperiode eller en overgang mellem to måder at tænke forvaltning, politik og økonomi på. Det gælder - som ofte - især udviklingen i USA, hvor tendenserne fra trediverne til videnskabeliggørelse af politik og forvaltning sætter sig fast. Det gælder ikke i Danmark. Her er der ikke nogen politikvidenskab at videnskabeliggøre, knap nok nogen samfundsvidenskab. Men de samme samfunds-mæssige tendenser, genopbygningsbestræbelsen, økonomiske efterkrigsproblemer, den scientistiske optimisme, planlægningsbegejstringen, den nye verdensorden presser forvaltningen, sætter nye rammer for den.

Den "problematik", som rejser sig overalt i den vestlige verden under og lige efter krigen, har den specielle danske skæbne, at den fader ud eller går i dvale i slutningen af fyrrerne og dukker op for at blive sendt i dvale igen flere gange i løbet af de næste 30 år. Den særlige økonomiske problematik kan, som det sker nedenfor, søges opdelt i to adskilte diskurser, den økonomiske samordningsdiskurs og effektivitetsdiskursen. Nedtoningen af reforminteressen skyldes bl.a. at presset fra planlægnings-nødvendigheden (herunder OEECs krav til nye økonomisk politiske redskaber) blev transformeret over i økonomirådgivningen, som fik sine egne administrative kanaler. Der sker efter min opfattelse ingen afgørende forvaltningspolitiske reformer eller kursændringer (men nok mange forsøg og proklamationer) før kommunalreformen. Men der sker i løbet af disse år en afgørende ændring i et eller andet 'andet' i den danske centraladministration, som ikke kan gribes med henvisning til hverken økonominvasionen eller ekspansionen i antallet af ansatte. Det er dette andet, der skal studeres for at begribe forvaltningspolitikkens udvikling og den nuværende centraladministrations betingelser. Jeg har især hæftet mig ved begrebet grundregler og ved den juridiske embedsmandstænkemåde og vil forsøge at udbygge mine antydninger i det følgende.

Dette "andet" er før forsøgt begrebet med ordet den "samfundsøkonomiske forestilling", som en bred samfundsforståelse - med efterfølgende institutionalisering osv. - som dannes i denne periode. Men det "andet" fanges ikke tilstrækkeligt med

denne stormaskede ketcher. Man kan vælge at indkredse det, som Jørgen Grønnegård Christensen gør det i en aviskommentar om et tilsvarende, blot moderne "andet", ved at sætte navn, "Springerne" på den nye embedsmandsadfærd.[191] Men den særegne og seje institutionaliserede diskurs, som kaldes embedsmandsadfærd og -tænkning, kan kun begribes gennem en minutiøs beskrivelse af dens historiske tilblivelse og dens bæreres inkorporering og omformning af den. Man kunne tale om en historisk sociologi, som fæstner de i slet forstand abstrakte diskurser til de sociale individer og grupper, som skal leve og reproducere dem; som undersøger de indskrevne adfærdsreguleringer og sociale praktikker og institutioner, der skaber den statsadministrative habitus.[192] Det er ovenfor mange gange blevet fremhævet, at de centraladministrative diskurser er særegne, og dominerende samfundsforestillinger (herunder den samfundsøkonomiske) har derfor også deres særegne nedslag og udvikling indenfor de centraladministrative lag.

I. 5. 1. Den modsigelsesfulde bureaukratiske rationalitet

Claus Offe har i en snart klassisk artikel søgt at se denne udvikling fra een "rationalitetsform" til en anden i et andet perspektiv, som kan benyttes som en ramme til en opsummering af disse resultater og de institutionelle og diskursteoretiske overvejelser, jeg har fremhævet som interessante.[193] Offe tager afsæt i Webers opfattelse af sammenhængen mellem formel rationalitet og bureaukratisk administration. Den optimale bureaukratiske adfærd var ensbetydende med konstant og ubønhørlig anvendelse af legale normer. I en omformning af Webers formulering til politisk systemteorisprog kan det siges:

> "Til enhver tid er der præmisser for handlingen, som de handlende ikke selv bestemmer over; handlingerne er bundet til 'inputs', som ikke kan udvides, ændres eller undgås."[194]

Det fundamentale princip er den totale adskillelse mellem handlingspræmisserne og det apparat, som udfører dem. Dette svarer til begrebet om den selvbundne stat, den liberale retsstat. Offe hævder nu, at Weber blander flere rationalitetstyper sammen. Spørgsmålet er, om den weberske idealmodel også er rationel i den forstand, at den "tilfredsstiller de funktionelle krav og behov, som stilles af et højtudviklet, industrielt, kapitalistisk samfund i den udstrækning, disse skal opfyldes af statslig administration". Denne sidste rationalitet eller funktionelle adækvans forudsættes af

---

[191] Jvf. nedenfor kapitel II. 5 for en mere fyldig beskrivelse. Desværre har han, så vidt jeg ved, ikke fulgt denne navngivningsproces op med grundigere undersøgelser om dette andet. Det samme tema anslås dog i, Den forvandlede embedsmand in: Lov&ret nr. 4, april 1992 og i, Embedsmandens rådgivningsrolle in: NAT nr. 1 1993, hvor de nye politisk-administrative betingelser for embedsmandens arbejde beskrives i - desværre - mere pæne akademiske former, men hvor de bredere "kognitiv-normative" grundregler ikke inddrages.

[192] Nå, der slap det ud - en krypto-Bourdieu-tilhænger.

[193] The divergent rationalities of administrative action som kapitel 10 in: Disorganized capitalism: Contemporary transformations of work and politics, Cambridge 1985 (1974).

[194] Op.cit. s. 300. Offe giver en række yderligere specifikationer på Webers bureaukratiforståelse, som ikke er vigtige her.

Weber sammenfaldende med den første. Men velfærdsstats kapitalismens politiske systems funktionelle rationalitet er som bekendt ofte i konflikt med den bureaukratiske, lovbundne rationalitet.

"Bureaukratisk herredømme ... viser sig at være bundet til en specifik historisk fase og en mulighed set fra den funktionelle rationalitets standpunkt. De to kriterier for rationalitet er kun sammenfaldende under samfundsmæssige betingelser, hvor den højeste grad af ubetinget anvendelse af abstrakte regler samtidig er i stand til at opfylde det statslige subsystems funktion for det større samfund."[195]

Mens inputs bestemmer og styrer output under præmisser som ligger uden for organisationen og dermed sørger for, at outputs er forudberegnelige reflekser af normer, regler og rutiner i den weberske model, så sker det stik modsatte under velfærdsstaten. Her er det forudskikkelsen af det ønskede resultat af handlingen, der styrer.

"Administrationens opgave ændrer sig fra at være implementering af givne regler i overensstemmelse med etablerede rutiner til en aktiv søgen for erhvervelse af inputs, som er adækvate for opfyldelsen af disse konkrete opgaver og quasi-autonomt fastlagte mål ... de planlagte resultater af den administrative handling (opfyldelsen af konkrete opgaver) tjener som det fremmeste kriterium for at vurdere handlinger og beslutninger internt i administrationen; de inputs, som opsøges og bruges, afhænger af disse planlagte administrative outcomes. Effektivitet er ikke længere et spørgsmål om at følge reglerne, men om at bevirke effekterne. ... præmisserne for den administrative handlen er ikke længere regler, som ultimativt skal følges, men de betragtes i stedet som ressourcer, som skal vejes i forhold til deres adækvans i forhold til specifikke opgaver. Dette gælder også legale normer." [196]

Men denne forandring, hvis beskrivelse næppe forekommer nogen overraskende, resulterer i et dilemma. For at blive i systemsprogbrugen, vil 'omgivelserne' ikke tillade det administrative system at forfølge netop det samme rationelle skema for målorienteret handlen, som det på den anden side forlanger, at det administrative system skal kunne. Der er både institutionelle og fiskale begrænsninger på det administrative system. Derfor kan Offe tale om en kun "partiel forandring af den administrative handlings retning"(fra input-bestemte beslutninger til funktionsbestemte interesse for ressourcer). På trods af stigende krav til administrationen fra mål-middel-orienterede programmer er den ikke frigjort fra sin 'konditional-program' forbindelse til de legal-bureaukratiske præmisser.

"Dette resulterer i kollisionen eller interaktionen og den gensidige penetration af de to kriterier for korrekthed i den administrative handlen. Det administrative system må, på en vis måde, være adækvat både med hensyn til normefterrettelighed og opnåelse af mål."[197]

---

[195] Op. cit. s. 302.
[196] Op. cit. s. 305.
[197] Op.cit. s. 306 f.

Dette fører til konflikter og dobbeltstrategier, men ingen løsning på dilemmaet, som Offe tværtimod gør yderligere stort ved at tilføje et nyt kriterium for den administrative handlings rationalitet eller funktionelle korrekthed: Dens evne til at opbygge politisk konsensus som et middel til at imødegå det tab af legitimitet som skyldes bortfaldet (partielt) af legaliteten, dvs. den legitimitet, som skyldes den ubønhørlige retten sig efter loven. Der skal ikke arbejdes videre med denne sidste næsten "forhandlingsøkonomiske" rationalitetsform, hvor skabelsen af samtykke, støtte fra og samarbejdsrelationer mellem forvaltning og dens specifikke klienter træder i forgrunden. Det afgørende er, at der arbejdes med et tredelt og modsætningsfuldt begreb om rationalitet som bestemmende for administrativ handlen.

"Disse niveauer følger ikke efter hinanden i en historisk sekvens, skønt det kan være plausibelt at tale om et skift i vægtningen mod det andet og tredje niveau (det første er det legalt-bureaukratiske NB). Administrativ handlens problem er, at den på samme tid er ophængt mellem disse tre modsigelsesfulde kriterier og rationalitetsstandarder: Den skal samtidig rette ind efter sine basale juridiske principper, sine funktioner og sine klienters og referencegruppers udtalte interesser."[198]

Udspændthed, modsigelsesfyldte ikke blot modsætningsfyldte rationalitetsformer, institutionelle bindinger, som har (juridisk) konstitutionelle elementer og vægt- eller accentforskydning forekommer at være brugbare begreber. Produktivt forekommer det også at se "omgivelserne" som på den ene side præmis- og normgiver, der sætter bevidste rammer for den udøvende magts magt, men på den anden side samtidig stiller krav om handlen og funktionalitet, som hele tiden truer med at sprænge disse rammer.

Jeg har forsøgt at argumentere for, at den historisk bestemte form, hvori de enkelte individers sikkerhedsskabende eller egennyttige handlinger kommer til udtryk, både påvirker det historiske forløb og den særlige form den institutionelle form, deres handlinger tager - og at denne særlige form virker tilbage på den form, hvori individerne ser deres interesser hhv. forfølger dem. Jeg har også argumenteret for, at dette måske i særlig grad gælder de institutioner, som kaldes den offentlige forvaltning, statsapparatet. Kort sagt, embedsmændenes begyndende overgang til lønarbejderstatus betyder, at nye former for interesseforfølgelse blander sig med de gamle og farver oplevelsen af egennytten. Det påvirker både det historiske forløb og institutionsudformningen, og omvendt påvirkes og modificeres interessevaretagelsen af forvaltningens særlige historie og krav om retssikkerhed, upartiskhed, ministeransvarlighed osv. De normer eller grundregler, som danner udgangspunkt for formuleringen af interesserne eller for individers rationelle forfølgelse af interesserne, er ikke kun baggrund, ramme eller omgivelser for en rationel eller semirationel, satisficing, strategisk overvejelse. De farver, gennemsyrer, gennemtrænger hvert element i forståelsen af, hvad der er rationelt eller tilfredsstillende.

Appropriate eller satisficing er med andre ord således ikke tilfredsstillende i anden forstand end den oprindeligt vidtfavnende simonske bestemmelse af det menneskelige eksistensvilkår: Man kan ikke vide alt endsige vurdere det, derfor må man

---

198 op. cit. s. 316.

skønne eller slumpe sig frem. Skal begrebet have mening i samfundsvidenskabelig analyse må det historiseres, dvs. det må principielt åbnes for muligheden af, at det som fremtræder som enslydende appropriateness i to situationer eller i to institutioner, ved nærmere øjesyn er forskelligt. (Der er ikke tale om, at systemerne som i den luhmannske systemteori principielt ikke kan forstå hinanden eller kun kan analyseres hver for sig med hver sin kode, men om at der er skabt historisk specifikke "koder", som først skal knækkes, og som derfor ikke umiddelbart er oversættelige eller sammenlignelige).

Den diskursteoretiske tilgang åbner for indsigten i dannelsen af disse forskellige former for historisk specifikke appropriateness', men er blind for historiske blokeringer, institutionernes sejlivethed og grundreglernes bundethed til andet end de principielt ligeværdige og foranderlige diskurser. Nogle sociale konstruktioner er ikke blot fastfrosne og institutionaliserede, de er konstitutionelle i overordnet forstand - de konstituerer hele det sociale konstrukt, som kaldes samfundet, f.eks. ejendomsret, lønarbejde, penge, individcentrering. Andre konstruktioner er konstitutionelle i retlig forstand for dele af samfundet, f. eks. magtdeling, magtbinding eller selvbinding, voldsmonopol, politik-administration-dikotomien. Nogle af disse konstruktioner er forsynet med mere socialt anerkendte ressourcer end andre. Det vil sige, at der historisk etableres et hierarki af diskurser eller en historisk specifik stivhed og uforanderlighed i nogen diskurser, som måske påvirker udvikling og retning af andre diskurser. Nogle mulige diskurser dukker simpelthen ikke op i nogle sociale omgivelser eller i nogle historiske situationer. Og nogle sociale konstrukter skabt med indbygget guddommeligt lys eller synes lige så naturlige som måne og sol eller lige så uundgåelige som dårligt vejr.

Ser vi dernæst - i samme stenogramagtige form - på den måde hvorpå et andet af de centrale begreber, interesser, forholder sig til det hidtil sagte, ser problemet således ud: Interesse kan ses som en konstruktion, som viser modsætningerne i det sociale liv på en måde der gør modsætningerne acceptable og støtter den individuelle søgen efter sikkerhed i det turbulente sociale liv. Disse billeder af legitime måder at anskue sin egen forfølgelse af elementære fornødenheder kan sammenskrues og finpudses til politiske ideologier eller videnskabelige teorier om interesser. Men nogle billeder af de sociale modsætninger passer bare bedre til de ressourcestærke og fundamentale eller konstituerende sociale konstruktioner og forfølgelsen af den største sikkerhed for den enkelte (hvad den historiske sandhed om sikkerhed så måtte være på et givet tidspunkt) er derfor mere succesfuld for de, hvis interesser falder sammen med det naturlige, guddommelige eller videnskabelige. Den langsomme dannelse af den "samfundsøkonomiske forestilling" og institutionaliseringen af "forhandlingsøkonomien" giver socialt anerkendte præmier til bestemte måder at se på de sociale modsætninger og forfølge historisk specifikke tolkninger af sikkerhed. Det vil sikkerhed forstået omfattende i modsætning til 'maximizing' og 'satificing' med inspiration fra Mary Douglas, som understreger betydningen af individernes stræben efter det genkendelige, genskabelsen af orden, mønstergenkedelse osv.

Men disse præmier er historisk specifikke og jagtes af individer på historisk specifikke måder og i stadig nye situationer, hvor konstellationen af personer, organisationsressourcer etc. er unik og derfor må analyseres historisk. Distinktionen

mellem interesser og normer må ses som et historisk specifikt produkt og "shifts in the motivational mix" (Offe, The Puzzling scope of rationality op. cit.) mellem normer og interesser må analyseres i en historisk teori, ihukommende, at Offe samme sted, som tidligere nævnt præciserer, at i de nuværende samfund er rationel handlen en norm.

Den udspændthed, Offe sætter fokus på, kan også formuleres som en spænding mellem sejlivede og træge sociale diskurser og institutioner, som tilsyneladende hænger sammen med eller reproduceres med temmelig uforanderlige grundforestillinger om dette samfund. Med andre ord: Nogle diskurser viser hen til modsigelser, som ikke forsvinder ved at blive benægtet, omskrevet eller fortiet. Forvaltningspolitikkens konstitutionelle udspændthed eller dilemma kan beskrives således:

Forvaltningspolitikkens dilemma i efterkrigsperioden

Materiel ret
Sociale rettigheder
Skøn/vurdering
Socialstat/velfærdsstat
Politiserende embedsmænd

Selvforvaltningselementet i 80'ernes reformer — *Budget- og planlægnings*

Uensartethed	*A60*	Ensartethed
Tradition		Bevidst planl.
"Polycentri"	*FVK*	Rational adm.
Særinteresser		Almeninteressen
"Proverbs"		Videnskabelighed

(Fabriksregulering i 1890'erne) — *Minimalstatselementet i*

Formal ret
Politiske rettigheder
Normapplikation
Apolitisk eksekutivorgan
Retsstat

Den vertikale linie udtrykker kapitalismens nye sociale grupperingers politiske pres mod det liberalt demokratiske politiske system og har ikke embedsmændene, som hovedaktører. Den horisontale linie udtrykker det snævrere eller interne forvaltningspolitiske kontinuum, som primært embedsmænd formulerer, selvom det sker under

pres fra de ydre rammer, dvs. f.eks. konstitutionelle regler og forskellige udtryk for effektivitetskrav til myndighedsudøvelsen.

I figuren er skitseret, hvorledes forskellige historiske situationer kan ses som reaktioner på forvaltningens flerfoldige dilemmaer. Det kunne indvendes, at Offes tredje dilemma - det konsensussøgende modspil til særinteressernes indtrængen - ikke er medtaget. Det er ikke vigtigt i denne sammenhæng, men jeg opfatter det umiddelbart som et særligt historisk led i udviklingen af socialstaten. Det afgørende er, at disse modsætninger som nævnt har karakter af modsigelser, der ligger som grundbetingelser for formuleringen af enhver forvaltningspolitik, der sker indenfor rammerne af den demokratiske selvbundne stat. Intet forhindrer naturligvis den politiske udvikling i at gå ud til kanten eller overskride figurens rammer. Pointen er, at der i selve konstruktionen af den liberale stat, i den liberal-demokratiske diskurs' institutioner, ligger en "inerti" eller en tendens til at medtænke den anden del af dilemmaet, som dermed uden for diskurssætternes vilje sætter modsætningen til den stedfundne ekstrem på dagsordenen. Og dette fænomen gælder så meget desto mere som juridiske, dvs. regeltænkende og traditions- og præcedensfixerede aktører, fortsat er vigtige i samtlige liberalt demokratiske politiske systemer, enten som embedsmænd eller som dommere.

I. 5. 2 Den splittede embedsmand

Men eet er at redegøre for rammerne for den sociale handlen. Der må også redegøres for, hvordan disse rammer påvirker de sociale grupperingers historisk specifikke opfattelse af spændingerne. Efterkrigsårenes dominerende embedsmandsopfattelse er allerede søgt beskrevet ovenfor under I.2.4 og mere følger nedenfor i undersøgelsen af Forvaltningskommissionens "omgivelser". Men her er et næste skridt også nødvendigt: Hvad er sammenhængen mellem individernes sociale situation, deres interesseformulering og deres reaktion på, hvad der tager sig ud som overindividuelle samfundsmæssige normer?

Theodor Geiger giver midt i overgangstiden et bud på en forståelse af embedsmandens situation.[199] Den store skillelinie ligger efter 1. verdenskrig, selvom opløsningen af de tidligere rammer for embedsmændene startede længe før. Oprindeligt var der en tæt sammenknytning mellem embedsstanden/akademikerstanden og borgerskabet. Mens borgerskabet efter den franske revolution havde tilkæmpet sig den økonomisk dominerende position, var akademikerne de kulturelt toneangivende. Som akademikere havde de højere tjenestemænd del i "den højagtelse hvormed hele samfundet så op til akademikerstanden".[200] Tjenestemændene var på denne måde delvis "aflønnet med prestige" og en anden del af denne luftige

[199] Samfundet og dets højere embedsmænd in: NAT 1948 og Byrokratisme og fagmandsstyre in: NAT 1950. Artiklerne tager direkte del i debatten om en reform af tjenestemændenes forhold og af opbygningen af en moderne stat. Således tages f.eks. formiddagsstillingerne op (Samfundet og dets... op.cit. s. 131) og departementschef Kofoed referer til artiklen på et møde med statsadministrationens chefer ang. formiddagsstillingerne, jvf. nedenfor Kapitel VI. 1.

[200] Samfundet og dets ... op.cit. s. 117

aflønning var den anseelse, som magtens øverste udøvere kan få del i. Geiger taler om en dannelses- og en funktionsprestige. Samtidig var lønnen set i et helt løbebaneperspektiv ikke så ringe endda, især set i sammenhæng med den tætte tilknytning via familiebånd med storborgerskabet. Det afgørende er, at lønnen ikke blev set som "pengevederlag for hans arbejdsindsats, men snarere som standsmæssigt underhold."[201]
I slutningen af det 19.århundrede "(havde) industrialismen gennemtrængt samfundet, omdannet dets struktur og knæsat et andet livssyn med en anden vurderingsskala." Tydeligt Weberinspireret skriver Geiger:

"Tiden stod i **rationaliseringens** tegn. Dermed sigtes der her ikke blot til den tekniske men ligeledes til den organisatoriske rationalisering, og desuden til den kendsgerning, at tanken om hensigtmæssighed triumferede i hele den sociale tilværelse. Dertil svarer et livssyn, der passende kan betegnes som **effektivitets- og resultatstænkning**. Embedsstandens hidtidige særstilling og dennes retskonstruktion svarede dårligt til denne nye tænkemåde. Statstjeneste opfattes nu mere og mere som et arbejdsforhold og gagen som vederlag for ydet tjeneste, som **arbejdsløn**. Vederlagsprincippet trænger frem overfor tanken om standsmæssigt underhold".[202]

Dannelsen af arbejder- og funktionærklassen, ændrede statsøkonomiske forhold, og nedgang for de gamle borger- og embedsmandsslægter førte til, at lønnen i stadig højere grad blev embedsmandens eneste indtægt:

"Mens akademikere og med dem de højere tjenestemænd i tiden før den første verdenskrig stadig efter overleverede standsforestillinger føler sig selv og af omgivelserne betragtes som tilhørende overklassen ("den dannede overklasse"), er de i økonomisk henseende gledet over til mellemklassen."[203]

Den første verdenskrig sætter fart på denne udvikling og danner sammen med den anden verdenskrig højdepunkterne på det, Geiger senere kalder "en verden der har oplevet en alle værdiers omvurdering"[204]. De nye traditionsløse borgerlige lag skabte en atmosfære, som fik den "sidste rest af akademikernes specifikke standsanseelse" til at falme og "ethvert spor af samhørighed mellem bourgeoisi og akademikerstand" til at forsvinde i "den verden, der tog form efter 1918."[205]

Geigers meget kategoriske formuleringer om tiden før og efter 1918 modificeres senere på en interessant måde. I diskussionen omkring embedsmændenes konkrete lønforhold i efterkrigsårene (1940'ne) refererer han, et (efter hans opfattelse fornuftigt) spørgsmål fra "strengt egalitært indstillede kredse" om, hvorfor en embedsmand "ikke skulle kunne klare sig for sin løn, når andre klarer sig med mindre?"[206]

---

[201] Op. cit. s. 118.
[202] Op. cit. s. 119 f.
[203] Op.cit. s. 122.
[204] Op.cit. s. 128.
[205] Op. cit. s. 123.
[206] Op. cit. s. 128.

"Sagen er imidlertid den, at den formentlige værdiernes omvurdering i samfundet ikke har fundet sted til bunds. Gennem et halvt århundrede er embedsstandens kår blevet forringet, men det ventes alligevel stadig, at embedsmanden skal opretholde en "standsmæssig" levefod. Der stilles fordringer til bolig, klædning, selskabelighed osv., hvis opfyldelse medfører, at langt den største del af gagen ... er båndlagt til dækning af tvungne udgifter..." Der er tale om en konvention, som ikke kun gælder "indenfor selve standen, men som bæres oppe af hele det samfund, hvori embedsmanden lever."[207]

Ikke blot har værdiernes omvurdering ikke været ført til bunds i samfundet som sådan, men Geiger selv har en opfattelse af embedsmandens funktion, som bærer tydelige vidnesbyrd om, hvor sejlivet billedet af forvaltningen og dens udøvere er. I forbindelse med diskussionen af tjenestemændenes dårlige økonomiske vilkår tager Geiger som nævnt formiddagsstillingerne op.

"Særlig graverende er det, at embedsmændene ligefrem er nødt til at gå på jagt efter ekstrajob - en nedværdigende tilstand, der efterhånden må gå ud over den almindelige agtelse for embedsmanden, der danner den ueftergivelige forudsætning for funktionens rette udøvelse og en myndig optræden på standens vegne."[208]

Splittelsen er tydelig. På den ene side er embedsmanden pisket til at øge sin lønindkomst, og på den anden side er han selv og en så kølig iagttager som Geiger overbevist om lønarbejderrollen ikke passer sammen med embedsmandsrollen. Embedsmandsfunktionen kræver agtelse og myndighed. Også Mogens Rüdiger placerer tidspunktet for den traditionelle embedsmandsrolles forsvinden lang tid efter det egentlige brud i udviklingen, som han som Geiger placerer efter 1. verdenskrig. Om perioden efter 1945 skriver han:

"Den traditionelle nimbus, der stod om embedsmændene, forsvandt. Og med den standsideologien. Eller rettere: Standen blev moderniseret, standsideologien blev fornyet, forsvaret for standen blev til forsvaret for professionen."[209]

---

[207] Op. cit. s. 129. Geiger skriver, at tjenestemanden tvinges til at bryde med konventionen og tilføjer i en note, "Det gør de allerede i stort omfang. Eet fremtrædende eksempel derpå er, at mange embedsmandshjem ikke længere har fast husassistent." Ibid.

[208] s. 130. Jeg vender senere i forbindelse med analysen af Forvaltningskommissionens arbejde med formiddagsstillingerne tilbage til Geigers analyse af embedsmandens økonomiske forhold. For fuldstændighedens skyld skal nævnes, at embedsmændene også er belastede af den byrde, at de i langt højere grad end andre samfundsgrupper sender deres børn på en højere uddannelse. Omkring 40 % af studenterne - endnu flere blandt medicinere, jurister og økonomer - stammer fra hjem, hvor faderen er akademiker eller er i de liberale erhverv, viser Geigers egen undersøgelse jvf. Geiger og Torben Agersnap, Danske studenters sociale oprindelse, Kbh. 1950. Det ses også her, at rekrutteringsmønstret ikke havde ændret sig meget fra begyndelsen af 1900-tallet.

[209] Administrationens elite in: Karl Peder Pedersen, Grethe Ilsøe og Ditlev Tamm, På given foranledning ..., Kbh. 1995 s. 54. Også Tim Knudsen beskriver 40'rne og 50'erne som overgangsperioden for den "klassiske" bureaukratrolle og giver en række gode eksempler på rollens sociale særegenheder f.eks. kongetroskabens og ordensbegejstringens udbredelse og begrundelse, Forholdet mellem politikere og embedsmænd in: Christensen, Knudsen og Tamm op.cit. s. 60 f.

I den næste artikel tager Geiger afsæt i de beskrevne forhold af embedsmanden som lønarbejder. Det, som her interesserer ham er hans ændrede funktioner: "Dengang var deres hovedopgave den formelle centraladministration, i dag derimod består den for en meget stor del i opfyldelsen af saglig-faglige opgaver."[210] I takt med stigende kompleksitet og centralisering bureaukratiseres også det private erhvervsliv - "formodentlig et i kraft af sin indre logik uafvendeligt skridt" - og statsmagtens forsøg på at koordinere og centralisere samfundets erhvervsfunktioner leder til vækst i statsapparatet. Men den store vækst siden trediverne er udtryk for, at der er opstået "en hel ny kategori indenfor embedsmændene, nemlig de forskellige "direktoraters" personale... ."[211] I den fortsatte diskussion af betydningen af denne udvikling, hævder Geiger,at den stigende magt, dette giver embedsmændene, også er af en ny type:

"Selvom de kun udøver den egentlige suveræns magt ... giver dog selve udøvelsen dem en andel i denne magt. Jeg har ... betegnet denne særlige form "som "funktionel magt" i modsætning til den gennem hele samfundsordenen stadfæstede "institutionelle".

Senere hedder det, at der er sket en "tydelig ændring i embedsmandens stilling. Efter ældre forestillinger havde han et offentligt **mandat**, og derigennem havde hans funktionelle magt et institutionelt islæt. I nyere tid derimod er embedet mere og mere blevet til et - oven i købet karrigt - **levebrød**.Det institutionelle islæt i embedsmandens magtstilling bortfalder dermed. Han **repræsenterer** ikke staten i samme forstand som før men **arbejder** for den."[212]

Geiger ser kritikken af den statslige bureaukratisering i efterkrigsårene som forfejlet, ikke fordi han er uenig eller ikke er politisk utilpas ved det voksende embedsvælde, men fordi han bag bureaukratiseringen ser uomgængelige nye og "højere" sociale former: "Til jo højere organisationsformer produktionen integreres, des mere personale er beskæftiget med andet end den egentlige manuelle fremstilling af goderne."[213] Rationaliseringens omformning af både tekniske og administrativt-organisatoriske forhold har skabt behov for "faglig-saglige, rationelle synspunkter."[214] Og disse synspunkter danner en modvægt til "hårdhændet interessepolitik" og "(emotionelle) viljesstandpunkter".[215] Helt i tråd med efterkrigstidens rationaliseringsbegejstring (i dobbelt forstand) ser Geiger den nye embedsmand som en neutral trediepart:

"Denne moderation udgår fra den faglige forestillingskreds ... Den politisk neutrale, faglige holdning er selve den faglige embedsfunktion iboende. Jo mere spillerum derfor det statslige erhvervsbureaukrati får i tilrettelæggelsen af erhvervslivets regulering, des mere vil de samfundsøkonomiske foranstaltninger blive

---

[210] Byrokratisme og fagmandsstyre op.cit. s. 98.

[211] Op. cit. s. 102.

[212] Op. cit. hhv. s. 104 og s. 106 f,.

[213] Op. cit. s. 102.

[214] Op. cit. s. 109.

[215] Ibid. I denne artikel er Geiger offensivt polemisk mod de af hans ligesindede politisk liberale, som er skræmt af embedsmandsvældet.

afpolitiseret. Helt a-politisk, dvs. uafhængige af irrationelle viljesstandpunkter og magtimpulser, kan de aldrig blive. Rationaliseringen kan kun bestå i, at viljes- og magtbrydningerne lokaliseres i handlingssammenhængens første led og begrænses til systemets videste omrids, men at de konkrete enkeltheder indenfor disse generelle omrids udarbejdes og koordineres efter fagtekniske grundsætninger."[216]

Tydeligere kan tidens forestilling om fremtiden vel ikke beskrives. De nye embedsmænd er økonomer, og de faglig-saglige grundsætninger er den økonomiske videnskab. De får den funktionelle magt men er mere i slægt med funktionærer i erhvervsvirksomheder og har ikke meget tilfældes med toppen af det centraladministrative bureaukrati, som jo er kravlet derop i løbet af de forudgående 30 år. Den nye tids embedsværk beskrives polemisk i starten af artiklen således:

"Hvad man end vil mene om datidens embedsmænd og deres embedsudøvelse, kan man i hvert fald ikke beskylde de "direktorater", som i dag ordner det offentlige erhvervsliv, for at være "grønt bord" ("dvs. den kendsgerning, at jurister traf formal-administrative afgørelser om ting, hvis saglige substans de, som jurister ikke ansås at have forstand på")... Deres ledende personale er sagkyndige specialister på netop de områder, de har med at gøre." (s. 98 f.)

Vender vi tilbage til forvaltningspolitikkens dilemmaer, kan vi først kontrastere Geigers opfattelser af den faglig-saglige embedsfunktion med det tidligere anførte udsagn fra Poul Andersen om, at nationaløkonomerne ikke har "juristernes interesse for og evne til at fastholde retlige synspunkter indenfor den offentlige forvaltning. Følgen heraf bliver en vis vilkårlighed og hensynsløshed overfor borgernes individuelle rettigheder", jvf. ovenfor Kapitel I. 2. 3.

Men det var ikke kun økonomer og sociologer, der manglede interesser for borgernes retlige garantier, her ikke som menneskets rettigheder, men borgerens ret overfor staten. Geigers og tidens begejstring for faglig-saglig, dvs. neutral og videnskabelig, styring tog brodden ud af retsstatsargumentet. De nye opgaver ventede og krævede økonomisk sagkundskab og moderne kontoradministration. Derimod sad de højere embedsmænd (læs: jurister) tungt på den anden dimension og kunne i første omgang blokere for rationaliseringens tendens til ensartethed inden for selve administrationen. Det er karakteristisk, at Geiger knap berører selve organiseringen af administrationen, men indskrænker sig til at nævne nødvendigheden af afklipning af vildskud og kontormodernisering.

---

[216] Ibid.

I. 6 Imponderabilier - hvis man vil beskrive det umålelige må man som udgangspunkt opgive at måle det.

I et fugleperspektiv - som ikke må forveksles med et teoretisk ditto da det kræver et langt mere udfoldet begreb om kapitalismens udvikling i Danmark - ser problemstillingen således ud. Jeg afsøger udviklingen fra den bureaukratisk-legalistiske diskurs mod den samfunds-økonomiske styringsdiskurs. Med to slagord: overgangen fra forvaltning til styring eller fra individhensyn til systemhensyn. Denne udvikling sker ikke direkte men over effektivitets- og rationaliseringsdiskursen, der blandt sine mange omdrejningspunkter har rationalseringsbevægelsen, social engineering tænkningen, planlægningsbegejstringen og den socialvidenskabelige "revolution". Det, som i forhold til de store historiske linier tager sig ud som et brud, er naturligvis en ujævn ændringsproces af den fælles forståelseshorisont bl.a. gennem indoptagelsen af nye kategorier, dvs. sammenfattende og konnotationsrige ord, først og fremmest effektivitet, rationel organisation og videnskabelighed. Effektivitetsbegrebet flød fra den private industri. Dets formåen jo havde om ikke Gud så dog Liberty-skibene og sejren i krigen på sin side. Dets karakter af videnskabelig fornuft betød at det kunne flyde over til den statslige forvaltning uden andet end praktiske vanskeligheder og uden umiddelbart at influere på forvaltningens mål, dvs. det bureaukratisk legalistiske mål.

I begyndelsen af efterkrigsårene hjælpes de nye begrebers indsiven i den generelle politiske debat af oplevelsen af nybrud, af mulighederne for en ny start, nationalt og internationalt. Senere i perioden er det genopbygningspolitikken (også i europæiske sammenhæng) der angiver rammen for konkretiseringen i produktivitets- og industrialiseringspolitikker. I løbet af halvtredserne sker der en "makroficering" af effektivitets- og rationaliseringsbegreberne til forestillingen om samfundsøkonomisk styring via andre politikfelters problemstillinger: Behovet for en aktiv arbejdsmarkedspolitik, økonomisk balancepolitik osv.. I forhold til den centrale forvaltning opstår der imidlertid en særlig situation.

Som følge af den særlige karakter af den centrale forvaltning (sejheden), af de ekstraordinært "tumultariske" historiske omstændigheder og af de nye diskursers karakter af egentlige modsætninger til den herskende bureaukratisk-legalistiske tænkemåde og den deri liggende forestilling om statsmagten, kom de nye begreber til at føre en usikker tilværelse i forhold til netop forvaltningsområdet. To forhold virker ind i denne situation i hver sin retning: På den ene side embedsmændenes interesser som arbejdskraft i en reformtruet organisation og på den anden side rationaliseringsdiskursens meget tidlige institutionalisering i Forvaltningsnævn og Sekretariat, som næppe kan tolkes som en "sejr" for rationaliseringsbevægelsen, men mere som et svar på en række praktisk-arbejdsmæssige problemer i kommissionens arbejde.

Ved at skifte perspektiv og følge udviklingen i dette komplex forsøger jeg dels at undgå forhastede konklusioner om interessers hhv. diskursers afgørende betydning for resultatet af processen, og dels at få kød på nogle af de begreber, der som overhistoriske marer rider forvaltningsvidenskaben.

En del af de nye argumentationsfigurer og de gammel-nye bastarder hentedes som nævnt ind udefra, eksempelvis forestillingen om den rationelle videnskabeligt opbyggede organisation, andre hørte til forvaltningens eget lager af organisatoriske modsigelser, som dukkede op følge af forvaltningens placering i det danske politiske system, eksempelvis decentralisering-centralisering, ministerbetjening-sagsbehandling og endnu andre problemer stammende fra almene statsfinancielle problemer, overblik og kontrol. Nogle kodificeres og/eller institutionaliseres i efterkrigsårene, eksempelvis forvaltningsnævnet, amtsstuernes ny opgaver, andre skydes ud af forvaltningspolitikkens (og dermed denne undersøgelses) felt til direkte forhandling andre steder f.eks. forfatningspolitikken, og endnu andre bliver gjort tavse, går i dvale, f.eks. personaleuddannelse, kontrol med forvaltningen (både ombudsmands- og revisionsproblemet), offentlighed i forvaltningen.

Det vil blive vist i det følgende, hvorledes mange af disse forløb sker, krydser hinanden og fornyer sig. Men det ville være en misforståelse at lade undersøgelsen stoppe her ved den detaillerede beskrivelse af processen. I løbet af efterkrigsårene skabes nogle skjulte og åbne koder, som danner grundlag for de nye "ground assumptions", "grundregler, som breder sig blandt embedsmændene - og måske visse politikere - i løbet af de næste årtier. Selvom en overfladisk betragtning kunne tilsige, at der ikke kom noget ud af krigsårenes reformbestræbelser, viser et nøjere eftersyn, at der lægges kimen til det storstilede social engineering projekt, som senere blev kaldt velfærdsstaten. Skridt for skridt - med mange tramp på stedet - løsnes grundstenene i den sociale, retlige og organisatoriske virksomhed, som kaldes centraladministrationen - senere den offentlige forvaltning.

Forvaltningspolitikfeltet etableres langsomt. Fra at være et tilfældigt, dvs. konkret foranlediget common sense baseret opsyn med vildskuddene (peripatetikerne i tyverne) over at være en institutionelt forankret permanent organisationsrevision eller rationaliseringstænkning (Forvaltningsnævnet i halvtredserne), til at være en samfundsøkonomisk styringstænkning (reformbestræbelserne i halvfjerdserne og firserne). De nye tankeformer, som ses i kimform i den mikrologiske fremstilling som følger nedenfor, institutionaliseres (konfliktfyldt) i denne periode - den rationelle organisation i Forvaltningsnævn og A60 m.fl., effektivitet og økonomisk rationalitet i budgetreformerne i halvfjerdserne og organisation som strategisk styringsinstrument i Adminsitrationsdepartementets arbejder i firserne.

En af de vigtige pointer er imidlertid, at der hele tiden foregik (foregår) en række parallelle diskurskampe, og at disse kampe har deres særegne historiske kadence og institutionaliseres og fletter sig sammen med den "overvundne" diskurs på en historisk specifik måde, som metodisk set gør tolkningen eller læsningen af f.eks. dens skriftlige udtryk til en afkodningsproces af kadencer, konnotationer, polemikker, ironier og tavsheder. Man kan således ikke forstå forvaltningspolitikkens diskursivering uden også at forstå etableringen af den "parallelle økonomisk-forvaltning", planlægnings-, samordnings- og styringstænkningens efterkrigsudtryk eller finansministeriets særlige organisation og historiske bestykning med embedsmænd og politikere.

Eller sagt lidt mere abstrakt: De institutionelle rammers sejhed og institutionernes egendynamik, vel at mærke ikke i deres abstrakthed, men i den specifikke historiske form, som sejheden og egendynamikken tog i efterkrigsårene, er omdrejningspunktet for en historisk baseret forvaltningspolitikanalyse. Man kan med rette hævde, at det er enhver rimeligt kvalificeret forvaltningspolitikanalyse. Pointen er her, at det historisk-institutionelle perspektiv er et valg af forskningsoptik, som vanskeliggør eller umuliggør både tværnationale og historiske komparationer. Historiske informationer og især historiske institutioner er dynamisk konstituerede og konstituerende faktorer, kategorier, data, som - bortset fra banale oplysninger - umiddelbart unddrager sig meningsfuld sammenligning over tid og sted. Umiddelbar fordi muligheden for den middelbare komparation og teoridannelse er det der står til diskussion - det hele metodediskussionen handler om. Hvis man mener, at befrielsessommerens eufori, planlægningsbegejstringen og troen på den ny verdensordens og den videnskabelige tænkemådes sejrsgang, det praktiske eller hverdagsagtige pres mod den bureaukratisk-legalistiske, juristdominerede embedsmandstænkning er vigtige faktorer i forståelsen af efterkrigsårenes forvaltningsreformtænkning, så må man forsøge at gribe disse imponderabiler og for en tid renoncere på at skære det historiske materiale op i dataklodser, der kan sammenlignes eller computeriseres.

Kapitel II

En reform og dens "omgivelser"[217]

Jeg har i kapitel I søgt at beskrive de metodiske overvejelser, der har bragt mig til at insistere på den spiralformede og sneglefart prægede fremgangsmåde ved beskrivelsen af den proces, som danner den nye embedsmand, den nye forvaltningspolitik og den nye måde overhovedet at tænke samfund på - den samfundsøkonomiske tænkemåde er det indtil nu bedste bud på en sammenfattende term. Vi nåede langt omkring, og nogle vil måske hævde, at termen spiralformet er en eufemisme for kalejdoskopisk eller rodet - det må vise sig i slutningen af denne undersøgelse. Men vi nåede også frem til at indkredse rammerne for udviklingen af den nye embedsmand - de tvetydige signaler han mødes med, og de usikre roller eller socialiseringsmønstre han skal indgå i.

I dette kapitel skitseres de bredere samfundsmæssige rammer eller "omgivelser", som spillet om en forvaltningsreform foregår inden for. Der forsøges en mere detailleret undersøgelse af den videnskabelige eller universitære forståelse af forvaltningspolitikken, og forrige kapitels mere generelle beskrivelse af embedsmandens arbejdsvilkår udvides og kompliceres ved en undersøgelse af især de nye økonomisk uddannede embedsmænds indtrængen i centraladministrationen med deres berømte håndbagage - keynesianismen. Men først forsøges en kort skitse af efterkrigssituationen set gennem et par forvaltningsvidenskabelige briller, som vil fremhæve visse aspekter og glemme andre, alt eftersom de menes at kunne belyse forvaltningsvidenskabeligt interessante eller kontrære problemstillinger.

II. 1 En kommission udbedes

Der findes ikke mange bud på, hvad der fik Knud Kristensens smalle venstre-regering til at nedsætte endnu en af de kommissioner, som var skydeskive for det folkelige vid og den politiske kritik. For en undersøgelse af dette problem kan det derfor være passende at starte med en samtidig vurdering, som opregner nogle af de gængse forklaringer på en måde, der er karakteristisk for tiden:

"En sådan direkte tilskyndelse (som det private erhvervsliv har, NB) til at gennemføre rationaliseringsmæssige foranstaltninger har ikke foreligget indenfor den offentlige sektor, hvor hovedformålet med virksomheden er løsningen af bestemte samfundsmæssige opgaver og ikke realisation af en fortjeneste. Derfor er udviklingen på dette område også foregået langsommere, og når tanken om et systematisk

[217] **Dette kapitel bygger på en gennemskrivning af dele af kapitel II og III af min bog Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer fra 1993. En lang række ændringer og udvidelser er foretaget, og polemikker, især henvisninger til analyser af firsernes moderniseringsprogrammer, er strøget.**

rationaliseringsarbejde nu er ved at trænge igennem indenfor stat og kommune, kan dette da heller ikke i første række tilskrives forståelse og interesse for spørgsmålet indenfor administrationens enkelte kontorer og afdelinger. Det må snarere ses som resultatet af nødvendighedens lov, presset fra en række ydre faktorer, der har gjort det nødvendigt at forenkle og modernisere administrationens arbejdsmetoder på tilsvarende måde, som det er sket indenfor de større private virksomheder. Af sådanne ydre faktorer kan nævnes den stærke stigning i forvaltningens opgaver i de senere år, der har gjort det til en simpel nødvendighed i et vist omfang at tage moderne tekniske hjælpemidler i brug, endvidere offentlighedens kritik over lange ventetider og besværlige forretningsgange indenfor administrationen og endelig det nu så aktuelle krav om besparelser på de offentlige budgetter."[218]

Videre i artiklen tales der om "decentralisering" og "forenkling af lovbestemmelser", og i en anden artikel, også skrevet af en embedsmand i Forvaltningsnævnets sekretariat, tales der om "bedre publikumsbetjening" og "hurtigere service over for borgerne"[219].

Kort efter besættelsen startede en offentlig debat om den offentlige forvaltning især centraladministrationen. Det er naturligvis altid et spørgsmål om en tolkning af materialet, hvad der skal lægges i ord som "offentlig debat", og hvilke effekter der skal tillægges et sådant politisk fænomen, f.eks på hvilken måde demokratiserings- og reformiveren efter krigen påvirkede oplægget til forvaltningsreformen. Men af det tilgængelige materiale fremgår dog nogle forhold.

Modstandsgruppen Frit Danmark udgav i foråret 1945 dels en pjece skrevet af yngre statsembedsmænd under titlen "Tjenestemændene og demokratiet", som beskæftiger sig med en forvaltningsreform, dels en pjece udgivet af bibliotekarer, "Demokratiets krav til bibliotekerne". Det samme skete på folkeskoleområdet. Det er næppe for meget sagt, at der blandt offentligt ansatte modstandsfolk var lagt op til, at bevægelsens styrke i foråret `45 skulle bruges til en omfattende reform af det offentlige.

Den ene side af grundholdningen i Tjenestemandspjecen er modstandbevægelsens

---

[218] Jørgen Bredsdorff, Rationaliseringsarbejdet indenfor stat og kommune, in: Kommunalårbogen 1951, s.761. Det iøjnefaldende ved denne artikel er den - som det skal vises - karakteristiske, åbenlyse overføring af resultater fra den private sektor. Bredsdorff var embedsmand i Forvaltningsnævnet.

[219] Niels Thorsen, Forvaltningskommissionens arbejde med særligt henblik på dens rationaliseringsbestræbelser indenfor statsadministrationen, in: Revision og Regnskabsvæsen 1951 s.15-23. Thorsen var sekretariatschef for Forvaltningsnævnet. De to embedsmænd er naturligvis ikke sandhedsvidner, hvad angår vurderingen af det arbejde, de selv er beskæftiget med, men det afgørende er den ramme af overordnet forvaltningsreform, de sætter rationaliseringsarbejdet i. Denne ramme giver efter min vurdering et vigtigt element i samtidens forståelse af FVKs arbejde i første halvdel af kommissionens arbejdsperiode. Se også N. Thorsens foredrag fra 1950 om "Decentralisering og forenkling i administrationen", hvor han siger "... det er navnlig vedrørende den administrative tilrettelæggelse, spørgsmålet om organisation og funktion, at kommissionen har øvet sin hovedindsats", in: Årsberetning om Amtsrådsforeningens virksomhed 1950-51 s. 89-98, her s. 93.

mistillid til centraladministrationen:

"Mange eksempler på rigtig demokratisk optræden fra den enkelte tjenestemands side vil således kunne fremføres. **Men ud fra en gennemsnitsbetragtning er det dog tvivlsomt, om den højere danske tjenestemandsstand med dens nuværende indstilling og arbejdsform, og som den nu er rekrutteret, giver en fuldt betryggende garanti for en demokratisk forvaltning og domsmagt**, om tjenestemandsstanden - således som det bør være - danner et helt sikkert bolværk mod angreb på vor demokratiske samfundsform."[220]

Den anden side er bestræbelsen på at retablere retsstaten, retssikkerheden for den enkelte mod forvaltningens frie skøn. I denne forbindelse står to parter for skud i god overensstemmelse med befrielsessommerens hektiske revoltestemning: De rige og de mægtige, og de højere tjenestemænd. I kritikken af de stærkes indflydelse hedder det:

"Særligt synes man i for høj grad at høre og følge de store og stærke erhvervsorganisationer og mindre villig til at betragte som ligeberettigede hermed forbrugernes organisationer, så som fagforeninger, brugsforeninger, husmandsforeninger, lejerforeninger, husmoderforeninger og tjenestemandssammenslutninger". Og endnu skarpere : "Først kan fremhæves den almindelige tendens, vore erhvervsministerier - Ministeriet for landbrug og fiskeri og Handelsministeriet - har vist til **at betragte sig som de pågældende erhvervs repræsentanter overfor regeringen og de øvrige ministerier og administrative myndigheder** i stedet for at varetage hele befolkningens interesser overfor disse erhvervsgrene."[221]

Imod dette stilles kravet om demokratisering og retssikkerhed. En demokratisk forvaltning skal

"under alle forhold **konsekvent håndhæve respekten for de af folkets repræsentanter vedtagne love, først og fremmest grundloven, og respekten for lovgivningsmagten i det hele taget** ... Der gives vel tjenestemændene en vis frihed til at supplere mangelfuld eller uklar lovgivning gennem fortolkning, men det er her af yderste vigtighed at erkende begrænsningen over for rigsdagens område... i mangfoldige tilfælde kommer centraladministrationens tjenestemænd... ud for i første instans at skulle tage stilling til vanskelige spørgsmål om lovens rækkevidde. Netop fordi der er tale om **generelle** forskrifter, må der udvises den største forsigtighed, så overgreb i form af tvivlsomme fortolkninger undgås."[222]

Og tjenestemanden skal ikke blot vedkende sig dette "forfatningsmæsige demokrati". Der stilles krav om aktiv politisk støtte til det politiske system, og tonen i reformforslaget er ikke blot offensiv men anklagende. Den nimbus af respekt, der stod om embedsmanden led kraftigt under besættelsestiden: "I et demokratisk land må tjenestemændene ikke sidde med hænderne i skødet og vente på de opgaver, som de politiske organer giver dem at løse". De skal gøre en "aktiv indsats til fremme af

---

220 S. 6, fremhævelserne er originalens.

221 Op.cit. hhv. s. 11 og s. 9.

222 Op. cit. s. 11.

den demokratiske samfundsorden", "sørge for at de demokratiske ideer gennemtrænger hele forvaltningen", "opdage og afsløre udemokratiske tilstande". Stemningen var ikke just til forbedring af tjenestemændenes forhold i denne befrielsessommer:

"Den danske tjenestemandsstand (må) gøre sig klart, at der efter krigen fra befolkningens side vil blive rejst vidtgående krav om forbedring af levevilkårene, om fuld beskæftigelse og revision af den sociale lovgivning jævnsides med krav om yderligere sikring og styrkelse af de demokratiske frihedsrettigheder".[223]

I overskriftsform lyder Frit Danmarks Tjenestemandsgruppers reformforslag således:[224]

Sikring af tjenestemændenes stilling, dvs. man må sikre sig:

- at de rette folk uddannes
- at de rette folk ansættes
- at de rette folk ikke risikerer deres afsked eller andre ulemper
- at tjenestemændenes organisationer styrkes
- at tjenestemændenes lønninger forbedres.

Kontrol med, at administrationen udøves demokratisk, dvs.

- at der indføres offentlighed i forvaltningen og samtidig sker lempelser i tjenestemandens tavshedspligt
- at adgangen til domstolsprøvelse af forvaltningens afgørelser udvides
- at tjenestemændene selv indbyrdes etablerer en effektiv kontrol
- at der oprettes et særligt uafhængigt kontrolorgan.

Der foreslås en kommission til at se på offentlighedsspørgsmålet under inspiration fra den svenske ordning. Også den svenske justitieombudsmand skulle danne modellen for det særlige kontrolorgan, som yderligere skulle have Hovedrevisoraterne under sig. Begrebet "de rette folk" henviser åbent til krav om sindelagskontrol af embedsmænd, et krav som Alf Ross også fremførte med stor styrke i sin bog: Hvorfor demokrati?

Det er imidlertid meget vigtigt at notere sig det, der totalt mangler i denne pjece: Effektivitets-, moderniserings- og forenklingskrav. Der er ikke eet sted nævnt noget, som kan opfattes som en kritik af administrativ slendrian, langsommelighed, ineffektivitet. Der er udelukkende tale om en politisk kritik af embedsmandsstaten for følgagtighed og karrierefixering og dermed følgende farer for retsstaten og demokratiet, som opfattes som eet og det samme. Det mest tidstypiske træk ved pjecen er ved siden af sindelagskontrollen forslagene om etableringen af den interne embedsmandskontrol koblet til opbygningen af tillidsmandsinstitutionen. Troen på

---

[223] Op. cit. s. 11 f.

[224] Op. cit. s. 21. Se også Ditlev Tamm, Retsopgøret efter besættelsen, Kbh. 1984 s. 512 ff. for en grundig fremstilling af pjecens tilblivelse og en anden vurdering af dens betydning.

selvorganiseringens mulighed, frihedsrettighederne og den sociale udligning blev efterhånden overskyllet af andre dele af reformdebatten, ligesom den politiske kritik svandt ind.

Men stadig i november 1945 besluttede tjenestemænd, som havde været aktive i Frit Danmark og Ringen at udbygge Frit Danmarks Tjenestemandsgrupper og tilslutte sig landsorganisationen Frit Danmark. Formand var Viggo Kampmann, og han forsøgte[225] at berolige de eksisterende interesseorganisationer på området med den meget selvbevidste argumentation, at den nye organisation da ikke vil blande sig i organisationernes arbejde, men...:

"Frit Danmarks Tjenestemandsgrupper tilsigter hverken at danne en over- eller underorganisation i forhold til de bestående organisationer, men netop på tværs af disse at samle tilslutning for virkeliggørelsen af 2. stk. i formålsparagraffen i lovene...:" I overensstemmelse hermed er det på det faglige område gruppernes opgave ved samarbejde mellem alle tjenesteområder **at** virke for en demokratisering af den offentlige administration, **at** fremme en virksom demokratisk indstilling hos tjenestemændene, og **at** vække befolkningens interesse for værdien af en demokratisk administration.""

Imidlertid rakte debatten langt ud over befrielsessommerens kortvarige forskydning af magtcentrum. Mange andre steder blev nødvendigheden af en reform fremhævet, og både reorganisering, demokratisering, rationalisering, decentralisering og besparelser nævnes som mål. Samtidig med en forvaltningsreform diskuteres en forfatningsreform, en genoptagelse af det fejlslagne forsøg fra `39 på en reform af det politiske system. Og endelig skulle de mange særordninger af administrativ og økonomisk art, som var konsekvenser af krigen, afvikles, og forskellige afviklingsudvalg blev derfor nedsat.

En gennemgang af Aviskronik- og Tidsskriftsindex viser en betydelig mængde artikler om emnet. Af mere samlede fremstillinger ses en kronikserie i Information 25.-30.marts 1946 og en opfølgning d.19-21.august. Den første serie er skrevet af "tjenestemænd, der alle deltog i det illegale arbejde" og overskrifterne viser - hvad også artiklerne gør - at det er de store linier, der er til debat: Kan demokratiet befæstes indenfor administrationen? Forvaltningen under demokratisk kontrol, Borger og bureaukrati, Mandariner eller folkets tjenestemænd? En af forfatterne sammenfatter de øvriges indlæg og hele debatten således:

"(de) foregående kronikker har...behandlet en række spørgsmål om forvaltningens demokratisering: Om der ud over dygtighedskravet skal stilles særlige sindelagskrav til tjenestemændene; om tjenestemændenes rekruttering fra de forskellige befolkningsgrupper; om offentligheden omkring forvaltningens afgørelser og hele virksomhed; om Rigsdagens kontrol med, at forvaltningen sker i overensstemmelse med gældende lov; og endelig spørgsmålet om tjenestemændenes retlige stilling i forhold til stat og kommune. Alle disse spørgsmål er betydningsfulde detailler i det store og omfattende problem om tillidsforholdet mellem befolkningen og

[225] Samrådet nr. 12 december 1945.

forvaltningen...

Betydningen heraf (et øget tillidsforhold NB) vil til alle tider være åbenbar, men det er næppe tilfældigt, at dette problem er rejst med ny styrke i vor tid. Tendensen er i de sidste hundrede år gået i retning af en stadig udvidelse af den offentlige forvaltnings område. Selv om vi ser bort fra krigsårenes ekstraordinære opsvulmen, har denne tendens haft stigende fart, og vi står i dag midt i en principiel diskussion om den offentlige administrations opgaver over for det økonomiske liv."[226]

Opfølgningen er skrevet af bladets medarbejder Poul Meyer, som her fremlægger sin reformmodel om en skarp arbejdsdeling mellem departement ("en lille men højt kvalificeret ministerialforvaltning") og direktorat. Året efter tager Meyer et andet centralt emne op, "Offentlighed i forvaltningen" (Information 7.7.47), som han også forfølger senere med forslaget om pligt til begrundelse af administrative afgørelser jvf. note 66. På samme måde som i august 46 , hvor det hedder, at "hele spørgsmålet om centraladministrationens forhold for tiden diskuteres livligt", hedder det i juli 47 "Det er en meget gavnlig reformiver, der i mange kredse gør sig gældende med hensyn til den offentlige forvaltnings arbejdsmåde og kvalitet". En antydning af bredden i debatten ses ved, at det andet dagblad, som tager forvaltningen grundigt under behandling, er Nationaltidende, som stod de konservative og Arbejdsgiverforeningen nær. Jvf. nedenfor.

I en bog, Den røde bygning, af Laursen og Svensson, som udkom allerede i april 1945, omtales en flerårig debat om administrationen, og det nævnes, at regeringen i `43 skulle have lovet at nedsætte en kommission til at undersøge administrationens forhold, bl.a. med henblik på spørgsmålet om decentralisering.[227]

Forfatterne lægger op til, at en kommission snart vil blive nedsat (s.36) og en række

---

[226] S. Gammelgård Jacobsen, Borger og Bureaukrati in: Information 30.3.46. Jørgen Bredsdorff skriver, at forfatterne "hovedsagelig" var de samme, som havde skrevet den illegale pjece, jvf. brev fra J.B. i bilagene. Det fremgår af en anmeldelse i Socialisten, at Gammelgård også har haft forbindelse til modstandsorganisationen Ringen, hvorfra også direktør Viggo Villadsen, som sad i FVK og Forvaltningsnævnet, kom.

[227] Laursen udbygger oplysningen i en artikel i Samrådet ved at skrive: "I sommeren 1943 bebudede departementschef K. H. Kofoed, der da var finansminister, at der også efter denne krig skulle nedsættes en administrationskommission", nr.2 februar 1946 s.15. Dette synspunkt om et tidligere 'løfte' støttes af Hans Nielsen, kommunaldirektør og medlem af FVK. I en artikel, Decentralisering, i Købstadsforeningens Tidsskrift (årg.58, 1947-48) skriver han om debattens forhistorie: "Under besættelsen fremførtes da også ofte den betragtning, at når Danmark atter blev frit, skulle der sættes ind for at få statsstyret decentraliseret, hvilket vilde være en garanti mod fremtidige forsøg på overrumpling af demokratiet...Under et par finanslovsdebatter rejstes spørgsmålet af fhv. indenrigsminister Bertel Dahlgård og sidste år førte diskussionen til nedsættelse af Forvaltningskommissionen i hvis kommissorium decentralisering er et af hovedpunkterne."(s. 212).

Yderligere belæg for bredden i den tidlige diskussion om en storstilet administrativ reform med udgangspunkt bl.a i en decentralisering, dvs. en reform der rækker ud over kontorrationalisering, kan ses hos Bertel Dahlgård, Dansk folkestyres udvikling og arbejdsform, in: Danmarks folkestyre, Kbh. 1945 s.336 ff. og K. K. Steincke Rigsdagen og administrationen, in: Den danske rigsdag 1849-1949 bd.V, Kbh. 1953 (skrevet i 1948-49) s. 435 f. og 474 f.)

reformforslag fremsættes (bl.a.politisk udnævnte statssekretærer). Bogen anmeldes af Jens Otto Krag. Det fremhæves her, fordi det muligvis giver en antydning af en forklaring på den senere manglende entusiasme fra socialdemokratisk hold mht. en gennemførelse af en stor reform. Krag afviser - som forfatterne - en decentraliseringsreform, lægger vægten på en demokratisering af embedsmandsstanden, erklærer sig stort set tilfreds med "den bestående administration" og klargør sin prioritering i forhold til en administrativ reform: Bogens forfattere gør sig til talsmænd for at gøre statsministeren til en slags overøkonomiminister med et særligt økonomisk sekretariat til sin rådighed, og Krag skriver: "Da spørgsmålet vel er det mest aktuelle af alle de centrale administrationsproblemer, er det et savn, at en nærmere argumentation ikke gives."[228]

Bogen omtales yderligere af en anden socialdemokrat, Niels Arup, som var ministersekretær i befrielsesregeringen. Også han afviser en debat om decentralisering med henvisning til landets lidenhed, og han beklager ligeledes, at forfatterne ikke går grundigere ind på mulighederne for en modernisering af administrationens arbejdsformer. Arup interesserer sig især for forslaget om statssekretærer, som han ligesom Krag hævder paterniteten til:

"...statssekretariatet bør have en planlæggende funktion. Store erhvervsvirksomheder har deres "development departments", hvis opgave det er uden direkte tilknytning til den daglige drift til stadighed at finde nye veje til forbedret produktion og organisation ... Det er dog indlysende at, en tilsvarende rationel planlægning må finde sted af landets forvaltning, hvis organisation, skønt hvilende på enevældens samfund, nu har til opgave at dirigere og administrere Danmarks økonomi."[229]

For igen at understrege bredden i debatten skal fremdrages Centralisering-decentralisering, foredrag af Handelsbankens direktør Ernst Kauffmann 19.2.46 i Akademiet for de Tekniske Videnskaber.[230] Dels henviser han direkte til Arups forslag om statsekratariat og rationaliseringskontor, og dels er hans forslag til omkalfatring af statsadministrationen på forunderlig vis blevet aktuelle igen.

"En principiel deling af statsforvaltningen i to kategorier. Til den ene kategori skulle henføres sådanne organer, der ingen egentlige forvaltningsmæsige opgaver har , men hvis virke og opgaver i det væsentlige er erhvervs, produktions, eller teknisk prægede Disse organer kunne organiseres som en art koncessionerede virksomheder, hvis hovedretningslinier fastlægges af lovgivningsmagten, men som i øvrigt bliver selvforvaltende...Med hensyn til den anden kategori, de rene forvaltningsmæssige områder indenfor statsmaskineriet, var det nærliggende at opdele landet i visse regioner, amter eller storamter, der fik tilbagegivet den uafhængighed, som de sidste

---

228 Nationaløkonomisk Tidsskrift 1945 s.128.

229 Politikens kronik 21.4.45. Arup blev senere ministersekretær for statsminister Knud Kristensen. Desværre nævner han intet om FVK eller sin tidligere interesse for administrationsproblemer i sit bidrag i hyldestbogen for Knud Kristensen: Gunnar Hansen (red.) Fra plov til statsror, Kbh. 1949.

230 Trykt i Nordisk Tidsskrift for teknisk økonomi, 1946 s.69 ff.

decennier har frataget amter og kommuner og samlet i ministerierne..."

Arup skriver senere på året en kronik i Socialdemokraten, hvor nødvendigheden af rationalisering og modernisering understreges, og reformforslagene fra partiprogrammet Fremtidens Danmark diskuteres. Artiklen har karakter af et socialdemokratisk valgoplæg, men jeg har ikke fundet noget, som tyder på, at der fandtes autoritative planer i partiet til en administrationsreform. Arup lovsynger partiprogrammet og understreger sammenhængen mellem de planøkonomiske forestillinger i programmet og en samlet forvaltningsreform:

"Men det bør ikke overses, at disse reformer (i.e. forslagene i Fremtidens Danmark som er på sølle een side ud af 84, NB) ikke er tilstrækkeligt dybtgående, og at det, der er nødvendigt er en fuldstændig rationalisering af selve det centraladministrative apparat, som må opbygges ikke efter historiske retningslinier eller som resultat af tilfældig lovgivning, men efter en bestemt plan, der tilsigter at skære omsvøb bort, at øge hurtigheden i sagsbehandlingen, at optage moderne metoder i den rent kontormæssige behandling...."[231]

I en dobbeltkronik tidligere på måneden i samme avis, under overskriften "Demokratiets administration" og "Administrationens demokratisering", tager Åge Strunk udgangspunkt i den nævnte pjece fra modstandsbevægelsen Frit Danmark. Han tager afstand fra den sindelagskontrol med tjenestemændene der her angiveligt lægges op til, og han stiller i stedet kravet om demokratisering, politiske statssekretærer, offentlighed i forvaltningen og sikring af tjenestemænds ret til at kritisere gennem en tillidmandsinstitution. Han slutter med at sige: "...man må håbe, at der i den regering, der vil fremstå efter det kommende valg, vil være så stærke og unge kræfter, at også dette spørgsmål (om demokratisering af administrationen) bliver taget op til overvejelse og behandling. Åge Strunk var bestyrelsesmedlem i statsembedsmændenes, tjenestemændenes organisation, i hvis blad Samrådet, "Ministeriernes månedsblad", der som nævnt også førtes en debat om reformtankerne.[232]

Det vil føre alt for langt at undersøge tjenestemandsorganisationernes stillingtagen til rationalisering i detailler, og det er næppe heller tilstrækkeligt udelukkende at se på organisationens blad Samrådet. Men det er værd at notere sig følgende: I slutningen af september 1946 forsøger Samrådet at komme nedsættelsen af et "administrationsreformudvalg" i møde med flg. bemærkning under overskriften En rationel statsadministration:

"Men ingen kan være mere interesseret i, at **virkelige** mangler ved statsadmini-

---

[231] 18.10.1945.

[232] Kronikken skal nok ses som et led i de bestræbelser, Danske stats-embedsmænds Samråd udfoldede på at få styr på "tjenestemandsgrupperne", jvf. Samrådet nr. 12, 18.december 1945, hvor lederen meget skarpt forsøger at trække grænsen mellem en faglig organisation og en politisk. Som nævnt giver Samrådet i samme nr. plads for Viggo Kampmann til at redegøre for sine standpunkter. Men striden ses ikke senere at have ført til åbne konfrontationer.

strationen fjernes, end administrationens egne embedsmænd, og det er udenfor enhver tvivl, at afviklingen af en række af krigstidens foranstaltninger rejser spørgsmål af omfattende administrativ karakter. Ligeså skarpt administrationen må vende sig imod at blive forsøgskanin for tåbelige teoretikere, der vil fiske i rørt vande, ligeså oprigtigt vil man møde ethvert arbejde for på objektivt grundlag at skabe nye og bedre arbejdsformer."[233]

Året efter skrives der en ny leder, denne gang i forbindelse med oprettelsen af Forvaltningsnævnet. Først gøres ironisk opmærksom på, at Forvaltningskommissionen i stedet for at beskæftige sig med de

"principielle retningslinier, der bliver afgørende for muligheden af en virkelig rationalisering som f.eks. forvaltningens forhold til lovgivnings- og bevillingsmyndighederne, har valgt at begynde med et forsøg på rationalisering af administrationen, hvis heldige gennemførelse i høj grad er afhængig af tekniske forudsætninger, som ikke er tilstede i øjeblikket." (dvs. bygninger og maskiner NB). Derefter hedder det: "Faren ved disse nye organer ligger i, at man fra disses side lader sig forlede til at anlægge den betragtning, at det er nødvendigt med omfattende forslag at bevise berettigelsen af deres oprettelse, og at tilvejebringe et grundlag for deres videreførelse udover det nu fastsatte foreløbige tidsrum af 3 år. Vi håber, at de pågældende organer under arbejdet i den kommende tid vil fastholde strengt saglige og praktiske synspunkter og vil undgå at lade sig anvende af teoretikere eller i konkurrencen mellem de forskellige styrelser og enkeltpersoner om deres myndighedsområder."[234]

Af den øvrige debat i dette blad skal kun nævnes en artikel af ingeniør Vang-Lauridsen i december 1946, som eksplicit tager udgangspunkt i Forvaltningskommissionens nedsættelse og søger at tilbyde sine tjenester i den anledning: Nogle betragtninger vedrørende rationaliseringen af den offentlige administration.[235] Den er vigtig at erindre dels fordi den giver et krystalklart billede af tidens tro på "scientific management"s helsebringende virkninger, og dels fordi den er et af de få skriftlige materialer, jeg har set fra den mand, som kommer til at spille en vigtig rolle i forarbejderne til kommissionens nedsættelse, jvf. nedenfor.

I en kronik i Berlingske Aftenavis 10.1.46 skriver Niels Arup igen om en administrationskommission:

"Det kan ikke undgås, at der med udgangspunkt i den debat om vor statsstyrelses opbygning, som nedsættelsen af Forfatningskommissionen vil medføre, også vil blive kastet et søgelys over den danske centraladministrations struktur. Hele den voldsomme udvikling af centraladministrationens virksomhed, som har fundet sted under krigen, vil også gøre det nødvendigt, at en undersøgelse vedrørende den mest praktiske og hensigtsmæssige opbygning af administrationsapparatet bliver indledt. Man må have lov at vente, at der både i politiske og administrative kredse vil være

---

233 Samrådet nr. 9 1946 s.69 f.
234 Samrådet nr.7-8 sept.1947 s.25 f..
235 Samrådet nr.12 1946 s. 96 ff.

interesse for nedsættelsen af en administrationskommission til nærmere overvejelse af disse spørgsmål".

I februar måned skriver Johs. Laursen (en af forfatterne til "Den røde Bygning") som nævnt på opfordring af redaktionen af Samrådet, en artikel om "centralisation - decentralisation". Artiklen er ment som et oplæg til en enquete og evt. en debat blandt embedsmænd. Laursen sammenfatter flere aspekter af debatten på følgende karakteristiske måde:

"Dersom en og anden læser vil finde, at denne afvejen af argumenter for og imod har fået slagside til fordel for centralisation, vil jeg stærkt beklage det. Noget sådant har ikke været tilsigtet, men fremkommer måske uvilkårligt som reaktion overfor de meget stærke angreb, der fra tid til anden rettes på centraladministrationen som sådan. Hermed er naturligvis ikke sagt, at alt i den røde bygning er ideelt. Der kan formodentlig mange steder i høj grad være brug for forenkling og modernisering og rationalisering. Lige så lidt her som i en privat virksomhed svarer alle grene af forvaltningen til enhver tid til idealbilledet...Hvad der tiltrænges er at få spørgsmålet bragt ned fra den høje sfære, hvori det er blevet anbragt. Det er i øjeblikket moderne at melde sig som tilhænger af decentralisering, næsten udtryk for en særlig værdifuld demokratisk indstilling. Denne placering er helt forfejlet. Der er i virkeligheden tale om et rent praktisk spørgsmål... Når man kommer i gang med en uhildet gennemgang af administrationens forskellige forgreninger, skal der nok vise sig flere ulemper ved en udstrakt decentralisering, end man i visse kredse på forhånd har tænkt sig."[236]

Tvetydighed eller spænding mellem et normativt-politisk og et administrativt dentraliseringsbegreb præger den indledende fase af reformdiskussionen. Men selvom demokratiaspektet er med i denne fase tones det hurtigt ned og decentralisering bliver igen ensbetydende med en administrativ udflytning af statslige opgaver oftest til andre statslige organer, amtmændene. Det fremgår imidlertid af de følgende siders citater, at flere involverede synes at være opmærksomme på de normative konnotationer af ordet fra denne første fase.

En helt særlig hentydning til den daværende debat giver Poul Meyer:

"Den offentlige forvaltning, og især centraladministrationen, udviklede sig uden at være ledet af noget overordnet princip. Typisk i så henseende er Forvaltningskommissionen af 1946, der gik overordentligt pragmatisk til værks ved gennemgangen af de enkelte administrative institutioner. Diskussionen vedrørende centraladministrationens tilpasning til de ændrede forhold blev i 1940`erne taget op

[236] Samrådet nr. 2 1946 s.15 f. Laursens oplæg er betryggende for embedsmændene: Der skal ikke ske de store strukturændringer, men praktisk indstillede rationaliseringseksperter skal modernisere det hele og rette op på nogle skævheder. Til forvaltningsvidenskabens dogmehistorie skal det meddeles, at forfatteren også berører det senere så afgørende spørgsmål om departementdirektorat på følgende måde: "Et sidespørgsmål som har en vis interesse i forbindelse med decentraliseringsproblemet er forholdet mellem ministerium og institution i den centrale administration. De svenske departementer beskæftiger sig i hovedsagen kun med rent principielle spørgsmål...Også i Danmark kunne flere sager lægges ud til institutionernes afgørelse...(ibid.).

på et teoretisk plan". Her følger en henvisning til Erik Ib Schmidt, Fra kapitalistisk til socialistisk økonomi, Kbh.1946 og en artikel af Meyer selv.[237]

Den teoretiske diskussion af administrationens problemer er meget sporadisk hos Schmidt, mest udførlig hvor den skal vise, hvorledes en rationel socialistisk planøkonomi kan undgå bureaukrati og diktatur. Derimod er bogen, udsendt af det socialdemokratiske forlag Fremad, både en markering af planbegejstringen i efterkrigsårene og vel det mest gennemarbejdede oplæg til venstresocialdemokratisk politik, der overhovedet er lavet her i landet. Meyers henvisning kan her understrege den tætte sammenknytning mellem planlægning, rationalisering, effektivisering og administrativ reform, som eksisterede i de første efterkrigsår, hvor en forvaltningsreform var et mindre led i en større kæde.

Ingen af de gængse oversigtværker over moderne, dansk historie nævner -endsige behandler - Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet.[238] Det gælder også flere af samtidens fremstillinger f.eks. K.K.Steincke, som i sin meget omfattende artikel om forholdet mellem Rigsdag og administration, angiveligt færdiggjort i 1948, ikke nævnte FVK til trods for, at dens forgænger fra 1923 er meget central i fremstillingen. Heller ikke Tage Kaarsteds meget detaillerede gennemgang af de enkelte ministeriers arbejdsindsats nævner kommissionen.[239] Denne tavshed i de samtidige og nutidige fremstillinger (Thorkil Kristensens erindringer omtaler heller ikke FVK) er naturligvis provokerende. Desværre har jeg end ikke et bud på en forklaring.

---

[237] Offentlig forvaltning, Kbh. 1979 s. 69. Meyers egen artikel er fra NAT 1949 jvf. note 256 nedenfor. Eksemplet fremdrages her for at vise fraværet af den teoretiske debat, som Meyer så gerne ville have etableret.

[238] Det er værd at bevare denne på skrivetidspunktet (1990) korrekte påstand. Siden er Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger: Danmarks Historie bd.8, Kbh. 1990, udkommet, hvor der er rådet bod på skaden s.57 f.. Jeg er blevet gjort opmærksom på, at der også er en undtagelse fra reglen, Henrik Christoffersen: Det offentlige og samfundsudviklingen, Kbh 1978, hvor kommissionen nævnes.

[239] Jvf. Steincke op. cit. og Kaarsted, De danske ministerier 1929-1953, Kbh. 1977. Dette er kun delvist rigtigt. FVK nævnes ikke i forbindelse med gennemgangen af Knud Kristensen regeringen eller Thorkil Kristensens forskellige initiativer. Kommissionen nævnes imidlertid under den biografiske skitse af K.H. Kofoed i forbindelse med hans tid som finansminister i Scavenius-regeringen. Her benævnes den forkert som Administrationskommissionen af 1946. Det hedder videre: "Her kunne han (Kofoed) fortsætte med problemer beslægtet med dem, han havde løst så anerkendelsesværdigt med tjenestemandsloven af 1919. Visioner om en mere rationel forvaltningsopbygning havde han ikke; han byggede decideret på det i 1848 gennemførte ministerialsystem og mente, at en væsentlig forudsætning for at få det til at fungere var at holde igen og hæmme dets vækst. Teoretiske betragtninger var ikke hans stærke side." (s.259)

Bjørn Svensson ofrer i sin bog fra 1949, Knud Kristensen og hans politik, kun et par linier på kommissionen: "Endvidere nedsatte regeringen en forvaltningskommission, der fik til opgave at undersøge mulighederne for en forenkling og rationalisering af statens opsvulmede administrationsapparat" (s.119), og adskiller sig dermed ikke fra samtidige skildringer af det politiske liv trods sin tidligere indsigt og interesse for administrationsforhold.

I løbet af Knud Kristensen-regeringens første år rumsterer reformtankerne som nævnt, og det har måske gjort indtryk, at Finanstidende i sommeren '46 to gange under overskrifterne "Dyrt og dårligt" og "Nok en kommission udbedes" slår til lyd for en rationalisering af den statslige forvaltning med direkte henvisning til resultaterne fra udvalgs- og kommissionsarbejdet i Norge og Sverige.[240] I august samme år bringer Nationaltidende, som ligeledes ikke er den siddende regering uvenlig stemt, en usædvanlig lang artikelserie om statens administration. For at angive tonen og temaerne kan man fra artiklernes manchetter nævne: Rationaliseringskravet i stigende grad aktuelt, "Vi alene vide" indstillingen må vige for den folkelige kontrol med administrationen, Centraladministrationen vokset med 90 pct. siden krigens begyndelse, 23 instanser skulle spørges om ny skole, Krav om offentlighed i dansk forvaltning, Dobbeltadministration må undgås. Artikelserien slutter med et interview med finansminister Thorkil Kristensen og en leder, hvor der gives fuld opbakning til en egentlig forvaltningsreform og til en omhyggeligt forberedt kommission. I interviewet bliver finansministeren spurgt om der bliver tale om en ny sparekommission:

"Nej, det ville efter min mening ikke være tilstrækkeligt; vi må både længere ned og højere op. Med længere ned mener jeg, at der denne gang må foretages et systematisk studium af det rent kontortekniske ... Man må huske på, at erfaringerne ikke uden videre kan overføres fra en administrationsgren til en anden, og at erfaringerne fra rationalisering af private virksomheder lige så lidt kan overføres på statens forhold... Dermed (med ordene "højere op", NB) mener jeg, at der er trang til en principiel undersøgelse af administrationens grundlag og hovedretningslinier. Der er i de senere år henlagt så mange nye opgaver til staten, at vi har al mulig grund til at standse lidt op og se os om, skaffe os et overblik, sikre os, at sagsfordelingen mellem ministerier og kontorer er hensigtsmæssig, at de rigtige opgaver er henlagt til de rigtige organer..."[241]

I interviewet luftes også forestillinger om ændringer af lovgivningsarbejdet, herunder ændringer som kræver grundlovsændringer. Hertil siger Thorkil Kristensen "...derfor bør rationaliseringsbestræbelserne også koordineres med Forfatningskommissionens arbejde". Om decentraliseringen, der beskrives som "det mest omdiskuterede spørgsmål", siger ministeren: "Det mener jeg må bero på de undersøgelser, der skal komme. Her er både fordele og ulemper: Specielt i Finansministeriet tror jeg på forhånd ikke der kan decentraliseres meget."

II. 2 Kommissorier og principper

I regeringens åbningstale i oktober 1946 lægges reformplanerne endelig frem i forpligtende form af Knud Kristensen, karakteristisk nok fremsat i sammenhæng med skattepolitik og statshusholdningsbekymringer:

"Med henblik på arbejdet i skattekommissionen finder ministeriet, at det, som

---

240 Finanstidende 29.5.46 og 10.7.46.

241 Nationaltidende 18.8.46.Artikelserien startede 8.8.46.

begivenhederne hidtil har formet sig, bør være en af hovedopgaverne at få klarlagt forholdet mellem statens og kommunernes økonomi, idet tiden nu må være inde til at få skabt en rationel deling mellem statslige og kommunale forvaltningsopgaver i forbindelse med dertil svarende ændringer i selve skattesystemet. Efter at den offentlige administration som følge af de ekstraordinære opgaver, krigen og besættelsen har stillet den over for, er svulmet stærkt op, har ministeriet taget skridt til at søge spørgsmålet om en rationalisering, forenkling og decentralisering af statsadministrationen sagkyndigt belyst. Formålet med denne undersøgelse må være at skabe forudsætninger for en mere smidig og effektiv forretningsgang i statens administration og for indførelse af de hermed forbundne besparelser i den offentlige husholdning"[242]

Det første officielle udspil kæder således de kendte kodeord rationalisering, forenkling, og decentralisering sammen med to mål: smidighed og effektivitet samt besparelser. Det synes ikke at være i overensstemmelse med Thorkil Kristensens linie, som den fremgår af det nævnte interview, men udtrykker måske den ramme, Knud Kristensen var villig til at lægge for arbejdet.

Allerede den 28. oktober meddeler Finansministeriet, at arbejdet skal startes, vel at mærke efter finansministerens retningslinier med et meget bredt kommissorium uden antydning af besparelseshensyn:

"Regeringen har anset det for ønskeligt, at der foretages en samlet undersøgelse af mulighederne for at forenkle statens forvaltning, og statsministeren har overdraget finansminister Thorkil Kristensen som formand for en til det nævnte formål nedsatte kommission at lede dette arbejde.... Det vil i særlig grad være kommissionens opgave at undersøge og overveje følgende spørgsmål:

- Betimeligheden af at overføre sager, som hidtil har været overdraget centraladministrationen eller centrale statsinstitutioner at behandle, til lokale administrationer,
- udskillelse af de egentlige departementer af forvaltningsområder, hvis placering naturligst hører hjemme i et direktorat eller et andet administrativt organ,
- en mere rationel sagsfordeling indenfor de forskellige administrationsområder,
- større offentlighed i forvaltningen,
- forvaltningens forhold til lovgivnings- og bevillingsmyndigheden,
- det i forvaltningen ansatte personales praktiske og teoretiske uddannelse,
- ændringer indenfor den egentlige departementale administration i de gældende regler, bl.a. med hensyn til den nuværende adgang til i en vis udstrækning at opnå dispensation for den normale arbejdstid (de meget omtalte "formiddagsstillinger", NB) - tidspunktet og formen for en afvikling af de under krigsperioden oprettede midlertidige administrationsorganer,
- gennemførelse af en rationalisering af forvaltningens arbejdsmetoder, bl.a. ved forøget anvendelse af moderne tekniske hjælpemidler,
- opgaverne for kontrollen med statsforvaltningen".[243]

---

[242] Rigsdagstidende 1.10.46. Rigsdagens åbning s.X

[243] 1. Betænkning fra Forvaltningskommissionen af 1946, Kbh 1947 s. 3 ff. Som i en lang række andre tilfælde vil de oplysninger, som i denne version af kommissionens historie, fremstår

Kommissionen nedsatte en række hovedudvalg, som skulle gennemarbejde større sammenhængende spørgsmål indenfor kommissoriet. Deres opgaver kan give et indtryk af, hvorledes intentionerne fra starten blev udmøntet: Forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen (Thorkil Kristensen), Større offentlighed i forvaltningen (Per Federspiel), Kontrollen med statsforvaltningen (PF), Sagsfordelingen mellem de centrale administrationsområder, Forholdet mellem departementer og direktorater samt det indbyrdes samarbejde, Afviklingen af de midlertidige administrationsorganer (PF), Decentralisering af den centrale administration (TK), Centraludvalg for gennemgangen af de enkelte centralstyrelser, bl.a. med rationalisering af arbejdsmetoderne for øje, samt personalets rekruttering og uddannelse.

I parentes er nævnt formanden for udvalget i de tilfælde, hvor en af kommissionens to politikere er formand; de øvrige har departementschefen for Finansministeriet som formand (K.H. Kofoed). Af kommissionens 14 oprindelige medlemmer var to politikere, 5 embedsmænd fra centraladministrationen, 4 repræsentanter for styrelser og direktorater, 3 repræsentanter for kommunerne, herunder een politiker, og 1 repræsentant for det private erhvervsliv og Handelshøjskolens organisationsstudier (Magasin du Nords underdirektør Viggo Villadsen). Til de tre førstnævnte udvalg blev desuden knyttet forvaltningsretsprofessor Poul Andersen.

I efteråret 1947 afgav kommissionen den første af sine 9 betænkninger. Forinden havde kommissionen foreslået oprettelsen af et forvaltningsnævn, der både skulle fungere som sekretariat for kommissionen og som praktisk rationaliseringskontor for administrationen. Det foreslås, at finansministeren skal udpege formanden og de to øvrige medlemmer, at nævnets sekretariat skal bestå både af embedsmænd udlånt fra administrationen og af rationaliseringskyndige fra det private erhvervsliv. Det foreslås endvidere, at alle stillinger skal være tidsbegrænsede, og at en række af de opgaver, der er overladt til kommissionen overtages af nævnet og dets sekretariat. Forvaltningsnævnet skulle efter kommissionens opfattelse:

"...(få) en meget betydningsfuld opgave ved at stille forslag om sanering af administrationens personaleforhold, derunder reduktionen af personale, der er kommet ind i kontorerne som følge af en forøgelse af de ekstraordinære og konjunkturprægede arbejdsforhold med midlertidige opgaver samt ophævelse - helt eller delvist - af administrative organer, hvis opretholdelse ikke længere er påkrævet - i hvert fald ikke i hidtidig udstrækning - fordi de oprindelige forudsætninger er ændrede. I det hele bør det omhandlede organ betragte det som en hovedopgave at tilvejebringe en begrænsning af statens udgifter ved de foranstaltninger, det bringer til udførelse" (Betænkning I,87)

Som det var tilfældet i den offentlige debat henvises der også i kommissionens forslag om oprettelse af Forvaltningsnævnet og "Forenklings- og rationaliseringskontoret (F.R.K.)" det senere sekretariat - til udviklingen i Norge og Sverige, hvor der både var nedsat politiske kommissioner og lignende rationaliserings-

---

ukommenteret, senere blive taget op igen. Det gælder bl.a. oprindelsen til dette kommissorium.

kontorer. Det er vanskeligt at se, om den citerede vægt på besparelsesformålet udtrykker en forskydning i prioriteringen af opgaverne i løbet af kommissionens første arbejdsår, eller om der blot er tale om en taktisk argumentation i forhold til at få en bevilling igennem til et nyt statsorgan. Men i skrivelsen fra finansministeren - i egenskab af minister - til Finansudvalget om sagen er besparelsesmomentet overhovedet ikke nævnt, hvorimod rationaliseringsaspektet fremhæves.[244]

Efter afgivelsen af den første betænkning fratræder de to politikere posterne i kommissionen som følge af regeringsskiftet, og den nye finansminister H.C.Hansen indtræder som formand, men ikke som medlem af nogle af hovedudvalgene. Formandsskiftet benyttes ikke til udskiftning af andre medlemmer eller udnævnelse af nye. I september `48 udtræder også H.C. Hansen af kommissionen efter at have deltaget i udgivelsen af den anden og tredje betænkning.

I november 1948 besvarer finansminister H.C.Hansen nogle spørgsmål om besparelser på de offentlige budgetter og forsvarer her tilsyneladende kommissionens arbejde. Han siger bl.a.:

"...en del af de stillede forslag er af principiel karakter og overvejelserne om deres gennemførelse er endnu ikke afsluttede indenfor regeringen..." Han fremhæver endvidere Forvaltningsnævnets arbejde. Dette sekretariat har" udført et betydeligt arbejde i en række styrelser og afgivet indstillinger om forenklinger, der på den ene side skulle virke arbejdsbesparende og på den anden side medføre en hurtigere ekspedition og en bedre service for publikum..." Der er tale om besparelser på millionbeløb indenfor statsstyrelsen "...men i øvrigt vil en sådan gennemgang af statsadministrationen med decentralisering og simplifikation for øje først efterhånden influere på de administrative udgifter, idet en gennemførelse af reformer af denne art fremkommer successivt ..."[245]

Det forekommer på baggrund af de konfliktløse udskiftninger og total mangel på officielt folketingsmateriale, der modsiger det, rimeligt at antage, dels at Forvaltningskommissionens arbejde i de første par år nød bred politisk støtte blandt de politiske partier, dels at dens opgaver opfattes som politisk temmelig ukontroversielle, og at rationaliserings- og besparelsesaspektet hurtigt bliver vigtigere end de politiske emner som demokratisering og decentralisering, selv om disse sidste først nedtones helt efter 1950. Det ser desuden ud til, at ingen af de to mindretalsregeringer (dvs. inkl. den potentielle kommende regering) ønsker at politisere

---

[244] Finansudvalgets aktstykker nr. 951, afgjort 4.9.47. Mens kommissionens oplæg til finansministeren fastslår et princip om, at "ingen beskikkelse bør strække sig over mere end 3 år, da der må være adgang til forholdsvis hyppig fornyelse" (1. bet. s.86), skriver finansministeren selv mere restriktivt: "Det pågældende nævn med tilhørende kontor tænkes foreløbig etableret for et tidsrum af ikke over 3 år...". I referatet fra mødet i Finansudvalget hedder det: "Ministeren: Det er meningen, at nævnets opgaver skal falde sammen med kommissionens sekretariats. Det skal være et fast arbejdsredskab og løse de samme opgaver som rationaliseringen i private firmaer.

Tiltrådt men kun som en midlertidig ordning, idet udvalget ønsker at stå frit overfor kommende bevillinger u. h. t. den siddende Forfatningskommission". Forhandlingsprotokol for Folketingets Finansudvalg 1946-47 s.132 møde 4.9.47.

[245] Rigsdagstidende, Forhandlinger i Folketinget 2.11.48 sp.680 f..

reformprocessen, og at en officiel politisk debat i Folketinget derfor udebliver.

Måske ligger en del af forklaringen på dette afpolitiserede forløb i, at selve den teknisk-administrative rationaliserings og moderniseringsproces af alle parter anses for at være en upolitisk proces, en slags naturnødvendig ajourføringsproces, et naturligt led i den omstillingsproces landet skal igennem? I hvert fald er der fortsat politisk opbakning til reformtiltag, som ellers umiddelbart måtte vurderes som politisk sprængfarlige. Man kan naturligvis diskutere, om der var en reformvilje tilstede eller om ligegyldigheden med dette ufarlige "upolitiske" emne var fremherskende, altså om vurderingen af det politisk sprængfarlige er præget af firsernes politiserede moderniseringsreformer. To "øjenvidner", Bredsdorff og Federspiel vurderer begge, at det skortede på reformviljen.[246] Jeg synes imidlertid fortsat, at der er tegn på, at en sådan reformvilje er tilstede blandt alle partier og skal foreløbig blot angive et par eksempler.

I en skrivelse fra maj 1949 skriver FVK til statsministeren og minder om, at man tidligere (i 1947) har bevirket, at statsministeren opfordrede alle ministerier til at påse, at der ved udarbejdelsen af lovforslag

"...i den udstrækning det er sagligt forsvarligt, tages hensyn til gennemførelsen af en passende decentralisering eller i det mindste undgås en yderligere centralisation af administrationen...Forvaltningskommissionen tillader sig nu, da man står overfor en periode, i hvilken der på adskillige områder arbejdes med forberedelse til lovgivningsarbejdet i den næste ordinære rigsdagssamling, at gentage sin henstilling fra 1947."[247]

Ydermere refereres Finansministeriet i Betænkning 4, også fra 1949, for at have meddelt de øvrige ministerier, at for så vidt et ministerium ikke kan tiltræde FVKs reformforslag, "... må dette under nærmere motivering meddeles Finansministeriet." (s.10) Og i betænkning 6 (1949) gøres rede for, at Forvaltningsnævnet efter bemyndigelse fra stats- og finansministeren har tilsendt de undersøgte administrative organer en

"fortegnelse over de forslag fra kommissionen, om hvis gennemførelse - hel eller delvis - der ikke foreligger oplysninger for nævnet. I henvendelsen fra nævnet er vedkommende styrelse for så vidt angår forslag, hvor kommissionens indstilling ikke agtes fulgt, anmodet om at fremsætte motivering herfor, ligesom man, hvor talen er om forslag, hvis gennemførelse er stillet i bero, har ønsket oplyst, på hvilket tidspunkt realisation kan ventes iværksat."(s.8)

Denne ivrige opfølgning og vurdering - på moderne dansk kaldet evaluering - af reformtiltag står vel ikke tilbage for senere administrative reformprocesser.[248]

---

[246] Jvf. Kapitel III. 3 og kapitel IV. 3, hhv. brev fra Jørgen Bredsdorff og interview med Per Federspiel.

[247] 5. Betænkning fra FVK, Kbh. 1949 s.9

[248] For at fastholde problemstillingen omkring den politiske vilje til reform har jeg ladet denne vurdering "ivrige opfølgning" stå fra Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit. Som

Indtil slutningen af 1949 er der tilsyneladende en politisk vilje til at give reformarbejdet en i hvert fald pro forma temmelig uset kontrol- og initiativmyndighed med de omkostninger, det måtte give i administrationen - så vidt jeg forstår indvendingerne, går de på, at det netop kun var formelt. Dette kan naturligvis skyldes, at politikerne har vidst, at det var helt uproblematisk, da den traditionalistiske del af administrationen havde fuld kontrol med FVK., jvf. nedenfor. Men hermed er det ikke forklaret, hvorfor politikerne stadig vurderede en forvaltningsreform som så politisk vigtig, at det var værd at holde liv i FVK pro forma og i ord give den betydelig myndighed.

Det hører således med til billedet af administrationsreformens udvikling, at en række politiske problemer blev opfattet som teknisk-administrative, eller blev gjort neutrale gennem fremstillingen af dem. I den store gennemgang af aktuelle administrationsproblemer, som udgives af Ministerialforeningen i 1948, ses dette tydeligt. I sin i øvrigt spændende fremstilling af centraladministrationen finder H. P. Gøtrik ikke nogen fremtrædende plads til FVK, heller ikke i forbindelse med administrationens fremtidige organisation. Hvor kommissionen nævnes, er det netop ikke for sine reformpolitiske principper. FVK er en rationaliseringsforanstaltning, set med en samtidig fremsynet embedsmands briller:

"En rationel forvaltningspolitik må først og fremmest gå ud på at tilpasse de ydre rammer i administrationsapparatet til de ændrede opgaver, der følger med statsmagtens forandrede stilling. Det vil ikke mindst være en forudsætning for, at forvaltningsopgaverne bliver løst på en effektiv måde. Dernæst kommer selvfølgelig kravet om, at det interne arbejde i de enkelte administrationsgrene er tilrettelagt så praktisk og enkelt som muligt. Det er jo ikke mindst denne side af sagen, man har haft for øje ved nedsættelsen af Forvaltningskommissionen af 1946, efter hvis indstilling der nu er truffet beslutning om at oprette et forvaltningsnævn...Der kan heller ikke være tvivl om, at det...er stærkt tiltrængt, at man har et varigt organ til at løse organisatoriske og administrationstekniske spørgsmål. Det betegner et stort fremskridt, at man nu har erkendt, at målet ikke nås, ved at man nedsætter spare- eller forvaltningskommissioner med årtiers mellem rum og lader dem virke i nogle få år. Rationaliseringsarbejdet i administrationen må foregå til stadighed og på længere sigt. Hvor lidt der kommer ud af at nedsætte en midlertidig kommission, viser Administrationskommissionen af 1923. I de betænkninger, som kommissionen har

---

nævnt afviste fuldmægtig i Forvaltningsnævnets sekretariat Jørgen Bredsdorff den. Han fremhæver, at sekretariatets personale gerne havde set en mere rigoristisk opfølgning. Gennemgangen af Forvaltningsnævnets sekretariats arkiv antyder for mig, at forklaringen på de forskellige vurderinger ligger i, at sekretariatets og til dels nævnets forestilling om reformprocessens forløb blev mødt med modstand i ministerierne både fra politiker- og embedsmandsside. Dette medførte efterhånden en ændret forestilling om, hvad der var muligt. Men så sent som 11.10.48 skriver en embedsmand i sekretariatet - sandsynligvis chefen Sigurd Wechselmann, brevet er i kopi uden underskrift - til lederen af det svenske statslige rationaliseringsarbejde Gösta Dahlberg: "Kære broder Gösta, Her er alt ved det gamle, og vi har fuldt op at gøre; arbejdet bliver mere og mere interessant, da vi efterhånden beskæftiger os en del med mere principielle spørgsmål, navnlig vedrørende organisation...". Rigsarkivet, Forvaltningsnævnets sekretariats arkiv, pakke lbnr.26 sagslæg 29.

afgivet, findes der i og for sig mange gode råd og anvisninger, som muligvis har gjort et vist indtryk i en kortere tid efter betænkningens fremkomst, men som senere for en stor del synes at være gået i glemmebogen".[249]

Det er blevet god latin at hævde, at FVK lavede kortsigtede lapperier på det eksisterende system og ikke gjorde meget ud af at formulere generelle forvaltningspolitiske synspunkter. Det er rigtigt set fra et nutidigt - og overfladisk - standpunkt, hvor mængden af sådanne principielle overvejelser er overvældende og ofte fremstillingsmæssigt placeres først og for sig selv. Men i den udstrækning latin - her f.eks. "den forvaltningsordning, som blev fastlagt ved den kgl. forordning af 24.november 1848", hvorefter det "er ministeren, der er den ansvarlige chef for det administrative område," Betænkning VII. s.16 - er det af alle talte sprog, er det vel i betydelig udstrækning meningsløst at starte alt arbejde med tale om dets principielle struktur eller at gradbøje dette sprogs uregelmæssige verber.

Derfor findes de principielle standpunkter flettet ind i betænkningerne som det nys nævnte eksempel, der danner grundlaget for en gennemgang af problemerne ved en øget rigsdagskontrol med forvaltningen. Det fører til en afvisning af de andre steder eksisterende forvaltningsdomstole, fordi kontrollen i den løbende proces er stærk nok via ankemuligheden til ministeren, Rigsdagens mulighed for at fremdrage administrative afgørelser og domstolskontrollen. "Det må være et hovedsynspunkt for enhver form for kontrolordning, at kontrolorganer ikke bliver integrerende led i den administration, der skal kontrolleres, men at der derimod er adgang til...en efterfølgende kontrol". (VII,17) Herefter undlader man af ukendte årsager at anbefale en ombudsmandsordning, men fastslår, at der ikke er noget til hinder for at en sådan ordning gennemføres. Forklaringen er måske, at en sådan ordning indgik i den store politisk spil om den nye grundlov, jvf. nedenfor.

I Betænkningerne III,23, IV,13 og 147, V,81 rejses spørgsmålet om forholdet mellem teknisk-administrativt arbejde og politisk-juridisk rådgivende arbejde eller forholdet mellem direktorat og departement. Altså det, som for eftertiden stod som det store nummer i A60s arbejde, og som her er fremstillet i det særlige indledningskapitel, som Poul Meyer stod for. Synspunktet relateres dels til den bestående orden og dels til et spørgsmål om rationel sagsgang og politisk acceptabel kontrol, således hedder det f.eks:

"En rationel og tilfredsstillende løsning kan efter flertallets opfattelse alene nås ved... at organisere politiets øverste ledelse som et departement eller et direktorat (generaldirektorat), hvis chef har direkte referat til ministeren. Efter de almindelige synspunkter, der har været hævdede af Forvaltningskommissionen i spørgsmål, hvor

---

[249] H.P.Gøtrik "Aktuelle administrationsproblemer" in: Centraladministrationen 1848-1948, Udgivet af Ministerialforeningen, Kbh. 1948 s.320. Der er ikke tale om Ministerialforeningens officielle holdning, men måske afspejler understregningen af rationaliseringsaspektet i modsætning til reformaspektet den usikkerhed, hvormed tjenestemændenes organisation så på nogle af reformaspekterne, f.eks. fjernelsen af formiddagsstillingerne og opdelingen af centraladministrationen i centrale styrende og mindre centrale administrative funktioner. Ministerialforeningens formand Wedell-Wedellsborg var medlem af FVK.

der har været tale om at vælge mellem de to alternativer...hvilke synspunkter i øvrigt svarer til de kriterier, som også tidligere indenfor dansk administration har været bestemmende... må man foretrække direktoratsordningen fremfor den departementale. Efter disse synspunkter vil nemlig et centralstyre være at indrette som et departement, når de dertil henlagte opgaver væsentligst er af almindelig, administrativ, juridisk og politisk præget karakter, medens man vælger formen direktorat (generaldirektorat) dersom den overvejende del af funktionerne er af teknisk art" (IV,147 f.)

I forbindelse med forslaget om oprettelse af Statens udlånsdirektorat, hvor kommissionen noget overraskende foreslår at give direktøren direkte referat til ministeren og dermed en mere selvstændig stilling i forhold til departementet, laves en helt særlig ordning som medfører følgende personalepolitiske betragtninger:

"Indenfor kommissionen er det i alt overvejende grad opfattelsen, at der bør være personalefællesskab mellem Finansministeriet og direktoratet, således at en tjenestemand uden ny udnævnelse kan overflyttes fra det ene område til det andet... Som almindelig regel må det stærkt frarådes at skabe flere af hinanden uafhængige personale- og avancementsområder end strengt nødvendigt... og set fra administrationens synspunkt må der lægges stor vægt på, at man til enhver tid har så fri adgang som muligt til at placere personalet på den måde, der fra helhedens synspunkt stemmer bedst med tjenestens tarv og de pågældendes anlæg og kvalifikationer. Ud fra disse krav må kommissionen være stærkt interesseret i, at der ikke skabes nye afdelinger under sådanne former, at man vanskeliggør en rationel ordning af personaleadministrationen. Imidlertid vil det efter kommissionens opfattelse ønskelige personalefællesskab mellem departementet og direktoratet også kunne tilvejebringes, selvom udlånsdirektoratets chef får direkte referat til ministeren, idet man overdrager departementets chef at fungere som personalechef for begge de administrative områder."[250]

I Betænkning III siges i forbindelse med oprettelsen af et direktorat for statens hospitaler under Indenrigsministeriet følgende, som må gøre det ud for den endelige aflivning af Meyers og forvaltningsvidenskabens myte om tidligere tiders manglende principielle eller organisationsteoretiske overvejelser:

---

[250] Betænkning V,81 f.. Jvf. yderligere departementschef Kofoeds udsagn i notat til finansministeren juni 1946, gengivet in extenso i bilagene til kapitel III, og til sagen omkring udlånsdirektoratet nedenfor. I det interne notat fra Kofoed hedder det bl.a.: "Det står for mig som ret eftertragtelsesværdigt, at departementerne omkring ministrene fik en eksklusiv juridisk og generel karakter som en slags sekretariatsdepartement...".

Jvf. endelig til problemet om departement-direktorat hhv. referat til ministeren diskussionen af sindsygevæsnets organisation VIII,130 f. og undersøgelsen af luftfartsdirektoratet og argumentationen for her at udvide direktoratets kompetenceområde på bekostning af departementet: "I betragtning af at arbejdet indenfor luftfartsvæsenet i udstrakt grad er af teknisk karakter og nu for den væsentligste dels vedkommende foregår på basis af de gennem en årrække indvundne erfaringer og fastlagte retningslinier, hvortil kommer at luftfartsvæsenet nu er udbygget med en række overordnede stillinger, har sekretariatet ment , at der måtte være mulighed for at tillægge ledelsen udvidede beføjelser i forhold til departementet". (VI,32)

"Som principielle retningslinier for oprettelsen af departementer eller direktorater ville kommissionen opstille følgende: Departementet er det direkte under ministeren lagte øverste organ for den centrale, generelle administration. Denne centrale, generelle administration er departementets hovedopgave, medens spørgsmål af teknisk, forretningsmæssig art fortrinsvis henlægges til andre styrelsesorganer. Departementet omfatter principielt alle de til et ministerium henlagte områder, og en opdeling af disse i 2 eller flere departementer (eller direktorater) er uheldig, idet den medfører, at man mister den fælles administrative chef som det bindeled mellem afdelingerne, som er ønskelig og naturlig netop af de grunde, der har ført til, at forretningerne henlægges til samme ministerium. En udskillelse bør kun gøres for sådanne departementschefsforretninger, der knytter sig direkte til styrelsen af en stor statsdreven etat, således som forholdet er med trafiketaterne...(generaldirektørerne) har deres hovedopgave i ledelsen af disse etater med deres forgreninger og kontorer hele landet over, og i tilknytning dertil har de departementschefsfunktioner for de direkte til etatsadministrationen knyttede sager, men kun for disse. Chefen for statens samlede hospitalsvæsen vil få så omfattende opgaver med administrationen af disse hospitaler, at denne administration må blive afgørende for stillingens karakter. At give chefen for denne administration direkte referat til ministeren ...finder kommissionen fuldt ud begrundet" (III, 23)

Man kan hævde, at det er ikke er lysende klart hvorfor vej-, sygehus-, udlåns- og politidirektorat skal have samme status af generaldirektorat med ministeradgang. Man kan også hævde, at kommissionens ellers levende historiske hukommelse momentant er sat ud af spillet, når den undlader at fortælle historien om generaldirektørstillingen som en opfindelse til omgåelse af Folketingets blokering af udvidelse af antallet af departementschefer. Men man kan ikke hævde, at der ikke er tale om generelle forvaltningspolitiske principper. I hvert af de nævnte tilfælde argumenteres ud fra en grundlæggende forestilling om den rationelle - og legale - forvaltningsstruktur i detailler for forslagene, og det vises, hvorledes de skal skabe en rationel, smidig og hurtigere administration bl.a. ved at undgå dobbeltadministration og kompetenceforvirring.

Af kommissionens betænkninger er det især nr. 7 fra 1950, der påkalder sig interesse i dette kapitels sammenhæng, fordi den giver en mere samlet fremstilling af nogle af de grundlæggende forvaltningspolitiske principper for en nyordning af administrationen. Her som andre steder vanskeliggør fraværet af selve kommissionens arkiv vurderingen af årsagerne til, at tilsyneladende centrale og politisk brissante emner først behandles så sent i kommissionens arbejde og efter så mange organisatoriske og arbejdsmæssige vanskeligheder.

To og et halvt år efter nedsættelsen af underudvalgene skriver kommissionen således i 5. Betænkning:

"Der er truffet aftale om, at man i stedet for de oprindeligt nedsatte udvalg 1 (forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen) og udvalg 2 (større offentlighed i forvaltningen) nedsætter et fællesudvalg, der behandler de til de to nævnte udvalg henlagte opgaver. Til fællesudvalget er endvidere overført de opgaver fra udvalg 4 (kontrollen med statsforvaltningen), som vedrører den retlige kontrol og

dermed sammenhørende spørgsmål...Der er forberedt et samarbejde med det nævnte udvalg og de af Forfatningskommissionen nedsatte udvalg, som behandler de tilsvarende opgaver." (s.8)

Det er dette fællesudvalg, som afgiver beretning til kommissionen, men desværre er udvalgets beretning, som det var sædvanen gennem hele kommissionens arbejde, ikke offentliggjort og heller ikke fundet i Forvaltningsnævnets arkiv.

Et element i forklaringen på Betænkning 7's sene fremkomst, er utvivlsomt, at Forfatningskommissionens arbejde først kom meget trevent i gang i slutningen af fyrrerne og var meget præget af taktiske spil.[251] Søren Eigaard citerer en meddelelse til den konservative rigsdagsgruppe som karakteristisk for tempoet i denne kommission, men også i FVKs underudvalg, om disse emner:

"...intet er sket i denne ud over et enkelt konstituerende møde, og på baggrund af den økonomiske situation, der tager hele interessen, er der ingen grund til at antage, at der vil blive taget noget arbejde op i den nærmeste tid."[252]

Det fremgår af fremstillingen, at forskellige af Forvaltningskommissionens temaer blev taget op af centrale politikere i det taktiske spil om forfatningen,[253] ligesom beskrivelsen af Forfatningskommissionens fortolkning af de skiftende folkestemninger bringer mindelser om Forvaltningskommissionen.

Betænkning VII omhandler forholdet mellem lovgivningsmagt og administration, herunder oprettelse af en ombudsmandsinstitution efter svensk forbillede, større offentlighed i forvaltningen og tvungen motivering af administrative afgørelser. Kommissionen afviser at skabe en procedure for bedre lovgivningsforberedelse (gennem et lovkontor i Justitsministeriet eller et lovråd efter svensk forbillede), tager ikke positiv stilling til indførelse af en ombudsmandsinstitution, men fastslår, at en sådan ikke strider mod gældende ret, går imod større offentlighed i forvaltningen og afviser indførelsen af tvungen begrundelse for afgørelserne i forvaltningen.

Indtil selve kommissionsarkivet er fundet må vi lade os nøje med en undren over, at både kommission og hovedudvalg var delt næsten lige over i spørgsmålet om lovråd og om større offentlighed i forvaltningen. Begge gange afviste kommissionen som nævnt forslaget. Forvaltningsretseksperten Poul Andersen tilsluttede sig begge disse - forskellige - mindretal. Det er vigtigt at nævne, at embedsmandsrepræsentanterne også fordelte sig nogenlunde lige for og imod, men at Statsministeriets, Indenrigsministeriets og Arbejds- og socialministeriets "repræsentant" gik ind for både

---

[251] Jvf. Tage Kaarsted, Danske ministerier op.cit. s.497 ff. og Søren Eigaard, Idealer og politik, Odense 1993. Der findes referater fra Forfatningskommissionens underudvalgs møder med FVK i 1949 jvf. nedenfor i oversigten over arkivalier, Forfatningskommissionens arkiv. Eigaards beskrivelse i kapitel 11 af Forfatningskommissionens udvalg III's arbejde med ombudsmands- og offentlighedsinstitutionen er desværre meget kortfattet og med hensyn til K. H. Kofoeds "entydige anbefaling" af ombudsmandsinstitutionen direkte misvisende, s. 231, jvf. nedenfor.

[252] August 1947, op. cit. s.70.

[253] Op. cit. f.eks. s. 80 og s. 88.

lovråd og offentlighed - og blev stemt ned.

Det kan være værd at fremhæve i forbindelse med ovenstående eksempler på FVKs mere principielle standpunkter, at kommissionen samtidig med, at den afviser at foreslå oprettelse af et lovråd, i enighed fremlægger en argumentation for en anden type forvaltningspolitisk organisering af forholdet mellem forvaltning og det politiske system. Udgangspunktet er lovenes dårlige affattelse og uklare indhold. Kommissionen siger bl.a.:

"Man må tilskrive mange af de forannævnte tekniske mangler ved lovens affattelse, at samarbejdet mellem administrationen og Rigsdagen ikke har en tilstrækkelig fast form... Man er da også af den opfattelse, at det ville være af stor betydning, om samarbejdet mellem Rigsdagen og administrationen kunne finde sted i selve rigsdagsudvalgene, således at de administrative embedsmænd, der har udarbejdet lovforslaget og derfor har det mest indgående kendskab til det, fik adgang til at være rådgivende overfor udvalgene med hensyn til de fremsatte ændringsforslags konsekvenser i formel og reel henseende... Der kunne... endvidere være tale om, at embedsmænd af administrationen deltog i et rigsdagsudvalgs arbejde som særligt tilforordnede, på samme måde som visse specielt sagkyndige tit deltager i en kommissions arbejde... det kunne i øvrigt tænkes, at det kunne være praktisk i visse tilfælde at have såvel en tilforordnet som en sekretær fra administrationen som medarbejder for et rigsdagsudvalg". (VII, 14 f.)

Men i betragtning af den betydning disse problemer tidligere havde omkring nedsættelsen af kommissionen og forsat havde i den offentlige debat, er betænkningens 23 siders argumentation, hvoraf de 5 bruges til gennemgang af den svenske offentlighedsordning, overraskende kort og overfladisk. Denne vurdering er naturligvis stærkt subjektiv. Men emnernes omfattende karakter og den behandling, de får i betænkningen, berettiger efter min opfattelse termen overfladisk. Det overraskende ligger i, at der tilsyneladende ikke tages hensyn til, at der i den offentlige debat var en interesse for et udspil omkring disse emner. Det fremgår klart, at kommissionen er sig denne interesse bevidst - men altså vælger at sidde kravene til kvalificeret udspil overhørig. Om rigsdagskontrol med administrationen hedder det således: "Fra forskellig side er der i den sidste tid med stigende styrke rejst krav om mere effektiv kontrol fra Rigsdagens side med administrationen...(s.15) Om offentlighedsprincippet hedder det: "Der er utvivlsomt i ret vide kredse for tiden en stemning fremme for at indføre offentlighedsprincippet i administrationen. Dette er også let forståeligt...(s.24) Om motiveringen af administrative afgørelser hedder det: "Der er i den diskussion, der for tiden føres om administrative problemer fra forskellig side, fremført krav om, at skrivelser fra administrationen..."[254]

[254] Betænkning 7. s.29. Sammenlignes denne betænknings argumentationsniveau med Poul Meyers omfattende argumentation omkring samme emner, ved det nordiske administrative møde i Oslo i august 1949 (hvor kommissionens formand departementschef Kofoed også deltog og hvor betænkningen endnu ikke var afgivet), kan næppe nogen være uenig i vurderingen af kommissionens opfyldelse af sine centrale opgaver. (Meyer, NAT, 1949 s.243 ff.).

Det lykkedes som nævnt ikke den udefra kommende forvaltningsretsekspert, professor Poul Andersen, at vinde gehør for sine - i de fleste andre juristsammenhænge - autoritative

Der synes ikke at have været nogen offentlig debat om betænkning VII, men kommissionen må have været usikker på reaktionerne ud fra tidligere reaktioner. Nævnes kan - ikke tilfældigt - Finanstidende 11.10.48: Offentlighed i forvaltningen og 1.12.48: Administrationsproblemer. Begge artikler har direkte reference til FVKs arbejde. Fra første artikel kan citeres følgende karakteristiske opfattelse:

"Forvaltningskommissionen har hidtil leveret betænkningen om politiets og fængselsvæsenets ordning og om lignende praktiske og nyttige emner. De resultater, som kommissionen har nået på disse områder, må imidlertid nødig medføre, at det går i glemmebogen, at kommissionen også har til opgave at undersøge spørgsmålet om større offentlighed i administrationen. Hvordan det i denne henseende går med kommissionens arbejde, har offentligheden ikke fået underretning om, så man kan håbe, at spørgsmålet gøres til genstand for grundige og omfattende overvejelser."

Kommissionen henviser reelt både ombudsmands- og offentlighedsproblemet til Forfatningskommissionen. Tilbage står en mistanke om, at den lemfældige behandling kun var mulig, fordi det var lykkedes at udskyde afgivelsen af betænkningen til 1950, dvs. en situation, hvor det var muligt at sidde kravene om reformer overhørig.

Det er som nævnt ikke hensigten her at gennemgå alle 9 betænkninger med henblik på graden af implementering, da formålet her kun er at give en skitse af kommissionens historie (for en gennemgang af kommissionens arbejde se nedenfor). Det skal blot endnu engang understreges, at det ikke er dokumenteret, at der kom specielt lidt ud af denne kommissions arbejde set i relation til andre - tidligere eller senere - reformtiltag eller absolut målt ved antal af implementerede ændringsforslag.[255]

---

standpunkter, som systematisk blev til mindretalsstandpunkter. Han havde allerede i 1943 talt for en større offentlighed i forvaltningen som en udvidelse af borgernes retssikkerhed i forhold til korruption og embedsmandsvælde, Politik og forvaltning in: NAT 1943 s. 190 f.. Også P.As politiske forbindelser synes at skulle tilsige ham større styrke. Per Federspiel, næstformand i FVK og minister for særlige anliggender fortalte i et interview med mig d.11.3.93 jvf. bilagene, at det var ham, der havde fået Poul Andersen tilknyttet FVK. De var naboer - og så var han venstremand.

[255] En analyse af det væld af konkrete administrative forandringer, kommissionen foranledigede, ville være lige så omstændelig hhv. omkostningsfyldt som en analyse af konkrete ændringer i kølvandet på firsernes moderniseringsprogrammer. Jørgen Grønnegaard Christensens meget spændende analyse af en del af moderniseringsplanerne, regelforenklingen, in: Den usynlige stat, Kbh. 1991 viser både, at det kan lade sig gøre og, at det er så omkostningsfyldt, at det ligger langt ud over, hvad jeg kan foretage. Jeg har også trods dette eksempel nogle principielle modviljer mod et forsøg.

Hanne Foss Hansen har i sin gennemgang af de forskellige tilgange til evaluering af politiske programmers gennemførelse vist, hvor kompliceret en registrering af en reforms effekt(er) er. Moderniseringens effektivitet in: NAT nr.2 1989 s.189 ff. Og alligevel er hun nærmest optimistisk i forhold til Renate Mayntz, der i sin statusopgørelse over implementeringsforskningens udvikling i begyndelsen af firserne, fastslår den empiriske socialforsknings fundamentale vanskelighed med at tilbageføre bestemte effekter til bestemte årsager. Renate Mayntz, Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung in: Mayntz (Hrsg.) Implementation politischer

Forvaltningskommissionens arbejde afsluttedes med 9.betænkning og videreføres i Forvaltningsnævnets arbejde. Finansministeriets cirkulære af 20.8.52 fastslår sammenhængen på karakteristisk måde:

"På baggrund af de erfaringer, der er opnået ved det rationaliseringsarbejde, som er udført indenfor statsadministrationen siden nedsættelsen af Forvaltningskommissionen i 1946, og under hensyn til at statens administration til enhver tid bør være tilstrækkelig effektiv til på tilfredsstillende og samtidig økonomisk måde at løse de opgaver, der bliver pålagt den, er det af regeringen besluttet, at rationaliseringsarbejdet indenfor statsadministrationen skal fortsætte ..."

Forvaltningsnævnet fortsatte som rationaliseringskontor indtil 1965, hvor det blev opslugt af Administrationsrådet, et udtryk for den næste generation af forvaltningsreformer. En særlig udløber af FVKs arbejde, som burde ydes mere opmærksomhed er Udvalget vedrørende statens budget og regnskab, som afgiver sin 1.beretning i 1955. I denne beretning hedder det:

"Den af finansministeren under 28.oktober 1946 nedsatte Forvaltningskommission foretog kort efter sin nedsættelse en deling af de af kommissionen pålagte opgaver mellem en række hovedudvalg..., hvoraf hovedudvalg 4 skulle behandle spørgsmål om kontrollen med statsforvaltningen. Dette hovedudvalg nedsatte den 26.oktober 1949 et særligt underudvalg til opstilling og behandling af statens budget og regnskab..." (s. 5)

FVKs formand blev også formand for dette udvalg, men mere bemærkelsesværdigt er det, at 4 af udvalgets 10 medlemmer var folketingsmedlemmer udpeget af Finansudvalget, og at udvalget kun mødtes kort for derefter i marts 1950 at nedsætte "Finansministeriets arbejdsudvalg vedrørende statens budget og regnskab" under hvilket, der i december 1951 blev oprettet et særligt sekretariat. I december 1952 genoptog underudvalget sine møder på baggrund af arbejdsudvalgets oplæg. Ubekræftede forlydender vil vide, at arbejdsudvalget blev nedsat for at fjerne K.H.

Programme, s.7 ff. Opladen 1983.

Det afgørende i denne sammenhæng er, at både det tilsigtede og utilsigtede trade-off af de (muligvis) målelige effekter af administrative reformer, hverken er entydigt måleligt, entydigt forudsigeligt, muligt entydigt at føre tilbage til en bestemt årsag og ofte slet ikke registreret. Med trade-off tænkes her på holdningsændringer, "sætten af dagsorden", ændringen i opfattelsen af, hvad der er legitime eller rationelle samfundsmæssige problemstillinger, ændringer i den samfundsmæssige forståelseshorisont eller "opmærksomhedstærskel". Dette "trade-off" kan også tænkes negativt, dvs. en manglende virkning af en bestemt årsag, også kaldet implementeringsdeficit, fordi det i høj grad er muligt at forestille sig, at den manglende effekt af en administrativ reform på et bestemt område er tilsigtet trods en erklæret hensigt om det modsatte, hhv. at en anden virkning end den erklæret tilsigtede er den faktisk tilsigtede. Så længe en bestemt diskurs, f.eks. at offentlig virksomhed skal være lønsom på samme betingelser som privat, ikke er slået igennem, vil der være en tendens til at støtte sig til accepterede reformmål for at opnå endnu ikke accepterede implicitte mål. Ingeborg Maus viser mekanismen i denne form for ikke-implementering som reel implementering på miljørettens område jvf. Born m.fl. Refleksiv ret og retsteoretiske problemer in: Born m.fl. Refleksiv ret Kbh. 1988 s. 213 f.

Kofoed fra indflydelse på dette vigtige område. FVK henstiller ved afslutningen af sit arbejde, at "budgetudvalget" fortsætter selvstændigt og

"at det under hensyn til budgetarbejdets særlige karakter og budgetudvalgets sammensætning ikke vil være påkrævet, at dette udvalgs betænkning undergives yderligere behandling i Forvaltningskommissionen" (ibid).

II. 3 Forvaltningsvidenskaben og Forvaltningskommissionen

Ser man dernæst på FVK fra den samtidige forvaltnings- og retsvidenskabelige synsvinkel, er der mulighed for at supplere forståelsen af kommissionens arbejde og måske også for at trække nogle linier frem til de senere reformer, som alle har været udsat for et mere intensivt analysearbejde. Samtidig knyttes linien tilbage til diskussionen af den nye forvaltningsvidenskab i forrige kapitel.

I en artikel fra 1949 skriver daværende knst. fuldmægtig Poul Meyer i forbindelse med en omfattende gennemgang af "problemet med at skabe den størst mulige tryghed for administrative afgørelsers saglige og herunder retlige kvalitet" følgende:

"I det kommissorium, som er fastsat for den for tiden arbejdende danske Forvaltningskommission, er der pålagt kommissionen at undersøge en bedre fordeling af sagerne mellem den centrale forvaltnings forskellige organer, men hidtil har kommissionens arbejde, der på ingen måde beherskes af de retlige betragtninger, ikke tydet på, at dette spørgsmål skulle gøres til noget afgørende. Da de synspunkter, som har været ledende indenfor dansk centraladministration igennem en menneskealder også er kraftigt repræsenteret i ledelsen af kommissionens arbejde, er der vel ikke større håb om, at der igennem dette arbejde kan rådes bod på, hvad der i den forløbne tid er ødelagt" [256]

Artiklen var et oplæg til Nordisk Administrativ Forbunds møde i Oslo, hvor Meyer var officiel indleder. I denne meget fornemme forsamling må hans indlæg have været provokerende. I hvert fald reagerer formanden for FVK, departementschef Kofoed, netop så forbenet embedsmandsagtigt, som Meyer må have håbet. Meyers svar på Kofoeds platituder skal gengives her, dels fordi de er forfriskende frække, men først og fremmest, fordi de fokuserer på de oprindelige brede reformpolitiske krav til FVK:

"...kravet om større retssikkerhed for borgerne overfor administrationen (må) før eller senere ... opfyldes, og en sådan sikkerhed skaber man ikke ved at fastholde retten til fuld frihed for forvaltningens ledelse til at tilgodese hensynet til en ubesværet forretningsgang. Det er naturligvis mindre betænkeligt at lede forvaltningens organisation ad de samme baner som hidtil, hvis en udviskning af instansrækkefølgen (departement-direktorats-tanken, NB) opvejes af kravet om

---

[256] Nogle bemærkninger om mere betryggende regler for administrative afgørelser in: NAT 1949 s. 261. I artiklen berøres flere af de oprindeligt centrale problemstillinger i FVKs arbejde og af de problemer, som tages op i betænkning 7. To kendte nordiske jurister Castberg og Herlitz erklærede sig enige med Meyer i hovedsynspunktet om begrundelser for administrative afgørelser. Departementschefen i Finansministeriet og som nævnt formand for FVK - K.H. Kofoed - havde følgende at sige: "Kravet om et påbud til forvaltningen om en forsvarlig begrundelse af alle afgørelser kan også lyde bestikkende, men glem ikke kværulanternes kavalkade. Deres chancer vil væsentligt forbedres og det besvær, de vil volde de offentlige myndigheder, vil stærkt forøges, dersom det bliver obligatorisk at alle afgørelser skal ledsages af en redegørelse for motiverne. For administrationen vil et sådant påbud i det hele virke overordentligt besværligt og arbejdskrævende, således at nyordningen vil betyde forøgede udgifter for det offentlige..."(op.cit. s.286)

begrundelse. Og man kan lettere forsvare sig imod Rigsdagens ønske om større indseende med forvaltningen, hvis der gennemføres udvidet domstolskontrol. Alle disse spørgsmål hænger sammen, og man kan lægge større eller mindre vægt på de enkelte foranstaltninger, når blot der på den ene eller anden måde skabes større retssikkerhed. Men man kan ikke på alle områder afvise tanken om reformer. Bevarelsen af forvaltningens handlefrihed på visse områder må nødvendigvis betales med indrømmelser til retssikkerheden på andre. Departementschef Kofoed, der står som eksponent for den sidste menneskealders udvikling indenfor dansk centraladministration, har givet udtryk for de synspunkter, der gør sig gældende i den daglige ledelse af dansk forvaltning, hvor praktiske hensyn til forretningsgangen nødvendigvis må være afgørende, men hvis borgerne skal opnå større sikkerhed imod urigtige administrative afgørelser, og hvis tilliden til forvaltningens upartiskhed skal bevares, må tiden nu være inde til, at der lægges større vægt på de retlige synspunkter end hidtil".(op.cit. s.296)

I nogle artikler et par år senere tager Meyer forvaltningsvidenskabelige problemstillinger op, som kan belyse hans vurdering af FVK og de alternative forestillinger, han har til en forvaltningsreform.

Den første artikel har karakter af en programerklæring for indførelsen af samfundsvidenskabelige studier af forvaltningen. Den er et eksplicit opgør med den forvaltningsretlige tilgang til studiet af forvaltningen, og den skitserer den behavioralistiske samfundsvidenskabelige tilgang, som kom til at dominere ikke blot de nye forvaltningsvidenskabelige og politiske studier ved universiteterne men også de næste forvaltningsreformer. Opgøret er parallelt med det, som langsomt men sikkert fører polit'er og scient. pol'er og sociologer ind i administrative og planlæggende funktioner overalt i de nordiske lande.

"De fremstillinger, som i tidens løb har set dagens lys under betegnelsen forvaltningslære, har ikke gjort noget større indtryk på nordisk samfundsvidenskab, og da slet ikke på nordisk forvaltningsret. ... I "Dansk forvaltnings ret" siger Poul Andersen: "I forvaltningslæren har man fra et "politisk" eller "statsvidenskabeligt" synspunkt søgt at klargøre, hvilke opgaver den offentlige forvaltning **bør** tage op til løsning, hvilke metoder forvaltningen **bør** anvende og navnlig hvilke indgreb forvaltningen **tør** gøre i de privates rets- og interessesfære" (Understregningerne af de udtryksfulde småord har jeg tilladt mig, PM). Denne opfattelse af forvaltningslæren giver et billede af de mere uheldige sider af den tyske "Verwaltungslehre" ... Størstedelen af den amerikanske litteratur om "Public administration" må dele skæbne med den længst forglemte tyske forvaltningsfilosofi. "How to be a good administrator" kan passende sættes som motto for den kæmpelitteratur, som er kastet ud på det amerikanske bogmarked ... Karakteristisk for denne litteratur er opstillingen af en række mere eller mindre luftige "administrative principper", hvorunder man ganske undlader at bringe virkelige videnskabelige metoder til anvendelse eller at skabe klarhed over de grundlæggende begreber og betegnelser. Der er dog vigtige undtagelser herfra. ... En begyndende videnskabelig erkendelse finder vi hos Luther Gulick, og Herbert A. Simons arbejder betyder et fuldstændigt opgør med "How to be a good administrator"-litteraturen ud fra et konsekvent videnskabeligt synspunkt"

Lidt senere hedder det:

"Forvaltningslæren er en del af retssociologien, idet den så at sige er den sociologiske forlængelse af forvaltningsretten på samme måde som kriminologien er den sociologiske forlængelse af kriminalretten. Alf Ross mener ikke, at der har udviklet sig andre retssociologiske specialdiscipliner end de af ham nævnte, hvoriblandt forvaltningslæren ikke befinder sig. Trods den manglende interesse for studiet herhjemme, turde dette dog være en lidt flot afvisning af den administrative videnskab i andre lande. Netop fordi en nordisk indsats på dette område tilhører fremtiden, er det af betydning at gøre sig klart, hvilke opgaver der kan tilfalde en videnskabelig forvaltningslære." [257]

Artiklen er en oversigtsartikel over Gulicks, Simons, Whites m.fl.s arbejde med tilsætning af Heckschers, Ross' og Myrdals indsats på spørgsmålet om samfundsvidenskab og objektivitet. Læst sammen med en kronik fra samme år, som også har et oversigtsformål og et afsøgende præg får man indtryk af, at Meyer på en og samme tid er frastødt og tiltrukket af udviklingen. Det kommer karakteristisk til udtryk i følgende:

"Meget af det, som er udgivet på tryk, er utvivlsomt noget skrækkeligt pølsesnak..." Men "At der ikke alene er tale om teoretisk tågetale viser jo også den nære forbindelse, der er mellem den amerikanske forskning og den praktiske administration, især i den føderale regering."[258]

Trods Simons driftsøkonomiske betragtninger - især i artiklen fra 1946 - og hans socialpsykologiske tilgang, som støder forvaltningsretsjuristen, er hans empiriske orientering, hans videnskabsideal og dets praktiske muligheder tiltrækkende for Meyer.

Meyers nedsættende brug af ord som administrative principper og (ikke citeret) leveregler henviser sandsynligvis til diskussionen efter Herbert Simons artikel "The proverbs of administration" fra 1946, men han udtrykker sig ofte mere firkantet, end senere artikler viser, at han tilsyneladende mener. Indtrykket er produktiv forvirring. Meyer anmelder som ovenfor anført i 1952 Simon, Smithburg og Thompsons bog, Public administration. Her kommer sammenfletningen mellem den udenlandske inspiration og Meyers kritik af den danske forvaltning tydeligt frem, og det skal derfor citeres mere udførligt:

---

[257] Forvaltningslæren som videnskab in: NAT 1953 s. 223 ff. Meyer synes at være blevet overbevist af Simons argumenter for Gulicks traditionalisme. Det er ironisk eftersom Gulick, som påvist af Hammond: In defense of Luther Gulick ... op. cit. s. 144 faktisk interesserer sig for netop den slags strukturelle administrative reformer, som 10 år senere bliver Meyers forvaltningspolitiske svendestykke. Gulicks praktiske administratorerfaringer var ikke i så høj kurs som Simons videnskabelighedsetos i denne periode.

[258] Det ukendte studium, Information 6. maj 1953. Her gives også en meget nuanceret fremstilling af udviklingen over den historisk vigtige formulering af "proverbs" til det nuværende opgør med disse, da de tog "overhånd".

(forfatterne) "er social scientist's af et psykologisk-sociologisk tilsnit. Deres bog er på godt og ondt et udtryk for den gennemsnitlige behandling i amerikansk videnskab af disse problemer.Danske forvaltningsjurister vil ofte have svært ved at tage den amerikanske litteratur om public administration helt alvorlig, og det er indlysende, at denne litteratur er overordentlig uegal, og at disciplinen endnu ikke har fået helt faste rammer. Derfor inddrages mange svævende problemer, som ikke har nogen større interesse.

På to områder har denne litteratur, og specielt den nævnte bog, en ganske overordentlig stor interesse for danske læsere. For det første fordi man stifter bekendtskab med den såkaldte amerikanske "realisme" i form af en undersøgelse af de forhold, der faktisk motiverer administrative afgørelser ...

Vigtigere er dog den store interesse, som dyrkerne af public administration helliger spørgsmålet om opbyggelsen af den administrative organisation. Det er velkendt, at administrationens organisationsproblemer praktisk taget lades uænsede her i landet endog af Forvaltningskommissionen, som dog ellers i første række burde interessere sig for disse spørgsmål. ..." (Her følger en henvisning til Meyers artikel i NAT fra 1949).

"Det er naturligvis ikke muligt her at angive de talrige problemer, der dukker op, når man behandler organisationsproblemerne rationalt ... " Meyer nævner dog nogle, f.eks.: "Først og fremmest må man naturligvis tage stilling til, om et nyt forvaltningsorgan skal indpasses i den hierarkisk opbyggede forvaltningspyramide... " (s. 43)

Der nævnes andre lande, hvor forskellige andre organisationsformer optræder, og så giver Meyer et af de få eksempler på, at der eksisterer en omend mikroskopisk faglig diskussion i Danmark på dette tidspunkt:

" Også herhjemme kender vi forvaltningsområder, der trækkes ud af pyramidesystemet, og den hierarkiske er i vidt omfang tilsidesat. Note: Se om "institutionaliseringen" af dansk forvaltning Bent Christensen i NAT 1951, 65 ff." (s. 43)

Med - som det skal vises - næsten Cato'sk monomani, som må have skabt ham mange uvenner, slutter Meyer flot artiklen:

"Man behøver ikke noget større kendskab til danske forvaltning for at vide, at den slags rationelle overvejelser i meget ringe grad har været grundlaget for forvaltningens vækst. Man fristes til at rulle en serie af eksempler frem, men jeg skal nøjes med et enkelt: Bestemmelserne vedr. transport af dyr med motorkøretøj ... Et større kendskab til debatten om organisationsproblemerne i USA, burde kunne åbne vej for en lignende debat og tiltrængte reformer herhjemme ..."[259]

Det er tydeligt, at Meyer har svært ved at finde sine ben i forhold til Simons arbejde. Han veksler mellem forbehold og begejstring for perspektiverne, selvom noget af

[259] Aktuelle spørgsmål i anglosaxisk forvaltningsret, Anmeldelse af Bernhard Schwartz, Law and the executive in Britain, New York 1949, Samme forfatter, American administrative law, London 1950, Simon, Smithburg and Thompson, Public administration, New York 1950 in: Juristen 1952 s. 44.

forbeholdet kan være taktisk bestemt i forhold til læseren - juristen. I den nævnte kronik i Information, maj 1953, hvor den nye videnskab diskuteres, skriver Meyer således om Simon som en blandt flere vigtige skoledannere:

"I de seneste år er der vokset en skole op, som lægger hovedvægten på en analyse af de psykologiske faktorer, som virker bestemmende for den administrative virksomhed (Herbert Simon), og selv om denne skoles psykologiske analyser nærmest hører hjemme i den psykologiske videnskab og ikke i den samfundsvidenskabelige, har retningen medvirket til at forøge vort kendskab til de faktorer, som faktisk er bestemmende for, hvorledes en administrativ afgørelse falder ud." Og igen knyttes tråden til den hjemlige andedam. Efter omtalen af Hoover-kommissionen, som hævdes at bygge på den nye videnskab hedder det: "Kritikerne af den amerikanske forskning på dette område bør sammenligne vor hjemlige forvaltningskommissions beretninger med de forannævnte amerikanske betænkninger. Resultatet vil være ødelæggende for den danske kommissions omdømme, hvis dette ikke allerede er totalt ødelagt ved den blotte gennemlæsning af kommissionens makværk."[260]

Det er fremgået ovenfor, at Meyer ikke mener, at de videnskabelige metoder var repræsenteret i det undersøgelsesarbejde FVK er i gang med. Det fremgår vel også, at Meyers tilgang til forvaltningsvidenskaben var smittet af den samme optimistiske tro på adfærdsvidenskabernes muligheder indenfor social engineering som de amerikanske behavioralister, han læner sig op ad. Denne optimistiske tro på styringens mulighed og videnskabens og rationalitetens nye landvindinger og potentialer kom som bekendt til at præge samfundsvidenskaberne i årtier, selvom den ikke slog fuldt igennem i FVKs arbejde - men nok i Forvaltningsnævnets.

Henning Friis, ansat i Socialministeriets statsvidenskabelige konsulents kontor dvs. Jørgen Dichs medarbejder og senere direktør for Socialforskningsinstitutet, skrev i 1950 en introduktion til en amerikansk populærvidenskabelig samfundslære, hvor han præcist fik tidsånden på kornet og gav udtryk for den næsten ubegrænsede tillid til videnskaben og den gryende styringstænkning:

"Det alternativ, som demokratierne står overfor, er, at enten må de planmæssigt tage deres samfundsproblemer op til løsning eller, hvis de lader dem ligge, gå under. Det meste af det, vi har set af social planlægning i de demokratiske lande, har imidlertid været stykkevis, situationsbestemt. Den har manglet det, der må være grundlaget for en "social ingeniørkunst" - på samme måde som for den tekniske ingeniørkunst - nemlig et videnskabeligt grundlag, en viden om de sociale årsagssammenhænge, om spændingsforholdene mellem de sociale grupper og om de menneskelige behov.

Danmark står her langt tilbage. Ganske vist er der i det sidste ti-år fra de offentlige myndigheders side vist en stigende interesse for benyttelsen af socialvidenskaben, særlig ved planlægningen af vor sociallovgivning, ungdomsarbejde, boliglovgivning og fangebehandling, og sociologiske professorater er oprettet ved vore to universiteter, men vi har endnu en lang vej før kortlægningen af de danske

[260] Det ukendte studium, op. cit.

samfundsproblemer er sluttet, og før forståelsen af samfundsvidenskabens plads i vort demokrati er trængt igennem." [261]

Det kan naturligvis ikke bevises, men det er min opfattelse, at dette forord præcist udtrykker perspektiverne og rammerne for den generation af unge og yngre embedsmænd, som kom til at dominere velfærdsstatens opbygning fra slutningen af halvtredserne. Mange af disse var polit'er, men det interessante er - disses antal og lave placering i hierarkiet - at disse forestillinger også gjaldt mange andre. Planbegejstringen er nok for stor til Poul Meyer, men som det før er vist er Friis' standpunkt ikke langt fra den gamle liberaler Geigers opfattelse af den nye verdens muligheder.

En anden artikel af Poul Meyer er formet som en kommentar til en artikel af Bent Christensen om forvaltningskommissionens arbejde (jvf. nedenfor), men er i virkeligheden en fortsættelse af artiklen fra NAT året før. Emnet er, hvordan det er muligt at vurdere administrativ effektivitet og dermed udbyttet af administrative reformer - og der trækkes hårdt på Simon, der fremstilles som et konkret billede på den nye videnskab. Derimod er der (desværre) ikke tale om en direkte kritik af BCs artikel.[262] Til gengæld er artiklen den første utvetydige tilslutning fra Meyers side til Simons teori om bounded rationality. Dette er så meget desto vigtigere, som artiklens centrale afsnit ordret indgår i Meyers senere arbejde Administrative organization fra 1957 og den tyske udgave fra 1962 Die Verwaltungsorgansation.[263] Meyer påpeger, at Bent Christensen og de af ham benyttede forfattere arbejder med et for enkelt begreb om den administrative virksomhed som eet sammenhængende hele, hvor et simpelt effektivitetsbegreb kan anvendes.

"Teoretisk er det naturligvis rigtigt, at den administrative virksomhed i hele sin udstrækning udgør en pyramide (et hierarki) af midler og mål, men en realistisk forvaltningsvidenskab må sætte et skarpt skel mellem den interne forvaltningsvirksomhed, hvis "mål" er den administrative afgørelse isoleret betragtet, og den eksterne virksomhed, der består i relationerne mellem de udadvendte administrative foranstaltninger og de sociale forhold, disse foranstaltninger har indflydelse på."[264]

---

[261] Forord til Stuart Chase "Samfundets anatomi, en indførelse i socialvidenskaberne", Fremad, Kbh. 1950.

[262] Indledningen lyder: "I sin interessante, men efter min mening alt for velvillige oversigt over den danske forvaltningskommissions arbejde, introducerer lektor Bent Christensen de nyere forvaltningsvidenskabelige undersøgelser vedrørende administrativ effektivitet for et nordisk publikum...Imidlertid forekommer det mig, at han lidt for ukritisk har overtaget den uklarhed, hvormed de fleste - især amerikanske - forfattere behandler effektivitetsbegrebet...". Administrativ effektivitet in: NAT 1954 s. 188.

[263] Jeg har kun checket den tyske udgave, som ikke blot er en oversættelse, men en gennemset dito. For nogle af de af mig anførte citater se denne, tyske, udgave f.eks. s. 50 ff. og i øvrigt hele kapitel 4. Jeg tager denne gennemsete udgave som udtryk for, at Meyers standpunkt ikke kan ses som et hurtigt skud fra hoften under indtryk af behovet for at etablere sig som den uomgængelige danske ekspert på forvaltningsvidenskaben i midten af halvtredserne.

[264] Op. cit. s. 188.

Effektivitet i forhold til den interne organisation kan f.eks. undersøges med metoder fra scientific management, men man kan forestille sig en administration, der er effektiv og ikke rationel dvs. ikke opfylder de sociale mål.

"Vi står her overfor modsætningen mellem forvaltningen som "kunst", udøvet af tjenestemænd, der i vidt omfang når til deres afgørelser ad intuitiv vej, og forvaltning som en teknik, hvori man oplæres gennem en videnskabelig uddannelse."[265]

Herefter følger artiklens hovedpointe, en gennemgang af rationalitetsbegrebet. Ud fra en opregning af de ideelle betingelser for en rational beslutning konkluderes:

"Man vil heraf forstå, at rationelle afgørelser ikke eksisterer i det virkelige liv. På den anden side er det klart, at dette idealbillede er af betydning som en slags målestok for graden af den tilnærmelsesvise rationalitet, som faktisk opnås i givne administrative situationer." Og få sætninger efter hedder det med et langt Simon-citat: "Det er umuligt ved en enkelt isoleret persons adfærd at opnå nogen høj grad af rationalitet. Antallet af muligheder han skal undersøge, er så stort at de oplysninger han vil behøve for at vurdere dem er så uhyre mange at blot en tilnærmelsesvis rationalitet vil være vanskelig at opnå. ..."[266]

Meyers gennemgang svarer helt til Simon, og mere grundlæggende slår han til slut også fast:

"Hvis alle de krav, som er opstillet ... er opfyldt i en konkret situation, skulle yderligere krav ikke være nødvendige, dersom man i overensstemmelse med den mere primitive form for utilitarisme tror, at mennesket altid eller i hvert fald i almindelighed handler rationelt. I vor tid er der vist kun få, som deler denne optimistiske tro, det anerkendes almindeligt, at man i de allerfleste adfærdsvalg af en vis betydning må regne med et vist irrationelt element hidrørende fra den handlendes personlighed."[267]

Der er ikke noget tilbage af den oprindelige afstandtagen fra Simons socialpsykologiske tilbøjeligheder. Der er derimod et meget rigoristisk - og Simonsk - standpunkt om adskillelsen af værdidom og videnskabelighed, som også - måske - er en kommentar til den udbredte venstreorienterede "videnskabelige" styringsiver:

"Filosofien om political science engineering går ud på, at man ad videnskabelig vej kan nå frem til de "rigtige" administrative (og politiske) afgørelser, hvis blot man kan udvikle samfundsvidenskaben til en tilstrækkelig fuldkommenhed. Hele denne skole med dens forskellige afskygninger må afvises af en forvaltningsvidenskab, der erkender, at videnskab kun omfatter udsagn vedrørende faktiske forhold, hvis sandhed eller usandhed kan bevises. ... En ren analyse af de administrative fænomener kan ... gennemføres uden anvendelse af værdidomme, og principielt

---

265 Op. cit. s. 189.
266 Ibid. .Citatet er fra Administrative behavior, New York 1951 s. 79.
267 Op. cit. s. 191.

skulle det også være muligt at påvise kausalitetsforhold mellem administrative foranstaltninger og de respektive sociale virkninger af disse foranstaltninger."[268]

Der gennemgås nu en række eksempler på effektivtetsmålinger i USA, og det er karakteristisk for den gamle jurist at han gør sig lystig over især de excesser, disse kan medføre. Men nok så bemærkelsesværdig er indledningen til den spændende diskussion af retssikkerhed som en parameter i effektivitetsmålingen.

"Det kan såvel i forvaltningsvidenskaben som i nationaløkonomien være af interesse at undersøge, hvorledes fænomenerne ser ud, når bestemte faktorer anses for invariable. Det må dog ikke få os til at glemme at ingen faktor virkelig **er** invariabel. Hverken omkostnings- eller tidsfaktoren er det, og endnu mindre retssikkerhedsfaktoren ..."[269]

Meyer fortsætter diskussionen med en fremlæggelse af "den svenske sociolog Gunnar Heckscher"s undersøgelser, som er "banebrydende for et realistisk studium af forvaltningen" og som stiller "retssikkerheden og effektiviteten op som modsætninger." Meyer er ikke helt enig, men mener at det "sikkert er mere korrekt at lade retssikkerheden indgå som en faktor i det administrative effektivitetsbegreb."[270]
Disciplinhistorisk er sammenligningen mellem økonomi og den nye videnskab karakteristisk. Efter præsentationen af Administrative Man kan vi straks gå i gang med den nye jargon. Men det er ikke kun formen, der har ændret sig. I Meyers store artikel fra 1949 om nogle mere betryggende regler for administrative afgørelser står han ikke så afslappet som nu overfor retssikkerhedsspørgsmålet. I det omtalte opgør med departementschef Kofoed om artiklen, forfægter Meyer netop de principielle standpunkter mod Kofoeds mere pragmatisk "moderne" standpunkter om retssikkerheden som omkostningsfaktor eller i det mindste som en variabel, det kan blive for besværligt at lade være invariabel.

Derimod er selve den type af videnskabelig diskurs, Meyer her udarbejder, i opposition til den juridiske, den "forvaltningsfilosofiske" eller traditionelle diskurs. Meyer står med et ben i hver lejr, som mange traditionsbundne amerikanske forvaltningsforskere, som blev tiltrukket af Simons oprør. Det gjorde deres elever ikke, dvs. de kommende embedsmænd. Men Meyer kan ikke se denne modsætning. Han er i gang med at etablere den videnskabelige forvaltning, som i egen forståelse ligger et trin højere i den stadig ekspanderende erkendelse. Gennem halvtredserne kæmper han for oprettelsen af det "ukendte studium" - de nye generalisters, den nye

---

[268] Op. cit. s 192 f.. I artiklen Forvaltningslæren som videnskab fra 1953 skriver Meyer mere neutralt om styringsvidenskaben: "Spørgsmålet om muligheden for en "political science engineering", hvorunder man ad empirisk vej forsyner de enkelte muligheder med "vægt", dvs. afsiger værdidomme, giver stadig anledning til megen debat. Underforstået, i USA." (s. 226) Meyer lufter dog senere sin tvivl om denne videnskabelige vægtning se s. 236. Den nævnte afstandtagen fra videnskabeligt baserede politiske styringsmuligheder året efter følger eller er sammenfaldende med Simons egen udvikling fra den oprindelige artikel "Proverbs" i 1946 til udviklingen i halvtredserne.

[269] Op. cit. s. 195

[270] Op. sit. s. 196.

type forvaltnings administratorer, og her falder huggene tæt:

"Der er for mange offentligt ansatte ... her i landet, de er for dårligt organiseret og har for ringe kvalifikationer til at udøve deres funktioner på den for offentligheden mest hensigtsmæssige måde. I så henseende kommer juristerne og deres dominerende rolle i administrationen ind i billedet. Af hensyn til sagernes saglige behandling og borgernes retssikkerhed er det nødvendigt at talrige administrative poster er besat med jurister, men jeg vil påstå, at halvdelen af de offentligt ansatte jurister udfører et arbejde, der langt bedre kunne udføres af personer med en anden uddannelse ... Den nuværende såkaldte statsvidenskabelige (nationaløkonomiske) eksamen er i øvrigt endnu ringere i så henseende. Nationaløkonomens rolle bør være ekspertens ikke administratorens, dertil berettiger hans eksamen ham lige så lidt som den juridiske embedseksamen."[271]

I sin tidligere nævnte gennemgang af effektivitetsbegrebet, som skete med (formelt) udgangspunkt i en artikel af Bent Christensen, sammenfatter Meyer på karakteristisk vis sin kritik og sine egne videnskabelige standarder:

"... det (er) karakteristisk for størstedelen af den danske Forvaltningskommissions og for Forvaltningsnævnets arbejde, at man ikke har gjort det ringeste forsøg på at klargøre sig, hvilke faktorer, der er afgørende for, hvilken løsning, der bør vælges i det enkelte tilfælde. At det kan være et vanskeligt vurderingsmæssigt spørgsmål at forsyne de enkelte faktorer med vægt forhindrer dog ikke, at man gør sig klart, hvilke faktorer, der overhovedet kan være bestemmende. Kommissionens og nævnets arbejde er præget af rent ud imponerende ukendskab til de mest nærliggende forvaltningsvidenskabelige undersøgelser."[272]

Den indirekte polemik er næsten skyggespilsagtig, når den ses i forhold til daværende sekretær i Indenrigsministeriet Bent Christensen, der i sin gennemgang af FVKs arbejde giver følgende generelle positive vurdering i lige så indirekte polemisk form:

"Forvaltningskommissionen har ikke stillet forslag til gennemgribende forandringer i statsadministrationen af den gode grund, at der ikke findes blot nogenlunde klare retningslinier for, hvordan en ideel forvaltning bør opbygges. Der er i den sidste menneskealder, især i de engelsktalende lande, skrevet en uoverskuelig mængde om forvaltningens indretning. Men i al fald endnu er undersøgelser og spekulationer ikke resulteret i en almindelig accepteret skabelon. Forenklingsorganer har under disse forhold taget det, forståelige, parti at lappe på det bestående."[273]

Artiklen har umiddelbart kun een reference til den engelsksprogede diskussion fælles

---

[271] Den offentlige forvaltnings fallit, Information d 24. maj 1956. Meyer slår ikke overraskende til lyd for en ny samfundsvidenskabelig forvaltningsuddannelse under henvisning til, at mens alle er klare over teknikerens rolle og dermed de tekniske uddannelsers rolle i samfundsudviklingen, er ingen villige - heller ikke i sin tid FVK - til at se administratorernes lige så store og centrale rolle.

[272] Administrativ effektivitet op.cit. s. 197 f. Bemærk den indirekte henvisning til Simons overvejelser over muligheden af vægtningen af effektivitetmålene.

[273] Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet. Mål og midler in: NAT 1953 s.357 f.

med Meyer: Simon, Smithburg og Thompsons bog, Public administration fra 1950. Men der refereres til andre internationale diskussioner, som også diskuterer de mere "psykologiske" aspekter af forvaltningen og til Heckschers nævnte bog. I selve tematiseringen af problemerne viser Christensen også, at han er inspireret herfra, og en undersøgelse af en af de centrale henvisninger, Avery Leiserson, viser lidt mere. Den diskussion, der her tages op og refereres grundigt, er netop den tradition i studiet af Public administration, som Simon gør oprør imod.[274]Leisersons artikel er del af en lærebog fra 1946 og adskillige af indlæggene er skrevet af administratorer og forskere, som deler ovennævnte Fesslers "orthodoxe" standpunkter og krigsadministrationserfaringer, og som står lidt uforstående eller kritiske overfor ungtyrkernes oprør.

En række henvisninger viser, at BC var orienteret i den løbende internationale debat i tidsskrifterne Public Administration Review og Revue internationale des sciences administrative. Dette orienteringsniveau kan naturligvis ikke udledes af henvisningerne, men især artiklerne fra PAR er næsten meningsløse uden forståelse for den debat mellem det gamle og det nye, som der henvises til og polemiseres imod. Det gælder f.eks. McKinleys: "Some 'principles' of organization", der titulerer Waldo som ekstremist, citerer Simon og bygger en del af artiklen op som en ærbødig kritik af Gulick og "the Gulickian concepts".[275] Med en henvisning som støtte for argumentet om, at det er administrationens formål ikke selve administrationen, der koster penge, ramler vi lige ind i referatet fra arbejdsgrupperne ved årsmødet i American society for public administration 1950.

Det er ikke sandsynligt, at BC tilfældigt er dumpet ned i referatet af den 10. arbejdsgruppes møde - og f.eks. ikke har læst referatet af den 5. gruppes møde, Trends in the study of administration, hvor både Waldo og Simon optræder med kommentarer til John Gaus' kendte oplæg med samme titel (optrykt som artikel i følgende nummer). Det var her Gaus efter en stilfærdig fremstilling af udvikling og revolter i faget konkluderer - i opposition til bl. a. Simon og Waldo, hvis standpunkter han opfatter som krisetegn - "A theory of public administration means in our time a theory of politics also."[276] Den amerikanske debat fandt sin danske pendant, ikke fordi hverken Meyer eller Christensen blot har kopieret den, men fordi

---

[274] The study of public administration in: Fritz Morstein Marx (ed.) Elements of public administration, New York 1946. Gulick, Urwick og Gaus er centrale referencer. Meyer nævner en anden artikel fra dette standardværk, John D. Millet, Working concepts of organization, for en fremstilling af de "proverbs", Simon kritiserer, jvf. Meyer, Die verwaltungsorganisation op. cit. s. 10.

[275] Charles McKinley, Some "principles" of organization in: Public administration review 1952, s. 157-65. Henvisningen giver BC s. 351 i forbindelse med Simons udtryk "program emphasis". Christensen gav allerede året før i artiklen, Spørgsmålet om Rigsdagens medvirken i forvaltningen NAT 1952 s. 333 en enkelt henvisning til amerikansk forvaltningsvidenskab: Paul H. Appleby, Policy and administration, Alabama 1949, ligesom han i sin diskussion af forholdet mellem politik og forvaltning viser sin interesse i at udvide analysen ud over de retlige former.

[276] Public administration review 1950 s. 168. BCs henvisning er fra s. 357 og går på PAR 1950 s. 134, og min går på s. 128 f.. Senere i samme årgang er der en meget rosende anmeldelse af Simon, Smithburg og Thompsons bog, som fremhæver dens karakter af banebrydende og inspirerende arbejde s. 211 f..

den skærpede modsætning mellem "videnskabeliggørelsen" af forvaltningsstudiet og disciplinens praktiske, forvaltningsmæssige eller rådgivningsmæssige funktioner ikke kun er et amerikansk fænomen, men et efterkrigsfænomen i hele den del af verden, som skulle komme til at hedde den vestlige. De særlige amerikanske forhold, den voldsomme debat og dens almene teoretidannende sigte gjorde det muligt at hente inspiration herfra.

Bent Christensen giver selv i indledningen et bud på denne nye situation. Bestræbelserne på at "reformere forvaltningsapparatet er ingen ny foreteelse." Tværtimod var tidligere tiders (danske) reformer "betydeligt mere indgribende end den forenklingsproces, som foregår i nutiden."[277] Det nye er, at administrationens omfang og "både retlig og faktisk magt" er vokset enormt, og at der er kommet "nye og bedre midler til at reformere med", dvs. rationaliseringsteknikker og scientific management-principper. Disse faktorers samtidige fremkomst har givet "nutidens krav om forvaltningsreformer sin særlige karakter."[278] Men her tilføjer Christensen endnu et element. Der er sket en

"forskydning i målsætningen for administrative reformbestræbelser. Tidligere lagdes hovedvægten i reglen på politiske formål eller på besparelser. Sådanne mål er stadig væsentlige. De mest højrøstede krav om ændringer i forvaltningens virkeform kommer oftest fra grupper, der af politiske grunde er modstandere af indholdet i de beføjelser, forvaltningen udøver. Og sparebestræbelser er et selvfølgeligt led i enhver ændring af administrationen. Men hovedformålet er i dag hverken politisk fordel eller besparelse. Det er forvaltningens effektivitet."[279]

BC gør indledningsvis sagen let for sig selv. Betegnelsen forenkling, som er et af kommissionens centrale begreber fra dens kommissorium, er "formentlig valgt, fordi den er dansk (og) bruges som synonym for det skarpere og mere teknisk prægede fremmedord effektivitet."[280] Men begrebet volder også problemer. Det er taget fra "læren om scientific management", som beskæftiger sig med privatøkonomisk styret produktion og administration, og "Når man overfører det således bestemte begreb til

---

[277] Op. cit. s. 340.

[278] Op. cit. s. 341. Her refereres til Pierre Seeldrayers' artikel Elements d'une theorie generale de l'Administration publique, Revue International des Sciences Administratives (Bruxelles) 1950 s. 8-28. Dette tidsskrift, som jeg ikke har set Meyer henvise til, spiller en betydelig rolle hos Bent Christensen. Det er karkteristisk, at det er langt mere tradtionsbundet og opfyldt af foredrag og referater fra internationale organisationer og symposier.

[279] Ibid.

[280] Op. cit. s. 342. Resten af artiklen er en diskussion af effektivitetsbegrebets (og derved også forenklingens) tvetydighed, hvilket sætter spørgsmålstegn ved adjektiverne "skarpere og mere teknisk". Men jeg opfatter det som et betydeligt argument for berettigelsen af min tidligere insisteren på metodediskussionen, at et begreb, som i dag ikke er noget fremmedord, og som uden historie bruges overalt i forvaltningsforskningen, kan beskrives således i 1953 af en fagmand. Jeg er ikke i tvivl om at BC har ret i, både at de fleste i halvtredserne opfattede ordene som synonymer, og at det blev opfattet som kommissionens og nævnets centrale opgaver. Spørgsmålet er, om BC overser denne kendsgernings historie.

forvaltningen melder vanskelighederne sig."[281] Men når man ikke kan opregne den målestok, hvorefter forvaltningens effektivitet skal måles, må man tage et andet udgangspunkt: "I realiteten er det slet ikke forenklingsorganernes opgave at fremme forvaltningens effektivitet i dette ords stricte betydning." Ser man på, hvad forenklingsorganer verden over faktisk gør, når de undersøger forvaltningen, vil man se, at opgaven er langt mere beskeden.

"Meningen er, at forvaltningsorganerne til den offentlige administration skal overføre de "love" for effektiv fremgangsmåde, som man på grundlag af læren om scientific management i tidens løb er nået til at opstille for privatøkonomisk produktion. Den givne faktor er ikke målet men midlerne. Denne opgave: at anvende rationaliseringsteknikkens "love" på forvaltningen er både fornuftig og mulig."[282]

Selvom love sættes i distancerende anførselstegn, er tidens videnskabelighedsbegejstring umiskendelig. Med den praktiske jurists indsigt kombineret med administrationsforskningens "psykologiske" og organisationssociologiske iagttagelser kan taylorismens resultater bruges til forvaltningsreformer. Der er ikke langt fra BCs pragmatisme til opstillingen af "principles" eller visdomsbøger for den gode administrator. Forenklingsorganerne og forvaltningsvidenskaben skal finde frem til de områder, hvor "effektivitetslovene er ubrugelige". Her står man overfor et valg, om man skal overføre lovene til områder, der har andre formål end privatøkonomiske, eller om man skal lade være. Vælger man det sidste alternativ

..."udtrykkes det i almindelighed - sprogligt ukorrekt - ved at sige, at et formål, der er specielt for den offentlige administration, har retfærdiggjort en "ineffektiv" forvaltning".[283]

Her anføres en note, som i min sammenhæng er interessant: "Se f.eks. Public administration review 1947 s. 2." Det drejer sig om Robert Dahls nu berømte artikel, The science of public administration. Henvisningen er interessant af to grunde. Dels viser den, at BC er orienteret om den amerikanske debat og således om den voldsomme kritik, som også Dahl udsætter Gulick og andre for. Men desuden viser den, at BCs pragmatisme eller særlige juridiske tilgang er et bevidst valg i og med, at han undlader, at tage indholdet af Dahls argumenter op. Dahls pointe er, at Gulick og forvaltningsvidenskaben ikke kan tale om "highly ineffective arrangements... which may be necessary in a democracy" uden at diskutere, hvad effektivitet er. At effektivitetsbegrebet altså ikke er noget eentydigt, at det skjuler en række

---

[281] Op. cit. s. 343. I en note til denne sætning står der, at beskrivelsen af disse vanskeligheder bygger på Seeldrayers, Leiserson og Heckscher. I forhold til det anførte sted hos Meyer, hvor han kritiserer FVK for end ikke at opstille, hvilke faktorer der påvirker effektiviteten (vel vidende at de kan være svære at måle), lyder BCs formulering: "Spørgsmålet bliver ... om der - på grundlag af gældende ret - kan angives nogenlunde præcist formulerede mål for forvaltningens virksomhed, der kan fungere som retningslinier og værdimåler for effektivitetsbestræbelserne på samme måde, som det økonomiske udbytte gør i privat erhverv. Det kan der i almindelighed ikke". s. 344. (Sidste sætning er fremhævet)

[282] Op. cit. s. 346.

[283] Op. cit. s. 347.

værdidomme, at disse muligvis ikke kan undgås i videnskabelige udsagn, men i hvert fald må ekspliciteres, hvis man ønsker at skabe en videnskabelig public administrative science. BC smyger sig uden om problemet ved at kalde det sprogligt. De store spørgsmål Dahl rejser, har ikke påvirket artiklens videre forløb.[284]

Bent Christensen gennemgår nu en række formål, som er særlige for den offentlige forvaltning, retssikkerheden, decentraliseringen og det materielle formåls overvægt. Om det sidste hedder det: "Amerikanerne kalder det 'program emphasis'. ... Heri ligger, at metoder, som efter almindelig erfaring fra privat-økonomisk virksomhed anses for effektive, må vige, fordi et bestemt materielt formål berettiger andre, mindre effektive metoder".[285] Man kan således træffe organisationspolitiske beslutninger, som lægger spiren til fremtidig kompetencestrid, øget skriveri, dobbeltbehandling simpelthen, fordi man ønsker det specielle formål fremmet selv på bekostning af den almindelige effektivitet. Det interessante er her, at BC forklarer denne foreteelse, som han bl.a. belyser med eksemplet fra FVKs mislykkede forsøg på at få lagt Rigshospitalet ind under en fælles styrelse for statens hospitaler, med følgende argumentation, som eksplicit er hentet fra Simon, Smithburg og Thompson:

"Sådanne administrative foreteelser er jo velkendt allevegne. Deres baggrund er et kendt psykologisk forhold, det nemlig, at en organisations personale er tilbøjelig til at identificere sig med organisationens mål, og jo snævrere formålet er, des kraftigere og mere ensidigt vil organisationen søge at tilstræbe netop dette formål."[286]

Bent Christensen vælger fra starten at definere FVK som en forenklingskommission og undgår dermed at tage stilling til, hvordan og hvorfor FVK selv kommer udenom, at den er pålagt at behandle forhold omkring selve organisationens principper, ikke blot forholdet departement-direktorat, som jo kan tolkes rent effektivitetsmæssigt, men også forholdet mellem politik og administration osv. Desværre er der ingen direkte reference til Meyers artikler, heller ikke der, hvor BC behandler retssikkerhedsproblemet og andre forhold Meyer tager op. To af de forhold, som har været behandlet ovenfor under gennemgangen af Poul Meyer, skal tages frem fra Bent Christensens artikel for at belyse hans undersøgelse og hans generelle vurdering af FVK:

"Fra Forvaltningskommissionens betænkninger og Forvaltningsnævnets beretning kan der hentes talrige eksempler på, hvorledes et formål, der er særligt for offentlig forvaltning, har tvunget til et valg mellem en fremgangsmåde, der er egnet til at opnå netop dette formål, og den efter rationaliseringsteknikken effektive. Et formål der er både særligt og karakteristisk for forvaltningen er retssikkerheden. Der er i retslivet ... samlet en erfaring om, at visse fremgangsmåder er særligt egnede til at sikre borgerne en fair og hensynsfuld behandling. Disse fremgangsmåder anses for at garantere retssikkerheden, men det er langt fra altid dem, der efter erfaringerne fra

---

[284] Citatet er fra s. 2. Gulick hævder, at de særlige træk ved offentlig administration blot er en art "interferences with efficiency", som ikke ændrer ved, at den fundamentale værdi for en "science of administration" er effektivitet.

[285] Op. cit. s. 351.

[286] Op. cit. s. 351.

privat-økonomisk produktion anses for de hurtigste og billigste. Hvor hensynet til retssikkerheden spiller ind, må man følgelig vælge. Det er karakteristisk for Forvaltningskommissionen og dens opfattelse af sin hovedopgave, at retssikkerhedsgarantierne som oftest trækker det korteste strå. Det kommer tydeligst frem i Forvaltningskommissionens yderst kølige stilling til tanken om en almindelig regel om forvaltningsakters begrundelse...[287]

Det nævnes, at tilsidesættelsen af retssikkerheden ikke konsekvent er FVKs mål. Således fremhæves, at valget mellem de to hensyn gang på gang opstår i spørgsmålet om rekurs fra decentral myndighed til ministerierne. I en lang række tilfælde går kommissionen imod forslag fra nævnet om at nedskære antallet af sagsled. Bent Christensen antyder en systematisk forskel mellem kommission og nævn både her og andre steder, men desværre bliver det ved antydningen. En kvalificeret mening om dette spørgsmål - forskel mellem kommission, nævn og ministerier mht. prioritering af retssikkerheden - vanskeliggøres af arbejdsmåden i kommission mm.. Dels sidder kommissionsmedlemmer i nævnet, dels afhandles en betydelig del af nævnets oplæg med nævnsformanden, før de fremlægges for nævn og kommission. Men Christensens antydning og fornemmelse er nok korrekt. Den støttes af min undersøgelse af Forvaltningsnævnets arkiv, som viser en tendens til, at nævnet har et mere "moderne" forhold til retssikkerhedsformålet set i forhold til effektivitetsformålet.

Bent Christensen går videre i sin indkredsning af de særlige forhold, som afgrænser et arbejde med at effektivisere en offentlig forvaltning:

"Et andet særligt forvaltningsformål, som har spillet en stor rolle for FVK, er decentraliseringen. FVKs kommissorium nævner ligefrem decentralisering som en selvstændig opgave ved siden af effektiviteten. Og af den debat, som gik forud for FVKs nedsættelse, og som stadig pågår, fremgår tydeligt, hvilken værdi man tillægger en statsforvaltning, der er således placeret, at borgerne kan opnå personlig kontakt med embedsmændene og de på deres side få kendskab til særlige lokale forhold. Læser man FVKs betænkninger løseligt igennem, får man imidlertid ikke indtryk af, at decentralisering er et hensyn som kan medføre fravigelse fra de almindelige effektivitetsprincipper. Tværtimod, kommissionen synes at anse decentralisering for et af effektivitetsmidlerne. ... Det er også givet, at decentralisering i mange tilfælde er et fortrinligt effektivitetsmiddel. ... Men decentralisering kan ikke altid retfærdiggøres med henvisning til de anerkendte effektiviseringsregler. Så opstår nødvendigheden af at vælge: Decentralisering eller de sædvanlige effektiviseringsmidler. Det hænder, at kommissionen vælger decentraliseringen ... Undtagelsesvis hænder det også, at valget falder ud til det modsatte resultat. ..."[288]

---

[287] Op. cit. s. 347. Det står mig ikke helt klart, hvorfor FVKs argumentation for en afvisning af et "almindeligt krav" om begrundelse er yderst kølig. Derimod er det interessant, at kommissionen er enig om afvisningen i modsætning til et stor uenighed om de andre store spørgsmål betænkning VII indeholder. Det er besynderligt, at BC ikke her henviser til Meyers artikel fra NAT 1949 om retssikkerhed og begrundelser.

[288] Op. cit. s. 349.

Klart og anskueligt vises, hvorledes det politiske krav bliver teknificeret. Ligesom begrundelseskravet primært afvises af effektivitetshensyn - hvordan skal man praktisk svare udførligt på den 1.7 mill. store bunke breve, som ankom til Varedirektoratet i 1946[289]- inddrages effektiviteten hurtigt i kommissionens håndtering af dette selvstændige - og politisk begrundede - formål. Men Christensen fanger desuden processen, hvorunder dette sker, fra en vigtig vinkel

"Når der ikke er mange flere eksempler (eksemplerne er her udeladt,NB) på, at valget er faldet ud til fordel for effektiviteten, skyldes det næppe, at decentralisering og effektivisering går hånd i hånd. Det skyldes snarere, at rationaliseringsteknikkens "love" er gået kommissionen i den grad i blodet, at decentraliseringsforslag, der strider mod dem sjældent fremkommer, og måske også, at man foretrækker at afvise ineffektiv decentralisering med andre argumenter end effektivitetsbetragtninger. Sagen er jo den, at decentraliseringskravet har en følelsesmæssig valeur. Det er derfor meget bedre at finde et modargument, der også appellerer til andre sider end de blot forstandsmæssige. Og et sådant argument findes. Lighedskravet, kravet om ensartethed ... Og ensartetheden er svær at sikre ved decentraliserede afgørelser."[290]

Efter gennemgangen af forvaltningsformålene tages der fat på midlerne og først præciseres, at effektivitets"lovene" ikke er firkantede regler, som bare skal appliceres på den offentlige organisation. Den stigende viden om "gruppe- og individualpsykologiske faktorers indvirken på produktionsresultatet" har gjort de oprindelige "love" mere komplicerede og øget "skønsmomentet" i dem. Når dette element af subjektiv vurdering

"er så stort selv indenfor industriel produktion, er det en selvfølge, at effektivitets"lovene" må anvendes med den største forsigtighed indenfor den offentlige forvaltning."[291]

Lovene er blevet reduceret til forsigtig tænksomhed, og BC tilslutter sig en engelsk rationaliseringsleders diktum om, at rationalseringsarbejde ikke er andet end "applied common sense". Afstanden til de forkætrede "proverbs" er ikke stor. Common sense betragtningen er et citat fra chefen for det engelske finansministeriums Organisation and Methods Division, dvs. rationaliserings- og forenklingsorgan, J. R. Simpson.[292] Det er tydeligt, at BC har mere sympati for den engelske pragmatiske end for den amerikanske "videnskabelige" tilgang til reorganiseringens problemer. Men det kortfattede citat skjuler, at Simpson bruger megen plads på at beskrive både rationaliserings-og managementsfolkenes systematiske og metodiske arbejde og

---

289 Betænkning VII s. 30.

290 Op.cit. s. 350. Opfattelsen af decentraliseringen som sammenfaldende med effektivisering ses tydeligt hos kommissionsmedlem Hans Nielsen, kommunaldirektør, jvf. den ovenforciterede artikel, Købstadsforeningens tidsskrift 1947. Her hedder det: "... decentralisering (kan) aldrig være et mål i sig selv, men kun et middel sammen med andre til opnåelse af større ... forenkling, dermed større hurtighed og større effektivitet i statens administration".(s.211)

291 Op.cit. s. 353.

292 Ibid. Simpsons artikel hedder Improving public management in: Public administration review 1949 s. 100-106.

samarbejdet med erhvervslivets eksperter. Om FVKs arbejde hedder det, at kommissionen og nævnet har "udvist forsigtighed og sund sans" og "med få undtagelser" vurderet reformforslag efter "deres praktiske meritter ikke efter deres overensstemmelse med noget princip".[293]

Endelig tager Bent Christensen som nævnt ovenfor fat på en vurdering af FVKs arbejde. Her konstaterer han, at der ikke er skabt nogen "skabelon", som kan bruges som målestok for effektiviseringen. Men det er klart gennem hele artiklen, at eksistensen af en sådan skabelon ikke ville have imponeret BC. Stort set mener han, at FVKs enkelte forslag nok har været udmærkede, men

"Det er dog ikke først og fremmest på grundlag af de enkelte forslag, at forenklingsbestræbelsernes nytte skal bedømmes. Det værdifuldeste ved Forvaltningskommissionen er selve det, at den eksisterede; og for Forvaltningsnævnets vedkommende er dets største værdi knyttet til det faktum, at vi nu har et permanent organ, hvis arbejde er ensidigt rettet mod forvaltningens organisation. ... Organisatoriske spørgsmål er selv indenfor deres (embedsmændenes NB.) eget område i almindelighed biting. ... Udskillelsen af personer, der har til eneste opgave at beskæftige sig med forvaltningens organisation er den første forudsætning for, at der kan tilvejebringes en dybere indsigt i de faktorer der er afgørende for forvaltningsmaskineriets funktion, og dermed i det lange løb for opstillingen af regler for maskineriets forbedringer."[294]

Bent Christensen mener tydeligvis ikke blot, at stort anlagte reformbestræbelser er meningsløse i lyset af de manglende standarder til udarbejdelsen af målene, men han viser også, at for så vidt de store mål sættes - f.eks. decentralisering - vil reformmaskineriet umærkeligt forandre indholdet og transformere det til inkrementelle rationaliseringsforanstaltninger.

I en senere artikel har BC taget fat på disse problemer, forholdet mellem strukturelle administrationsreformer og mere langsommelige "justeringer", og her kan måske findes nogle præciseringer af de forskelligartede vurderinger hos periodens to eneste "reformanalytikere". Artiklen er et fund af understatement og ironisk distance, et næsten klassisk eksempel på mord med stilet, med Meyer og A60 som offer. Til diskussion er betingelserne for en generelt gennemført, klar opsplitning mellem direktorat og departement, altså det som har fået eftertiden til at hævde, at strukturelle administrationsreformer holdt deres indtog med A60.

Der har i de forskellige indlæg om principperne for den administrative opbygning

"langt fra været enighed om, hvordan direktoratstanken skal bedømmes. Det skyldes nok i nogen grad, at det ikke - trods al umage - er muligt helt at holde de politiske vurderinger udenfor. For at nævne et eksempel: Administrationsudvalget

---

[293] Ibid. I en note anfører BC, at de undtagelser, han kan få øje på, udgøres af FVKs "overdrevne forkærlighed for direktorater og Forvaltningsnævnets forkærlighed for store skrivestuer."

[294] Op. cit. s. 358.

(A60, NB) går - som Forvaltningskommissionen gjorde det - ud fra de opgaver, der for tiden påhviler centraladministrationen, og nævner som en af disse planlægning. Men centraladministrationens planlæggende funktion er i dag en så væsentlig del af den surdej, der holder reformerne i vort samfund i gang, at stillingtagen til, under hvilke organisatoriske former denne virksomhed udføres, vanskeligt kan undgå at blive præget af, i hvilket tempo man gerne ser reformerne videreført.

Den væsentlige grund til uenigheden er dog nok, at årsagsforholdene på dette - som på mange andre samfundsområder - er så komplicerede, at erfaringerne fra bestående direktorater ikke giver entydig besked. Det er sandsynligt, at forvaltningslæren med tiden kan tilvejebringe et almengyldigt erfaringsmateriale, der i al fald udpeger nogle af de faktorer, der er bestemmende for, om forvaltningen under givne samfundsforhold virker effektivt. Men indtil videre må stillingtagen til direktoratsordningens evne til at kurere i det mindste nogle af centraladministrationens malaiser, ske på grundlag af et personligt præget skøn over, hvor overbevisende man finder argumenterne for og imod ordningen."[295]

I slutningen af artiklen opsummerer Bent Christensen, hvad han kalder sin juridisk--filologiske analyse af en række forvaltningsreformer på følgende måde, som stiller A60`s selvgode vurdering af tidligere reformer i relief. Der synes ikke at være noget i forvaltningsvidenskabens udvikling, der afgørende har påvirket juraprofessorens 20 år gamle pragmatiske vurdering af mulighederne og ønskeligheden af forvaltningsreformer. Den eneste forskel er, at forfatteren er blevet mere taktisk-politisk og selv tydeligvis nu hører til beslutningstagerne:

"Store bureaukratiske organisationer spiller overalt i verden en stigende rolle, og der foregår både indenfor erhvervslivet og i offentlig administration ustandselig bestræbelser for ved reorganisering i stort og småt at få kontorapparaterne til at fungere bedre. Der er meget der tyder på, at centralforvaltninger er svære at reorganisere. Besværet med at fastlægge en målsætning for virksomheden, det nære forhold til politik og tjenestemændenes beskyttede stilling - der også har samfundsgavnlige følger - gør ændringer i centralforvaltningen trælsomme. Under disse omstændigheder er det tænkeligt, at man bør foretrække en omordning af indgribende og principiel karakter, der kan fange opmærksomheden, fremfor mange mindre reformer, der hver for sig tager direkte sigte på en bestemt skavank. Er der først på et synligt og væsentligt punkt gået hul på isen, kan der måske lettere skabes klima for de mange små, men i og for sig væsentligere reformer. Denne taktiske betragtning er det bedste argument for forsøget på at føre direktoratsdannelsen til bunds også på de traditionelle administrative områder".[296]

---

[295] Departement og direktorat i dansk centraladministration in: Jørgen Nue Møller (red) Den offentlige forvaltning i Danmark, Kbh. 1973 s. 262.

[296] Op. cit. s. 277. Et andet fint udtryk for BCs kølige, næsten kyniske, pragmatisme ses i hans artikel "Spørgsmålet om Rigsdagens medvirken i forvaltningen" (hvor FVKs 7. betænkning bemærkelsesværdigt ikke nævnes), in: NAT 1952 s.302 ff., især s.333 f., eller i Tidsskrift for rettsvitenskap 1969 i en enquete-artikel: Reform av den offentlige forvaltning sammen med bl.a. Torstein Eckhoff; især s.198 er mageløs. Det er videnskabshistorisk set ironisk, at BCs vurderinger ligger tæt op ad de nyere forskningstendenser indenfor offentlig administration og organisationsteori, som har afløst de synspunkter, som Poul Meyer repræsenterede og så at sige førte til sejr

Det er ikke muligt gennem citatbelæg - selv af ovenstående omfang - at redegøre for, hvor gennemgribende BCs oppositioner mod nedvurderingen af bl.a FVK, er. Men gennem hele artiklen refereres der omhyggeligt til ikke bare FVK, men også Administrationskommissionen af 1923 for at understrege det væsentlige i denne småreform-tilgangs berettigelse. Igen desværre uden reference til Poul Meyers arbejder.

II. 4 De skiftende omgivelser - tumult og genopbygning

Indtil nu har vi set på udviklingen i de politiske og administrative opfattelser, der var snævert knyttet til Forvaltningskommissionens arbejde og på de forskellige akademiske vurderinger af kommissionens arbejde. En sådan begrænset vinkel kan let forlede til at vægte problemerne med institutionel sclerose og embedsmandstræghed for meget. Dels underbelyser denne vinkel den aktive politiske modstand, som udøves af embedsmænd, som uden for rimelig tvivl befinder sig i en bestemt ende af den reformtempo-skala, Bent Christensen omtaler, og dels mangler stadig - bortset fra antydningerne i forbindelse med befrielsesåret - den historiske kontekst for reformarbejdet. Det kan naturligvis i denne sammenhæng fortsat kun blive en omtale af større begivenheder og antydning af deres effekt, men da der netop i de umiddelbare efterkrigsår er tale om begivenheder af en indiskutabel rækkevidde og størrelsesorden, kan dette måske undskyldes.

Det første mere administrationshistoriske forhold er det store virvar af reorganiseringsorganer eller normaliseringstiltag, som besættelsestiden efterlod i form af mangeartede kommissioner og udvalg og arbejdsdelingen mellem forvaltnings- og forfatningskommissionerne. Især den sidste kommissions overordnede og omfattende sigte og det specielle kompromismiljø, en forfatningsreform vil skabe, var af betydning for FVKs plads i skyggen. Samtidig blev Forfatningskommissionen som nævnt tydeligvis brugt som eller opfattet som en politisk mere betydningsfuld instans og dermed en art ankeinstans, som befriede FVK for politisk problematiske områder, som oprindeligt var henlagt til den. Men en læsning af samtidens dagspresse understreger også, at der i perioden fra 1947-52 var så mange voldsomme politiske dagsordenspunkter, at selv den mest veltilrettelagte - og af alle følte nødvendige - moderniseringsreform måtte forekomme temmelig uinteressant. Nævnes kan i flæng, 1) ekstrem vareknaphed og meget vanskelige forhandlinger om den internationale handel, hvor dansk erhvervsliv var i klemme, 2) manglende investeringer og fravær af maskinimport sammen med et udslidt produktionsapparat, 3) retsopgør og stabilisering af det politiske liv, 4) kuppet i Prag og Truman-doktrinen, dvs. indledningen til den kolde krig, Marshall-hjælpens organisering, nordisk forsvarsforbund, indmeldelsen i NATO og stigende international spænding, som kulminerede i Koreakrigen. Ind i mellem dette, 5) meget alvorlige statsretlige og politiske problemer med Færøerne og Sydslesvig, 6) store partipolitiske forskydninger, tre forskellige regeringer samtidig med 7) usikkerheden ved etableringen af en "ny økonomisk verdensorden". Denne sidste grundlæggende usikkerhed kan vel bedst

---

i begyndelsen af tresserne.

sammenlignes med de orienteringsvanskeligheder, den aktuelle "nye verdensorden" og opbruddet i forholdet mellem øst og vest, skabte i halvfemsernes begyndelse.

Den omskiftelige stemning omkring tidspunktet for nedsættelsen af FVK beskrives fint i Dansk socialhistorie:

"Det er ... karakteristisk for den stemning, der herskede herhjemme i befrielsesåret, at spørgsmålet om en økonomisk genopbygning ikke spillede nogen videre rolle i den valgkampagne, der gik forud for folketingsvalget i oktober 1945. Det var dengang en udbredt opfattelse, at Danmark, hvis produktionsapparat var sluppet næsten intakt gennem krig og besættelse, hurtigt og smertefrit ville være i stand til at vende tilbage til førkrigstidens relativt høje levefod.Skuffelsen over udviklingen i 1946 fremkaldte en revision af denne opfattelse. Hermed afløstes 1945`s optimistiske fremtidsforventninger af en mere nøgtern erkendelse af, at krig og besættelse alligevel havde tæret adskilligt på vor produktive slagkraft."[297]

På eet punkt har der måske heller ikke været så bred enighed om målet for en reorganisering af den offentlige forvaltning som det umiddelbart tager sig ud: Vurderingen af den offentlige sektors betydning for den økonomiske vækst. Ganske vist var også Socialdemokratiet i denne periode tilhænger af balancerede budgetter, og ganske vist var keynesianismen ikke entydig god latin endsige forstået til bunds i ledende socialdemokratiske kredse, men der var langt fra den socialdemokratiske opfattelse af det offentlige, fællesskabet, som et principielt gode, til den liberalismens og på dette punkt konservatismens opfattelse af den offentlige sektor som et (nødvendigt) onde.

Endelig er det vigtigt at fremhæve, at rationaliseringsforanstaltningernes anvendelse indenfor den offentlige administration havde karakter af ny erkendelse. Nu om stunder ville det sandsynligvis blive kaldt et paradigmeskift. Overalt i den vestlige verden blev troen på scientific management udmøntet i reorganiseringskommissioner. Forvaltningskommissionens Betænkning IX indeholder som nævnt et forslag om at gøre Forvaltningsnævnet til en permanent institution og er en lovsang til rationaliseringsarbejdets muligheder.[298] Også Bent Christensens artikel fremhæver

---

[297] Svend Åge Hansen m.fl. Dansk socialhistorie 1940-83, Kbh. 1984 s.21. Henvisningen skal dog kompletteres med, hvad forfatterne til dette standardværk omtaler som en skildring af "vilkårene ud fra et ensidigt revolutionært arbejderklassesynspunkt" (s.101): Hans Jørn Nielsen: Besættelse og befrielse - den danske arbejderklasses historie 1940-1946, Århus 1977. Her gives en detailleret gennemgang af arbejdspladsreaktioner og strejker i 1945-46, som måske er lidt heroisk i stilen, men som nok så interessant gengiver det første efterkrigsårs puls. Beskrivelsen hhv. vurderingen er imidlertid helt i overensstemmelse med Henning Fonsmarks beskrivelse i "1945 - en sæson for økonomisk demokrati in: Festskrift til Niels Thomsen, Odense 1990 - for nu at vælge en andet ekstrem, som også er i opposition til Sven Åge Hansens m.fl.s (dvs. også Erling Olsens, Danmarks økonomiske historie, som må nævnes her, fordi han ofte direkte skrives af i Dansk socialhistorie uden citationsanførsel) gliden uden om overgangssituationens nervekrigsagtige karakter.

[298] FVKs 9. betænkning (Betænkning nr.37) Kbh. 1952 s. 37 ff. I betænkningen gives endvidere en "Kortfattet oversigt over kommissionens arbejde", som er meget oplysende for kommissionens selvopfattelse jvf. s. 48-55. (Også optrykt som bilag i Forvaltningspolitik og

rationaliseringens karakter af ny ideologi og maner til en vis common-senseagtig besindighed. Rationalisering var i samme periode også løsenet i den private sektor, hvor den støttet af Marshallhjælpen - og af konkurrencen - blev gennemført mange steder. De første omfattende strejker mod taylorismen gennemføres også i perioden. Rationalisering havde samme ideologiske løsenkarakter som planlægningsbegrebet fik i tresserne og halvfjerdserne.[299] Derfor kunne denne del af FVKs arbejde fortsætte og endog intensiveres med bred opbakning samtidig med, at den politiske interesse for og satsen på en bredere administrationsreform forholdsvis hurtigt mindskedes.

Måske er det endog sådan, at gennemløbet af denne periode, hvor der etableres konsensus om, at statsadministration skal være rationel i bred økonomisk forstand - til forskel fra firsernes snævrere driftsøkonomiske betydning - er en umiddelbar forudsætning for, at de planlægningstiltag, som svagt anes allerede med udarbejdelsen af det "nødvendige" nationalregnskabsmateriale i slutningen af fyrrerne og etableringen af de forskellige økonomiske sekretariater, men som tager et kraftigt spring fremad med "Samordningsudvalget" fra 1956, overhovedet kunne sættes i værk. I Dansk socialhistorie beskrives situationen således:

"Planlægningen udbygges, ved at der udnævnes en økonomiminister, som får til opgave at samordne retningslinierne for den økonomiske politik. Dette skete bl.a. derved, at der hvert år agtedes udarbejdet et nationalbudget, der skulle være "mere end et blot og bart statistisk skøn, det indeholder herudover på visse områder et program for den økonomiske politik.""[300]

Og Kampmann skriver med karakteristisk optimisme: "Nationalbudgettet giver

---

forvaltningsreformer op. cit.).

[299] Marianne Rostgård giver en beskrivelse af fagbevægelsens modsætningsfyldte holdning til rationalisering.Den positive holdning i udgangspunktet var præget af sammenkædningen af rationalisering med produktionsstyring og samfundsplanlægning: Fagbevægelsen og teknologiudviklingen in: Årbog for arbejderbevægelsens historie, Kbh.1990. I en tidligere - og bredere anlagt - fremstilling af Socialdemokratiets økonomiske politik viser hun detailleret, at partiet er klemt mht. indløsningen af kravet om, at produktivitetsstigninger og rationaliseringer skulle følges af mere planlægning og mere indflydelse på produktionen: Efterkrigsopgøret indenfor fagbevægelsen og socialdemokratiets økonomiske politik 1945-50 in: Historievidenskab nr. 18-19 1980 jvf. yderligere nedenfor. Jvf. også fremstillingen i: Danmarks genopbygning og Marshallplanen, Kbh. 1987, uddrag af en konference, hvor både Erik Ib Schmidt, Jørgen Paldam og Otto Müller "vidnede", og hvor en række historikere samlede op og udspurgte. Se især Leon Dalgas Jensen: Mod en langsigtet erhvervspolitik om betydningen af informationsarbejdet om rationalisering og modernisering af industrien op. cit. s. 261.

Nogle arbejdsgiveres begejstring for rationaliseringen er umiddelbart lettere gennemskuelig. For en samtidig fremstilling se industrirådets formand H. P. Christensen, Industrien og rationalisering in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1947. Karakteristisk for tidens debat afsluttes hans artikel med et par ord om rationalisering inden for staten. Om de borgerlige partiers og industriens organisationers holdning og de facto samarbejdsvilje med socialdemokrati og fagbevægelse om erhvervspolitikken se sammenfattende: Flemming Just, Planøkonomi eller liberalisme, staten og erhvervspolitikken i de første efterkrigsår in: Birgit Nüchel Thomsen (red.) Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945, Odense 1994.

[300] Op. cit. s. 25.

os midler i hænde til i god tid at få overblik over den forventede økonomiske udvikling og muliggør derved, at nødvendige forholdsregler kan tages i tide til at fremme eventuelle mål."[301]

Denne tro på styringens mulighed kan ikke spores hos de ledende embedsmænd, men netop i det faglige miljø omkring uddannelsen af disse og i en bestemt ny gruppe af embedsmænd. I 'Økonomisk vækst i Danmark' gives denne rammende sammenfatning af den fagpolitiske opfattelse, som 15 år senere skulle blive den dominerende:

"Det er rammende sagt, at 1920`ernes økonomer indtog samme holdning til det økonomiske klima som meteorologerne til vejret, hvorimod 30`ernes anså det for en naturlig opgave at gribe ændrende og regulerende ind i de økonomiske begivenheders forløb. Denne opfattelse fandtes parret med en udpræget tro på fordelene ved den positive og intelligente styring, som i mangt og meget mindede om merkantilisternes. Med denne indstilling fortrøstede man sig mindre på en tilbagevenden til liberale tilstande end til forventninger om, at restriktionspolitikken ville blive afløst af en dyberegående og mere effektiv planmæssig regulering af erhvervslivet, som i højere grad end tidligere var behersket af statens og mindre af organisationernes politik." [302]

I sin analyse af den økonomiske planlægningsudvikling skriver Rosted, at både Knud Kristensens venstreregering og Hedtoft-regeringen var positivt indstillede overfor makroøkonomisk planlægning og, at nationalbudgetterne ikke blot var teknisk-statistiske skøn. "Udarbejdelsen af nationalbudgetterne er det første egentlige eksempel på makroøkonomisk planlægning i Danmark".[303] Rosted interesserer sig især for, at denne planlægning hører op i 1950, og hans forklaring er dels regeringsskiftet (til VK-regeringen) og dels den manglende forskning. Måske er forklaringen, at planlægningsbegejstringen forduftede, at det praktisk-politiske behov for budgetterne var lille, at gruppen af embedsmænd, som ønskede statslig planlægning og styring var meget lille, og at gruppens indflydelse svandt. Men først og fremmest var den samfundsmæssige, almene forståelseshorisont, som satte statslig styring i centrum, endnu ikke færdigudviklet, dvs. udviklet ud over planøkonomibegejstringen. Det mærkelige ved nationalbudgetterne er i modsætning

---

[301] Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1948 s.34

[302] Svend Å.Hansen Økonomisk vækst, Bd. II, Kbh 1984, s.113. Se se især Danmarks genopbygning og Marshallplanen op. cit. for en uddybning af denne problemstilling. Diskussionen om starten og udviklingen af en makroøkonomisk planlægning og styring er ikke emnet her. Det skal blot nævnes, at en del af planlægningsinitiativerne var praktisk-politiske nødvendigheder, pålagt regeringen af OEEC i forbindelse med Marshall-hjælpen, se også Rasmussen og Rüdiger, Danmarks historie op.cit. s.78 f.. Mogens Hansen, Fra Planlægningsoptimisme til Nedskæringspolitik, Kbh.1987 er meget kortfattet for perioden før 1960 mht. **økonomisk** planlægning, men fremhæver kritisk Jørgen Rosteds analyser, Danske erfaringer med makroøkonomisk planlægning in: Økonomi og politik nr.3 1980 og Makroøkonomisk planlægning i Danmark in: Arnfred m.fl. (red.) Samfundsplanlægning, Odense 1980.

[303] Makroøkonomisk planlægning op.cit. s. 194.

til Rosteds problemstilling snarere, at de faktisk blev produceret i 3 år; ikke nok så megen forskning kunne have holdt dem endnu længere i live. Budgetternes fremkomst var et barn af efterkrigstiden, og Rosted fremhæver endda selv, hvorledes den konkrete historiske situation selv hjalp de venstresocialdemokratiske planlæggere ordentligt i gang:

"De stadig gældende økonomiske restriktioner og erfaringerne fra krigstidens overordnede økonomiske planlægning gjorde det muligt allerede fra starten at etablere en ganske omfattende makro-økonomisk planlægning".[304]

I Nordisk administrativt Forbund diskuteredes nationalbudgetterne på det tidligere omtalte møde i 1949, og daværende fuldmægtig i Finansministeriet Erik Ib Schmidt var officiel dansk "opponent" på det norske oplæg, "Nationalbudsjettet i administrasjonen". Bl.a. beskæftiger EIS sig med de "stille" reformvirkninger af den nye arbejdsopgave, som budgetudarbejdelsen er. Virkningen heraf både praktisk-organisatorisk og ideologisk kan næppe overvurderes. Nationalbudgettet bliver så at sige den næste praktiske opgave for polit'erne efter, at krigsadministrationens krav til deres talbehandlingsfærdigheder var dæmpet:

"Nationalbudgettet og administrationen mødes...på en meget intim måde ved udarbejdelsen af det nye budget. Administrationens bistand er nødvendig over en meget bred front for at sætte budgettet i verden på den meget korte tid, der er til rådighed, og det har vist sig, at meget af det, administrationen tvinges til at skaffe sig oplysninger om til brug for budgettet, er noget man i øvrigt kan drage stor nytte af.

Særlige krav stiller budgettets udarbejdelse til de statistiske departementer... og man kan sige, at udarbejdelsen af nationalbudgettet på en række punkter giver stødet til værdifuld omlægning af den statistik, man allerede har, og til påbegyndelse af statistik på helt nye felter... Selve samarbejdet om udarbejdelsen af budgettet og drøftelserne om udviklingen i årets løb giver selvsagt særligt udbytte for den kreds af embedsmænd, som direkte deltager i arbejdet.

Ethvert nationalbudget er resultatet af en kollektiv indsats af en række administrationsorganer og en række enkeltpersoner, og alle de direkte kontakter, der her igennem træffes på tværs af kontoropdeling og institutioner, er overordentlig værdifuld. Disse kontakter vil ganske naturligt også blive anvendt ved behandlingen af andre spørgsmål, hvor man ellers ville have stået fremmed overfor de synsmåder, som blev anlagt i andre institutioner...det færdige nationalbudget er til stor nytte for alle de embedsmænd, der arbejder med den økonomiske administration uden at have direkte berøring med nationalbudgetarbejdet...Budgettet giver embedsmændene en meget værdifuld orientering om den mere almene baggrund for de forholdsregler, de hver for sig arbejder med...Budgettet tvinger de enkelte til at se deres eget lille område som et led i den større helhed, og dette vil formentlig i mange tilfælde være en nyttig medicin mod den vidtgående specialisering med påfølgende skyklapper og mod alt for bureaukratiske behandlingsmetoder. Mere forståelse af tingenes sammenhæng giver større smidighed og større effektivitet i afgørelserne"[305]

---

304 Ibid.

305 NAT 1949 s. 217, se også s. 224 f.

Læst omhyggeligt som en beskrivelse af, hvad der faktisk er sket under de to første år af den nye type arbejde, er det et øjebliksbillede af den stille reform, som forløb bag om ryggen på alle forvaltningspoltiske tiltag i halvtredserne. Det er muligt, at der er megen ønsketænkning med i Schmidts beskrivelse af de administrative virkninger af budgetudarbejdelsen, men sætter man i stedet for ordet "budget" ordet styring eller plan ind, tegner der sig billedet af en egentlig inkrementel forvaltningsreform, hvor stoffets, den økonomiske styrings, karakter nødvendiggør faktiske ændringer i administrationen. Økonomiske konsulenter, ditto sekretariater, yngre cand.polit'er spredtes over alt i centraladministrationen, og kunne styre, kommunikere og træffe overordnede beslutninger på tværs og på trods af en juridisk styret forvaltning - og uden nogen form for formel forvaltningspolitisk beslutning som grundlag.

Måske ligger her en del af forklaringen på, at Schmidt, Kampmann, Krag m.fl. ikke prioriterede en forvaltningsreform særligt højt på noget tidspunkt af efterkrigstiden.

Bent Christensen skriver om den nye ideologi i forbindelse med A60 og de tidligere reformkommissioner :

"Fremhævelsen af planlægning som en af de departementale kerneopgaver er noget relativt nyt; særligt Administrationsudvalget understreger denne opgave. Det er dog vist kun benævnelsen, der er ny. De funktioner, der i denne forbindelse må formodes at være dækket af det mangetydige ord "planlægning", har altid været anset for departementale, selvom deres betydning i de seneste år nok er øget væsentligt. Disse funktioner er vist nok i al fald følgende: Departementet skal følge udviklingen indenfor sit område af samfundet. Det skal se til at de forskellige former for virksomhed inden for området koordineres ... Og sidst men ikke mindst skal det - ikke ulig en militærstab - have eller hurtigt kunne udarbejde et arsenal af projekter - af midler - som er egnede til under forskellige vilkår at nå givne mål...Mange kommissioner, ikke mindst Administrationsudvalget, har anbefalet, at departementets bearbejdelse af direktoraternes finans- og bevillingsforslag indskrænkes til at angå de store linier..."[306]

Det forekommer næppe helt urimeligt at hævde, at ingen af de store reformforsøg medfører fundamentale ændringer i centraladministrationen, at de forskellige kommissioner havde samme principielle opfattelse af den ønskelige opbygning, og at forskellene tilsyneladende kan føres tilbage til dels det centrale kodeord eller den reformideologi, som reformbestræbelserne udspringer af (rationalisering overfor planlægning og politisk styring), og dels den politiske og økonomiske "setting", hvorunder de udspiller sig.

Skulle man helt uforpligtende stille datidens forhold i relief mod nutidens måtte man fokusere på "de vante formers" langsomme erosion og fremvæksten af nye strukturer og samfundsforståelser: Forvaltningskommissionen af 1946 var en reformproces, som forløb i sammenhæng med en nytoning af både borgerlige og socialdemokratiske samfundsforståelser. Det politiske pres for en reform af centraladministrationen var her ikke udsprunget af skattetryk og formynderstat, men af

[306] Departement og direktorat i dansk centraladministration in: Nue Møller op. cit. s. 266

embedsmandsvælde, ineffektivitet og uoverskuelighed, som udmøntede sig i demokratiseringskrav og krav om modernisering og effektivisering.

Den fælles forståelse, som begyndte at aftegne sig, var ikke mindre stat men effektiv stat og politisk kontrol med styringen; ikke markedsstyring, men anvendelse af metoder fra den private sektor til at komme - ikke en socialdemokratisk velfærdsstat - men en traditionsbundet forvaltning med vokseværk til livs. Rationaliseringen skulle sætte centralforvaltningen i stand til at være lige så effektiv på sit område af det samfundsmæssige liv, som erhvervslivet var på sit. Thorkil Kristensen, J.O.Krag og Erik Ib Schmidt havde ingen tanker om, at nogle af de centrale offentlige opgaver kunne gøres private. Derimod synes der enighed om i alle lejre, at en rationel statsadministration var forudsætningen for en øget makroøkonomisk styring, dataindsamling osv., som blev opfattet som naturlig og nødvendig.

I stikordsform var det erfaringerne fra tredivernes krisemanagement, statens rolle i den engelske og amerikanske krigsproduktion, den omsiggribende kontorrationalisering i den private sektor, socialdemokratiets planlægningsbegejstring i efterkrigsårene samt et udbredt krav om demokratisering og ændring af de politiske institutioner på baggrund af deres - i hvert tilfælde i datidens øjne - lidet flatterende rolle under besættelsen, der var baggrunden for opblussende politiske energi, der muliggjorde både forfatnings- og forvaltningskommissionsarbejdet. Nu skulle der ske noget, både Landstinget, embedsmandsstaten, det gamle samfund (Folkeforbundets nationalstater) og det under krigen opsvulmede rationerings- og kontroluvæsen skulle ud. Rationalisering og mekanisering (der som bekendt kan gøres videnskabeligt) og modernisering og demokratisering (der som bekendt er søde plusord) skulle gøre Danmark i stand til at møde det nye internationale samfunds krav.

Socialdemokratiets midlertidige planbegejstring forhindrede, at de elementer i samfundsforståelse, som faldt sammen med de borgerliges kunne blive til praktisk politik. Der skulle både en kold krig, et kup i Prag, indmeldelsen i NATO og Marshallplanen til før parternes holdninger blev bragt på en fællesnævner. Disse begivenheder fjernede imidlertid samtidig det politiske pres bag en række af FVKs centrale programpunkter, og reformen forvandledes langsomt til en rationaliserings- og forenklingsreform. Men den nye toning af den fælles forståelse af staten som en stor virksomhed, der rationelt og effektivt kunne forfølge bestemte forud planlagte mål - fastlagt ud fra videnskabeligt begrundet økonomisk viden - var i gang. Grundlaget var lagt for en udbygning af det historiske kompromis, som var startet i trediverne.

Man kunne måske efter denne skitse af omdrejningspunkterne for samfundsforståelsen umiddelbart efter krigen ønske sig lidt mere velrenommeret akademisk grund under fødderne. Lennart Lundquist giver i sammenfatningen af analysen af demokratiforestillingerne i den svenske politiske elite og forvaltning følgende bud:

"Ibland beskrivs ... mål-medel-rationaliteten , som ingår i rationalitetsdiskursen, som kärnan i tänkandet i det moderna samhället. Den bildar en grund för aktörernas verkelighetssförståelse och argumentation och utgör kanske vigtigaste måttstocken

när den offentliga politiken utvärderas. För aktörerna har den blivit så självklar att den inte ifrågasättes eller kanske ens noteras ... Allmänt hyser rationalismen en fundamental tilltro till vetenskapens möjligheter att bidra til framgångsrika förändringar i vällfärdssamhället."[307]

Der er ikke tale om, at forholdene udvikler sig kronologisk-historisk ens i Sverige og Danmark, men Lundquist beskriver den samme problematik:

"Rationalismen spelade en roll i svensk politik redan under 1930-talet, men under en trettioårsperiod från 1950-talets mitt blomstrade den i Sverige på ett sätt som gör det rimligt att se den som den dominerande idestrukturen. Tillsammans med teknokrati och social ingenjörskonst präglade den samhället. Den starka betoningen av planering i offentlig verksamhet indikerar mer än något annat rationalitetens grepp om sinnena. Under beteckningar såsom policy sciences och policy analysis har samlats en stor del av de tekniker som utvecklats for att förbättra den offentliga förvaltningens möjligheter att lösa samhällsproblemen."[308]

II. 4. 1 Arbejderbevægelsen og forvaltningsreformen

Viggo Kampmann sagde, mens han endnu beskæftigede sig med emnet - og endnu ikke var prominent socialdemokrat - om en reform af den principielle opbygning af den offentlige administration:

"Det (spørgsmål) er så ladet med politiske interessemodsætninger, at man formentlig ikke kan vente en rationel løsning i den nærmeste fremtid. Det ville nemlig kræve, at man for et godt stykke tid fremover var enig om den offentlige administrations omfang".[309]

Formentligt er det, Kampmann sætter fokus på, at den gamle modsætning mellem Socialdemokratiet og de borgerlige om statens rolle, sådan som den kom til udtryk i trediverne, vil blive accentueret af den nye aktive rolle, staten skal spille i økonomisk planlægning, styring af produktionen gennem rationering eller makroøkonomiske tiltag. Efterkrigsårene gjorde det muligt at genopfriske eller genbruge gamle og gedigne socialdemokratiske forestillinger om statens rolle, forestillinger som ikke blev mindre aktuelle i den blanding af usikkerhed, arbejdsløshed og fremskridtsoptimisme som var særegen for netop disse år, inden alt faldt på plads. Læst i sammenhæng med Erik Ib Schmidts insisteren på, at en administrationsreform ikke var noget, der interesserede ham eller andre ligesindede eller måske rettere, at en reform lå uden for focus af den aktuelle politiske bestræbelse fra Socialdemokratiet og ud til venstre,[310] giver dette mulighed for at tolke den udeblevne reformdebat som resultat af ikke blot den økonomisk-politiske situation i efterkrigsårene, men også

---

[307] Demokrati och förvaltning in: Johan P. Olsen (red.) Svensk demokrati i förändring, Stckh. 1991 s. 70.

[308] Op. cit. s. 71.

[309] Interview i Nationaltidende august 1946.

[310] Jvf. Interview med EIS nedenfor.

resultat af, at den afgørende politiske bevægelse satsede på noget andet, som endog positivt forhindrede, at bevægelsen engagerede sig i reformbestræbelserne.

Det er ovenfor ved gennemgangen af den offentlige debat vist, at enkelte socialdemokrater interesserede sig for forvaltningsspørgsmål, men det betyder ikke, at partiet gjorde det. En gennemgang af partiets medlemsblade viser dette meget tydeligt.[311] Poul Hansen (Kalundborg), tidligere DSU-formand og senere finansminister skrev en kort artikel: Ned med bureaukratismen. Da det er **den eneste** artikel i disse tre "interne" socialdemokratiske organer, der behandler emnet, skal der citeres lidt fra den:

"... (det) bliver mere og mere en hovedopgave for Socialdemokratiet at gå til kamp mod bureaukratismen... Det skulle synes en nærliggende opgave for en liberal regering at gøre noget virkeligt for at komme bureaukratismen til livs. Hidtil synes det mest at være gået den modsatte vej. Der er nedsat en forenklingskommission. Måske har den opnået visse resultater, men i befolkningen som helhed råder der ingen tiltro herpå... Der har været en del diskussion om administrationens forenkling, og der er sagt mange kloge og besindige ord i den anledning - om fordele og mangler ved centralisation og decentralisation, om nødvendigheden af at behandle sagerne grundigt og af at skabe sikkerhed for absolut ensartede afgørelser i ensartede

---

[311] En gennemgang af Socialisten, Verdens Gang og Socialdemokratiske Noter fra 1945-47 viser følgende:

1. K.K. Steincke: Demokratiet og dets fremtid, **Socialisten** nr. 12 1945, s.197-98. Det er en anmeldelse af en pjece med samme titel af S. Gammelgaard Jacobsen, udsendt af modstandsorganisationen Ringen. Gammelgaard er også forfatter af en kronik i Information d. 30.3.46 i den serie, som er omtalt ovenfor. Pjecen beskæftiger sig med demokratisering af administrationen. Anmeldelsen kan bedst betegnes som flabet, nedladende, og den berører ikke en administrationsreform eller forvaltningspolitiske emner, bortset fra, at den afviser indførelsen af en ombudsmandsinstitution.

2. Et interview med Finansminister Thorkil Kristensen, **Verdens Gang** nr. 2 1947, s. 49-53, som medtages her, fordi forvaltningsreformen og -kommissionen overhovedet **ikke** berøres.

3. Heller ikke gennemgangen af **Socialdemokratiske Noter**, som er informationsorgan til partiets tillidsfolk, giver indtryk af, at forvaltningspolitikken har været diskuteret i partiet. Først i nr. 12 fra september 1947 (18.årg.) nævnes Forvaltningskommissionen i forbindelse med nedsættelsen af Forvaltningsnævnet. Tørt og refererende.(s.683). I nr. 1 i 19. årg. bringes statsminister Knud Kristensens trontale (7. okt.1947), der om FVK siger:" Det arbejde for en forenkling af administrationen, der er påbegyndt af Forvaltningskommissionen, vil blive fortsat. Således vil den indskrænkning og rationalisering af fængselsvæsenet og politiet, der allerede har medført betydelige besparelser, blive videreført. ... En decentralisering ved henlæggelse af opgaver fra centraladministrationen til amtsstuerne er ligeledes forestående, og der forberedes lignende henlæggelser til amterne, politikontorerne og den kommunale administration."

Den 25. november 1947 holdt statsminister Hans Hedtoft den nye regerings trontale, og han sagde om FVK: "Forvaltningskommissionens arbejde vil blive fortsat med en forenkling, rationalisering og hensigtsmæssig decentralisering af statsadministrationen for øje" (nr.2 s.71). Som et kuriosum kan afslutningsvis nævnes, at der i "Noter" nr.6 19. årg. 1948, står følgende notits: "Bureaukratismen er et emne, der beskæftiger adskillige. Når man taler herom, er det statens og kommunernes forhold der tænkes på. Det er da interessant at konstatere, at bureaukratiseringen også i det private erhvervsliv spiller en betydelig rolle...", hvorefter følger et eksempel på bureaukratiet i store svenske virksomheder.

tilfælde... Derfor må det siges ubønhørligt bestemt, at nu skal der ske noget, og det er med glæde, vi har fornemmet, at der i en kommende socialdemokratisk regering vil være vilje til at tage dette problem op til løsning."[312]

Et vigtigt element i en forklaring på Socialdemokratiets manglende interesse kan være, at partiet ikke ønskede gennem en opslidende reformkamp inden for den offentlige sektor at frasige sig enhver regerings ret til at omforme og reformere administrationen på en sådan måde, at det tjente partiets langsigtede interesser. Ser man et øjeblik bort fra forståelsen af den politiske og sociale situation i de første efterkrigsår, som jeg har skitseret konturerne af, og forsøger at fokusere på et enkelt forklaringselement, er der tale om, at det sociale lag og den politiske bevægelse, som skulle bære en "moderniseringskampagne" ikke ville bære. Eller som Erik Ib Schmidt flere gange pointerer heller ikke kunne bære dén kampagne. Tværtimod var Socialdemokratiet og venstrefløjsøkonomerne - som EIS beskriver det - i gang med et helt andet projekt, som efter befrielsessommerens hede, kunne betegnes økonomisk koordinering og styring og - som Kampmann siger det - en ændret rolle for den offentlige sektor. I den "kampagne" var en teknisk-rationel indretning af den offentlige sektor, en kontorrationalisering, et nødvendigt, men ikke et centralt led. Når J. O. Krag i 1945 siger, at koordinationsproblemet i den økonomiske politik er det "vel mest aktuelle af alle de aktuelle centrale administrationsproblemer",[313] stemmer det godt med, hvad Kampmann 6 år senere skriver om koordinationsproblemet i forbindelse med udnævnelsen af Buhl som økonomisk koordinationsminister og oprettelsen af Det økonomiske Sekretariat:

"Det nye der skete i 1947, da Hedtoft dannede regering, var således ikke nedsættelsen af et særligt udvalg inden for regeringen (det uofficielle ministerudvalg for økonomi og forsyning MØF), men at man lod dette udvalg tage sig af alle økonomiske opgaver ... (det væsentlige) er erkendelsen af, at det er den samlede økonomiske politik, der må koordineres. Samme tankegang lå for så vidt bag nedsættelsen af regeringens beskæftigelsesudvalg, der måtte tages som udtryk for, at arbejdsløsheden ikke kunne bekæmpes alene ved iværksættelsen af offentlige arbejder og sociale forholdsregler i det hele taget. Men selvom det er naturligt og formålstjenligt, når arbejdsløsheden er stor at betragte dens bekæmpelse som den økonomiske hovedopgave, må det være rigtigere til stadighed at søge den samlede økonomiske politik koordineret. Det samme må i og for sig gælde valutaspørgsmålet. ... Tingene kan ikke på den måde skilles ad, og det vigtigste er og må være gennem

---

[312] Verdens gang 1947 s. 253. Det fremgår ikke af bladet i øvrigt, hvad "fornemmelsen" bygger på. Poul Hansen skrev i 1945 i AOFs "Materialesamling til brug for skoler og studiekredse" med titlen Folkestyrets problemer, Kbh. 1945. Af de 40 sider behandler de 5 den offentlige forvaltning uden at tilføje noget til det allerede sagte. Han støtter sig eksplicit på Svensson og Laursen og tager de samme temaer op, som Arup, statssekretær m.v.. Det centrale problem er koordinationen af de økonomiske politikker og manglen på økonomer, som imidlertid synes løst med udbygningen af vare- og prisdirektoraterne. Der foreslås også ansat flere "kontorteknisk uddannede fagfolk" med henblik på at få arbejdet lagt mere "rationelt tilrette", hvilket "ville bringe større fart i afgørelsen af mange sager ...". s. 139. Der er ingen samlede reformforestillinger for den offentlige administration her.

[313] I den omtalte anmeldelse af Den røde bygning in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1945 nr. 3 s. 127 ff.

den almindelige økonomiske politik at søge hindret, at sådanne situationer opstår, at særlige udvalg bliver påkrævede."[314]

Kampmanns opfattelse fremsættes i en hyldestartikel, hvorfor det skorter på de kritiske formuleringer, men indsigterne i koordinationens nødvendighed er hverken i de socialdemokratiske eller i den siddende borgerlige regering (Erik Eriksens) blevet brugt til noget. At en samlet økonomisk politik, eller med datidens ord, samordning, er nødvendig, er en "almindelig anerkendt" tankegang, "selvom dens udformning i praksis må afhænge af de midler man vil anvende, og lysten til at tage de nødvendige administrative konsekvenser...". Lysten har tilsyneladende manglet, og en af grundene kan være, at indsigterne tilsiger, at der skal tages et stort opgør med hele det administrative system. Eller som det i hyldestartiklens sprog udtrykkes: Det er naturligt, at pege på

"at de mange udvalg og koordinerende opgaver i stort omfang ikke alene er et udtryk for nødvendigheden af at koordinere den økonomiske politik, der er blevet en så vigtig del af enhver regerings arbejde, men også fremkommer, fordi administrationens opdeling og organisation den dag i dag mere afspejler tidligere tiders administrative behov end nutidens krav. Det vil sikkert ikke være muligt på rationel måde at løse de stadig påtrængende problemer uden at erkende dette. Da Hedtoft dannede regering i 1947 var denne erkendelse på vej..."[315]

Kampmanns artikel er mere direkte instruktiv mht. den type arbejde, "de yngre polit'er" stræbte efter at komme til at lave. Selve beskrivelsen af arbejdsproceduren viser, hvordan det blev stadig mere nødvendigt for de enkelte fagministerier at ansætte økonomer til at lave de økonomiske notater, som skulle følge med sagen, hvis de ville have deres sager fremmet i det økonomiske koordineringsorgan. Kunne et ministerium ikke selv lave tilfredsstillende notater, gjorde Det økonomiske Sekretariat det gerne. Presset for forandring lå i ønsket hos de øvre lag i ministerierne for at fastholde indflydelse på og under bevillingsproceduren. Sekretariatet "havde en ret snæver kontakt med de forskellige økonomiske konsulenter, som efterhånden arbejder i flere og flere ministerier."[316] I en anden sammenhæng har Kampmann kort beskrevet sekretariatets arbejdsform således:

"Sagerne forberedte vi, efter modtagne oplysninger fra de pågældende ministre, i Det økonomiske Sekretariat og gav Buhl notater, så han var i stand til at forestå forhandlingerne om fremkommelige løsninger, når modsætningerne mellem ministrene var til stede, og det var de ofte."[317]

En anden medvirkende - Jens Otto Krag - har beskrevet arbejdet i Ministerudvalget for økonomi og forsyning MØF, hvis sekretariat var Det økonomiske Sekretariat. Hans fremstilling understreger dels Buhls stærke rolle og dels udvalgets "norm-

---

[314] Administration og økonomisk politik in: Idé og arbejde. En bog til Hans Hedtoft på 50-årsdagen. Kbh. 1953 s. 134 f.

[315] Op. cit. s. 135.

[316] Op. cit. s. 135

[317] Viggo Kampmann, Mit forhenværende liv - i glimt. Kbh. 1971 s. 59.

skabende" effekt i forhold til embedsmandsadfærden.[318]

Den langsomme etablering af den økonomiske styrings "diskurs" fletter sig så at sige sammen med den socialdemokratiske "prioritering" i forhold til Forvaltningskommissionen. Ikke blot gennem personsammenfald, men også gennem selve udviklingen af argumenter og indsigter. I debatten om nationalbudgetterne ligger således en forestilling om, at budgetternes karakter af overblik og rationel information kunne medvirke til at bedre betingelserne ikke blot for styring men også for opbakning bag styringen og en administrativ reform. Erik Ib Schmidt skriver i en diskussion om de norske nationalbudgetter og offentliggørelsen af disse:

"Det er utvivlsomt af meget stor værdi, at der gennem et nationalbudget gives både rigsdagen og offentligheden et præcist billede af, hvordan landets økonomiske situation er, og hvor regeringens økonomiske politik fører hen. Her i landet, hvor vi endnu ikke har sløjfet krigstidens mørklægning over alle vigtigere økonomiske beslutninger, og hvor hemmelighedskræmmeriet går så vidt, at "balanceplanen" betragtes som strengt fortrolig og kun i meget grove træk er meddelt den politiske opposition, vilde offentliggørelsen af et nationalbudget være noget af en sensation - men en særdeles forfriskende og nyttig sensation. Befolkningen ville derigennem få større forståelse for landets økonomiske problemer, og der ville utvivlsomt være større muligheder for at samle befolkningen om en fast økonomisk politik, **ligesom hele administrationen kunne tilrettelægges mere hensigtsmæssig.**"[319]

Det er vigtigt at understrege, at der ikke kun var tale om en socialdemokratisk diskurs, men om en langsom tilpasning af den generelle samfundsmæssige forståelse af administrationens og den økonomiske styringsfunktion under efterkrigstidens forhold. Således iværksætter Venstre-regeringen - nok med Thorkil Kristensen som

---

[318] Manddomsgerning in: Hans Hedtoft, Liv og virke, Kbh. 1955 s. 112 ff. I Travl tid, god tid siges det, at "alle principielle afgørelser af mere vidtrækkende politisk indhold ... måtte forelægges MØF" op.cit. s. 124.

[319] Verdens Gang 1947 s. 157 f. Hvis man vil, kan man naturligvis tolke mange at tidens begivenheder ind i et "keynesiansk" mønster. Det gælder nationalbudgettet, nationalregnskabet, koordineringspolitikken osv.. Ole Hyldtoft gør præcist, omend indirekte og høftligt, op med den slags bakspejlsbetragtninger i artiklen: Danske nationalindkomstberegningers historie in: Nationaløkonomisk tidsskrift vol 131 (1993) s. 254 ff. her især s. 264-65. Der redegøres for, at ingen havde nogen keynesianske mål med det "ikke voldsomt højt prioriterede arbejde (som) blev overladt til to helt unge sekretærer, cand. polit'erne Viggo Villadsen og Viggo Kampmann."

Inspirationen til nationalindkomstberegningerne kom ikke fra Keynes; begge de to unge polit'er tog metodisk og teoretisk udgangspunkt i den tidligere statistiske og politiske debat om beregningerne; arbejdet havde ikke megen interesse, men det var i støbeskeen her som i de øvrige nordiske lande, da planlægningsbegejstringer svulmede og OEEC stillede krav om tilsvarende materiale. Kampmann havde erfaringen til at sætte det næste skib i søen, nationalbudgettet. De var to unge sekretærer om at lave udkastet til nationalindkomstberegningerne, de var ikke mange flere til nationalbudgettet! Det var ikke makroøkonomiske styringsforestillinger men praktisk-statistisk håndelag, som gjorde polit'er uundværlige i løbet af fyrrerne. Ser man på de udtalelser, som Hyldtoft citerer, og som også citeres her, giver Hyldtoft yderligere belæg for nødvendigheden af mikrologiske undersøgelser af det væv af sammenflettede diskurser, som hver artikel består af - i al fald i de tilfælde, hvor citatbelægget skal støtte centrale teser om herskende diskursers gennemslag.

iværksætteren - både planer om et statsligt konjunkturforskningsinstitut og de indledende øvelser til et nationalbudget.[320]

Men sammenfaldet mellem den stigende socialdemokratiske/venstrefløjs-interesse for økonomisk styring, krigsadministrationserfaringerne, den generelle efterkrigsopfattelse af nye muligheder set i forhold til tredivernes krise[321] på den ene side og fremvæksten af et nyt lag af administratorer, som var - og havde vist sig i praksis at være - brugbare og var interesserede i at komme uden om juristernes de facto monopol på offentlige administrative stillinger på den anden side, skabte en situation, hvor de grupper, som skulle have presset på for en reform af den offentlige administration, simpelthen ikke var interesserede i at skabe et forvaltningspolitisk ståsted endsige kampplads. Hvorfor gå over åen efter indflydelse, når man på denne side af vandløbet kunne få al den indflydelse, man ville have. Dette har umiddelbart karakter af et kantet postulat. Men selvom reforminteresserne kun har kildemæssigt belæg for forholdsvis få omend centralt placerede yngre embedsmænd, så antyder Frit Danmarks tjenestemandsgruppes størrelse og placering og også Socialistiske økonomers antal og ansættelsesforhold, at det er rimeligt at operere med en større gruppe af yngre embedsmænd. Det interessante er derfor ikke om en diffus gruppe med disse tanker og interesser - og måske også indflydelse - eksisterede, men snarere hvorfor den så hurtigt svandt væk.

Mens det er vanskeligt at udtale sig sikkert om de socialdemokratiske unge polit'ers (karrieremæssige) motiver, er det muligt at belyse problemstillingen omkring sammenfaldet af styrings-, krigsadministrations- og efterkrigsoptimisme i den socialdemokratiske tænkning set i relation til en administrationsreform. J.O. Krag og P. Gersmann udgav Krigsøkonomi og efterkrigsproblemer i 1944 (forordet skrevet i maj 1944). Betegnende nok er administrationsproblemet ligesom i partiets efterkrigsprogram Fremtidens Danmark næsten et appendix til de økonomiske og sociale analyser, omend det her er anbragt i et allersidste opsummeringskapitel (på halvanden side) under manende overskrift, Den røde tråd:

"Det går som en rød tråd igennem denne bog, hvorledes statens regulering af det

---

[320] Dette diskuteres flere steder bl.a. af Bertel Dahlgaard i Folketinget 30.5. 47 F.T. sp. 5021. Han gav ikke meget for bestræbelserne men så dem gerne gennemført som styringsredskab.

[321] Måske kan man bedst se, hvor langt disse "nye" eller genopdukne forestillinger rakte i socialdemokratiet ved at se på, hvad Gustav Pedersen, som næppe nogen vil kalde hverken romantisk eller revolutionær, sagde. I bogen Planøkonomi eller frie kræfters spil, Kbh. 1945 fremhæves både styringserfaringerne og styringsmuligheder i den økonomiske politik, og derefter hedder det med en sikkerhed, som var det den 'deterministiske' Kautsky: På den ene side kan man hævde, at der stadig er "kræfter" i "erhvervsfriheden"(læs markedskapitalismen) "der endnu ikke er opbrugt, og som kan tilføre samfundet store værdier. Forudsætningen for at skaffe disse kræfter det nødvendige råderum og virkefelt er, at de ikke prøver at skaffe sig suverænt herredømme over hele samfundsøkonomien. Hvis de nemlig gør det, kommer den store principielle kamp, hvor de ikke har antydning af mulighed for at vinde." s. 111.

Et eksempel på, hvorledes, styrings-, planlægnings- og forandringsoptimismen sætter sig spor på den modsatte politiske side i fagbevægelsen, ses hos Henry Grünbaum, Industrielt demokrati, Kbh. 1946. 1. udgaven antyder, at store ting kan/bør ske mht. beslutningsretten, mens 2. udgaven fra 1947 har skiftet socialiseringsdiskussionen ud med den lige vedtagne lov om samarbejdsudvalg.

økonomiske liv i alle krigsberørte lande er blevet næsten total. Gennemgangen af efterkrigstidens problemer synes at tyde på, at man næppe i overskuelig fremtid kan forvente noget afgørende brud med denne linie. Især for et land med den erhvervsmæssige sammensætning og i den økonomisk let sårbare stilling, Danmark har, synes en omfattende regulering foreløbig at være uomgængelig. Dette perspektiv rejser blandt mange andre problemer to, som fortjener at nævnes.

Det ene er, at det må være en forudsætning for, at en sådan politik kan blive vellykket, at administrationen er opbygget på en måde, der sikrer, at den politik, der føres på de enkelte økonomiske hovedområder, er så samstemt som overhovedet muligt. Den måde, hvorpå administrationen i øjeblikket er splittet op mellem forskellige ministerier, råd og nævn samt Nationalbanken, giver næppe tilstrækkelig betryggelse i denne retning... Det må derfor anses for anbefalelsesværdigt, om man - stillet overfor, at statens oprindeligt ekstraordinære opgaver får en varigere karakter - i stedet for at bygge videre på et kinesisk æskesystem, tager spørgsmålet om en gennemgribende omorganisation af administrationen op. Den rigtige løsning vil sikkert være at løfte de vigtigste økonomiske opgaver ud af de bestående ministerier og henlægge dem under et særligt økonomiministerium..."[322]

Det ses, at samordningen af den økonomiske politik igen spiller den afgørende rolle, og at det er denne "nye" økonomiske rolle for den centrale administration, der får forfatterne til at tænke i forvaltningsreformbaner. Samordning af de økonomiske politikker bliver kodeordet før Keynes træder ind på banen, og ordet er af den type ord, det er vanskeligt at oponere imod - imodsætning til f.eks. underbudgettering og ekspansiv finanspolitik.

Marianne Rostgård bedømmer Socialdemokratiets efterkrigssituation ud fra det modsætningsfyldte indhold i partiets økonomiske politik og ud fra opgøret med DKP:

"Når efterkrigsopgøret ikke førte til større ændringer på det økonomiske og politiske område, hænger det nøje sammen med karakteren af radikaliseringen. Der var mange der havde store forventninger til, at der nu efter krigen for alvor skulle ske ændringer. Det kom til udtryk i kravene om udrensning til tops og til bunds, krav om demokratisering (eksempelvis afskaffelse af Landstinget, krav om igangsættelse af reformer indenfor boligområdet, uddannelse m.v., kravet om socialisering og oprettelse af bedriftsråd. Forventningerne til efterkrigsopgøret rakte langt ind i Socialdemokratiet, eksempelvis som det kom til udtryk i gruppen omkring Folkeviljen (modstandsorganisationen Ringen,NB.). I programmet Fremtidens Danmark kom både disse mere radikale forventninger til orde, sammen med en aktiv klassesamarbejdspolitik, omkring gennemførelsen af en ny økonomisk politik.

Den mere radikale tolkning blev klemt og glemt i efterkrigsopgøret mellem Socialdemokratiet og DKP. Men heller ikke den aktive klassesamarbejdspolitik, som bl.a. J.O.Krag og Hans Rasmussen stod for, blev gennemført, da forudsætningerne herfor ligeledes var en stærk socialdemokratisk (flertals)regering. Det betød ikke, at ideerne var blevet helt skrinlagt. Socialdemokraterne arbejdede stadig på at få gennemført en mere aktiv statslig styring af økonomien. En linie socialdemokraterne

---

322 J. O. Krag og P. Gersmann, Krigsøkonomi og efterkrigsproblemer Kbh. 1944 s. 233 f..

fulgte i marshallhjælpsårene, hvor administrationen af Marshallmidlerne gav mulighed for herigennem at forsøge statslig styring af investeringer og produktion."[323]

Skal man vurdere Socialdemokratiets manglende engagement i efterkrigsårenes forvaltningsreformer, må man inddrage en række konkrete historiske omstændigheder, som tillige vanskeliggjorde de forsøg, som muligvis har været der, på at tage arbejdstøjet på til en gennemgribende forvaltningsreform. En række af disse forhold vil blive fremdraget under den detaillerede gennemgang af kommissionens historie. Her skal kun fokuseres på den økonomiske politik, fordi den som nævnt hænger sammen med styringstænkningen. Det er naturligvis vanskeligt at give sikre vurderinger af politikeres forhold til hinanden og især disse forholds betydning for politikudformningen. Derfor giver jeg et ekstrakt af den mest kvalificerede fremstilling, jeg har fundet.[324]

Det vigtigste i forhold til forvaltningspolitikken var, at Buhl og H.C. Hansen dominerer den socialdemokratiske regerings økonomiske politik (Erik Rasmussen op.cit.s.399), at Buhl gennem det nydannede økonomiske sekretariat, med Kampmann i spidsen, og formandskabet i Ministerudvalget blev en slags de facto statsminister (s.398 f.), at Krag havde endog meget stor indflydelse på Hedtofts opfattelse af den økonomiske politik (s.397), og at der er klare modsætninger mellem de to "hold" (s.398). I betragtning af de store økonomiske og valutapolitiske problemer, som skulle behandles, er det vel rimeligt at hævde, at de interne modsætninger i regeringen har givet store muligheder for, at centralforvaltningen selv kunne bestemme over et mindre centralt område som forvaltningspolitikken, der knap eksisterede som politikfelt. Lægges hertil, at H.C. Hansen ikke var begejstret for Krag (s.400) - og måske den gruppering af "yngre polit'er", som delte Krags økonomisk-politiske standpunkter - fås måske endnu en brik til forståelsen af dels, at denne "gruppering" måtte gå forsigtigt med dørene i forhold til forvaltningspolitikken, som var finansministerens ressort og dels, at den gennem "duumviratet Buhl-H.C. Hansens dominans i den økonomiske politik" (s.399) kunne få alle sine vildeste forhåbninger om indflydelse og stillinger i den centrale -økonomiske- administration

---

[323] Marianne Rostgård, Efterkrigsopgøret indenfor fagbevægelsen op.cit s.151. Hanne Rasmussen og Mogens Rüdiger lægger større vægt på de parlamentariske vanskeligheder og det ude fra kommende pres. Interessant i denne sammenhæng redegør de meget overbevisende for de interne skillelinier i Socialdemokratiet mht. de langsigtede økonomisk-politiske strategi, Danmarks historie efter 1945 op.cit. s. 96 ff. og 141 f.. Da disse modsætninger - mellem produktions- eller erhvervspolitiklinien og fordelingspolitiklinien - først sætter sig igennem i første halvdel af halvtredserne, og da den går på tværs gennem gruppen af "yngre polit'er", er det vanskeligt at vurdere deres betydning for forvaltningspolitikken i efterkrigstiden. Desuden ville det kræve et selvstændigt studium af den samlede socialdemokratiske politik. Problemstillingen dukker ofte op uden at blive færdigbehandlet i den inspirerende debat i 'Danmarks genopbygning og Marshallplanen' op. cit..

[324] Erik Ib Schmidt henviste mig til Erik Rasmussens artikel: H.C. Hansen, J.O. Krag og Udenrigsministeriet, Kommentarer omkring efterkrigstidens socialdemokratiske lederskikkelser, in: Historie ny rk. bd. 14 s. 381-419. Der er tale om en sønderlemmende, men i sin form akademisk behersket, kritik af rigsarkivar Vagn Dybdahls artikler i Dansk biografisk Leksikon 3. udgave Kbh. 1979 ff. Den økonomiske politik er af Rasmussen især behandlet s.389-400.

opfyldt. Krags adfærd som handelsminister, hans "politiske orlov" og hans genindtræden som minister i efteråret 1953, hvor han lagde sig ud med Kampmann (s.402), har muligvis efterhånden løsnet båndene mellem Krag og de "yngre polit'er".[325]

Ser vi dernæst på Kofoed - den magtfulde leder af den daglige økonomiske politik - og prøver at få et billede af hans forhold til disse modsætninger, ser forholdene beskrevet lige så stikordsagtigt således ud: Kofoed nævner ikke H.C.Hansen i sine erindringer, men beskriver, hvordan hans forhold til den dominerende person i Hedtoft-regeringen, Buhl, ændredes under ministertiden i Scavenius-regeringen. Buhl havde som finansminister i den forrige regering været så tilfreds med Kofoeds indsats, at han havde gjort ham til chef for det nye samlede Finansdepartement i 1942. Kofoed mente, at Buhl havde regnet ham for sin stik-i-rend-dreng i Scavenius-regeringen. Da dette ikke holdt stik ændredes Buhls holdning:

"Resultatet blev da også, at vort gode forhold kølnedes, og jeg mærkede fra Buhls side mere og mere en fjendtlig indstilling over for mig. Denne uvilje synes at have smittet enkelte af hans partifæller... måske har hans antipati virket smitsomt inden for partiet."[326]

Denne modvilje mod Kofoed fra den senere økonomiske koordineringsminister - og i de første efterkrigsår helt dominerende socialdemokrat - kunne måske være en del af baggrunden for, at den socialdemokratiske regering valgte at gå uden om en reorganisering og danne en slags parallel (økonomisk) administration.

En supplerende forklaring på modsætningsforholdet, som udgangspunkt i de økonomiforståelser, som behandles nedenfor, gives af Niels-Henrik Topp: Han beskriver Buhls langsomme nærmen sig de "nye" finanspolitiske teorier fra 1940 og fremefter og understreger flere gange yngre embedsmænds (polit'ers) indflydelse på ham (s. 345 ff.). Topps bedømmelse af Kofoed er derimod, at debatten om de nye ideer ikke fjernede ham fra den "klassiske finanspolitik".[327] Topp nævner endelig E. Dige som en af de økonomer, som var positiv over for de nye ideer, ligesom han citerer Dige for at have sagt, at han under besættelsen havde et "tæt og fortroligt" samarbejde med Buhl.[328]

Ser man på de økonomiske "realiteter", så var presset for en udvidelse og dermed modernisering af den offentlige sektors service endnu slet ikke opstået hhv. muliggjort. Den danske økonomi var på en omstillings- og slankekur af dimensioner,

---

[325] Måske har H.C. Hansen ikke blot været uinteresseret i forvaltningspolitik men direkte modstander af tankerne om en større administrationsreform. Viggo Kampmann skriver om "et besøg hos den nye finansminister H.C. Hansen." (Det var i befrielsesregeringen, hvor H.C. Hansen efter sigende fik sit gode forhold til Kofoed, nb). "Jeg var inviteret som formand for Frit Danmarks tjenestemandsgruppe, og det var min gode ven ministersekretæren, Hans Hækkerup, som havde bragt besøget i stand. Han fortalte mig, at H.C. ikke så venligt på Frit Danmark og havde været særdeles utilfreds, da han hørte, at jeg ikke en gang var partifælle." Mit forhenværende liv - i glimt, Kbh. 1971 s. 53

[326] Op. cit. s. 494, skrevet i oktober 1944.

[327] Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45, Kbh. 1986 s. 345 ff.

[328] Op. cit. s. 348.

og den offentlige administration var **ikke**, efter at de nødvendige "stille reformer" var blevet igangsat, flaskehalsen i den udvikling. Man kan naturligvis ikke umiddelbart måle "flaskehalse", men følgende statistiske oplysninger kan give en proportionsfornemmelse.

Antal beskæftigede i administrationen i stat og kommune[329]

	1930a)	1940b)	1950c)	1955d)
Statens centralstyrelse	-	4.809	10.745	-
Kommunal og amtslig administration	-	8.527	11.597	-
Stats- og kommunal administration ialt	6.694	13.326	22.342	-
Offentlig administration, ret, politi hær og flåde e)	17.613	31.694	49.158	72.600

II. 5 Ideernes bærere

Den nye opfattelse af statens (økonomiske) styringsmuligheder og aktive rolle etablerede sig uden støtte i en forvaltningspolitisk kursændring. De første efterkrigsårs forvaltningspolitiske reformbegejstring kunne ikke bindes sammen med de unge polit'ers og socialdemokraters visioner og planer om en samlet og rationel økonomisk politik.

Måske er en af de hidtil upåagtede forklaringer på firsernes moderniseringsprogrammers succes, at den politisk-ideologiske kursændring og den økonomiske krise skabte et lag af villige bærere af en storstilet forvaltningsreform. Et lag af embedsmænd og potentielle embedsmænd, som netop besad visioner og interesser, som kunne indløses i en reform af den offentlige administration. Diskursen havde fundet sine bærere. Jørgen Grønnegård Christensen har med vanlig sans for det prægnante kaldt dem "springerne", og hans beskrivelse af dem viser, at de kan befordre den privatiserings- og moderniseringsetos, som kommer til udtryk i den offentlige sektors hyppigt skiftende "managementkoncepter".

"...de (er) med lidt træning nemme at identificere. Det ligger i blikket. Det udstråler karakteregenskaber i en kombination, som ikke er set før, og som må kunne give anledning til indre spændinger. På den ene side udstråler de målbevidsthed og fasthed. Blikket er rettet lige fremad og lidt opad. Det er folk, der ved, hvad de vil.

---

[329] a) Statistisk Årbog 1940 s. 20
b) Statistisk Årbog 1950 s. 12
c) Statiske Meddelelser 4. rk. 162, 3. hft.1957
d) Statistiske efterretninger 1959 nr. 20
e) Talrækken er sammenlignelig med rækken i tabel 7 i Lars Nørby Johansen, Danish Welfare state 1945-80, Rapport og dokumentation nr. 12 Odense 1982. De øvrige tal dér understreger også den centrale administrations marginale størrelse.

De er, vil de selv sige, handlingsmindede, parat til at træffe beslutninger og påtage sig et ansvar mod passende honorering. På den anden side er der også noget nervøst spejdende og usikkert i blikket. De er på vagt, og de er på jagt efter nye åbninger og nye muligheder, som lover bedre end dem, de hidtil har været opmærksomme på.

Der er et marked for folk af deres type. Tiden honorerer dem. Deres karakter er i høj kurs. Den bedre del af det offentlige og private arbejdsmarked sætter pris på folk, der som dem hele tiden er på spring. Det må være baggrunden for, at man i flere og flere tilfælde ser karriereforløb, der er sammensat af hurtige på hinanden følgende spring fra den ene stilling til den anden, fra det ene ansættelsessted til det andet...

...de (springerne) opholder sig pr. definition ikke længe i nogen stilling eller på noget ansættelsessted. De når knap nok at løse nogle opgaver, der kan godtgøre, hvad der egentlig er i dem af mere solidt stof, og de lægger ringe vægt på at lære det trælsomme håndværk, som det nu udøves i den branche de lige nu hastigt passerer i deres karrieremæssige galop.

Deres præstationer er af en ganske anden art. De gør sig fortjente ved at sørge for at være rette mand på rette sted... Den nye klasse af veldresserede og karakterløse springere har bragt det politiske livs ministre og borgmestre, forvaltningens departementschefer og direktører og erhvervslivets bosser i en situation, der kan forekomme ønskværdig for dem. Springerne har nemlig gjort kål på den træghed og modvillighed, som traditionelt tillægges store organisationer... De har i stedet givet dem et korps af rådsnare hjælpere, der aldrig siger dem imod, når de af gode og ind i mellem af mindre gode grunde beder om en plan, et forslag eller bare et synspunkt, som for en stund kan gøre sig over for omverdenen." [330]

Hvad statskundskabsprofessor Grønnegård her fremlægger som en epidemisk udbredelse af karakterbrist blandt yngre embedsmænd, kan mere frugtbart anskues som et overgangsfænomen under etableringen af en ny embedsmandskarakter, for at blive i billedet, eller en ny kvalifikationsstruktur for de offentligt ansatte. Den hidtidige - dvs. under velfærdstatsperioden etablerede - dominerende tænke- og handlingshorisont, diskurs eller sæt af "grundregler" er under omformning ikke blot blandt embedsmænd men i hele samfundet. Det jeg tidligere har kaldt "blåtoningen" af de basale politiske og økonomiske forståelsesformer[331] må naturligvis sætte sig særlig voldsomt igennem blandt akademiske embedsmænd, som skal opgive deres hidtidige men endnu ikke har fået etableret deres fremtidige "grundregler". Eksempelvis er de principielle problemer, som martrer forvaltningsforskningen i forhold til grænserne mellem offentlig og privat virksomhed, privatiseringernes og dereguleringens effekter på styring, "kommandostruktur", ansættelsessikkerhed osv.

---

[330] Politisk kommentar: Springerne in: Weekendavisen ?? (Af en mig ukendt grund kan jeg ikke verificere artiklen i de gængse bibliografier og databaser. Tidspunktet er 1988-90.) I en kommentar i Ugebrevet Mandag Morgen 2.3.92 (nr.9) udtaler Finn Østrup sig på samme måde: "Den nye type embedsmænd, som er ved at udvikle sig, prøver i stigende omfang at "sælge" gode ideer til ministeren. De prøver på forhånd at gætte, hvad ministeren mener, og forsøger at dreje deres råd i retning af ministerens synspunkt".(s.9) Finn Østrup var med en artikel i Samfundsøkonomen (nr.7 1991), Behov for nytænkning i den offentlige sektor, udgangspunkt for Ugebrevets historie om en ny administrationsreform, jvf. note 485.

[331] Jvf. for en analyse af udviklingen, blåtoningen, af den aktuelle forvaltningspolitiske diskurs min artikel, Smagen af selvforvaltning in: Social kritik 18/1992 især s.28 f., hvor bl.a. Jan Mouritsens "økonomistyringskultur" anvendes til at beskrive blåtoningen mere præcist.

set fra embedsmændenes side konkrete usikkerhedsskabende faktorer og incitament til at hoppe på den næste tilsyneladende sikre redningsflåde, som kommer forbi. Kun folk med meget fast stilling og tjenestemandspension kan være forbløffede og forargede over, at den revolte inden for den offentlige sektor, som den blå bølge har sat i gang, også har fået virkning på de konkrete "bærere" af forandringerne.

Set fra et forvaltningspolitisk "moderniseringssynspunkt" er en sådan ændring af "grundreglerne" en nødvendig forudsætning for en vellykket administrationsreform. Der er ikke kun tale om en "holdningsændring", men om ændring af de grundlæggende forståelses- og handlingshorisonter. En sådan ændring medtænkes sjældent i reformplanerne, hvorfor de sjældent indfries. Den beskrevne holdningsløshed afspejler ikke kun den statslige lønarbejders forsøg på at indstille sig på de nye mere omskiftelige arbejdsforhold (set i forhold til velfærdsstatsperiodens permanente ekspansion af statslige ansættelsesområder). Der er også tale om forsøg på at pejle sig ind på den fra den private sektor kendte situation, at markedet bestemmer værdien af ydelsen, planen, politikken, varen uanset producentens eller myndighedens opfattelse af ønskværdigheden og værdien. Embedsmænd under en minister, som mener, at kasseapparatet bør være det afgørende vurderingskriterium for en politisk eller forvaltningsmæssig intervention, må nødvendigvis indrette sig. jvf. som eksempel Bertel Haarder, der altid er parat til at tænke en tanke igennem til den bitre ende:

"Mere kasseapparat - mindre demokrati. Demokrati minus frihed giver demokratur. På det frie marked træder kasseapparatet og billetlugen i stedet for valgurnen. Her kan man vælge mellem alle tænkelige kombinationer - i modsætning til den offentlige sektor, hvor der ofte kun er to kombinationer at vælge imellem."[332]

Springerne danner lige som de "yngre polit'er" - uden sammenligning i øvrigt - grundstammen i den nye embedsmandsstand, fordi deres praktiske kvalifikationer (og ikke deres teoretiske driftsøkonomi-, managements- og styringsteoretiske nyorientering) stemmer (stemte) med de reformplaner og arbejdsbetingelser, der sættes af politikernes forsøg på at forholde sig til omverdenen.

Forlader vi nu den aktuelle politiske situation, som vanskeliggør et klart blik for forandringsprocessens karakter, kan ændringerne i den offentlige forvaltning mellem 1945 og 1950 måske give afsæt til lidt mere klarhed.

Forestiller man sig, at Forvaltningskommissionen havde været lige så offensiv med sine faktisk foreliggende mål og udmøntningen af dem i konkrete reorganiseringsplaner som de skiftende borgerlige regeringer i firserne, ville vi også i dag kunne grave materiale frem, der behandlede karakterløse springere i centraladministrationen. Som bekendt skete det ikke. Derimod skete der en slags parallelforskydning af det stigende pres for en administrationsreform. Der etableredes en økonomisk "paralleladministration", som lod den hidtidige juristdominerede og traditionsbundne administration fortsætte omend udsat for en begyndende kontorrationalisering. Først i

[332] Kronik in: Information 28.-29.4 1990. Det overraskende er ikke den på skrivetidspunktet mondæne brug af markedet som vurderingsskala, men at alle overvejelser over det specifikke ved offentlig forvaltning i forhold til sæbefabrikation er borte.

begyndelsen af tresserne blev den danske centraladministration omstruktureret, og de to administrationer integreret.

Thomas Mathiesen har søgt at forklare det kendte skift i embedsmændenes uddannelsesbaggrund med en hypotese om kapitalismens stigende behov for "kontrol med den økonomiske kriseudvikling" som følge af, at kapitalismen var kommet ud af sin "initialfase" og havde etableret sig som "system".

"Det er min tese, at den socialøkonomiske profession og socialøkonomiske teori blev udviklet, og udviklede sig ud af juraen, netop i 30'erne og fremover, fordi den besvarede tidens problemer bedre end juraen... professionens og teoriens indhold ville næppe have fået et sådant tag i Norge, hvis ikke de krisepræged problemer havde været der som grobund. Socialøkonomernes fremmarch bliver for øvrigt en del af Det norske Arbejderpartis fremmarch og dette partis overtagelse af og udvikling af statsapparatet. Kort sagt: Under den primære krisefase i den kapitalistiske samfundsformation går den socialøkonomiske profession - om ikke talmæssigt, så i teoretisk og politisk betydning - i hvert tilfælde op på siden af juristerne..."[333]

Men Mathiesen mener, at den centrale funktion ikke er styring, men snarere at give indtryk af styring eller indtryk af handling. Økonomerne - og andre samfundsvidenskabeligt uddannede - bidrager ikke "betydeligt" til at løse eller fjerne "årsagerne" bag problemerne. I bedste fald mildner de problemerne.

"Det, de imidlertid under alle omstændigheder har succes med, er at yde forøget legitimitet til en samfundsformation, som er så problemskabende, at det begynder at blive kritisk. Det giver indtryk af rationalitet, planmæssighed og sund sans, når professionelle udøvere med så høj uddannelse og prestige som tilfældet er med økonomer...sættes ind overfor problemerne."[334]

Der er en tendens til, at Mathiesen etablerer en umiddelbar sammenhæng mellem behovet for kriseløsning og erkendelsen af en bestemt (ny) teori/professions kriseløsningspotentiale. Hermed overses dels processen, hvor behovet erkendes og gøres samfundsmæssigt/politisk relevant og dels processen, hvor forbindelsen til både løsningsmulighederne og deres "bærere" identificeres og accepteres. Mathiesen

---

[333] Den skjulte disiplinering, Essays om politisk kontroll, Oslo 1978 s.74. I en beskrivelse af den konkrete historiske baggrund for økonomernes stilling bygger han på en magisterforelæsning af Terje Rød Larsen:" (han) viser i sit arbejde, hvordan den nye profession udvikles ved universitetet i Oslo - under Ragnar Frisch' ledelse - før anden verdenskrig, samt hvordan videreudviklingen sker under den anden verdenskrig i det socialøkonomiske miljø i Oslo, i det politiske miljø i London (den norske regering i London påvirkedes stærkt af kontakten med den keynesianske socialøkonomi der) og andre steder (bl.a., påpeger Rød Larsen, ved Grini koncentrationslejren uden for Oslo, hvor en senere professor i socialøkonomi holdt kollokvier om socialøkonomi med senere toppolitikere i Det norske Arbejderparti). Talmæssigt kunne den socialøkonomiske profession som nu kom frem ikke måle sig med juristerne... Men professionen beherskede en teori - en keynesiansk plan-økonomisk teori, som var langt bedre tilpasset de nye problemer end nogen juridisk teori, og professionen kom, som vi ved, i efterkrigstiden til rask at bemande helt centrale positioner i norsk statsadministration og toppolitik." smst.s. 73 f.

[334] Op. cit. s. 78.

tager selv afsæt i en tese formuleret af Aubert, som imidlertid lader disse forhold stå åbne:

"...Fremvæksten af en stor juridisk profession i Norge bidrog til at skabe grundlag for denne tillid (som tidligere var bundet til slægt, naboer osv. NB) på en del punkter i samfundet, hvor dette var en kritisk betingelse."[335]

Jacob Winsløw udvider disse betragtninger på følgende måde:

"...kriseløsningen (gik) ikke i første omgang over en besættelse af de centrale poster i centraladministrationen -det kom formentlig først som en konsekvens af økonomernes bevis på deres effektivitet. Før dette, og vigtigere fordi langt mere synligt end besættelsen af centraladministrative chefposter, tror jeg, at økonomerne løste "deres" krise, v.h.a. en gradvis, men gennemgribende økonomisering af den politiske diskurs på de tidligere nationalistiske og andre "ideologiske" politiske diskursers bekostning. ... De tidligere stolt erklærede værdier er nu for længe siden blevet til "interesser" , som - om ikke tilsigtet, så imidlertid effektivt - skjules i betragtninger om almenvellet. Til formuleringen af sådanne betragtninger om helhedens bedste er de abstrakte nationaløkonomiske størrelser, som stadig dominerer den politiske debat, ideelle".[336]

Det er nok en forudsætning, der er en undersøgelse værd, om universitetets embedsmandsuddannelser som jura- og politstudiet overhovedet indeholder eller befordrer teoretiske refleksioner eller et samlet formuleret fagligt syn på noget som helst. Måske gælder det for oppositionsgrupper eller ikke-anerkendte grupper, som kæmper for en plads i solen? Men gælder det omvendt for dem, at de holder sig meget snævert til deres faglige kompetencer, jvf. Erik Ib Schmidts opfattelse af, at de yngre polit'er ikke interesserede sig for eller havde forstand på administrative forhold?[337]

I den norske diskussion fremhæves som nævnt betydningen af den nye teoriudvikling og af arbejderpartiets magt, og fra denne særlige norske diskussion om det (måske) særlige norske fænomen, økonomernes sejrsgang, skal nævnes nogle givende tilgange. Trond Bergh ser økonomernes "gennembrud" i centraladministrationen som resultatet af både en langsigtet udviklingsproces fra århundredets begyndelse, hvor "teknikere" begyndte at gøre indhug i juristmonopolet og af et "umiddelbart efterkrigs pres". Situationen i '45 gjorde det muligt at gennemføre ting, der længe havde været undervejs. Den særlige udvikling af den norske akademiske teori under Ragnar Frisch tillægges stor betydning både som gruppesammenholdskraft og som arbejdsredskab. En række af de nævnte forhold findes også i andre lande, men

"The continued political dominance of Labor largely explains why the first few postwar years were not an isolated episode for economists in government...Economic growth and stability further explains both Labor's dominance and the economists'

---

[335] Op. cit. s. 72.
[336] Videnskabelig hverdag, Kbh. 1991, s. 221.
[337] Se nedenfor i interview med EIS.

civil service success".[338]

Også Østerud lægger vægt på Frischs matematiske og instrumentelle økonomiteori, men han fremhæver de institutionelle særtræk ved den norske udvikling:

"Det norske planleggningsapparatet ble plassert **innenfor** den politiske maktstruktur. Planleggning ble departementsarbeid under politisk ledelse...Planleggningen fikk praktisk gjennomslagskraft fordi den var sentralt plassert, men var samtidig, av samme grunn, underlagt politisk styring og kontroll...Det som gikk tapt av autonomi ble oppveid av praktisk innflytelse". [339]

Både Bergh og Østerud fremhæver de praktiske administrative problemer med rationering og importregulering som afsættet for økonomernes indtog og succes.

Alligevel forekommer det mig, at de nævnte forfattere skyder over målet i forsøget på at forklare økonomernes sejrsgang. Dels undervurderer de måske de juridiske kandidaters uduelighed (og dermed nødvendigheden af at supplere dem med en anden type administratorer), og dels underbetoner de måske økonomernes praktiske kvalifikationer og disses sammenfald med kriseadministrationens umiddelbare praktiske behov. Som supplement til EIS' understregning af de praktiske dyders betydning skal derfor henvises til A.W.Coats' undersøgelse af økonomernes indtog på verdensarenaen:

"Much economic writing has focused on policy recomandations and goals; much less on the economists' contributions as experts or specialists to formulation, making and implementation of policies...Disproportionate attention has been paid to the discussion of disembodied ideas or doctrinal systems - such as neoclassical economics, Keynesianism, or monetarism - and far too little to the detailed practical utilization of economic ideas and techniques in specific times and places...(Of much greater significance is the fact) that many, perhaps the most of the economics graduates employed in official bureaucracies are not idea-merchants in any sence of that term. Much of their contribution is non-economic, and much of the official economic work is routine data collection, presentation and analysis calling for only a limited use of economic ideas or expertice."[340]

---

[338] T.Bergh, Norway, The powerfull servants in: A.W.Coats (ed.) Economists in government, Durham N.C.1981 s.141. I T. Bergh og Tore j. Hanisch, Vitenskap og politikk, Linjer i norsk socialøkonomi gjennom 150 år, Oslo 1984, nuanceres og udbygges de særlige norske institutionelle og især ragnar-frisch'ske forskelle. Beskrivelsen af udarbejdelsen af nationalbudgettet og dets betydning for økonomernes placering ligner den danske beskrivelse nøje, jvf. s. 185 ff..

[339] Øyvind Østerud, Sammfunnsplanleggning i Norge in: Arnfred m.fl. (red.) Samfundsplanlægning, Kbh. 1980 s. 45.

[340] A.W.Coats, Economic ideas and economists in government in: Collander og Coats (ed.) The spread of economic ideas, Cambridge 1989, s.110. Citatet er for så vidt misvisende, som det danner indledningen til en artikel, hvor Coats selv fortaber sig i den rolle som spilles af dem, han kalder økonomiske idé-købmænd, og som alle altid beskæftiger sig med i modsætning til de mere praktiske dyders folk.

Winsløw skriver, at hans udvidelse hhv. kritik af Mathiesen har den fordel, at det principielt bliver muligt, at "sætte navn" på de "politiske aktører, som i processen kunne have konkret tilskyndelse til at promovere økonomerne og den økonomiske betragtningsmåde."[341] Det er rigtigt, for så vidt der var nogen "aktører", som i de første efterkrigsår promoverede nogen som helst. Undtagelsen er måske netop Erik Ib Schmidt, som Thorkil Kristensen havde promoveret, men spørgsmålet er, om dette ikke netop var en undtagelse. Man kan i hvert fald starte med at slå fast, at det i en dansk sammenhæng er hævet over enhver rimelig tvivl, at polit'erne **ikke** blev ansat i stadig større tal efter krigen, fordi de var keynesianere.

Niels-Henrik Topp har klart påvist i sin disputats, at keynesiansk tankegods ikke var dominerende blandt politikere og slet ikke blandt lærerne på produktionsstedet for polit'er. Derimod var der en bred enighed om, at staten skulle fastholde hhv. kun langsomt afvikle sin under krisen og krigen oparbejdede regulerende og intervenerende stilling i økonomien.[342] Dette udelukker naturligvis - som påvist af Topp - ikke, at der var keynesianske temaer til debat blandt yngre polit'er, blot at der skulle være udbredt konsensus blandt **beslutningstagerne** om, at polit'er eller økonomer repræsenterede et instrument til kriseløsning eller legitimering. Topp nævner selv, at der sker et skift omkring 1947, hvorefter det bliver generelt accepteret blandt politikere, at finanspolitikken "primært skulle betragtes som et instrument til påvirkning af efterspørgslen" (s.374). Men som Winding Pedersen siger i sin opposition til Topp:

"...der kan gå temmelig lang tid, hvis virkeliggørelsen af de nye ideer om den økonomiske politik skal vente på, at unge mennesker, der er blevet bekendt med disse tanker ved universiteternes undervisning eller på anden måde, har opnået tilstrækkelig pondus til at øve indflydelse som politikere eller embedsmænd."[343]

Både Winding Pedersen (s. 267), Nyboe Andersen (s. 275) og Nørregård Rasmussen (s. 285) nævner i deres indlæg enkelte blandt politikere (Buhl og Bertel Dahlgård) og embedsmænd (Kampmann, Jørgen Dich og Dige), der som centralt placerede personer bevirkede et hurtigere gennemslag for ideerne. Topp skriver selv:

"Det interessante (ved de to tilfælde under krigen, hvor finanspolitikken blev anvendt som bevidst styringsinstrument i den økonomiske politik NB) er, at i intet af de to tilfælde får man indtryk af, at politikerne - bortset fra enkelte undtagelser - havde nogen forståelse af den bagved liggende finanspolitiske filosofi, hvorimod der ikke kan herske nogen tvivl om, at dette var tilfældet for de embedsmænd i centraladministrationen, der havde udformet politikken."[344]

Viggo Kampmann giver i erindringens klare lys en fin illustration af disse forhold:

---

341 Op. cit. s. 221.

342 Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45, Kbh. 1986.

343 Nationaløkonomisk Tidsskrift 1987 s.267.

344 Op. cit. s. 360. D.v.s. først og fremmest Dich og Kampmann, om Dich som den centrale person se Topp op. cit. s. 348.

"Jeg nåede ... det første semester (1928 NB) at læse en stak af systemværker af tyske og engelske økonomer ... Det viste sig nogle år senere, at det gav en god eksamen at have læst disse bøger, men den megen lærdom var ganske ubrugelig efter, at J.M. Keynes efter min eksamen begyndte at sætte den klassiske økonomi på hovedet, hvor den fortsat befinder sig for den tidligere generation af økonomer. Det var meget senere, en dag på Hindsgavl, at Jørgen Pedersen, vor mest fremragende økonom i dette århundrede, ganske kort forklarede mig sagens sammenhæng, og jeg forstod det pludselig. Det gjorde min kære departementschef Einar Cohn ikke, da jeg forsøgte at sætte ham ind i opsparingens mysterier."[345]

"Afsættet" i nationaløkonomiens stigende indflydelse som fælles tankegods, kommer snarere i og med, at det, Winsløw kalder beviset for deres effektivitet, er aflagt. Jeg har flere gange fremhævet det vigtige i Erik Ib Schmidts' jordbundne forklaring på behovet for polit'er i centraladministrationen, deres evne til at bruge Statistisk Årbog. Sideløbende med, at denne "fingerfærdighed" og "tabelequilibrisme" gjorde dem anvendelige til bestemte funktioner, jvf. ekspansionen af Pris- og Varedirektoraterne umiddelbart efter krigen, var gruppen i stand til i praksis at gøre sig stadig mere uundværlig, fordi den kunne udfylde de embedsmandsfunktioner, som efterkrigstidens opsving og internationalisering efterhånden krævede af centraladministrationen, økonomisk planlægning og regulering, finanspolitisk styring og efterhånden keynesiansk krisemanagement. Man kan diskutere om opsvinget, som startede efter 2. verdenskrig var kvalitativt forskelligt fra tidligere konjunkturopgange - jeg mener, at det var et novum på grund af de mange vellykkede internationale økonomiske koordineringsaktioner og USAs supermagtsstilling - men man kan ikke diskutere meningsfuldt, hvorvidt der rejste sig et hav af regulerings- og styringsproblemer og -projekter med udgangspunkt i de krav til fuld beskæftigelse, social udligning, større velfærd, som venstredrejningen lige efter krigen alle steder satte i gang. Som nævnt er det først senere, at keynesiansk styring med underskudsfinancieret forbrugsudvidelse osv. koblede sig på det socialdemokratiske forsøg på at indfri disse krav. Men alle disse økonomiske politikområder krævede nye kvalifikationer og fik efterhånden også nye teorier. Der er i første omgang ikke tale om et kvalitativt spring i administrationens opgaver, men set i forhold til den første halvdel af århundredets centraladministrative opgaver skabes i løbet af perioden 1945-60 forudsætningen for et kvantitativt og kvalitativt spring.

Det var ikke først og fremmest økonomisk uddannede embedsmænd fra centraladministrationen, der stod for "økonomiseringen" af den politiske diskurs. Det ville bl.a. forudsætte den uhyrlighed, at flertallet af statsvidenskabelige kandidater fra 1940 til 1950 var keynesianere! På Københavns Universitet blev den "Keynes'ske model først systematisk doceret af Gelting - i forelæsninger fra 1943-1951 i finanspolitik." (Nørregård Rasmussen Nat. Økon. Tidsskrift 1987 s. 282). Det afgørende var, at bestemte træk i den nye nationaløkonomiske teori passede godt med træk i den

[345] Mit forhenværende liv - i glimt, Kbh. 1971 s. 36 f.. Kampmann blev ansat i Statistisk Departement i 1935 - sammen med Viggo Villadsen - så det beskrevne må have fundet sted i slutningen af trediverne, og inden Kampmann i 1942-43 blev ansat hos Jørgen Dich i Generalsekretariatet for beskæftigelse. Jvf. også Ole Hyldtoft, som nævner et foredrag fra 1939 om nationalregnskabet, hvor Keynes glimrer ved sit fravær op. cit. s. 265.

socialdemokratiske samfunds- og økonomiforståelse. Efterkrigstidens nye politiske diskurs blev derfor et ægtefødt barn af praktisk-statistiske færdigheder samt evne til at tænke traditionelt politisk-juridisk stof ind i økonomiske prioriteringer på den ene side og socialdemokratisk styringsbehov på den anden (jvf. koordineringsproblemets placering nævnt ovenfor). Økonomerne løste efter min opfattelse ikke "deres" krise, som Winsløw foreslår, fordi økonomerne ikke havde nogen fælles krise. En lille gruppe blandt dem fik, som i Norge, stor indflydelse og bidrog uden tvivl til at ændre den politiske diskurs i offentligheden og via påvirkning af ledende socialdemokrater og andre politikere. I forhold til dette projekt var en forvaltningsreform ikke det mest oplagte at bruge kræfter på.

Men den afgørende "økonomisering" af samfundets måde at tænke om sig selv, skete i lang tid gennem to parallelt løbende processer, hvoraf den første i hele den periode, som behandles her (1945-50), er langt den vigtigste.[346] Den første proces drejer sig

---

[346] Der er måske afgørende forskel på udviklingen i Danmark og Norge på dette punkt, således at der i Norge er tale om en større samtidighed i de to processer. I alle tilfælde tyder både Bjerves (jvf. note 88) og Mathiesens bedømmelse af keynesianismens fodfæste inden for stats-administration og socialdemokrati på dette. Rune Slagstads beskrivelse af det eksplicitte opgør både om økonomisk planlægning og om statens rolle inden for både højre og venstre i norsk politik, tyder på, at situationen var meget anderledes mht. den samfundsøkonomiske forståelses eller diskurs' gennemslag jvf. Rett og politikk, op. cit s. 244-263 især s. 258 f..

Med fokus på forvaltningspolitiske problemer beskrives den norske situation detailleret i Tore Grønlie, Forvaltningen og debatten om fullmaktslovgivningen som etterkrigshistorisk forskningsfelt og i Øyvind N.Grøndahl, Departement og direktorat i norsk forvaltningshistorie, begge LOS-senteret, Bergen 1992. Her vises det, at debatten stadig bølger frem og tilbage om tolkningen af den socialdemokratiske plan- og økonomiforståelse. Jeg læser de nævnte forfattere således, at den nye diskurs og den dermed sammenhængende styringsvilje oftest måtte vige for taktiske hensyn og mere traditionelle ikke-interventionistiske økonomiforståelser.

Lægreid og Rolland skriver i en sammenfattende fremstilling af linierne i norsk forvaltningspolitik om Rationaliseringskomiteen af 1945: "I innstillingen fra komitteen var framstillingen dominert av ideer fra klassisk administrasjonsteori. Det var de tekniske problemerne knyttet til administratsjonen som fikk størst plass i innstillingen. Organisasjonen ble sett på som et redskap for ledelsen, som prøvde å oppnå administrativ effektivitet på grunnlag av klarre prinsipp for hvordan dette best kunne gjøres. Det ble lagt vekt på teknisk rasjonalisering, delegasjon av myndighet og motivasjonstiltak overfor de annsatte som virkemiddel for å oppnå effektivitet." Per Lægreid og Vidar Rolland, Institusjonelle rammer for forvaltningspolitikken i Norge, Manus, LOS-sentret Bergen, 1993 s. 8. (Artiklen indgår i Lægreid og Pedersen, Forvaltningspolitik i Norden op. cit.. Med "klassisk" menes sandsynligvis ikke den weberianske men den anglo-amerikanske teori, som først slår igennem i Danmark i 60'erne. Desværre tages det overhovedet ikke op til diskussion, hvorfor der allerede i 1951 blev nedsat en ny "Forvaltningskomite" "for å komme med forslag om "betryggende former" for saksbehandling innenfor offentlig forvaltning. Innstillingen (1958) la stor vekt på normer om rettssikkerhet, noe som førte til at spenningsforholdet mellom dette hensynet og hensynet til administrativ effektivitet stod sentralt". (ibid.) På grund af den manglende diskussion kan udviklingen senere periodiseres således: "Den første perioden går fram til 1963 og var præget av rasjonaliserings- og rettssikkerhetsverdier..." (s. 26) og "på 1950- og 60-tallet kom det en ny reformbølge hvor det primært var kravet om retssikkerhet som stod sentralt." (s. 15). Måske kan man sige, at der i Norge forekommer en åben politisering af de temaer, som også i Danmark er tilstede omend mere skjult. Men denne grundlæggende ensartethed viger for dynamikken i politiseringsprocesserne.

om indpasning af nye arbejdsredskaber (økonomisk statistik, nationalbudgettal og efterhånden nye nationaløkonomiske begreber for vækst, dynamik, underskud/-overskud) i det hidtidige vokabular til forståelse og formulering af de administrative opgaver. Senere i dette forløb udvikles både nye og gamle "politikfelter" tænkt og udført med de nye "redskaber". Arbejdsmarkedskommissionen, som nedsættes i 1949 med meget aktive polit'er i sekretariatet (Per Kirstein) og i kommissionen (Dich, Zeuthen og Erik Ib Schmidt), udnytter som en af de første disse nye "teknikker" og den nye styringstænkning. Den anden proces drejer sig om etablering af en ny samfundsøkonomisk politisk diskurs med centrale begreber (samordning) som tager afsæt i de nye teknikker og viderebefordrer deres tilsyneladende effektivitet og deres gennemslagskraft (rationel planlægning, krisefrihed, social sikkerhed, økonomisk effektivitet). Det sker ikke som et bevidst felttog, snarere som osmose fra økonomernes stigende anvendelse af keynesianske fagudtryk. De gamle udtryk får nye aspekter hængt på sig - samordning, økonomisk styring, underskudsfinanciering). Først når denne proces er godt i gang, kan de nye "grundregler", som i mellemtiden har "bevist", at de er produktive, eller som tager sig ud som produktive, blive dominerende. Og dermed bliver behovet for økonomer og deres keynesianske kriseløsning erkendt - og muligt at erkende, og vejen er åben for en egentlig bevidst massiv erstatning af jurister med økonomer. På dette tidspunkt er (var) den keynesianske teori samtidig ophørt med at være alternativ og blevet mainstreamteori.

I bogen, The political power of economic ideas - keynisianism across nations,[347] foretages en række fremragende analyser af de problemstillinger, som her er berørt. I betragtning af mine mange kommentarer til komparative analysers værdi kan fremhævelsen måske synes underlig. Men mine kritiske opfattelser bekræftes til fulde af den af de mange tilsyneladende spændende analyser, jeg har mulighed for at bedømme: Jukka Pekkarinen, Keynisianism and the scandinavian models of economic policy. Afsnittet om Danmark er så overfladisk og fyldt med fejl og samtidig så helt ublu i forhold til storladne sammenligninger og "teori"stumper, at Hall har følt sig foranlediget til at lægge en vis distance til forfatteren.[348] Pekkarinen hævder således, skønt "mange danske økonomer" ikke synes Keynes' ideer var særlig nye i forhold til stockholmskolen:

"the new line of thought became a major influence on danish economists." ... At the political level, keynisian ideas were received most favorably by the social democrats, who adopted keynisian principles even before the occupation and reexpressed them in their influential 1945 program Fremtidens Danmark." Pekkarinen tillader sig endog en generel henvisning til Topps disputats.[349]

Og morskaberne fortsætter og er sikkert også tilstede i de øvrige landeanalyser:

"Danish economists accepted keynisianism rather early and propagated it more eagerly than the economics profession in Finland, but on the other hand, they did not provide an indigenous school as in Oslo or Stockholm of a sort that could exercise

---

347 Edited by Peter A. Hall, Princeton 1989.

348 Op. cit. s. 25.

349 Op. cit. s. 339.

special influence over policy makers."[350]
Men Peter Halls - og flere andres - sammenfattende analyser rejser en række spændende spørgsmål. Som en opsummering skal jeg fremdrage enkelte træk herfra. Hall lægger to snit ned over de enkelte analysebidrag, som kan være til nytte. Først søger han at sammenfatte tre forskellige analysetilgange til studiet af keynesianismens udbredelseshistorie, den økonomcentrerede, den statscentrede og den politiske koalitionscentrerede tilgang i en slags model:

..."in order to become an accepted component of policy, keynisianism had to achieve a measure of administrative and political viability, as well as viability in economic terms."[351]

Selvom Hall viser, hvorledes forskellige elementer i Keynes' teori(er) opnår eller har denne livsduelighed, dvs. praktiske gennemførlighed/anvendelighed, og hvorledes kombinationen af de tre faktorer, som påvirker indoptagelsen af de keynesianske ideer, er han ikke tilfreds med sin generelle model, som primært opsamler de sidste årtiers kritikker af ensidige interessecentrerede forklaringer på økonomiske ideers gennemslag. Hall opregner nu 4 mere "begrænsede faktorer", som skal forklare, hvorfor keynesianismen nogle gange blev accepteret og andre ikke eller kun i nye former, dvs. hvad der "tipped the balance in favor of against keynesian proposals for countercyclical demand management": Det regerende partis orientering, statens struktur og forholdet stat-samfund, strukturen af den politiske diskurs, virkningen af 2. verdenskrig.[352]

Gennemgangen af disse tre faktorer er en guldgrube af eksempler på vanskelighederne ved komparationer og især generelle konklusioner. I forbindelse med undersøgelsen af den politiske diskurs gives eksemplet, planlægningsbegrebet, som "summons up one set of associations in France and another in the United States." [353]
Men nok så vigtig er, at Hall også er opmærksom på det ofte oversete problem med de "forladte" forestillinger, som blot bliver tænkt som historiske efterladenskaber, f.eks. de traditionelle budgetbalanceforestillinger. Disse forestillinger har en historie og en social realitet etableret gennem 20'erne og 30'erne. Der var for finanspolitikere og finanspolitiske embedsmænd ikke blot tale om valg mellem forskellige økonomiske teorier, men om opgivelse af et bolværk mod krise og usikkerhed. Som guldstandarden var budgetbalancen en del af et "dige" mod angreb på selve styreformen. At indgå i et forsøg med massive budgetunderskud var noget meget større: "it meant abrogating the most fundamental principles of fiscal responsibility and democratic governance of the time."[354] Tydeligere kan det vel ikke siges.

---

350 Op. cit. s. 342.

351 Op. cit. s. 371, hvor også en figur over modellen vises.

352 Op. cit. s. 375 ff..

353 Op. cit. s. 383.

354 Op. cit. s. 385. Ronald Rogowski skriver i sin meget kritiske anmeldelse: "Hall correctly summarizes his collaborators' principal findings, but he fails to grasp their full significance. Instead of the international disciplinary monopoly that Kuhnian science pressuppesed, we find in this signal case an intensely competitive market for ideas, in which policy makers buy with a discerning sense of fit, quality and need. Far from being the

Imidlertid er det i min sammenhæng mest interessant at fastholde den anden faktor, statens struktur, dvs. den institutionelle ramme, som strukturerer

"the flow of advice they receive, vests some officials with more authority than others over economic decision making, and provides a specific set of institutional capacities for implementing policy."[355]

Hall fokuserer på tre elementer af den institutionelle ramme som synes at have betinget modtageligheden af de nye ideer: Forvaltningens gennemtrængelighed (permeabilitet), koncentrationsgraden af beslutningsmyndighed over den makroøkonomiske styring og centralbankens magt over politikudformningen. Om Sverige og Norge hedder det, at keynesianismen hurtigt satte sig fast her, hvor brugen af offentlige kommissioner og udefra kommende økonomiske eksperter er en institutionaliseret komponent i politikudformningen, hvorimod den britiske forvaltning er mere lukket og overlader sådanne aktiviteter til embedsmænd med det resultat, at de nye ideer slår langsommere igennem. Omvendt vil mere lukkede systemer, når først de nye ideer er trængt igennem, tendere til at holde fast i dogmerne længere end f.eks. den amerikanske mere gennemtrængelige og påvirkelige centraladministration. Det er i denne forbindelse ikke interessant om de skandinaviske eksempler holder vand - forskellen mellem Norge og Sverige er som bekendt enorm.

Men den danske centraladministration må som den engelske betragtes som mindre 'permeabel' og magten som meget koncentreret i Finansministeriet. Derimod etableres der som nævnt en slags ikke planlagt paralleladministration under de første socialdemokratiske efterkrigsregeringer, som er stærkt permeabel ikke blot for de nye ideer men også for disses praktiske bærere: Vejen gik i overført forstand med udgangspunkt i besættelsestidens Generalsekretariat, over MØF og tilhørende sekretariater samt nationalbudgetkontorerne og Budget- og regnskabsudvalget under Forvaltningskommissionen til besættelse af centrale poster i Finansministeriet. Tilskyndelsen til dette lå ikke først og fremmest hos Keynes eller Stockholmskolen men i en plan- og styringsetos, som langt snarere havde rødder hos Hilferding og de socialistiske og socialdemokratiske økonomers møder i Brunsvik i trediverne under det svenske socialdemokratis vinger. Vel at mærke en etos som ikke var, men blev det regerende partis.

Hall nævner endnu en institutionel faktor, som han tillægger meget stor betydning: relationen mellem kapitalmarked og stat, dvs. kanalerne for en financiering af budgetunderskudene. Jeg kan ikke bedømme, om de for andre lande beskrevne usikre

---

"slaves of some defunct economist" that Keynes himself imagined such "practical men" ... to be, politicians and civil servants adopt the doctrines that credibly promise to solve, preferably with the tools already at hand, the problems they actually face." American political science review vol. 85 (sept. 1991) s. 99 f.. Selvom Rogowski på sin side måske overvurderer markedsagenternes evne til at gennemskue udbudsvirvaret og anvendelsesmulighederne er pointen om den politiske kontextafhængighed fin.

[355] Op. cit. s. 378.

relationer, som angiveligt skulle være en del af embedsmændenes "praktiske" modvilje mod underskudsfinancieringen, også gælder Danmark. Men righoldigheden af tilsvarende eksempler maner til eftertanke om der findes andre centrale "praktisk-konkrete" institutionelle faktorer eller konkrete historiske situationer, der bedre forklarer den tøvende danske accept af keynesianismen. Konstateringen af paralleladministrationen er ikke en forklaring på hvordan det skete - det er udgangspunktet for det egentlig interessante problem, hvordan skete påvirkningen, der førte til, at Keynes' ideer blev accepteret, hvis udgangspunktet er, at den lille håndfuld magtfulde økonomer ikke selv kunne overkomme det. Desmond King har i en anmeldelse af Halls bog peget på, at det er i "konsolideringsfasen", i den daglige rutineadministration, i den inkrementelle proces og ikke i startfasen, hvor krisen spiller en betydningsfuld rolle, at den egentlige 'viability' efterprøves.[356] Og det er her andre af tidens og landets tænkeformer fletter sig sammen med og bekræfter de nye ideer, f.eks. den sociale ingeniørkunst, taylorisme og forestillinger om samfundsmæssig harmoni.

Jeg har ovenfor henvist til nogle af disse ideers institutionelle former, rationaliseringsvirksomheder, fagforening-og partidiskussionen om rationaliserings og samarbejde på virksomhederne, Det økonomiske Sekretariats og langtidsplanlægningens rolle - og Forvaltningsnævnets beskedne ditto. Men også andre steder i centraladministrationen institutionaliseredes de nye ideer, sjældent aktivt eller offensivt, ofte reaktivt og defensivt. Og afgørende er det, at der er tale om "diskurser", som ikke umiddelbart har noget med keynesianismen at gøre, men som danner en forudsætning for dennes gennemslag og indgår i en symbiose med den. Symbiosen fik senere navneforandring til den socialdemokratiske velfærdsmodel.[357]

Det er af flere grunde vigtigt, at diffusiteten og mangfoldigheden i den "kulturrevolution", som påbegyndtes i efterkrigsårene, fastholdes. Først og fremmest fordi det er på alle andre områder end netop indsigten i Keynes' økonomiteoretiske forestillinger, at forvaltningen langsomt indføres i eller forbereder sig til den ny tids tanker. De store flertal af politikere og embedsmænd var ikke keynesianere, men de var påvirket af en lang række mindre ændringer i forståelsen af samfundet og økonomien, som var forudsætningen for, at den "keynesianske revolution" kunne slå igennem. Topp bestemmer denne revolution således:

"Det afgørende element i denne såkaldte keynesianske revolution var erkendelsen af, at staten havde ansvaret for at skabe stabile rammer for den samfundsøkonomiske

---

[356] Comparative political studies vol. 23. nr. 3 oktober 1990 s. 408. I Jim Tomlinsons store anmeldelsesartikel tages kontextproblemstillingen op i form af spørgsmålet om, hvorfor så mange lande var "immune" overfor Keynes. Why wasn't there a 'Keynesian revolution' in economic policy everywhere? in: Economy and socity vol. 20 (1991) nr. 1. Som hos Hall selv er det oftest spørgsmålene og ikke svarene, der inspirerer og provokerer mest.

[357] Niels Ole Finnemann har skrevet meget inspirerende om denne symbioses udvikling in: I broderskabets aand, Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1871-1977, Gyldendal 1985, især tredje del s. 257-318. Hans ærinde er skridningen i den socialdemokratiske orientering mod vækst, teknologioptimisme og individcentrering, som bl. a. vises gennem diskussionen om rationalisering.

udvikling.... Den aktivitetsregulerende finanspolitik blev det nye centrale middel i den økonomiske politik, og kriteriet for vurderingen af finanspolitikkens "sundhed" blev finansernes efterspørgsels- og likviditetsvirkning. Budgetmålsætningen trådte dermed i baggrunden ..."[358]

Topp fastslår også, at den nye placering af staten stillede nye krav til beslutningsgrundlaget for økonomiske beslutninger og støtter dermed tilsyneladende forestillingerne om, at økonomer var nødvendige af hensyn til den overordnede styring.[359] Men sagen er mere indviklet. Topp skriver selv:

"Den ændrede holdning til finanspolitikken udkrystalliserede sig først på et sent tidspunkt i oprettelsen af nye institutioner i form af et nyt statsligt regnskabssystem og nye økonomiske ministerier, men allerede inden havde omvurderingen af statsfinansernes samfundsøkonomiske betydning ført til ændring i magtbalancen indenfor centraladministrationen og forårsaget en professionalisering af embedsstanden. Den keynesianske revolution er således i høj grad historien om, at udformningen af den økonomiske politik overgik til de økonomiske ministerier på bekostning af Nationalbanken og Handelsministeriet, der tidligere havde haft den afgørende indflydelse gennem penge- og reguleringspolitikken, samt at en ny generation af økonomer fik indflydelse på den økonomiske politik, som politikere og embedsmænd."[360]

Det vises desværre ikke, hvordan magtbalancen i centraladministrationen havde forskubbet sig, men måske menes blot, at den lille, berømte - og i mangel af bedre også af mig meget omtalte - gruppe polit'er fra Det økonomiske Sekretariat havde stor indflydelse, ligesom det nødvendigvis må have skortet på "professionaliseringen" i den omtalte periode alene på grund af det manglende udbud af økonomer. Det afgørende i min sammenhæng er, at det både ud fra en almindelig common sense

---

[358] Niels-Henrik Topp, Dansk finansforvaltning 1940-1950, Arbejdspapir, 1993/4, Institut for statskundskab, Københavns Universitet, s. 17. Topp gør selv opmærksom på, at indsigten med de finanspolitiske virkninger først blev mulig med etableringen af et nyt statsligt regnskabssystem i 1954 - efter en betænkning fra det af Forvaltningskommissionen nedsatte udvalg om statens regnskab.

[359] Op. cit. s. 18. Både her og i Topps disputats, Udviklingen i de finanspolitiske ideer op. cit. er det en implicit forudsætning, at de ideer, som detailleret påvises tilstede hos enkelte forfattere, også fandt deres bærere, hhv. at alle bærere, dvs. cand. polit'er var keynesianere.

[360] Dansk finansforvaltning op. cit. s. 2. Som endnu en knarvoren kommentar til og afslutning af denne diskurs om polit'ernes indflydelse skal nævnes, at Ellen Andersen i Jørgen Gelting, Københavns universitet 1943-51 giver en beskrivelse af det begrænsede (talmæssigt) polit-miljø og den meget begrænsede forståelse for de nye ideer, som herskede blandt uddannerne af de kommende embedsmænd og disse selv, Nationaløkonomisk tidsskrift 1994, s. 128-38.

Måske var det også på sin plads at insistere: Den i mange sammenhænge, også af Ellen Andersen, nævnte Hans Brems, som sammen med Gelting dannede et outsider-par og endte med at få afslag på en række stillinger og søge til USA - hvor han blev en berømt økonom - har netop udgivet nogle selvbigrafiske noter. Han fortæller kort og knapt, at han ikke var optaget af Keynes, at det i fyrrerne var Wicksell og Tinbergen, der var interessante og endelig direkte, at han ikke var keynesianer. Nogle dansk amerikanske polit-erindringer in: Københavns universitet, Økonomisk institut, Memo nr. 194, januar 1996.

betragtning og ud fra de analyser, som er udført af Hall og andre, forekommer at være for spinkle sammenhænge, Topp anfører til en forståelse af ændringer i politiker- og embedsmandsadfærden i perioden. Måske er det mere korrekt at hævde, at den keynesianske revolution i Danmark hverken er en revolution eller keynesiansk. Selve grundbestemmelsen om statens ansvar for udviklingen er gammelt socialdemokratisk tankegods, og skulle termen revolution benyttes måtte det være i forhold til socialdemokratiets og fagbevægelsens accept af rationaliseringsmaximen på virksomhedsplan herunder accepten af midlertidig arbejdsløshed som en konsekvens af rationaliseringen.

Forudsætningen for overhovedet, at få arbejderbevægelsen i tale omkring sammenkoblingen mellem løn og arbejdsindsats, produktivitet og investering, var muligheden for overordnet økonomisk styring. Denne nye mulighed var tilstede efter krigen som forestillinger skabt af planøkonomiske snarere end af finansøkonomiske overvejelser hhv. erfaringer. Det beredskab eller den gennemførlighed og overlevelsesmulighed, som Hall og andre taler om som de omgivelser, hvori nye abstrakte økonomiske ideer kan leve og blive dominerende, blev skabt af mangeartede aktiviteter. Samarbejdsudvalgsaftalen fra 1947, rationaliseringsarbejdet og -opgøret og Marshallhjælpens krav om pålideligt talmateriale har været nævnt, men måske er et af de centrale organer for udbredelsen af den nye samfundsøkonomitænkning alligevel at finde indenfor centraladministrationen. Det er i hvert fald et rimeligt bud på et af de centrale forhold, som "tipped the balance in favour of keynesian proposals".

Eksemplet tages op her af to grunde. 1. For gennem fremdragelsen af et hidtil upåagtet men betydningsfuldt eksempel at demonstrere, at det er meningsløst at konkludere på eller teoretisere over den moderne forvaltningshistorie før den omfattende historiske undersøgelse er lavet. 2. For at vise, hvorledes sammenfletningen mellem mikro- og makroniveauet blev brugt, hvorledes den nye økonomgeneration arbejdede, og hvorledes de nye tanker blev spredt til andre end en lille gruppe ligesindede.

Handelsministeriet havde i efterkrigsårene en meget stærk position, en stærk departementschef - og her lå bl.a. alle de forholdsvis moderne reguleringsdirektorater, som husede en stor del af polit'erne. Handelsministeriet var centrum for genopbygningsfasens reguleringsøkonomi, for OEEC og Marshall-planerne - og Krag var som bekendt minister for det. I det produktivitetsudvalg, som blev nedsat i december 1949, blev vigtige dele af de samfundsøkonomiske forestillinger, som dannede baggrund for velfærdstatsideen og for forestillingen om den harmoniske kontracykliske styring, finpudset og udbredt. Udvalget fik til opgave at skabe en "aktivering og koordinering af produktivitetsarbejdet indenfor industrien." Der kan muligvis findes andre lige så centrale statslige institutioner
(eller private; Industrirådets produktivitetsudvalg er så vidt jeg ved ikke undersøgt) som deltog i diskurskampene, men Handelsministeriets indsats er i mine øjne den absolutte favorit til den dominerende rolle i etableringen af den nye forståelsesramme for de samfundsmæssige sammenhænge.

Omdrejningspunktet var koblingen mellem begrebsparet teknisk og samfundsøko-

nomisk produktivitet og rationaliseringsbegrebet. Formanden for udvalget direktør i Varedirektoratet Otto Müller, som var studiekammerat med J.O. Krag og havde arbejdet i direktoratet med både Krag og Erik Ib Schmidt[361], hævder at begrebet produktivitet først får egentlig "borgerret i almindelig sprogbrug" i 1950'erne. Det fik efterhånden samme plads i den "økonomisk-politiske debat, som genopbygning havde det i sidste halvdel af 1940'rne."[362] I en oversigt over produktivitetsarbejdets udvikling indleder Müller med denne konstatering:

"Man kan betragte produktiviteten i snævrere og i videre forstand. Man kan se på den egentlige tekniske produktivitet, dvs. forholdet mellem produktionsresultatet og de indsatte produktionsydelser inden for en enkelt virksomhed eller branche, og man kan tale om produktiviteten inden for et land eller en regional økonomikreds ... Det er vigtigt at have begge disse forhold for øje, idet de virker sammen, og det er nødvendigt, at bestræbelserne for at forøge produktiviteten sættes ind samtidig på begge områder."[363]

Artiklen gennemgår grundigt de forskellige bestræbelser på liberalisering, konkurrenceforbedring og produktivitetsudvikling, der har været foretaget nationalt og internationalt, især OEECs og Marshall-hjælps indsats vurderes og skal ikke diskuteres her bortset fra, at man kan notere, at det stigende internationale økonomisk-administrative samarbejde var en arbejdsmark for polit'er. Men Müllers ærinde er også langt mere internt. Han sætter fokus på det afgørende problem:

"Medvirkende til en heldig gennemførelse af produktivitetsarbejdet ... er ikke mindst samarbejdsudvalgene. Om disses oprettelse i industrielle virksomheder blev der truffet aftale mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer i 1947, og denne overenskomst vil sikkert i det lange løb vise sig at være et af de mest betydningsfulde træk i arbejdsmarkedets historie i efterkrigsårene."[364]

---

[361] J. O. Krag, Ung mand fra trediverne, Kbh. 1969 s. 159. og sm. Travl tid, god tid, Kbh. 1974 s. 121 f.. Krag placerer Müller blandt de "dygtige yngre embedsmænd", ikke som partikammerat. Otto Müller blev senere departementschef i Handelsministeriet.

[362] Bestræbelserne for højere produktivitet efter krigen in: Mogens V. Rasmussen og Tage Taaning (red.), Viljen til samarbejde, Kbh. 1953 s. 43. Leon Dalgas fremhæver sammenhængen mellem den nye industripolitik, rationaliseringsarbejdet og udenrigspolitikken og tidsfæster skiftet til 1949-50. Han støttes af Jørgen Paldam: Danmarks genopbygning og Marshallplanen op. cit. s. 259 ff..

[363] Op. cit. s. 44. Jvf. også Finnemanns gennemgang af produktivitetsbegrebet op. cit. s. 280 ff. hvor skrifter fra en række af de socialdemokratiske politikere og polit-embedsmænd omtales. Læser man de her nævnte forfattere igennem i eet sweep ses det, at der er tale om eet fælles univers, som deles af fagforeningsfolk, Bundvad og Grünbaum, industrifolk, Arne Lund, Ekelöf, arbejdspsykologer, Bahnsen, Mogens Jacobsen, økonomer, Nørgård og Paldam. En del af disse er nævnt ovenfor, andre vil komme til.

[364] Bestræbelserne ... op. cit. s. 73. Det er værd at citere § 5 stk. a. fra aftalen, om samarbejdsudvalgets opgaver :"For at fremme produktionen skal udvalget behandle spørgsmål vedrørende rationel drift ... således, at der tilsigtes en sådan organisering af arbejdsprocessen, at produktionseffektiviteten forøges mest muligt med det formål at nedsætte produktionsomkostningerne, skabe billigere varepriser og gavne virksomheden, de i virksomheden ansatte og samfundet som helhed." Formanden for LO, Eiler Jensen, fremhæver i artiklen

Koblingen af realløn og overskud med stigende produktionsvolumen gennem rationalisering skal ske inden for en ramme af statslig styring. Og det er måske karakteristisk, at Müllers opfattelse af "den samlede økonomiske politik" langt mere ligner den svenske efterkrigsmodel, hvor bevægelighed på arbejdsmarkedet gennem uddannelse og svækkelse af faggrænser øges, samtidig med at lønpresset tillades som produktivitetsforøgende. Karakteristisk forstået på den måde, at de nye samfundsøkonomiske tænkemåder ikke blot drejede sig om fiskale størrelser - de er dårligt nok nævnt af Müller - men først og fremmest kom til udtryk som en styringsinteresse og klippefast tro på styringens mulighed.

Produktivitetsudvalget varetog eksplicitte propagandafunktioner, udførte studierejser, omfattende publikations- og rådgivningsvirksomhed og støttede således på mikroplanet de makroforestillinger, som Socialdemokratiet og borgerlige partier sammen udfoldede for at få del i det amerikansk inspirerede europæiske opsving. En betydelig del af produktivitetsudvalgets publikationer var undersøgelser af, hvordan den amerikanske industri havde klaret dette eller hint problem, ofte skrevet af studiegrupper af fagbevægelses- og arbejdsgiverforeningsrepræsentanter på studietur i USA. Müller sammenfatter udvalgets opgaver "af rent praktisk karakter" således:

"Udvalget formidler ... det tekniske bistandsprogram under Marshall-planen for industriens vedkommende og har i den forbindelse forestået et betydeligt antal studierejser til USA, besøg af amerikanske, tekniske konsulenter, tilrettelagt Danmarks deltagelse i den internationale tekniske oplysningstjeneste og varetaget Danmarks deltagelse for industriens vedkommende i det fælles-europæiske produktivitetsarbejde. Udvalget har endvidere gennemført produktivitetsmålinger inden for forskellige industrier ... ladet afholde kursus og på forskellig måde støttet det produktivitetsarbejde, disse erhverv på eget initiativ har iværksat. Sidst, men ikke mindst har udvalget lagt vægt på over et bredt anlagt oplysningsarbejde, bl.a. gennem foredrag, forevisning af film og udgivelse af bladet "Produktivitets Nyt", at skabe grobund for det videre arbejde med produktivitetsproblemerne ud fra den betragtning, at skal bestræbelserne herfor bære frugt, vil det være nødvendigt, at der i alle kredse af befolkningen råder almindelig forståelse af produktivitetsspørgsmålets betydning. Gennem dette oplysningsarbejde må gamle fordomme, vanetænkning og indbildte interessemodsætninger ryddes af vejen ..."[365]

Krag skriver om Handelsministeriets position i slutningen af fyrrerne, da han selv blev minister, at ministeriet havde et "fast greb om hele erhvervslivet, om byggeriet og store dele af forbruget".[366] Det må naturligvis undersøges, men det forekommer umiddelbart rimeligt at antage, at Handelsministeriet har sat store kræfter ind på propagandafelttoget - Müllers artikel er langt fra embedsmandsagtig men tværtimod entusiastisk og politisk offensiv.

"Samarbejde trods alt" også samarbejdsudvalgsaftalens vigtighed og mener, at den er "i pagt med udviklingen", Viljen til samarbejde op.cit. s. 31 ff..

[365] Op. vit. s. 74.

[366] Travl tid ... op. cit. s. 122.

Müller gør f.eks. tydeligt rede for, at forudsætningen for, at den økonomiske politik kommer ud af den klemme, at ethvert dansk opsving vil belaste de samfundsmæssige balancer på grund af inflationære eller valutamæssige problemer, er, at produktiviteten, mobiliteten og den teknologiske indsat øges. Dette budskab supplerer det budskab AOF og socialdemokratiske økonomer, som Paldam, Nørgård og Grünbaum[367] går ud med, og dermed er der måske tale om et af de største bevidste ideologiske felttog siden krigen. Den nye styringstænkning fandt her sine bærere, og gennem Handelsministeriet nåede de langt ud over AOF-fagforeningskurser og de særlige interesser, som her prægede debatten - og forvirrer forståelsen af den gennem sin klare klassekampsretorik. Ser man på Halls begreb om permeabilitet i de institutionelle forhold, kan dette begreb måske i en dansk sammenhæng bedre bruges om administrationens åbenhed for en ny samfundsøkonomisk tænkning på stort set alle områder - bortset fra den finanspolitiske, hvor ydre forhold og måske også politiske forhold,[368]forhindrede andet end skrivebordsbekendelser til den nye og

[367] Se gennemgangen hos Finnemann op. cit. s. 295 ff.. Selvom Finnemanns perspektiv er befriende og produktivt anderledes end den traditionelle fixering på keynesianske dogmer, er der fortsat et stort problem med sådanne idehistoriske bidrag - det vises, ikke hvordan ideerne bevæger sig fra pamfletternes sider ud til aktører og beslutningstagere eller praxis, om man vil. Det må f.eks. være noget af et kors for folk, der som Finnemann betragter Krag som bannerfører for den keynesianske revolution, at han selv skriver følgende om tiden før Fremtidens Danmark: "Samtidig blev jeg ved med at "følge med" i den nationaløkonomiske litteratur ... men uden større kærlighed. Nationaløkonomien er for mig med årene blevet forlenet med en voksende grad af kedsommelighed." Ung mand ... op. cit. s. 158. Måske var Krag ikke keynesianer eller økonom men socialdemokratisk politiker, som skulle få parti og fagbevægelse til at indgå et kompromis, der gjorde det muligt at få regeringsmagten. Løn, beskæftigelse og produktivitet var nøgleordene, og den økonomiske videnskab leverede legitimationen af forestillingen om en hidtil uset ekspansiv økonomisk politik, som kunne få dette kompromis til at hænge sammen. Modellen er snarere svensk og geografisk er stedet Brunnsvik og ikke Cambridge.

[368] Dette sidste forbehold henviser til min usikkerhed på, om andre end ganske få "top"-politikere, som påvist af Topp, overhovedet havde en forståelse for underbudgetteringens

moderne økonomiske videnskab. Den berømte keynesianske revolte fra efterkrigsårene var måske som revolten 20 år senere en langt mere sammensat og kompliceret affære, end den senere tegnede sig i historiebøgerne, og i al fald næppe et fænomen, der stod klart for højere embedsmænd og centrale politikere i slutningen af fyrrerne hhv. tresserne.

problematik og til den manglende borgerlige begejstring for den kontracykliske styrings forøgelse af den statslige magt.

Kapitel III

Rationaliseringsarbejde eller forvaltningsreform

Som det er vist, har der været forskellige opfattelser og vurderinger af Forvaltningskommissionens virke. Vi skal nu vende tilbage til den del af forvaltningspolitikken i efterkrigsperioden, som danner baggrunden for disse forskelligheder: Forvaltningskommissionens etablering og enorme arbejde. Det sker for at undersøge, hvorledes denne forholdsvis omfattende politiske og administrative indsats udviklede sig, hvilke forvaltningsmæssige problemer, der blev berørt, og hvilke interesser, der påvirkede sagsforløbet. Det sker yderligere for at se, hvorfor netop disse problemer og mål blev formuleret, og om muligt for at se på hvilken måde det lykkedes "embedsværket" at omforme de oprindelige langsigtede reformmål til mere styrbare delmål.[369] Problemet er ikke så meget om det er den korrekte forklaring - embedsstandens modstand og forsvar for egeninteresser lyser ud af betænkningernes knap 1600 sider, se f.eks. den iver, hvormed problemet omkring formiddagsstillingerne behandles over 30 sider (VII,73, 82) - men her er det afgørende på hvilken måde og hvorfor denne såkaldte træghed konkret satte sig igennem.

III. I Institutionen

Med det nævnte eksempel som udgangspunkt kan undersøgelsen starte. Formiddagsstillingerne baserer sig på en lovhjemlet ret for tjenestemænd til at få nedsat arbejdstid for at kunne have et andet deltidsjob, oftest benyttet til enten sagførerarbejde eller arbejde i institutioner i tilknytning til ministeriet, hvori det "første" job udføres. På den ene side er det som nævnt næsten patetisk - set fra eftertiden - at se den mængde energi, som ødes på sagen i forsøget på at forhindre, at formiddagsstillingerne blev afskaffet. I Forvaltningsnævnets sekretariats arkiv findes en mængde materiale om sagen herunder en lang række møde referater fra nævnets møde med samtlige styrelseschefer i centraladministrationen (sic!).[370] Til denne side hører, at formiddagsstillingerne nærmest var kodeordet i den offentlige debat for

[369] Dette sidste spørgsmål er hyppigt rejst. Det nævnes også af Jørgen Bredsdorff i Rigsrevisionen i Folketinget, in: Revision og regnskabsvæsen nr.8 1992. Her hedder det om diskussionen om at flytte hovedrevisoraterne til Rigsdagen:" Hvad man i første omgang gjorde i Finansministeriet, var at henvise forslaget til behandling i "Forvaltningskommissionen af 1946" - nedsat for at imødekomme de mange krav om en modernisering af den offentlige sektor. Der gik dog flere år, før kommissionen nåede frem til revisionen. På dette tidspunkt havde det traditionelle embedsværk, stadig stærkt repræsenteret af den næsten 70-årige K.H. Kofoed - samlet tilstrækkelig styrke til at få forslaget om revisionen - og en række af de øvrige reformforslag- afvist eller udskudt".

[370] RA, pakke lbnr. 3, jvf. også beskrivelsen i betænkning VII, 89 af dette forløb, samt i nævnte pakke et brev fra K.H. Kofoed til H.C.Hansen, hvori han beder finansministeren sætte departementschef Dige på plads, da han i denne sag agter at gå i mindretal i kommissionen. Brevet viser den yderste politiske vigtighed sagen - eller ro om sagen - tillagdes.

bureaukratisk sendrægtighed - embedsmændene var aldrig tilstede, når man ville træffe dem.

På den anden side fremgår det også både af betænkning VII og af arkivet, at der i de involveredes selvforståelse var langt mere på spil. Det drejede sig dels om forsvar for aftalte rettigheder, men også om rekruttering af kvalificeret personale og uddannelse af samme. Både ledelse og ansatte var bekymrede. Og endelig drejer det sig om hele statens styrelse. Tage Kaarsted beskriver som nævnt situationen således:

"...han (Kofoed) byggede decideret på det i 1848 gennemførte ministerialsystem og mente, at en væsentlig forudsætning for at få det til at fungere var at holde igen og hæmme dets vækst."[371]

Jeg mener, at der er tale om en fejltolkning, som klart ville fremgå, hvis man i stedet for ministerialsystemet af 1848 skrev: Det politiske system med en parlamentarisk ansvarlig forvaltningschef, en deraf følgende efterfølgende kontrol med forvaltningen og en udtalt kritisk sans overfor bemyndigeleslovgivning. Hvem vil ikke gerne hæmme en udvikling væk fra et sådant system? Velfærdsstatsudviklingen viste, at der måtte andre administrative boller på suppen, men dette "klarsyn" havde Kofoed ikke, og han ejede ikke de himmelstormende socialdemokraters tro på styringens og budgetmanipulationernes uanede muligheder. Det er dette, der er Kofoeds pointe.[372]

Eller sagt på en anden måde. Hele denne embedsmandsorganisation byggede på en omhyggelig kontrol med sagsområdetildeling og kompetence som grundlaget for lønindplacering og kontrol med antallet af stillingerne og deres indbyrdes forhold. Kofoed styrede dette som formand for Lønningsrådet. Kontrollen med kompetenceområder hang sammen med den hierarkiske bureaukratiske opbygning, som var systemets livsnerve. Denne opbygning var en del af selve konstruktionen lovstat, retsstat. En anden del var tjenestemandsinstitutionen, som byggede på forestillingen om den (politisk) uafhængige, inden for sit afgrænsede område kompetente bureaukrat, som ganske vist ikke får den store løn, men dels er sikret livstidsansættelse og dels betragter sit statstjenerjob som en art kald.

Dette kompleks af forestillinger giver selv det utroligste pindehuggeri overfor krav om "rationalisering" af den hidtidige 'retsstatsordning' en betydelig mening.[373] Derfor måtte afvejningen mellem det eksisterende system og de nye krav om mere rationel arbejdstilrettelæggelse ske uhyre omhyggeligt. Forvaltningsnævnets brugte megen tid på formuleringen af disse nye "betingelser for en intensiv udnyttelse af arbejdskraften" eller en "rationel arbejdsordning i centraladministrationen"[374]

---

[371] De danske ministerier op.cit. s. 259.

[372] Jvf. hans artikel, 'Kl. 14 var han ikke kommet, kl. 16 var han gået, om mændene i og arbejdet i den offentlige administration i statens kontorer' in: Berlingske Tidende 19.6.49.

[373] Se f.eks. argumentationen omkring normeringen af stillingerne i Fiskeriministeriets 2.kontor, Betænkning IX, 63 og professor Poul Andersens argumentation for juristernes monopol på embedsmandsstilingerne i ministerierne ovenfor.

[374] Se Betænkning VII, 91. Modsætningerne mellem sekretariat, nævn og kommission kommer helt op til overfladen i denne sag.

Men disse mere almene betragtninger ændrer naturligvis ikke ved det fakturm, at der også i kommissionens og nævnets arbejde udtrykkes "embedsmandstræghed" eller direkte modvilje i det store og små i det daglige arbejde - langt fra enhver pligtforsømmelse eller irettesættelse. Det har imidlertid vist sig overordentlig vanskeligt at få fat i materiale, der kan belyse baggrunden for kommissionens arbejde, da Rigsarkivet ikke har modtaget FVKs arkiv men kun Forvaltningsnævnets.

Under arbejdet med at finde arkiverne og arbejde dem igennem blev det klart, at jeg måtte gå anderledes tilværks for at nå målet. Jeg begyndte sideløbende at gennemarbejdede FVKs 9 betænkninger nærmere for at skabe et overblik over både de resultater, FVK nåede frem til og det "politiske ansigt", FVK gerne ville stå ved.[375] I Betænkning IX er lavet dels en systematisk og dels en alfabetisk oversigt over FVKs sager. Jeg har forsøgt at supplere denne oversigt med en anden synsvinkel, som skal vise fordelingen af de sager som FVK har taget stilling til både på brede gængse "politikfelter" og på kommissionens egne oprindelige - i kommissoriet fastlagte - forvaltningspolitiske mål. Til sammen giver disse oversigter et udgangspunkt for at vurdere kommissionens arbejde - og for arbejdet med arkiverne.[376]

Mens den første del af dette kapitel så at sige afrunder den indledende diskussion af Forvaltningskommissionens udvikling, som den hidtil er skitseret, knytter kapitlets anden del sig til undersøgelsen af baggrunden for kommissionens nedsættelse, kræfterne bag det specielle spor den fulgte og årsagerne til dens bredt formulerede kommissorium - altsammen ud fra de kilder, det har været muligt at samle i Rigsarkivet. En fortegnelse over disse ses nedenfor.

III. 1. 1 Kort oversigt over FVKs historie

1945

20.12 Sekretær i Finansministeriet Niels Thorsen skriver det første interne "referat" i sagen, "Angående Rationalisering af Administrationen". Referatet kommenteres i løbet af januar af ekspeditionssekretær, kontorchef og afdelingsleder og ender 5.4.46 med K.H. Kofoeds kommentar.

1946

---

[375] At der er tale om et sådant bevidst ønske om - for at bruge en anakronisme - et bestemt 'image', fremgår af Betænkning IX, 48, hvor kommissionens arbejde af hensyn til offentligheden og politikerne stilles op i overskuelig form.

[376] Jeg udarbejdede desuden en alfabetisk oversigt over FVKs medlemmer, sekretærer, medlemmer af arbejds- og underudvalg og særligt tilknyttede. Denne liste skal anskueliggøre kommissionens forholdsvis store omfang, målt i involveret arbejdskraft, og samtidig bruges som udgangspunkt for at undersøge "magtfordelingen" mellem ministerier og involverede personer. Dette kan naturligvis ikke gøres endeligt op før kommissionens arkiv er fundet og flere samtaler er ført med de involverede personer. Endelig skal listen bruges til at finde eventuelle privatarkiver. Jvf. bilag 2 i Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit.

11.07 Kofoeds notat til finansministeren om, at ministeriet må "tage sagen i sin hånd" og nedsætte en kommission.

19.08 Thorkil Kristensen interviewes i Nationaltidende og annoncerer muligheden for en kommission.

01.10 I trontalen nævnes, at regeringen "har taget skridt til at søge spørgsmålet om rationalisering ... af statsadministrationen sagkyndigt belyst".

28.10 FVK nedsættes. I løbet af efteråret plenarmøder og nedsættelse af hovedudvalg - 8 udvalg som straks bliver til 7 (3 lagt sammen med 8).

1947

14.04 Efter aftale mellem justits- og finansministeren nedsættes udvalg til gennemgang af fængselsvæsenets og rigspolitiets forhold. Betænkninger afgives i oktober.

27.08 Plenarmøde. Henvendelse om oprettelse af Forvaltningsnævn. Nedsættelse af 5 underudvalg under hovedudvalg 7. Henvendelse til statsministeren om decentralisering.

01.10 Forvaltningsnævnet oprettet - med sekretariat. Finansudvalgets bevilling sker 4.sept. I flg. FMS. alm. journal nedsættes nævnet 12.9 og beskikkelsesskrivelserne udsendes 22.9.

07.10 Betænkning I afgivet. Indeholder bl.a. oversigt over sammensætning og arbejdsfordeling i FVK.

07.11 Knud Kristensen indgiver sin afskedsbegæring.

11.11 Hans Hedtoft danner regering. Hedtoft modtager fra **14.11** fra sin departementschef forslag om at lade Thorkil Kristensen blive som formand for FVK.

17.11 Thorkil Kristensen træder ud af FVK. H.C.Hansen formand. Buhl, Edv. Sørensen, Ole B.Kraft og Jørgen Jørgensen medlemmer af H.u.1 om forholdet mellem lovgivn. magten og forvaltningen sandsynligvis i forbindelse med regeringsskiftet. jvf. FMS' alm. journal, hvor brevet til partierne anføres.

19.12 Betænkning II afgivet.

1948

18.06 Betænkning III afgivet. Indeholder oversigt over indholdet af Betænkning I-III.

29.09 H.C.Hansen går af, og Kofoed bliver formand.

29.12 Betænkning IV afgives. Indeholder bl.a. Betænkning om revisionsforhold (131) og Indstilling om høringspraksis (245).

1949
01.04 S. Wechselmann afløses af N.Thorsen som leder af Forvaltningsnævnets sekretariat.

16.05 Gentagelse af skrivelse fra 28.8.47 om decentralisering.

17.05 Betænkning V afgives. Det nævnes, at hovedudvalg 1 og 2 er slået sammen til udvalg 1, og at emner som vedrører den retlige kontrol med forvaltningen er overført hertil fra udvalg 4. Det nævnes ikke, at udvalg 1 havde 4 folketingsmedlemmer som medlemmer. Tilsyneladende er de ikke medlemmer af det nye Fællesudvalg. Der er nedsat et underudvalg under hovedudvalg 4, og fire folketingsmedlemmer er indtrådt heri. Underudvalget skal beskæftige sig med opstilling og behandling af statens budget og regnskab.

06.10 Hovedudvalg 7 (tre mand) mødes med underudvalg 3 under Forfatningskommissionen ang. ombudsmandsinstitution. Dahlgård nævner, at revisionsspørgsmålet bør udskydes, da der "forestod forhandling mellem FVK og Finansudvalget herom".

26.10 I 1. beretning fra underudvalget under udvalg 4 (1955) nævnes det, at udvalget er nedsat denne dato. **31.3.50** nedsætter underudvalget et arbejdsudvalg, og underudvalget genoptog sit arbejde **11.12.52**. Kofoed ikke medlem af arbejdsudvalget.

11.11 VI.Betænkning afgivet.

05.12 Dige medlem af kommissionen. Hidtil medlem af udvalg (underudvalg under udvalg 4).

06.12 Møde med Forfatningskommissionen om offentlighed i forvaltningen.

1950
28.02 Skrivelse fra Finansministeriet til Forvaltningsnævnet om at gennemgå årsberetninger med henblik på besparelser.

26.04 Betænkning VII afgivet. Indeholder betænkning om forholdet mellem lovgivningsmagten og forvaltningen. Her nævnes intet om de fire medlemmer af Folketinget, som indtrådte i udvalget 7.10.47.

1951
17.02 Betænkning VIII afgivet.

14.05 Kofoed dør. Dige bliver formand for FVK.

1952
15.02 Betænkning IX afgivet. Indeholder bl.a. forslag til fremtidig organisation og oversigt over kommissionens arbejde.

III. 1. 2 Fordeling af sager, behandlet af FVK.

En **sag** er afgrænset som en Indstilling, Rapport, Betænkning eller Udtalelse fra FVK, Forvaltningsnævnet eller Forvaltningsnævnets Sekretariat, **for så vidt** den er behandlet af kommissionen og fremgår af kommissionens betænkninger. En sag kan således være både en stor betænkning eller rapport eller en kort skrivelse. Når dette synes rimeligt, er det fordi, det er umuligt af betænkningerne at se, hvor meget eller hvor lidt baggrundsarbejde hhv. -materiale, der ligger bag et offentligt udspil fra kommissionen. Når der kun er tale om sager, som er direkte behandlet af kommissionen og ikke om den lange række af sager, som behandles af Forvaltningsnævnet og sekretariatet alene, skyldes det kun praktiske grunde. Undersøgelsen af disse sidste sager hører til et senere arbejde med den konkrete rationalisering af statsadministrationen, men et indtryk af den uoverskuelige sagsmængde kan fås af oversigten over Forvaltningsnævnets sekretariats arkivkasser nedenfor. Der kan naturligvis være forskel mellem den af kommissionen behandlede sagsmængde og den af nævnet og sekretariatet behandlede. Det er ikke systematisk undersøgt.

Som nævnt viser Oversigt 1 en opdeling af "sagerne" fordelt på brede politikfelter, mens Oversigt 3 viser sagerne fordelt på de forvaltningspolitiske områder, som kommissoriet har udstukket. I tilfælde hvor, samme sag behandles i to rapporter eller betænkninger, der følger kort tid efter hinanden er sagen kun opført een gang. Nogle sager er indplaceret flere steder. Det gælder, hvor begge områder synes at have lige stor vægt. Som hovedregel er det forsøgt at læse sagens centrale sigte ud af teksten, eksempelvis vil mange "rationaliseringssager" også kunne klassificeres som "forenklingssager". Kan afvejningen ikke føre til klart resultat indføres sagen begge steder. Da formålet med undersøgelsen er at vise tendenser i kommissionens arbejde, er manglende præcision på dette punkt ikke problematisk.

Oversigt 1. Fordeling af sager på politikfelter.

1. Politi- og retsforhold, fængselssystemet. 19
2. Skattevæsen, økonomisk administration (statslån, afgifter, kommunale udligningsordninger) 11
3. Forvaltningspolitik, generel rationalisering, generel personalepolitik 23
4. Landbrug, skovbrug, fiskeri..... 4
5. Sundhedsvæsen 2
6. Socialvæsen 4
7. Trafik, luftfart, elforsyning 12
8. Bygge- og boligpolitik, matrikelvæsen 8
9. Uddannelse og undervisning 2
10. Grønland 1
11. Statsprøveanstalten, El-rådet 2

Samlet antal indførsler..... 88

Ser man desuden på sagsfordelingen af "sådanne mere vigtige forslag, som kan være af almen interesse" (Bet. IX, 48), dvs. fordelingen af de sager, kommissionen selv ønsker at fremhæve for at give et indtryk af sit arbejde, ser den ud som vist i Oversigt 1a. Her er desuden indlagt sondringen mellem forenkling og decentralisering, som FVK opererer med i sin opgørelse. Tallene i parentes angiver det tilsvarende antal indførsler i Oversigt 1, hvor en "sag" kun optræder een gang, hvorimod FVK opgør en "sag"s forskellige detailforslag som flere "sager".

Oversigt 1a. Fordelingen af "vigtigere forslag" på politikfelter.

	Forenkling	Decentra-lisering	Ialt
1. Politi- og retsvæsen	**14 (9)**	**13 (1)**	**27 (10)**
2. Skattevæsen mm.	**3**	**9 (2)**	**12 (5)**
3. Forvaltningspolitik mm.	**4**	**19 (1)**	**23 (5)**
4. Landbrug, skovbrug mm.	**-**	**-**	**-**
5. Sundhedsvæsen	**1**	**-**	**1**
6. Socialvæsen	**1**	**-**	**1**
7. Trafik mm.	**1**	**6 (2)**	**7 (3)**
8. Bygge- og boligpolitik mm.	**-**	**3**	**3**
9. Uddannelse og undervisning	**-**	**2**	**2**
10.Grønland	**-**	**-**	**-**
11.Statsprøveanstalt.,Elråd	**-**	**-**	**-**
Samlet antal indførsler			**76 (23)**

Der er ikke den store forskel i vægtfordelingen mellem opgørelsen af kommissionens sagsområder og kommissionens eget billede af sit arbejde. Det mest overraskende er nok, at reorganiseringen af politi og fængselsvæsen som karakteristiske efterkrigsopgaver også i 1952 findes værd at fremhæve, og at de generelle forvaltningspolitiske tiltag underbelyses. Detailleringsgraden næsten patetisk og en række vigtige og principielle papirer fra FVK slet ikke nævnt. Den kraftige selektion (23, som i FVKs version bliver til 76) af antallet af mulige sager (88) understreger, at der er tale om et bevidst valg.

En række af de sagsforhold, som kommissionen tog op, var dikteret af presserende aktuelle forhold. Afviklingen af midlertidige institutioner er et eksempel på efterkrigstidens problemer. Men også den store vægt, som rationaliseringen af politiet og fængselsvæsnet har, stammer som nævnt herfra. Det er uklart - p.gr.a. manglende arkiver - hvad årsagen er til, at kommissionen i starten bliver anmodet om at kulegrave fængselsvæsenets og rigspolitiets forhold (Bet.I.7).

Den forholdsvis store vægt, som boligpolitikken har i Oversigt 1, stammer sandsynligvis fra, at oprettelsen af Boligministeriet gav store muligheder for at indføre rationel kontor- og administrationsindretning fra starten. Sagerne om Grønlandske Handel og Undervisningsministeriet er pålagt kommissionen gennem nedsættelse af særudvalg. Renser man oversigterne for sager, der direkte udspringer af besættelsestidens forhold, politi(?), fængselsvæsen og afvikling af midlertidige foranstaltninger, ligger vægten i kommissionens arbejde på generel rationalisering af statens administration, forenkling af kommunal og amtslig økonomisk administration, trafikforhold og bygge- og boligadministrative forhold. Tager man desuden forenklingen af retssystemet ud af gruppe 1 (4 af de 19 "sager" og 13 af de 27 i oversigt 1a) får man et billede af en - i hvert tilfælde forsøgsvis - modernisering af den danske centraladministrations udadvendte flader. Bedre forhold for "brugerne"

for igen at anvende en anakronisme, bedre forhold for erhvervslivet og ajourføring af den økonomiske administration lokalt. Det, som glimrer ved sit fravær, er tiltag til gennemgribende reform af den centrale organisation.

Antallet af sager, hvor kommissionen har taget initiativ til at se længere ud end det dagligdags rationaliseringspres, er lille, ligesom det er svært at se, på hvilken måde kommissionen har udstukket retningslinier for nævnets arbejde. Når det i den afsluttende oversigt over kommissionens arbejde hedder: "Selvom Forvaltningsnævnet frit har kunnet bestemme, hvilke opgaver der i så henseende (dvs. varetagelsen af de opgaver, det oprindelig var tanken, at kommissionen skulle søge løst) har skullet tages op, har kommissionens arbejde dog været retningsgivende for valget af aktuelle arbejdsopgaver...".(Bet. IX, 48), forekommer det mere sandsynligt, at forholdet har været omvendt. Forvaltningsnævnet, som bestod af kommissionens formand og næstformand samt departementschef Andreas Møller, Statsministeriet, og som "til en vis grad (fungerede) som forretningssudvalg for kommissionen" (ibid), har snarere bestemt kommissionens kurs, bl.a. gennem at tage initiativ til eller acceptere undersøgelsesopgaver, og derigennem udvælge bestemte dele af den centrale administration samt friholde andre.

Hermed er magtforholdet mellem kommission og nævn berørt og for på dette indledende stadium blot at komplicere problemet, skal slås fast, at de embedsmænd, som ledede kommissionen, ikke veg tilbage for at kritisere den interne centrale organisation og dens embedsmænd, jvf. Forvaltningsnævnets udtalelse om Skattedepartementets forhold IX,139 ff., som er meget skarp og insisterende trods departementets afvisning af kritikken f.eks.: "Nævnet kan ikke se rettere end, at departementets sekretærpersonale ikke har præsteret et arbejde i den periode, sekretariatets undersøgelse omfatter, der tilfredsstiller de krav, det synes rimeligt at stille" (IX, 143).

I følge Forvaltningskommissionens udtalelse til nævnets og sekretariatets undersøgelse af skattedepartementet, var det FVK selv, der tog initiativ til undersøgelsen (IX, 42). Men det interessante er, at FVK i sin udtalelse til nævnets kritiske rapport, ikke blot trækker kraftigt i land, men endog gør sig overvejelser over, om den kritiske rapport skulle have været offentliggjort. Med henvisning til en række formalia og en reverens overfor den afdøde formand K.H.Kofoed offentliggøres rapporten. Kun en arkivgennemgang vil afsløre, hvorfor Kofoed i denne sag var så kritisk og FVK så ivrig for at forsvare Skattedepartementet; om der i kommissionen har været en generel tendens til at stoppe kritiske rapporter eller lægge en dæmper på kritiske rapporter fra sekretariatet - som kun blev offentliggjort i Forvaltningsnævnets kommenterede og forkortede version, eller om den bemærkelsesværdige skattedepartementsrapport var en enlig svale.

Går vi efter dette lidt for tidlige sidespring til hovedtemaet tilbage til oversigterne, er det værd at se på den største gruppe af sager, Forvaltningspolitik og generel rationalsering, pkt.3, som kommissionen selv kun nævner meget få af, (5 af de 23 mulige nævnes, omend de fem spredes meget ud i detailleringsgrad). De ser ud som følger:

Oversigt 2. Generelle administrationspolitiske sager.

1. Forvaltningsnævnets nedsættelse og funktion. I,85.
2. Opfordring til decentraliseringstænkning i alle ministerier, I,89.
3. Genplacering af fyrede som følge af rationalisering eller afvikling II,4.
4. Postforsendelse fra staten, generel rationalisering II,8.
5. Generelle retningslinier for journalisering III, 94,284.
6. Genplacering af afskedigede betjente III,292.
7. Betænkning om statens revisions væsen IV, 131.
8. Om administrativ høringspraksis IV,245.
9. Ministerialbetjentes arbejdsforhold, vagttjeneste i staten IV,79.
10. Gentagelse af opfordring til decentralisering udsendt af statsministeren V,9
11. Betænkning om forholdet mellem lovgivningsmagten og forvaltningen VII,10.
12. "Arbejdsordningen i centraladministrationen":formiddagsstillinger VII,73,82.
13. Centraladministrationens biblioteksforhold VII, 107.
14. Standardisering af møbleringen i statsinstitutioner VII, 114.
15. Om affattelsen af skrivelser i forståeligt sprog VII, 133.
16. Om bevogtningen af statens institutioner VII, 159.
17. Betænkning om amtskontorerne og den retlige lokalforvaltning VIII,47
18. Om afsked af tjenestemænd ved 70 års alderen VIII, 103.
19. Om uddannelse af centraladministrationens personale VIII, 105.
20. Samlet beretning om afvikling af midlertidige foranstaltninger IX, 33.
21. Forvaltningsnævnets fremtidige organisation og arbejde IX,37.
22. Om kontormaskiners anvendelse i statsinstitutioner IX, 80.
23. Om etablering af et centralt hulkortkontor IX, 85

Det, som først springer i øjnene, er listens utroligt blandede indhold, stort og småt, teknisk rationalisering og større administrative ændringer. En del af dette indtryk stammer naturligvis fra, at der ikke er gjort forskel på sagernes karakter og omfang, dvs. at f.eks. den overordnede diskussion og stillingtagen til både ombudsmandsinstitution, offentlighed i forvaltningen og generelle ændring af forholdet mellem forvaltning og lovgiver i pkt.11 er ligestillet med indstilling af afsked af tjenestemænd ved halvfjerdsårs alderen. Men selv om man tog de "tunge" sager ud og kunne finde en vægtning af dem i forhold til resten, ville resultatet være det samme. FVK prioriterede sit arbejde som rationaliseringskommission og ikke som forvaltningspolitisk reformkommission. Et af de interessante spørgsmål er som nævnt, hvordan og hvornår dette skete. Prioriteringen fremgår klart af følgende oversigt, hvor sagerne er fordelt efter de arbejdsområder, kommissionen får stillet i sit kommissorium (I,3 f.) :

Oversigt 3. Fordeling af sager efter kommissoriets sagsområder

1. Forenkling, rationel sagsfordeling, administrativ standardisering..... 36
2. Decentralisering, overføring af kompetence fra central til lokal myndighed 16

3. Reform af centraladministrationen, udskillelse af direktorater 5
4. Større offentlighed i forvaltningen 1
5. Forholdet mellem forvaltning og lovgivning og bevillingsmyndighed..... 2
6. Uddannelse af personalet 1
7. Arbejdstid, lønforhold, formiddagsstillinger 5
8. Afvikling af midlertidige administrationsorganer 12
9. Kontorrationalisering, arbejdsrationalisering 31
10. (Offentlige besparelser) 5

Samtlige indførsler 114

Det højere samlede sagstal angiver, at der er betydeligt flere "dobbeltindførsler" i denne oversigt end i tidligere. Også i denne oversigt har formålet været at vise de hovedsynspunkter, som kommer frem ved læsning af sagen. De allerfleste sager indeholder således elementer af arbejdsrationalisering, men kun der, hvor det er hovedsigtelinien i undersøgelsen eller skrivelsen er det opgjort som en sag fra gruppe 9. Offentlige besparelser er ikke en del af kommissoriet, men glider ind i kommissionens og regeringernes opfattelse af kommissionens arbejdsopgaver, og gruppe 10 er taget med for at undersøge, hvor mange gange dette formål optræder som et vigtigt hovedmål med en sag. Som det ses var besparelseshensyn ikke vigtige og har måske kun været brugt i sager, hvor de andre hensyn ikke kunne siges højt.[377]

Som det fremgår af oversigten er FVK en forenklings- og rationaliseringskommission. Mere end halvdelen af sagerne hører til dette område, hvorimod de tunge områder 3, 4 og 5, hvoraf pkt 5 endog fremhæves to gange i kommissoriet, ikke syner meget blandt betænkningerne. Der ligger muligvis en mindre skævhed i vurderinger af forholdet mellem gruppe 1 og 2, således at flere forenklingsforslag i deres praktiske konsekvens vil være decentraliseringsforslag. Ser man samtidig på indholdet af sagerne i gruppe 1 og 2 er det indlysende, at det meget høje

[377] I trontalen i oktober 1946 for Venstre-regeringen indgår besparelseshensynet på lige fod med effektiviseringen, mens det ikke nævnes i regeringens beskikkelsesskrivelse til FVK en måned senere, jvf. også udtalelsen fra landsmødet i 1946 se note 415. I Carsten Rafts (kons.) indlæg i Folketinget i januar 1946 er det imidlertid besparelseshensynet, der er det væsentlige jvf. note 386. Det gælder også formanden for Industrirådet H. P. Christensen, som ved et foredrag i Nationaløkonomisk Forening i februar 1947 efter en udførlig diskussion af rationalisering af industrien siger: "Endelig er der behov for en rationalisering indenfor vor offentlige administration, hvor der nu på finansministerens initiativ er nedsat en kommission til at undersøge, hvorledes stat og kommuner kan spare arbejdskraft. Det er et glædeligt tegn, at staten er med i så henseende, og erfaringerne fra den svenske stats rationaliseringsorgan tyder på, at der også herhjemme vil kunne opnås store besparelser ved en rationalisering af administrationen." H.P. Christensen, Industrien og rationalisering op.cit. s.35. Men besparelsesargumentet er ikke centralt - ofte slet ikke tilstede - for FVK. Det dukker derimod op som pålæg til FVK i slutningen af fyrrerne.

detailleringsniveau og nævnets og sekretariatets undersøgelsestilgang (arbejds-rationalisering) får disse to grupper til at flette sig godt sammen med gruppe 9. Slås disse tre grupper sammen ses, at 3/4 af kommissionens arbejde falder indenfor denne del af kommissoriet.

Det har før været nævnt, at en lang række sager blev pålagt kommissionen, hhv. kommissionen blev opfordret til at tage en bestemt institution op til undersøgelse. Kommissionen sagde sjældent nej - kun i forbindelse med de uhåndterlige områder omkring kontrollen med forvaltningen og forholdet til lovgivningsmagten henviste kommissionen ofte til at sagen faldt uden for dens område og burde behandles andetsteds (i Forfatningskommisionen). Oversigt 4 viser fordelingen af sager på opdragsgiver. Registreringen er igen foretaget ud fra kommissionens betænkninger, dvs. det er ikke en registrering af nævnets og sekretariatets arbejde, men kun af den sagsmængde, der blev forelagt FVK. I betænkning III, 312, V, 7 og IX, 5 gives korte oversigter over sager, sekretariatet arbejder med, hvor af fremgår at langt fra alle når frem til kommissionen. Som det ses af oversigten er kun omkring halvdelen af sagerne udsprunget direkte af FVKs (og Forvaltningsnævnets) arbejde indenfor kommissoriet. Særudvalgenes vægt træder frem igen, og den relativt store vægt som institutionsundersøgelser, lavet på opfordring, indtager, giver ikke helt indtryk af vægten, da der her ofte er tale om omfangsrige og detaillerede rapporter fra sekretariatet.

Oversigt 4. Fordeling af sager efter opdragsgiver/initiativtager.

1. Udspringer af FVKs eller Forvaltningsnævnets initiativ	**43**
2. Stammer fra særudvalg pålagt FVK	**16**
3. Institutionsundersøgelser lavet på opfordring udefra	**24**
Samlet antal sager	**83**

III. 1. 3 Kommissionens sammensætning mm.

Af de følgende oversigter fremgår, at 21 embedsmænd har fungeret som sekretærer, og 58 har været involveret som udvalgs- eller kommissionsmedlemmer, heraf 4 af de nævnte sekretærer. Enkelte særudvalg vejer tungt, udvalgene om Rigspolitiet og fængselsvæsnet. Hvis disse tages ud, bliver tallet for medlemmer fra politi osv. kun 4 (tallet i parentes). De mange folketingsmedlemmer er næsten alle medlemmer af udvalget om statens budget og regnskab (Uu.1 under Hu.4). Tallet i parentes angiver dette.

Oversigt 5. Kommissions- og udvalgsmedlemmer fordelt på arbejdssted.

	Udv.sekr.	Udv.medl.	Ialt
1. Finansministerium	**11**	**14**	**25**
2. Hovedrevisoraterne	**1**	**4**	**5**
3. Justitsministerium	**3**	**1**	**4**
4. Politi/domstol/fængselsv.	**1**	**10 (4)**	**11**
5. Indenrigsministerium	**2**	**1**	**3**
6. Handels-/forsyn.minist.	**1**	**4**	**5**
7. Arbejds-/socialminist.	**1**	**2**	**3**
8. Statsministerium	**-**	**1**	**1**
9. Andre statsinstitutioner	**-**	**5**	**5**
10. Amter/amtmænd	**1**	**8**	**9**
11. Kommuner	**-**	**7**	**7**
12. Kommunalpolitikere	**-**	**2**	**2**
13. Folketingsmedlemmer	**-**	**12 (4)**	**12**
14. Professorer/"eksperter"	**-**	**1**	**1**
15. Private erhvervsliv	**-**	**3**	**3**
Ialt berørte personer/poster	**21**	**75**	**96**

Note : 4 rationaliseringseksperter fra det private erhvervsliv som arbejdede i nævnets sekretariat er ikke medregnet i denne oversigt, og 5 personer optræder to steder.

Lægges 1 og 2 sammen ses, at Finansministeriet besatte halvdelen af sekretærposterne og knap en fjerdedel af udvalgsposterne. Går man ned i hver enkelt medlems data bliver overvægten meget større, da de 12 sekretærer fra dette ministerium havde

mange udvalg ligesom nævn og sekretariat var besat med embedsmænd fra Finansministeriet. I den udstrækning K.H.Kofoed havde indflydelse på sine embedsmænd- og det hævdes jo - havde han og folkene omkring ham således direkte indflydelse via 1/3 af personerne og langt mere via det arbejde som ydedes af disse. Amter og kommuner spillede en forholdsvis stor rolle, men kun i et begrænset antal udvalg - bortset fra de amts- og kommunalfolk, som var kommissionsmedlemmer. 8 ud af kommissionens 15 medlemmer var fra centraladministrationen, 1 medlem var kommunalpolitiker og 4 fra den amtslige og kommunale administration, 1 fra det private erhvervsliv/ Handelshøjskolen. Folketingspolitikerne er de tre ministre (til sept.1948) samt et enkelt medlem valgt i kraft af sit dommerembede til underudvalgsarbejde. Det synes som om ministerierne har haft "faste" pladser i kommissionen, i hvert tilfælde skiftes Handelsministeriets medlem ud 2 gange med korte mellemrum. Den kommunalpolitiske plads er tilsyneladende også fast. Det fremgår ikke med hvilken begrundelse, endnu en amtmand inddrages i kommissionens arbejde, da H.C.Hansen og dermed folketingspolitikerne går ud af FVK.

Oversigten fortegner billedet lidt, da det samlede antal personer fra Finansministeriet på 28 (30 i oversigten, da to har dobbeltpost), indbefatter 10, som udelukkende er involveret i underudvalg 1 under Hovedudvalg 4, statens budget og regnskab. Af en oversigt over fordelingen af tjenestemændene i centraladministrationen mellem forskellige departementer, fremgår det, at Finansministeriet havde ansat omkring 1/4 af samtlige i 1946.[378] Finansministeriet og hermed Kofoed sad altså ikke "numerisk" mere på FVK end det faktum tilsagde, at initiativet til kommissionen var udgået fra finansministeren. Magten over kommissionen skal derfor nok søges i den personlige magt hos de konkrete personer, som blev udpeget, og i det arbejde, de udførte, og den status eller de institutioner de repræsenterede.[379]

Ser man dernæst på de 58 udvalgs- og kommissionsmedlemmer, som er kommunalt, amtsligt eller statsligt ansatte embedsmænd, viser sig følgende fordeling på "charge":

Oversigt 6. Fordeling af de involverede embedsmænd på stillingskategori

1. Sekretær, fuldmægtig, eksp.sekretær m.m	**14**
2. Kontorchef, afdelingschef m.m.	**25**
3. Institutionschef, dep.chef, amtmand	**19**

[378] jvf. H. Stjernquist, Centraladministrationens embedsmænd 1848-1948, tabel 2b, s.151, in: Centraladministrationen 1848-1948, udgivet af Ministerialforeningen, Kbh.1948. Artiklen baserer sig på en statistisk undersøgelse, som fremstilles som værende meget repræsentativ for centraladministrationen i den forstand at den omfatter alle embedsmænd i de centrale styrelser og departementer, (hvorfor en række store direktorater udelukkes). Undersøgelsen omfatter 644 personer i 1946 herunder de 264 ansatte i Finansministeriet.

[379] Et eksempel på dette er Arbejds- og socialministeriets "repræsentant" i kommissionen, som dels repræsenterer det store ministerium (det tredie største - efter Landbrugsministeriets 84 med sine 76 embedsmænd jvf. Stjernquist op.cit.), men også er formand for Ministerialforeningen, dvs. embedsmændenes organisation. Andre embedsmænd i udvalgsabejdet er ligeledes aktive "tillidsmænd" i denne forening og skrivende i dens blad Samrådet.

Ialt udvalgsmedlemmer	**58**
4. Udvalgssekretærer	**21**
Ialt involverede embedsmænd/poster	**79**

Note: Incl. to dommere i gruppe 1. 4 udvalgssekr. var også udvalgsmedlemmer og altså en del af de 58.

Der er ikke lavet mange undersøgelser over samensætningen af datidens offentlige organer, men Ole P. Kristensen fandt i sin undersøgelse over embedsmændenes placering i de "særlige forvaltningsorganer" også omkring 1/3 chefer, mens han fandt flere "mellemchefer", hvilket nok skyldes, at der her er medregnet adskillige egentlige arbejdsudvalg, hvilket får andelen af sekretærer/fuldmægtige til at stige. (Centraladministrationen og de særlige forvaltningorganer i Danmark efter 1945 in: NAT nr. 1 1979 s. 93 f.) Langt hovedparten af embedsmændene i udvalgene indtog ledende stillinger, og næsten en trediedel var institutionschefer, heller ikke her adskilte FVK sig fra normal-kommissionen. Dette falder godt i tråd med, at man ved arbejdet med perioden fra 1940-50 hyppigt støder på disse embedsmænd i alle mulige udvalg og kommissioner. Der er således tale om "erfarne" kommissionsmedlemmer med betydeligt "ansvar" for tingenes tilstand og sandsynligvis en betydelig uformel indflydelse. Der har ikke været meget spræl i det arbejde, de var i stand til at lave. Bl.a. var de få ude fra kommende "eksperter" alene og i modsætning til embedsmændene. Af kommissionens 95 personer var 75 embedsmænd. Går man igen de enkelte involveredes data igennem i bilag 1 i Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit. vil man se, at denne femsjettedels indflydelse er endnu større.

Igen melder spørgsmålet sig[380]: Hvorfor lod politikerne dette ske, hvorfor blev sammensætningen af Forvaltningskommissionen f.eks. sammenlignet med Arbejdsmarkedskommissionen så kedelig og traditionel, hvorledes blev kommissoriet eller målet for kommissionen til, og hvorfor blev der ikke nogen politisk sag ud af kommissionens tolkning af sit kommissorium? Et andet spørgsmål, der melder sig er: Skete der faktisk en rationalisering og modernisering gennem Forvaltningsnævnets sekretariats undersøgelser og anbefalinger, en modernisering, som folk, der ellers ville have presset på for at udfordre FVK, lod sig stille tilfredse med. Både Bent Christensen og Jørgen Bredsdorff hævder dette.

Under gennemgangen af de eksisterende arkivalier - dvs. de af dem som indtil nu er dukket op - er det muligt at starte på besvarelsen af en del af det første spørgsmål: Hvordan er tilblivelsesprocessen for FVKs nedsættelse, og hvordan sker drejningen - hvis der er en drejning - af det oprindelige mål? Om en samlet vurdering af kommissionens arbejde bliver mulig vil tiden vise. Det andet spørgsmål om en samlet vurdering af Forvaltnings**nævnets** rationaliseringsindsats, hvor der måske foreligger

---

380 Jvf. interview med Erik Ib Schmidt nedenfor. EIS' svar er, at Thorkil Kristensen var uerfaren, og at Kofoed melede sin egen kage. Man skal naturligvis erindre, at Thorkil Kristensen ikke fik tid til at vise, hvad han ville og kunne, da han - og regeringen - gik af 1 år efter FVKs nedsættelse. Forløbet omkring udfærdigelsen af kommissoriet antyder, at EIS' forklaring er for enkel, jvf. nedenfor.

tilstrækkeligt materiale til en undersøgelse, jvf. den foreløbige redegørelse for arkivsituationen nedenfor, er kun et spørgsmål om ressourcer.

III. 2. Forløbet

Som flere gange understreget er arkivsituationen for Forvaltningskommissionen mistrøstig. Kommissionens arkiv er meddelt afleveret fra Finansministeriet men ikke meddelt ankommet til Rigsarkivet. K.H. Kofoed har ikke afleveret noget embedsarkiv, og hans erindringer stopper i 1943. E. Diges erindringer, politisk revy - på langs og på tværs, Kbh. 1964, giver ingen oplysninger om kommissionen (men om en del andet af indirekte interesse). Derimod findes Forvaltningsnævnets sekretariats arkiv og enkelte større og mindre stumper i andre arkiver. Det følgende bygger på gennemgangen af disse arkivtorsoer, samt på en gennemgang af de 115 kasser med sager fra Forvaltningsnævnets sekretariat, hvoraf især de første er interessante. Arkivsituationen belyses ved, at den allerførste kasse (nr.1), som, hvis man skal slutte fra kasse nr. 2 og 3, er interessant, er afleveret til Rigsarkivet men sporløst forsvundet.[381]

Det meste af den følgende historie foregår i Finansministeriets sekretariats- og budgetkontor, som hører under departementet for finansvæsens budget-og statsgældsafdeling. Da dette kontor er sagnomspundet skal der ofres lidt opmærksomhed på det. I Hof- og statskalenderen beskrives arbejdsområdet således:

"Udarbejdelse af forslag til finanslove og tillægsbevillingslove og behandling af de dermed forbundne budget- og bevillingssager. Møntvæsenet. De Finansministeriet vedkommende almindelige sekretariatsforretninger, derunder sager .... angående Finansministeriets organisation...."

I betragtning af Finansministeriet placering som det største ministerium, Kofoeds stilling og arbejdsopgavernes karakter, var dette kontor, hvorigennem alle andre ministerier skulle sende deres økonomisk-politiske andragender, lidt af et magtcentrum i samfundet - indtil det fik en konkurrent i Det økonomiske Sekretariat under Buhls ledelse og udenfor Kofoeds regime. Kofoed skriver i sine erindringer om sin departementscheftid:

"Det var... efterhånden blevet således, at der havde fundet en udvælgelse sted af departementets akademisk uddannede tjenestemænd, således at de dygtigste og til sekretariatets specielle arbejde særlig egnede folk blev

---

[381] De første 5 kasser var spændende - set fra min vinkel -fordi de var rodede. De næste er betydelig mere sagsordnede, dvs. omhandler nævnets rationaliseringsundersøgelser for enkelte institutioner, eller enkelte sager, jvf. nedenfor Arkivalier, Forvaltningsnævnets sekretariat 1946-65, 2157 lbnr.1-115. For en undersøgelse af de enkelte institutioner synes de umiddelbart meget værdifulde p.gr.a. de mange interne notater. Som det fremgår af oversigten, er en række "arkivstumper" fra et oprindeligt samlet arkiv spredt ud over mange arkiver.

Efter et års undersøgelser - og megen hjælp fra arkivar Michael Hertz RA - dukkede pludselig 3 kasser op, som tydeligvis var endnu en torso, og som stammede fra en del af Finansministeriets arkiv, som ikke var registreret i RA.hj..

overflyttede til dette kontor, som altså blev en arbejdsplads for elitefolk... Det blev efterhånden også særligt dygtige folk, som placeredes i sekretariatet, velegnede til at føre forhandlinger om de forskellige budgetspørgsmål."[382]

III. 2. 1 Omgivelsernes pres eller indre reformbehov

I december 1945 udarbejdede fuldmægtig i Finansministeriets budget- og statsgældsafdeling, Sekretariats- og budgetkontoret, Niels Thorsen, et såkaldt referat, dvs. et notat eller et oplæg til videre drøftelse af en sag, som blev afleveret d.20.december. Referatet blev allerede kommenteret d. 8.1 af ekspeditionssekretær Alice Brun og d.17.1 af kontorchef Lorentz F. Grünfeld og den 29. januar af (sandsynligvis, underskriften er svær at tyde) af afdelingschef (for budgetafdelingen) H.C.Andersen. Den 5. april 1946 kommenterer departementschef Kofoed referatet.[383]

Overskriften lyder "Angående rationalisering af administrationens organisering og arbejdsmetoder". Det fremgår ikke, på hvis opfordring referatet evt. er skrevet, men det indledes med en konstatering af, at direktør i a/s Nordisk Rationalisering J. Vang-Lauridsen "på foranledning af daværende finansminister H.C. Hansen" har foretaget en rejse i Sverige og Finland og der foretaget en "kort orienterende undersøgelse" og indhentet "en del officielt materiale" om disse landes "indsats på stats-rationaliseringens område".[384] Efter en kort gennemgang af forholdene i de to lande -

---

[382] K.H.Kofoeds Erindringer, udgivet ved Hans Krischhoff, Århus 1979, s. 283 f.
Departementschef Dige skriver i sine erindringer: "Mit hovedfelt i de næste 30 år (fra 1932 NB) blev budgetkontrollen, dvs. den kritiske forberedelse af finanslove og tillægsbevillingslove og den kritiske vurdering af de utallige finansielle bevillingsforslag, der året rundt forelægges Finansministeriet fra alle andre ministerier og styrelser og alle statshusholdningens områder, inden de får lov til at passere videre til Finansudvalget i Folketinget." politisk revy Kbh. 1964 s.15. De højere embedsmænd, som vi vil støde på Dige, Grünfeld, H.C.Andersen og Bodil Andersen var alle ansat i sekretariatet i 1940. Dige beskriver, hvordan han af Kofoed personligt blev hentet til sekretariatet (ibid). Det vides ikke, hvordan Alice Brun og Niels Thorsen er blevet "headhuntet" - det skete 1945-46., muligvis af Thorkil Kristensen, som brugte Alice Brun som ministersekretær i stedet for Bodil Andersen, som havde været både Buhls og Kofoeds sekretær. Erik Ib Schmidt fortæller i interviewet nedenfor, at han blev hentet af Thorkil Kristensen til sekretariatet. Jvf. iøvrigt Jørgen Bredsdorffs vurdering af sekretariatet i interviewet nedenfor.

[383] Referatet er fundet i Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988, Pakke mærket: Vedr. udvalg og kommissioner, sagsomslag mærket: Referater. Journ, 5050-70. 1948-67. lbnr.10. Referatet er på ialt 10 maskinskrevne sider.

[384] Interview i Nationaltidendes artikelserie 9.8. 46 . Jeg har endnu ikke fundet Vang-Lauridsens rapport. Det fremgår af referatet, at rapporten har været i Finansministeriet, at rejsen fandt sted 4.-15.september 1945, og af et brev dateret 3.okt. 1945 fra Vang-Lauridsen stilet til Hr. Folketingsmand H.C.Hansen fremgår det, at der har været flere kontakter mellem ingeniøren og H.C.Hansen: "Idet jeg henviser til vore tidligere samtaler om rationalisering, tillader jeg mig herved at indbyde Dem til et frokostmøde ... hvor ... Gösta Ekelöf fra Stockholm vil tale om emnet: "Arbejdsledelse i moderne demokrati". Af programmet fremgår at Ekelöf er leder af Arbejdsledareinstitutet under Sveriges Industriforbund. (Brevet er fundet i ABA, H.C.Hansens arkiv, arkivnummer 37 kasse 13 (under bogstavet N - Nordisk Rationalisering). Det er sandsynligvis de samme tanker, der kommer til udtryk i Ekelöfs artikel "Det moderne demokratis problemer på

herunder en henvisning til en indberetning fra gesandtskabet i Helsingfors, som Vang-Lauridsen vel næppe kan have viderebragt, skriver Thorsen om ingeniørens forslag om, at rationaliseringsselskabet skulle foretage "to-tre rationaliseringsforsøg indenfor administrationen":

"Det er muligt, at dette er den rette fremgangsmåde, men det er dog et spørgsmål, om man ikke hellere burde udsætte en sådan undersøgelse lidt. - Den skulle iværksættes for at påvise behovet for rationalisering, men mon man ikke kan godtgøre dette uden en sådan undersøgelse, og mon ikke dette behov er af langt videre udstrækning end tilsyneladende forudsat af hr. Vang-Lauridsen, ja måske så stort og mangeartet, at en sådan undersøgelse kun kan dække en ringe del af helheden. Problemet er næppe løst ved i-værksættelse af en rationalisering i lighed med den, der for tiden foretages på forskellige kontorer, hos f.eks. forsikringsselskaber, - med andre ord - det er ikke noget specifikt kontorteknisk problem."(s.2)

Det fremgår indirekte, at det næppe er den norske R-komites nedsættelse (20.11.45) eller den politiske diskussion i Norge om dette, der har ført til, at ministeriet har beordret et referat lavet. Heller ikke den næste referent, Alice Brun nævner norske forhold, mens de nævnes af Grünfeld, som et supplement til de svenske og finske forhold. Desuden er referatet næsten helt renset for henvisninger til den debat, som foregik udenfor administrationen. De eneste henvisninger er til en "kendt historie" om en landmand, der ved salg af et lille stykke jord fik besøg af 3-4 kommissioner, og til "det stående stridsspørgsmål: Centralisation contra decentralisation".

Men det betyder ikke, at referenten i sit oplæg går uden om de store forvaltnings-politiske spørgsmål - blot at de i hans oplæg har en administrationsintern rationale. Efter at have afvist at lade en udefra kommende rationaliseringsekspert tage fat skriver han:

"Man kunne da begynde med at spørge, om ikke administrationens arbejde -bortset fra de rent øjeblikkelige vanskeligheder, forårsaget af de såkaldte "unormale" tider - i det store og hele går så godt såvel indadtil som udadtil, at der ikke er grund til at forsøge på dyberegående reformer - højst med nogle mere periferiske ændringer. Dette er efter referentens opfattelse ikke tilfældet".(s.4)

Niels Thorsen nævner nu en række problemstillinger eller eksempler, som fører frem til konklusionen. 1. De "unormale" tider gør det vanskeligt at finde "det rette forum for en sags behandling". Disse særlige forhold har understreget nødvendigheden af en

---

arbejdspladsen" trykt i Berlingske aftenavis 11. februar 1946 og genoptrykt i Kaj Bundvad (red.) Rationaliseringen i dagens debat, Kbh. 1946, udgivet af AOF.

Vang-Lauridsens rapport er tilsyneladende først blevet færdig efter valget 30. okt. og derfor blevet afleveret til den nye finansminister i løbet af november eller december. Måske er det denne rapport, som sætter skub i Finansministeriets rationaliseringsovervejelser. Erik Ib Schmidt kendte ikke rapporten, og departementschef Kofoed refererer ikke til den i sin gennemgang af forhistorien for sit eget oplæg, jvf. nedenfor.

"simplificering" af administrationen. 2. Sagsbehandlingen foregår for ofte for langsomt. Dobbeltadministration, forkert anvendelse af kvalificeret personale og mangel andre steder på det samme personale nævnes som årsager. 3. Pladsforholdene er "fortvivlede", men der kan måske rådes bod på dette ved rationalisering, store skrivestuer, udflytning af kontorer, "hvis tilstedeværelse i ministerialbygningen ikke er strengt påkrævet", fælles journal osv. 4. I denne forbindelse dukker problemet med den "modstand, som uvægerligt vil opstå mod sådanne reformforsøg" op, og referenten tager fat på problemet med en noget utraditionel tilgang. "Det kan ikke på forhånd ventes, at bebudelse af rationalisering vil blive hilst med begejstring af chefer og personale". Efter en argumentation for, at dette er en rationel adfærd, fordi ordet rationalisering sættes i forbindelse med "slavemetoder", "udsugning", "udbytning osv", kommer så løsningen: "Det er derfor af stor vigtighed, at der foretages den fornødne belæring om, hvad rationalisering egentlig er og også i virkeligheden bør være".

Selve konklusionen på referatet er værd at citere i sin helhed, men det skal huskes, at det stadig er usikkert, om der er tale om et bestillingsarbejde eller, om der er tale om den første interne embedsmandsformulering af tanker i tiden:

> "Såfremt det skønnes formålstjenligt nærmere at undersøge spørgsmålet om rationalisering af forvaltningen, hvilket referenten indstiller, synes løsningen af denne sag i første omgang - som i Sverige og Finland - at burde overlades til et sagkyndigt udvalg, i hvilket kendskab til administrationens mangeartede problemer må være repræsenteret. I denne forbindelse henvises til, at det såkaldte Papirudvalg allerede på et mere begrænset område har anvist reformer, nu skulle denne tanke videreføres i langt større omfang. Under et sådant udvalgs arbejdsområde kunne også inddrages spørgsmålet om rationalisering af statsvirksomheder, og måske naturligt det stående stridsspørgsmål: Centralisation contra decentralisation samt den hensigtsmæssige fordeling af ministeriernes sagsområder. Og som bistand for udvalgets tekniske undersøgelser er det muligt, at a/s Dansk rationalisering kan yde en indsats."(s.4 f.)

Med udgangspunkt i en sandsynligvis oprindeligt men ikke længere vedlagt "afhandling" af sekretariatschefen for det svenske Statens Organisationsnämnd, Gösta Dahlberg, understreger ekspeditionssekretær Alice Brun, der også er ministersekretær for Thorkil Kristensen - let kritisk, at det næppe er forandring af de "tekniske forhold", der vil "kunne få størst betydning for statsadministrationen". Igen nævnes lokaleforholdene som "et af de største problemer" og igen ses den tekniske rationalisering som en løsning på lokaleproblemet. Denne referent tilslutter sig afvisningen af private undersøgelser:

> "Med hensyn til rationalisering af arbejdets organisation vil der sikkert ved en grundig undersøgelse og med god vilje fra administrationens side kunne opnås meget betydelige resultater, men emnet er vanskeligere at trænge til bunds i og egner sig næppe for et privat firma." (s.5)

De meget forskelligartede forhold understreges ligesom værdien af simplificering og smidighed fremhæves. Igen er konklusionen værd at citere bredt:

"En sådan rationalisering vil være et meget omfattende arbejde, men er utvivlsomt påkrævet, jvf. den stadige kritik af offentlige kontorers langsomhed og omstændelighed. Det må dog ikke overses, at sagen ikke løses ved en "eengangsforanstaltning", men at interessen stadig må holdes levende, såfremt forsinkende arbejdsmetoder ikke pány skal fremkomme, og den i Finland anvendte metode med afholdelse af kursus for embedsmænd vil sikkert være heldig på et senere stadium af rationaliseringens indførelse.

Såfremt arbejdet skal tages op, bør det sikkert som indstillet forberedes af et udvalg, der indsamler materiale fra de forskellige styrelser og stiller forslag til forenkling. Men det er vigtigt at få styrelsernes ledere interesseret i spørgsmålet, og der bør nok gøres en del "reklame" for sagen.

Forelægges". (dvs. anbefales til videre bearbejdning NB.)(s.5 f.)

Der er stadig tale om et forberedende mindre udvalg, som skal tage fat på andet og mere end kontorrationalisering og indførelse af ny teknik. Et nyt element er tilføjet: Nødvendigheden af permanent rationaliseringsarbejde. Embedsmandsmodstanden tematiseres helt åbent. Bemærkningen om at motivere styrelsernes ledere og om at gøre reklame for sagen er overraskende fremsynet set i forhold til alle andre kommentarer.

Kontorchef Grünfeld indleder sin kommentar med at nævne, at man også beskæftiger sig med rationalisering i Norge "jvf. det besøg, som repræsentanter for **en** norsk administrationskommission for nylig aflagde her i byen".(fremhævelse for igen at vise ukendskabet til R-komiteen NB). Det nævnes, at den hidtil omtalte "almindelige interesse for disse spørgsmål" også:

"...har givet sig udslag på Rigsdagen, hvor **folketingsmand Carsten Raft** fornylig har stillet forslag om en **rationalisering indenfor produktionen og statens virksomheder, specielt Statsbanerne.** Man har også fra tid til anden i pressen og ved foredrag bragt disse emner på bane, jvf. f.eks. vedlagte særtryk af foredrag, holdt af **bankdirektør Kaufmann** ...I dette foredrag stilles der krav om en teknisk **gennemgang** og **ajour føring af statsmaskineriet**.

Det er dog helt forkert, når direktøren her udtaler, at vort administrative apparat har stået i stampe i umindelige tider, og at statsmaskineriet ikke siden Griffenfeldts og Struensees tid har været gennemgået systematisk!"[385]

[385] s. 7. Fremhævelsen er Grünfelds. Bankdirektør Kauffmann er sandsynligvis Ernst Kauffmann, direktør i Handelsbanken. Særtrykket ses ikke vedlagt sagen. Det virker umiddelbart bemærkelsesværdigt malproportioneret at fremhæve hans foredrag fremfor en mere detailleret diskussion af Rafts forslag. Men måske har Handelsbankes direktør haft en særlig nimbus i tidens debat. En fremstilling af Kauffmanns standpunkt ses af et andet foredrag afholdt d.19.2.46, jvf. note 230. Når der kan være grund til at holde lidt fast i Kauffmann skyldes det, at også kommissionsmedlem, stiftsamtmand, Pinholt benytter hans standpunkter, som afsæt for sine principielle overvejelser i hospitalsudvalget, jvf. diskussionen nedenfor kapitel V. 2. 3 og bilag til

Carsten Rafts forslag fremkom under finanslovsdebatten 9.1.46.[386] Raft udbeder sig et initiativ fra regeringen mht. rationalisering af statens administration. Forslaget er tænkt som en besparelsesforanstaltning. Af interesse for denne fremstilling er, at Raft bekræfter en række af de oplysninger, som gives i de interne papirer og viser, at de tilsyneladende er mere alment kendte:

"Jeg ved, at den afgåede finansminister interesserede sig aktivt for spørgsmålet og bl.a. har været med til at autorisere de studier, der er gjort i Sverige og Finland, og læser jeg professorudvalgets betænkning og den jyske presse, kan jeg også se, at den nuværende finansminister er aktivt interesseret. Krigsministeriet er med på tingene og er så småt begyndt at se på sine egne fabrikker. I statsbanerne sker der ikke noget. Det eneste, der skal ske, er i virkeligheden, at man 4 eller 5 steder lader eksperterne gå i gang med at se, hvad muligheder der er, lader dem aflægge rapporter; så vil det hele begynde af sig selv; så kommer der resultater, og så vil man ganske sikkert være klar over, at her er en af de virkelige veje til besparelse, en af de virkelige veje, staten må gå, hvis den for alvor skal økonomisere med sine udgifter."[387]

Finansminister Thorkil Kristensen svarer om eftermiddagen samme dag, Grünfeld skriver referatet (17.1.46). Efter en afvisning af, at staten skal støtte erhvervslivets rationaliseringsarbejde siger han:

"Hvad derimod angår rationaliseringen af statens egne virksomheder, som det ærede medlem også anførte, så er jeg på det rene med, at her tilkommer initiativet staten, og det vil vel i første række sige Finansministeriet, der jo har det finansielle ansvar for hele statsadministrationen. Det er også min opfattelse, at vi på dette område må tage et systematisk arbejde op **i de nærmeste år**. Der har fundet en stærk udvidelse af statsadministrationen sted under krigen, noget er bygget op hurtigt fra tilfælde til tilfælde, og man må naturligvis overveje, om det også altid er rationelt. Jeg tror imidlertid, at man på visse af disse områder skal have en lille smule **tålmodighed**. Det kunne nemlig tænkes, at en del af disse nye administrationer i større eller mindre udstrækning skal afvikles - det er jo den mest effektive form for rationalisering -, så inden man går alt for dybt i disse ting, tror jeg, man skal se at få et overblik over, hvor meget f.eks. af den meget omfattende kontrol, Direktoratet for Vareforsyning har under sig, der kan afvikles. Når man har lidt **større klarhed** derover, kan man gå videre med rationaliseringsbestræbelserne. **Vi er i Finansministeriet i færd med at undersøge de fremgangsmåder, man her i landet og i udlandet er inde på med hensyn til dette rationaliseringsarbejde, og håber med tiden også at kunne anvende dem på den danske stats**

---

kapitel V.

386 Jvf. Rigsdagstidende, 97.ordentlige saml. Folketingets forhandlinger sp.1604 f. og 1829.

387 Op. cit. sp. 1605.

administration."[388]

Det er bemærkelsesværdigt, at ingen af de senere referenter nævner dette ministersvar omend Kofoed tydeligvis læner sig op ad det i sin kommentar til referatet.

I Grünfelds referat følger herefter noget som virker som en fast vending blandt højere embedsmænd: En gennemgang af Sparekommissionen af 1921 og Administrationskommissionen af 1923. De centrale ord er simplifikation, besparelser, forenkling, forøgelse af ekspeditionens hurtighed, færre instanser i sagsbehandling og ny kontorteknik. Igen nævnes papirudvalgets arbejde. Men efter dette forsvar for at der dog er sket noget, hedder det:

"Udviklingen går imidlertid stadig videre, og det kan sikkert ikke bestrides, at der på adskillige områder kan være grund til at gennemføre simplifikationer. I Sverige er man øjensynlig på disse områder kommet længst med kontorrationaliseringen, og det må indrømmes, at der indenfor statens administration er trang til forbedringer."

Så følger igen en fast vending: "En forudsætning må dog være, at der tilvejebringes bedre lokaleforhold..." Der nævnes et eksempel, hvor 9 sekretærer på 1 kontor deler 6 telefoner og samtidig skal forhandle med "publikum". Her "nytter det næppe meget at tale om rationalisering". I margin har Th.K., efter skriften at dømme ministeren, efter en understregning af ordet rationalisering skrevet: "Denne skulle jo bl.a. spare personale og dermed plads". Der er desværre ingen datering og ikke andre kommentarer.

Det nævnes, at spørgsmålet har et videre perspektiv, da der også kan blive tale om at foretage

"driftsøkonomiske undersøgelser af statsvirksomhederne... Hertil kommer endelig spørgsmål som centralisation ctr. decentralisation ikke alene i geografisk, men også i saglig henseende, færre led i statsadministrationen og andre lignende emner..."

Grünfeld mener, at disse forhold kunne føre til nedsættelse af en administrationskommission, men stiller spørgsmålet om "det nuværende tidspunkt er modent hertil", da der er mange andre presserende opgaver, og da afviklingen af en række "krisebetonede institutioner" også bør overvejes i en sådan kommission - underforstået, at tiden ikke er moden til at nedlægge dem. Endelig fremføres det, at man "i spørgsmålet om en rationalisering ikke skal begynde alt for voldsomt, men foreløbig nøjes med at gennemgå et par enkelte styrelser eller virksomheder."

Afslutningsvis hedder det:

"Det er formentligt mest hensigtsmæssigt, at dette arbejde i første omgang henlægges til et forholdsvis lille udvalg bestående af administrationsfolk og

---

[388] Op. cit. sp. 1902. Fremhævelserne er mine NB.

> driftsøkonomer, eventuelt ingeniører. Udvalget kunne så tilrettelægge sit arbejde på grundlag af det materiale, der forefindes i de nævnte ældre kommissionsbetænkninger og de oplysninger, der er modtaget fra Sverige og Finland og som eventuelt kan suppleres yderligere. Senere må man muligvis overveje, om der til gennemførelse af den videre rationalisering må nedsættes et mere permanent administrativt organ, altså svarende til det i Sverige oprettede organisationsnævn".

Der er stadig tale om et lille udvalg, nu bestående af lige dele administrationsfolk og rationaliseringsfolk. Perspektivet er blevet mere snævert, og der er i konklusionen kun tale om rationalisering. Ideen om den permanente proces er fastholdt.

Afdelingschefen, H. C. Andersen starter med konstateringen af, at der ikke er tvivl om hensigtmæssigheden og ønskeligheden af en rationalisering. Han fremholder det svenske organisationsnævn i forhold til det finske forsøg på samtidig at gennemføre en rationalisering af den private sektor. Han understreger nævnets forhandlingsbemyndigelse i forhold til styrelseschefer og dets stærke bemanding. (Han nævner heller ikke den norske R-Komite). Han konkluderer sin korte kommentar således:

" Man har således tydeligvis fra svensk side lagt stærk vægt på at skabe et instrument med betydelig slagkraft, og vi kommer næppe heller udenom herhjemme at sætte en del ind på opgaven, hvis vi skal nå resultater af betydning indenfor en overskuelig fremtid.

Imidlertid må sagen jo først detailbehandles nærmere og jeg er enig med kontorchefen i, at dette bedst sker i et ikke alt for omfangsrigt udvalg, hvis sammensætning vel må drøftes nærmere, men som formentlig bl.a. bør rumme en repræsentant for Nordisk Rationalisering a/s, repræsentanter for et par af de større ministerier ligesom man næppe heller kommer uden om en repræsentation for etaterne. Forelægges."

Der er ikke tale om en reformkommission men om et udvalg, som skal forberede nedsættelsen af et organisations- eller rationaliseringsnævn. Det er en bemærkelsesværdig position Vang-Lauridsens firma har fået. Som det fremgår nedenfor falder den da også Kofoed for brystet. Han skriver:[389]

"Enig i at man ligesom i Sverige skal indskrænke sig til at tage rationaliseringen af statens egne virksomheder op til drøftelse. Endvidere enig i, at dette spørgsmål hænger sammen med det store spørgsmål om decentralisation contra centralisation. Jeg ville tro, at man ret snart skulle nedsætte en ikke alt for talstærk kommission, der ligesom den store Administrationskommission af 1923 fik til.....[390]at gøre indstilling til regeringen, om hvilke foranstaltninger, der i så henseende ville være at træffe. Det er

---

[389] Departementschefens kommentar bringes som optakt til det mere udførlige oplæg til ministeren, som bringes som bilag in toto som et grundlag for samlæsning med det nævnte referat/notat fra Erik Ib Schmidt til samme minister.

[390] Kofoeds kommentar er håndskreven. Her står to små ord, som jeg ikke kan tyde.

> muligt, at det er lidt for tidligt at gå i gang med dette arbejde, bl.a. fordi en del af opgaven står i forbindelse med afviklingen af krigstidens specielle administrationsapparat, og her må man vist se tiden lidt an. Vi må vel bl.a. have udrensningsprocesserne overstået først. Men i den tid, der forløber, inden man systematisk tager en revision af vore administrative forhold op til samlet overvejelse, bør Finansministeriet betragte det som sin opgave at behandle udslag af administrative konstruktioner af fordyrende,...og irrationel karakter med kritik. Der er ved at brede sig megen slendrian i adskillige styrelser. Vanskeligheden ved at skaffe eller beholde personale gør det desværre nødvendigt at se igennem fingrene med .... tendenser. Henvisningen til, at sådan kan man her eller der, svækker lysten hos en korrekt administrationschef til at sanere forholdene på sit område. Lokaleforholdene er en anden vigtig faktor, og den særlige mentalitet, som præger tiden, modvirker sparsommelighed.
>
> Imidlertid er vanskeligheder jo til for at overvinde, og det forekommer mig nødvendigt, at Finansministeriet vågent følger forholdenes udvikling og søger at udøve kritik overfor misbrug og flothedstendenser, som vi observerer. At man dernæst så snart tiden synes moden dertil søger at nedsætte et udvalg, som tager spørgsmålet om en rationalisering af statens administration op til undersøgelse. Om dette så skulle resultere i, at der etableres et fast organ, der virker som et centralsted for kritik og nyordning indenfor statsstyrelsen, vil jo afhænge af udvalgets overvejelser."

Departementschefens kommentar afspejler en - også for hans senere holdning til sagen - karakteristisk usikkerhed. På den ene side tilslutter han sig en reformkommission, som tager det store spørgsmål om decentralisering op. På den anden side mener han med henvisning til Sverige, at der kun skal være tale om rationalisering, som han illustrerer med næsten rørende eksempler. Måske ved han ikke på dette tidspunkt, hvad han vil, men er optaget af de taktiske overvejelser om, hvornår det er bedst at foreslå arbejdet påbegyndt. Han synes ikke særlig optaget af den offentlige debat, og der synes ikke at være noget regeringspres for at få noget igang - der går mere end 2 måneder, inden han skriver sin kommentar. Han undlader at berøre de to sidste referenters forslag om sammensætning af udvalget, ligesom han ikke synes begejstret for forslaget om et permanent kontrolorgan endsige forslaget om en stærk forhandlingsmyndighed - det virker, som om det er hans opfattelse, at den løbende fornyelse allerede er Finansministeriets opgave. Bortset fra bemærkningen om decentraliseringen synes det som om, Kofoed mener, at når alt indenfor overskuelig fremtid falder til ro, lokaleproblemerne er løst og slendrian bragt under kontrol, er almindelig opstramning og kontrol reform nok.

III. 2. 2 Notaterne til Thorkil Kristensen

Men i løbet af de næste 3 måneder sker der noget, som ændrer ved en række af disse forhold. Det er sandsynligvis i løbet af denne periode, finansminister Thorkil Kristensen beder den timelønnede nye medarbejder Erik Ib Schmidt (som han selv har skaffet ind i Finansministeriet) om et oplæg til en evt. forvaltningsreform dateret

juni '46. Dette notat skal ikke behandles yderligere her, først og fremmest fordi dets virkning kun kan spores gennem Kofoeds reaktion, da ethvert spor fra Thorkil Kristensens side er væk. Hvad det er, der har sat ministeren i gang, vides ikke, men departementschefen får nys om sagen og skriver i juli et langt personligt oplæg til Thorkil Kristensen, som redegør for nogle af hans egne bevæggrunde og stiller tingene noget anderledes op end tidligere.[391] Alene i indledningen til notatet refererer Kofoed både til den offentlige debat og til den presserende politiske nødvendighed af en reform. Kofoed optræder her som politikrådgiver for sin minister:

"Spørgsmålet om statsadministrationens forenkling og indførelse af rationelle arbejdsmetoder er jo i den sidste tid draget stærkt frem i forskellige udtalelser i pressen, og det synes nødvendigt, at regeringen snart tager stilling til, om der skal foretages noget på regeringens initiativ i denne sag."

Som nævnt gives en række vigtige kommentarer til Kofoeds notat i noter til teksten, men her skal fremdrages to forhold.1. Baggrunden for notatets tilblivelse og 2. Kofoeds holdning til rationaliseringsbevægelsen.

1. Skal man pege på nogen enkeltårsag til, at Kofoed går i gang med at stable en kommission på benene, er det tilsyneladende de selvrådige henvendelser fra offentlige myndigheder til rationaliseringsfirmaet, der plager ham mest. Om det er, fordi magten løber ham af hænde, og/eller fordi den bureaukratiske enhedsorganisation trues af centrifugale kræfter, som til overflod er mixet godt op med private firmaer, er uvist. Det kan også være, at han mener, at scientific management ikke er i stand til at skelne principielt vigtige sager fra routinesager, og at ensartetheden i produktion af varer ikke kan ligestilles med ensartet behandling af individer med forskellige sager, som først efter den bureaukratiske behandling viser sig at være ens og kræve ens behandling.

Erik Ib Schmidts notat var som nævnt dateret juni 46, men det er usikkert om det er en samtidig datering. Det kan have været den umiddelbare årsag til affattelsen af Kofoeds notat. Kofoeds notat er dateret torsdag 11.juli, og den foregående fredag vedtog Folketinget den eengangsskat, som Thorkil Kristensen havde lagt meget arbejde bag. Måske har Kofoed afventet dette tidspunkt. I forbindelse med gætterierne skal nævnes et kuriosum: Kofoed nævner selv indledningsvis artiklen i Finanstidende "Nok en kommission udbedes" fra 10.juli. Det kunne være tilføjet ved renskriften, som en aktuel kommentar, men langt inde i artiklen tager han igen fat på Finanstidendes artikel, eksemplet med de 5 sekretærer og een telefon. Hvis Kofoeds notat er skrevet på 1 dag kan det forklare det tynde indhold og den uforholdsmæssigt store andel af referater og historisk snik-snak. I givet fald er redaktør Thalbitzer fra Finanstidende nok den umiddelbare anledning til notatet.

2. Kofoed gennemgår forskellige indlæg fra dagspressen og fremhæver at der foreligger forskellige publikationer fra

---

[391] Rigsarkivet, Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988, pakke mærket : Vedr. udvalg og kommissioner, sagsomslag : referater. Journ. 5050-70, 1948-67. lbnr.10

> "... specielt interesserede foretagenders og personers side. Navnlig er Hr. ingeniør Vang-Lauridsen, der repræsenterer aktieselskabet Nordisk rationalisering, meget energisk i sin propaganda for at fremme rationaliseringsarbejdet indenfor staten. Jeg vedlægger et foredrag, som Ingeniør Vang-Lauridsen har holdt i Ålborg Rotary klub den 15. maj d.å. Endvidere vedlægger jeg en pjece, som er udgivet af driftsingeniør Mogens Jacobsen, betitlet: Rationalisering i industrien. Han repræsenterer et ingeniørfirma for arbejdsøkonomi, der har filialer i Stockholm og Helsingfors. I denne pjece er det dog navnlig industriens forhold, der tages sigte på, mens han kun periferisk berører statsadministrationen.[392]

Det er muligt, at hele rationaliseringsdiskussionens nye klæder, det rationelle, videnskabelige look ved scientific management, er kommet bag på den gamle departementschef. De kommentarer hans embedsmænd indtil dette tidspunkt i juli 1946 er kommet med til ham, har ikke hjulpet ham af med undervurderingen af den nye bevægelses kraft.[393] Det nævnte foredrag af Vang-Lauridsen, der vel at mærke er kendt for Kofoed fra Thorsens referat, hos Rotary i Ålborg ses ikke i Rigsarkivet. Men da han har haft politiske kontakter med den tidligere finansminister kan det være vigtigt at belyse hans standpunkter på dette tidspunkt. I december 1946 bringer Samrådet en artikel af ham: Nogle betragtninger vedrørende rationaliseringen af den

---

[392] Driftsingeniør Mogens Jacobsen var indehaver af rationaliseringsfirmaet Mogens Jacobsen & Co., som også udgav tidsskriftet Arbejdsøkonomi, hvis første nummer kom i 1943. I nr. 1 3. årg. meddeles, at firmaet er omdannet til et aktieselskab Nordisk Rationalisering a/s, med bl.a. den tidligere medindehaver J. Vang-Lauridsen som bestyrelsesmedlem. Mogens Jacobsen udtrådte af selskabet, men der ses ingen ændring i rationaliseringsopfattelsen. Et andet ledende medlem af firmaet, Steffen Holmblad, skrev en artikel, Industriens rationalisering, i AOFs bog, Rationaliseringen i dagens debat op. cit.

De senere meget omtalte svenske rationaliseringseksperter inden for den offentlige sektor, Sällfors og Dahlberg nævnes i bladet, kurset for statslige tjenestemænd (jvf. nedenfor) omtales forsigtigt (nr. 1. 4.årg..Dette nummer lå i Statsmin. arkiv 274/48 nr. 11), ligesom rationaliseringsforehavender indenfor stat og kommune omtales. Men hovedemnet er stadig industrien og udviklingen af scientific management; virksomheden betragter sig som en del af "**den skandinaviske rationaliseringsbevægelse**", som det hedder i en nekrolog over en af selskabets ledere, 6. årg. nr.1 (1949).

[393] I Statsministeriets arkiv jrnr. 275/48 (nr.8 i oversigten) findes et brev af 15.3.46 fra Industrirådet, hvor rådet som initiativtager til nedsættelsen af en dansk "Centralkomite, der som et repræsentativt organ for de i rationaliseringsarbejdet interesserede kredse indenfor dansk samfundsliv kan blive tilsluttet den tilsvarende internationale organisation "International Committee of scientific management"" har arrangeret et møde mellem interesserede organisationer (7.3.46). Der var på mødet enighed om det "ønskelige i, at også staten, der på mange felter måtte skønnes at være interesseret i rationaliseringsarbejdet, også blev repræsenteret i komiteen". Industrirådet forespørger, da man er uklar på, hvilket ministerium man skal forespørge, Statsministeriet. Andreas Møller har til statsministeren skrevet: "Vilde ministeren ikke nævne den sag på et ministermøde. Det forekommer mig, at det naturligt måtte være en repræsentant for Handelsministeriet, der indtrådte i dette udvalg". (16.3.46) Den 26.3 meddeler Statsministeriet tilbage, at Handelsministeriet har udpeget kontorchef Sveinbjørnsson til udvalget. Det kan virke underligt, at Kofoed ikke nævner dette initiativ; måske har han ikke kendt det, hvorefter det kan virke underligt, at Andreas Møller ikke mener, at Finansministeriet skal orienteres eller høres.

offentlige administration.[394] Jeg går således ud fra, at når statstjenestemændenes organisation nogle måneder efter Kofoeds skrivetidspunkt beder en rationaliseringsekspert udtale sig, er det fordi han har markante og kendte standpunkter på rationalisering af den offentlige administration. I denne artikel skelnes mellem strukturrationalisering, som ikke blot følger "rationaliserings- og fornuftsmæssige synspunkter", men også "politiske og samfundsmæssige" på den ene side og "en ganske normal administrativ og teknisk rationalisering" på den anden. Vang-Lauridsen griber fat om nælden og siger:

"Det bliver ... ofte fra embedsmændenes side ført i marken, at spørgsmålet om rationalisering af statens administrationsapparat ikke kan sammenlignes med tilsvarende foranstaltninger på det private erhvervs område. Man hævder, at arbejdet er så specielt, at det kun kan rationaliseres af embedsmændene selv. Hvad strukturrationaliseringen angår, så er dette ... utvivlsomt rigtigt, men hvad rationaliseringen af selve arbejdet angår, da er dette synspunkt ganske fejlagtigt."[395]

Det er også en mulighed, at Vang-Lauridsens prominente placering i spillet er blevet bestyrket af, at Erik Ib Schmidt nævner ham i slutningen af sit notat som en person, man kunne drage stor nytte af i forhold til de kontortekniske forhold, EIS lagde stor vægt på. Om dette emne siger Vang-Lauridsen i artikelserien i Nationaltidende (9. aug. 1946):

... "Har De tænkt over, hvorledes en rationalisering af kontorarbejdet inden for staten kunne tilrettelægges?

Ja det har jeg, svarer Ingeniøren. Allerede sidste sommer rettede jeg en henvendelse til Finansministeriet, og ved dettes mellemkomst - daværende finansminister H.C. Hansen viste sig stærkt interesseret i tanken - fik jeg adgang til i Stockholm at sætte mig ind i de erfaringer, som den svenske stats Organisationsnævn under ledelse af Professor O. Tarras Sällfors, har indhøstet. Min rapport blev afgivet til finansminister Thorkil Kristensen, hvis interesse ikke er mindre, og så vidt jeg ved, er det hensigten, at der i Danmark skal gøres et forsøg delvis efter de svenske retningslinier."

Gennem hele notatet dukker Kofoeds animositet mod rationaliseringsfolkene op, og dette samt departementschef Andreas Møllers manglende interesse for sagen antyder, at rationaliseringsinteressen udelukkende blev opfattet som en industrisag[396]

---

394 Samrådet nr. 12, december 1946.

395 Op. cit. s. 96.

396 Jvf. yderligere kommentarerne til Kofoeds notat nedenfor. I Hans de Geers store undersøgelse, Rationaliseringsrörelsen i Sverige, Stckh. 1978, som omhandler denne i Sverige meget udbredte bevægelses konsolidering i trediverne, nævnes **ikke** eet sted, at man diskuterede anvendelse af rationaliseringsteknikker på den offentlige sektor. Tværtimod nævnes det eksplicit som en fremtidig forskningsopgave at se på, hvordan "spredningsforløbet" af de nye tanker ramte den offentlige sektor. (s.357) Måske starter den statslige rationalseringsovervejelse i Sverige først presset af krigstidens reguleringer, jvf. nedenfor.

Rationaliseringsspørgsmålet tager den helt særlige form i starten af reformprocessen, at der et tale om noget, som trænger sig på ude fra, noget som overraskende viser sig at være mere indflydelsesrigt end oprindeligt antaget. Senere skriver Kofoed:

"Som bekendt har professor Sällfors fornylig været her i byen og holdt et foredrag på Polyteknisk læreanstalt, arrangeret af Dansk Ingeniørforening. Under professorens besøg har direktør Lindgren fra Vareforsyningsdirektoratet overfor ham nævnt muligheden af, at der afholdtes et rationaliserings-kursus med en anerkendt svensk organisationsmand som leder. I et brev fra hr. Sällfors til departementschef Dige meddeler han, at der kan være tale om 3 dages forelæsninger af kanselichef G. Dalberg fra Organiationsnævnet i Stockholm, kombineret med studiebesøg med hensyn til kontormaskiner og kontorudstyr. Hvorvidt dette kursus kommer i gang, er mig ikke på nuværende tidspunkt bekendt.[397] I denne forbindelse skal jeg endvidere nævne, at Hr. Ingeniør Vang-Lauridsen i en skrivelse af 13. f.m har meddelt Finansministeriet, at der fra forskellige steder indenfor statens administration var rettet henvendelse til hans firma vedrørende rationaliseringsspørgsmål, og at firmaet foreløbig havde foretaget en undersøgelse af Hærens materielintendantur.[398] Resultatet af denne undersøgelse foreligger i vedlagte gennemslag af firmaets indberetning. De statsstyrelser, som yderligere skulle have henvendt sig til firmaet var følgende: Krigsministeriet, 3.kontor angående hærens bygningstjeneste, Krigsministeriet, 4. kontor angående undersøgelse af en typisk regimentsorganisation, Statens planteavls laboratorium angående teknisk og administrativ tilrettelæggelse, Sjællands stiftsamt angående kontorforhold, Rigspolitiet angående administrative ordninger, Direktoratet for vareforsyning."

Den 'magtfulde' departementschef i Finansministeriet er ved at føle sig overhalet inden om af rationalseringsspøgelset. I artikelserien i Nationaltidende i begyndelsen af august fortæller en embedsmand, Kaj Lyngbo, at Dahlbergs kursus skal løbe af stablen i førte halvdel af september (11.8.46), og i brev af 19.8.46 rykker Vang-Lauridsen Finansministeriet for tilmeldinger.[399] Endelig fremgår det af en rapport fra en række ministerielle embedsmænd, at et kursus blev afholdt 16.-28. september.[400] Det synes som om kontakten til det statslige svenske rationaliseringsorgan i praksis

---

[397] Det nævnte foredrag af Sällfors - som er det stadigt tilbagevendende store dyr i disse års åbenbaring - er måske foredraget for Selskabet for industriel udvikling afholdt d. 22.5.46, Statens organisationsnämnd och dess arbetsuppgifter in: Ingeniören nr. 39, 28.9.1946 s. A. 393-402. Yderligere uddybning af Sällfors' rationaliseringsforestillinger mhp. den offentlige sektor kan ses i Organisationsundersökningar innom den svenska statsförvaltningen in: NAT 1948 s.3-27, Et foredrag holdt for administrative chefer, Forvaltningsnævnet og FVK. Det vil føre for langt på dette tidspunkt af undersøgelsen at gå ind i en nærmere analyse af udviklingen i de rationaliseringsforestillinger, som lå bag disse og andre bidrag i efterkrigsårene.

[398] Måske er der tale om det brev som fremgår af Finansministeriets sekretariats alm. journal 1946 jrnr. 5065 dateret 13.6. Brevet findes desværre ikke i arkivet. Heller ikke den nævnte undersøgelse "i gennemslag" ses.

[399] Finansministeriets sekretariats alm. journal S-sager 5065/46

[400] Ibid.

formidles over Vang-Lauridsens firma, omend Vareforsyningsdirektoratet også har været aktivt i sagen. Sikkert er, at Finansministeriet ikke var involveret.

I Statsministeriets arkiv findes Kompendium af forelæsninger på kursus i administrativ rationalisering, udg. af Arbejdsøkonomisk Institut v/ Nordisk Rationalisering.[401] I kompendiet, som er på mere end 130 sider, ses dels en indledning af Vang-Lauridsen og dels en række indlæg af overvejende personale- eller socialpsykologisk art bl.a. ved K.O.Christiansen og Poul Bahnsen.[402] I Bahnsens forelæsning gennemgås bl.a. med megen og tidskarakteristisk entusiasme som et aktuelt eksempel på arbejdspsykologiens seneste landvindinger de berømte Hawthorne-eksperimenter. Endelig optrykkes også kanselichef Dahlbergs foredrag, Om några principper för rationalisering av kontorarbetet.[403] Heraf fremgår det bl.a., at vejen til den offentlige sektor i Sverige er gået via kontorrationaliseringsarbejdet i den private sektor, hvis resultater så er blevet overført, da besparelser og rationeringer satte ind med krigen.

Det ville være vanskeligt at hævde, at det var de store forvaltningspolitiske visioner, der prægede Kofoeds referat. Der er snarere tale om en forsvarskamp. Presset udefra og ikke indefra nødvendiggør en reaktion. Men det er et yderst selektivt billede af verden derude, som præsenteres. Eksempelvis nævnes det ikke i den indledende gennemgang af offentlighedens pres, at Finanstidendes redaktør under overskriften "Dyrt og Dårligt" leverer en sønderlemmende kritik af formiddagsstillingerne (29.5.46), ligesom det heller ikke nævnes, at en række tjenestemænd i løbet af sommeren i Information havde beskrevet problemerne i statsadministrationen. Dette sidste kan have politiske årsager - det var modstandsfolk - men det forekommer ejendommeligt eftersom een af dem, Viggo Kampmann, lige var blevet ansat som økonomisk-statistisk konsulent af finansministeren. Kofoed kommenterer heller ikke de bilag, han selv har udvalgt, f.eks. de reformeksempler, artiklen fra Nationaltidende tager op, ligesom han ikke fremdrager overvejelserne i det referat af Thorsen fra januar, som han selv nævner.
Hvad Kofoed lægger vægten på, er presset fra rationaliseringsfirmaerne, især Vang-Lauridsens, som først omtales som en del af beskrivelsen af verden udenfor og derefter dukker op igen som del af det afgørende argument for at gøre noget: Andre er i gang med at foretage sig ting, som er udenfor Finansministeriets kontrol.

Kofoed fortaber sig hele tiden i detailler, f.eks. når han omhyggeligt nævner de

---

[401] Af en ledsageskrivelse 2.4.47 til eksp.sekr. F.V.Grage, Statsministeriet fremgår, at der er tale om manuskripterne fra forelæsningerne fra kurset i efteråret 1946, hvor Grage deltog. (Statsmin. arkiv. jrnr. 275/48 nr.12 og 13 i oversigten).

[402] Sidstnævnte var en af tidens kendte social-og arbejdspsykologer og udgav bl.a. Mennesket og rationaliseringen, Grundrids ved folkelig universitetsundervisning nr. 471, Kbh. 1948 og Arbejdspsykologi, Kbh.1950.

[403] Begge de nævnte svenske rationaliseringsfolk har lang erfaring ikke blot med rationaliseringsundersøgelser men især med Undersøgelser af offentlige myndigheder. I en stencileret tilsyneladende intern publikation på omkring 100 sider (Eftertryk kun tilladt med forfatterens tilladelse), Kort handledning i rationaliseringsundersökningar beträffande kontorsarbete, udgivet i februar 1945 af kanslichef Gösta Dahlberg, skriver han om erfaringer fra organisationsundersøgelser i "olika statsliga verk" siden 1941, først i Besparelseskommissionen og dernæst i Statens Organisationsnævn.

institutioner, som har bedt om assistance hos Vang-Lauridsen, eller når han skal gennemgå de tidligere administrationskommissioner. Men detailleringsgraden giver ham samtidig mulighed for at indflette informationer uden at kritisere eller lægge afstand til det oplyste, f.eks. når han anfører, at der også findes et andet rationaliseringsfirma, eller når han nævner sin egen rolle som formand for sparekommissionerne.

Kofoed nævner Erik Ib Schmidts referat, og det er i den forbindelse rimeligt, at lægge mærke til det fælles præg de to referater har. Begge bygger i høj grad på personlige oplevelser og er fyldt med personlige sym- og antipatier. Begge er overraskende fri for nogle af de synspunkter, som var blandt kritiske tjenestemænd, og som ikke blot var fremme i 1945, men som stadig var gangbare i Nationaltidendes store artikelserie i august måned 1946, og som blev diskuteret i Samrådet. Begge embedsmænd er ligesom deres referatskrivende kolleger i magtens centrum, sekretariatet, også fri for principielle forvaltningspolitiske standpunkter (eller som Meyer ville have sagt: Almindelige forvaltningsprincipper) i en grad, som vækker til eftertanke. Er grundforestillingen om den ene mulige organisation eller visheden om umuligheden af en ændring af den eksisterende så usvækket af tidens kritik, at det ikke falder nogen ind at eksplicitere de eksisterende "almindelige forvaltningsprincipper" eller en "helhedsopfattelse af statsadministrationens rette organisation."?[404] Dette også være sagt for at åbne muligheden for, at Kofoeds form blot er en særlig stil, referater på dette tidspunkt blev skrevet i, dvs. at de manglende overvejelser for samtiden ikke synes at mangle - man starter som bekendt ikke enhver undersøgelse af geografiske emner med at sige at jorden er rund.

Forskellen mellem de to er naturligvis samtidig stor. Det mest bemærkelsesværdige er, at Finansministeriets chef ikke tager koordineringen af den økonomiske politik op, som nævnes som et hovedproblem af EIS - omend han mærkværdigvis ikke behandler den detailleret. Kofoed kan naturligvis være uenig, men han må have vidst, at hans finansminister også anså dette problem for vigtigt.[405]

Kofoeds fremhævelse af sit eget departement som velorganiseret er sandsynligvis en indirekte polemik mod Schmidts fremhævelse af Finansministeriet som et godt udgangspunkt for rationalisering men fører bemærkelsesværdigt nok heller ingen steder hen, eftersom hans tilbagevisning ikke generaliseres til et forslag om, at samme principper, kontrol med arbejdstempo og -kvalitet osv., sættes som standarder for andre områder. Det samme gælder, når Kofoed under pkt. 5 i forslaget til kommissorium igen falder for fristelsen til en indirekte polemik mod EIS' kritik af hans departement.

Fremhævelsen af lokaleproblemet i Thorsens referat og i Kofoeds notat kan fremtræde som malproportioneret, men er et tidstypisk træk i den offentlige debat. Det virker som et af de områder, hvor der er konsensus, hvorfor det altid kan

---

404 "Almindelige forvaltningsprincipper" og "helhedsopfattelse..." er taget fra Poul Meyers nekrolog over Kofoed, hvor det fremhæves som hans mangler, Ved Kofoeds død, Den mest indflydelsesrige embedsmand siden enevælden. Information 15.5.51. Nekrologen rummer mange af de vurderinger, som siden er blevet de herskende om Kofoed.

405 I interviewet i Nationaltidende d.19.august fremhæver Thorkil Kristensen da også dette.

fremhæves i en opsummering. Generelt virker det, som om Kofoed trækker i land i forhold til januar-marts referatet; som om han i modsætning til i foråret ved, at kommissionen kommer, hvorfor det gælder om at afgrænse dens kompetence og mindske dens betydning på forhånd?

Dette bliver endnu tydeligere ved den følgende gennemgang af tilblivelsesforløbet for kommissionens kommissorium. Kofoed gør et sidste forsøg på at få den nye reform ind i vante baner, når han konkluderer, at han godt kan se, at der er sket meget

"som gør det meget ønskeligt, at foretage en lignende hovedgennemgang af vore forhold, som den der fandt sted efter forrige krig. Hvor meget man så er i stand til at realisere og hvornår dette kan gøres, er et andet spørgsmål, men at undersøge mulighederne for forenkling, decentralisering og rationalisering synes rimelig og naturlig".

Det er ikke med den største entusiasme landets ledende embedsmand kaster sig ind i kampen for fornyelse - til diskussion står hvorfor.

Kofoed skitserer en række opgaver, som her opdeles lidt anderledes end han selv gør for at kunne sammenligne dem med det endelige kommissorium.

1. centralisation kontra decentralisation
2. forholdet mellem departement og direktorat
3. sagsfordelingen mellem administrationsområder
4. arbejdsforhold, uddannelse af personale
5. formiddagsstillingerne
6. afvikling af krigstidens nævn m.v.
7. forenkling af forretningsgangen
8. rationalisering
9. oprettelsen af permanent organ.

Det endelige kommissorium ser opstillet på samme måde således ud:

0. forenkling af statsforvaltningen[406]
1. centralisation kontra decentralisation
2. forholdet mellem departement og direktorat
3. sagsfordelingen mellem administrationsområder
4. **offentlighed i forvaltningen**
5. **forholdet til lovgivningsmagten**
6. uddannelse af personale, arbejdsforhold
7. formiddagsstillingerne
8. afvikling af krigsperiodens nævn mv.
9. rationalisering

---

[406] Da kommissionens kommissorium generelt er at foretage en "samlet undersøgelse af mulighederne for at forenkle statens forvaltning" (Betænkning I, 3 f.), er punktet for sammenligningens skyld her sat ind som pkt.0, selvom det ikke optræder under de punkter, der nævnes som "i særlig grad kommissionens opgave at undersøge og overveje".

10.**opgaverne for kontrollen med forvaltningen**

To punkter fra Kofoeds liste, er ikke med i kommissoriet. Det første punkt er "forenkling af forretningsgangen", dvs. administrativ høring, referatskrivning, antallet af beslutningsinstanser, "spørgsmål af principiel karakter, fortolkning af lovbestemmelser, problemer, der har relation til regeringens politiske indstilling etc, må behandles anderledes og passere flere instanser end ekspeditioner af henstandsspørgsmål o.l." (pkt. 5). Man kan hævde, at disse spørgsmål indgik i pkt. 0, dvs. som implicit led i hele kommissionens arbejde. Disse spørgsmål henlægges i al fald ikke til et udvalg under kommissionen, men tages op flere steder bl.a. af Forvaltningsnævnet i indstillingen til kommissionen "angående administrativ høringspraksis".(IV, 245).

Det andet punkt er spørgsmålet om oprettelsen af det permanente organ. Ser man på de senere politiske slagsmål om de midlertidige bevillinger til Forvaltningsnævnets sekretariat og politikernes uvilje mod endnu et permanent statsorgan, er forklaringen på denne udeladelse indlysende. Derimod tilføjer kommissoriet tre (de fremhævede) meget centrale forvaltningspolitiske forhold, som har været med i debatten i verden udenfor, men som har været fraværende i både referatet fra januar-marts og i Kofoeds oplæg.

Spørgsmålet om decentralisering, som har været taget op af Finansministeriets folk fra begyndelsen, var i tidens debat næsten synonymt med forvaltningsreformer. Der synes at være en meget lang dansk tradition for dette spørgsmål - som også blev behandlet af Administrationskommissionen - og som det ses ovenfor konstaterer Kofoed, at det er et "folkeønske", ligesom han sætter det frem i titlen på sit referat. Emnets placering i de finansministerielle papirer kan derfor næppe tolkes som et særligt decentraliseringsønske hos folk i Finansministeriet. Omvendt har man her heller ikke haft noget i klemme, da man havde en opfattelse af, at decentralisering var noget der ville ramme andre ministerier, jvf. også interviewet med Thorkil Kristensen i august i Nationaltidende. Det er dog stadig et åbent spørgsmål, hvorfor FVK ikke blev kaldt en decentraliserings- men en forenklingskommission.

III. 2. 3. Politikerne tager over

I befrielsessommeren har finansminister H.C.Hansen tilsyneladende foreslået en rationaliseringsekspert at undersøge administrationsrationaliseringen i de øvrige nordiske lande og melde tilbage til Finansministeriet[407]. Vang-Lauridsen besøgte Sverige og Finland i første halvdel af september 1945. Det vides ikke, hvad H.C. Hansens bagtanker var eller, hvad anledningen til hans kontakt var, og Kofoed har tilsyneladende ikke vidst noget om sagen, selvom rapporten angiveligt blev afleveret til Thorkil Kristensen. Muligvis er den anledningen til Niels Thorsens referat fra december 1945. Det forekommer umiddelbart bemærkelsesværdigt, at en socialdemokratisk minister tager dette initiativ på dette tidspunkt, med mindre der er tale

[407] Vang-Lauridsen siger selv, at han tog initiativet og derefter fik tilslutning jvf. ovenfor interview i Nationaltidende.

om et modtræk til eller en undersøgelse foranlediget af f.eks. "uroen på bagsmækken" som følge af Frit Danmarks Tjenestemandsgruppe.[408]

Det "industrielle" syn på rationalisering bliver efterhånden dominerende for Finansministeriets embedsmænd, dels fordi det muligvis er selve oplægget og dels fordi Vang-Lauridsen fastholder presset med stort initiativ. Jeg har tidligere beskrevet, hvorledes "omgivelserne" i stadig højere grad også var præget af denne rationaliseringsoptimisme, og det forekommer rimeligt at hævde, at det beskrevne historiske forløb - samt måske ønsket om at vælge det mindste onde: rationalisering i forhold til reform - gjorde det muligt at overvinde den modstand der ellers måtte være i et traditionelt stort statsligt bureaukrati mod at efterligne industrien. Kongruensen blev i hvert fald opnået på forbløffende kort tid, og den danske statsforvaltning var klar til en rationaliseringsgennemgang efter nordisk/svensk mønster.

Det kom dog til et lille intermezzo, som kort før FVKs nedsættelse lettede presset fra Vang-Lauridsen. En gruppe ledende embedsmænd meldte sig som nævnt til kursus hos Nordisk Rationalisering a/s. Finansministeriet sendte direktør for Det kgl. Assistenshus Thueslev, og han kvitterede med en rapport til ministeriet underskrevet af 14 af de 15 deltagere. Rapporten var meget kritisk, og d.16.10.46 skriver Niels Thorsen referat af sagen. Kurset gav et ringe udbytte, var dårligt tilrettelagt, behandlede perifere emner, var muligvis egnet for embedsmænd af lavere charge, og selskabet har ringe kendskab til offentlig administration. Det var dog interessant at få kendskab til den teknik, der anvendes. Det udtales

> "derhos, at selskabet ikke gennem det afholdte kursus har kunnet bibringe indtrykket af, at dets eksperter f.t. vil være egnede til at deltage i en mere almen rationalisering af den offentlige administration."

Alice Brun skriver, at det har været nyttigt at få konstateret, at "dette private firma" ikke har de "fornødne forudsætninger for at kunne yde bidrag af værdi ved rationalisering af statsadministrationen". Og Grünfeld foreslår dagen efter, at man dæmmer op for den

> "tendens til, at statsinstitutionerne entrerer med a/s Nordisk Rationalisering" ved at udsende en meddelelse om, at der ikke må indgås aftaler af denne art uden forudgående forhandling med Finansministeriet, men dette spørgsmål vil måske blive klaret i forbindelse med nedsættelsen af den påtænkte administrationskommission".

Kofoed gentager 19. okt. i bearbejdningen af referatet Thorsens argumentation med den tilføjelse, at det ikke undrer ham, og han afviser Grünfelds forslag og slår fast, at man ikke på "nuværende tidspunkt (skal) udsende en sådan meddelelse, men afvente, hvad der sker i den administrationskomite, som i den nærmeste fremtid tænkes

---

[408] Om forholdet til Frit Danmark - og Viggo Kampmann - se ovenfor note 325. Det er naturligvis som nævnt også muligt, at H.C.Hansen har kendt Vang-Lauridsen fra andre sammenhænge, jvf. note 384.

nedsat".[409]

Ud over, at man ligefrem kan høre det lettelsens suk, embedsmændene i sekretariatet har udstødt, er det interessant, at de ledende embedsmænd 10 dage før nedsættelsen af Forvaltningskommissionen hverken ved, hvornår den bliver nedsat, eller hvilken form den får. Når Kofoed stadig på dette sene tidspunkt er usikker på dens formelle betegnelse, kunne det antyde, at han er holdt ude fra den endelige beslutning til det sidste. Det er naturligvis også muligt, at den endelige beslutning slet ikke er taget, og Kofoed derfor ikke holdt ude. De meget luftige formuleringer - som ikke lægger op til en større kommission - som Knud Kristensen fremfører i trontalen d.1.10.46, altså skrevet 4 uger før kommissionen nedsættes - kunne støtte dette standpunkt:

"...ministeriet (har) taget skridt til at søge spørgsmålet om en rationalisering, forenkling og decentralisering af statsadministrationen sagkyndigt belyst. Formålet med denne undersøgelse må være at skabe forudsætninger for en mere smidig og effektiv forretningsgang i statens administration og for indførelsen af de hermed forbundne besparelser..."[410]

Men det er ikke blot den formelle side af sagen, som er taget ud af hænderne på Finansministeriets sekretariat. Som det fremgik af sammenstillingen af Kofoeds 7 punkter med det endelige kommissoriums opgaver, gik det heller ikke helt som embedsmændene havde foreslået på den indholdsmæssige side. Der kom noget nyt til: Oplæg til en større forvaltningspolitisk reform.

At ordet reform ikke er en overdrivelse ses af det før omtalte interview med finansministeren i Nationaltidende. Samtalen var afslutningen på en større artikelserie, som havde tematiseret en række af de kendte og mindre kendte problemer i statsforvaltningen gennem interviews med en lang række pænt placerede embedsmænd [411]. Det vides ikke, om det var denne noget pressede situation, eller omvendt en forhåndsaftale med Thorkil Kristensen om at afslutte serien med annonceringen af en større reform, der var grundlaget for hans udtalelser.

Thorkil Kristensen indleder med at sige, at der allerede uofficielt er

"sat visse rationaliseringsundersøgelser i gang; men inden vi går videre er det min

---

409 Rigsarkivet, Finansministeriets sekretariats alm. journal S-sager jrnr.5056/46. I sagsomslaget findes også kursusprogram og navne på indledere samt rapporten fra deltagerne.I statsmin. arkiv. jrnr.275/48 pkt. 12 i oversigten findes som nævnt et kompendium med de forskellige foredrag. Det er ved en gennemlæsning af dette materiale ikke helt gennemskueligt, hvorfor de ledende embedsmænd er så utilfredse, især ikke da det "må erkendes, at det har haft interesse at få kendskab til den rationaliseringsteknik, der anvendes indenfor industrivirksomheder, for så vidt som en del af de her indvundne erfaringer sikkert efter fornøden tilpasning, ligesom det er sket i Sverige, kan anvendes i den offentlige administration". Som nævnt i note 164 var f.eks. Bahnsens arbejdspsykologiske forelæsninger med garanti ikke hverdagskost for højere embedsmænd, ligesom de øvrige indlæg ligger helt i tråd med det svenske rationaliseringsarbejde under ledelse af Sällfors.

410 Rigsdagstidende, Rigsdagens åbning s.X

411 Nationaltidende d.18.8.46.

> hensigt i den nærmeste fremtid at tage visse drøftelser med folk både i og udenfor administrationen. Om vi herefter skal nedsætte et udvalg eller eventuelt flere for de forskellige grene af administrationen, kan jeg endnu ikke sige".

Tilsyneladende har han ikke lagt sig fast på Kofoeds model endnu, end ikke i valg af ordet kommission. Han afviser straks, at der blot skal være tale om rationalisering, hvilket også fremhæves i overskriften "Finansministeren vil nu begynde rationaliseringen - men også lovgivningsarbejdet bør reformeres". Der bliver heller ikke tale om en ny sparekommission -"det ville efter min mening ikke være tilstrækkeligt; vi må både længere ned og højere op." Heller ikke her følger han Kofoeds oplæg. "Denne gang må der foretages et systematisk studium af det rent kontortekniske. Foreløbig må der iværksættes flere forsøg af samme art som dem, der allerede er i gang". "Denne gang" og "systematisk" lyder næsten som en indirekte kommentar til Kofoed.

"Jeg mener", fortsætter ministeren, "at der er trang til en principiel undersøgelse af
> administrationens grundlag og hovedretningslinier. Der er i de senere år henlagt så mange nye opgaver til staten, at vi har al mulig grund til at standse lidt op og se os om, skaffe os et overblik, sikre os at sagsfordelingen mellem ministerier og kontorer er hensigtsmæssig, at de rigtige opgaver er henlagt til de rigtige organer."

Herefter fremdrages koordineringsvanskelighederne i den økonomiske politik, og det betones, at afgørelserne indenfor de forskellige områder må bringes i harmoni. Desuden berøres tankerne om et økonomiministerium og et konjunkturinstitut.

Thorkil Kristensen fremdrager derefter en række problemer, han mener bør tages op: Lovgivningsarbejdet dvs. Rigsdagens arbejde bør rationaliseres. Her er det især budget- og tillægsbevillingsprocedurerne, der interesserer ham. Da han konfronteres med, at hans tanker kræver en grundlovsændring, siger han:

"Derfor bør rationaliseringsbestræbelserne også koordineres med Forfatningskommissionens arbejde. Lad mig i øvrigt betone, at jeg slet ikke selv er
> færdig med mine overvejelser på disse punkter".

Herefter tages rationaliseringen af ministrenes arbejde op, hvilket fører til tanken om statssekretærer efter svensk og engelsk mønster. Ministeren hælder mest til politikere som statssekretærer, som bl.a. skulle kunne aflaste ministeren for arbejdet i rigsdagen. Også her kræves en grundlovsændring. Herefter sluttes interviewet med en snak om embedsmændenes kvalifikationer og loyalitet, som meget ligner Kofoeds argumentation - de er gode nok, gør et stort arbejde, og der er allerede sket en betydelig forenkling og rationalisering. Formiddagsstillingerne forsvares også. Afslutningsvis lyder spørgsmålet:

"Til slut det måske mest omdiskuterede spørgsmål: Bør vi have decentralisering? -
> Det mener jeg må bero på de undersøgelser, der skal komme. Her er både fordele og ulemper: Specielt i Finansministeriet tror jeg på forhånd

ikke der kan decentraliseres meget."

Herefter følger et meget kort eksempel, som skal vise,at det er en kompliceret sag. En eksemplarisk afglidningsmanøvre.

Af de tre "nye" punkter i kommissoriet i forhold til Kofoeds oplæg er nu luftet: Forholdet mellem lovgivnings- og bevillingsmagten og forvaltningen, og der er lagt op til en større reform, som ses parallelt med en forfatningsreform.

På dette spændende sted i historien slipper de interne kilder indtil videre op. Det ville være rimeligt at undersøge referater eller protokoller fra ministermøderne for at se, om og hvorledes forvaltningspolitikken blev diskuteret her. De store forandringer, Thorkil Kristensen lufter, må have fået en eller anden konfirmation med på vejen - om ikke andre så de, der har forfatningspolitiske implikationer. Hvilke planer lagde han og regeringen, hvorfor gik han imod sin departementschef og hvordan endte planerne med det kommissorium og den sammensætning, Forvaltningskommissionen fik?

Desværre findes der netop for Knud Kristensens regering ingen ministermødeprotokoller.[412] Et af de få indicier på, at sager af denne type er blevet diskuteret, er et brev fra udenrigsminister Gustav Rasmussen dateret d.17.10. 46 til Thorkil Kristensen, hvori det hedder "Efter drøftelsen i ministermødet forleden om statssekretærstillinger bad Udenrigsministeriet vort gesandtskab i Stockholm om at tilvejebringe nærmere oplysninger om den svenske ordning."[413] Imidlertid kan den type problemer også være diskuteret udelukkende i forbindelse med Forfatningskommissionen, i hvert fald bliver de ikke taget op i nogen af de i arkiverne værende notater eller i kommissoriet til kommissionen.

En gennemgang af partiet Venstres protokol for "Fællespartimøder" mellem

---

[412] Oplyst af Birgit Nüchel Thomsen, Rigsarkivets 2. afd. Hun mente endvidere, at det ikke var sikkert, at sagen havde været på ministermøde. Knud Kristensen opfattede i høj grad sine ministerkolleger som chefer for forvaltningen, mens han selv lagde politikken. Således havde Thorkil Kristensen berettet, at regeringens (dvs. K.Ks) Sydslesvigpolitik ikke blev diskuteret i regeringen.

Per Federspiel siger: (NB:Der er et problem i forbindelse med undersøgelsen af disse spørgsmål, nemlig at ministermødeprotokollerne fra Knud Kristensen regeringen ikke er fundet?) "Ja, det ved jeg, og der er ikke en djævel, der ved, hvor de er blevet af. Han ville ikke aflevere dem, han tog dem med hjem selv. Han sagde, det er min personlige ejendom. Hvad der blev af dem efter, at han døde, er der ingen der ved. Hvis jeg ikke husker galt, så havde han dem hjemme og tog dem med ind til møderne - men det tør jeg nu ikke bande på."(Interview 31.3.93) P.F. bekræftede BNTs meddelelse om det "ministerielle selvstyre" under forudsætning af, at Knud Kristensen bestemte de store linier: "Ja det er egentlig rigtigt".

[413] Rigsarkivet: Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988 Pakke lbnr. 10, jvf. oversigten over sager fundet i RA pkt.0 Sagsomslag bilag. Brevet og den vedlagte indberetning er ikke indgået i FMS'journal. Af brevet er det lidt uklart om indberetningen er en anden, som ved et tilfælde er sendt til Udenrigsministeriet om samme emne, eller om det er den i citatet ønskede. Hvis det sidste er tilfældet er den sendt d.14.10, fremgår det senere, og ministermødet (forleden), hvor statssekretærproblemet var oppe, har derfor været i begyndelsen af oktober.

folketings- og landstingsmedlemmerne, som er ultrakorte beslutningsreferater, viser intet der har nogen relation til forvaltningspolitikken eller -kommissionen.[414]

Gennemgangen af Vestres Landsorganisations forhandlingsprotokol, som er et meget udførligt diskussionsreferat, gav følgende sparsomme "hits": Venstres Landsorganisations repræsentantskabsmøde 7.8.45 vedtog udkast til politisk udtalelse, som blev bekræftet på årsmødet 20.9.45. Her nævnes **intet** om den offentlige sektor eller dens rationalisering. Derimod siges, at stram statshusholdningsøkonomi er forudsætningen for, at man kan opfylde "tjenestemændenes velfortjente krav" om regulering af lønefterslæb.

Landsorganisationens forretningsudvalg vedtog året efter, 20.9.46, et udkast til politisk udtalelse. Den viderebearbejdedes på repræsentantskabsmødet samme dag og vedtoges endeligt på årsmøde 21.9.46 efter kraftig debat og omformulering. Hovedsagerne var Færøerne og Sydslesvig. Afsnittet om den offentlige sektor forblev **uændret** fra første udkast:

> "... mødet tilsiger endvidere sin støtte til, at der sættes ind med et målbevidst arbejde for at underbygge den økonomiske sanering, der allerede er påbegyndt, og som må videreføres bl.a. gennem tidssvarende ændringer af skattesystemet med henblik på en skarp adskillelse af statslige og kommunale opgaver og gennem en dybtgående forenkling og rationalisering af den offentlige administration."[415]

I interviewet med Per Federspiel (11.3.93) bekræftede han denne situation:

> "NB: Diskuterede man overhovedet forvaltningsreformproblemet i partiet Venstre? PF: Der var meget lidt diskussion om det. Der var forslag om at nedsætte sådan en kommission, og det var der egentlig ingen, der havde noget imod. Og så blev den nedsat... NB: Var selve nedsættelsen af kommissionen oppe på et ministermøde? PF: Det må den vel nok have været, men det var ikke noget, der gav anledning til større diskussion... NB: Var der en stor offentlig debat før nedsættelsen af kommissionen? PF: Næ, jeg tror ikke, der var en stor offentlig debat - det var egentlig folketingsgrupperne, der var nogenlunde enige om, at man burde prøve at se på forholdene, som alligevel havde ændret sig på så mange punkter. Det var ikke noget kontroversielt punkt. Vi skulle modernisere lidt - der var sket så meget."

Men inden vi går over til at se på den endelige udformning af kommissoriet, skal vi foretage en sidste digression for yderligere at belyse embedsmandskorpsets reformforestillinger. Endnu et referat udarbejdes nemlig inden kommissionen nedsættes, hvilket vel kan tages som udtryk for, at man fortsat undersøger andre landes erfaringer med henblik på kommissionens arbejde. Niels Thorsen er igen forfatteren: Angående R-komiteens betænkning afleveret d.28.10.46 og kommenteret

---

414 RA, Private institutioner. Partiet Venstre IV nr. 26-28.

415 RA, Private institutioner. Partiet Venstre II nr. 3.

31.10 af Alice Brun og 1.11 af Grünfeld. Der refereres intet om anledningen til udarbejdelsen, og det er måske blot en opfølgning af det tidligere notat om situationen i fortrinsvis Sverige og Finland som følge af den norske betænknings fremkomst 15.6.46?

Referatet er temmelig grundigt - 5 sider og gennemarbejdet med understregninger af en eller anden. Da det er et internt notat, er der en mulighed for, at det er en af de andre referenter, der har lavet kommentarerne. Jeg vil derfor forsøgsvis referere de vigtigste forhold, som er fremhævet eller understreget i referatet, for at vise hvilke forhold, der blev opfattet som væsentlige.[416]

Referatet er opdelt i tre punkter:

1. Den indre tekniske administration. Funktionsdelingen, ekspeditionshastigheden.

Retsstatens krav til nøjagtighed og sikkerhed i afgørelserne må nødvendigvis gå ud over hurtigheden af sagernes ekspedition, men det vil ikke være rigtigt, at give afkald på denne omhu

Hvor staten derimod påtager sig opgaver af forretningsmæssig og forvaltnings-mæssig art, er det et spørgsmål, om det ikke vil være rigtigt at give de pågældende organer en noget anden konstruktion end den sædvanlige for at sikre den mere hurtige og forretningsmæssige afgørelse. Dette er allerede sket ved oprettelsen af for-skellige direktorater.

En komite er ikke det rette instrument til at iværksætte rationaliseringsfor-anstaltninger. Komiteen fremsætter derfor også forslag om, at der oprettes et permanent organ til varetagelse af denne opgave.

Problemerne vedrørende den tekniske administration grupperer sig som følger:
- i de fleste tilfælde hersker der mangel på tilstrækkelige og hensigtsmæssige kontorlokaler.
- da arbejdet i hovedsagen kan deles i 2 store grupper, nemlig den saglige behandling og det tekniske kontorarbejde, finder komiteen det hensigtsmæssigt, at det saglige arbejde så vidt muligt adskilles fra det kontortekniske, således at det sidste overgår til et særligt kontor for hver institution: et organisations- og personalekontor.
- om det er muligt at overføre en del af de arbejder, som de undersøgte institutioner

[416] Budgetdepartementet. Samlede sager afl. 1988 lbnr. 10. jvf. pkt. n 4 i oversigten. Samme sted fandtes selve R-komiteens indstilling med understregninger og bemærkninger svarende nøje til referatets fremhævelser. Denne fremgangsmåde er et skud i tågen, og resultatet skal selvfølgelig læses kritisk. Journalnr. på dette referat var 5064/49. Det næste referat fra Thorsens hånd er fra august 1947 ang. rationaliseringsarbejdet i Sverige, Norge og England. Også dette har jrnr. 5064/49. Det et praktisk udtryk for rentekammerprincippet: Sagerne vedlægges den aktuelle sag, dvs. de hentes ud af deres arkivplads eller hentes frem fra ikke arkiverede bunker og placeres der, hvor de aktuelt skal bruges og forsynes med nye journalnr. Dette er sandsynligvis forklaringen både på det gigantiske rod i arkiverne og på, at sagerne tilsyneladende er forsvundet. De ligger et andet sted og venter på at blive fundet!

beskæftiger sig med, til lokale myndigheder m.v[417]. eller udskille dem til særlige direktorater, men dette forhold antages at ligge udenfor komiteens mandat.
- personaleadministration varetages af ledelserne af de forskellige kontorer og afdelinger, mens en samlet administration for en hel institution kun undtagelsesvis finder sted. Dette er uheldigt, idet personaleadministration bør henlægges under en selvstændig ledelse indenfor hver institution.
- en omlægning og udvidelse af de offentlige funktionærers uddannelse anses for at være et hovedpunkt for effektivisering af den offentlige administration. Personalet har enten fået en meget omfattende, men i praktisk henseende meget ringe uddannelse eller en praktisk uddannelse, som ikke sigter på de problemer den offentlige administration rejser.
- de enkelte afdelinger er næsten totalt isoleret. Dette er uheldigt, da der til enhver tid bør være fuld forbindelse og kontakt mellem de forskellige kontorer og afdelinger.

Herefter nævnes en lang række tekniske og organisatoriske forhold samt anvendelse af kontormaskiner, som umiddelbart leder tanken hen på Erik Ib Schmidts beskrivelse af Direktoratet for Vareforsyning i referatet til Thorkil Kristensen. Afsnittet afsluttes således: "Det foreslås derhos, at der straks oprettes et centralorgan for rationalisering, nemlig Statens organisations- og rationaliseringskontor... som vil kunne virke som den drivende kraft med hensyn til disse opgavers løsning".

2. Forsvarligheden af en mere udstrakt delegation for at aflaste de øverste tjenestemænd.

- spørgsmålet om delegation har mange fordele, men belastes også med ulemper. Vedrørende disse sidste fremhæves særlig hensynet til sagernes forsvarlige behandling. Komiteen mener dog, at der skulle være mulighed for at foretage en noget mere udvidet delegation, således at afgørelserne i videre omfang end hidtil henlægges til mere underordnede tjenestemænd.

3. Forbedring af arbejdsvilkår, immaterielle og materielle.

- løn- og avancementsvilkårene, lokale- og garderobeforholdene nævnes, ligesom forholdet mellem over- og underordnede og indflydelsen på arbejdssituationen fremhæves. Detailleringsniveauet af både betænkning og referat er gribende:

"Endelig nævnes betydningen af nogle få rosende og anerkendende ord på rette sted, og af adgang for personalet til uhindret at kunne fremføre overfor rette vedkommende, hvad der måtte ligge det på hjerte af tyngende eller generende art."

Ekspeditionssekretær Alice Brun (der som nævnt også er ministersekretær for Thorkil Kristensen) kommenterer referatet således:

"Det fremgår af den omhandlede betænkning fra R-komiteen, at man i Norge i vid

[417] Her er der i margin sat to streger. Det ses kun eet andet sted: Ved forslaget om oprettelse af et permanent rationaliseringskontor.

udstrækning har de samme problemer indenfor administrationens forretningsgang og sagsbehandling m.v. som i Danmark. Betænkningen vil sikkert være af interesse for medlemmerne i den nu nedsatte Forvaltningskommission."

Kontorchef Grünfeld havde ingen kommentarer, men signerede blot referatet. Det vides ikke, om andre så det.

Bedømt ud fra betænkningen og ud fra den fyldige beskrivelse og vurdering, som den norske ekspert på R-komiteen, Tone Wetlesen, giver, er det et udmærket referat.[418] Der er dog to forhold at bemærke. For det første nævnes det **ikke**, at R-komiteen foreslår Rationaliseringskontoret lagt under statsministeriet med det eksplicitte formål at styrke dets stilling og gøre rationaliseringsmålsætningen bredere end den snævert statsfinansielle. Måske har dette problem slet ikke meldt sig i en dansk sammenhæng, men der er også en mulighed for, at det er udtryk for en bevidst politisk prioritering enten blandt embedsmænd eller i regeringen. Der er ikke fundet noget, som direkte kan belyse dette. Men en antydning af problemstillingen kan muligvis gives. I et notat dateret 14.11.47 - dvs. før den officielle beslutning om at lade Thorkil Kristensen afløse som formand for FVK af den nye finansminister H.C.Hansen, og før han selv officielt, ved brev af 17.11, havde meddelt, at han trak sig - skrevet af Statsministeriets departementschef Andreas Møller (som også var medlem af FVK) står følgende:

"Forvaltningskommissionen, der er en kommission af tjenestemænd og kommunalfolk med en enkelt privat forretningsleder, blev nedsat i oktober 1946 på den måde, at statsministeren overdrog finansminister Thorkil Kristensen som formand at lede dette arbejde. Finansministeren bestemte derefter kommissionens sammensætning.

Det er en **statsministeriel** kommission med den hidtidige finansminister som leder. Næstformændene er Per Federspiel og K.H.Kofoed.

Spørgsmålet er nu, om der skal ske forandringer i denne kommissions ledelse og sammensætning. Arbejdet i kommissionen er i fuld gang, og jeg ville tro, at man skulle gribe så lidt ind som muligt.

Hovedkraften i kommissionen vil selvfølgelig være departementschef Kofoed. Spørgsmålet må være om formanden, Thorkil Kristensen skal ombyttes med en anden, og om det i så fald skal være den nye finansminister, der træder i stedet.

Dette er i og for sig ikke oplagt, da det principielle, ordningen af offentlige og navnlig statslige administration, **ikke** er Finansministeriets område. Men selvfølgelig er der betydelige finansielle interesser i spørgsmålet.

Bedst var det måske, om kommissionen kunne fortsætte under Thorkil Kristensens ledelse. Federspiel er formand for flere ret vigtige udvalg. Om hans medlemskab og stilling som næstformand kan opretholdes, er et andet spørgsmål." (Fremhævelserne er Andreas Møllers)[419]

---

[418] Tone Schou Wetlesen, Rasjonalisering og forvaltningspolitikk, Rasjonaliseringsdirektoratets virksomhet 1948-72, Oslo 1977, s. 72-77.

[419] Statsministeriets arkiv jrnr. 459/1949 oprindelig 595/47 jvf. pkt 12 under Statsmin. arkiv.

Det er uvist, om ressortproblemet også ved kommissionens nedsættelse året før var et politisk problem. Men Møllers stærke standpunkter på sagen er næppe kun hans alene og næppe nye, hvilket gør det mest sandsynligt, at der i Thorsens tilfælde er tale om en bevidst forglemmelse af en pointe i R-komiteens betænkning.

For det andet er beskrivelsen af delegationsproblemet meget overfladisk. I følge Wetlesen er det højt prioriteret i den norske sammenhæng, hvor det formuleres som et princip, at sager, der ikke indebærer problemer i forhold til ministeransvarligheden, skal behandles færdigt på et tidligt trin i det administrative hierarki. Denne problemstilling synes om ikke helt "overset" i det danske reformarbejde, så dog ikke anvendt som udgangspunkt for en praktisk reform. Både Erik Ib Schmidt og Kofoed nævner det således.

I R-komiteens indstilling findes i bilag 1 et kort udsnit af en beretning fra den delegation fra komiteen, som besøgte København i januar 1946. Her hedder det bl.a. "Noen rasjonalisering av arbeidsordningen hadde ikke funnet sted, og var så vidt en kunne forstå heller ikke påtenkt".(s. 36). Det bekræfter indtrykket af, at en reform ikke just var på trapperne set med Slotsholmens øjne på dette tidspunkt, og at det næppe var presset fra befrielsessommerens eufori, som satte reformen i gang senere. I beretningen gives desuden en fyndig beskrivelse af centraladministrationen, som fuldt ud bekræfter Erik Ib Schmidts referat. Ironisk nok er det eneste forhold som fremhæves positivt, at centraladministrationen godt nok har pladsproblemer, men på den anden side har stor fordel af at være samlet geografisk, at ligge i nærheden af Rigsarkivet, og at have fælles hustelefonsystem. Mht. Prisdirektoratet, som omtales for sin "mer moderne kontorordning" siges det tidstypisk: "Bemerkelsesverdig var at de hadde fotokopieringsanlegg som de hadde stor nytte av".

Vi vender nu tilbage til den endelige formulering af FVKs kommissorium. Der foreligger et udkast til kommissorium[420], som er lavet så sent, at det er identisk med pressemeddelelsen om FVKs nedsættelse, dvs. det må være skrevet 25.-27.oktober 1946, eller ugen efter, at Kofoed stadig kunne mene, at det drejede sig om en administrationskomite.

Udkastet er samtidig en kladde til en beskikkelsesskrivelse til hvert enkelt kommissionsmedlem. Ordet udkast er strøget, og der er foretaget forskellige rettelser og tilføjelser med Kofoeds håndskrift.

I originalen står efter sætningen "... statsministeren har overdraget finansminister Thorkil Kristensen som formand for en til det nævnte formål nedsat kommission at lede dette arbejde" følgende: "Som medlemmer af kommissionen er i øvrigt indtrådt:". Dette er rettet til : "Finansministeren har derefter anmodet følgende om at indtræde som medlemmer af kommissionen:". Der er måske tale om en formel ændring, måske er det en præcisering af, at kommissionen og dens arbejde er Finansministeriets domæne?

---

[420] Rigsarkivet, Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988, pk. mrk. vedr. udvalg og kommissioner, jrnr. 5050-70, 1948-67, lbnr. 10. (i oversigten pkt. k)

Den anden ændring, Kofoed foretager, er også vanskelig at tyde vægten af. Under opremsningen af arbejdsopgaverne for kommissionen flytter han punktet: "Det i forvaltningen ansatte personales praktiske og teoretiske uddannelse, avancementsforhold m.v." fra slutningen af opremsningen til midten. Samtidig sletter han "avancementsforhold m.v." Hele forholdet om tjenestemændenes lønforhold ønskes tilsyneladende ikke taget op - det forhandles bl.a. i Lønningsrådet, hvor Kofoed er formand.

Vigtigst er imidlertid, at Kofoed til udkastets opremsning af arbejdsopgaver tilføjer "Opgaverne for kontrollen med statsforvaltningen". Dette var altså ikke med i det oprindelige udkast. Det vides ikke, om det er tilføjet af Kofoed selv eller af ham efter pres/diktat. Men det er sket i sidste sekund og er i sig selv endnu et indicium på, at hele oplægget til kommissionens arbejde ikke er resultat af en gennemarbejdet strategi eller en gennemarbejdet plan fra centraladministrationens side. Per Federspiel giver i interviewet følgende bemærkelsesværdige udtalelse:

> "NB: De sagde lige før båndoptageren gik i gang, at Thorkil Kristensen faktisk heller ikke (som PF selv, NB) interesserede sig så meget for denne problemstilling (forvaltningsreformer NB)? PF: Nej det tror jeg ikke, han gjorde. NB:... Men TK ændrede faktisk embedsmændenes oplæg på væsentlige punkter, bl.a. om at øge kontrollen med administrationen...PF: Ja, det ved jeg - det interesserede altid Thorkil."

Det sidste problem, som skal berøres i denne omgang, er overvejelserne om sammensætningen af kommissionen. Om dette er Kofoed i sit notat meget forsigtig. "Helt lille kan den vel næppe blive, bl.a. fordi det formentlig bliver nødvendigt også at give plads for politiske repræsentanter." (I margin har en ukendt læser sat et spørgsmålstegn ved denne formulering). Kofoed har tilsyneladende ikke forestillet sig, at der kun skulle være tale om regeringsrepræsentanter. Formuleringen er et af de få direkte eksempler på topembedsmænds foragt for den politiske repræsentation. Men det er næppe derfor, den politiske repræsentation bliver så lille. Derimod synes hans forestilling om, at centraladministrationen skulle være "repræsenteret på en fyldestgørende måde", og at lokale myndigheder, dvs. amtmænd og politimestre samt "formentlig også" repræsentanter for "kommunale interesser" skulle være repræsenteret at blive taget til følge.

Ud over dette er arkivmaterialet næsten tavst om baggrunden for sammensætningen af kommissionen. Som nævnt meddelte Per Federspiel i et interview (11.3.93), at det var ham, der havde fået professor Poul Andersen tilknyttet kommissionen (han var venstremand og nabo til Federspiel). En kortlægning af de involveredes "ressourcer" er en meget omstændelig og usikker affære. Et eksempel herpå er Wedell-Weddelsborg, som udover at være ansat i Socialministeriet også er formand for Statstjenestemændenes Samråd. Formelt fremgår den sidste post ingen steder, og samtidig ville det store Socialministerium sikkert under alle omstændigheder have fået en plads ved kommissionens bord. At der lå omhyggeligt arbejde bag ved hver udnævnelse antydes af et eksempel, som løfter en lille flig af sløret for disse uformelle overvejelser: I et brev fra departementschef Jespersen fra Handelsmini-

steriet til Kofoed omtales en telefonsamtale om afløseren for ministeriets repræsentant Sveinbjørnsson. Det fremgår, at afdelingschef P. Villadsen har været drøftet som **Handelsministeriets repræsentant**, og at forslaget har været til behandling her og er blevet accepteret i ministeriet.[421]

Den netop overståede tyske besættelse og de derunder opståede særlige personlige og politiske forbindelser understreger det komplicerede i en udredning af denne magtens mikrofysik. En antydning af dette perspektiv på undersøgelsen kan fås ved at holde Kofoeds rolle som finansminister i Scavenius-regeringen op mod Diges rolle fra samarbejdet med departementschef Koch i Socialministeriet om overførsel af midler til modstandsbevægelsen. I Forvaltningsnævnet sad desuden sammen med Kofoed departementschef i statsministeriet, Andreas Møller, som havde så gode forbindelser til modstandsbevægelsen, at han blev overladt at skrive afsnittet om centraladministrationen i Frit Danmarks beretning om besættelsestiden og direktør Viggo Villadsen, som var modstandsorganisationen Ringens militære organisator. Spørgsmålet er naturligvis, om der kan udledes forvaltningspolitiske forskelligheder af generelle politiske forskelligheder, eller om det snarere er sådan, at forskelligheden viser sig i en forskellig "lydhørhed" overfor de andet steds omtalte ændringer i "grundreglerne" eller den herskende diskurs. Så længe referaterne fra FVKs møder ikke er fundet, er det vanskeligt at fortsætte denne mikrologiske undersøgelse. Betydningen af de personlige kontakter under ekstreme forhold kan ikke bekræftes, og i et interview med fhv. minister Per Federspiel, der også var aktiv modstandsmand, svarede han på spørgsmålet om disse forhold spillede nogen rolle:

> "Vi tog det ikke så forfærdeligt tungt ... det var ikke sådan, at der var et decideret dårligt forhold mellem dem, der havde været med i forvaltningen før 1943 og efter 1943. Man grinede lidt af dem, som ikke havde forstået modstandskampen. Efter krigen var det ikke sådan, at folk, der ikke havde været med, var udelukket."

Den 22.11.47 henvender Handels- og kontormedhjælperforbundet sig til den nye finansminister H. C. Hansen med ønske om at få sæde i kommissionen (som i øvrigt kaldes en rationaliseringskommission). Man gør opmærksom på, at ingen af

> "statens personaleorganisationer er blevet indbudt til medarbejde ... Dobbelt grelt virker det, at vi er afskåret fra at kunne få vore interesser varetaget, når det private erhvervsliv er repræsenteret (gennem Herr Direktør Villadsen, Magasin du Nord)."[422]

I et referat fra Kofoed allerede d. 25.11 til finansministeren, går han i meget stærke vendinger ind for, at der gives afslag. Det virker som om, Kofoed er bange for, at det socialdemokratiske forbund skal overbevise H. C. Hansen. Kofoed anfører modsætningerne mellem H.K. og de "store centralorganisationer", som tidligere er

---

[421] Budgetdepartementet, samlede sager, afl. 1988, pk. mærket : Vedr. udvalg og kommissioner, journr. 5050-70, 1948-67. lbnr. 10. I oversigten her pkt. j.

[422] Finansministeriets sekretariats alm. Journal S-sager jr.nr. 5064/47. De øvrige papirer ligger også her.

kommet til udtryk. Gav man efter for H.K. skulle de andre også have plads - og derefter ville følge krav om, at "optage repræsentanter for de store sammenslutninger, som i allerhøjeste grad er interesseret i Forvaltningskommissionens virksomhed. Jeg tænker her på Amtsrådsforeningen, Købstandsforeningen, Sognerådsforeningen og Foreningen af landbokommuner med bymæssig bebyggelse..." Kommissionen ville blive "uhåndterlig". Kofoed retter endelig "enkelte misforståelser", bl.a. :

> "Det er ikke rigtigt, at det private erhvervsliv er repræsenteret gennem direktør Villadsen. Hr. Villadsen er kun taget med, fordi han gennem sin virksomhed på Handelshøjskolen og andetsteds har vist en særlig indsigt og interesse for rationaliseringsproblemer, og han repræsenterer ingen del af det private erhvervsliv".

De to følgende dage udarbejdes ialt 4 udkast til svar, hvor adskillige deltagere retter i papirerne således, at tonen ændres fra det offensivt afvisende til det beklagende og forklarende afvisende.

Det interessante i denne sammenhæng er imidlertid, at de faktiske repræsentanter for de af Kofoed selv nævnte legitime interesser tilsyneladende ikke er - eller officielt ikke bliver - betragtet som organisationsrepræsentanter; ellers havde han vel næppe vovet i netop en sådan sag at hævde, at Købstadsforeningen ville kræve repræsentation, når kommunaldirektør Hans Nielsen var medlem af FVK osv.; og det er yderst interessant, at fortrængningen også gælder "personaleorganisationsrepræsentanten" Wedell-Wedellsborg i en sådan grad, at socialdemokraten H.C. Hansen ikke benytter netop hans tilstedeværelse i kommissionen til at give efter for H.K.s organisationskrav.

Viggo Villadsen var som nævnt modstandsorganisationen Ringens militære organisator. Han var cand. polit. og fra 1940-42 ansat i Statistisk Departement og har her muligvis kendt Viggo Kampmann. I efteråret 1946 holdt han en forelæsningsrække ved Folkeuniversitetet i København om rationaliseringens samfundsøkonomiske betydning.[423] Jørgen Bredsdorff nævner, at Villadsen underviste på Handelshøjskolen i København. Hvilke af hans fortjenester, der faktisk bevirkede, at han blev opfordret til at indtræde i Forvaltningskommissionen, vides ikke. Det samme gælder de øvrige medlemmer, dvs. der er indtil nu ikke noget i materialet, der tilsiger, at det var Kofoed, som reelt bestemte dens sammensætning. Dette bestyrkes ved følgende intermezzo - som i øvrigt svækker indtrykket af, at departementscheferne, in casu Jespersen og Kofoed, skulle have hånd i hanke med sagerne: Ved kommissionens nedsættelse i 1946 blev Handelsministeriets repræsentant afdelingschef K. Skat Rørdam. Efter kort tid trak han sig for at overgå til andet arbejde. Jens Otto Krag nævner Skat Rørdam i forbindelse med sin

---

[423] Foredragene er offentliggjort i E.K. Henriksen og Viggo H. Villadsen, Rationalisering og arbejdsstudier, KBH. 1948. De ligger helt på linie med den opfattelse af rationalisering, som sås hos Nordisk Rationalisering a/s og i det svenske Organisationsnämd, dvs. kan ses som en del af "bevægelsen": "Det slagord, der mere end noget andet i de sidste 5 år eller deromkring har været det helt dominerende, når talen har været om industriens og handelens driftsøkonomiske forhold, er ordet rationalisering. Rationalisering har næsten været et trylleord." (s. 73)

overtagelse af handelsministerposten i 1947:

> "Min første handling var at tilkalde Carlsbergs direktør Skat-Rørdam, hvis effektivitet og dygtighed, jeg kendte fra krigens år, da jeg selv var i Varedirektoratet, men som havde forladt det splittede (i et handels- og et forsyningsministerium NB) ministerium. Ville han komme tilbage til Handelsministeriet. Vilkårene kunne vi snakke nærmere om."[424]

Det er næppe sandsynligt, at Skat-Rørdam, som den unge opviglers favorit, også har været Kofoeds ønske som kommissionsmedlem. Men eksemplet illustrerer godt vanskelighederne ved den type mikrologiske undersøgelser: De efterlader trods detailrigdommen næsten lige så mange spørgsmål som de besvarer.

[424] Travl tid, god tid, op. cit. s. 120 f.

III. 3 Materiale til kapitel III

Notater og breve fra Erik Ib Schmidt, K. H. Kofoed og Jørgen Bredsdorff.

III. 3. 1 Uddrag af brev fra EIS 15.1.91 ang. Forvaltningskommissionen.[425]

...
Notatet var bestilt af Thorkil Kristensen på det tidspunkt, hvor han endnu kun syslede med tanken om en forvaltningskommission og havde haft nogle samtaler med K.H. Kofoed derom. Jeg leverede notatet direkte til Thorkil, men det kom ad omveje i hænderne på Kofoed, som blev rasende - og vel ikke uden grund - og forlangte af Thorkil, at jeg omgående blev smidt ud af Finansministeriet, hvor jeg var helt løst ansat på timebetaling.

De synspunkter, jeg fremsatte i notatet, var nok ret avancerede på det tidspunkt og gik langt videre end Kofoed forestillede sig. Men de passede godt med Thorkils intentioner, og han afskedigede mig ikke.

Konflikten med Kofoed fik umiddelbart den virkning, at jeg blev holdt langt væk fra alt arbejde i kommissionen - og jeg gjorde naturligvis heller ikke forsøg på selv at blande mig mere. Kofoeds intention var givet, at han selv skulle være formand, og jeg tror, at grunden til, at T.K. selv påtog sig form.hvervet var, at han derved forhindrede, at det blev Kofoed, som han ikke havde tillid til.

H.C. Hansen havde fra befrielsesregeringen et bedre forhold til K.H. K. og det var slet ikke HC's stil at gå ind i et sådant arbejde som fm. Han interesserede sig alene for det politiske - modsat V. Kampmann, der jo var yderst aktiv i A60, i hvert fald i første fase.

Forvaltningskommissionens position blev hurtigt svækket og ligeså -nævnets, og N. Thorsen (som sekretariatsleder) var rar, men svag og uden visioner. Det blev efter min erindring hurtigt rutinearbejde, som ingen tog rigtig alvorligt. Den evaluering, som du omtaler, side 14 som noget bemærkelsesværdigt[426], havde derfor ingen gennemslagskraft - og så vidt jeg husker blev nogle af forvaltningskommissionens forslag aldrig gennemført, fx. forslaget om et statsligt udlånsdirektorat, som jo faktisk var helt oplagt (og som jeg gennemførte engang i 1960'erne).

III. 3. 2 Notat fra EIS til Finansminister Thorkil Kristensen

Bemærkninger vedrørende administrationens rationalisering.[427]

---

[425] Brevet ledsagede en kopi af det omtalte notat om en forvaltningsreform og var desuden et foreløbigt svar på spørgsmål fra mig ang. departementschef Kofoeds rolle i FVK. EIS fortalte i en telefonsamtale, at Kofoed havde sagt til Thorkil Kristensen efter fremkomsten af notatet, at han måtte vælge mellem ham selv og 'denne Schmidt'. TK havde svaret, 'Det forslag, synes jeg, departementschefen skal tænke over endnu en gang'. Det gjorde Kofoed som bekendt.

[426] I min artikel Forvaltningsreformer i den offentlige sektor COS-forskningsrapport 6/1990. Artiklen var blevet sendt til EIS som bagrundsmateriale for det senere interview.

[427] På den kopi af notatet, jeg fik, var dels skrevet datoen juni 1946, dels som overskrift skrevet "På kollisionskurs med H.K.Kofoed" og endelig "NB: eis-notat til finansminister Thorkil Kristensen. Udløste en eksplosion fra H.K. Kofoed." Alle tilføjelser er i håndskrift. De to sidste tilføjelser tydeligvis skrevet i forbindelse med udleveringen til mig.

Under fællestitlen rationalisering af administrationen har i den offentlige debat været drøftet en række forskellige muligheder for at indskrænke omfanget af den offentlige administration, få den gjort smidigere og hurtigere og få tildelt det lokale initiativ større spillerum m.v..[428]

Der er her tale om et meget omfattende og mangesidet problemkomplex, hvis forskellige sider vel ikke er uden en vis indbyrdes forbindelse, men som dog meget vel vil kunne gribes an som separate arbejdsopgaver for et reformudvalg eller lignende.

Der synes navnlig grund til at fremhæve følgende forskellige sider af problemet som de punkter, hvor der kan sættes ind med reformbestræbelser:

I.

Man kan for det første nærme sig sagen fra en bred synsvinkel og spørge, om administrationens opbygning som helhed svarer til de opgaver, Rigsdag og regering har sat den til at løse. Man kan her såvel tænke på den økonomiske politik som på retsplejen, sundhedsvæsenet, den sociale forsorg etc. Der kan altså også her skilles forskellige problemkomplexer ud, hvis behandling delvis kræver specielle forudsætninger, delvis kan ske i fællesskab for samtlige styrelsesgrene, fordi de beror på fælles træk i administrationens opbygning og traditionelle arbejdsmåde.

---

[428] Man kan få en fornemmelse af den offentlige administrations størrelse ved følgende eksempel, som stammer fra indledningsartiklen til Nationaltidendes artikelserie om "Statens Administration". Naturligvis kan man ikke på et område, der har udviklet sig så meget som den offentlige sektor, drage umiddelbare sammenligninger over 40-50 år - ændringerne er både kvantitativt og kvalitativt for store. Men tallene giver en fornemmelse af proportionerne mellem forskellige del af den offentlige administration, og de er samtidig et memento til iagttagere om ikke at læse deres egen samtid ind i de skriftlige kilder:

"Ialt var der den 15. september 1944 ved den offentlige administration beskæftiget 30.000 personer, fordelt med 9000 på centraladministrationen, 10.600 på etaternes administration (Statsbanerne, Post-og telegrafvæsenet, Toldvæsenet, Grænsegendarmeriet og Politiet), 6000 på hovedstadskommunerne, 3400 på købstadskommunerne, 400 på amtskontorerne og 400 på de offentlige arbejdsanvisningskontorer i provinsen. I landkommunerne er der skønsmæssigt beskæftiget 1800 personer og ved domstolene ca.1000... Før krigen var det samlede antal 21.900, hvilket betyder, at der under krigen har været en tilkomst på 37 pct., men centraladministrationens personale, der i denne forbindelse især har interesse, noterer en stigning fra 4700 den 18.september 1939 til 9000 eller ikke mindre end ca. 90 pct.... Det er ikke svært at gætte, at Handelsministeriet med de dertil knyttede institutioner - Direktoratet for Vareforsyning, Prisdirektoratet osv. - ligger i spidsen. Her er stigningen ikke mindre end 1450 personer. Arbejds- og Socialministeriet er vokset med 725 personer, Landbrugsministeriet med 680 og Indenrigsministeriet med 470. De små ministerier som Stats- og Undervisnings- og Trafikministeriet er udvidet lidt... Overalt er det institutionerne (dvs. direktoraterne nb), der er vokset mest, medens stigningen i centralstyrelserne er mere beskeden." (8.8.46). I Forvaltningskommissionens betænkning 9 anføres, at Varedirektoratet og Prisdirektoratet "da arbejdet kulminerede i 1945-46" havde 1900 ansatte.(s. 35)

Nationaltidendes tal stammer sandsynligvis fra Meddelelser fra Generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg nr. V, Kort redegørelse for beskæftigelsesstigningen inden for den offentlige administration under krigen, Kbh. 1944-45. Tallene baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse og er de mest detaillerde opgørelser over den offentlige administration i perioden, jeg har set.

Reformer på dette område vil utvivlsomt i ikke ringe grad forudsætte en kritisk gennemgang af lovbestemmelser og bekendtgørelser, i hvilken henseende der som forbillede kan henvises til "socialreformen" af 1933. Tiden er måske nu inde til en ny og endnu mere dybtgående socialreform og tilsvarende rationaliseringer på andre områder, f.eks. en budgetreform, en reform af beskæftigelseslovgivningen etc.

Jeg skal ikke her gå nærmere ind på disse problemer, som jeg ikke er kyndig på, men med et par bemærkninger vedrørende den økonomiske administration belyse problemstillingen nærmere:

For det første kan henvises til det almindeligt kendte forhold, at den økonomiske administration på temmelig tilfældig måde er henlagt til 7 forskellige ministerier med tilhørende institutioner. Som mere afgrænsede arbejdsområder, der ligger spredt på uheldig måde, kan henvises til manglen på klar arbejdsdeling mellem Udenrigsministeriets økonomisk politiske afdeling, Handelsministeriet, Vareforsyningsdirektoratet og Prisdirektoratet, hvor der i mange tilfælde udføres dobbeltarbejde, i andre savnes koordination og i atter andre arbejdes ud fra forskellige synspunkter, så afgørelserne får et vilkårligt præg.

I visse sager griber landbrugsministeriets område ind i de nævnte institutioners arbejdsfelt, og mange er eksemplerne på de vanskeligheder det har givet, at [429]

Et grelt eksempel på den manglende enhed var gennemførelsen af en skærpet kontrol med eksporten fra 1.november 1944. Der indførtes her et kompliceret system med blanketter i fire forskellige farver, hvor hver farve svarede til en speciel forretningsgang (svarende til den, vedkommende institution var vant til indenfor sit forretningsområde). Det var rigtig nok i den ministerløse tid, og det er sandsynligt, at en stærk handelsminister havde dunket sine embedsmænd i hovedet og krævet en enklere ordning gennemført, men tendensen hos de forskellige kontorer til at søge deres små særinteresser plejet uden hensyn til helheden er tydeligt til stede og gør ikke administrationsarbejdet enklere.

Andre eksempler på manglende samordning[430] og enhed i den økonomiske administration er:

---

[429] Kopieringen fra det originale konceptark ned til A4 voldte problemer. Tilsyneladende har der været en fold midt på siden, som har bevirket, at en enkelt linie er forsvundet i kopieringen. Det fremgår klart af størrelsen på siderne, at der kun er tale om en enkelt linie.

[430] Det er ikke klart for mig, hvorfor EIS underprioriterer spørgsmålet om samordningen af den økonomiske politik i den grad i sin fremlæggelse af stoffet. Som det fremgår af interviewet var det den økonomiske politik, der havde hans interesse - men måske var hans mandat mere bundet, end det er fremgået. Til belysning af de forestillinger, der herskede i kredsen af "yngre polit'er", kan anføres følgende: I en anmeldelse af Laursen og Svensson "Den røde bygning", som udkom i 1945, kalder J.O.Krag "koordinationsproblemet" "det (vel) mest aktuelle af alle de centrale administrationsproblemer". Han tilslutter sig tilsyneladende den "løsning (på koordinationsproblemet NB), der vil kunne opnås ved en udbygning af Regeringens Beskæftigelsesudvalg og det dertil knyttede Generalsekretariat" - en løsning som senere blev gennemført med dannelsen af Det økonomiske Sekretariat.(Nationaløkonomisk tidsskrift nr.3 1945 s.127 ff.) (I betragtning af anmeldelsens omfang, og Krags temmelig omhyggelige gennemgang af bogen og dens reformforslag må Krag siges at høre med til gruppen af potentielle forvaltningspolitikere eller administrationsreformtilhængere på linie med Kampmann.)

1) Pengepolitik, lønpolitik, prispolitik og det offentliges afgiftspolitik, hvis afgørelser og administration uden rationel begrundelse er fordelt på Finansministerium, Nationalbank, Prisdirektorat, Socialministerium samt kommunerne,

2) Boligbyggeriet, som ligger som et fremmedlegeme under Indenrigsministeriet og iøvrigt griber ind i en række andre ministeriers interesseområde, samt endelig

3) Beskæftigelsespolitikken, som ganske vist søges koordineret gennem beskæftigelsesråd og -udvalg, som imidlertid dog ikke har direkte føling med Direktoratet for Vareforsyning, hvis praktisering af import- og eksportregulering er af umiddelbar betydning for hele beskæftigelsespolitikken.

II.

Den næste problemstilling - som måske i højere grad end foranstående har præget den offentlige debat - er delingen mellem centrale og lokale forvaltningsorganer.

Forholdet ligger her formentlig noget forskelligt for de forskellige forvaltningsområder (Justitsministeriet og politimestrene, Indenrigsministeriet og amts-og sognekommunerne, Socialministeriet og kommunerne, Pris- og Vareforsyningsdirektoratet og provinshandelen, etc), men på alle områder synes der at være et modsætningsforhold mellem hovedstad og provins og et ønske fra provinsens side om decentralisering af administrationen og større spillerum for et lokalt præget initiativ. Det er ikke uden videre givet, at større decentralisering på alle områder er en løsning, en rationalisering vil på visse områder kunne ske uden at forøge eller formindske centraliseringsgraden, f.eks. en rationalisering af alle de indviklede bestemmelser om kommunal refusion eller tilskud til kommunerne, hvor man efterhånden har broderet den ene bestemmelse oven på den anden.

Arbejdsdelingen mellem centralorganer og lokale instanser hænger til en vis grad også sammen med en anden deling, nemlig mellem selve ministeriets centralstyrelse og alle de forskellige underinstitutioner - eller rettere: Opgaver, som efter deres hele karakter er underinstitutionsopgaver - og mellem underinstitutionerne indbyrdes. Det vil således i nogle tilfælde være et spørgsmål om institutionerne nødvendigvis bør være koncentreret i København i den udstrækning, tilfældet er nu, eller om underinstitutionerne eventuelt vil kunne opdeles med filialer i provinsen, thi netop underinstitutionernes opgaver er ofte rent ekspeditionsmæssige og vil derfor kunne henlægges til et lokalt kontor.

Set i forhold til centraladministrationen gælder det utvivlsomt en række ministerier, at der tiltrænges en udrensning, således at en masse arbejdsopgaver, som i dag optager centralstyrelsens embedsmænd og kontorplads, blev lagt ud i selvstændige institutioner. De nye bestemmelser om amtsligningsinspektører er et eksempel på en decentralisering, der på den ene side aflaster centralstyrelsen, på den anden side gør administrationen langt mere effektiv, fordi de ny inspektører får mere intim føling med "forholdene på stedet".

Faren ved yderligere opdeling af funktionerne er imidlertid, at de lokale instanser eller underinstitutionerne ikke forsynes med tilstrækkelig selvstændig myndighed, således at de henvises til at sende sagerne til høring. Den efterhånden meget udviklede høringspraksis, der hviler som en tung byrde på administrationen, hænger sammen med en urationel kompetencefordeling og er formentlig et af de områder, hvor rationaliseringsbestræbelserne kan sættes ind med størst effekt.

III.

Som et selvstændigt problemområde kan også anføres principperne for udvælgelsen af det

menneskemateriale, som er bærende i administrationen. Her kan dels henvises til uddannelsen før ansættelsen, dels til forfremmelsesprincipper (i hvilken forbindelse kan henvises til den betænkning, som blev afgivet til Lønningskommissionen af et udvalg nedsat af Socialøkonomisk Samfund)[431] dels til aflønnings- og ansættelsesvilkår i almindelighed. I den offentlige debat har navnlig været fremhævet formiddagsbeskæftigelse og anden bibeskæftigelse, som virker stærkt forsinkende på arbejdstempoet, fordi det er vanskeligere at træffe folk, og fordi en embedsmand hver dag kun kommer et lille stykke videre med en stor sag, når han kun er på kontoret 2-3 timer eller 5 timer i stedet for 8.

Hele dette område tiltrænger utvivlsomt en udredning.

IV.

Endelig skal så til sidst omtales den problemkreds, som man måske især tænker på, når der tales om administrationens rationalisering, nemlig den mere kontortekniske effektivisering, hvorved dels må tænkes på kontorteknikken i elementær forstand, dels på kontorernes indre arbejdsgang og sagsfordeling m.v. Det er utvivlsomt navnlig på dette punkt, en indsats kan afkaste et umiddelbart synligt resultat i form af nedsat ekspeditionstid og frigivelse af den kvalificerede arbejdskraft til de vigtigere opgaver. Området er i mindre grad end de foran nævnte belastet med politisk sprængstof og således mere tilgængeligt for reformer.

Fuldmægtig Arup[432] fremsætter den lyse tanke, at hvis man skulle begynde rationaliseringsbestræbelserne med forsøgsvis at gennemgå en enkelt institution, var det måske værd at vælge Direktoratet for Vareforsyning som prøveobjekt. Denne tanke er formentlig inspireret af den stadige pressekampagne mod direktoratet, der for den brede offentlighed står som indbegrebet af alt kontoriusseri.

For den, der kender direktoratet nærmere, ser det noget anderledes ud. Der er for mig ingen tvivl om, at direktoratet i de fleste henseende arbejder med langt mere moderne kontorteknik, bedre tilrettelægning af arbejdet, bedre udnyttelse af specialisering og arbejdsdeling etc. end centraladministrationen.[433] Direktoratet har en speciel afdeling (under 6. kontor), hvis eneste opgave er at tilrettelægge administrationen og søge gennemført rationaliseringer og besparelser. Når disse bestræbelser alligevel ikke har ført til et for direktoratet tilfredsstillende resultat, beror det bl.a. på ydre forhold, som direktoratets ledelse ikke er herre over, nemlig de fortvivlede lokaleforhold, vanskelighederne ved at fremskaffe fornøden kvalificeret arbejdskraft, mangler på telefonmateriel, samt de ofte håbløse opgaver, direktoratet får at arbejde med. Endelig må nævnes direktoratets placering i forhold til den øvrige økonomiske administration - hvilket er omtalt foran under I.

Direktoratet for Vareforsyning er en ny institution, og har derfor ikke været hæmmet af overleverede traditioner, og en betydelig del af direktoratets overordnede personale består af

---

[431] Jvf. nedenfor note 474.

[432] Det har ikke været muligt at finde denne udtalelse af Niels Arup. Der er ikke tale om en af de større artikler, som registreres i Dansk Tidsskriftinddex og Aviskronikindex, hvilket gør det vanskeligt at lokalisere udtalelsen.

[433] Forsvaret for de nye administrationsorganer inden for kriseadministrationen, hvor især polit'er arbejder, synes at være et kendetegn for kredsen af "yngre polit'er". J.O.Krag skriver i omtalte anmeldelse af Laursen og Svenssons bog, Den røde bygning, om forfatterne: "Endelig er det med interesse man konstaterer, at det er to unge cand.polit'er fra to af statens yngste og mest moderne institutioner, nemlig Beskæftigelsescentralen og Vareforsyningsdirektoratet, der har taget opgaven op (at beskrive den centrale administration NB)", op. cit. s.130.

folk, der har mange års uddannelse og praksis ude i erhvervslivet bag sig, og som derfor har langt bedre forudsætninger end centraladministrationens akademisk uddannede embedsmænd for at tilrettelægge det kontormæssige arbejde hensigtsmæssigt.

Jeg tvivler ikke på, at der også i Vareforsyningsdirektoratet kunne opnås visse fordele ved at lade særlige rationaliseringseksperter gennemgå hele direktoratets virksomhed, men resultaterne ville næppe blive så iøjnefaldende og betydelige, som udenforstående på forhånd er tilbøjelige til at fremhæve.[434] Afgørende vigtigt forekommer det mig imidlertid, at det taktisk set ville være et fejlgreb at begynde med en sådan institution, thi man ville derved ikke komme et skridt videre med hensyn til selve centraladministrationen. Det er her, de virkeligt store rationaliseringsopgaver foreligger, og det er her, den indgroede modstand mod alle reformer sidder koncentreret. De første rationaliseringsbestræbelser må sættes ind på et område, hvor det på forhånd er sandsynligt, at større resultater kan opnås, og de må

[434] I Nationaltidende 11.8.46 er der som en del af en større artikelserie om den offentlige administration et interview med fuldmægtig Kaj Lyngbo fra Vareforsyningsdirektoratet. Her omtales et rationaliseringstiltag som EIS tilsyneladende ikke er orienteret om: Under overskriften Varedirektoratet har begyndt rationaliseringen, står "Direktoratet for Vareforsyning er vel den gren af administrationen, der er udsat for den stærkeste offentlige kritik: det indbyder hertil allerede i kraft af sin enorme størrelse - det beskæftiger nu 1350 personer. Direktoratet har imidlertid længe været opmærksom på rationaliseringsproblemet og har haft en særlig organisationsafdeling. For et halvt års tid siden besluttede man desuden at iværksætte en almindelig gennemgang af administrationsmaskineriet med henblik på rationalisering..." Desuden omtales i artiklen, at Direktoratet ved hjælp fra det svenske Organisationsnævn har arrangeret et rationaliseringskursus for sine embedsmænd.

Varedirektoratet blev faktisk underkastet Forvaltningskommissionens analyse. I FVKs 2. betænkning står følgende noget kryptiske oplysning: "Efter aftale med handelsministeren (J.O.Krag) og kommissionens præsidium er det overdraget medlem af kommissionen, direktør V. Villadsen som Handelsministeriets kommitterede, men iøvrigt som led i Forvaltningskommissionens arbejde at gennemgå Varedirektoratet og dermed samhørende, midlertidige administrationsorganer med en rationalisering og forenkling for øje" s. 3 skrevet 19.12.47. I 9. betænkning fra 1952 står i den "Afsluttende beretning ang. arbejdet i udvalget vedrørende afviklingen af de midlertidige administrationsorganer (udvalg 6)" om Varedirektoratet: "Ved udvalgets nedsættelse (ultimo 1946 nb) var det tanken, at Varedirektoratet og Prisdirektoratet i første række skulle være genstand for udvalgets undersøgelser. Imidlertid blev der af Rigsdagen nedsat et specielt afviklingsudvalg med en gennemgang af disse institutioners arbejdsområde for øje, og udvalget måtte derfor henlægge denne opgave." s.34. Det fremgår dog, at Villadsen nåede at rejse en række problemer og foretage adskillige undersøgelser - der nævnes i den forbindelse en dato så sent som juni 1948 - inden sagerne blev henlagt. Af Tage Kaarsted, Danske ministerier op.cit. fremgår det, at Folketinget i oktober-november 1948 tvang Krag til at nedsætte en "hurtigt arbejdende kommission, der skulle undersøge mulighederne for en endelig afvikling af vareforsyningsloven og prisloven." (s.397) Jeg har ikke haft mulighed for at undersøge årsagerne til rigsdagsudvalgets nedsættelse yderligere eller handelsminister Krags rolle i forhold til sit tidligere arbejdssted - eller årsagen til, at Hovedudvalg 6 ikke nåede længere i sit arbejde på næsten 2 år. Men i betragtning af den placering Varedirektoratet havde i bevidstheden og den placering det med sine den gang - sammen med Prisdirektoratet - 1900 medarbejdere havde inden for centraladministrationen, er det afgjort værd at bore i. Starten kunne tages i Rigsdagsårbogen 1948-49 s.381 vedr. Lov om ændringer i og forlængelse af lov om erhvervsøkonomiske foranstaltninger, vareforsyning m.v. Forslaget er fremsat d.19.10.48 og vedtaget 22.12.48. Der foreligger en meget fyldig betænkning fra udvalget nedsat efter 1.behandlingen. Jeg har endnu ikke fundet betænkningen fra kommissionen, som Krag lover at nedsætte, og jeg vil for en gangs skyld undlade at forfølge sagen i endnu en digression.

sættes ind, så der virkeligt brydes en breche i forestillingerne om, at centraladministrationen er sakrosant, at alt, hvad der foregår bag de røde mure, er præget af dyb visdom og hensigtsmæssighed.[435]

Det naturlige for sådanne rationaliseringsbestræbelser vil da simpelthen være, at man begynder med Finansministeriet og således herfra viser det gode eksempel, så Finansministeriet bagefter med så meget desto større autoritet kan rette skytset mod de andre ministerier. Finansministeriet hører selv til de største og mest uoverskuelige ministerier, og store resultater vil utvivlsomt kunne nås ved en kritisk gennemgang af hele ministeriet.

Da mit personlige kendskab til Finansministeriets arbejdsmåde iøvrigt er særdeles begrænset, skal jeg ikke indlade mig på en mere omfattende kritik; men jeg vil dog nævne, at det er mit indtryk fra samtaler med kolleger, at der her vil være et overordentligt frugtbart arbejdsområde for et rationaliseringsudvalg.

Inden for det begrænsede område, som mit hidtidige arbejde her i ministeriet har bragt mig i berøring med, skal jeg imidlertid fremdrage forskellige forhold, hvor Finansministeriet står langt tilbage for de arbejdsmetoder, der anvendes i Direktoratet for vareforsyning. Det vil nødvendigvis blive en samling enkelte træk, som sikkert vil kunne suppleres med adskillige andre - og muligvis vigtigere - af folk, som har større kendskab til ministeriets arbejde.

1) Lad mig begynde med en lille detaille: Lokaltelefonbogen. I det eksemplar, der ligger på mit skrivebord, er det nyeste blad fra november 1945, men de fleste er fra 1944. I Direktoratet for vareforsyning udkommer rettelsesbilag i en stadig strøm, efterhånden som der sker udnævnelser eller omplaceringer af personer eller kontorer. Dette er en lille bitte detaille - men måske ganske typisk.

2) Af helt afgørende betydning forekommer det mig at være, at sekretærer og fuldmægtige her i ministeriet må spilde tiden med en masse rent manuelt arbejde, som i Direktoratet overlades til assistenterne (beregnere m.v.). En sekretær i Direktoratet har ikke tid til at skrive journalnumre på skrivelserne, skrive breve i hånden, udregne fordelingstal eller uddrage statistiske oplysninger etc. En sekretær fører forhandlinger med importører og lignende, dikterer breve og underskriver posten - derunder en række sager, som helt er tilrettelagt af hans medhjælpere.

3) I fortsættelse heraf må især fremhæves betydningen af, at langt det overvejende antal af ekspeditionsager aldrig når længere end til sekretærerne, som træffer endelig afgørelse. Hvor sekretærerne føler sig usikre, eller hvor en sag er af større betydning, forelægges sagen for fuldmægtigen, i reglen ved mundtligt referat. Anser fuldmægtigen det for nødvendigt, kan han da selv overtage sagen, ellers nøjes han med at godkende eller korrigere sekretærens opfattelse.

---

[435] Ud for den sidste halve snes linier, startende med understregningen, er der i kopien sat to kraftige streger. Hvad enten EIS har sat dem ved gennemlæsningen af kopien, da konflikten med Kofoed kørte eller da han genlæste papiret, før han sendte det til mig, er det klart, at her begynder den unge embedsmands farlige færd: Et hovedangreb på centraladministrationens hjerte - endda tydeligvis formuleret stadig mere entusiastisk og velformet; over de første siders embedsmandsredegørelse til de følgende siders næsten flabede sammenligning mellem Kofoeds højborg og opkomlingedirektoratet.

I forholdet mellem fuldmægtigen og kontorchefen er praksis tilsvarende, idet fuldmægtigen dog i reglen mundtligt kort informerer kontorchefen om alle dispositioner, han har foretaget af større betydning.

Denne hensigtsmæssige arbejdsdeling ligger såre langt fra praksis her i ministeriet, og det må bemærkes, at direktoratets sager som regel er bevillingssager af betydelig lighed med de her i ministeriet forekommende.

Den i ministerierne almindeligt anvendte forretningsgang, hvorefter sagerne passerer 3-4 eller ofte 5 forskellige led fra sekretær over fuldmægtig (ekspeditionssekretær) - kontorchef (afdelingschef) - departementschef - samt ofte minister, har en række svagheder, som kort skal opregnes, mens det er svært at øjne dens fordele.

For det første belastes de overordnede embedsmænd med en masse detailsager, som spilder deres tid og forhindrer dem i at koncentrere sig om de virkeligt vigtige opgaver, specielt om konstruktive opgaver.

For det andet sker der en forflygtigelse af ansvaret, idet den sekretær eller fuldmægtig, der skal skrive indstilling i sagen, gør det med den trygge følelse, at det alligevel ikke er hans indstilling, der bliver udslagsgivende. Det bliver da blot et spørgsmål om at skrive et eller andet passende, som det så bliver andres sag at tage endelig stilling til. Dette forhold virker dels højst utilfredsstillende på den enkelte sekretær eller fuldmægtig (eventuelt kontorchef), dels har det den uheldige virkning, at yngre embedsmænd opdrages til at skyde ansvaret fra sig, medens de burde opdrages til selvstændighed.

For det tredie forhales sagernes ekspedition betydeligt, fordi de uvægerligt kommer til at ligge mindst en dags tid i hvert led. Når man ved, at en sag alligevel skal gennem en række andre led, synes man ikke, en dag fra eller til spiller så stor en rolle.

Det kan med rette siges, at 4 øjne ser mere end to. Derimod kan det næppe betyde væsentligt, om 4, 8 eller 10 øjne ser på en sag.

En fornuftig tilrettelægning af bevillingssager ville f.eks. gå ud på, at sekretærer med en passende anciennitet selv traf afgørelse i alle sager vedrørende beløb under en vis ramme eller sager, som efter nærmere regler kunne betragtes som rutinesager. Sager af større betydning skulle føres videre op, i hvert fald til fuldmægtig.

For imidlertid at sikre en behandling efter ensartede retningslinier og for at opdrage de yngre embedsmænd, ville det være praktisk, at der regelmæssigt afholdtes interne kontormøder, hvor kontorchefen samledes med sit personale og gennemgik retningslinierne for de vigtigere sager, medens sekretærer og fuldmægtige på deres side kunne forelægge alle tvivlsspørgsmål eller referere afgørelser af mere almindelig interesse.

I Direktoratet har det altid været fast praksis, at direktøren mindst een gang om ugen samledes med samtlige kontorchefer og fuldmægtige til drøftelse af generelle retningslinier samt de i ugens løb opdukkede vigtigere sager (af disse kontormøder er blevet optaget referat, som omgående blev duplikeret og rundsendt til alle deltagere). Yderligere er det i enkelte ekspeditionskontorer skik, at fuldmægtigene sammenkalder sekretærerne til tilsvarende sekretærmøder. I centraladministrationen er en sådan arbejdsform, der må anses for meget værdifuld og samtidig arbejdsbesparende, ganske ukendt (omend der under den ministerløse tid var visse tendenser i den retning, men dog kun for så vidt angik politisk

betonede sager).[436]

4) I nøje sammenhæng med den skildrede forretningsgang står det omfattende referatskriveri, der for en udenforstående virker helt fantastisk. Med den praktiserede behandling af hver sag i mange led kan det måske være påkrævet, at der foreligger skriftlige indstillinger i hver sag - men det synes ofte overflødigt med et udførligt skriftligt referat af sagens indhold. Ser man på en "tyk sag" og undersøger, hvorfor den er tyk, vil man ofte komme til det resultat, at det er fordi der 2, 3 eller 4 gange er skrevet referater "oven på hinanden". En underinstitution refererer f.eks. til sit ministerium på grundlag af originaldokumenter, ministeriet refererer videre til Finansministeriet, og her refereres sagen pånyt, eventuelt yderligere med overreferentens uddybende bemærkninger i flere led.

Går man ud fra den optimistiske forudsætning, at den sidste referent - dvs. Finansministeriet - skriver det mest væsentlige og fyldestgørende og samtidig finansielt mest korrekte referat, kunne man heri se en begrundelse for at skrive et nyt referat, men dette argument svækkes deraf, at den overordnede embedsmand, der skal træffe afgørelse i sagen, formentlig som regel vil se alle de tidligere skrivelser i sagen igennem, og således kun besværes af referaternes mangfoldighed.

Der er næppe tvivl om, at meget væsentlige besparelser vil kunne opnås ved at standse flertallet af sager på et tidligere led og ved at ophøre med referatskriveri vedrørende emner, som i forvejen er behandlede, og altså indskrænke sig til at fremhæve sådanne oplysninger, som er fremskaffet ud over de i sagen indeholdte, samt til en skriftlig indstilling som supplement til de allerede foreliggende referater.

I direktoratet ordnes de fleste sager - også de fleste principielle sager - på basis af mundtlige drøftelser, til gengæld skrives et betydeligt antal notater og indstillinger vedrørende særlige undersøgelser, konstruktive opgaver eller i form af samlende redegørelser for behandlingen af sager af bestemte kategorier (sagsområder), ligesom der skrives referater af alle møder og forhandlinger af vigtigere karakter.

5) Når en bevillingssag af Finansministeriet henvises til Finansudvalget, tilbageholder Finansministeriet alle de værdifulde betragtninger, som har været afgørende for ministeriets afgørelse med den følge, at Finansudvalget må begynde helt forfra med at studere sagen og fremskaffe oplysninger. Dette dobbeltarbejde, som er fuldkommen urimeligt, kunne i hvert fald undgås ved et passende samarbejde mellem ministeriet og Finansudvalget.

6) Budgetudformningen kan også ses fra en anden side, nemlig fagministeriernes. Det er mit indtryk fra samtaler med folk fra andre ministerier, at det volder disse en hel del afbræk i arbejdet, at de skal forelægge alle bevillingssager for Finansministeriet, og at der kunne opnås væsentlige lettelser for fagministerierne ved i højere grad end nu at lade dem arbejde med visse rådighedssummer, som de selv kunne disponere over til forskellige på forhånd aftalte formål.[437]

---

[436] Dvs. i det tidsrum, hvor Kofoed hverken var minister eller fungerede som departementschef!

[437] Det her anførte må have fået Kofoeds raseri over den "yngre embedsmand" til at blusse. Hans Kirschhoff skriver i indledningen til Kofoeds erindringer: "Den mest indflydelsesrige embedsmand i dansk administration siden Griffenfeldt er Kofoed blevet kaldt af en af dem, der havde indsigt, den radikale indenrigsminister Bertel Dahlgård - en vurdering, der på grund af forskningens embryonale stade ikke kan prøves kritisk, men får stå hen som den indforståede samtids almindelige dom. Elsket af de få og frygtet af de mange residerede Kofoed i Den røde Bygning som den

7) De lige anførte spørgsmål er delvis af en karakter, der udelukker en rationaliseringsbehandling ved hjælp af ude fra tilkaldte eksperter. Det foryngende initiativ må i hovedsagen udgå fra folk, der har nøje kendskab til selve realitetsbehandlingen af sagerne og ikke blot til deres geografiske vandring fra kontor til kontor.

Også for kontortekniske rationaliseringsbestræbelser vil der imidlertid være en arbejdsmark.

Systemet med håndskrevne journaler er ofte omtalt, og jeg kan anføre, at sådanne ikke kendes i direktoratet, hvor man arbejder med kartotekskort over indkomne sager.

Al indkommende post modtages af en speciel postafdeling, hvis eneste opgave er at åbne, stemple og registrere posten, samt fordele den mellem kontorerne. Hver sag forsynes med et omslag, der påstemples de nødvendige kendingstal og hvor det anføres, hvem der skal have sagen. Iøvrigt anføres det uden på sagen med datoangivelse og personlig påtegning hver gang, den skifter hænder.

Hovedparten af skrivearbejdet foregår i to store centralskrivestuer, der hver beskæftiger ca. 30 damer, og konferering foregår i tilstødende lokaler som et særligt arbejde.

Al udfærdigelse af bevillinger, indkøbstilladelser m.v. foregår i en særlig udskrivningsafdeling, hvor der arbejdes med moderne kontormaskiner, og hvor der gennem vidtgående arbejdsdeling er skilt en række funktioner ud, således at et hold påfører adresse, et tekst, et beløb, dato m.v., et hold foretager revision og et videreekspedition etc. Sagerne går så at sige som på transportbånd fra den ene funktion til den anden.

For at afhjælpe eventuelt akutte vanskeligheder i de forskellige afdelinger er oprettet et særligt "udrykningshold" af beregnere og skrivedamer m.v., som med kort varsel kan sættes ind hvorsomhelst, der er opstået en momentan overbelastning eller ophobning af sager.

Endelig kan nævnes, at direktoratet arbejder med et omfattende system af duplikerede eller trykte standardkoncepter, hvor blot få rubrikker skal udfyldes, før skrivelsen kan afgå.

Betragtes Finansministeriets samlede arbejdsområde som en helhed i lighed med direktoratet og dets 8 kontorer, vil det ses, at direktoratet i langt højere grad udnytter de stordriftsfordele, der ligger i arbejdsdeling og specialisering samt i mekanisering af registrerings-, tællings- og stemplingsarbejde etc.

8) Det kan til slut anføres, at det i direktoratet ville være utænkeligt, at direktøren eller kontorchefen spildte tid med at tyde håndskrevne redegørelser fra medarbejderne. Alle indstillinger forelægges i maskinskreven stand, hvorved også opnås mulighed for et passende antal kopier til arkivering, påtegning etc.

---

store barriere, alle måtte over, før vejen til Finansudvalget og den ønskede bevilling lå klar - udøvende en administrativ kontrol, men af en politisk rækkevidde, der ofte satte de folkevalgte i skyggen." (op. cit. s.12) Hele beskrivelsen samme sted af Kofoeds centraliseringsbestræbelser og formidable indflydelse gennem 20 år på detaillerne i den administrative opbygning støtter både EIS', Poul Meyers og Jørgen Bredsdorffs opfattelse af Kofoed som en væsentlig, og måske også historisk enestående, blokering for administrative reformer af den eksisterende centraladministration. Tage Kaarsteds bedømmelse af Kofoed støtter dette indtryk, jvf. Danske ministerier 1929-53 op.cit. s.202 og s.258.

Begrebet brevordner, som synes ukendt her i ministeriet, hvor alt klaskes sammen i "sager", er særdeles rimeligt anvendt i direktoratet, hvilket i høj grad letter arkivering af post, redegørelser, referater, bekendtgørelser og andet materiale, som der er brug for senere at vende tilbage til.

Ved behandlingen af de her berørte kontortekniske forhold ville der utvivlsomt kunne drages stor nytte af specialuddannede rationaliseringseksperter som ingeniør Wang Lauritzen og hans medarbejdere, ligesom man måske kunne hidkalde kyndige kontorteknikere fra forsikringsselskaber eller storbanker.[438]

III. 3. 3 Departementschef Kofoeds notat til Thorkil Kristensen

Til Finansministeren.

Til spørgsmålet om rationalisering af administrationen, decentralisation m.v.

Spørgsmålet om statsadministrationens forenkling og indførelse af rationelle arbejdsmetoder er jo i den sidste tid draget stærkt frem i forskellige udtalelser i pressen, og det synes nødvendigt, at regeringen snart tager stilling til, om der skal foretages noget på regeringens initiativ i denne sag.

Allerede i foråret 1943 blev der overfor mig som finansminister rejst spørgsmål om en rationalisering af statens administration. Efter en pressediskusion, og efter at sagen var blevet behandlet i regeringen, udtalte jeg på dennes vegne, at sagen havde vor interesse, men at tidspunktet ikke var belejligt, men at der antagelig, når forholdene igen blev nogenlunde normale, ville blive nedsat en kommission med den opgave at gennemgå hele administrationen. Dermed faldt diskussionen bort, men den er som bekendt nu rejst på ny. Jeg henviser bl.a. til vedlagte udklip af **Nationaltidende** for 4.marts d.å., af samme blad for 31.marts d.å[439]. og henvendelsen til finansministeren fra **Sorø Amtstidende** af 1. f.m. Hvor-

---

[438] EIS henviser til direktøren for a/s Nordisk Rationalisering, Ingeniør J. Vang-Lauridsen, der som nævnt på forskellig måde var fremme i debatten om den offentlige administration.

Det er uvist om EIS har kendt til Vang-Lauridsens rapport og henvisningen til hans person skal knytte forbindelsen mellem EIS' notat og rationaliseringsrapporten, eller om henvisningen blot gælder en i offentligheden kendt person - fejlstavningen kunne tyde på dette.

[439] Artiklen d. 4.marts 1946 er bemærkelsesværdig, fordi den forekommer plantet af en højtstående embedsmand eller af et regeringsmedlem. Et langt stykke hen ad vejen tyder argumentationen og eksemplerne på, at det er Kofoed, men afslutningens fremhævelse af muligheden af en gennemgribende forvaltningsreform peger mere i retning af Thorkil Kristensen, jvf. nedenfor det senere interview i Nationaltidende. Overskriften lyder "Statsadministrationen skal rationaliseres. Problemet trænger sig stadig mere på". Efter en indledende tale om behovet for at fjerne kriseadministrationen hedder det: " Ved siden af kravet om afvikling af den kriseadministration, der kan undværes, er det derfor med fuld føje, man forlanger, at den tilbageblevne del af administrationen... moderniseres og rationaliseres, så at den offentlige forvaltning bliver i stand til at honorere de krav om effektivitet, som borgerne og specielt erhvervslivet har ret til at stille."

Derefter nævnes Administrationskommissionen af 1923 som en model; det nævnes, at Kofoed som finansminister lovede en kommission nedsat efter krigen, at det særlige udvalg under Administrationskommissionen, kaldet "peripatetikerne", kunne genoplives, at organisationseksperter må inddrages, men i behersket målestok: "en eller to mand fra hver side", og at

vidt det interview, som man der udbeder sig hos ministeren, har fundet sted, er mig ikke bekendt. Endvidere har fuldmægtig Arup i Statsministeriet skrevet flere artikler i **Socialdemokraten** om samme emne og bl.a. ivret for, at der blev tilvejebragt et specielt organ for varig kontrol af statens administration. Hr. Arup har i et eksposé, som ligeledes vedlægges, og som er stilet til finansministeren, nærmere præciseret sine planer om den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde. Sidst har redaktør Carl Thalbitzer i en ledende artikel i **Finanstidende** for 10. d.m. under overskriften : "Nok en kommission udbedes", behandlet spørgsmålet om en systematisk gennemgang af statsmaskineriet. Jeg er iøvrigt forberedt på, at der i den allernærmeste fremtid, når Rigsdagen er hjemsendt, og emnerne for dagspressens journalister bliver begrænsede, vil fremkomme en række krav rundt omkring i de forskellige blade om en gennemgang af administrationens forhold.[440]

Udover det således fremkomne i dagspressen foreligger der jo forskellige publikationer fra specielt interesserede foretageners og personers side. Navnlig er Hr. ingeniør Vang-Lauridsen, der repræsenterer aktieselskabet Nordisk Rationalisering, meget energisk i sin propaganda for at fremme rationaliseringsarbejdet indenfor staten. Jeg vedlægger et foredrag, som Ingeniør Vang-Lauridsen har holdt i Ålborg Rotary klub den 15. maj d.å. Endvidere vedlægger jeg en pjece, som er udgivet af driftsingeniør Mogens Jacobsen, betitlet: Rationalisering i industrien. Han repræsenterer et ingeniørfirma for arbejds-økonomi, der har filialer i Stockholm og Helsingfors. I denne pjece er det dog navnlig industriens forhold, der tages sigte på, mens han kun periferisk berører statsadministrationen.[441]

"Så vidt vi forstår er rette vedkommende da også fuldt på det rene med, at der må gøres noget, og formentlig kan der indenfor en overskuelig fremtid ventes et initiativ i sagen". Men derefter tages der fat på de store reformplaner med udgangspunkt i bogen "Den røde bygning" fra foråret 45 (jvf.kapitel II.1): Decentralisering, økonomiministerium, ændret fordeling af sagerne mellem ministerier og mellem disse og underinstitutioner, juniorministre, lovkontor, fælles rationaliseringskontor eller "teknisk revisor", ombudsmand. "I organisationsspørgsmålet har den svenske professor C.Sällfors gjort en betydelig indsats" hedder det umotiveret og kryptisk afslutningsvis.

Herefter kommer et nyt problem ind: "Der er således opgaver nok for en kommende Administrationskommission. Den skal formentlig nedsættes af Statsministeriet... også den forrige kommission var nedsat af Statsministeriet". Herefter nævnes hvem, der var formænd for kommissionen, en justitsminister og en trafikminister, og det nævnes, at Kofoed var næstformand.Men det fremhæves samtidig, at Statsministeriet har travlt med problemerne med Grønland og Færøerne og Forfatningskommissionen. "Finansministeriet, hvorunder tjenestemandsspørgsmålet hører, har travlt med Lønningskommissionen og de store finansielle problemer. Alligevel må det stærkt ønskes, at der afses tid til at tage spørgsmålet om administrationens effektivitet op. Det er en sag der angår mange borgere, og det skaber unødig irritation, dersom den trækkes i langdrag, skønt man ved, at myndighederne er klar over, at den må tages op. Statens lokale- og personalemangel gør problemet yderligere brændende."

Artiklen d. 31.3 er en leder om "Jaskeri", dvs. den dårlige organisering af lovarbejdet i Folketinget, hvor lovforslagene hober sig op ved fristen for lovforslag d. 31. marts. Problemet om reorganisering af lovgivningsarbejdet tages op af Thorkil Kristensen i interviewet i Nationaltidende i august.

[440] De fleste af artiklerne er nævnt ovenfor, mens "exposeet" måske er det samme som nævnes af Erik Ib Schmidt jvf. note 432. Ingen af de nævnte, vedlagte artikler eller eksposéet findes i arkivmaterialet. Det er vigtigt at notere sig, at den mest omfattende presseomtale af reformens nødvendighed: Informations kronikserie ult. marts 1946, skrevet af embedsmænd fra modstandsbevægelsen, ikke omtales.

[441] Dette gælder alle de rationaliseringsbøger, jeg har haft fat i. Også de svenske rationali-

I de forskellige henvendelser og udtalelser om dette spørgsmål er det jo almindeligt at omtale, hvad der er sket i de andre nordiske lande, og dette har selvfølgelig også en betydelig interesse for os. Jeg vedlægger et referat, som er skrevet her i Finansministeriet allerede i januar måned d.å. angående rationalisering af administrationens organisation og arbejdsmetoder.[442] Der er her gjort rede for, hvad der i så henseende er sket i Sverige og Finland. Det vil af denne redegørelse fremgå, at man i Sverige allerede i januar 1940 oprettede et organ, som blev kaldt "Statens kriserevision", der skulle undersøge og eventuelt kritisere den økonomiske forvaltning indenfor Sveriges kriseinstitutioner og tillige indenfor forsvarsvæsenet. I november s.å. oprettedes et såkaldt "besparingsberedning"; dette udvalg afgav betænkning i februar 1943, og fra nytår 1944 blev der oprettet 2 institutioner, nemlig "Statens Organisationsnævn" med professor Sällfors som formand og "Statens Sagrevision" med generaldirektør Stridsberg som formand. Disse to institutioners arbejdsområder falder til en vis grad sammen, men Organisationsnævnets arbejde er dog specielt rettet på at hidføre besparelser gennem rationalisering af de forskellige statsvirksomheder, medens Statens Sagrevision nærmest er at betragte som en permanent sparekommission, der skal have til formål at fremkalde budgetbesparelser.- I Finland har man under Finansministeriet oprettet et rationaliseringsudvalg med repræsentanter for staten, erhvervene og fag-foreningerne. Der er nedsat et mindre arbejdsudvalg, der er delt i 3 hovedafdelinger, omfattende henholdsvis industrien, land- og skovbrug samt statens organisation.- I Norge nedsatte man den 20. 11 f.å. en kommission, der blev benævnt "R-komiteen". Den består af 8 medlemmer med forsvarsminister Hauge som formand. 2 af komiteens medlemmer har kort efter nytår været her i landet for at studere vore administrationsforhold. Efter opfordring af Nordisk Administrativt Forbund tog jeg mig af de 2 herrer og gav dem en del oplysninger om vore administrative ordninger. Komiteen har netop afgivet en betænkning, som jeg endnu ikke har fået studeret på fyldestgørende måde, men som, så vidt jeg kan se, navnlig munder ud i oprettelsen af en lignende institution som den i Sverige oprettede. Den skal benævnes "Statens Organisations- og rationaliseringskontor". Dette kontors opgave bliver af lignende beskaffenhed som de opgaver, der er betroet de 2 førnævnte institutioner i Sverige. Endvidere foreslås en række ændringer af reglementet for tjenesten i regeringens kontorer, således at de overordnede tjenestemænd aflastes for arbejde med løbende sager, og der træffes nærmere bestemmelser om sagsfordeling etc. Endvidere foreslår Komiteen en række ændringer i arbejdsformen, indførelse af kontormaskiner, oprettelse af et organisations- og personalekontor i hver enkelt institution, medens man udtrykkelig erklærer, at spørgsmålet om at delegere en del af centraladministrationens myndighed til amtmænd og kommuner samt overførelse af arbejdsopgaver fra departementer til direktorater vel har en stærk sammenhæng med Komiteens opgave, men dog ligger udenfor dens mandat, hvorfor den ikke stiller forslag i så henseende.

Som bekendt har professor Sällfors fornylig været her i byen og holdt et foredrag på Polyteknisk Læreanstalt, arrangeret af Dansk Ingeniørforening. Under professorens besøg har direktør Lindgren fra Vareforsyningsdirektoratet overfor ham nævnt muligheden af, at der afholdtes et rationaliseringskursus med en anerkendt svensk organisationsmand som

---

seringseksperter, som arbejder med offentlige styrelser trækker på industriens erfaringer. Den videnskabelige "arbejdsøkonomi" ophæver netop forskellen mellem offentlig og privat virksomhed - eller forsøger på det.

[442] Det er værd at læggge mærke til, at referatet tilsyneladende først nu kommer til T.K.s kundskab. Det ville næppe have været tilfældet, hvis rationalisering havde været et brændende politisk emne i foråret. Det er naturligvis også muligt, at man har forholdt ministeren oplysningerne - og vurderingerne - og nu via departementschefens notat, provokeret af EIS' notat, finder en måde at indhente det forsømte?

leder. I et brev fra hr. Sällfors til departementschef Dige meddeler han, at der kan være tale om 3 dages forelæsninger af kanselichef G. Dalberg fra Organiationsnævnet i Stockholm, kombineret med studiebesøg med hensyn til kontormaskiner og kontorudstyr. Hvorvidt dette kursus kommer i gang, er mig ikke på nuværende tidspunkt bekendt.[443] I denne forbindelse skal jeg endvidere nævne, at Hr. Ingeniør Vang-Lauridsen i en skrivelse af 13. f.m har meddelt Finansministeriet, at der fra forskellige steder indenfor statens administration var rettet henvendelse til hans firma vedrørende rationaliseringsspørgsmål, og at firmaet foreløbig havde foretaget en undersøgelse af Hærens Materielintendantur.[444] Resultatet af denne undersøgelse foreligger i vedlagte gennemslag af firmaets indberetning. De statsstyrelser, som yderligere skulle have henvendt sig til firmaet var følgende: Krigsministeriet, 3.kontor angående hærens bygningstjeneste, Krigsministeriet, 4. kontor angående undersøgelse af en typisk regimentsorganisation, Statens planteavlslaboratorium angående teknisk og administrativ tilrettelæggelse, Sjællands Stiftsamt angående kontorforhold, Rigspolitiet angående administrative ordninger, Direktoratet for Vareforsyning.

Endvidere skulle firmaet have fået opfordring fra Vejle og Næstved kommuner angående organisatorisk og arbejdsmæssig tilrettelæggelse. Endelig skulle de folketingsudvalg, der behandlede værnemagerloven, have sat sig i forbindelse med firmaet for at få vejledning med hensyn til en hurtig og rationel behandling af værnemagersagerne. Så vidt vides drejer det sig dog næppe om en egentlig udvalgshenvendelse, men en forhandling mellem firmaet og et af udvalgets medlemmer, nemlig folketingsmedlem Hjermind.

Det vil navnlig af de sidste oplysninger fremgå, at der allerede er et arbejde i gang dels fra hr. Vang-Lauridsens side for at foretage en gennemgang af forskellige statsinstitutioners forhold, dels fra statsmyndigheder for at søge hjælp hos firmaet. Dertil er der i og for sig ikke noget at sige, men jeg tror dog, at man fra Finansministeriets side skal have sin opmærksomhed henvendt på dette arbejde, at det ikke får en alt for spredt og tilfældig karakter, således at man spilder kræfter i stedet for at foretage en koordination af naturlige bestræbelser for at opnå det bedst mulige resultat.

Jeg må på baggrund af, hvad der er foregået i denne sag og den interesse, som den vises fra forskellige sider, være af den opfattelse, at tiden nu er kommet, til at Finansministeriet tager sagen i sin hånd. Der er også efter min mening god grund til at undersøge, på hvilken måde og under hvilke former, det vil være muligt at rationalisere og forenkle statsadministrationens store apparat. Dette er ganske i overensstemmelse med, hvad der skete efter den forrige verdenskrig. Der blev dengang som bekendt nedsat en række sparekommissioner; det begyndte med en sparekommission for statsbanerne, derefter fulgte en for postvæsenet og dernæst en for telegrafvæsenet. For at koordinere dette arbejde blev der under 21/2 1921 nedsat den såkaldte store sparekommission, hvis arbejde ikke var begrænset til trafiketaterne, men omfattede den samlede statsadministration. Under denne sparekommissions arbejde blev 2 opgaver udskilt som så specielle, at de fik deres egen sparekommission. Den ene behandlede Det kgl. teater, den anden de såkaldte humanitære institutioner (anstalter for blinde, døve, talelidende, vanføre, epileptikere og åndssvage). I nær forbindelse med disse egentlige sparekommissioner blev der også nedsat en

[443] Desværre er ingen af de efterfølgende dokumenter om kontakten til stat og kommune endnu fundet, hvorfor en mere præcis bestemmelse af affattelsestidspunktet for Kofoeds notat ikke er mulig.

[444] Måske er der tale om det brev som fremgår af Finansministeriets sekretariats alm. journal 1946 jrnr. 5065 dateret 13.6. Brevet findes desværre ikke i arkivet jvf. Bilag 3.

kommission, som skulle beskæftige sig med Orlogsværftet og hærens tekniske virksomheder. Denne sidste kommission blev i egentligste forstand en rationaliseringskommission; Dens opgave var ikke direkte at nedbringe udgifterne, men at rationalisere virksomhederne. De nævnte kommissioner, som den daværende regering (Ministeriet Neergård) overdrog mig at lede - af de specielle trafiketats-kommissioner var jeg dog kun menigt medlem - arbejdede overordentligt hurtig, og den sidste af de mange betænkninger blev afgivet i begyndelsen af 1924.[445]Den store Sparekommission havde allerede afsluttet sin virksomhed i 1922. I den betænkning, som den nævnte kommission afgav den 23/5 1922, udtalte den, at den ikke, bortset fra nogle særlige nærmere betegnede spørgsmål, havde foretaget nogen undersøgelse angående forenklinger i statens administration eller sammendragning af forretninger. Selv om kommissoriet efter dets ordlyd måske havde tilladt inddragelse af spørgsmål af denne art under dens arbejdsfelt, var det dog givet, at dens hovedopgave var af en anden art, og endvidere anså den en undersøgelse af de herhenhørende spørgsmål for at ville medføre betydelige forarbejder og undersøgelser, hvortil der ikke havde været den fornødne tid. Den anså det derfor for ønskeligt, at der blev iværksat en samlet undersøgelse af mulighederne for at forenkle statens administration. Regeringen sluttede sig til dette standpunkt fra Sparekommissionens side og under den 30/6 1923 nedsatte Statsministeriet en Administrationskommission, hvis opgave blev at undersøge og overveje samt til regeringen stille forslag om sådanne foranstaltninger i retning af forenkling, som måtte anses for hensigtsmæssig, særlig for så vidt de var egnede til at formindske statens administrationsudgifter og at fremme ekspeditionernes hurtighed.

Det blev overdraget daværende justitsminister Rytter at være kommissionens formand, medens jeg overtog hvervet som næstformand. Efter ministerskiftet i 1924 ombyttedes Hr. Rytter med den nyudnævnte trafikminister Friis-Skotte.[446] Kommissionen bestod iøvrigt af repræsentanter for de politiske partier, centraladministrationen og den lokale administration (repræsenteret ved en amtmand og en politimester), samt repræsentanter for Købstadsforeningen, Amtsrådsforeningen, sognerådsforeningerne og Fællesorganisationen af landkommuner med bymæssig bebyggelse. Kommissionen arbejdede i ca. 3 år, idet den afgav sin 4. og sidste betænkning den 8/6 1926. Dens arbejde var overmåde grundigt, idet

---

[445] Indskuddet mellem tankestregerne er tilføjet i hånden. Kofoed ledede de tre af de seks nævnte kommissioner, og ifølge sine egne erindringer var han ikke medlem af statsbanekommissionen, K.H.Kofoeds erindringer op.cit s.249. Han glemmer ligeledes at nævne, at den store sparekommission havde 4 politikere blandt medlemmerne, hvoraf han selv fremhæver en, socialdemokraten Friis-Skotte, som også blev formand for Administrationskommissionen, som havde afgørende betydning for kommissionens arbejde.(s.251) Hvad enten der er tale om forglemmelser eller ej: Hele denne detaillerede gennemgang af spare-og administrationskommissionerne synes at have til formål at lede læserens tanker hen på en gentagelse af successen incl. Kofoeds formandskab eller ledelse.

[446] Det er interessant, at Kofoed i sin indstilling ikke nævner, at han den gang, hvor han fik tilbudt formandshvervet, sagde nej og henviste til, " at den burde ledes af en minister, idet den jo skulle have adgang til at afhøre og give direktiver overfor statens højeste embedsmænd, hvorfor dens standard skulle være så høj som muligt, også i formel henseende" K.H.Kofoeds erindringer op.cit s. 265. Det er værd at lægge mærke til, at Kofoeds erindringer er skrevet fra 1943-45 jvf. Kirschhoffs indledning s. 16 f. og, at Administrationskommissionens 1. betænkning får følgende bedømmelse med på vejen: det var " en af de betydningsfuldeste betænkninger, jeg nogen sinde har sat mit navn under, men jeg tilstår at jeg kun har en ringe del af æren for dens tilblivelse. Her kommer Friis-Skotte og Knutzen (sekretæren NB) i første række". op.cit s.269. Derfor forekommer det usandsynligt, at Kofoed skulle have glemt dette vigtige moment i erfaringerne fra det hidtidige reformarbejde. Han har ikke ønsket at fremhæve formandspostens politiske karakter.

man ved et særligt underudvalg praktisk talt gennemgik alle kontorer i centraladministrationen og i de større institutioner.[447] Den stillede en meget lang række forslag, hvorved opgaver, der hidtil havde været henlagt til centraladministrationen, overflyttedes til lokale myndigheder (Amtskontorer, politikontorer, amtsstuer etc.) Endvidere foretog den en række ret gennemgribende ændringer i sagsfordelingen imellem departementerne indbyrdes og imellem departementer og direktorater. Endvidere beskæftigede den sig indgående med journalisering, arbejdsdeling, sagsbehandling etc. indenfor de forskellige styrelsesgrene. De fleste af de forslag, der blev stillet, gennemførtes rent administrativt, og en meget stor del af de foranstaltninger, den tog initiativ til, var i virkeligheden gennemført, før betænkningen blev afgivet. Det er mit indtryk, at man gennem denne kommissions arbejde moderniserede administrationen og ajourførte dens arbejdsmetoder i den udstrækning, som det under de daværende forhold var naturlig og mulig. Når man således i den kritik, der har været offentlig fremme, har fremført den påstand, at den danske centraladministration ikke har gennemgået nogen revision siden Griffenfeldts og Struensees tid, er dette altså ikke rigtigt!

Det er heller ikke rigtigt, når man i enkelte artikler, således i hr. Erik Schmitts referat til finansministeren, har udtalt, at centraladministrationens embedsmænd er imod enhver reform.[448] Vel mødte kommissionen af 1923 både vrangvillighed og modstand mange steder, men det var dog centraladministrationens egne folk, der gik i spidsen for de reformer, der dengang blev gennemført, og selvom der ikke var tale om revolutionerende foranstaltninger, repræsenterede reformerne fra den periode et meget betydeligt fremskridt under passende hensyntagen til de tilstedeværende praktiske forhold.[449]

---

[447] Dette udvalg bestod af departementschefen for Statsministeriet, direktøren for Statsbanerne, det radikale partis medlem af kommissionen og en fuldmægtig fra Finansministeriet. Arbejdet beskrives på følgende måde af Kofoed: "Vi kaldte dem " de fire peripotetikere", det vil sige: Dem som vandre for at sanke visdom ... Deres opgave var at gå ind i de forskellige administrationskontorer og se på sagerne på stedet, drøfte forholdene med embedsmændene, fremføre deres egne betragtninger og derefter vende tilbage til det udvalg, som behandlede disse spørgsmål, og hvor indstillingen til kommissionen udarbejdedes. Dette udvalg var jeg formand for. Vi søgte iøvrigt at opnå tilslutning til vore reformer fra de pågældende embedsmænd underhånden, hvilket i mange tilfælde lykkedes, det var jo stadig forenkling vi tilstræbte og forøgelse af ekspeditionernes hurtighed, fjernelse af overflødige led, bedre og mere enkel journalisering etc. Det var ikke store og iøjnefaldende reformer, der på denne måde fremmedes, men uden betydning var de ingenlunde." op.cit. s.269 f. (Det korrekte ord er peripatetikere)

[448] Der er som nævnt sandsynligvis tale om det notat, som er offentliggjort i kapitel III.3.2. Den manglende hukommelse om efternavnets stavemåde stemmer godt med Kofoeds krav om, at finansministeren måtte vælge mellem ham og "denne Schmidt" (som Thorkil Kristensen jo egenhændigt havde importeret til Finansministeriet). Det er interessant, at det kritikpunkt Kofoed fremdrager, drejer sig om embedsmændenes modstand, et punkt EIS lægger meget lidt vægt på. Men det optræder sammen med et andet punkt som er centralt: EIS opfordrer til at rationaliseringsundersøgelserne af politisk-taktiske grunde starter i centraladministrationen og i Finansministeriet. Måske har det fået Kofoed til at huske stedet.

[449] I beskrivelsen af reformkommissionerne i erindringerne s. 249-275 lægger Kofoed ikke skjul på, at det er enkelte politikere og ham selv, der med hjælp af ekstraordinært offentligt ansatte, f.eks Knutzen, presser reformerne igennem. Og på dette tidspunkt var Kofoed ikke en af "centraladministrationens egne folk" - endnu. Han blev departementschef i 1924 og tjente sine vigtigste sporer som smidig og sej forhandler med udgangspunkt i sit folketingsmands arbejde.

Forholdene er nu heller ikke så slette indenfor dansk centraladministration, som vore kritikere ynder at give udtryk for. Der er departementer og ministerier, der arbejder langsomt, og hvor sager forsinkes mere, end det er nødvendigt, men jeg vil dog nævne for mit eget departements vedkommende, der er det største indenfor hele statsadministrationen, at det er ganske overordentlig sjældent, at vi fra de tusinde mennesker, som vi står i forbindelse med f.eks. ved vor udlånsvirksomhed igennem statsaktivkontorerne, hører klager over forsinkede ekspeditioner, eller i det hele taget over den service vi yder vort store publikum.[450] Jeg har indført den ordning heri departementet, at jeg den 15. i hver måned får en liste fra hvert kontor over, hvilke uekspederede sager, indkomne før den 1. i samme måned, som endnu ikke er færdigekspederet. De fleste kontorer møder med blank ekspectanceliste; for andre kontorers vedkommende kan der være visse sager, som endnu ikke er ude af huset i løbet af den halve måned, som fristen spænder over, men der gives da i almindelighed en acceptabel forklaring på forsinkelsen, og hvis ikke forklaringen er acceptabel, bliver forholdet påtalt fra min side i hvert enkelt tilfælde. Selvfølgelig er der principielle spørgsmål, som kræver en undersøgelse og indhentning af oplysninger, der gør en længere tidsfrist for deres ekspedition naturlig og rimelig, og et kontor kan jo pludselig f.eks. som lønningskontoret i det sidste halve år, komme ud for en sagstrængsel, der gør normale ekspeditionsforhold fuldkommen umulige.

Endvidere vil jeg gerne bemærke, at statens administration efter min opfattelse, der hviler på både erfaring og undersøgelser, er billigere end de fleste private administrationer. Statens udlånsvirksomhed koster ikke tilnærmelsesvis, hvad kreditforeninger og andre låneinstitutter benytter til deres administration, og jeg tror, at vor udlånsvirksomhed i kvalitet fuldtud kan stå mål med de private låneinstitutioner. Det viser sig også, at f.eks. Statsanstalten for livsforsikring har mindre administrationsomkostninger end de private forsikringsselskaber, og den service, der bydes Statsanstaltens publikum, står ikke tilbage fra de private selskabers

På eet punkt har vi imidlertid ikke mindst for tiden meget store vanskeligheder at kæmpe med, nemlig manglen på tilstrækkelige lokaler. Udvidelsen af vort personale på grund af væksten i administrationens opgaver både kvalitativt og kvantitativt indenfor en lokaleramme, der allerede før krigen i virkeligheden var ganske utilfredsstillende, har nu gjort forholdene fuldstændig fortvivlede. Det er rigtigt, som der står i Finanstidendes før omtalte artikel, at vi har kontorer, hvori der sidder 5-6 sekretærer med kun een telefon. Det er klart, at under publikumsbesøg, ved stenografering, ved konceptkonferencer m.m. virker mangelen af enkeltværelser til vore sekretærer og fuldmægtige i høj grad forstyrrende på arbejdet, men lokalemanglen afhjælpes hverken af en offentlig kritik eller af hr. Vang-Lauridsens rationaliseringsbestræbelser eller af hr. Dalbergs kursus for administrationens folk. Den afhjælpes kun ved tilvejebringelsen af nogle nye store bygninger, til hvilke vi hverken får bevillinger og navnlig ikke materialer. En række af de reformer, der tales om fra vore kritikeres side er indlysende rigtige og har været på tale heroppe[451] igennem længere tid, f.eks. indførelse af store fælles skrivestuer[452], men det er hverken mangel på god vilje

---

[450] Sidste sætning fra: eller i det hele... er tilføjet i hånden.

[451] Den nedladende omtale af Lauridsen og Dalberg viser en side af Kofoeds vurdering af den nye managementbevægelse i almindelighed, da ingen af disse folk kan siges at være specielle plattenslagere.

Heroppe er Struensees kontor på 1.sal over indgangen til den Røde bygning, som både Kofoed og Dige taler med megen ærefrygt om. H. H. H. Østergård mener, at kontoret har tilhørt Struenses ældre bror C. A. Struensee. Kofoeds kup op.cit. s. 124.

[452] jvf. Erik Ib Schmidts notat ovenfor.

fra vor side, ej heller manglende indsigt i en sådan reforms ønskelighed, der hindrer os i at realisere planer af denne art, men simpelthen den omstændighed, at vi ikke har de fornødne lokaler til det.

Hvad jeg her har sagt, betyder ikke, at jeg vil påstå, at der ikke er noget at gøre. Der er siden den før omtalte kommission afsluttede sit arbejde, gået nøjagtig 20 år, og i disse decennier er der sket meget både indenfor administrationen og udenfor denne, som gør det meget ønskeligt at foretage en lignende hovedgennemgang af vore forhold, som den der fandt sted efter forrige krig. Hvor meget man så er i stand til at realisere og hvornår dette kan gøres, er et andet spørgsmål, men at undersøge mulighederne for en forenkling, decentralisering og rationalisering synes rimelig og naturlig.

De vigtigste opgaver i så henseende er efter min mening følgende:

1) Centralisation kontra decentralisation.

Efter hele vort administrative system er der en vis tilbøjelighed til at samle så mange funktioner sammen som muligt i centraladministrationen. Der kan siges meget til forsvar herfor. Landets lidenhed, hovedstadens overvægt, regeringens placering her, ønskeligheden af ensartethed i afgørelser i sager af samme karakter taler alt i centralisationens favør. På den anden side kan der være visse fordele for befolkningen knyttet til, at man personligt kan tale sin sag overfor den afgørende myndighed. Det synes derfor rimeligt påny at undersøge, om ikke en række funktioner kan lægges bort fra den centrale administration i hovedstaden til de lokale myndigheder, amtmænd, politimestre, amtsforvaltere m.v. Det er ikke fordi, jeg tror, at dette bliver billigere for staten; en sådan overflytning gør det nødvendigt, at amtskontorer, politikontorer og amtsstuer udbygges stærkere og med mere kvalificeret personale. Smådrift på dette område er i princippet dyrere end stordrift, men en udflytning vil aflaste den overbelastede centraladministration og være stemmende med et ofte udtalt folkeønske.

Endvidere bør det undersøges, om ikke en del af de funktioner, som nu ligger i departementerne, bør lægges ud til direktorater. Meget er jo sket i så henseende. Vi har en række centraldirektorater: Fængselsdirektoratet, Sindsygedirektoratet, Direktoratet for fiskeri etc. men i og for sig står det for mig som ganske tiltalende om en større udskiftning fandt sted. Jeg synes således, at Særforsorgsdirektoratet i Socialministeriet ikke behøver at betragtes som en departemental enhed. Endvidere kunne jeg tænke mig, at den i Finansministeriets departement værende store Afdeling for statsaktivvirksomheden flyttedes bort fra Finansministeriet som et Statsaktivdirektorat. Tilsvarende kunne ske på andre områder, hvor tekniske og andre specielle spørgsmål behandles i et departement. Det står for mig som ret eftertragtelsesværdigt, at departementerne omkring ministrene fik en eksklusiv juridisk og generel karakter som et slags sekretariatsdepartement. Også her mener jeg er interessant arbejdsfelt.[453]

---

[453] Det er vigtigt at notere, at Kofoed her formulerer en principiel opfattelse af den centrale administrations opbygning, som svarer nøjagtigt til Poul Meyers omkring forholdet mellem departement og direktorat. Når Meyer derfor skriver, at " de synspunkter, som har været ledende indenfor dansk centraladministration igennem en menneskealder også er kraftigt repræsenteret i ledelsen af kommissionens arbejde" og dermed mener, at intet kan og vil ske i kommissionens kølvand, er det ikke korrekt med hensyn til de overordnede synspunkter. Kofoed gav også praktisk udtryk for sit principielle syn, da han (og Dige) i udvalgsbehandlingen om Statens Udlånsdirektorat (Statsaktivkontoret) var enige om, at direktøren for dette (teknisk-administrative)

2) Afvikling af krigstidens nævn, råd, udvalg og andre særlige organer.

Det er muligt, at det endnu er for tidligt at foretage en undersøgelse af denne afvikling, men noget i den henseende måtte man måske nok alligevel allerede kunne sætte i virksomhed. Der er en fare ved at lade disse midlertidige organer gro for fast, således at de bliver permanente institutioner og derfor må man hellere komme for tidligt end for sent med en indsats for at skære de organer fra, som i sin tid havde deres fulde eksistensberettigelse, men som nu utvivlsomt i hvert fald trinvis kan afvikles.

3) En rationel sagsfordeling.

Det er ikke mit indtryk, at der i stor udstrækning finder en dobbelt-administration sted, men at dette kan være tilfældet på enkelte områder, vil jeg ikke benægte, og noget sådant må selvfølgelig undgås både fordi det betyder en tungere administration og et forbrug af personale, som ikke er strengt påkrævet. I denne forbindelse vil jeg også nævne, at det vil være nyttigt at se på - selv om ikke egentlig dobbelt-administration finder sted - om sagsfordelingen imellem departementerne er så rationel som ønskelig.

4) Centraladministrationens særlige forhold.

Indenfor Lønningskommissionen[454] fandt der en indgående drøftelse sted af centraladministrationens forhold. Jeg henviser til den udførlige redegørelse, som findes i Kommissionens 2. betænkning, 1.bind side 130 ff. Opfattelsen med hensyn til den bedste arbejdsfordeling indenfor centraladministrationen var ret stærk delt, og der var stor stemning for at stille forslag om bortfald af det juridiske personales adgang til at opnå formiddagsdispensationer. Man var imidlertid klar over, at man på nærværende tidspunkt vanskeligt kunne gå til en sådan reform, og man indskrænkede sig derfor til at udtale, at såvel uddannelsesspørgsmålet som arbejdsordningen i centraladministrationen, så snart forholdene stabiliserede sig, skulle tages op til en grundig overvejelse i forbindelse med det ofte fra forskellig side fremdragne problem om en større decentralisation indenfor vor statsforvaltning. Det bemærkedes i denne forbindelse, at kommissionen havde indhentet oplysninger fra alle tjenestemænd indenfor centraladministrationen i sekretærklassen eller højere lønningsklasse om beskæftigelser eller hverv, for hvilke der ydedes vederlag udenfor tjenestemandslønnen. Disse oplysninger var også indkomne. De var afgivet til Statistisk Departement til bearbejdelse, men resultatet af denne bearbejdelse var ikke inddraget under kommissionens overvejelser. Man henstillede fra kommissionens side, at disse oplysninger blev stillet til rådighed for den kommission eller udvalg, som skulle tage endelig stilling til centraladministrationens arbejdsforhold.

Det forekommer mig, at dette spørgsmål står i så nær forbindelse med det emne, jeg her

---

direktorat **ikke** skulle have direkte referat til ministeren. Efter Diges referat skiftede Kofoed mening, da sagen kom under pres i selve kommissionen. Rigsarkivet Budgetdepartementet. Finansministeriets sekretariat. Afl. 1988. 37/1 lbnr. 62. Forvaltningskommissionen, sagsomslag: Referater. Forklaringen på FVKs manglende principielle reformer på dette felt - som Meyer gør til det afgørende kendemærke på A60 reformen - er næppe, at der er uoverensstemmelse i de principielle overvejelser og indsigter, men snarere, at principperne ikke endnu havde fået den karakter af videnekabelig sandhed, som de snere fik. Det skal dog huskes, at også Meyer mildest talt havde vanskeligheder med at undgå, at organisatoriske principper blev bøjet efter de politiske og historiske omstændigheder.

[454] Som Kofoed var formand for, og hvis arbejde han gik meget op i.

behandler, at det ville være naturligt at lade en eventuel kommission tage det imellem sine opgaver.

5) Forenkling af forretningsgangen i den offentlige administration

Der klages i de artikler, man ser, over centraladministrationens arbejdsforhold med hensyn til, at der foretages for mange høringer, skrives for lange referater og er for mange instanser, inden en sag afgøres. Uden at være selvretfærdig vil jeg hævde, at disse bebrejdelser ikke har noget hold i virkeligheden indenfor Finansdepartementet, men det er jo muligt, at der er andre syndere. Og jeg har selvfølgelig heller ikke noget imod, at forholdene indenfor dette departement gøres til genstand for udenforståendes undersøgelser og overvejelser.[455] Kan der forenkles mere her, er det jo kun af det gode, og det er jo givet, at det er naturligt og rigtigt, at et spørgsmål af den her nævnte art indgår under de overvejelser og undersøgelser, som eventuelt skal sættes i gang. Iøvrigt er der jo meget stor forskel på sagerne også indenfor samme departement. Spørgsmål af principiel karakter, fortolkning af lovbestemmelser, problemer, der har relation til regeringens politiske indstilling etc. må behandles anderledes og passere flere instanser end ekspeditioner af henstandsspørgsmål o.l. I disse sidstnævnte bør der selvfølgelig ikke skrives lange referater, ligesom sager af denne art ikke bør gå til resolution hverken hos afdelingschef, departementschef eller minister.

6) Rationalisering af kontorvirksomheden.

Herunder falder spørgsmålet om den mest praktiske form for sagernes journalisering, om anvendelse af kontormaskiner, regnemaskiner etc. samt anvendelse af stenografisk hjælp. Under dette punkt kommer også spørgsmålet om anvendelse af overkvalificeret arbejdskraft.

Jeg skal villig indrømme, at på dette område er vi ikke så moderne, som vi burde være, men dette hænger bl.a. sammen med de før omtalte utilfredsstillende lokaleforhold, og i øjeblikket må det også i denne forbindelse nævnes manglen på kvalificeret arbejdskraft, som også for centraladministrationen i det sidste års tid har spillet en ret afgørende rolle.

7) Oprettelsen af et permanent organ for rationalisering m.v.

Som jeg nævnte før, er der indført en sådan institution i Sverige, og R-komiteen i Norge stiller forslag om en lignende institutions oprettelse. I de artikler, som fuldmægtig Arup har skrevet, slår han stærkt til lyd for en lignende institution her. I virkeligheden er den ordning, vi har med de 4 hovedrevisorater, der foruden sine øvrige opgaver af rent revisionsmæssig karakter, efter loven om Hovedrevisoraterne har fået betroet den vigtige funktion at øve den økonomiske kontrol med alle dispositioner indenfor staten, selv sådanne der dækker sig bag en ministers resolution, et organ, som skulle gøre et organisationsnævn eller lignede overflødigt herhjemme. Om hovedrevisoraterne løser den nævnte opgave på en tilfredsstillende måde, et andet spørgsmål. Dette er imidlertid måske mere et spørgsmål om personer end om systemer. Efter min mening er systemet i virkeligheden tilrettelagt således, at et nævn eller kontor som det i Sverige indførte og i Norge påtænkte, skulle være overflødigt, men det er jo også muligt, at man ved den kommende undersøgelse kunne yde et bidrag til, at hovedrevisoraterne i deres fremtidige virksomhed gjorde en yderligere udbygning af vort kontrolsystem upåkrævet.[456]

---

[455] Det fremgår af selve sætningskonstruktionen, at der er tale om indirekte polemik, sandsynligvis mod EIS' notat.

[456] Sætningen er næsten patetisk: Et nævn er overflødigt, men det er også muligt, at en

Jeg har her peget på 7 vigtige opgaver, som det forekommer mig naturligt at betro en kommission, som regeringen nedsætter. Hvorledes den skal være sammensat, skal jeg ikke komme nærmere ind på. Helt lille kan den vel næppe blive, bl.a. fordi det formentlig bliver nødvendigt også at give plads for politiske repræsentanter. Dette sidste er imidlertid et regeringsspørgsmål, som jeg ikke skal komme nærmere ind på. Centraladministrationen skal selvfølgelig være repræsenteret på en fyldestgørende måde, men derudover må der være repræsentanter for lokale myndigheder og formentlig også for kommunale interesser. Nærmere skal jeg iøvrigt ikke udtale mig, i hvert fald på nærværende tidspunkt, om sammensætningen af en sådan kommission.

Den 11. Juli 1946 Kofoed

III. 3. 4 Uddrag af brev fra Jørgen Bredsdorff 30. 9. 90 om FVK.

Der er tale om en kommentar til et udkast til manuskript, som blev til Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer, Roskilde 1993. De dele fra denne bog, som kommentarerne rammer, er stadig centrale for denne reviderede fremstilling. En stor del af de forhold, der tages op, er uddybet i interviewet med JB, jvf. nedenfor.

...

A. Udgangspunktet for FVKs arbejde.

1. Du peger rigtigt på, at kommissionen havde to udgangspunkter, der begge afspejler sig i kommissoriet: Et politisk-administrativt og et teknisk-administrativt. Men du fremhæver måske ikke tilstrækkeligt, at der i den forudgående debat sondres ret skarpt mellem de to reform-aspekter.

Modstandssynspunkterne og -kravene handler kun om det administrativt-politiske aspekt: Reformer til fremme af en mere demokratisk administration. Først og fremmest ændringer i tjenestemandssystemet, større offentlighed i forvaltningen, udvidet domstolskontrol, ombudsmand, lovkontor, revisionen over i Folketinget.

Disse krav har deres helt åbenlyse baggrund i forholdene under besættelsen. Det er mest tydeligt dokumenteret i pjecen fra april 1945, men det fremgår også helt klart af kronikserien i Information i marts 1946, der hovedsagelig var skrevet af de samme, som forfattede den illegale pjece.[457]

Kampmann siger det udtrykkeligt i den første kronik (25.3.46) med dens klare og skarpe redegørelse for, hvad der skal forstås ved demokrati:" I den senere tids drøftelser om forvaltningsreformerne har der ofte været en tendens til at sammenblande en række andre spørgsmål med de her omhandlede. Først og fremmest problemet med vor forvaltnings

---

undersøgelse kan vise, at en udbygning af kontrollen er upåkrævet. Jørgen Bredsdorff har i Rigsrevisionen i Folketinget op.cit henvist til nogle sager, som sætter spørgsmålstegn ved Kofoeds rene hensigter i denne sag.

[457] Det drejer sig om den i Kapitel II.1 nævnte pjece, Tjenestemændene og Demokratiet, Kbh. april 1945, udsendt af Frit Danmarks tjenestemandsgruppe. Udover Kampmann og Bredsdorff skrev fuldmægtig Florian Martens-Larsen, Indenrigsministeriet, kontorchef Herluf Bohn, Finansministeriet, ekspeditionssekretær Gammelgård Jacobsen med på pjecen.

opbygning og rationalisering. Hele dette spørgsmål burde kunne diskuteres lidenskabsløst uden hensyn til ønskerne om mere eller mindre demokratisering inden for forvaltningen".

I min efterfølgende artikel (27.3.46) beskæftiger jeg mig også kun med de administrativt-politiske forhold, der knytter sig til kontrollen med forvaltningen.

Det teknisk-administrative synspunkt er - som jeg er inde på i den kommunale artikel[458] - en følge af den almindelige udvikling inden for erhvervsliv og lovgivning. Det offentlige tvinges til at rationalisere af en række ydre omstændigheder og bestemt ikke på grund af ønsker eller krav fra systemets egne aktører, det gælder både ansatte og politikere.

Som Kampmann berører i artiklen i Information og Bent Christensen senere i sin artikel fra 1953[459], er der overlapninger mellem de to aspekter, og de kan også komme i modstrid med hinanden. Begge nævner decentraliseringen, men adskillige andre af "demokrati-kravene" kan ikke umiddelbart forliges med kravene om enkel og effektiv sagsbehandling.

2. Det interessante er selvfølgelig nu, hvem der havde ansvaret for, at begge aspekter indgik i kommissoriet for kommissionen. Det kunne man nok finde belyst nærmere ved at dykke ned i sagsakterne i rigsarkivet.

Jeg tror det er forholdsvist simpelt:

Et kommissorium laves af stræbsomme embedsmænd efter nogle meget løse og generelle retningslinier fra minister og departementschef. [460] Thorkil Kristensen har utvivlsomt - via ministerkolleger og embedsmænd med modstandsfortid (Kampmann) været opmærksom på demokratispørgsmålene og sørget for, at de kom med i kommissoriet.

Kofoed har sikkert allerede på dette tidspunkt udstukket taktikken og sørget for, at tekniske og politiske spørgsmål blev godt vævet sammen, så man senere gradvis kunne flytte vægten fra det politiske til det administrative aspekt. Og det administrative aspekt følte Kofoed sig uden tvivl sikker på, at han nok skulle styre.

Det hurtigt fremkomne forslag om at etablere Forvaltningsnævnet som ny institution med udsigt til en længere levetid er nok fostret af en af de stræbsomme embedsmænd - dog sikkert kraftigt understøttet af Villadsen, der så mulighed for ad denne vej at få knyttet nogle unge erhvervsfolk (blandt hans elever fra Handelshøjskolen) til rationaliseringsarbejdet.

Men også dette spørgsmål ville formentlig med udbytte kunne studeres i Rigsarkivet.

3. Mit eget - bagkloge - synspunkt er, at de to sæt spørgsmål burde være skilt ad allerede fra starten. Straks efter besættelsens ophør burde der være nedsat en særlig kommission om demokratisering af forvaltningen, og i denne burde modstandsfolk - politikere, embedsmænd, almindelige borgere - have haft flertal. Det var jo dem, der havde rejst debatten.

---

[458] Rationaliseringsarbejdet inden for stat og kommuner, in: Kommunal Årbog 1951, s.761-71 jvf. kommentaren til artiklen ovenfor note 47.

[459] Det drejer sig formentlig om Bent Christensens artikel, Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet. Mål og midler, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1953. I brevet står 1951.

[460] JB har lige som EIS en lang embedsmandskarriere bag sig. Han er som nævnt forh. chef for Rigsrevisionen .

Resultaterne af kommissionsarbejdet kunne så senere have været koordineret med Forfatningskommissionens arbejde, da flere af spørgsmålene bedst kunne løses i forbindelse med en forfatningsændring.[461]

B. Forløbet af kommissionsarbejdet.

4. Din beskrivelse af kommissionsarbejdets forløb s.13 (2.afsnit) dækker så vidt jeg kan se meget godt de faktiske forhold. Derimod kan jeg ikke rigtig genkende det, du skriver i det følgende (s.13 n. og s.14).[462]

Ingen af kommissionens forslag erindrer jeg som politisk sprængfarlige, tværtimod. Og opfølgningsarbejdet husker jeg heller ikke som "ivrigt", snarere som nødtørftigt og genstand for megen kritik ved frokostbordet i nævnet.

Nøglen til det, du kalder afpolitiseringen af kommissionens arbejde, ligger efter min mening hos én bestemt person, K.H. Kofoed. Jeg tror, at han som dreven politiker og magtglad embedsmand har forudset processen allerede fra kommissionens nedsættelse.

Dertil kommer, at Thorkil Kristensen måske havde et vist blik for demokratiseringssiden, jvf. interviewet, som du citerer, men jeg tror bestemt ikke, det gjaldt H.C. Hansen, som efter min erindring ikke havde megen interesse for administrationspolitik. Han har utvivlsomt med sindsro overladt kommissionens skæbne til Kofoeds næsten enerådige beslutninger, efter at Kofoed ved sin afgang som departementschef var blevet fuldtidsarbejdende formand for kommissionen, nævnet og den samtidigt arbejdende Forsvarskommission.

5. Som du kan se, tillægger jeg - måske lidt i modstrid med forvaltningsteoretiske betragtninger, Kofoeds person en stor indflydelse på kommissionsarbejdets forløb.

Det gør jeg af følgende grunde:

- Fra sit indtog i centraladministrationen i 1924 til sin udnævnelse til finansminister i 1942 var Kofoed den mest magtfulde person i den danske centraladministration.

- Til befæstelse af stillingen medbragte han en omfattende politisk erfaring og det ubestridte ry som hovedmanden bag statens lønningssystem og de nye regler om budgetsystem m.v., som Administrationskommissionen af 1923 stillede forslag om.

- Som finansminister i den korte Scavenius-regering havde Kofoed vænnet sig til at spille en

---

[461] Dette afsnits understregning af to adskilte temaer og faktisk adskilte debatter, gør det måske lettere at forstå, at EIS trods aktiv deltagelse i dem begge ikke har kombineret dem, og ikke erindrer meget fra "demokratidebatten". Pointen om adskillelsen af temaerne er vigtig, fordi den komplicerer det umiddelbare indtryk af holdningsskred og skift i den "offentlige mening", som jeg ellers har lagt vægt på i beskrivelsen af efterkrigsårene i kapitel II.

[462] Jvf. ovenfor kapitel II.1. (Referencen er til COS-rapport 6/90) Denne vurdering er sammenfaldende med EIS' jvf. brev fra EIS ovenfor. Som det fremgår begge steder er min tolkning af de skrevne ord mildest talt alt for bogstavelig. Det er især vægtige indvendinger, fordi - som det fremgår nedenfor i JBs brev - de to "ekspertvidner" iøvrigt er uenige om vurderingen af FVKs virke. De indtager på det nærmest hhv. Poul Meyers og Bent Christensens tidligere standpunkter.

helt dominerende rolle.

Ventetiden fra august 1943 til hans genindtræden som departementschef i maj 1945 må have været pinefuld for ham, og endnu mere pinefuldt må det have været, at Finansministeriet i 1945 blev delt mellem ham og Dige.

Ved oprettelsen af Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet har Kofoed haft et stort behov for at markere sin gamle magtstilling og dynamiske arbejdskraft. Og da han i kommissionsarbejdet ikke har mødt særlig modstand, hverken fra politikere eller kolleger (Villadsen har nok været den, der oftest sagde ham imod), har det ikke været vanskeligt for ham at dreje arbejdet i den retning, han ønskede.

Bort fra politiske reformer, over i retning af reformer, som han selv kunne gå ind for (afskaffelse af formiddagsstillinger, besparelser, ajourføring af det utroligt detaillerede lønningssystem, han selv havde grundlagt).

Han ledede Forvaltningskommissionen, som han i sin tid (i praksis) havde ledet Lønningskommissionen under krigen og (som formand) Administrationskommissionen af 1923, ret enevældigt, men med stor sans for forhandlings- og formuleringstaktik.

Når det betænkes, at Kofoed havde hovedindflydelsen på besættelsen af stillingerne som chef og souschef i Forvaltningsnævnet og på udpegningen af formænd og sekretærer i kommissionens udvalg og underudvalg, er det ikke så mærkeligt, at kommissionens forløb kom til at minde meget om 1923-kommissionens, og at Meyer forgæves måtte lede efter afsmitning fra moderne forvaltningslære i kommissionens og nævnets rapporter.

6. Når nogle af de politiske reformspørgsmål overlevede behandlingen i 7. betænkning ved at blive henvist til behandling i forfatningskommissionen, skyldes det vel indflydelse fra medlemmerne i kommissionen, der kunne indse disse spørgsmåls betydning. Studier af fællesudvalgets referater og betænkning måtte kunne opklare, hvordan synspunkterne har delt sig, men 7. betænkning selv viser jo, at der var mindretal.[463]

Det spørgsmål, jeg selv var særlig interesseret i, styrkelse af den revisionsmæssige kontrol ved overførsel af hovedrevisoraterne til Rigsdagen, blev jordet af Kofoed allerede i 4. betænkning. Jeg foranledigede, at spørgsmålet forinden blev taget på dagsordenen i statsregnskabsrådet (hvor jeg var sekretær), men her mødte Kofoed op og leverede en brandtale mod forslaget.

(Det dukkede op igen, da Kampmann blev finansminister, blev tiltrådt af A60 i 5. betænkning (nr. 408), men ikke fremmet af den daværende regering, livede op i Phillip-udvalget af 1975, blev nedstemt her af administrationens og Folketingets repræsentanter, men ser nu ud til at blive gennemført i dette efterår. Ak ja, 45 år er der gået, siden jeg rejste spørgsmålet i "Revision og Regnskabsvæsen", jvf. Bent Christensen, din artikel s. 25).

C. Resultaterne af kommissionsarbejdet.

7. Jeg giver dig ret i, at det er mærkeligt, at der stort set ikke er fremkommet andre vurderinger af FVKs resultater end Meyers og Bent Christensens. Der er da stof nok til flere

[463] Jvf. Betænkning VII s. 10 og diskussionen i kapitel II. 2 omkring for en uddybning af indholdet i betænkning 7 og det nævnte fællesudvalg.

lærde afhandlinger.

Af de to vurderinger slutter jeg mig afgjort til Bent Christensens. Arbejdet var pragmatisk, men gav mange delresultater. Det åbnede ikke for de store visioner, men gav rationaliserings- og effektiviseringsarbejdet et skub fremad og en permanent institution at hælde hovedet til i de følgende år.[464]

Mange af de institutioner, der havde været under nævnets og kommissionens behandling, høstede - også på længere sigt - gavn af forslag og synspunkter i de pågældende rapporter. Og institutionerne lærte selv noget om rationalisering.

Arbejdet bidrog også til at fremskynde tekniske omlægninger inden for administrationen, ikke mindst indførelse af maskinel databehandling.[465] Uden Forvaltningsnævnet som fødselshjælper og kontaktorgan til maskinfirmaerne ville denne udvikling være gået væsentlig langsommere og have hæmmet vigtige lovreformer.

8. Det kan yderligere fremdrages, at en række senere reformer har haft sit udspring i FVKs arbejde. Både i overvejende positive og negative indstillinger.

De politiske reformspørgsmål gik trods alt til videre behandling i Forfatningskommissionen - et mere velvalgt forum. Og vi har senere fået både ombudsmand, lovkontor, samarbejdsudvalg, demokratisering af uddannelse og rekruttering.

Og det er vist almindeligt overset, at arbejdet med en budgetreform startede i kommissionens udvalg 4 (hvor der blev iværksat en omfattende analyse af budgetrettens udvikling siden grundloven af 1849). Dette arbejde blev efter Kofoeds død videreført i et uformelt udvalg i Finansministeriet, først under Diges, senere Schmidts ledelse.[466]

Uden denne udvikling var vi ikke nået frem til det nuværende budgetsystem med dets vigtige indbyggede styringsmuligheder.

Endelig mener jeg, at der rundt omkring i kommissionens mange delbetænkninger findes stof og bemærkninger, som har været af betydning, da man traf beslutning om iværksættelse af kommunalreformen, vel den vigtigste forvaltningsreform i dette århundrede.

D. Forhold til senere forvaltningsreformer.

9**.** Jeg synes du har meget ret i din påvisning af både ligheder og forskelle mellem FVKs arbejde og det nuværende MPG (moderniseringsprogram).[467]

---

[464] Jvf. Kapitel II.2.

[465] Det er en undersøgelse værd, om ikke Moderniseringsprogrammerne under de borgerlige regeringer på samme måde i det stille muliggjorde den fuldstændige - og konfliktløse - overgang til EDB og den dermed følgende voldsomme ændring af personalesammensætningen. Samtaler på Center for offentlig styring, COS, i 1990 med ledende embedsmænd antydede dette.

[466] Udvalget vedr. statens budget og regnskab. I Erik Ib Schmidts embedsarkiv i Rigsarkivet findes arbejdspapirer fra dette udvalg. Desværre er mængden af arkivalier meget begrænset.

[467] Det drejer sig om afsnit, der stort set er taget ud af den nuværende fremstilling, jvf. COS-forskningsrapport 6/90. Jo længere jo mere blev jeg i tvivl om, hvorvidt sådanne komparative overvejelser kunne have andet end afklarende, pointerende og provokerende værdi, jvf. indledningens metodiske overvejelser.

Da jeg i sin tid læste handlingsplanen for afbureaukratisering (dec.1988), fik jeg den samme tanke som du : Hvis FVKs betænkning blev resumeret, ville der fremkomme et katalog, som var helt parallelt med planen (jeg tror endda man kunne genfinde forslag fra FVK i planen).

På den anden side har MPG taget spørgsmål op, som tiden slet ikke var moden til dengang (privatisering, brugerbetaling, lederuddannelse, løn efter indsats etc.). Og der er vel også en realitet i at MPG har skabt omrids af en holdningsændring hos embedsværkerne, jvf. f.eks. Bo Smith i DJØF-bladets sidste nummer,[468] diskussionen om Rigshospitalet m.m.

Dertil kommer - som du selv understreger - at reformerne er foregået på helt forskellig administrativ og politisk baggrund.

Om man anser lighederne eller forskellene for størst synes jeg er en smagssag, de kan jo ikke vægtes. Jeg synes heller ikke det har stor betydning, bortset fra en mere akademisk.[469]

10. Hvad man i høj grad savner, synes jeg er en sammenhængende analyse af den offentlige sektors udvikling efter 1. verdenskrig. Med inddragelse af alle væsentlige sider af

---

[468] Interview med Bo Smith, Tryghed gennem udvikling, Djøfbladet nr. 17, 31.8 1990, s. 18 f. Samtalen foregik i anledning af, at BS var blevet direktør i Københavns amt efter 8 år i "Finansministeriets "moderniseringsenhed", Administrations- og personaledepartementet", hvor han også var formand for regeringens afbureaukratiseringsudvalg siden 1989. Selvom han også i denne situation skal sælge varen, er der næppe nogen tvivl om, at hans synspunkter her udtrykker vurderingen hos mange ledende embedsmænd og politikere. De fortjener derfor at blive trukket frem:

"Vi har opnået et uhåndgribeligt hovedresultat, som vi kunne kalde en **holdningsændring** hos de 6-700.000 offentligt ansatte.

Hvis man havde undersøgt deres holdning - medarbejdernes, ledernes og faglige organisationers - til egen arbejdsplads i første halvdel af 80' erne og nu, så ville man have kunnet konstatere et meget markant skift.

I dag er holdningen, at den offentlige sektor skal være en dynamisk sektor, som opererer på de samme vilkår og med de samme effektivitetskrav, som gælder det private erhvervsliv.

...

Den holdningsændring er blevet til ved et andet hovedresultat af moderniseringsprogrammet: At der også rent faktisk er sket gennemgribende ændringer i den måde, den offentlige sektor er organiseret og fungerer på. Vi har fået en budgetreform med et nyt sæt spilleregler. Vi har ændret organiseringen af næsten alle ministerierne, og vi er ved at indføre nye lønnings- og ansættelsesformer.

Hvad vi har set i sidste halvdel af 80'erne er reelt en revolution i centraladministrationen - både holdningsmæssigt og organisatorisk." (smst. s. 19)

Optimismen i disse udtalelser står imidlertid i kontrast til den undersøgelse af regelforenklingens fallit, Jørgen Grønnegård udgav et halvt år efter i Den usynlige stat, Kbh. 1991; tilsyneladende havde hverken holdningsændring eller organisatoriske ændringer ændret noget ved indholdet af den offentlige service.

[469] Hermed hentydes til den i et større perspektiv helt inferiøre polemik mod Karl-Henrik Bentzon og Jørgen Kjærgård, som var udgangspunktet for den oprindelige analyse af Forvaltningskommissionens arbejde. Jeg har noteret begmanden, men vil dog fortsat hævde, at det var et - også uden for de akademiske cirkler - berettiget forsøg på at sætte focus på de forkerte **præmisser** bag forvaltningspolitik-forskningens forsøg på at gøre Moderniseringsprogrammerne til noget historisk enestående.

forvaltningspolitikken.

Formålet skulle være at afdække mere systematisk de kræfter og aktører, der har spillet en rolle for udviklingens retning og tempo. I den henseende synes jeg Johannes Andersens artikel i NAT 1/1990 er ganske inspirerende, selvom den stiller tingene noget groft og firkantet op. Og vel også mangler forklaringen på de beskrevne ændringer i "dominans-strukturerne". Men den indeholder noget, jeg kan genkende fra min deltagelse i kommissions- og udvalgsarbejde i perioden 1945-75.

Jeg tænker her særlig på embedsværkerne og deres chefer som drivkraft (eller stopklods) for ændringer på næsten alle områder af forvaltningspolitikken. Eneste undtagelse er næsten Kampmann som finansminister (jvf. f.eks. hans bemærkninger i "Undervejs" s.154-55), men han havde jo også en embedsmandsfortid.[470]

---

[470] Kampmann skriver således i 1960: "Endnu er det ikke lykkedes os på noget område at tilpasse vor **administrative inddeling eller centrale administration** til den økonomiske udvikling eller til de opgaver, som vi står overfor. Der er her tale om et problem, som ikke alene burde interessere enhver, der får til opgave at deltage i denne forvaltning. Det er ikke blot et forvaltningsteknisk eller juridisk spørgsmål, det har også betydelige politiske og demokratiske perspektiver. Betjener staten eller kommunerne borgerne dårligt eller dyrt, falder det tilbage på deres indstilling til samfundet. Måske er nogle af vore modstandere glade for en sådan utilfredshed, der kan udnyttes på forskellig vis, men det kan kun anspore os til at tage spørgsmålet op. Skal **det lokale politiske selvstyre bevares,** er det også nødvendigt at give det muligheder for at leve og arbejde.

Sådanne reformer er ikke i første omgang særlig populære, da man må gribe ind i mange tilvante forestillinger og let kommer i konflikt med den form for konservatisme, som findes i alle samfundsklasser. Det er dog nødvendigt at gribe om nælden, da forholdene ellers bliver endnu mere utilfredsstillende, hvilket vil gå ud over borgerne, og ansvaret må i sidste omgang hvile på dem, der holdt sig tilbage. Der er ikke alene tale om dybtgående reformer af den lokale og kommunale inddeling, men der tiltrænges også noget så ømtåleligt som en ændring af den ministerielle sagsfordeling og forholdet imellem de forskellige administrationsgrene. Sådanne reformer er

nødvendige, hvis **forvaltningen skal blive effektiv og billigere**..." Undervejs, Kbh 1960. Man fristes til at sige, at det er tonerne fra Kampmanns skrifter fra 1945, der her lyder igen.

Kapitel IV

Blev reformen væk, eller var der ingen reform?

Et af de problemer, som dukker op i undersøgelsen af efterkrigsperiodens forandringer i den offentlige administration er, som det er fremgået, de nye embedsmænd, polit'erne. Der har været mange mytedannelser om deres rolle, som er blevet berørt ovenfor. Men for at komme frem til en mere nuanceret vurdering af disse forhold har jeg interviewet to af disse embedsmænd. Som et led i interviewene har jeg samlet en del materiale som anbringes som kommenterede bilag, da der er tale om enestående ikke offentliggjorte kilder. Derimod betragter jeg interviewene som en anden og særlig sproglig bearbejdning af af mit emne - og ikke primært som beviser eller referencer for mit standpunkt - og lader dem derfor indgå i den samlede fremstilling. Jeg har som i tilfældet med de to store bilag forsynet interviewene med uddybende og diskuterende kommentarer. Begge interviews er udskrevet fra bånd, fremsendt til "ofrene", omarbejdet og godkendt.

IV. 1 Embedsmænd og økonomer

Et af de spørgsmål, som har plaget mig i arbejdet med efterkrigsproblematikken, var: Hvorfor blandede de i andre henseender i forbindelse med centraladministrationen så aktive og indflydelsesrige yngre polit'er sig ikke i forvaltningsreformbestræbelserne? Jeg tænker bl.a. på **J.O.Krag, Viggo Kampmann, Jørgen Paldam, Ester Boserup, Mogens Boserup, Henning Friis, Jørgen Dich, Paul Gersmann, Erik Ib Schmidt, Henry Grünbaum, Ivar Nørgård, Erhard Jacobsen, Lauge Kallestrup**. Der er ikke tale om nogen egentlig aldersgruppering, men snarere om en samlebetegnelse for unge og ældre økonomer af socialistisk, socialdemokratisk og "keynesiansk" tilsnit, bl.a. samlet i Socialistiske Økonomers Forening, men også embedsmænd, som havde været aktive i forskellige modstandsorganisationer. Denne bredere grupperings historie - herunder dens forhistorie som Socialistisk politgruppe og tilhørsforhold til miljøet omkring Monde og de socialistiske faggrupper er først ved at blive skrevet,[471] men forestillingen om dens eksistens understøttes af, at Erik Ib Schmidt ingen problemer havde med at forstå problemstillingen.

Ud over de nævnte kendte personer, som jeg er stødt på i forskellige sammenhænge under arbejdet, nævner Jens Otto Krag **Knud Damsgård Hansen og Bjørn Olsen.**[472] En nærmere undersøgelse viser følgende andre personer - ud over de af

[471] Jvf. Morten Thing: Kommunismens kultur bd.1, afsnit 5.4.8.2 Socialistisk politgruppe 1933-48, Kbh. 1993.

[472] Travl tid, god tid, Kbh. 1974 s. 18. Morten Thing har haft adgang til Erik Ib Schmidts arkiv og har der bl.a. fundet både arbejdspapirer og deltagerlister fra flere Brunnsvikmøder og Bestyrelsesprotokollen for Socialistiske Økonomers Forening 1941-45 Kommunismens kultur op.cit. s 446 ff. Han har givet mig en kopi af dette materiale. En egentlig bearbejdning af dette vigtige materiale må vente.

Krag nævnte, som begge optræder som foredragsholdere i SØF - som er relevante i denne sammenhæng: **Elkjær Hansen** (deltog sammen med Damsgård Hansen i udarbejdelsen af industriafsnittet i Fremtidens Danmark), **Kurt Hansen** (Det økonomiske sekretariat), **Per Kirstein, Vagn Otterstrøm** (mangeårigt medlem af SØFs ledelse og deltager i udarbejdelsen af industriafsnittet i Fremtidens Danmark) samt endnu 11 embedsmænd (polit'er), som havde deltaget i mindst 1 fællesnordisk økonommøde eller været aktive som skribenter eller foredragsholdere i forbindelse med SØF, og som har ansættelsested i centraladministrationen anført. Ialt er gruppen af studenter og kandidater, som direkte nævnes i arkivmaterialet over perioden fra 1936-48 på 55 personer inkl. de her nævnte 19. Morten Thing nævner, at SØF i 1936-38 havde 145 medlemmer.[473] **Jørgen Bredsdorff**, som optræder senere i dette kapitel, var også medlem af SØF i trediverne.

Under de nævnte nordiske møder mellem socialistiske/socialdemokratiske økonomer og fagforeningsledere, "Brunnsvik-møderne" i 1936, 1937, 1939 og 1945, 1946 og 1948 blev den fælles forståelsesramme for den økonomiske politik efterhånden dannet gennem diskussioner af Myrdal og Keynes, marxisme og planøkonomi. I det hjemlige arbejde holdt organisationen både under og efter krigen møder med Jørgen Dich, som også deltog i møderne i 1936 og 1946.

Det skal fremhæves, at jeg naturligvis ikke betragter de to interview som kronvidner eller beviser for mit standpunkt. De følgende sider er forsøg på en så nuanceret belysning af Forvaltningskommissionens udvikling som muligt. Ved at bryde den akademiske tradition og bringe dem in ekstenso og den journalistiske tradition ved at kommentere dem løbende forsøger jeg dels at stille noget spændende materiale til rådighed og dels at fastholde, at der er i nuancerne og de skæve vinkler - her og i forhold til det øvrige materiale - ligger endnu en kritisk brod mod den megen slette abstraheren og kompareren egentlig ligger.

[473] Kommunismens kultur op.cit s. 447. De nævnte personer er vigtige at nævne, fordi Morten Thing ved disputatsforsvaret af Jens Engberg blev bebrejdet, at han havde hængt denne gruppes påståede store indflydelse op på så få personer.

IV. 1. 1 Set udefra

Interview med Erik Ib Schmidt (EIS) 5.2.91 - bl.a. om Forvaltningskommissionen af 1946

EIS: Det du er interesseret i, forstår jeg, det er, hvad vi unge polit'er, først og fremmest venstreorienterede, kommunister, socialdemokrater og hvad politiske afskygninger, det kunne være, vi var jo alle sammen i socialistisk politgruppe, ville, og hvorfor vi interesserede os så lidt for Forvaltningskommissionen. Der hører den baggrund med, at vi jo altså for det første under besættelsen var meget engagerede i at redde igennem, hvad vi kunne af dansk økonomi, dvs. vores forsyning og den danske befolknings materielle velfærd. For det andet var vi meget optaget af at diskutere, hvordan verden kom til at se ud efter krigen og, hvordan vi skulle klare de der overgangsproblemer. Og for det tredie det store politiske problem: Kunne man regne med, at der efter 2. verdenskrig lige som efter første kom en bølge af socialistiske revolutioner og omvæltninger i landene, og hvordan ville mulighederne for socialisme tegne sig.

I de studiekredse og diskussioner vi havde, var vi meget optaget af det, vi betegnede som socialiseringsdebatten - og jeg har i mappen dér et stort manuskript, hvor den ene halvdel handler om socialiseringsdebatten i Sverige, hvor der forelå en række betænkninger, og hvor man var mere bevidst, og desuden om den europæiske socialiseringsdebat efter 1.verdenskrig fra først og fremmest Tyskland og Frankrig. Vi gik simpelthen den historiske litteratur igennem og diskuterede, hvad vi kunne lave - og hvor så det lidt magre resultat blev Fremtidens Danmark. Det havde vi en masse diskussioner om. Det var præget af, hvad socialdemokratiske politikere i partiet og fagforeningerne mente; hvad de kunne acceptere.

Det var klart vores hovedsynsfelt, og for det fjerde drøftede vi som polit'er muligheden for økonomisk politik og for polit'ers placering i det centraladministrative system, der var fuldstændig stivnet i et juridisk bureaukrati - det kan du bl.a. se i dette lille særtryk. Det er en polit'-konfrontation med traditionelle bureaukratiske synspunkter[474]. Vi var optaget af vores egne muligheder for at komme ind i det

[474] Det drejer sig om en artikel af EIS : En henvendelse til Lønningskommissionen, Nationaløkonomisk Tidsskrift 5. hefte 1944 s. 316. Det er en opfølgning af en betænkning fra et udvalg nedsat under Socialøkonomisk Samfund i foråret 1944 ang. de specielle ansættelsesvilkår for polit'er og oecon'er i "kriseadministrationen". Ud over, "at sige et par kritiske ord om hele tjenestemandslovgivningen, således som den i dag foreligger, præget af regler og synspunkter nedarvet fra en tid, hvor den rent juridiske side af administrationen var hovedsagen", inddrages også mere generelle synspunkter på den offentlige administration: "...den vældige vækst, som er foregået i det offentliges økonomiske administration i løbet af de sidste 10-15 år, (er) ikke et midlertidigt krisefænomen, men derimod et led i en historisk udviklingsproces, som kan forventes fortsat fremover. Det afgørende kendetegn for denne udvikling er, at den offentlige administration fra den tidligere rent normgivende funktion i stadig højre udstrækning optræder med aktiv indgriben i erhvervslivets dispositioner. Medens hovedinteressen tidligere knyttede sig til dispositionernes formelle, juridiske grundlag (f.eks. den næringsretlige adkomst), samler den sig nu om dispositionernes økonomiske indhold (f.eks. en råvares anvendelse), og administrationen

system. Her stiller du et spørgsmål, hvorfor man lavede økonomiske konsulent-stillinger[475]. Det hang sammen med den måde systemet virkede på, at hvis ikke sådanne stillinger blev lavet, ville polit'er glide ind som sekretæraspiranter på lige fod med jurister og blive sat til at behandle almindelige sager. Deres økonomiske ekspertise ville ikke blive udnyttet på nogen måde. Der var ingen af dem, der sad på chefposterne, der interesserede sig for den - et typisk eksempel er Kofoed. At der så var enkelte ministre, der interesserede sig for det, var noget andet. Dér var Thorkil Kristensen det markante eksempel - han ville have et par økonomer, han kunne snakke økonomi med, og derfor ansatte han Kampmann som økonomisk konsulent i Skattedepartementet og mig i Finansdepartementet og Budgetdepartementet. Efterhånden kom der nogle i andre ministerier. Det var en måde, der skabte mulighed for at udmønte sin nationaløkonomiske indsigt, som ofte simpelthen bare var evnen til at bruge de publikationer, der kom fra Danmarks Statistik. En juridisk sagsbehandler var ude af stand til at slå op i statistisk årbog og vidste ikke, at der var noget, der hed Statistiske Efterretninger. Han sad og kiggede på jura. Hele den virkelighed man kunne få oplysninger om her, eksisterede ikke. Hvis økonomer skulle gå den sædvanlige aspirantvej gennem systemet, kom de ikke til at udnytte de færdigheder, de havde.

Jeg sad jo ikke på Slotsholmen under krigen - jeg sad i Vareforsyningsdirektoratet. Der sad mange polit'er. Det var en polit, der var chef, og han var godt klar over, at det drejede sig om: Om man kunne finde ud af, hvor meget kul man brugte, hvem der brugte det, hvor meget kød folk spiste, og hvad kødet blev brugt til osv.[476] Det kunne jurister ikke finde ud af - det kunne polit'er, og her var opsamlet en fond af ekspertise, som juristerne - centraladministrationen var skeptisk overfor. Det var sådan set vores måde at blive placeret på og komme ind uden om systemet. Selve det spørgsmål om, hvordan bureaukratiet virkede, var et perifert spørgsmål, som polit'er sådan set havde lige så lidt forudsætninger som jurister for at diskutere.[477] For at føre

---

tvinges mere og mere ind på at udforme materielle retningslinier for erhvervene (planøkonomiske indgreb). Heraf følger dels, at der stilles nye krav til tjenestemændenes kvalifikationer (økonomer i stedet for jurister), dels at statsadministrationens hele opbygning må tilpasses til de nye opgaver."(s. 318)

[475] Spørgsmålet gik på den uformelle eller indirekte måde, hvorpå den "ny" økonomiske styring satte sig igennem, f.eks. gennem dannelsen af MØF, set i relation til FVKs arbejde med en formel ændring af centraladministrationens opbygning.

[476] Denne meget praksisorienterede forklaring på den stigende efterspørgsel efter økonomer, som tager afsæt i de praktiske planlægnings- og administrationsproblemer i kriseadministrationen, har klare paralleller i Norge. Petter Jacob Bjerve, chef for det pengepolitiske kontor i Finans-departementet og medskaber af det norske nationalbudget, giver en næsten enslydende beskrivelse. Han fremhæver træning i brug af statistik, ansættelse i Statistisk Sentralbyrå eller Forsynings-departementet og Prisdirektoratet, Gruppefølelsen blandt de "yngre socialøkonomer", venstred-rejningen og planlægningsideologien (inspireret af Ragnar Frisch) og den bevidste rekruttering og satsning på nye stillinger. Afsnittet i bogen hedder karakteristisk nok "socialøkonomer marcherer..." Økonomisk planleggning og politikk, Oslo 1989, s.182 ff.

[477] Dette udsagn passer kun delvis på Socialistiske Økonomers Forening, men måske nok for EIS personligt. I Bestyrelsesprotokollen for SØF 1941-45, jvf. ovenfor note 472, står anført under bestyrelsesmødet fredag d.31.8.45 en række mødeforslag: "1. Vinding Pedersen om formuekonfiskation, 2. Industriens socialisering ved Elkjær Hansen,

det direkte over til FVK. Der sad jo - som man kan se på listen over, hvem der var medlem i kommissionen og de forskellige underudvalg - en række pampere fra centraladministrationen, der ikke havde en skid forstand på administration og management - begrebet management eksisterede ikke den gang heller ikke i det private erhvervsliv. Men der var dog her nogle, der havde erfaringer med det. De, som sad på Slotsholmen, tænkte jo ikke i de baner, de tænkte i de love og regler, der var - i at fortolke love. Det med at forvalte en ting på en praktisk måde og placere mennesker, lede dem, lede arbejdet, give information til medarbejderne, det var utænkeligt. Det var først meget senere, at man kaldte medarbejdere sammen og informerede dem om, hvad der foregik, hvad det var for opgaver, man skulle beskæftige sig med - og hvorfor og hvordan de passede sammen med den politiske situation. Det var en revolution, da vi begyndte på det i halvtredserne. Det var først meget senere, i slutningen af tresserne, der kom samarbejdsudvalg. Så begyndte forståelsen at brede sig bl.a. i takt med '68-generationens indrykken. Når jeg løber FVKs betænkninger igennem , vil jeg sige: Det er jo en masse papir og ord og sådan noget - der er jo ikke nogen virkelig ledelsesmæssige eller managementræsonnementer i det. Navnlig blev det ikke fulgt op. Man lavede de der pæne betænkninger, hvor man skrev om forhistorie og lovgrundlag og beskrev systemerne og stillede nogle mere eller mindre forpulede ændringsforslag. Så kom der en betænkning, og så blev den stillet ind på reolerne. Man havde lavet en stor indsats. Det med at følge det til dørs og sige, nu skal vi se på, hvad vi kan bruge af alt dette, blev aldrig til noget.

Det jeg kom tættest på, var betænkningen om et statsligt udlånsdirektorat. (Betænkning V, 1949) Det var tæt på Kofoed. Han satte Dige, som jo sad i et lufttomt rum i nogle år, til at være formand for udvalget. Dige var titulær departementschef, men han havde ikke noget departement og ingen medarbejdere. Han sad bare med et tomt skrivebord. Han var blevet udnævnt til departementschef, da Kofoed blev minister under krigen. Da han kom tilbage, havde han ikke brug for Dige. Han havde ikke noget at lave men blev sat til at rejse til udlandet, når der var noget om økonomi og låneforhandlinger - ellers lavede han ikke noget. Det var helt klart en misforståelse, at det var Dige, der blev Kofoeds efterfølger, men det kæmpede Dige som en løve for, han tiggede og bad for, at det blev ham.[478]

Otterstrøm og Damsgård Hansen, 3. Dich eller Kampmann om embedsmænd og administration: Tiltrængte reformer". Iflg. protokollen afholdtes de to første møder hhv. d. 24. og 18. okt.. Der anføres yderligere et møde (med Karl Evang, den norske medicinaldirektør) om fremtidens sundhedsvæsen arrangeret sammen med Frit Danmarks Lægegruppe, d. 15.november. Herefter slutter protokollen desværre.

[478] Hans Kirschhoff skriver i indledningen til K.H. Kofoeds erindringer, Århus 1979, følgende i forbindelse med Kofoeds afgang som finansminister i Scavenius-regeringen i 1943: "Stillingen som "hvilende", men ikke afskediget minister forhindrede efter den 29.august Kofoed i at vende tilbage til sine mange gøremål inden for og uden for centraladministrationen, og det var bittert at sidde med hænderne i skødet for en mand, der endnu stod på højden af sin arbejdskraft. I Finansdepartementet sad nu hans kronprins Ejnar Dige som konstitueret, og det kom mellem de to til et smertefuldt brud, der kastede sine skygger over Kofoeds sidste embedsår. Også efter tilbagekomsten til departementet i maj 1945 var der lukkede døre for den tidligere finansminister, og Kofoed fandt sig pludselig i den uvante og pinlige rolle som supplikant. Samtidig deltes ministeriet, idet statsgældskontoret og udlandsforbindelserne blev udskilt under Dige. Det var en saglig og velmotiveret løsning på personproblemet med to departementschefer, for Kofoed havde aldrig

> Jeg løb lige denne betænkning om udlånskontoret igennem og konstaterede, at det var en fuldstændig håbløs konstruktion. Helt umulig - men der skete altså heller ikke noget. Det var først og fremmest Dige og nogle andre, der var ansvarlige for det. Om man overhovedet diskuterede at gennemføre det, ved jeg ikke, eller om det strandede på lokalespørgsmålet. Der står jo, at forudsætningen for at lave et udlånsdirektorat er, at det er muligt at samle alle de forskellige enheder i samme hus. Og det skete der ikke noget med, før jeg blev chef for Budgetdepartementet...Men der står også, at udlåndirektoratet skal ledes af en direktør med direkte referat til ministeren. Det er jo en sindsvag idé, at en direktør for et så udpræget apolitisk forvaltningsorgan, skal have referat til ministeren. For det andet står der, at han ikke skal være personalechef for sit eget personale - det skulle Finansministeriets departementschef. Der skulle være fælles rotation mellem departementets personale og det nye udlånsdirektorat. Enhver person med den mindste forstand på management kan se, at det hører ingen steder hjemme... Det var en helt forvirret konstruktion, og der var en manglende vilje til at træffe de beslutninger, der var nødvendige.

---

nået at sætte sig ind i moderne finanspolitik, og han manglede den nye generations sprogkundskaber. Men han måtte føle, at hans livsværk var blevet knust." (s.13 f.)

H.H.H. Østergaard, som bygger på Kirschhoff, gentager denne vurdering af Kofoed: "Der var ikke rigtig plads til ham i 1945... Tiden var blevet en anden, og Kofoed hører ikke til vinderholdet. Hertil kommer, at administrationen er blevet en anden. Samfundsøkonomiske og internationale økonomiske spørgsmål træder i forgrunden i Finansministeriets arbejde". Kofoeds kup op.cit. s.123. EIS fastholdt meget bestemt sit udsagn i interviewet, jvf. note 133. Østergaard anfører ikke direkte noget som belæg for sin vurdering, men han har haft adgang til utrykte dele af Kofoeds erindringer, hvoraf fremgår, at Kofoed om Diges konstituering som departementschef meget hurtigt kom til denne opfattelse: "... jeg havde forvekslet en protegés underdanige optræden med ægte beskedenhed, skønt den kun var en skal over en strugglers magtstræb. Det var en af mit livs bitreste oplevelser..."(s. 122). Jeg har svært ved at se, hvad der skulle få Kofoed til at vige magten i 1945, når **hans** magtstræb betænkes, ligesom hans gode forhold til H.C.Hansen taler imod dette, jvf. f.eks. hans brev fra 1949 til H.C.H. om at give Dige en overhaling for at bryde den ministerielle disciplin. (Rigsarkivet, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr.3).

Endelig er både Kirschhoffs og Østergårds argument om den økonomiske sagkundskabs nødvendighed tidsmæssig helt forkert. Denne nødvendighed melder sig først i årene efter krigen - og nye kvalifikationskrav undergraver ikke en magtposition på kort tid. Grønnegård Christensen og Marius Ibsen beskriver den usikre situation i efterkrigsårene formelt korrekt - omend alt for firkantet - således: "På dette tidspunkt var Finansministeriets position imidlertid i en anden henseende blevet undergravet. Keynes havde opfundet den økonomiske politik, og den søgtes her i landet navnlig formuleret i et nyoprettet Økonomisk Sekretariat. Det begyndte i 1947 med Viggo Kampmann i spidsen som sekretariat for et nyoprettet ministerudvalg for økonomi og forsyning (MØF)". Bureaukrati og bureaukrater, Herning 1991 s. 138.

I et indskud i en anden sammenhæng i interviewet gav EIS følgende karakteristik af Kofoeds indsats: "Hvis jeg skal formulere det lidt drilsk, vil jeg sige: Kofoeds baggrund var efter min erindring gymnasielærer med undervisning i naturfag og bl.a. botanik. Han videreførte den svenske botaniker Linnés revolutionerende klassifikationssystem på den offentlige forvaltning. Det var hans livs indsats at overføre hele sin botaniske viden i systematisering af arter på normerings- og lønningssystemer og administrativ opbygning. Og det havde han nok succes med i tyverne, da han startede og det var han så låst helt fast i. Det havde han levet med og formentlig også gjort noget godt ved: At systematisere en stor rodebutik, som han overtog. Han var højt begavet, viljestærk, magtfuld og magtglad. Jo, der var en bevidst holdning til at bremse ændringsforsøg."

Generelt var det karakteristisk for mange af de forslag, der kom: De var dårligt gennemtænkt, og der var ingen vilje til at føre beslutninger igennem. Andre forslag blev jo gennemført mere som kontorrationalisering uden de større perspektiver, oplagte rationaliseringer, oprydning i skraldebunker, der lå; man fjernede vildskud.

NB: Der blev jo nedsat et Forvaltningsnævn, hvor der faktisk sad nogle polit'er. Her blev trukket folk ind, som var rationaliseringseksperter, endog fra det private erhvervsliv, og Viggo Villadsen, direktør for Magasin, var medlem af kommissionen.

EIS: Viggo Villadsen var vel det store navn, som kom frem. Han blev direktør for Magasin, hvorfor han var blevet det, ved jeg ikke. Villadsen havde den samme baggrund som Kampmann, de kom fra Danmarks Statistik og havde siddet og lavet statistik. Forvaltning havde de sgu da ingen forstand på. Villadsen havde den specielle baggrund, at han havde været meget succesfuld organisator i modstandsbevægelsen sammen med Frode Jacobsen. Frode Jacobsen var vel den politiske leder, men Villadsen var den, der organiserede det praktiske. Han havde vist, at han havde lederevner og organisationstalent. Det var hans kvalifikation.Om han var en succes som Magasindirektør, ved jeg ikke. Det tror jeg ikke, han var ret mange år.

NB: Men det var vel helt ekstraordinært, at man i Forvaltningsnævnet trak på rationaliseringseksperter udefra. Det var vel Villadsen, der pressede på for at bruge dem?

EIS: De har selvfølgelig nok følt, at det var en højst ejendommelig verden, de kom ind i. At sidde med alle de juridiske pampere fra forskellige ministerier, som var dygtige jurister. Det stive normeringssystem, som Kofoed havde skabt og administreret i 20 år, medvirkede til, at alle vi andre, dvs. ikke-jurister, sad i timelønsstillinger rundt omkring og følte, at det var en helt mærkelig verden.

NB: Du blev bedt af Thorkil Kristensen om at lave et oplæg i 1946 (jvf. nedenfor uddrag af brev fra EIS).

EIS: Ja Thorkil og jeg har nok haft en række samtaler om det - jeg snakkede næsten daglig med ham - uden om alle departementale kanaler. Det har selvfølgelig været en torn i øjet på Kofoed, som iøvrigt havde det udmærkede princip, som enhver departementschef har, at der ikke må gå noget til ministeren uden, at han har set det. Derfor var han meget vred over, at jeg var ansat. Jeg har nok i de samtaler luftet nogle synspunkter over for Thorkil, og så har han sagt: Kan De ikke skrive det ned. Så satte jeg mig til at skrive det og gav det til Thorkil. Der var en dame i skrivestuen, der synes, det var meget interessant. Det kunne da vist interessere afdelingschefen. Så han for videre til departementschefen. Dér var jeg selvfølgelig lidt naiv, at jeg ikke havde regnet med det. Efter den kontrovers blev jeg holdt langt væk fra sagen og følte ikke nogen trang til at blande mig i den mere. Og i de følgende år havde jeg mere end nok at gøre, fordi så kom den socialdemokratiske regering til, og vi lavede det økonomiske sekretariat med Buhl. Der sad jeg altså med det ene ben i det økonomiske sekretariat som Kampmanns næstkommanderende og med det andet i Finansministeriet som H.C. Hansens økonomiske konsulent. Der var mere end nok at

gøre med at føre økonomisk politik og betjene de folk.

Det var oplagt, at det at begynde at drøfte managementproblemer, lå helt udenfor. Det var først, da Kampmann blev statsminister, det blev muligt. Han nedsatte A60 delvist under påvirkning fra Poul Meyer, hvor han opsøgte Kampmann og for det første forelagde ham en skitse for en nyorganisering af Statsministeriet, i et lille notat, og underholdt ham om behovet for en mere dybtgående reformbevægelse. Kampmann bad så Poul Meyer om som et første skridt at lave en skitse til reorganisering af Undervisningsministeriet. Han refererede sine samtaler med Poul Meyer over for mig og gav mig Poul Meyers notat om statsministeriet. Og så bad han mig om, uafhængigt af Poul Meyer, at nedfælde mine tanker om, hvordan undervisningsministeriet skulle se ud. Det skrev jeg et notat på 20 sider om, og Poul Meyer kom med sit. Vi udvekslede dem og lagde dem ved side af hinanden. Det viste sig, at det - uden at vi havde haft nogen som helst kontakt med hinanden - praktisk talt var kongruente modeller, vi havde lagt frem. Så sagde Kampmann: Her er behov for at lave et lille udvalg. Han gik selv ind som formand. Den første betænkning - bortset fra de generelle betragtninger, som Poul Meyer stort set skrev -handlede om undervisningsministeriet. Her var Kampmann jo ganske effektiv til at tvinge nogle af de synspunkter igennem - ikke dem alle sammen - for der var flere ministre, der gjorde voldsomt oprør og der var store holmgange. Arbejdsministeri et mødte jo frem med LO og DA. Andre førte sig frem - hele landbruget førte sig frem. Landbrugsuddannelserne skulle selvfølgelig ligge i Landbrugsministeriet. Det tog nogle år før vi fik flyttet Landbohøjskolen med et snuptag. Dér gjorde Kampmann, mens han endnu var i fuldt vigør, en indsats ved at bakke kraftigt op bag det. Poul Meyer var en meget aktiv kraft.

NB: I den politologiske litteratur om forvaltningsreformer understreges det, at skal man lave en effektiv forvaltningsreform skal man have de tungeste politikere med til at banke deres folk på plads.

EIS: Til gengæld skal man ikke have de tungeste ældre embedsmænd med. Når man i tilfældet FVK tager sådanne folk som Kofoed og Andreas Blegnæb[479] osv. med, så er det helt givet, at de vil stejle over alle videregående forslag. Hvis man kommer med nogle helt oplagte eksempler på dobbelt administration og overbemanding og siger, at det kan de forenkle, vil de sige, at det er en god idé. Men hvis man kommer med mere radikale ting, der sætter hele systemet i bevægelse, vil de sige ih nej. Det er udtryk for naivitet og manglende administrativ erfaring, at Thorkil Kristensen nedsætter FVK med den sammensætning, den får. Men hvad skulle han ellers gøre. Han havde den gode vilje og var uden erfaring. Han sidder med en meget stærk departementschef, som har stor autoritet ud ad til, og som er respekteret. Kan han sætte ham til side - det er en urimelig tanke, at han skulle bringe mig frem der, som ganske nyankommen. Det var oplagt, at han godt kunne snakke med mig, og jeg kunne give ham nogle ideer. Men det var utænkeligt, at jeg skulle have en eller anden lederrolle i det. Jeg vidste jo heller ikke noget om administration. Jeg havde bare

[479] Hermed sigtes til Statsministeriets departementschef Andreas Møller, som var medlem af kommissionen fra dens start, og som alternerede med Kofoed som forvaltningschef i kommissionens mange arbejdsudvalg.

nogle erfaringer, fordi jeg havde siddet i et moderne system i Direktoratet for vareforsyning, der jo fungerede mere som en privat virksomhed.

NB: Men det er vel ikke blot departementschefen, der er tale om, du nævner andre og hele kommissionen virker temmelig traditionelt sammensat, der er ikke mange sprællemænd i den. Villadsen er vel den eneste utraditionelle - det virker ikke, som om der er gjort noget forsøg på noget andet. Var det, hvad der var politisk mulighed for?

EIS: Jeg vil tro, at det er Kofoed, der har bestemt sammensætningen, og Thorkil har ikke haft tilstrækkelig kendskab til sagen. Det ville også have kostet nogle vældige slagsmål, hvis han skulle have trukket nogle yngre og vaksere folk ind. Det var utænkeligt på det tidspunkt. Da så H.C. Hansen kom til, tror jeg, han overtog formandskabet, fordi nå ja, det var jo finansministeren, der havde det - men det interesserede ham bestemt ikke. Han var politiker og interesserede sig for at få det politiske og det finanspolitiske til at køre. Han blev ikke siddende længe, så fandt han et påskud til at gå ud. Han er politisk nødt til at bakke kommissionen op, men det interesserer ham ikke.

NB: Men du mener, at Thorkil Kristensen mente det alvorligt, men at han ikke kunne gennemskue, hvordan det skulle laves.

EIS: Ja Thorkil Kristensen havde den gode vilje, men ikke noget at have den i.

NB: I din bog "Fra kapitalistisk til socialistisk økonomi", som kom i efteråret 1946, har du et afsnit om de reformer af den centrale forvaltning, som en overgang til planøkonomi, nødvendiggør. Her er der lagt op til en virkelig radikal reform eller moderniseringskampagne. I sin anmeldelse af bogen i kronikform nævner Krag ikke dette emne overhovedet. (Socialdemokraten 25.1.47)

EIS : Nej, men det er nok meget typisk - det havde ikke politikernes interesse. I en anden bog: Tidehverv og samfundsorden (Kbh. 1954), som blev til efter en lang mødevirksomhed med Krag som mødeleder, ser vi det samme. Deltagerne var socialdemokratiske akademikere og enkelte andre, det var både polit'er og andre. Møderne blev holdt i Folketinget i det socialdemokratiske gruppeværelse. Efter en tid foreslog Krag at lave en bog ud af oplæggene til møderne - og selvom de når langt omkring, er der karakteristisk nok ikke noget afsnit om den offentlige sektor.[480]

[480] EIS understregede flere gange, at denne bog var vigtig, og pointen med at fremhæve den her må være, at den er et kvalificeret bud på en samlet socialdemokratisk samfundsforståelse i halvtredsernes begyndelse. Der er bud på politikker for en række samfundssektorer, men som nævnt indgår forvaltningspolitik eller en samlet opfattelse af den offentlige sektor og forholdet mellem offentlig og privat virksomhed ikke i arbejderbevægelsens politikforståelse.

I Poul Hansens omfattende gennemgang og tolkning af socialdemokratiernes efterkrigsprogrammer, Marchen til venstre, Kbh. 1945, spiller diskussionen af den offentlige sektor heller ingen rolle - end ikke Fremtidens Danmarks korte afsnit om ændringerne i centraladministrationen diskuteres - men det nævnes i gennemgangen af det britiske og det norske arbejderpartis efterkrigsprogrammer, at der her er stillet forslag om rationalisering og forvaltningsreform (hhv. s. 244 og 259. Det britiske forslag er karakteristisk nok snævert knyttet til forvaltningen af de nationaliserede virksomheder). Det norske standpunkt med en selvstændig argumentation for værdien af en

NB : Hvordan var dit forhold til toppolitikerne i socialdemokratiet i perioden efter krigen. Du har fortalt mig, at du var inde i overvejelserne omkring både stillingen som leder af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og leder af Vareforsynings-direktoratet - uden dog at regne med at få nogle af dem.

EIS: Jeg havde slet ikke noget forhold til toppolitikerne på det tidspunkt. Jeg havde kun det forhold til Krag, at vi drøftede, meget nøje, løbende problemer i Fremtidens Danmark, og jeg skrev nogle oplæg om nogle ting. Som jeg har nævnt, skrev jeg en stor roman om den svenske og den europæiske socialiseringsdebat. Og Krag og jeg snakkede meget ud om de ting, men selve den endelige udformning havde jeg ikke noget at gøre med. Og jeg har aldrig været med til noget møde i den kommission, som lavede Fremtidens Danmark. Jeg ved fra en artikel, Henning Tjørnehøj skrev om Fremtidens Danmark[481], at Alsing Andersen havde læst og refereret for forsamlingen min bog om prisdannelsen under socialistisk økonomi. Jeg blev jo først medlem af Socialdemokratiet efter krigen og var jo kendt som kommunist, så det var ikke oplagt, at jeg havde kontakt med de folk. Jeg kendte privat næstformanden i LO Einar Nielsen, men først senere fik jeg kontakt med H.C. Hansen. I den forbindelse gjorde jeg noget, som jeg tror man nu til dags vil sige, at det kan en embedsmand ikke - men vi var ikke så formelle dengang. Jeg modtog et brev i efteråret 1947 med en invitation til et møde med nogle ledende socialdemokrater og nogle yngre polit'er. Det førte til en interessant frokost på Søpavillionen, hvor vi økonomer, HC, Hedtoft, Buhl og Alsing Andersen deltog. Vi sad og havde en lang diskussion om, hvordan man skulle gribe det an, når nu der kom en socialdemokratisk regering. Der fik vi bl.a. deres accept af ideen om et økonomisk sekretariat.[482]

NB: Hvis vi vender tilbage til et af mine hovedspørgsmål : Mit udgangspunkt er jo så at sige, at jeg sidder midt i en moderniseringskampagne, som alle kender til, embedsmændene engagerer sig i, skriver artikler om og debatterer. I modsætning hertil står FVK, hvor ingen embedsmænd blander sig, bortset fra Poul Meyer og Bent

---

forvaltningsreform var et særstandpunkt indenfor den socialdemokratiske bevægelse.

[481] Henning Tjørnehøj: Baggrunden for udarbejdelsen af Socialdemokratiets økonomiske efterkrigsprogram: "Fremtidens Danmark" - og reaktionerne på det in: Ny politik nr. 6/7 1985 s. 24-32. Tjørnehøj gør opmærksom på, at Viggo Kampmann, som jo på affattelsestidspunktet for Fremtidens Danmark var aktivt interesseret i forvaltningsreformen, ikke var med til at forfatte programmet og heller ikke var medlem af Socialdemokratiet.

EIS's bog Prisdannelsen under socialistisk økonomi er fra 1942. EIS giver i en artikel i tilknytning til Tjørnehøjs en karakteristik af det intellektuelle miljø, som prægede udarbejdelsen af programmet. I et forsøg på at forklare, hvorfor Fremtidens Danmark ikke slog igennem mht. de radikale dele af programmet skriver han: "Det har givetvis været stærkt medvirkende til at præge dokumentet i uheldig retning, at Krag og alle vi, som på forskellig vis bistod ham, var en samling meget unge teknokrater, som havde vore erfaringer fra administrationen af restriktionerne og savnede praktisk indsigt i erhvervslivets måde at fungere på og de private virksomheders iboende dynamik. Og inspirationen kom mere fra teoretisk læsning end fra en debat i partiet". (smst. s.35)

[482] Jvf. diskussionen i kapitel II. 4. 1. I Psykopatklubben fortæller EIS, at Krag og Kampmann deltog som "yngre polit'er" som repræsentanter for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, op.cit. s. 241.

Christensen. Det er overraskende.

EIS: Det er simpelthen et tideskift. Det var ikke noget økonomer var oplært til. I politstudiet, havde vi noget, der hed politikfag. Det havde ikke noget at gøre med politik. Det var bare teori på en lidt anden måde. Da Poul Meyer og Erik Rasmussen for tredive år siden fik startet scient.pol. uddannelsen, var jeg meget positiv over for det, og støttede dem på enhver måde. Jeg blev censorformand og jeg følte meget klart, at folk med den uddannelse, var der brug for. De vidste noget, som hverken jurister og polit'er vidste noget om. Og de er jo gået deres sejrsgang. Og det, tror jeg godt, jeg kan sige, takket være, at jeg sad som censorformand, så fik vi dem hentet ind først i Finansministeriet, og da så de andre departementschefer opdagede, at ham der Schmidt var begyndt at ansætte scient.pol.'er, så var de klar over, at så skulle de også have sådan nogen.

NB: Hvis vi nu vender tilbage til Forvaltningsnævnet, så skriver du til mig, at det arbejde hurtigt bliver til rutinearbejde, som ingen rigtigt tager alvorligt, og at det ingen gennemslagskraft har. En af forklaringerne er, at der ikke er nogen magt bag ved, som kan sætte beslutningerne igennem. En anden af de vigtige forklaringer i politologien er embedsmandsmodstanden eller - trægheden.

EIS: Den var helt klart tilstede. Men man interesserede sig ikke for den, man snakkede ikke om den.

NB: I eftersommeren 1945 og frem til begyndelsen af '46 er der faktisk en ret voldsom offentlig debat. Der kommer bl.a. et udspil fra Frit Danmark om en ny demokratisk offentlig administration, som Viggo Kampmann var medansvarlig for. Også Poul Meyer deltog i den debat. Den handlede både om decentralisering, demokratisering, effektivisering og en række af de emner, du behandler i din bog. Debatten stopper ret pludselig, og i 1947 var det, som om ingen rigtig kunne huske den.

EIS: Jeg kan ikke give nogen forklaring på det - og jeg kan heller ikke huske præcis detaillerne i forløbet, selvom jeg kan huske, at der var et sådant initiativ.[483]

---

[483] Måske er det karakteristisk for denne periode - efter krise og krig - at de store glødende ord hurtigt kølnes. Og måske hjælper det på afkølingen, at de store planer skal transformeres gennem interesseorganisationer og partier, som synes temmelig uforandrede af både krig og krise - og som formåede at holde lav profil i de umiddelbare efterkrigsmåneder. Kampmann, der som nævnt var formand for Frit Danmarks tjenestemandsgruppe, som stod bag udgivelsen af Tjenestemændene og Demokratiet, april 1945, skrev en kronik 25. 3. 46 i Information med titlen: Kan demokratiet befæstes indenfor administrationen. Her rejses bl.a. problemet om sindelagskontrol med tjenestemænd og det politiske demokratis betingelser under kapitalismen og socialismen. I Nationaltidende et halvt år senere (18.8.46) interviewes han om grundlaget for en administrationsreform. De fleste af visionerne og kravene er væk, og svarene er meget konkrete og tekniske - meget lig med EIS' oplæg til Thorkil Kristensen både i struktur og indhold, jvf. afskriften af interviewet nedenfor.

Henning Fonsmark har med et andet emne, økonomisk demokrati, beskrevet samme politiske, tumultante situation af venstredrejning, store reformplaner og brat afkøling i efterkrigsmånederne. "Det havde været sæson for "økonomisk demokrati". Erfaringerne fra krigsårenes økonomi havde

NB: Jamen i dit notat til Thorkil Kristensen nævner du en række eksempler på absurde organisationsforhold. Det er underligt, at der, på baggrund af, at man havde eksempler på velfungerende organisationer, Vareforsyningsdirektoratet fremhæver du selv, ikke i aviser og offentlig debat tages fat på disse ting.

EIS: Det er også mærkeligt. Men er forskellen så stor? Der skete jo en hel del i kølvandet på A60, men det fisede jo også lidt ud i ingenting. Men all right - sådan ind i mellem så er der rundt omkring noget, der bliver lavet om - men det, som Schlüter-regeringen har kaldt moderniseringskampagnen, - der er jo faktisk ikke sket noget rigtigt, ud over at man har snakket meget om det. Af og til er der ryddet lidt op det ene eller det andet sted, men en virkelig modernisering er der ikke sket. Der er jo oceaner at tage fat på. På den ene side interesserer det, når det kommer til stykket ikke politikerne, bl.a. fordi man skal til at tage fat på lovgivningen, og her griber man ind i deres politiske interesser og taktiske spil. På den anden side sidder der - skal vi kalde dem teknokrater - rundt omkring i ministerielle og direktoratskontorer, som ikke er særlig interesseret i at få pillet ved grundlaget for deres eksistens, og som heller ikke rigtigt har blik for det.

Der er mange oplagte politiske, lovgivningsmæssige urimeligheder, som har været fremdraget gang på gang. Der sker ikke noget. Marginalskatter på over 100 % har været diskuteret de sidste 30-40 år. Hver gang det kommer frem siger politikerne - det må vi have gjort noget ved. Nu sidst i tids- og forbrugsanalysen fik vi Jon Vibe-Petersen til at skrive om det.[484] Jeg tænkte, vi prøver en gang til. Og skatteministeren sagde, nu har vi fået vores lovmodel, nu kan vi finde ud af det og gøre noget ved det. Og Niels Helveg har talt salvelsesfuldt om det. Der sker ikke en skid. Der er stadig folk, der betaler mere end 100% af en merindtægt. Det drejer sig om det sammenfald af love, der ligger hos forskellige ministre, boligminister, socialminister, skatteminister og alle mulige andre steder. De er ikke til at hugge eller stikke i. Den politiske vilje til at sætte det igennem mangler simpelthen.

Så vidt jeg kan se, så laver de nu nogle systemændringer, som har vendt bøtten i forhold til A60 - nu ophæver man direktoraterne og tager dem ind i departementerne og laver kæmpedepartementer. Om 10 år laver man det modsatte igen. Efter min opfattelse har departementerne vokset sig alt for store i de forløbne år. Et departement med over hundrede medarbejdere er simpelthen en uting. Det er helt overflødigt at have flere.[485]

---

skabt den oplevelse, at der havde været en brist i selve folkestyret, og at det var det, der er det vigtigste at få repareret på". (in: Festskrift til Niels Thomsen, Odense 1990 s. 56) Et supplerende stemningsbillede, men stadig ingen forklaringer.

[484] Erik Ib Schmidt m.fl., 24 timer i døgnet, Tidsanvendelse og forbrugsmønstre siden 60'erne, Viborg 1989, Forskningsprojektet var finansieret af Rockwool-fonden. Del IV i bogen hedder: Skattetryk og samspilstryk, s.115-150.

[485] I en kommentar i Politiken 18.1.89, "Frem og tilbage på Slotsholmen", skriver Poul Meyer om Undervisningsministeriets reorganisering bort fra principperne bag A60: "Hvis hver enkelt minister skal have mulighed for at bidrage til en administrativ udvikling i alle mulige retninger, ender vi hurtigt i det samme administrative rod, som det der for en lille menneskealder siden gjorde det klart, at der måtte ryddes op i centraladministrationen. Det er trist, at cand.scient.pol.

IV. 2 Forvaltningsnævnets sekretariat - et nyt kontor i statsadministrationen?

For nogle år siden blev jeg interviewet af en meget engageret studerende om min gøren og laden under studenteroprøret. Anledningen var 20 årsjubilæet, og intervieweren var godt forberedt og vidende. Han var især interesseret i bestemte forhandlinger og møder med universitetets ledelse og undervisningsministeriet, som strakte sig over mere end et år. Det var forholdsvis begrænset, hvad jeg kunne huske, og jeg måtte konstant forsøge at undgå at indarbejde senere viden og vurderinger i mine svar. Sådanne personlige oplevelser aktualiserer naturligvis de metodiske problemer, der ligger i anvendelsen af, hvad man kunne kalde erindringsinterviews. Det gælder særligt, når man på grund af tidens gang og manglende forskningstid kun har mulighed for at interviewe meget få personer og dermed ikke kan modstille og krydschecke vurderinger og oplysninger.

Denne situation udelukker forlods helt at bruge ikke offentliggjorte interviews som drypvise "beviser" for egne standpunkter. Deres eventuelle værdi ligger i argumentationskæder, kontrære informationer, indfald og kontext. Oplysningerne kan måske bruges til at støtte for oplysninger og vurderinger, der er fremskaffet uafhængigt af dem - dette gælder naturligvis også erindringer skrevet af vedkommende selv - men optræder naturligvis problemet om cirkelbeviser, ønsket om at være imødekommende overfor intervieweren osv..

Værdien af erindringsinterviews ligger efter min opfattelse i, at de 1. kan vise hen til nye undersøgelsesfelter, antyde nye undersøgelsesvinkler, 2. angive elementer af vedkommendes forståelse af omverdenen (institutionerne) og af egen rolle til vurdering af udsagn om andre og andet. Men først og fremmest kan de 3. korrigere eller komplicere forestillinger hos intervieweren, som stammer fra dennes arbejde med stoffet, forestillinger som er læst ind i stoffet og 4. give arkivstof og historiske kilder liv på en måde, som tvinger til en dialog og modvirker forskningens tendens til monolog over kilderne. Skal alle disse ting nås, må sådanne interviews offentliggøres in extenso for at muliggøre, at læseren kan vurdere dialogens forløb.

Det er under diskussionen af "Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer" blevet anført, at man ikke kan bygge meget på interviews med de historisk involverede, at de metodisk set er upålidelige grænsende til det ubrugelige. Set som isolerede fænomener - som de f.eks. kan optræde i dagspressen - er det måske korrekt, men set i sammenhæng med andet kildemateriale og opfattet som dialogpartnere, er de metodisk set tværtimod en sikkerhedsventil for samtidshistorisk forvaltnings-

---

Bertel Haarder tager det første skridt i den gale retning".

Som en yderligere aktualisering af problemstillingen kan nævnes, at Ugebrevet Mandag Morgen d. 9.3.92 (nr.10) bragte en længere artikel under overskriften "Optræk til reform af hele det offentlige administrative system". En ny administrationsreform skal bl.a. behandle problemet om styrelsers og direktoraters direkte adgang til ministeren. Flere af de problemer, der påpeges, var også oppe at vende i FVK og har løbende været vendt under de borgerlige regeringers Moderniseringskampagner, men tilsyneladende ønskes nu en samlet administrationsreform.

forskning. Ligesom man ikke i en dialog umiddelbart vil opfatte modparten som sandhedsvidne, men som bidragende med synspunkter på samtalens emne, er de interviewedes udsagn som flere gange nævnt heller ikke beviser eller belæg for sandheden i en bestemt tolkning af stoffet, men synspunkter på det. Det giver mulighed for at få forskellige og gerne kontrære syns vinkler på stoffet, hvorud fra der gives bud på en samlet vurdering. Interviews optræder altså på linie med andre historiske kilder, blot er deres tilblivelseshistorie anderledes, hvilket må tages med i betragtning. Det samme gælder for samtaler med aktuelt involverede embedsmænd, som måske husker bedre, men til gengæld måske er belastet af flere taktiske overvejelser o.a. i deres udsagn.

IV. 2. 1 Set indenfra

Interview med fhv. rigsrevisor og fuldmægtig i Forvaltningsnævnets sekretariat fra 1947-51 Jørgen Bredsdorff. 14.11.93.

JB: Jeg kom til sekretariatet fra 4. Hovedrevisorat, hvor jeg blev ansat i 1939 som sekretær. Hertel Wulff var chef og ham havde jeg et meget nært samarbejde med. Vi var bl.a. sammen i Sverige under besættelsen for at studere papir- og tryksagsforvaltning. Her startede sådan set også min interesse for rationaliseringsspørgsmål. Jeg var på det tidspunkt sekretær for et udvalg for statens papir og tryksager. Det var dengang et problem at få standardiseret papirformaterne indenfor staten.

Du spørger, hvorfor man valgte mig, og jeg tror der var "inspiration" fra flere sider. I Finansministeriet har formodentlig Thorsen spurgt sig for. Dels kendte jeg Thorsen fra Regensen, dels havde jeg jo under modstandsbevægelsen markeret mig som interesseret i disse forskellige spørgsmål, som kommissionen skulle tage op. Desuden har man måske i hovedrevisoraterne været opmærksom på, at jeg godt kunne have godt af at prøve kræfter på noget andet end revisionsarbejde.

NB: Du var jo med i Frit Danmarks tjenestemandsgruppe, var der politik i din placering i sekretariatet?

JB: Det tror jeg egentlig ikke. Jeg formoder det var Thorsen, Kofoed og Villadsen, der traf beslutningen. Villadsen havde i hvert fald indflydelse på de tre fra det private erhvervsliv, Kitaj, Mærsk og Blunch.

NB: Du følte dig ikke som en art repræsentant for denne gruppe af tjenestemænd?

JB: Nej.

NB: Per Federspiel sagde i et interview, at Kofoeds rolle som finansminister i Scavenius-regeringen ikke spillede nogen rolle for ham som aktiv modstandsmand. Havde du heller ikke nogen problemer med det?

JB: Næ, nej - dels sad han jo på nogen afstand af mig, og dels tror jeg også - sådan husker jeg det nu - at man meget hurtigt gjorde sig klart, at det ikke var i

Forvaltningsnævnet eller kommissionen, at man skulle slås for nytænkning i forbindelse med forvaltningspolitik. Mit interessefelt var jo revisionens placering som kontrolinstrument. Det var det jeg havde skrevet om[486], det jeg havde forstand på. De andre store spørgsmål, offentlighed i forvaltningen osv. det var der andre der tog sig af. Jeg havde en klar fornemmelse af at det snarere blev i Forfatningskommissionen eller andre steder, at man kunne gøre noget for de synspunkter. Vi havde jo udvalg 4, kontrollen med statsforvaltningen[487], men ret hurtigt blev jeg også klar over, at dette udvalg nok ikke kom så forfærdeligt langt.

NB: Erik Ib Schmidt fremhævede meget polit'ernes stilling som en underordnet gruppe i forhold til juristerne. En gruppe som måtte finde sine egne veje ind i administrationen. Er du enig?

JB: Ja, sådan var forholdet dengang. Jeg havde en meget kort periode i Socialministeriet, hvor jeg fik en tydelig fornemmelse af, man som polit var udenfor hele den almindelige sagsbehandling. Jeg sad hos Dich og Friis[488] og følte mig meget isoleret fra det, som i grunden interesserede mig - den almindelige sagsbehandling. Jeg havde ikke spor lyst til at sidde og skrive betænkninger.

NB: Var der en fornemmelse af en slags solidaritet, en gruppefølelse mellem polit'erne - en gruppe som var i opposition til juristerne. Erik Ib Schmidt synes af den opfattelse.

JB. Næ, den fornemmelse havde jeg nu ikke i så høj grad. Jeg havde også været 6 måneder i Prisdirektoratet, hvor det var polit'er, der regerede, selvom chefen var jurist. Men der var et konkurrenceforhold og et vist modsætningsforhold i Socialministeriet. Derfra kom jeg jo til Hovedrevisoratet, hvor der faktisk ikke var nogen forskel på jurister og polit'er. Jeg tror polit'erne følte, at de var bedre til de regnskabsmæssige vurderinger end juristerne.

NB: Den konventionelle visdom hævder, at polit'erne i perioden efter '45 erobrer magten fra juristerne. Hvad var i givet fald årsagen til, at de kunne gøre det, at økonomerne kunne bruges så meget mere efter krigen?

JB: Det har helt givet været - som du selv peger på - at planlægning, styring, økonomi, budget, regnskab fik en stigende betydning indenfor centraladministrationen. Det bredte sig jo fra Finansministeriet, hvor Schmidt fik disse styringssynspunkter anerkendt. Så fik de andre styrelser pludselig brug for folk, der kunne deltage i en sådan økonomisk styring af ministerierne og budgetterne.

---

[486] Dels i en artikel, Problemer omkring statens økonomisk-kritiske revision in: Revision og regnskabsvæsen 1945 årg. 14 s. 319-31 og dels i artikelserien i Infomation i marts 1946 jvf. Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op.cit. s. 73 f.

[487] JB var sekretær i dette udvalg, hvis medlemmer var Federspiel, sognerådsformand A.J.Andersen, Kofoed, hovedrevisor Løn, departementschef Andreas Møller, og stiftsamtmand Pinholt. Endvidere var professor Poul Andersen tilknyttet.

[488] Jørgen S. Dich og Henning Friis, Socialministeriets økonomisk-statistiske kontor.

NB: Var der nogen kontakter mellem Forvaltningsnævnets sekretariat og Det økonomiske sekretariat?

JB. Ikke som jeg husker det. Jeg havde ingen forbindelse med polit'erne dér, før jeg begyndte at arbejde med budgetudvalget.[489] Her mødtes en række af polit'erne i Finansministeriet og Det økonomiske sekretariat.

NB: Det fremgår af arkiverne, at Østifternes Åndssvageanstalt, som Kofoed var bestyrelsesformand for, blev sekretariatets første undersøgelsesopgave som en art prøvesag, der aldrig blev offentliggjort.[490] Men hvorfra fik det nys sammensatte sekretariat sine undersøgelsesmetoder?

JB: De tre private kendte til det fra Handelshøjskolen. Jeg er ikke helt klar over, hvor de havde været ansat. Jeg mener, at Blunck havde en fortid i Det danske luftfartsselskab. Men de var alle tre elever af Villadsen. Det var Villadsen, der havde udpeget dem. Men megen erfaring kan de ikke have haft - de var kun 27-28 år, da de kom i sekretariatet. Jeg var 32. Men vi blev alle sammen sendt på kursus. Der var flere kurser i den første periode f.eks. det, du nævner, med Dahlberg fra Sverige. Og der var et kursus, hvor Arbejdsgiverforeningens rationaliseringsekspert, der hed Regner Matthiesen,[491] som jeg kendte privat, underviste os i rationalisering.

Wechselmann og jeg var allerede i december 1947 i England på en studierejse, som jeg lavede et referat fra.[492] Det gav os en hel del viden om, hvordan et land med en lang tradition for rationaliseringsarbejde indenfor staten, havde grebet opgaven an, organisatorisk og praktisk.

NB: Dette notat på, hvad der svarer til 20-25 A4 sider, falder helt i tråd med den overvældende mængde af interne notater og rapporter samt eksterne dokumenter, som blev produceret de første år. I 5-6 fuldmægtige må have knoklet hårdt. Er det udtryk for, at I faktisk var engagerede, entusiastiske, optimistiske?

JB; Det er jeg ikke helt sikker på, at jeg vil sige, at der var et vældigt engagement. De tre "private" kom naturligvis for at demonstrere, at de vidste, hvad rationalisering drejede sig om. Men entusiastiske og optimistiske var de ikke. De var alle tre noget kritiske og skeptiske overfor statsadministrationen. De synes, at det var noget

---

489 Udvalget vedrørende statens budget og regnskab nedsat under hovedudvalg 4 i oktober 1949.

490 RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 4.

491 Regner Matthiesen var **ikke** polit men gymnasielærer. Iflg. Kraks blå bog laver JB en tidsforskydning, da RM først bliver ansat ved Industrirådets rationaliseringskursus i 1952. Derimod var han ansat som kursusleder ved det tilsyneladende allestedsnærværende Nordisk Rationalisering a/s fra 1947.

492 JB havde et "Ekstrakt af rapport vedrørende departementschef S. Wechselmann og fuldmægtig J. Bredsdorffs rejse til London i dagene 8.-16. december 1947". (14 sider). Her gives i en form, som ligner en opfordring, en meget grundig redegørelse for strukturen og målene for det statslige engelske Organisation and Methods division under Finansministeriet. Besøget var arrangeret af lederen af O.& M. afdelingen, J. R. Simpson. Notatet ses ikke i arkiverne, men er givet mig af JB.

underligt noget, de gik rundt og kiggede på - de fandt det bureaukratisk og urationelt. Jeg vil heller ikke påstå, at jeg egentlig var meget engageret, jeg var nærmest lidt betænkelig over, at jeg havde begivet mig ind på sådant et område, hvor jeg først skulle erhverve mig noget sagkundskab. Vi kløede alle sammen på så godt, vi kunne, men jeg vil ikke påstå, at vi var besjælede af det store hellige engagement.

NB: I en del af de interne notater synes der at kunne spores en utilfredshed med, at det store analysearbejde fører til så lidt. F.eks. giver Kitaj meget bramfrit udtryk for dette i et notat om politiudvalgets arbejde, hvor han taler om de blokeringer, som Justitsministeriet skaber.[493]

JB: Jeg tror også, at det er rigtigt, at de tre, eller måske navnlig Kitaj og i en vis udstrækning Blunck, var temmelig frustrerede, når resultaterne af deres arbejde blev bedømt. Det arbejde, vi lavede, kom jo ind i en frygtelig mølle, fordi det først skulle behandles af Forvaltningsnævnet, så af styrelsen, og endelig gik det videre til kommissionen. Det var en skrækkelig dårlig behandling af et stykke rationaliseringsarbejde.

NB:Hvordan var forholdet mellem jer fuldmægtige, kontorchef Thorsen og sekretariatschef Wechselmann. Det virker ud fra arkivet som et godt team, men hvordan fungerede det?

JB: Vi havde et udmærket teamwork. Der var ikke megen fornemmelse af hierarki. Wechselmann var jo fra sit ophold i Sverige indstillet på en meget kammeratlig og jævnbyrdig omgang med sine medarbejdere. Det samme gjaldt Thorsen. Der var lidt af den sædvanlige ministeriebehandling med, at vores referater og udkast til rapporter gik til Thorsen, som kom med sine bemærkninger, og derefter til Wechselmann, så længe han var der, indtil de så endelig havnede i nævnet. Men der var ikke det samme hierarki som i et ministerium. Vi arbejdede kolossalt selvstændigt og fik næsten altid vores rapporter accepteret.

NB: Federspiel beskriver i et interview Wechselmann som en meget dygtig embedsmand, som var meget optaget af forvaltningspolitiske spørgsmål. Er det også din vurdering.

JB: At han var dygtig, kan der ikke være tvivl om, men særlig interesseret i det praktiske arbejde i sekretariatet var han ikke. Det er bestemt ikke mit indtryk. Det tror jeg ikke Federspiel har ret i. Wechselmann ventede på at blive amtmand, mens han sad hos os. I den tid søgte han først eet amtmandsembede, som han ikke fik, hvilket var en stor skuffelse for ham. Men så fik han nogen tid efter embedet i Næstved. Og det er vel ikke den mest ideelle basis for et engagement, at man går og venter på at blive noget andet.

Jeg tror ærlig talt, at han følte sig fremmed overfor det praktiske rationaliseringsarbejde. Han havde jo ikke meget at gøre med det - han skulle blot se på, hvad

---

[493] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 17. Jvf. omtalen af notatet i gennemgangen af politiudvalget afsnit 2.b.

vi andre lavede. Han interesserede sig for det, som havde et politisk indhold bl.a. personalepolitik. Jeg tror faktisk han følte sig forkert placeret. Han kom fra Ministeriet for særlige anliggender, og da det blev nedlagt stod dette sekretariat parat. Han var ikke mere interesseret, end man skulle være for at komme videre.

NB: I et brev til Kofoed skriver Wechselmann om de vanskeligheder, der øjensynlig opstod mellem personalet i de undersøgte institutioner og sekretariatet, ligesom han kræver en stillingtagen fra nævnet?[494] (Jeg havde tilsendt JB en kopi).

JB: Jeg husker ikke den konkrete sag. Men det drejer sig vel om det modsætningsforhold, som opstod i nogle af disse sager mellem det personale, vi gik og rationaliserede hos, og så Forvaltningsnævnet. Wechselmann bakkede os altid op. Men forholdet til personalet afhang temmelig meget af, hvem der undersøgte og hvilke institutioner, man kom i. Vi arbejdede i hold på to, og de fleste hold var sammensat af en af de statsansatte, Klöcker, Bredahl eller mig, og så en af de tre "private". Jeg arbejdede mest sammen med Mærsk, Klöcker med Blunck og Bredahl med Kitaj.

Jeg havde fornemmelsen af, at Kitaj var den, som havde vanskeligst ved at klare forholdene til styrelsens personale. Han gik meget hårdt og lige på. Blunck, tror jeg også, jagede sig nogle staver i livet, fordi hans facon måske kunne virke lidt arrogant - måske skulle du interviewe ham også. Men jeg mindes ikke, at der var nogen almindelig tendens til problemer med det personale, vi rationaliserede hos. Jeg oplevede heller ikke, at nævnet, Kofoed, ikke bakkede os op. Men nu havde jeg ikke nogle af de meget kontroversielle undersøgelser som f.eks. Skattedepartementet. Jeg var med i fængselsundersøgelsen, men der havde vi ikke noget at gøre med det fængselspolitiske. Det var noget Kofoed og hans folk i Finansministeriet tog sig af - fangetal, personalenormering og hvilke lejre, man skulle flytte fangerne til. Vi arbejdede med praktisk rationalisering i Fængselsdirektoratet og ude ved fængslerne. Det var nogle temmelig rutinemæssige undersøgelser af de kontormæssige forretningsgange, arbejdsdriften osv. Det blev først kontroversielt, når det kom op på det personalepolitiske niveau.

Jeg kan derimod bedre huske det andet brev, du sendte mig en kopi af.[495] Her skriver

---

[494] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 2. Brevet er dateret 9.11.48 og der nævnes i brevet et notat fra sekretariatet, som redegør for sekretariatets standpunkt. Dette notat er desværre ikke fundet. Indledningen lyder ellers spændende: "Ved flere lejligheder er der i Forvaltningsnævnet og mellem nævnet og sekretariatet fremkommet udtalelser om sekretariatets behandling af personalespørgsmål i de institutioner, sekretariatet undersøger..".

[495] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 2. På trods af JBs vurdering af Wechselmanns seriøse interesse og indsats for disse spørgsmål, har jeg valgt at aftrykke hele brevet som bilag til dette kapitel, fordi det giver et indtryk af, at der var diskussioner om nævnets og forvaltningspolitikkens funktion, således refereres der flere gange i brevet til diskussioner mellem Kofoed, Villadsen og Wechselmann, f.eks. følgende: "Sammen med spørgsmålet om uddannelse hører spørgsmålet om personalepolitik, dvs. spørgsmålet om en vurdering af de enkelte stillinger og funktioner (det, Villadsen kalder job evaluation) og spørgsmålet om avancement efter en reel bedømmelse af de pågældende personer. Jeg ser Dem ryste på hovedet - hvis De ikke allerede har givet op efter det foregående..." Der findes mange indikationer på en sådan debat men desværre

Wechselmann om de mere generelle spørgsmål, han gerne vil ind på, navnlig de personalepolitiske spørgsmål. Dem var han interesseret i, hvilket måske hænger sammen med, at han kendte dem fra sin tid som kontorchef i Socialministeriet.

NB: Hvordan var forholdet mellem Kofoed og Wechselmann?

JB: Det har jeg svært ved at sige - der var ikke noget modsætningsforhold. Wechselmanns interesse var at lave dette arbejde så godt som muligt, så det ikke gav problemer for et senere avancement. Og her gjaldt det jo også om at stå sig nogenlunde med Kofoed, og det viste hans ovennævnte brev tydeligt. Jeg vil ikke sige, det var underdanigt, men det var et venligt brev, som klart anerkendte, at det var Kofoed, der bestemte, hvad der skulle ske.

NB: Hvilken rolle spillede Villadsen? Du har flere gange sagt, at det var ham, der havde forstand på rationalisering.

JB: Jeg kendte jo godt Villadsen, men jeg fik aldrig lejlighed til at drøfte med ham, hvad han mente om nævnets virksomhed. Han har nok spillet en vis rolle i nævnet, men jeg tror nu alligevel, han er blevet domineret af Kofoed. Andreas Møller sad vel nærmest som en slags gidsel for den øvrige del af centraladministrationen. Hvis jeg i dag skal sige det, har Villadsen nok set lidt nøgternt på det og sagt: Jeg kan være med, men det er vist ikke noget, der rigtigt bærer nogen steder hen. Havde han været virkelig interesseret, havde han nok kunne sige nogle fornuftige ord om, at hele det tredelte apparat, sekretariat, nævn og kommission ikke havde noget med rationalisering at gøre. Det måtte være lige på og hårdt - direkte fra sekretariat til styrelse og ikke alle disse omsvøb.

NB: Kan man opfatte sekretariatet i den første periode, som en institution, der presser på for at få nogle bestemte reformer igennem, få igangsat en rationalisering? Var I en gruppe, der pressede på.

JB; Nej, det vil jeg ikke sige. Der var jo sådan set ikke nogen at presse på. Nævnet accepterede det, vi lavede, og impulserne til det vi lavede - og det synes jeg er temmelig vigtigt - de kom meget sporadisk. Det ødelagde i høj grad arbejdet. Der var ikke en fast forretningsgang med hensyn til hvem, der kunne give os undersøgelsesopgaver. Der var heller ikke en bestemt plan for, hvilke opgaver, vi skulle løse. De første opgaver - det er du selv inde på - var fængselsvæsenet og politiet. Det var jo simpelthen oprydningsopgaver, det var lønningsafdelingen i Finansministeriet, der ville have orden på disse to styrelser, som var svulmet op under krigen og i de allerførste år efter krigen. Det kan man jo også se af, at Engmann, lønningsafdelingens stærke mand, spillede en meget fremtrædende rolle i begge udvalg. De to opgaver havde i og for sig ikke meget med rationaliserings-arbejde at gøre; rationaliseringsaspektet var noget, der kom til, for at man kunne få det ind under Forvaltningskommissionen.

Går man forbi dem og hen til de næste undersøgelser virker disse meget tilfældige,

---

meget få kilder i form af referater, oplæg etc..

som det fremgår af listen over offentliggørelsen af rapporterne.[496] Der var ikke spor system i arbejdet - så tog man fat i det ene, så i det andet ministerium. Af rapporten over vores besøg i England, fremgår det bl.a., at man der tillagde det stor betydning, at rationaliseringsafdelingen rådede over en altid ajourført organisationsplan over hele den ministerielle forvaltning i England. Det vil sige, at de altid kunne gå ind i den og sige, nu tager vi fast dér og forholdene er sådan og sådan set i forhold til den øvrige administration, så mange mennesker, disse opgaver, denne organisation. Vi fik i min tid ikke en gang lavet en sådan plan over statens administration.

NB: Men var der nogen af jer der foreslog det, blev det afvist?

JB: Det kan jeg faktisk ikke huske - det kan være at jeg er blevet klogere senere. Men i hvert tilfælde havde vi slet ikke personalekapacitet til at tage fat på den slags tværgående spørgsmål. Derfor blev det tilfældigheder, der styrede hvilke sager, der blev taget op. Tænk på dette ulyksalige kartotek i politiet.[497]

Nu er det måske ikke så meget din opgave at se på resultaterne af vores arbejde, men skulle man virkelig analysere dem, tror jeg nok man skulle opdele de opgaver, vi løste i 1. de rent praktiske kontortekniske opgaver, som jo kom tilfældigt dumpende fra det ene eller andet sted, men alligevel tog temmelig meget tid. 2. de undersøgelser, som institutionerne selv bad om at få lavet af mere eller mindre organisationsmæssig art. Og så 3. de ret store undersøgelser, der var inspireret af kommissionen eller Finansministeriet, hvoraf de vigtigste var oprydnings-undersøgelserne og undersøgelserne med henblik på decentralisation. Så vil man kunne se, at vi brugte alt for megen tid til de sager som tilfældigt kom ind fra styrelserne, enten som rent kontortekniske opgaver, eller fordi en institution af en eller anden grund - måske også for at gøre indtryk på bevillingsmyndighederne - bad om at vi kom og undersøgte forholdene. Jeg synes nu bagefter, at der burde have været meget mere plan over arbejdet i sekretariatet. Det kom man jo ind på senere med de såkaldte rotationsundersøgelser, hvor man gik styrelserne igennem efter et forud aftalt system.

NB: Du skriver i dit brev, (medtaget som bilag 4 til kapitel III) "...opfølgnings-arbejdet husker jeg heller ikke som "ivrigt", snarere som nødtørftigt og genstand for megen kritik ved frokostbordet i nævnet." Hvordan forholdt I jer til det og til, at der ind i mellem var arbejde, som blev skrottet, f.eks. politiudvalgets rapport 3 og 4. Hvad sagde I til hinanden?

JB: Vi var vel præget af den almindelige embedsmandsindstilling, at man havde lavet det arbejde, man skulle gøre - og gjort det så godt man kunne. Så var det de næste instansers, kommissionsmedlemmers og politikeres opgave at finde ud af, hvad der videre skulle ske. Man kunne nok være frustreret, og man kunne også ærgre sig over,

---

[496] Jeg havde samlet en liste ud fra de ni betænkninger af de større betænkninger og indstillinger for at få en fornemmelse af kronologien i arbejdet. Listen var sendt til JB i forvejen. Listen udgør bilag 2 til kapitel VI.

[497] Bureauet for centralidentifikation under rigspolitiet, jvf. nedenfor gennemgangen af udvalget om politiet afsnit 2a.

at der ikke blev gjort noget. Men man havde ikke rigtigt noget forum til at slås videre i. Man måtte blot konstatere, at der var magtfaktorer, der bevirkede, at fornuftige forslag ikke kunne blive gennemført.

NB: Det gælder jo i begyndelsen især Justitsministeriet, fordi der var tale om fængsels- og politiudvalget. Der findes en lang brevveksling, hvor bl.a. Kofoed beskylder Justitsministeriets departementschef for at ville undertrykke politiudvalgets arbejde. Men han kunne ikke gøre noget.[498]

JB: Jamen det var jo også udtryk for de reelle magtforhold på det tidspunkt. De var sådan, at Kofoed havde mistet en stor del af sit greb om administrationen, da han først var gået af. Her kunne man forestille sig, at i kontroversielle sager kunne hans synspunkter ikke slå igennem. Justitsministeriet var jo en helt anden magtfaktor på det tidspunkt end Kofoed. Samtidig var Dige kommet til i Finansministeriet, og han var en helt anden type. Han var den runde og smidige og slet ikke indstillet på de store slagsmål.

NB: Hvordan opfattede I formandsskiftene i kommissionen?

JB: Dem opfattede vi som fuldstændig naturlige, man kunne ikke have en minister siddende som formand for en kommission, der skulle arbejde gennem længere tid. Det var rent formelt, at man havde placeret Thorkil Kristensen og H.C. Hansen der i starten. Man var klar over på forhånd, at selv om der sad en minister, som formelt var formand, var det næstformanden, Kofoed, der bestemte, hvad der skulle ske.

NB: Hvordan var forholdet mellem nævn og kommission?

JB: Jeg opfattede mere nævnet som et forretningsudvalg for kommissionen end som ledelsesorgan for sekretariatet. Nævnet behandlede alle de betænkninger, der kom fra sekretariatet inden de gik videre til kommissionen. De skrev dem sammen og lavede indstillinger, uden at de normalt ændrede ved vores synspunkter. De bearbejdede dem til brug for kommissionen.

NB: Vidste du, at Andreas Møller havde gjort sig forestillinger om, at Thorkil Kristensen skulle fortsætte som formand efter, at han var gået af som minister?

JB: Nej, det vidste jeg ikke. Det havde sikkert været en glimrende idé.

NB: Var der rygter om, at Thorkil Kristensen blev gået af den nye regering - Federspiel afviste det?

JB: Nej det husker jeg intet om, i sekretariatet betragtede vi det som helt naturligt, at ministeren ikke kunne blive ved at være formand for en sådan kommission, der skulle gennemgå en masse sager.

NB: Blev den opfattet som specielt hårdtarbejdende.

---

498 Jvf. nedenfor om politiudvalgets arbejde.

JB: Nej, ikke specielt, men ingen kommission arbejdede på det tidspunkt på anden måde end, at de behandlede, hvad de fik forelagt af papirer fra deres sekretariat eller sekretærer. Forvaltningskommissionen var her en fuldstændig kopi af den gamle Administrationskommission. Der var nogle energiske sekretærer - og her var der et helt sekretariat og et nævn, der producerede papirer. De blev forelagt kommissionen, og hvis de ikke specielt handlede om nogle spændende, kontroversielle politiske spørgsmål, var medlemmerne temmelig ligeglade.

NB: H.C. Hansen går jo for at have været en stærk minister. Hvad er grunden til, at han som finansminister og dermed også for kommission og sekretariat ikke banker sine ministerkolleger på plads, f.eks. indenrigsministeren i hospitalsudvalgssagen?[499]

JB: Jeg tror, at han stort set slet ikke interesserede sig for kommissionen. Du er jo selv inde på de mange betydningsfulde ting, som skete i de år, som ikke havde noget at gøre med forvaltningspolitik, og som sagtens kunne lægge beslag på en finansminister. Skulle jeg sige det i dag, var han måske snarest irriteret over, at man ikke kunne løse den salgs konflikter uden at blande ham ind i det.

NB: Er du ikke lidt forundret over, hvor lidt betydning Frit Danmarks tjenestemandsgruppe tillægges i de interne dokumenter. De fleste af jer var dog veltjente embedsmænd, nogle af jer kendte.

JB: Der skete jo en tydelig reduktion i interessen for disse kampsynspunkter fra besættelsestiden i de år, der gik efter krigen fra 1945-47. Der skuffedes man på mange punkter, man havde forestillet sig, at der skulle ske en masse netop i den periode - og så skete der ikke meget af varig betydning for forvaltningen. Vi prøvede at fortsætte Frit Danmark gennem en officiel bevægelse med forskellige grupper, og med Kampmann som formand for tjenestemændenes gruppe. Men den eksisterede kun et år. Talerøret for synspunkterne forsvandt. Derefter arbejdede vi hver for sig for vores interesser - jeg arbejdede en hel del for synspunkterne om kontrollen med forvaltningen, hvilket du vil kunne se af dette papir - det er en betænkning udarbejdet af et udvalg, som personaleforeningen i Hovedrevisoraterne havde nedsat, hvor jeg var et af medlemmerne.[500] Vi afgav betænkningen til de fire hovedrevisorer, og det dannede baggrund for, at sagen blev taget op i Statsregnskabsrådet. Det skete samtidig med, at hovedudvalg 4 (om bl.a. kontrollen med forvaltningen) sad og

[499] På et senere tidspunkt i interviewet og i en anden forbindelse, sagde JB på spørgsmålet om årsagen til hospitalsudvalgsbetænkningens kranke skæbne følgende: "Det var simpelthen ministerieimperialisme. Man ville ikke i Undervisningsministeriet afgive Rigshospitalet."

[500] Betænkning vedrørende Hovedrevisoraternes organisation, efter tekstens indledning skrevet i foråret 1946, ses ikke i de gennemgåede arkiver, men denne og en række andre dokumenter vedr. udvalg 4's arbejde (kontrollen med administrationen) og fra fællesmøder mellem dette udvalg og Statsregnsskabsrådet er fundet af JB i Statsregnskabsrådets arkiv i Rigsrevisionen. Revisionsproblemet er ikke forfulgt nærmere her, men deler kommissionens medlemmer efter samme linier som ovenfor omtalt i behandlingen af betænkning 7 om ombudsmandsinstitution og mm.. Jvf. for en diskusion af revisionens kontrolmuligheder og selvstændighed, som - resultatløst - dukker op overalt i kommissionens arbejde p.gr.a. hovedrevisorernes kommissionsdeltagelse J. Bredsdorff, Rigsrevisionen i Folketinget in: Revision og regnskabsvæsen nr. 8 1992.

arbejdede med nogle meget mere begrænsede ideer om det samme. Det var sådan set min indsats på dette område. Men vi, som var tilknyttet forvaltningskommissionen, blev hurtigt klare over, at det ikke var dér, der skulle foregå noget - skulle man videre med spørgsmålene om offentlighed og ombudsmand, måtte det ske i forfatnings-kommissionen.

NB: I forlængelse af dette: Hvad skete der med alle jer kritiske polit'er? Du sagde tidligere, at du på et tidspunkt var ansat sammen med to af de andre, Friis og Dich, men det forekommer mig, at det hele holder op i 1946-47?

JB: Jeg følte mig ikke som polit som medlem af noget, som du kalder det, netværk. I hovedrevisoraterne arbejdede vi ikke sammen på en eller anden bevidst politik, men jeg havde da et glimrende personkendskab og mange kontakter. Det sluttede, da Frit Danmarks tjenestemandsgrupper holdt op. Jeg var et ikke særligt aktivt medlem af Socialistiske økonomer før krigen, men jeg tabte forbindelsen med de folk senere.

Det, der fungerede bedst som en slags netværk i mit tilfælde, var arbejdet i budgetudvalget.[501] Der sad en række polit'er fra Finansministeriet, det økonomiske sekretariat, hovedrevisoraterne. Vi mødtes tit og havde et nært samarbejde - dog udelukkende om budget- og regnskabsmæssige problemer, det var ikke noget der gik ud over dette område.

NB: I Erik Ib Schmidts embedsarkiv ligger nogle oplæg fra hans hånd om aktiv finanspolitik og keynesiansk styring af efterspørgslen, spændende diskussionsoplæg.

JB: Ja vi var jo mange - 15-20 stykker hver gang - det var meget uformelt, der var ikke nogen, der var officielt udnævnt til medlemmer. Dige var formand i en lang periode for udvalget. Han samlede alle dem, som arbejdede med sagen, herunder var Schmidt og Kurt Hansen de mest radikale med hensyn til ændring af budgetopstilling og budgetpolitik. Det gav nogle vældigt nyttige daglige kontakter i arbejdet i Hovedrevisoratet, når vi havde problemer med budgetforståelse osv. Men jeg var jo ikke budgetmand og havde ikke mange muligheder for at administrere efter hr. Keynes' teorier.

NB: Finansministeriets sekretariat bliver af Kofoed selv beskrevet som et magtcentrum og en hjernetrust, som han selv har udpeget. Er den vurdering rigtig?

JB: Det tror jeg helt givet den er. Så længe Kofoed sad ved magten, var sekretariatet et magtcentrum, fordi han gennem mange år havde tiltaget sig denne budgetmæssige bestemmelsesret i forhold til de andre ministerier - man kunne ikke få nogen bevilllingssager igennem, uden at de havde passeret Finansministeriet og her altid sekretariatskontoret. Det var til gengæld ikke altid besat med magtfulde embedsmænd. Det var i høj grad Kofoed selv der styrede. Da Dige kom til ændredes magtbalancen, således, at magten flyttede over i Det økonomiske sekretariat. Nu blev det derovre, de udkastede planer til, hvordan budgettet skulle opstilles, hvordan styringen skulle foregå. Da Schmidt kom til som departementschef, skete der en helt

[501] Udvalg vedrørende statens budget- og regnskabssystem nedsat under hovedudvalg 4.

anden form for rekruttering. Han sørgede i høj grad for at det blev dygtige og effektive embedsmænd, der sad i sekretariatet og bekymrede sig ikke særlig om sin egen magtstilling i forhold dem, han arbejdede sammen med.

NB: Opfattede I jer i Forvaltningsnævnets sekretariat som noget nyt eller blot et andet kontor i Finansministeriet?

JB: Jeg tror, at vi i høj grad opfattede det som noget nyt, men i de første år også som noget midlertidigt. Først da nævn og sekretariat havde fået permanent status, kunne man begynde at diskutere, hvordan arbejdet på længere sigt skulle organiseres.

Jeg tror iøvrigt, at det ved en nærmere analyse af kommissionens arbejde bliver vanskeligt at slippe for at tage hele decentralisationsområdet op. Det var en meget stor del af kommissionens arbejde, og det område, hvor man opnåede flest resultater. Gennemgang af amtskontorer, politikontorer, amtsforvalterembeder, udvalget om de kommunale sociale regnskaber. Her mener jeg, at det i højere grad end på så mange andre områder lykkedes for kommissionen at trænge igennem med sine synspunkter. I hvert fald tror jeg, at der er en forbindelse mellem den del af kommissionens arbejde og kommunalreformen - selvom der gik en hel del år, inden man fik taget fat på spøgsmålet om kommunernes størrelse. Forvaltningskommissionens undersøgelser viste, at der var grænser for hvor mange opgaver, man kunne lægge ud til kommunerne, fordi de små kommuner udgjorde en barriere. Den var man nødt til at forsøge at trænge igennem ved at ændre den kommunale inddeling.

IV. 3 Tilfældets tilfældighed eller sagen set oppe fra

Interview med fhv. minister og medlem af Forvaltningskommissionen Per Federspiel d. 11. marts 1993

Som optakt til interviewet havde jeg undersøgt partiet Venstres arkiv på RA. Resultatet var som det fremgik ovenfor i forhold til FVK magert. Interviewet var et forsøg på at råde bod på denne situation.

Før båndoptageren var koblet til meddelte Per Federspiel kort og fyndigt, at Forvaltningskommissionen og forvaltningsreformen ikke havde interesseret ham og Thorkil Kristensen. Det havde ikke været en sag, nogen af dem brændte for.

NB: Diskuterede man overhovedet forvaltningsreformproblemet i partiet Venstre, og deltog De i debatten i givet fald?

PF: Der var meget lidt diskussion om det. Der var forslag om at nedsætte sådan en kommission, og det var der egentlig ingen der havde noget imod. Og så blev den nedsat.

NB: En af modstandsorganisationerne, Frit Danmark, havde mange tjenestemænd blandt sine medlemmer. De kom med et udspil, under medvirken af Viggo

Kampmann, hvor der blev talt om nødvendigheden af en forvaltningsreform. Havde De nogen forbindelse med FD - jeg ved at også folk fra Ringen var aktive i spørgsmålet. Deltog De i debatten om dette udspil?

PF: Nej det gjorde jeg ikke.

NB: De sagde lige før båndoptageren gik igang, at Thorkil Kristensen faktisk heller ikke interesserede sig så meget for denne problemstilling.

PF: Nej, det tror jeg ikke han gjorde.

NB: Men der er et mærkeligt fænonomen i den forbindelse: TK beder nogle embedsmænd, som en minister normalt gør, om at lave nogle oplæg til sig om en forvaltningsreform. Men TK ændrede faktisk embedsmændenes oplæg på væsentlige punkter, bl.a. om øge at kontrollen med administrationen...

PF: Ja det ved jeg, det interesserede altid Thorkil...

NB:... men der var ikke tale om, at han sammen med andre lavede en baggrunds-gruppe?

PF: Nej, det tror jeg ikke.

NB: Der er et problem i forbindelse med undersøgelsen af disse spørgsmål, nemlig at ministermødeprotokollerne fra Knud Kristensen-regeringen ikke er fundet.

PF: Ja det ved jeg, og der er ikke en djævel, der ved, hvor de er blevet af. Han ville ikke aflevere dem, han tog dem med hjem selv. Han sagde, det er min personlige ejendom.Hvad der blev af dem efter, at han døede, er der ingen der ved. Hvis jeg ikke husker galt, så havde han dem hjemme og tog dem med ind til møderne - det tør jeg nu ikke bande på.

NB: Jeg har talt med en arkivar på Rigsarkivet, som fortalte, at hun var temmelig usikker på, om der overhovedet var noget i de ministermødeprotokoller, fordi Knud Kristensen bestemte det hele og resten overlod han til sine ministre, dvs. der var stort ministerielt selvstyre, hvis bare han fik lov til at bestemme, det som interesserede ham.

PF: Ja, det er egentlig rigtigt.

NB: Var selve nedsættelsen af kommissionen oppe på et ministermøde?

PF: Det må den vel nok have været, men det var ikke noget, der gav anledning til større diskussion.

NB: Det nævnes i et brev fra Gustav Rasmussen til Thorkil Kristensen, at sagen omkring evt. indførelse af statssekretærer var blevet diskuteret på et ministermøde.

PF: Ja det kan jeg godt huske...

NB: ...men det var ikke i forbindelse med FVK...

PF: Næ, det var et rent principielt spørgsmål, der behandledes for sig selv.

NB: Det store interview, der bliver lavet med Thorkil Kristensen i august 1946 i Nationaltidende, der har han jo nogle meget vidtgående og principielle opfattelser af ændringer af statsadministrationen, herunder ændringer af finanslovsproceduren osv.

PF: Ja det kan jeg godt huske...

NB:...var det noget, der bare kom fra ham selv?

PF: Det tror jeg kom fra ham selv. Det var ikke noget der blev debatteret i regeringen.

NB: Sagen kom med i trontalen i oktober 1946, det blev nævnt at regeringen ønskede en undersøgelse af sagen, hvorfor kom det med, var det Thorkil Kristensen, der pressede på?

PF: Det må det antagelig have været. Det kan jeg ikke huske.

NB: Hvorfor blev De så medlem af kommissionen og ikke f.eks. indenrigsministeren eller andre?

PF: Jeg tror grunden var den, at de syntes, at jeg havde så forfærdeligt lidt at bestille i mit ministerium - og det er rigtigt - for der var ikke så forfærdeligt meget.

NB: Var De med i nogle overvejelser over, hvordan kommissionen skulle sættes sammen: at der skulle være to ministre og så nogle embedsmænd.

PF: Jeg kan godt huske, at vi diskuterede, hvad det var for nogle embedsmænd, der skulle med.

NB: Kan De huske, hvorfor man mente, at Kofoed skulle med?

PF: Nej, det kan jeg ærlig talt ikke.

NB: Hvordan var forholdet mellem Thorkil Kristensen og Kofoed? Sagde han nogen sinde noget om det?

PF: Det tror jeg ikke - vi fik det i hvert tilfælde ikke forelagt på ministermøderne.

NB: Hvornår blev De involveret i kommissionen?

PF: Jeg tror da den blev nedsat, jeg var ikke med i diskussionen om kommissorium i tiden før. Jeg tror rent ud sagt, jeg kom ind, fordi de syntes, jeg havde tid til det.

NB: Lige efter kommissionen var nedsat, holdt man nogle store plenarmøde, hvor man diskuterede og nedsatte underudvalg, kan De huske debatternes forløb. Var det embedsmandsdebatter eller ...

PF: Man skulle hitte ud af, hvordan arbejdet skulle fordeles.

NB: De blev formand for et par af udvalgene, og ude fra ser det ud til at være dem med politisk sprængstof i: offentlighed i forvaltningen, kontrol med administrationen, afviklingen af de midlertidige organer.

PF: Det var altså noget, der i den offentlige debat var interesse for, og man syntes, at disse spørgsmål måtte kulegraves.

NB: Var der nogle taktiske overvejelser over, at det var Dem der blev formand for disse udvalg.

PF: Det tror jeg ikke - det skyldtes som nævnt, at jeg ikke havde nok at bestille.

NB: Var det så også et tilfælde, at det blev departementschef Wechselmann fra Deres ministerium, der blev flyttet over som leder af det senere oprettede Forvaltnings-nævn?

PF: Han interesserede sig meget for forvaltning og var en meget dygtig embedsmand.

NB: Det har undret mig, at Kofoed, Andreas Møller, Viggo Viladsen og De selv kunne fungere sammen, når man betænker Kofoeds rolle i Scavenius-regeringen og de øvriges rolle på forskelige niveauer i modstandsbevægelsen. Hvordan kunne tre aktive modstandsfolk arbejde sammen med Kofoed?

PF: Vi tog det ikke så forfærdeligt tungt. De ministre før 1943 - det var ikke sådan, at der var et decideret fjentligt forhold mellem dem, der havde været med i forvaltningen før 43 og efter 43. Man grinede jo lidt af dem, der, som ikke havde forstået modstandskampen. Efter krigen var det ikke sådan, at folk, der ikke havde været med, var udelukket.

NB: Den 14.11.47 foreslår dep.chef Andreas Møller den nyudnævnte statsminister Hedtoft, at han lader Thorkil Kristensen sidde som formand for FVK. Tre dage efter skriver De og T.K. et meget kort og enslydende brev om, at I ønsker at træde ud. Fik De at vide, at De skulle ud?

PF: Næ, jeg tror, vi syntes, at nu fik den en helt anden retning, en helt anden politisk baggrund - og så hørte vi ikke med der. Jeg kan godt huske, at vi diskuterede det.

NB: Men det var Deres egen beslutning - ikke et vink med en vognstang, der fik jer til at gå.

PF: Det var vores egen beslutning - jeg tror ikke, at det var nogen partibeslutning, at

vi skulle forlade FVK - det kan jeg ihverttilfælde ikke huske, men det er muligt, at det har været diskuteret og henstillet til os om at trække os tilbage. Jeg kan ikke huske det.

NB: Hvis De skulle give en generel vurdering af FVKs arbejde i den tid De selv sad der? Hvis vi starter med spørgsmålet, hvorfor blev den nedsat?

PF: Det var i og for sig en gammel ide, som stammede helt tilbage om ikke fra før krigstiden, så dog besættelsestiden, at nu måtte der altså ses alvorligt på administrationen, hvad der skulle til af forbedringer.

NB: Så blev den nedsat - var det på baggrund af en stor offentlig debat?

PF: Næ, jeg tror ikke der var en stor offentlig debat - det var egentlig folketings-grupperne, der var nogenlunde enige om, at man burde prøve at se på forholdene, som alligevel havde ændret sig på så mange punkter. Det var ikke noget kontroversielt punkt. Vi skulle modernisere lidt - der var sket så meget.

NB: Hvorfor har man glemt FVK. Den nævnes ingen steder. Den optræder ikke i de historiske standardværker. Har De et godt bud på det?

PF: Den nåede jo egentlig ikke rigtigt til nogen konklusioner - vi havde meget få - jeg kan ikke huske egentlige plenarmøder, hvor det hele blev diskuteret.

NB: Professor Poul Andersen var jo bisidder i nogle af de udvalg, De også sad i, og han ...

PF: Ja ham havde jeg fået fat i. For det første boede vi temlig nær ved hinanden ude i Rungsted, og han var også venstremand.

NB: ... og han havde jo meget markante standpunkter på en række af disse forvaltningspolitiske sager, og han kom også op at skændes med Kofoed om dem...

PF: Ja, det kan jeg huske.

NB: Var der nogle af embedsmændene i kommissionen, som gjorde sig særligt bemærkede?

PF: Næ, jeg tror egentlig ikke, at der var sådan noget særligt...

IV. 4 Bilag til kapitel IV

IV. 4. 1 Brev fra departementschef Sigurd Wechselsen 9. aug. 1948

Brevet findes i RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, 2157, pakke lbnr. 2.

Kapitel V

Forvaltningsreform i praksis

Det har siden starten af arbejdet med Forvaltningskommissionen adskillige år tilbage været min interese at undersøge, hvordan arbejdet i denne "mislykkede" kommission egentlig foregik. Hvordan udøvedes den legendariske embedsmandstræghed, hvordan gennemtvang Kofoed og konsorter deres vilje, hvordan skete så at sige degenereringen af det oprindeligt høje ambitionsniveau i praksis.

Sådanne spørgsmål udtrykker dels almindelig nysgerrighed om magtens udøvelse og dels en stigende irritation over de forkortninger, jeg overalt stødte på i forvaltningpolitikanalyser - en irritation, som steg jo mere jeg blev konfronteret med de efterladte udtryk for den diskussion og det arbejde, kommissions- og nævnsmedlemmer og ikke mindst sekretariatsmedarbejdere faktisk lavede. Resultatet af undersøgelserne har ikke primært været, at disse folk var bedre end deres rygte, snarere at de var anderledes og mere splittede og uenige indbyrdes i deres opfattelse af centraladministrationens behov for en reform og midlerne og mulighederne for dens gennemførelse.

Jeg har før berørt problemerne med at lægge teoretiske forklaringer ned over det empiriske materiale og omvendt bruge brudstykker af emprisk materiale til at "bevise" sine teoretiske pointer. I stedet for at tage for givet, at embedsmandsadfærd kan forklares, dvs. at det historiske stof blot skal ordnes eller rettes ind efter på forhånd vedtagne generelle adfærdsregler, skal her forsøges en anden mere søgende strategi. Denne anden vej fletter sig ind grundargumentationen for en forvaltningshistorie/forvaltningsvidenskab, der tager anderledes fat på metode-problemerne end hidtil. Det drejer her sig om embedsmandstræghed og embedsmandsinteresser som forklaringsvariabel, og det drejer sig om en fortsættelse af den mikrologiske og omstændelige vej gennem det historiske materiale.

V. 1 Princip er et princip er et princip er et princip

Som udgangspunkt kan passende vælges et meget aktuelt eksempel på en yderst kvalificeret og samtidig problematisk forståelse af embedsmandsadfærd: Jørgen Grønnegård Christensens udkast til centralforvaltningens moderne historie.[502] En af Grønnegårds centrale forklaringer på reformarbejdets vanskelige vilkår i efterkrigstiden er embedsmændenes særinteresser, som dels forhindrer reformer, der berører deres indflydelse, arbejdsområder, karrrieremuligheder osv. og dels forhindrer dem i at gå ind i grundlæggende organisationsanalytisk arbejde mhp. at

[502] Efter almindelige administrative principper: Efterkrigstidens centraladministration. Bidrag til forvaltningshistorisk seminar, Hindsgavl 24.-25. august 1993. Institut for statskundskab, Århus Universitet. Der er tale om et udkast til Grønnegårds afsnit i det længe annoncerede storværk om dansk forvaltningshistorie. Citatet er fra s. 40 f..

ændre fundamentalt ved forvaltningens opbygning. I afslutningen af udkastet gives følgende samlede vurdering:

"Disse (ledende) embedsmænd, som har tegnet administrationspolitkken i alle dens generelle og specifikke varianter, har selv ønsker og interesser. De har søgt at få dem tilgodeset i samspil med andre embedsmænd og med politikere og interesseorganisationer. Bureaukratiets administations-politikere har ikke været uden indflydelse. Det gør dem ikke til sejrherrer. I det lange perspektiv forbliver indtrykket, at de ofte har været stærkest på det helt korte sigt. De har, fordi de har været alene om at formulere sig, præsenteret stærke analyser og velargumenterede modeller for organisation og styring. De har imidlertid gang på gang måttet føje sig overfor andre politiske kræfter. De har somme tider, ligesom embedsmændene selv, været træge og konservative. Når det lange perspektiv fastholdes, har det imidlertid været lige så iøjnefaldende, at konservative og modvillige, men velformulerede embedsmænd på afgørende punkter har lidt nederlag og måttet acceptere forandringer, som inderligt bød dem imod. Kommunaliseringen af den offentlige forvaltning var en fremmed tanke for Forvaltningskommissionens højtstående embedsmænd, som så langt mere perspektiv i at basere en udlægning af kompetence til det nære samfund, på enevældens system af statsamtmænd. (Henvisning til Bet. VIII, 47-50 og IX, 10). Kommissionen stillede sig lige så uforstående over for ønsker om eventuelt at kræve begrundelse af forvaltningsakter og om at indføre en vis offentlighed i forvaltningen efter svensk forbillede. (Henvisning til Bet. VII, 24-31). Tanker om at styrke den parlamentariske kontrol med statens administration, f.eks. gennem nedsættelse af et lovråd eller oprettelse af en ombudsmandsinstitution, afvises også ... (Henvisning til Bet. VII, 10 ff.)"

Der er to centrale spørgsmål i denne tekst. Hverken i denne opsumering eller andet sted gives forklaringen på, hvordan embedsmandsinteresser artikuleres, hvordan embedsmænd formår at skabe koalition mellem iøvrigt stridende styrelser, hvordan de legitimerer deres handlinger osv., Magten synes at være et fluidum, der altid fylder hullerne ud i forklaringen på udviklingen. Og magtspillet synes at være en historisk konstant, som i lidt forskellige historiske gevanter formummer egeninteressens søgen efter at optimere indehaverens magt.

Det første spørgsmål lyder: Kan man ud fra betænkninger læse, hvad embedsmænd mener, dvs. er teksterne udtryk for deres interesser?

Det andet lyder: På hvilken måde udlæser man de erkendte - og nævnte - andre interesser og politiske omgivelser af teksterne, dvs. hvorledes sørger man for en korrektionsfaktor, der forhindrer vildledende sammenligninger over tid mellem komplekse konglomerater af mange faktorer.

ad 1. Af betænkning nr. VII fremgår, at Forvaltningskommssionen på de nævnte vigtige spørgsmål om kontrol med administrationen og forholdet mellem politikere

og embedsmænd var delt i et flertal (8 medlemmer) og et mindretal (6 eller 7 medlemmer). På begge sider sad topembedsmænd og i mindretallene (på de fleste af spørgsmålene var opdelingen ens) sad repræsentanten for embedsmændenes interesseorganisation, Samrådet. Spørgsmålet om en ombudsmand tog kommissionen ikke stilling til men meddelte, at det var et politisk spørgsmål, som hørte hjemme i Forfatningskommissionen. På dette spørgsmål var der tilsyneladende en kraftig strid om begrundelsen for oversendelsen, hvor departementschef Kofoed tabte.[503] Betænkningsskrivningsprocessen og tolkningen af de kompromisser og diskurser, der kommer til udtryk i teksten, må være en rimelig forudsætning for at læse interesser ud af teksten. Hele udviklingen omkring de vigtige arbejdsudvalg, der rapporterer i betænkning 7 - det var her sprængstoffet oprindeligt lå ved kommissionens nedsættelse - må medinddrages før dens afvisninger af problemstillinger, som heller ikke Folketingets politikere var villige til at tage op, bruges som belæg for, at topembedsmændene melede deres særinteressekager. Måske var de blot træge og konservative, fordi deres forestillinger om statsapparatets omfang og opgaver ikke kunne rumme den forvandling, som vi ved skulle komme? Havde de været sig deres egeninteresse bevidst, var balancen måske tippet (1 embedsmand) og Forvaltningskommissionen havde foreslået endnu en reform, som var blevet syltet af politikerne? Forudsat at dette flertal havde styr på sine særinteresser.[504]

ad 2. I betænkning IX, 10 anføres følgende, som er det, Grønnegårds henvisning dækker:

"Kommissionen henleder opmærksomheden på. at en udvikling, hvor statsmagten i større og større udstrækning benytter kommunerne ved løsningen af vigtige samfundspgaver, gør det vanskeligt at gennemføre en videregående decentralisering. Når midlerne til løsning af sådanne

---

[503] Referater fra udvalgsmøderne er ikke fundet, men i referatet fra Forvaltningskommissionens arbejdsudvalgs møde med Forfatningskommissionen fremgår, at Kofoed fremlægger sit eget standpunkt og irettesættes kraftigt af Poul Andersen. På et efterfølgende møde, nr. 5 i Forfatningskommissionens arbejdsudvalg, d. 6.12. 49 siger Kofoed, at det er blevet ham pålagt, at meddele, at der i FVK er "ret udbredt stemning for direkte at anbefale en ombudsmandsordning indført." Forfatningskommissionens arkiv.

[504] Problemstillingen kan også vises med en pointe, som jeg tidligere har anført: Grønnegård skriver: "Hvor Forvaltningskommissionen alene henviser til departementerne som bindeled mellem ministeriernes forskellige grene, så tænker A60 også på ministeren, dennes opgaver og muligheder for at slå igennem." op.cit. s. 14. Men i sit interne notat til Thorkil Kristesen skriver Kofoed: "Det står for mig som ret eftertragtelsesværdigt, at departementerne omkring ministrene fik en eksklusiv og generel karakter som et slags sekretariatsdepartement. Også her mener jeg er et interessant arbejdsfelt." jvf. ovenfor bilag til kapitel III. Kunne det tænkes, at ministerbetjeningen enten endnu ikke var et problem, evt. fordi det blev ordnet uden nævneværdige problemer, eller at politikerne var imod en intensivering af embedsmændenes rolle, så sådanne forslag kun kunne fremsættes uofficielt og netop ikke i betænkningssammenhæng? Måske formulerede Poul Meyer - som tidligere men netop ikke fungerende embedsmand - et nyt problem set fra et politikerstandpunkt (Kampmanns og ligesindedes). Mens det gamle og uofficielle som nu kunne formuleres var udtryk for netop embedsmandsinteresser, som blot ikke kunne komme til udtryk i betænkningens form?

> opgaver i væsentligt omfang stilles til rådighed af statskassen, vil det i mange tilfælde være uforenligt med statens interesser at overlade kommunerne frit at disponere, der ofte vil bestå en interessemodsætning mellem staten og kommunerne med hensyn til de enkelte opgavers løsning."

Det er vanskeligt at se, at "kommunalisering af den offentlige forvaltning" ud fra dette skulle være en fremmed tanke for kommissionen, specielt i betragtning af, at der umiddelbart før det citerede står:

"Kommissionen har givet udtryk for den opfattelse, at en vidtgående decentralisering af statens økonomiske kontrol med kommunernes udgiftsområder må være en naturlig konsekvens af den i de senere år stedfundne udvidelse af de opgaver, der er pålagt kommunerne at løse med hel eller delvis refusion ..."(s. 9 f.)

Når dertil kommer dels det forhold, at en stor del af landets 1300 kommuner var uden administrative muligheder for at få uddelegeret opgaver, hvilket præciseres som et problem lige efter det af Grønnegård citerede, og dels det forhold, at en betydelig del af Forvaltningskommissionens arbejde faktisk drejede sig om at "modernisere" kommunernes administration og regnskabsforhold, så hævder Grønnegård faktisk, at det er udtryk for snævre embedsmandsinteresser, at FVK ikke gennemførte den kommunalreform og den senere decentralisering, som det tog mindst 10 år for politikerne at få vedtaget.[505] Jeg hævder ikke, at udsagnene i betænkning IX ikke kan være udtryk for embedsmandsinteresser, blot at det siger hverken teksten eller Grønnegård noget om.

Igennem Grønnegårds artikel er det en rød tråd, dels at de problemer, der skal løses ved de forskellige reformer efter krigen, er de samme, dels at løsningsmodellerne er forholdsvis få og bruges igen og igen, og endelig at der ikke foretages egentlige organisationsteoretiske problembestemmelser eller analyser. Man tror således, at man ved, hvad man snakker om eller ønsker ikke at vide andet, end det man ved.[506] Således tager det sig ud, når undersøgelsesniveauet er de offentliggjorte betænkninger og rapporter. Imidlertid er det forkert. Forvaltningsnævnets sekretariat foretager i den undersøgte periode - og muligvis også i halvtredserne - grundige organisationsbeskrivelser og rationaliseringsundersøgelser efter samme retningslinier som rationaliseringseksperterne i den private sektor. Og det sker med politisk opbakning fra både ledelser og politikere - i hvert tilfælde officielt. Der udfærdiges meget omhyggelige målbeskrivelser og organisationsdiagrammer, effektivitetsmålinger og vurderinger af arbejdsområder og kvalifikationer. Det er netop et af kendetegnene ved denne periode, at importen af amerikansk organisationsteknologi og

---

505 Jvf. slutningen af intereview med Jørgen Bredsdorff for en vurdering af FVKs arbejde i denne sammenhæng. Dette anføres ikke som "bevis" for mit argument for "omgivelsernes" vægt i forvaltningspolitikanalysen, men som et indlæg i dialogen om, hvad forvaltningsforskning går ud på.

506 Efter helt almindelige administrative... op.cit. s. 5 f.

personaleadministration er i højsædet blandt nogle grupper af embedsmænd.[507]

Det må være en opgave at undersøge, hvordan og med hvilke begrundelser sådanne undersøgelser og tiltag blev kulet ned. Selvom man accepterer Grønnegårds - og de fleste andres - fokusering på interessebegrebet og den begrænsede eller fulde rationalitet hos aktørerne, må det vel mildt sagt hævdes at være forvaltningsvidenskabeligt interessant at undersøge, hvorvidt og hvordan sådanne interesser formuleres og sættes igennem - og ikke gå baglæns med en konstatering af, at det vi ser f.eks. i betænkninger er disse interesser, som vi derefter kan veje og måle med opbydelse af alle den moderne tekniks sindrige metoder.

V. 2 Udvalgsarbejdet eller magtens mikrofysik

En undersøgelse af det "daglige" arbejde i kommission, nævn og sekretariat er stærkt hæmmet af det manglende arkiv for kommissionen og de fraværende referater fra nævnets møder. Imidlertid findes der for enkelte udvalgs vedkommende materiale, som kan danne grundlag for en vurdering. Det er naturligvis et problem at lade undersøgelsen diktere af de forhåndenværende arkiver, men måske kan der skabes et billede, som kan udbygges med de arkivstumper, som findes på andre områder.

Et af de uopklarede fænomener ved kommissionens udvikling, som efter min vurdering fik stor betydning, var, at der "efter aftale mellem justitsministeren og finansministeren som formand for Forvaltningskommissionen af 1946" blev nedsat to underudvalg under kommissionen - ud over de oprindeligt nedsatte underudvalg. Det skete samme dag, d. 14. april 1947. Det ene skulle foretage en "gennemgang af fængselsvæsenets forhold" det andet en "gennemgang af Rigspolitiets forhold".[508] Om udvalgene hedder det, at de "vel ikke er fremgået direkte af kommissionen eller nedsat af denne, men ... dog henhører under kommissionens virksomhed og afgiver indstilling til denne". (I, 7)

Også udvalgenes sammensætning var særegen: Begge udvalg havde betydningfulde kommissionsmedlemmer, Kofoed, Andreas Møller og Viggo Villadsen, som medlemmer, dvs. det senere Forvaltningsnævns medlemmer, samt et flertal af udefra kommende - til dels fra de berørte institutioner. For **fængselsudvalgets** vedkommende Amtmand C.A. Hilbert, Direktør H. Tetens, Direktoratet for fængselsvæsenet, kontorchef C. Jepsen, Fængselsvæsenet, dommer K. M. Lorentzen, medlem af Folketinget, kontorchef H. Engmann, Finansministeriet. I **politiudvalget** sad som udefra kommende foruden Hilbert, Lorentzen og Engmann rigspolitichef Begtrup-Hansen, kontorchef Erik Andersen, Justitsministeriet, og som sekretær var foruden Finansministeriets sekretær også udpeget N. Schaumburg-Christensen, fuldmægtig i Justitsministeriet. Her er det måske interessant at bemærke, at kommissionen - eller hvem der nu har udpeget personerne - er gået uden om politidirektør Seidenfaden fra København, som var medlem af kommissionen, og har

[507] Jvf. som eksempler de 7 rapporter fra sekretariatet til fængselsudvalget og rigspolitiudvalget, RA Forvaltningsnævnets sekretariat, 2157 pakke lbnr. 5 og 17.

[508] Betænkning I hhv. s. 35 og s. 78.

inddraget rigspolitichefen, som i en række kendte stridigheder var modpart til Seidenfaden.

Hverken baggrunden til beslutningen mellem de to ministre eller en mere udførlig beskrivelse af kommissorium og sammensætningshensyn findes belyst i de arkiver, der er gennemgået.[509] Det fremgår imidlertid klart af de første "indstillinger" fra udvalgene i betænkning I, at der bl.a. var tale om en slags "oprydningsarbejde" i forhold til besættelsestidens unormale forhold. Dette gælder både fængselsudvalget, hvis baggrund måske var den eksplosive vækst i fangetallet som følge af landssvigersagerne, og politiudvalget.[510] Man kan måske modsætningsvis slutte, at den særlige fremhævelse af oprydningsfunktionen - som også eftertiden har lagt vægt på - på sin side fremhæver, at denne funktion ikke var den fremherskende for de mange andre udvalg og aktiviteter, FVK påtog sig.

Når det har interesse at fremdrage disse to udvalg, skyldes det 1. at der som nævnt foreligger udførlige diskussionsreferater og et omfattende materiale fra det senere nedsatte Forvaltningsnævns sekretariats side, 2. at der var tale om sekretariatets første egentlige sager, 3. at disse to udvalg må have udgjort en voldsom arbejdsbelastning af både kommissionsmedlemmer og sekretariat, som sammen med udvalgenes uudtalte kommissiorium som praktiske oprydningsorganer måske lagde en bestemt arbejdsstil for kommissionen.

Selve udvalgssammensætningen medførte en to-trins forhandlingsprocedure, hvor de indsamlede oplysninger og vurderinger både forhandledes i udvalget med institutionsrepræsentanterne og med de pågældende myndigheder. Efter sekretariatets oprettelse i oktober 1947 blev der tale om en tre-trinsraket, fordi sekretariatet lagde selvstændige forslag frem på baggrund af indhentede oplysninger, som ikke nødvendigvis var forhandlede. Især i forhold til politiudvalget og dermed Justitsministeriet skabte dette store og meget tidskrævende problemer. Jeg har før vist, at sager omkring politi og rets- og fængselsvæsenet havde overraskende stor vægt i fordelingen af kommissionens sager[511]. Som udgangspunkt kan det konstateres - og undersøgelsen bekræfter dette - at det ikke nødvendigvis skyldes en prioritering fra FVKs side.

Den 10. april 1947 nedsatte kommissionens hovedudvalg 5, "Sagsfordelingen mellem de centrale administrationsområder, forholdet mellem departementer og direktorater samt det indbyrdes samarbejde", et arbejdsudvalg, det såkaldte

---

[509] Af RA, Finansministeriets sekretariats almindelige journal - dvs. fortegnelsen over sagerne ikke sagerne selv - fremgår jrnr. 5064/47 pkt. 5 nedsættelse af udvalg, at der 4.1.47 er indført en sag om Rigspolitiet. Sagen ses ikke i arkivet. Der ses intet om de to sagsområder i referaterne fra Venstres partimøder i Rigsdagen. Ministermødeprotokollen fra denne regering findes som nævnt desværre ikke.

[510] I et ikke dateret notat fra sekretariatet ang. starten på arbejdet med undersøgelserne for politiudvalget hedder det: ...udvalgets "opgave var - hvad der ikke fremgik af kommissorium - i første række at undersøge mulighederne for en nedsættelse af politiets styrker og fremkomme med forslag herom..." RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 17 pkt. 3.

[511] Jvf. ovenfor kapitel III. 1. 2.

hospitalsudvalg. Baggrunden var: "Under Forvaltningskommissionens overvejelser om en forenkling af statsstyrelsen er der rejst spørgsmål om muligheden for, at de af staten drevne hospitaler samles i et fælles direktorat."[512] Udvalgets sammensætning var Kofoed, Andreas Møller, Kontorchef i Indenrigsministeriet M.J. Clausen, stiftsamtmand J. Pinholt, alle medlemmer af FVK og Erling Dige, departementschef i Finansministeriet, som også var tilknyttet hovedudvalg 5. I modsætning til de to andre udvalg var der ikke formelt inddraget institutionsrepræsentanter, selv om det fremgår af arbejdsudvalgets referater, omend ikke af de offentliggjorte papirer, at Clausen fra Indenrigsministeriet veg pladsen for en "rigtig" institutionsrepræsentant, kontorchef Saxild fra samme ministerium. Om arbejdsmåden skriver kommissionen i sin vurdering af hovedudvalg 5s vurdering af arbejdsudvalgets indstilling (!): "... der blev forhandlet med repræsentanter for Direktoratet for statens sindsygehospitaler, Undervisningsministeriet, Krigsministeriet, Socialministeriet (Direktoratet for særforsorgen) og Justitsministeriet. Man har endvidere samarbejdet med medicinaldirektøren, ... ". (s.4)

Også for hospitalsudvalget foreligger omfattende referater og andet materiale - forhandlingsoplæg fra andre styrelser mm.. Desuden er det i forbindelse med denne udvalgsbetænkning og på baggrund af større diskussioner i dette udvalg, at kommissionens vel mest kendte principielle udsagn om ministeriernes styrelse findes (III.23) - og det er efter min opfattelse ikke et rent tilfælde men et produkt af bl.a. sammensætning og udgangspunkt for sagens behandling. I det følgende skal kort skitseres de vigtigste forhold omkring de tre udvalg med det formål at belyse udviklingen i FVKs arbejde, de arbejdsvilkår kommissionen pålagde sig selv hhv. blev pålagt, samt kommissionens forhold til "omverdenen".

Et af de meget afvigende træk i forhold til senere forvaltningsreformer er interesseorganisationernes rolle. Det kan her indledningsvist eksemplificeres ved det komplicerede forhold mellem ordene institutions- og interesserepræsentant. Kommissionen inddrager formelt som regel ikke institutionsrepræsentanter i arbejdet og slet ikke interesserepræsentanter. Omvendt er selve kommissionens sammen-

---

[512] Betænkning III s. 4. Det fremgår ikke af arkiverne, hvordan disse overvejelser om hospitalsvæsenet er foregået, men af hospitalsudvalgets møde nr. 6 d. 7. januar 1948 med de militære lægechefer fremgår det, at "de militære ministerier allerede i februar 1947 var blevet gjort bekendt med planerne om en centralisering af statens hospitalsvæsen og i begyndelsen af marts måned s. å. havde deltaget i et møde herom i Forvaltningskommissionens pågældende udvalg". (RA, Forvaltningskommissionen af 1946: Finansministeriet. Kommissioner ad hoc, arkivnr. 04/199/160 Pakke A1) Der må være tale om hovedudvalg 5, som tilsyneladende tidligt har inddraget styrelserne i forhånddrøftelser om kommende tiltag. Der findes ikke noget referat af møde nr. 1, som sandsynligvis er foregået om foråret lige efter nedsættelsen, hvor man har givet mandat til formanden om at udarbejde et udkast til betænkning. Dette meget tidligt foreliggende betænkningsudkast, som forelå ved møde nr. 2 ultimo november, har måske sin baggrund i de forudgående drøftelser i hovedudvalget.

I referatet fra møde nr. 4 d. 16.12.47 siger formanden, at "Undervisningsministeriet tidligere havde haft lejlighed til overfor **Forvaltningskommissionen** (min fremhævelse NB) at fremsætte sine synspunkter med hensyn til spørgsmålet om etableringen af en centralstyrelse for statens hospitaler". Det fremgår ikke, hvornår og i hvilken sammenhæng dette skulle være sket, men det fremgår, at det er sket før lovudkastet er blevet til.

sætning udtryk for en betydelig reel institutionsrepræsentation og flere af de officielle institutionsrepræsentater er uofficielle interesserepræsentanter - dog i den forstand, at de er standsrepræsentater, dvs. ikke repræsenterer en bestemt uddannelse, jurister, socialrådgivere, akademikere, men en bestemt stillings- eller funktionskategori, politimester, fængselsinspektør, hospitalsinspektør, amtmand. Dette sættes i klartekst af et uofficielt brev fra kommissionsmedlem von Stemann til Kofoed. von Stemann var en meget god ven af Kofoed og en trænet embedsmand med mange kommissionshverv bag sig. I en meget fortrolig tone hedder det bl.a.: "Trænger Seidenfaden ikke til at skaffes ud som kommissionsmedlem, nu da han ej heller er aktiv eller formand for politiforeningen mere."[513]

V. 2. 1 Fængselsudvalget

Der foreligger referat fra udvalgets 2. møde d. 7.5.47 til 20. møde 9.4.49.[514]. Udvalget arbejder i tre omgange. Første runde løber fra nedsættelsen til 7. møde 18.10.47, hvor 1. betænkning afgives.[515] Herefter holdes en længere pause. Allerede på udvalgets 3. møde havde Kofoed meddelt, at det nyoprettede sekretariat for Forvaltningsnævnet skulle inddrages i udvalgets arbejde:

"Det var hensigten, at en af dette kontors første opgaver skulle være at foretage en

---

[513] Brev af 14.5.49 RA, Forvaltningsnævnets sekr. Pakke lbnr. 42.

Det er tidligere nævnt, at Finansministeriet - og Kofoed - afviste HKs anmodning om at blive repræsenteret i kommissionen. Det hedder i Kofoeds første referat i sagen til H.C. Hansen dels, at de **forhandlingsberettigede** heller ikke er repræsenteret, og dels at: "Der bør forhandles med organisationerne i den udstrækning kommissionen kommer ind på spørgsmål, som berører de emner, hvorom der er forhandlingsret ... Derimod kan det ikke være nødvendigt, at organisationerne deltager i de almindelige principielle og tekniske drøftelser, der i alt væsentligt er af administrativ karakter." (25.11.47) RA, Finansministeriets alm. Journal S-sager jr.nr. 5064/47.

En anden forening for det ikke-akademiske personale, Foreningen for kontorpersonalet ved politiet, var ligeledes for "tidligt" ude med et krav om interesserepræsentation. Allerede d. 26. november 1946 skrev foreningen til sin repræsentant i COII og foreslog, at man søgte udvirket, "at ikke blot som nu de allerøverste embedsmænd udpeges som medlemmer af kommissionen, men at også det store antal af tjenestemænd i lavere stillinger bliver repræsenteret...". Men den 15.1.47 skriver COII til Finansministeriet og forsøger at tage højde for modargumentationen ved at anmode om, "at der ved drøftelser og lignende, hvor det drejer sig om de områder, der falder ind under personalets forhandlingsret, må blive tilkaldt repræsentanter for det personale, hvis forhold bliver behandlet af kommissionen..." RA, Forvaltningskommissionen af 1946: Finansministeriet. Kommissioner ad hoc, Arkivnr. 04/199/160. Men administrativ reorganisering forbliver i mange år en arbejdsgiverret.

[514] RA, Forvaltningskommissionen af 1946: Finansministeriet. Kommissioner ad hoc. Arkivnr. 04/199/160, Pakke A1. Også RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbr. 4 og lbnr. 5 indeholder en mængde materiale fra udvalget.

[515] Bilag 2 i FVKs betænkning I s. 35-77. Fra det 5. møde indtræder fængselsinspektør Cai Jensen istedet for kontorchef C. Jepsen, fængselsdirektoratet, som er sygemeldt. Dette meddeles ikke i udvalgets beretning, men er interessant, fordi Cai Jensen er bestyrelsesmedlem i Foreningen af fængselsinspektører i Danmark, og dermed - som det er tilfældet flere andre gange i FVKs historie - interesserepræsentant omend ikke officielt, jvf. skrivelse fra foreningen, anført som underbilag 2 til 2. betænkning, V, 188.

> gennemgang af fængselsvæsenets forhold i kontakt med fængselsudvalget, af hvem de større og principielle afgørelser dog måtte træffes".

På samme møde blev den hidtidige arbejdsmåde belyst således: "Der var tilstillet udvalgets medlemmer et fyldigt materiale, herunder en korrespondance mellem formanden og fængselsdirektøren, samt udkast til de første kapitler til den betænkning der skulle afgives af udvalget". De meget omfattende oplysninger er fremskaffet af direktoratet og skrevet sammen af Kofoed. De problemer, som dette kunne skabe, belyses ved en kontrovers på møde 4, hvor Engmann fra Finansministeriet bebrejdede fængselsdirektoratet manglende oplysninger og s. 73 i betænkning I, hvor udvalget anfører afvigende vurderinger af de opgivne tal.

Møderne er præget af de konkrete oplysninger, direktør Tetens vælger at give udvalget. En sag om overflytning af kvindelige fanger fra Sundholm til Horserødlejren blev formentlig det enlige strå, der knækkede udvalgets tillid til fængselsdirektoratet, men er iøvrigt karakteristisk. Direktoratet ønskede en udflytning og fik udvalget med på sagen. På møde 4, hvor nye oplysninger om sagen kom frem, måtte formanden meddele, at han

> "ikke ville benægte, at udvalget havde et vist medansvar for, at arbejdet med udflytningen (til Horserød NB) blev genoptaget efter sidste udvalgsmøde, idet man efter de da foreliggende oplysninger var indstillet på at akkviescere ved Horserød-planen".

Det fremgår af en brevveksling mellem formanden og direktøren fra begyndelsen af oktober 1947 (3. og 8.10), at Kofoed nu forsøger at presse Tetens til at opgive Horserød, som har vist sig at være dyrere og med højere standard, end udvalget ønsker.

> "Jeg vil derfor indtrængende anmode Dem om at tage denne sag op til fornyet overvejelse. Jeg er bange for, at en stædig fastholden af Deres modstand imod flytningen til Kløvermarksvej (hvor udvalgets flertal ville flytte fangerne hen NB)... vil fremkalde et alvorligt skisma mellem Dem og alle øvrige medlemmer af fængselsudvalget".[516]

På udvalgets møder d. 4. og 9. oktober presser Kofoed og det øvrige udvalg videre, men Tetens bøjer sig ikke - tværtimod. Han diskuterer i stedet sagen med justitsministeren og får hans opbakning.

---

[516] 8.okt. 1947. RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 5. Brevet er langt, næsten absurd detailleret og refererer til forhandlinger Kofoed i mellemtiden har haft med andre embedsmænd og politikere. Han har brugt ubegribelig lang tid på denne sag. Mens det første brev er mere appellerende skal citeres fra indledningen til det andet for at vise stemningen i udvalget: "Jeg tror ærligt og redeligt, at det ikke vil være muligt for Dem, hvis De ikke ved mødet i morgen har mere vægtige argumenter at føre i marken end dem, De fremkom med ved vor samtale i forgårs, at overbevise udvalget om, at Deres standpunkt er acceptabelt."

Men udvalget slår sig i tøjret, mens Kofoed forsøger at mægle. Landsdommer Hilbert fastholder besparelses- og planlægningsargumenterne bag udvalgets forslag om Kløvermarksvejs barakker som alternativ, og Villadsen sagde: "... de af fængselsdirektøren givne argumenter for opretholdelse af Horserød-planen var ikke af økonomisk art, og det kunne efter talerens opfattelse ikke betrides, at en anvendelse af Kløvermarkslejren ... ville betyde en væsentlig økonomisk fordel." Mange af Tentens' oplysninger betvivles, men formanden må konkludere "... at udvalget næppe ville kunne samles om et positivt forslag om at anvende Kløvermarkslejren.", hvorefter Andreas Møller kunne afslutte mødet således: "... når der ikke inden for udvalget kunne opnås enighed om andre løsninger, var det usandsynligt, at justitsministeren ville opgive planen om anbringelse af kvindefangerne i Horserød."

På møde nr. 7, 18.10.47 meddeler Kofoed, at 1. betænkning nu er færdig, men at man næppe kunne komme videre med den næste del, personaleforholdene i fængselsvæsenet, "før man fra Forvaltningsnævnets sekretariat havde fået oplysninger om resultatet af de undersøgelser, der for tiden blev foretaget af dette kontors tekniske medarbejdere."

I denne første runde havde udvalget karakter af et ministerielt udvalg eller en intern arbejdsgruppe. Der laves opgørelser og prognoser over fangebelægning og de enkelte fangelejre, og fængsler beskrives. Formålet er overblik og styring af den ekstraordinære situation - som kan belyses ved disse tal: 1940: 2.300 fanger, 1944: 6.000 fanger, maj 1945: 19.000 fanger, januar 1946: 16.000 og april 1947 10.000 fanger. Omtrent halvdelen af fangerne var landssvigere. I forbindelse med betænkningsskrivningen (juli '47) var tallet faldet til 8500, hvoraf 3500 var landssvigere. Udviklingen i benådnings- og domspraksis gjorde forudsigelser vanskelige, og mange steder var overbelægningen på 100%. Udvalgets kommissionsmedlemmer forsøgte hele tiden at få fastlagt overordnede mål for arbejdet: Sammenlægninger, stordriftsfordele, nedlæggelse af dyre afdelinger og fjernelse af historiske privilegier.

> "Udvalget har fundet det magtpåliggende at opnå et resultat med hensyn til en afvikling af fængselsafdelinger, som under den stadig foregående reduktion af det samlede antal fanger, specielt landssvigerfanger, skulle være mulig og af økonomiske hensyn påkrævet, således at den for statskassen stærkt tyngende udgift til vort fængselsvæsen kunne begrænses".

Fængselsdirektøren, som i denne runde opfattes som en person i.e. medlem af udvalget, mener, at man ikke kan nedlægge fangepladser og vogterstillinger, fordi overbelægningen fjernes, det vil jo fastholde overbelægningen; der må tages humanitære og fængselspædagogiske hensyn. Men udvalget står stejlt og giver godt udtryk for den grundtone, som behersker hele udvalgsarbejdet:

> "Udvalgets øvrige medlemmer skal ikke benægte, at de af fængselsdirektøren anførte synspunkter har deres store betydning, og at det er naturligt og forståeligt, at fængselsvæsenets ansvarlige ledelse søger at organisere ud fra så humane og moderne penitentiære hensyn som muligt. Men man må på den anden side give udtryk for den opfattelse, at på et tidspunkt,

> hvor begrænsningen af statens udgifter er påtrængende nødvendig som for tiden, må man ved overgange fra besættelsestidens og efterkrigstidens exorbitant høje fangebelæg til mere normale forhold nøjes med succesivt at afvikle overbelægningen", dvs. man vil fastholde nedlæggelser af institutioner.[517]

Den eentydige fremhævelse af besparelseshensynet er særegent for dette udvalg under kommissionen.

Anden runde startede med 8. møde 13. april 1948. Rapporterne fra sekretariatet var endnu ikke kommet, og anledningen til mødet var tilsyneladende dels en vækst i fangetallet, som nødvendiggjorde færre nedlæggelser af konstituerede betjentstillinger, og dels en indstilling fra direktoratet om en omorganisering af arbejdsdriftens ledelse bl.a. med ansættelse af en ny leder. Fængselsdirektøren ønskede dels en samlet afgørelse af kontorets lønforhold og dels en ansætttelse: "Han fandt, at det ville være af værdi i udvalget at kunne drøfte arbejdsdriftens forhold med den nye leder". Kofoed og udvalget gav tilslutning til lederstillingen, mens personalenormeringen måtte afvente sekretariatets rapport. På 9. møde meddelte Kofoed imidlertid, at sekretariatschef Wechselmann fra Forvaltningsnævnet havde henstillet, at man ventede med lederbesættelse til rapporten fremkom. Det vedtoges. På dette møde d. 24.4.48 vedtog man desuden først at mødes ved rapportens fremkomst. Resten af mødet gik med at diskutere betingelserne for ansættelse i tjenestemandsstillinger for de midlertidigt ansatte fangevogtere. Situationen på mødet er karakteristisk for det fremtidige arbejde i udvalget: Fængselsdirektoratet forsøger at komme igennem med sit forslag, blokeres af sekretariatet, som argumenterer for nødvendigheden af "undersøgelser", og som får støtte fra det "øvrige udvalg", hvorefter udvalget diskuterer detailler i stillingsbeskrivelser og lønfastsættelse, som kan forekomme meningsløse, men som i det stramt normerede embedsmandssystem er en anden måde at komme igennem med sine interesser eller blokere for andres.

Wechselmanns henstilling var fulgt op af et langt notat fra sekretariatet, som han selv gennemgik på mødet. Det er et skoleeksempel på sekretariatets arbejdsform - en forholdsvis detailleret skitse af organisationen med en gennemgang af de eksterende funktioner og afgrænsingsproblemer overfor andre kontorer - manglende "klar funktionsdeling" - en påpegning af svagheder i institutionens argumentation og en fremstilling af mulighederne for en mere rationel og gennemgribende omorganisering. Altsammen for at få tid til en egentlig "organisationsundersøgelse". Som det hedder i et selvbevidst udkast til notatet:

> "Det må antages, at de undersøgelser, sekretariatet har i gang ... vil resultere i forslag, der går udover det her fremsatte. Såfremt der på nuværende tidspunkt træffes afgørelse med hensyn til organisationen af arbejdsdriftens ledelse

[517] Betænkning I, 68-69. Af referaterne fremgår det, at forhandlingerne som nævnt blev ført med direktør Tetens som den offensive, som med en byge af oplysninger og detailinformationer forsøger at forhindre udvalget i dels at få overblik og dels at få alt for gode rationaliseringsideer. Men på dette tidspunkt, dvs. før sekretariatets "indblanding", kører han som nævnt løbet som udvalgsmedlem.

> foregriber man resulatatet af sekretariatets undersøgelser, og det må derfor anses for rigtigst, at afgørelsen stilles i bero indtil undersøgelserne formentlig om 2-3 måneder er afsluttet."[518]

Skitsens klarhed og grundighed taget i betragning var der ingen mulighed for Tetens til at protestere mod beslutningen om at udskyde beslutningen om at ansætte en chef for et administrativt system, der er præget af "at manglen på en klar funktiondeling mellem kontorerne har medført en række **ulemper** ved det praktiske arbejde i direktoratet ...".[519] Derimod kan direktoratet stole på, at sekretariatets politik om forhandling og overtalelse giver det rig lejlighed til at få indflydelse. Således ligger der referatet fra 2 møder i juni/juli om sekretariatets rapporter, som "underhånden er afgivet til direktørern for fængselsvæsenet" samt yderligere meget detaillerede kommentarer til rapport nr. 2, som de facto er en mindretalsudtalelse skrevet ind i betænkningsteksten.

Det er vanskeligt gennem referaterne fra fængselsudvalgets møder at få bekræftet indtrykket af departementschef Kofoed som den ekstraordinært stærke topembedsmand. Både med hensyn til sagernes indhold og gennemførelse og mht. mødeledelse forekommer han mildest talt ikke bemærkelsesværdig. Hans fordybelse i detailler viser sig mange gange som en svaghed, omend det som anført er muligt, at der ligger en usynlig dagsorden under neden, som føres igennem via de tilsyneladende meningsløse detailler.

Disse subjektive fortolkninger kan synes unødvendige eller måske endda upassende, men de er nødvendige, 1. fordi Kofoeds personlige evner i en hierarkisk sammenhæng, hvor der indgår så få personer, som tilfældet er med nævn og sekretariat, er vigtige for min forståelse af magtens mikrofysik, og 2. fordi Kofoed er central for ikke blot fremtrædende historikere som Tage Kaarsted og Hans Kirschhoff men også for centrale politikere Dahlgaard og embedsmænd f.eks. Erik Ib Schmidt. Vurderingerne, som baserer sig på de informationer, arkivgennemgangen kan give, støtter ikke opfattelsen af Kofoed som en særlig magtfuld, særlig kompetent eller machiavellisk de facto chef for centraladministrationen. Det forekommer således meget problematisk at bruge ham som vigtig forklaringsvariabel på kommissionens skæbne under henvisning til hans styrke. Måske havde han blot det store flertal bag sig i sin vurdering af reformens berettigelse. Måske lå styrken andre steder. Kofoed arbejder faktisk for den rationaliseringstendens, som sekretariatet står for men ønsker ikke, eller formår ikke at sætte linien igennem. Omvendt kan man ikke udtale sig om embedsmandstræghedens eller -modstandens styrke ud fra det faktum, at selv Kofoed ikke kunne komme igennem. Hans styrke var måske ikke så stor som mytologien fortæller, og derfor var modstanden måske heller ikke så stærk. Hverken Kofoeds notat til Thorkil Kristensen eller hans finansministerjob under Scavenius modsiger denne usikkerhed.

---

[518] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 4.

[519] Notat vedrørende den af Justitsministeriet afgivne indstilling om den fremtidige ledelse af fængselsvæsenets arbejdsdrift. RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 4. Fremhævelsen er originalens.

Tredie runde starter også med udgangspunkt i en konkret ny sag: Udviklingen i fangetallet har medført, at direktoratet ikke har nedlagt det antal lejre, som udvalget tidligere har foreslået. På 10. møde 1.september '48 blev dette taget til efterretning men tydeligvis med knurren i udvalget. Næste møde ville blive indkaldt når alle 3 rapporter fra sekretariatet forelå. Det skete 8.1.49. Wechselmann deltog efter møde nr. 9 i diskussionerne og kom til at præge dem. Man gennemgik sekretariatets forslag i rapport nr.1 og 2,[520] og debatten var præget af fængselsdirektør Tetens indgangsbøn:

> "... at der af sekretariatet var udført et stort og værdifuldt arbejde, men man kunne dog ikke fra direktoratets side fuldtud tiltræde de synspunkter og forslag, der var fremsat. Taleren lagde stor vægt på, at spørgsmålet om arbejdsdriftens forhold og dens ledelse blev afgjort så hurtigt som muligt".

Det sidste skete dog først på 12. møde 17. januar, hvor den tredie og største rapport blev taget op. Den indeholdt bl.a. spørgsmålet om organiseringen af den administrative styring af fangernes arbejde. Sekretariatets forslag var begrundet i, at "den nuværende sagsfordeling ikke (bygger) på nogen klar funktionel opdeling af direktoratets sagsområde"[521]og sekretariatets forslag "går ud på, at der under det nuværende arbejdsdriftskontor samles alle spørgsmål vedrørende anstalternes og arresthusenes økonomivæsen".(s. 127). Der er tale om en overordnet sags- eller funktionsopdelingstænkning og inden for denne rationel arbejdstilrettelæggelse efter de nyeste arbejdsøkonomiske metoder.

Denne sag, som både handler om organisationsrationalisering og stillingsbesættelse, vakte kompakt modstand i direktoratet. Sagen er symptomatisk for den forståelse af rationalisering og planlægning i centraladministrationen, som kom til udtryk blandt sekretariatets ansatte - og for modstanden imod den.[522] Sekretariatet ønskede stram forretningsmæssig styring af fangearbejdet, som blev opfattet som en statslig erhvervsvirksomhed. Den eksisterende sammenblanding af fængselspædagogiske og økonomiske hensyn slørede kommandovejene og ansvaret.[523] I de følgende møder springer deltagerne frem og tilbage mellem konkrete løntillæg til enkeltpersoner, diskussion af funktionelle kriterier for sagsopdeling, konkrete stillingsbeskrivelser og overvejelser over den egnede "stærke mand" til posten. Nogen egentlig diskussion af Arbejdsdriften finder ikke sted - man baserer sig på sekretaiatets rapport og støtter

---

[520] Rapporterne findes i RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 5.

[521] Betænkning V.126; denne 2. betænkning fra udvalget har som grundlag sekretariatets tre rapporter, hvoraf de to første er stærkt sammenskrevet. Kofoed siger på møde 14, 9.2.49, at "det var hensigten ved udarbejdelsen af betænkningen vedrørende rapport nr. 3, der havde større principiel og administrativ betydning, i det store og hele at benytte rapporten dog med visse forkortninger." Dette skete også.

[522] Denne opfattelse kan i international sammenhæng sammenlignes med den linie, som fremlagdes af det britiske rationaliseringskontor, som sekretariatet kendte ganske godt bl.a. fra Bredsdorffs og Wechselmanns studietur til England i 1946 jvf. note 492.

[523] Som illustration se rapport fra Nordisk Rationalisering a/s om rationalisering af fremstillingen af legetøj i Vestre Fængsel, 1951-52, RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 5, samt det øvrige materiale her.

den i betænkningen. Som det fremgår af betænkningen er den sproglige form blevet ændret: fra "fængselsdirektøren" og "det øvrige udvalg" til "udvalget" og "direktoratet", hvor udvalget og sekretariatet skriver betænkning med vedhæftede udtalelser fra direktoratet. Det hedder således i sidste linie af betænkningen, som en ekstra understregning:

"Det tilføjes, at på de punkter, hvor der efter foranstående er divergerende opfattelser mellem direktoratet og udvalget, fastholder direktoratets repræsentanter i udvalget (Jepsen og Tetens) de af direktoratet fremsatte udtalelser." (s. 178).

Til den sproglige analyse kan yderligere lægges følgende ejendommelige udsagn, som understreger udvalgets mærkværdige underhundsposition: "Udvalget ønsker at fremsætte følgende udtalelse:" (s.137), sagt efter at direktoratet uden undskyldende falbelader har fremsat sidelange særudtalelser.

Udvalget sluttede sit arbejde med på møde 19 og 20 at skrive endnu en udtalelse eller kommentar til en lang skrivelse fra direktoratet: Om de nye forhold mht. fangebelægning og udvikling i antallet af kriminelle. Disse udtalelser, som viser udvalget i et forsøg på at sætte sig igennem overfor direktoratet, er dateret 2.april 1949, og er kaldt betænkning nr.3 fra udvalget (s. 189 ff.)

Udvalget pressede direktoratet til at trimme antallet af fanger og ansatte, samt til at argumentere for sine administrative beslutninger. Direktoratets modstand var ikke blot træghed vendt mod enhver forandring, men tilsyneladende også et fagligt/indholdsmæssigt slagsmål for at bevare de bevillinger og fængselspædagogiske og kriminalpolitiske fordele, som den ekstraordinære situation havde givet området. Det enorme arbejdspres og vanskeligheden ved at få pålidelige oplysninger ud af styrelserne har måske øget presset for at få et sekretariat til at støtte kommissionen - eller et sekretariat til at lave det arbejde, kommissionen ikke ville eller kunne.[524] De manglende arkiver fra kommissionen gør det umuligt at udtale sig sikkert om dette.

Men måske er det i denne forbindelse Sigurd Wechselmann 9.11.48 skrev til Kofoed og gav udtryk for den frustration, som medarbejderne i sekretariatet angiveligt følte[525]:

"Ved flere lejligheder er der i Forvaltningsnævnet og mellem nævnet og sekretariatet fremkommet udtalelser om sekretariatets behandling af personalespørgsmål i de institutioner, sekretariatet undersøger. I den anledning har vi her forsøgt at gøre vor stilling op i det i 4 eksemplarer vedlagte notat.

---

[524] I Finansudvalget udtalte finansminister Thorkil Kristensen ved etableringen af nævnets sekretariat, at det skulle "løse de samme opgaver som rationaliseringen i private firmaer", og i kommissionens indstilling om etableringen hedder det, at sekretariatet skal udføre intet mindre end "sanering af administrationens personaleforhold". Jvf. ovenfor om nedsættelsen af nævnet kapitel II. 2.

[525] Jvf. brevet fra Jørgen Bredsdorff, gengivet i bilag til kapitel III og interview med samme ovenfor.

Dersom nævnet ikke i det store og hele kan godkende det standpunkt, sekretariatet har ment at kunne indtage, vil jeg henstille, om der kunne tilvejebriges en forhandling mellem nævnet og sekretariatets medarbejdere om sagen."[526]

V. 2. 2 Politiudvalget

Parallelt med fængselsudvalget både i indhold og form men med et mere dramatisk forløb var politiudvalget. Også her foreligger betydelige mængder materiale, men dog ingen referater fra møderne.[527] Udvalgets arbejde fremkom uvist af hvilken grund i form af en række Indstillinger. Den første i Betænkning I dateret 30.10.47, den syvende og sidste i Betænkning IV 16.11.48. Måske har udvalgets politiske opdragsgivere haft mere travlt med denne sag - i forhold til fængselsudvalgets meget langsommelige udgivelsespraksis er det bemærkelsesværdigt, at f.eks. Indstilling V og VI på hver 40 sider udgives med en måneds mellemrum. Sammenlagt er indstillingerne på mere end 200 sider. Udvalget satte en række undersøgelser igang, som først blev afsluttet længe efter udvalget var ophørt.

De to sager, som her skal fremdrages er begge udløbere af politiudvalgets undersøgelsesarbejde og skal tages som eksemplifikationer på en række andre sager i arkivet. I begge tilfælde er der tale om aktiv modstand mod Forvaltningsnævnets sekretariats (FNS)'arbejde, og i begge tilfælde reagerede Forvaltningsnævnet skarpt på Justitsministeriets forsøg på at begrænse dets virksomhed.

a. Centralbureauet for identifikation eller historien om en succes

Den første sag starter 27. september 1946, hvor Rigspolitiets centralbureau for identifikation udarbejder et forslag til anskaffelse af et kardexsystem i stålskabe. Den 4.november '46 anbefales anskaffelsen af politidirektøren og sendes via Justitsministeriet (18.11.46) til den tilsynsførende arkitekt, som 12.marts '47 påfører skrivelserne sin indstilling (ændret møbelopstilling etc.), hvorefter den endelig 29.oktober '47 sendes fra Justitsministeriet med anbefaling til Finansministeriet. Herfra sendes den til Forvaltningsnævnets sekretariat (25.11.47) til udtalelse, hvor der pr. 1.december '47 skrives referat. En sag er født.

Oversendelsen til høring i Forvaltningsnævnets sekretariat var en procedure som siden hen blev normal, herunder yndet af Finansudvalget, men som i december 1947 var ny. Til forståelsen af denne nye kontrolinstans' selvforståelse skal citeres udførligt fra sekretær Blunchs referat:

---

[526] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pk. lbnr. 2. Brevet er dateret 9. 11. 48. Desværre er det ikke lykkedes at finde notatet eller henvisninger til sagen, ligesom Jørgen Bredsdorff, som nævnt i interviewet desværre heller ikke husker den.

[527] RA, Forvaltningskommissionen af 1946: Finansministeriet. Kommissioner ad hoc. Arkivnr. 04/199/160, Pakke A2 indeholdende redegørelser og beretninger til udvalget fra sekretariatet på flere hundrede sider. RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 17-19 indeholder bl.a. rapport 1-4 og betydelige mængder materiale.

"Selv om forslaget hos såvel politikommissær, politiinspektør, politidirektør, arkitekt og justitsministerium er anbefalet, er det uforståeligt, at man kan anmode om ialt 130.000 kr. til nyanskaffelsen, når man ikke samtidig oplyser, hvor megen arbejdskraft man kan spare, endnu mere uforståeligt er det, at man ved ændringen af identifikationssystemet i lokalerne vil indrette yderligere arbejdspladser, bl.a. til de tre personer, som er tilgået i år, som man ikke kan se, hvad pågældende er beskæftiget med.(sætningen: som man ikke... er tilføjet i hånden NB).

Når arkitekten udtaler sig om det nye system, som er arbejdsbesparende ifl. indstillingerne, ville det være nærliggende at antage, at han ikke behøvede så megen hovedbrud med indrettelsen af lokalerne samt yderligere arbejdsplads, thi ethvert fornuftigt menneske må kunne regne ud, hvor mange mand, der kan spares.

Uforståeligt er det iøvrigt, hvad de 3 nye mand skal bruges til, når man kan læse, at bureauets kort er renset for politiske forbrydere, og der derfor er sket en væsentlig forøgelse af arbejdsområdet. (Sætningen: og der derfor... er tilføjet i hånden og giver bogstaveligt vel ingen mening - tværtimod NB)

Kardexsystemet er utvivlsomt bedre end det nuværende, men hvor meget bedre det er er umuligt at udtale sig om efter det foreliggende materiale. Dette må undersøges på stedet.

Langt større vigtighed har det imidlertid at undersøge, hvilke andre identifikationskort, der findes og om disse ikke kan slås sammen.

For at tage et aktuelt eksempel kan man spørge:

Hvor kan politiet efter et foreliggende signalement (og evt. alder) opgive om politiet kender den pågældende? Dette kan i alle tilfælde ikke ses i centralbureauet, men hvor?

Skulle det f.eks. ikke være muligt at slå samtlige identifikationskort - jeg formoder, at der er mange - sammen i et hulkortsystem osv. osv.

Jeg foreslår derfor en undersøgelse på stedet med gennemgang af samtlige identifikationssystemer."[528]

Selvsikker eller lidt overmodig og i hvert fald overbevist om egen betydning for en rationelt organiseret stat kan man uden overdrivelse vist kalde dette december 1947 referat. Og samme dag tilføjer fuldmægtig Thorsen på referatet:

"Enig i, at det må forekomme overvejende betænkeligt at anvende et så stort beløb, som der her er tale om, uden i forvejen at have foretaget en virkelig indgående undersøgelse af hele problemet om politiets identifikationssystem. Dette hænger muligvis sammen med de almindelige retningslinier for politiets arbejde, men når disse er fastslåede, må en samlet undersøgelse i hvert fald kunne foretages. - Indtil en sådan undersøgelse har fundet sted, bør en anskaffelse som den foreslåede stilles i bero."

På Forvaltningsnævnets møde 3.12.47 besluttedes det at stille sagen "I bero til undersøgelse har fundet sted", og sekretariatet sender sagen tilbage til Finansministeriet d.

---

528 RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 17, her ligger hele sagen samlet.

5. december, hvor man den 15. s.m. tilskriver Justitsministeriet, at Finansministeriet

"i overensstemmelse med en fra Forvaltningsnævnets sekretariat indhentet udtalelse, efter de i sagen foreliggende oplysninger, må finde det betænkeligt at anvende et så stort beløb som foreslået uden, at der i forvejen er foretaget en indgående undersøgelse af samtlige i forbindelse med identifikationsarbejdet opstående registreringsspørgsmål, hvorfor man må anmode om, at sagen indtil videre må blive stillet i bero".

Men allerede d 17. januar 1948 tager sagen en ny vending. Finansminsiteriet skriver til sekretariatet, "at Justitsministeriet ... pånyhar rettet henvendelse til Finansministeriet med anmodning om, at sagen må blive taget op til fornyet overvejelse". Og så følger et af de helt centrale argumenter fra undersøgte statsinstitutioner: sagens særegne og teknisk indviklede karakter. Der er tale om et eksempel på, hvordan det går for sig i "the black box", som kaldes embedsmandstræghed:

"... spørgsmålet om anskaffelse af de pågældende kartoteker er ganske specielt og i særlig grad præget af polititekniske synspunkter, hvorfor det vil være vanskeligt for andre statsinstitutioner at bedømme de ulemper, der er forbundet med den nuværende ordning. Det er endvidere oplyst, at politiet lægger stor vægt på snarligt at få tilvejebragt en ændring af de bestående forhold." Man udbeder sig derfor en "fornyet udtalelse fra sekretariatet".

Den 31. januar svarer sekretariatet Finansministeriet skarpt og lægger op til en principiel diskussion af nævns og sekretariats rolle:

"Efter aftale med Forvaltningsnævnets formand har sekretariatet orienteret sig på politigården. Rigspolitichefens repræsentanter har herunder på ingen måde givet udtryk for de af Justitsministeriet fremførte synspunkter, som iøvrigt i sine konsekvenser måtte føre til, at bevillingsmyndighederne var ude af stand til at bedømme nødvendigheden af styrelsesgrenenes ønsker om bevillinger. Der vil efter aftale med Forvaltningsnævnets formand snarest muligt blive foretaget en organisationsundersøgelse vedrørende Rigspolitiets registreringssystem, det vil være nødvendigt at inddrage såvel Centralbureauet for identifikation som Rigsregistraturen og muligvis også andre politiregistraturer med henblik på, om dobbeltarbejde kan undgås. Sekretariatet vil, så snart det lader sig fastslå, om Rigspolitiets ønske om bevillingen på de 126.000 kr. er rimelig, fremkomme med en udtalelse, efter at sagen er forelagt Forvaltningsnævnet."

Den nævnte organisationsundersøgelse, som var aftalt med formanden, blev foreslået på et møde i politiudvalget, hvor Kofoed var formand, og d.16. januar 1948 nævnt i Indstilling IV fra udvalget.[529] Henvisningen til politiudvalgets arbejde gjorde sekre-

[529] Det fremgår af betænkning IX, 88, nævnets indstilling til kommissionen Angående Rigsregistraturen 29.1.51. Selve udvalgets formulering ses bet. III, 106.

tariatets sejr fuldkommen, og man kunne nu tillade sig at give lidt efter. Den 26. april s.å. meddeler nævnet kommissionen, at det støtter sekretariatets redegørelse og forslag ang. centralbureauet, og at sagen er sendt til Finansministeriet.[530] Da de nødvendige undersøgelser vil tage lang tid, bør der laves en midlertidig forbedring, som er enkel og billig. En sådan ordning gennemgås i kølig, teknisk sprogbrug. Finansministeriet følger hurtigt sagen op, og 29. april tilskrives Justitsministeriet, at ministeriet efter at have indhentet nævnets udtalelse:

"... fortsat må være af den opfattelse, at den foreslåede anskaffelse bør stilles i bero ... Såfremt det skønnes nødvendigt allerede på indeværende tidspunkt at træffe foranstaltninger til forbedring af forholdene ved Centralbureauet for identifikation skal man dog ikke modsætte sig, at der ... indføres forskellige forbedringer, der efter stedfunden drøftelse mellem Rigspolitiet og Forvaltningsnævnets sekretariat vil kunne iværksættes ..."

Der ses ikke noget svar fra Justitsministeriet i arkiverne - og slaget må vel også siges at være tabt i denne sag efter politiudvalg, nævn, sekretariat og Rigspolitiets involverede embedsmænd gik sammen. Måske har bevillingssagen blot været dårligt forberedt fra centralbureauets og justitsministeriets side, og sekretariatet har så benyttet chancen til at slå et princip fast? I hvert fald ender sagen i juli 1951 med en redegørelse fra sekretariatet i tilknytning til ovennævnte indstilling fra nævnet ang. Rigsregistraturen (IX, 88, jan.1951). Heri hedder det, at det efter de færdiggjorte overvejelser vedrørende registreringsmetoder i centralbureauet,

"at dette ikke insisterer på den foreslåede anskaffelse af de foreslåede plankartoteksskabe ... Under de førte forhandlinger er der i stedet opnået enighed om at foreslå anskaffet et antal stålkatoteker. ... Omkostningerne ved anskaffelsen af stålkartoteker kan efter foreløbigt tilbud opgøres til 12.000 kr...." Nævnet sparker sagen videre med bemærkningen om, at man skal "... henstille, at det således reducerede beløb bliver stillet til rådighed for til det anførte formål."[531]

Nævnets lidt halsstarrige insisteren er måske udtryk for den pressede situation, nævnet på dette senere tidspunkt var kommet i.

b. Rapport nr. 3 eller slaget om politiets øverste ledelse

Den anden sag, som skal tages op fra politiudvalgets arbejde drejer sig også om kompetencestridigheder svøbt i tekniske gevanter. Den 15. juni 1949 foreslår

---

[530] I arkivet findes et udkast til denne redegørelse, og i Betænkning III, 313 ses den endelige version. Forskellen er kun, at udkastets gengivelse af Justitsministeriets prekære argumentation for, at sekretariatet ikke kan blande sig, er udeladt i den officielle version.

[531] Dette sidste brev, dateret 20.7.51, er fundet i RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 19. Sagen afsluttes formelt med brev fra Finansministeriet 23.7.51 til Justitsministeriet med meddelelsen om tilslutning til bevillingen på 12.000 kr., men uden hentydning til at beløbet er reduceret. RA, smst.

Forvaltningsnævnets sekretariat rigspolitichefen, at han nedsætter et udvalg til at behandle en række standardiseringsspørgsmål i forbindelse med politikredsenes indkøb mm.[532] Udgangspunktet for henvendelsen var politiudvalgets Indstilling IV af 16. januar 1948 (III, 97), hvor Rigspolitiets økonomiske forvaltning behandles. Sekretariatet var forlængst igang med sine mangeartede undersøgelser af politiets forhold, men man ønskede her et udvalg nedsat med repræsentanter for politiet. Af et udateret internt notat fremgår det, at man anser det "for meget magtpåliggende" at gennemføre "en passende standardisering indenfor de forskellige politikredse landet over." Men man er også klare over, at arbejdsrationaliseringsundersøgelser kan løbe ind i modstand:

"Det er vor erfaring, at den bedste - og måske den eneste - mulighed for at nå et godt resultat for en sådan undersøgelse ligger i at samarbejde med alle de myndigheder, som undersøgelsen angår. Et diktat er lettere at opnå, men vil til gengæld aldrig blive ført ud i livet. Det er udfra overvejelser af denne art, at vi har henvendt os til rigspolitichefen for at få nedsat en slags samarbejdsudvalg vedrørende forskellige standardiseringsspørgsmål."

Denne maxime er ikke kun retningsgivende i denne sag, men dominerer hele sekretariatets virke også op gennem 50'erne. Det fremgår på den anden side tydeligt af det interne notat, at sekretariatet er meget utilfreds med ikke at få lov til at lave en ordentlig analyse af politiets organisation - underforstået i samarbejde med politiet:

"...undersøgelsen er på forhånd afgrænset til kun at omfatte splittede områder og om nogen samlet undersøgelse af politiets forhold bliver der derfor ikke tale ... Når sekretariatet i almindelighed foretager en undersøgelse, omfatter denne alle forhold, der vedrører den pågældende institution, hvad enten det drejer sig om organisatoriske eller arbejdsmæssige problemer."

Det fremgår ikke, om man har været klar over de kompetencestridigheder, man siden løb ind i.

Den 24. juni nedsætter rigspolitichefen et udvalg med 2 politimestre, to fra eget embede og to fra FNS. Det fremgår af oversigten over arbejdsområder, som sekretariatet har lavet og politichefen har fulgt med en enkelt ubetydelig undtagelse, at udvalget skal tage sig af et meget bredt område. 23. august afholdes et forberedende møde mellem FNS og rigspolitiembedet, hvor arbejdsområdet afpudses og rammen for arbejdet fastslås som "passende rationalisering og standardisering". I løbet af det forholdsvis korte referat nævnes to gange forholdet til politimestrene:

"... Vicepolitiinspektøren ønskede, at man søgte at få politimesterforeningens repræsentanter til at udtale sig, således at mankendte deres indstilling til arbejdet forinden man foreslog udvalgets arbejdsmetode" og til sidst: "... Man enedes om at søge at få pm.rne til at udtale sig herom (dvs. om at

[532] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 17. Hvor intet andet er nævnt er arkivalierne fra denne pakke.

udbede sig personale-forslag til rationaliseringer NB) og til at godkende den form, hvorunder forslag skal indsendes."

Der findes kun spredte mødereferater i arkivet, hvor af blot skal nævnes et møde 27.3.50, hvor både politimestrene og Justitsministeriet var repræsenteret. På mødet gennemgik man forskellige standardiseringsforslag - stille og roligt. 6. maj kommer sekretariatets første 2 rapporter til FVKs politiudvalg vedr. Rigspolitiet, som bl.a. behandler nogle af de emner som har været berørt i "standardiseringsudvalget".[533] Den 23. juni kommer så rapport nr. 3, som omhandler embedets økonomiske forvaltnings organisation og forretningsgang. Rapporten er en uddybning af de problemer, som blev rejst i Indstilling IV fra politiudvalget, især afsnit V om den økonomiske forvaltning (III, 107 ff., 16.1.48). Rapporten indeholder forslag til en centralisering af visse procedurer og ændringer af andre, ligesom den behandler forholdet mellem politimestrenes og embedets økonomiske forvaltning.

Den 13. juli 1950 skriver kontorchef Schaumburg-Christensen, Justitsministeriet og oprindelig sekretær for politiudvalget og nu deltager i standardiseringsudvalgets arbejde, til sekretariatschef Thorsen, idet han takker for modtagelsen af de tre rapporter, som han har drøftet med departementschef Eivind Larsen, Justitsministeriet:

"På adskillige områder indeholder rapporterne en vurdering af den nugældende ordning af forholdet mellem Justitsministeriet, rigspolitichefen og politimesterembederne (samt Politigårdens forvaltning) og forslag til udvidelse af rigspolitichefens funktioner. Herved tages der stilling til problemer, som af Justitsministeriet er overladt til undersøgelse og overvejelse i det særlige udvalg angående politiets øverste ledelse. Departementschefen finder dette uheldigt. Politimester Brix, som repræsenterer Politimesterforeningen i sidstnævnte udvalg (og også sad i standardiseringsudvalget NB) har yderligere anket over, at rapporterne ikke har været drøftet i det særlige udvalg med medlemmer fra Forvaltningsnævnet, rigspolitichefen og Politimesterforeningen ... Rapport nr. 3 ... synes ensididgt præget af informationer fra rigspolitichefembedet, ikke mindst når talen er om embedets mulighed for at overtage administrationen af politikredssenes anliggender. Efter departementschefens opfattelse bør Forvaltningsnævnet undlade at tage stilling til betimeligheden af ændringer i politiets øverste ledelse og rapport nr. 3 (og slutningen af nr. 1) derfor bero på afslutningen af det justitsministerielle udvalgs arbejde."

15. juli skriver fuldmægtig Kitaj, FNS, et internt notat om dette brev, hvori alle klagepunkterne meget skarpt afvises under en indledning, som præciserer

---

[533] I disse to rapporter redegøres forholdsvis åbenhjertigt for Standardiseringsudvalgets arbejde og vanskeligheder. Samtlige vurderinger og forklaringer er fjernet i den version Forvaltningsnævnet valgte at offentliggøre i sin afsluttende Indstilling nr. 1 (bemærk arabertal imodsætning til de andre 7 indstillingers romertal) Angående Rigspolitiets forhold. Rapport 1 er skåret ned til 2 sider - herunder er det særligt kritiserede afsnit s.7 udeladt - og kun rapport 2 om leje af cykler til politiet er fyldigt refereret. Denne indstilling er dateret d. 18.11.50, to dage efter det afsluttende møde i sagen om rapport nr.3.

kompetencegrænserne: "Departementschef Eivind Larsen glemmer ganske, at vi har fået vores kommissorium til undersøgelse af de nævnte områder fra Forvaltningskommissionen og ikke fra Justitsministeriet". Efter tilbagevisningen afsluttes med denne lidt desperate svada:

"Tonen i brevet er af en sådan art, så man må have lov til at spørge, om der ikke fra nogen af de implicerede personers side i for høj grad ses bort fra saglige synspunkter til fordel for rent personlige, eventuelt avancements- eller myndighedsprægede, synspunkter.

Det henstilles endelig, at Forvaltningskommissionen bemyndiger Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat til at undersøge Justitsministeriet og dettes organisation og arbejdsmetoder, hvilket ikke har været muligt, selv på de områder, som har haft nærmest tilknytning til de af sekretariatet hidtil undersøgte områder".

Man må gå ud fra, at dette skarpe standpunkt har været diskuteret i sekretariatet[534], og at der derfor ligger et bevidst valg bag det efterfølgende svar fra Thorsens hånd (1.august 1950) til Schaumburg-Christensen, Justitsministeriet. Svaret kan umiddelbart tage sig ud som tilbagetog, men måske er den stille konstatering af, at sagen går sin gang, nok; eller måske har man haft en trumf i baghånden og lokker Justitsministeriet i fælden?

"Når vi i rapporterne - og navnlig i nr. 3 - går ind for en styrkelse af den centrale styrelses stilling på de økonomiske områder, kan der vel nok siges heri at ligge en vurdering af forholdet centralmyndighed - lokalmyndighed hvad disse anliggender angår, men denne vurdering, der ikke er fast forbundet med noget af de eksisterende organer, mener jeg ikke, vi kan komme udenom, når vi overhovedet skal beskæftige os med disse spørgsmål ... Politimester Brix' anke er mig ganske uforståelig. De i rapport nr. 3 omhandlede forhold (og det er vel herpå, anken sigter) ligger helt udenfor det særlige udvalgs forretningsområde.(Dvs. standardiseringsudvalget NB) ... Bemærkningen om "ensidighed" i rapport nr. 3 må jeg bestemt tage afstand fra.

De tre rapporter er herfra afgivet til Forvaltningsnævnet og en 4. er på trapperne. Normalt går rapporterne nogenlunde uændrede videre til Forvaltningskommissionen til optagelse i dennes betænkning. Såfremt man fra Justitsministeriets side måtte have indvendinger mod indholdet af rapporterne, vil det derfor nu være nødvendigt, at der rettes henvendelse til Forvaltningsnævnet herom."

Alle de emne- eller kompetenceområder, rapporterne berører, havde været behandlet før af politiudvalget, således også det ømtålelige problem omkring politiets øverste

---

534 Jørgen Bredsdorffs vurdering er, at Kitaj var en af de medarbejdere, der havde sværest ved at affinde sig med den centraladministrative form. Men sagen viser, at der ligger om ikke en samlet strategi så dog en række taktiske valg bag sekretariatets reaktioner, som rækker ud over det embedsmandsagtige. Også andre sager antyder, at der måske har været hårdere "kampe" om sekretariatets linie end J.B. husker eller var involveret i.

ledelse. [535] Det er mig ikke klart, hvorfor der blev forsøgt attentat på Forvaltningsnævnets sekretariats arbejde, da det er korrekt som hævdet af sekretariatets medarbejdere, at deres rationaliseringsanalyser holdt sig til den praktisk-økonomiske forvaltnings område. Måske er der tale om, at synspunkter som Thorsens, dvs. centraliseringens nødvendighed ud fra økonomisk-rationelle kriterier, eller som Kitajs, dvs. rationelle organisationsopbygninger, var ved at vinde så stor genklang, at de blev opfattet som farlige i en tid, hvor politiets interne problemer var meget store (korruptions-og bestikkelsesaffærer), og hvor en forandring eller blot en sekretariatsanalyse af struktur og kompetenceforhold uvægerligt ville kaste mere lys over forholdene?

Den 21.august 1950 køres så de store kanoner i stilling. Her skriver departementschef Eivind Larsen, Justitsministeriet, egenhændigt følgende:

"Kære departementschef Kofoed

Hoslagt sender jeg Dem afskrifter af et af kontorchef Schaumburg-Christensen efter aftale med mig til sekretariatschef Thorsen sendt brev af 13. juli 1950 angående 3 af sekretariatet udfærdigede rapporter vedrørende Rigspolitiets forhold og af Thorsens svarskrivelse af 1. august 1950.

Man må fra Justitsministeriets side fortsat anse det for både uhensigtsmæssigt og uønskeligt, at Forvaltningskommissionen beskæftiger sig med de i rapport nr. 3 omhandlede forhold, sålænge det af Justitsministeriet nedsatte udvalg angående eventuelle ændringer i politiets øverste ledelse ikke har afsluttet sit arbejde. Jeg kan tilføje, at formanden for det nævnte udvalg, landsdommer Olafsson deler denne opfattelse. Det er ikke udelukket, at udvalgets overvejelser - der forventes afsluttet i løbet af få måneder - vil resultere i forslag, som helt eller delvis vil overflødiggøre de i rapport nr. 3 foreslåede foranstaltninger.

Jeg skal derfor henstille, at den omhandlede rapport ikke for tiden videregives til Forvaltningskommissionen."[536]

---

[535] Indstilling VII, betænkning IV, 144 fra 16.11.48 med kommissionens kommentarer og politidirektør Seidenfadens mindretalsudtalelse af 29.12.48, hvor han støtter udvalgsmindretallet, rigspolitichef Begtrup-Hansen, som gik imod ændring af ledelses- og styrelsesforholdene. Udvalgsflertallet udtaler sig endog meget skarpt og slutter med at foreslå Forvaltningskommissionen, at den henstiller til "justitsministeren, at der søges gennemført en ændring, således at de funktioner, som i øjeblikket er henlagt til Justitsministeriet og rigspolitichefembedet, samles i et særligt direktorat eller generaldirektorat..." (s. 150) Kommissionen tilsluttede sig udvalgsflertallet men tilføjede, at den nye struktur ikke måtte medføre nogen indskrænkning i politimestrenes selvstændige ledelse af politiets arbejde. Politimesterforeningen tilsluttede sig rigspolitichefen. Der havde under udvalgets arbejde været ført "uformelle drøftelser" med de forskellige politiforeninger (s. 152).

I efteråret 1949 nedsatte Justitsministeriet et udvalg, som skulle udarbejde et forslag til ny politistruktur. Her sad flere af de samme (politi) folk.

[536] Landsdommer Olafsson havde nævnet forsøgt at tage i ed ved at informere ham før Justitsministeriet. Den 30.5.50 (datoen er desværre lettere ødelagt, men da de to i brevet omtalte rapporter først blev færdige 6.5, og da det ødelagte tal for måneden enten er 3 eller 5 så...) sender sekretariatet følgende skrivelse som vedlægges rapport 1 og 2 og nogle arbejdspapirer: "... vedrørende Rigspolitiet har (vi) afgivet ovennævnte 2 rapporter (som endnu ikke er blevet

Jeg kan ikke vurdere, om indledningens omtale af en korrespondance, som Eivind Larsen må have vidst, at Kofoed kendte, er en sjofelhed med sin antydning af, at den magtfulde Kofoed skulle være blevet så aflægs, at han kunne underløbes. Men resten af brevet er blot i tonen helt usædvanlig i forhold til alt det materiale, jeg har været igennem i RA. Det må have været provokerende eller truende for Kofoed og tirrende på dele af sekretariatets folk.

I mellemtiden har rapport nr. 3 sat gang i sagerne på en anden front. Politimesterforeningens repræsentanter i "standardiseringsudvalget" er blevet stødt over, at rapporten angivelig dels beskæftiger sig med politimesterembedernes kompetenceområde - og ikke kun med rigspolitiembedets - dels bygger på ensidige oplysninger fra rigspolitiembedets ansatte og dels indvirker "på afgørelsen af den verserende sag om en mulig ændring af politiets øverste ledelse". Den 31. august skriver foreningen til rigspolitichefen og truer med at trække sig ud af udvalgets arbejde:

> "...enkelte af udvalgets medlemmer (har) udenom politimesterforeningens repræsentanter optaget til behandling en række særdeles vigtige økonomiske og regnskabsmæssige spørgsmål, der i vidt omfang berører politimestermebederne, og oplysningsmateriale herom er - udenom udvalget - afgivet til Forvaltningskommssionens sekretariat, hvis rapport nr. 3 om rigspolitichefens økonomiske forvaltnings organisation og forretningsgang underhånden er bragt til Politimesterforeningens kundskab."

Brevet er på to en halv tætte sider og forholdsvis detailleret i sin kritik. Men rigspolitichefens svarbrev fra 25. september, som er sendt i kopi til Forvaltningsnævnets sekretariat, er på 6 tæt skrevne siders fornem sagsgennemgang - set i forhold til andre arkivdokumenter - og nøje afvisning af alle kritikpunkter helt på linie med sekretariatets opfattelse. Hovedstandpunktet - bortset fra afvisningen af at have leveret materiale til Forvaltningsnævnets sekretariat, som er meget tvivlsom - er, at sekretariatets undersøgelsesarbejde også i forhold til politimesterembederne er helt legitimt og pålagt det af Forvaltningskommissionen.[537] I afslutningen af brevet står

---

behandlet af Forvaltningsnævnet og derfor ikke nået frem til Justitsministeriet), og ... der vil komme yderligere 2 rapporter, som omhandler embedets økonomiske forvaltning samt visse personale- og journalkontorer mv., og hvortil forslaget om den nye organisationsplan skulle slutte sig. Vi vil forsøge at stille dette forslag således, at det skulle kunne benyttes i sine grundtræk, hvad enten man f.eks. opretter et egentligt politi-departement i Justitsministeriet eller danner et politi-(general)direktorat.

Uanset at det ovennævnte materiale endnu ikke kan betragtes som officielt, har jeg ment, at formanden for den nu siddende kommission vedrørende politiets øverste ledelse burde gøres bekendt dermed..." RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 19. Den 15. august ses en følgeskrivelse til landsdommeren til rapport nr. 4.

[537] Et par gange henvises til III. Hovedrevisorat, som var igang med undersøgelser af politiets økonomiske administration dels alene og dels i samarbejde med sekretariatet. Det er dette arbejde, som tages op i rapport nr. 3, hvorfor standardiseringsudvalget og politimestrene ikke kan besvære sig over dette.

Den 17. februar 1948 skrev hovedrevisor Høst et brev til Kofoed, personligt og uden jrnr., for at gøre ham opmærksom på "et spørgsmål, som jeg flere gange har prøvet at få taget op til nærmere

politichefen fast overfor Politimesterforeningen på en måde, som kun kan betragtes som utvetydig støtte til sekretariatet og dets rapport nr. 3:

"Såfremt Politimesterforeningen ... ikke finder at kunne ændre sit standpunkt med hensyn til ... tilvejebringelsen af en standardisering, der på forskellig måde skulle medføre en økonomisk og arbejdsmæssig besparelse for politiet, ... beklager jeg at måtte tage dette til efterretning, ... men jeg må på den anden side udtale, at jeg ... ikke mener, at kunne søge at påvirke Forvaltningsnævnets sekretariat til at ændre en rapport, der er udarbejdet på grundlag af sekretariatets uafhængige undersøgelse ..."

Den 12. oktober skriver formanden for Politimesterforeningen til sekretariatschef Thorsen i Forvaltningsnævnet og beder ham om at forsøge at bringe et møde i stand mellem de stridende parter - et møde som uvist ved hvis "gode bistand" fandt sted 16. november 1950. Men forinden havde Kofoed d. 19. oktober grebet pennen og svaret på departementschef Eivind Larsens brev fra 21. august.[538] Igen er tonen lidt patetisk i sin fremhævelse af de "principper" for en forvaltningsreform, som nævn og sekretariat ofte henviser til, men ikke gør (eller kan gøre) noget for at få knæsat politisk. Efter en meget formel indledning skriver han, som ellers er stærk udi kancellistilen:

"Både De og hr. Schaumburg-Christensen anker over, at Forvaltningsnævnet og Forvaltningskommissionen overhovedet beskæftiger sig med de i rapport nr. 3 omhandlede forhold, sålænge det af Justitsministeriet nedsatte udvalg om eventuelle ændringer i politiets øverste ledelse ikke har afsluttet sit arbejde.

Jeg forstår ikke dette standpunkt. Som De vil vide, var jeg formand for det af justitsministeren under 14.4.47 nedsatte udvalg angående Rigspolitiets

---

overvejelse, uden at der dog hidtil er kommet noget positivt ud af det. Det er spørgsmålet om politikasserne". Der var tilsyneladende ingen retningslinier for brug af disse kasser og ingen revision, hvilket "vel endda kan friste til ligefremme defraudationer." Kofoed opfordres til at tage sagen op i politiudvalget. Den 18.juni samme år afsender Høst så en officiel henvendelse om at få sagen behandlet i politiudvalget bl.a. med henvisning til "at der ikke er sikkerhed for, at nogle beløb ikke kan være ført til udgift såvel i politikasseregnskabet som i det almindelige af politimesterembedet aflagte regnskab". Det meddeles endvidere, at politikasserne kan bruges til at aflønne politifolk, hvilket mindsker kontrollen med personaleforbruget, og at det er "urimeligt overfor andre institutioner, der ikke har sådanne særlige midler at råde over." Begge breve findes i RA, Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 19.

Politimestrenes fornemmelse af, at der er nogen som ville se dem efter i sømmene hhv. ville bortrationalisere gamle privilegier, har muligvis ikke været helt ved siden af. Høst, som er datidens rigsrevisor, mener tydeligvis, at de skjuler noget, og hans opfattelse var muligvis kendt i sekretariat og nævn. Høst var medlem af kommissionen.

[538] Igen er det vanskeligt at vurdere om den lange svarperiode i sig selv er en kommentar til Larsens kortfattede grovhed, eller om der er tale om en taktisk venten på politimesterforeningssagens afslutning. Vurderet ud fra det tilgængelige materiale må Kofoed siges at stå rimeligt stærkt - Larsen har ikke mange argumenter og støtter tilbage. I hvert fald er Kofoeds brev mere direkte uforskammet end jeg før har set det i officielle skrivelser i dette arkiv.

forhold.[539] Udvalgets indstillinger blev i det store og hele godkendt af Forvaltningskommissionen, men en række spørgsmål blev henvist til nærmere undersøgelse af Forvaltningsnævnets sekretariat. Denne undersøgelse har trukket længe ud og har haft forskellige vanskeligheder at kæmpe med, bl.a. har det udvalg, der er nedsat angående standardiseringsspørgsmål m.v. rejst visse kompetenceproblemer etc. At der skal tages fornødent hensyn til alle parter, derunder det af Dem omtalte udvalg, som hr. landsdommer Olafsson er formand for, er jeg klar over, men det skulle jo ikke gerne blive til et æskesystem, hvor nye udvalgsdannelser forhindrer, at der overhovedet sker noget eller i hvert fald trækker arbejdet unødigt i langdrag. Jeg har gennemgået rapport nr. 3 og kan ikke se, at der er noget som ikke skulle kunne behandles på nuværende tidspunkt, men hvis dette er tilfældet, må man jo nærmere kunne påvise, hvad det drejer sig om. Dette synes mig mere rimeligt end helt at standse arbejdet, der nu har stået på i 3 1/2 år (siden 14.4 1947).

Allerede inden jeg modtog Deres brev af 21.8 d.å., foretog jeg til brug for Forvaltningsnævnet og eventuelt senere kommissionen en ekstrahering af de 3 rapporter fra sekretariatet. [540] Jeg har af hensyn til de af Dem og hr. Schaumburg-Christensen fremsatte betænkeligheder lagt sagen hen, men jeg finder nu, at vi må have en klaring på situationen. Jeg sender Dem derfor vedlagte 2 eksemplarer af den nævnte ekstrakt og anmoder Dem om at tage en forhandling med nævnet, såsnart De har gjort Dem bekendt med ekstrakten. ..."

Som jeg har argumenteret for tidligere, mener jeg, at den omstændelige citationsform, jeg anvender hér, er nødvendig af både pædagogiske og videnskabelige årsager. Kun ved omhyggeligt at se på eksempelvis disse to personlige departementschefsytringers stil og indhold er det muligt at få fat om de næste uhåndgribelige fænomener, der i litteraturen ofte beskrives ved bindestregsord, men oftest undlader at gøre indtryk på den læser, der har travlt med at syntetisere eller generere teoriske standpunkter. Det drejer sig om embedsmands **-tonen, -rivaliseringen, -idiotien, -nusseriet, -magtkampen, -trægheden og -interessen**. Stridighederne, som er beskrevet i disse afsnit om tre ud af snesevise af udvalgsarbejder, er udtryk for forbrug af enorme arbejdskraftressourcer og endeløse taktiske stridigheder udkæmpet i tilsyneladende meningsløse små detailslag. Jo dybere man graver ned i dagligdagen, jo mere synes det klart, at det er nødvendigt at supplere firsernes nye organisationsteoriers metaforer for forvaltningsarbejdet: hykleri (Nils Brunsson, The

---

[539] I det ovenfor nævnte, udaterede, interne notat i forbindelse med nedsættelsen af standardiseringsudvalget indledtes med følgende sætning: "Som bekendt nedsatte daværende justitsminister Elmquist i tilknytning til Forvaltningskommissionen et udvalg til gennemgang af Rigspolitiets forhold". Det er således næppe en forskrivelse, at kun justitsministeren og ikke som i kommissionsbetænkningerne både finansministeren og justitsministeren nævnes som initiativtagere. Det forklarer vel også den usædvanlige sammensætning af både politi- og fængselsudvalg, selvom det ikke forklarer, hvilke interesser Elmquist har haft i at føre disse udvalg "ud af huset" og over i Forvaltningskommissionens regi. Mange ting i kommissionens udvikling havde set anderledes ud, hvis det ikke var sket.

[540] Dette papir ses ikke i arkivet.

organization of hypocricy, Chichester 1989, eller teater (Barbara Czarniawska-Joerges, Styrningens paradoxer, Stckh. 1992) med ord som: Storhedsvanvid og beskyttet værksted eller mere ydmygt blot manglende kvalifikationer og omverdens orientering.Og det er vel ikke nogen dårlig korrektion til rationalitetsforestillingen i en forvaltningsvidenskab, som i bedste fald opererer med embedsmandens begrænsede rationalitet, men som i reglen går ud fra de ledende lag som klartskuende strateger, der sætter interesser og politikker igennem.

Hvis udgangspunktet tages i formørkelsen og den manglende orienteringssans i forhold til verdens udenfor Slotsholmen og ikke i rationalitet og gennemskuelighed, er meget vundet. Fokuseringen på mikrokosmos forhindrer, at forskeren, fortolkeren, overser indskrænkethed, bagstræb og inkompetence og fokuserer på den (begrænsede) rationalitet eller de strategiske handlinger, som kan lægges ned over udviklingen post festum. **Forskningsstrategisk kunne man sige, at bevisbyrden er blevet vendt om: Nu skal rationalitet og strategisk planlægning påvises og ikke forudsættes**. Rationalitet og genemskuelighed er undtagelsen og ikke reglen. Mørke og den blinde kamp for det, den agerende mener, er egne eller institutionelle eller altruistiske interesser, hersker. Men mørke kaldes lys og blind kamp kaldes indsigt. Det er den historiske formning af individets forståelse af "egne interesser", socialvidenskaben handler om, hvis den overhovedet vil bevæge sig ud over økonomiteoriens tegneserieniveau.

Mødet den 16. november mellem repræsentanter for rigspolitiembedet, Politimesterforeningen, sekretariatet og Justitsministeriet er meget omhyggeligt refereret - målt i relation til andre fyldige referater fra arkivet - og der skal derfor citeres udførligt fra det omkring den centrale kompetencestrid:

"Politimester Brix: ... Den (rapport nr. 3 NB) overraskede, fordi den omfattede områder, der på afgørende måde berørte politimesterembederne, og man mente, at sådanne oplysninger, som rapporten meddelte ikke burde gives, uden at politimestrene havde meddelt disse, såfremt de ikke var indhentet i Justitsministeriet, under hvem politimestrene hører, og man måtte i al fald kræve , at oplysningerne var korrekte, og det mente politimesteren ikke var tilfældet ... Det var Politimesterforeningens opfattelse, at rapport 3 ikke måtte gå ud i verden, uden at dens oplysninger var blevet korrigeret, ...

...

Schaumburg-Christensen: ... Rapporten bevæger sig ind på områder, som ikke burde berøres, uden at også politimestrene fik lejlighed til at udtale sig ... Schaumburg-Christensen (havde) fået rapporten tilsendt til gennemsyn forinden den blev afgivet, men da ministeriet havde henstillet, at rapporten blev sat i bero på arbejdet i Ledelseskommissionen, havde departementschef Kofoed spurgt, om det var forhalingstaktik. S-C mente i og for sig ikke, at der var sket nogen skade. Det ville utvivlsomt være muligt at rette rapporten på de omstridte punkter.

...

Thorsen: ville gerne have en nærmere præcisering af svaret fra Justitsministeriet på departementschef Kofoeds brev til departementschef Eivind Larsen.

Kofoed ville næppe finde sig i yderligere udsættelser med arbejdet, med mindre man kunne påvise, at der inden for en nærmere fremtid kom en betænkning fra Ledelseskommissionen.

Schaumburg-Christensen: mente, at landsdommer Olafsson var den nærmeste til at svare Kofoed, men erklærede sig dog indforstået med, at Justitsministeriet sørgede for, at der kom et skriftligt svar til Kofoed. S-C oplyste iøvrigt, at der kunne forventes en betænkning fra Ledelseskommissionen senest i begyndelsen af januar 1951.

Thorsen: pointerede, at sekretariatet altid var interesseret i et forståelsesfuldt samarbejde med de institutioner, sekretariatets undersøgeler omfattede. ... Nogen skade var der imidlertid ikke sket og ville ej heller være sket. Det var næppe sandsynligt, at rapporten var passeret gennem Forvaltningsnævnet, uden at politimestrene havde fået lejlighed til at udtale sig, og endelig sidder der i Forvaltningskommissionen en tidligere formand for Politimesterforeningen, som vel også ville have protesteret, hvis politimestrenes interesser var gået for nær. Rapport nr. 3 var afgivet til Forvaltningsnævnet, men det var sket med forbehold af rigspolitichefens tilslutning, og dette åbner mulighed for, at udvalget kan få lejlighed til nærmere gennemgang af den.

...

Politimester Brix: bemærkede, at politidirektør Seidenfaden ikke opfatter sig som repræsentant for Politimesterforeningen i Forvaltningskommissionen. ...

...

Politimester Brix mente ligeledes, at dette forslag om overførelse af Politigårdens administration (fra Københavns politidirektør NB) til økonomisk forvaltning (i rigspolitiembedet NB) hvilede på urigtige oplysninger om omfanget af tilsvarende arbejde, som nu ligger i økonomisk forvaltning.

Thorsen: bemærkede, at man fra Forvaltningsnævnets sekretariats side lagde afgørende vægt på den nuværende ordnings ophævelse som urationel og spurgte, hvilken interesse Politimesterforeningen havde i ordningens opretholdelse.

Politimester Brix: bemærkede, at politidirektøren var medlem af Politimesterforeningen, og at man mente, at det var rigtigere at henlægge Politigårdens administration under politidirektøren, hvilket Ledelseskommissionen også ville foreslå.

...

Rigspolitichefen: fastslog, at der var enighed om, at Justitsministeriet gav et skriftligt svar til departementschef Kofoed vedrørende udsættelse af den endelige afgivelse af rapport nr. 3. ...

Thorsen: fremhævede, at hvis departementschef Kofoed kunne tiltræde, at rapport nr. 3 ikke fremmes nu, var der rigelig tid til at drøfte den i standardiseringsudvalget. Hvis departementschefen ikke vil vente, må Forvaltningsnævnet drøfte sagen med Politimeterforeningen. ..."

Anklagen for, at der er tale om en "urationel ordning" mødes med en karakteristisk riposte: Man finder ordningen "rigtigere", og iøvrigt har en anden og højere instans da også allerede accepteret den. Det hele sluttes karakteristisk med, at Thorsen præciserer, at det er departementschefen og nævnet, der afgør sagen. Man kan

hævde, at det er kamp om marginaler, men Politimesterforeningens voldsomme reaktioner tyder ikke på det.

Der ses ikke andre akter i denne sag end følgende brev til vicepolitiinspektør Laursen i rigspolitiembedet fra politimester Brix på Politigården dateret d. 19. januar 1951, sendt til orientering til Thorsen:

"... Jeg har forstået sekretariatschefen således, at han vil afvente den kommende betænkning fra udvalget, der arbejder med forslag til ordningen af politiets øverste ledelse, og at "rapport nr. 3" ikke vil komme til behandling hverken i Forvaltningsnævnet eller i Forvaltningskommissionen, før man i sekretariatet har taget stilling til dette spørgsmål efter at være blevet gjort bekendt med nævnte betænkning.

For så vidt sekretariatschefen herefter måtte finde det påkrævet at ændre visse dele af "rapport nr. 3", vil sekretariatschefen sætte sig i forbindelse med mig, og derefter kan der blive truffet beslutning om et møde i vort udvalg. Sagen kan herefter stilles i bero, til vi hører fra sekretariatschef Thorsen. ... "

Hvad der herefter skete må stå hen, men hverken rapport nr. 3 eller nr. 4 blev offentliggjort af Forvaltningsnævnet. Ledelsesudvalgets forslag sluttede sig til de to nævnte "politi"-mindretal i kommissionen. Det hører til en anden undersøgelse at finde ud af, om sekretariatets - og i en vis udstrækning også rigspolitchefembedets - "moderniseringsforslag" indrekte havde nogen effekt. Her har der kun været tale om at eftervise, hvorledes institutionsmodstanden og den såkaldte embedsmandstræghed kunne sætte sig igennem, og om og på hvilken måde nævn og sekretariat forsøgte at markere sig og sætte en bestemt linie igennem. Desværre mangler materiale til en bedømmelse af, hvad der fik Kofoed og nævnet til at opgive at bruge rapport nr. 3 og 4 på målstregen.

Nu gør eksempler det naturligvis ikke ud for beviser. Jeg har vist, at dette fænomen er tilstede, ikke hvor meget det betyder. Jeg har vist, hvordan det kan fremtræde, hvilke sproglige klædedragter og taktiske handlinger, modstanden kan anvende, men ikke hvor udbredt den er. Jeg har her valgt at kalde fænomenet modstand, andre steder er det mere berettiget at kalde det hykleri eller cirkus eller bare slotsholmsudgaven af storhedsvanvid. Mary Douglas' generelle udsagn om individernes grundlæggende behov for at skabe eller efterligne orden og sikkerhed får en ekstra mening i og med, at den nye naturens orden: videnskab og instrumentel rationalitet netop endnu ikke er etableret som det efterligningsværdige og ordenskabende. Jeg har endelig andre steder oven for forsøgt at vise, at modstand også er forsvar - og ikke kun for de forhold, aktørerne anser for deres egne interesser, men også forsvar for ideelle interesser som individets retsstilling, retsstatens og demokratiets fungeren osv.. I den sammenhæng er måske de her omhandlede eksempler fra politiet misvisende i den udstrækning, der som nævnt synes at være tale om forsvar for krystalklare egeninteresser og modstand mod offentligt søgelys på lyssky affærer.

V. 2. 3 Hospitalsudvalget - slaget vundet, krigen tabt

Dette udvalg er præget af to forhold, dels en udbredt diskussion om centrale adminstrative organisationsprincipper og dels et ønske fra udvalgsmedlemmerne (hvoraf flere var kommissionsmedlemmer) om at sætte deres principielle opfattelser (og muligvis deres interesser) igennem. Resultatet blev et gennemarbejdet og vel-argumenteret forsøg på at forenkle og forbedre statens styring af udgiftskrævende og indtil da spredte aktiviteter.

Det følgende vil koncentrere sig om at afdække den principielle debat - med det sekundære formål endegyldigt at få omstødt Poul Meyers dom over FVK som en kommission uden evner og vilje til principielle forvaltningspolitiske overvejelser. Meyer undlod som bekendt at beskæftige sig med den politiske og embedsmands-bårne modstand mod reformer, som også lagde hans eget A60-forslag øde.

Årsagerne til manglen på en "moderne" forvaltningsreform skal søges andre steder end i kommissionens vilje til at tage principielle diskussioner eller embedsmændenes mod al forandring. Meyers (og Simons) og den moderne forvaltningsvidenskabs forståelse af, hvad en "moderne forvaltning" er, krævede en anden samfundsforståelse, en anden forståelse af forvaltningens og statens rolle, for at kunne få politisk og faglig accept blandt embedsmændene. Denne anden forståelse indfandt sig først efterhånden mod slutningen af halvfjerdserne, hvor en række af de centrale "tankehindringer" var blevet fjernet og erstattet med andre, som var mere kongruente med Meyers opfattelse - system i stedet for individ, planlægning (før tænkt som politisk prioritering) i stedet for forvaltning, politisk rådgivning (før tænkt som politisk indblanding) i stedet for reaktiv/passiv betjening. Som disse afsnit viser, spiller også "kommissionens vilje" en rolle, det samme gælder Nævnets og sekretariatets vilje og evne. Jeg forsøger at så tvivl om den priviligerede rolle, som forklaringsvariablen kommission og kommissionsformand spiller i f.eks. Erik Ib Schmidts og Poul Meyers - og dermed alles - version af historien. Det er netop den paradoksale virkning af den mikrologiske interesse for enkeltpersoner og detailbegivenheder: Den sår tvivl om monokausale og forenklede forklaringer og fremprovokerer andre typer svar, som rækker ud over enkeltpersonerne.

Udvalget blev som nævnt ovenfor nedsat 10.4.47. Formanden (?) udarbejdede hurtigt et betænkningsudkast og et "Forslag til lov om styrelsen af statens hospitalsvæsen".[541] Som nævnt blev kommissionsmedlem M.J. Clausen, kontorchef i Indenrigsministeriet remplaceret af kontorchef Saxild for 2. kontor, statens hospitaler, sammesteds. Det skete tilsyneladende allerede ved 1 møde, da deltagerlisten ved andet møde blot lyder på "samme deltagere som ved 1. møde". På dette første møde, som desværre ikke findes refereret i arkiverne, har der tilsyneladende desuden været en omfattende debat og markering af standpunkter. Formanden (Kofoed) indleder nemlig 2. møde 28. november '47 med en meddelelse

[541] Forslaget er meget detaileret og forekommer med sine referencer og omfattende bemærkninger som et egentligt lovudkast. Det lå færdigt til udvalgets 2. møde i november. RA, Forvaltningskommissionen af 1946: Finansministeriet, Kommissioner ad hoc. Arkivnr. 04/199/160, Pakke A1. Med mindre andet er nævnt er arkivalierne ang. dette udvalg herfra.

om, at han håber udvalget hurtigt kan blive enige om et betænkningsudkast, som kan danne grundlag for forhandling med berørte parter. Desuden afviser han det forslag, Saxild har stillet om "den nye hospitalsstyrelses sagsområde og organisation". Han "skulle intet indvende mod, at de af kontorchefen fremsatte betragtninger blev optaget i betænkningen".

Saxilds forslag foreligger ikke, men har iflg. referatet indeholdt en vigtig indholdsmæssig pointe og en vigtig forvaltningspolitisk markering. Han henviser til:

"at der var en forbindelse mellem statens hospitaler, de kommunale sygehuse, sundhedsvæsenet og den almindelige kommunale administration, og når denne kæde skulle brydes[542], var det uheldigt at gøre dette på et sted, hvor forbindelsen var størst. Efter talerens opfattelse burde det nye direktorat derfor også have overdraget de beføjelser, som Indenrigsministeriet p.t. har med hensyn til det kommunale sygehusvæsen.

Taleren kunne dog tænke sig et direktorat **under** (fremhævelse i originalen NB) departementet med de i forslaget indeholdte teknisk-økonomiske opgaver, En sådan opgave vilde sikre et samarbejde, selv om det måtte erkendes, at der vil være en fare for en del dobbeltadministration."

Saxild bruger i første afsnit et retorisk kneb i og med, at han sætter fingeren på et ømt punkt i udvalgets forslag: Det kommunale sygehusvæsen. Det skal efter forslaget blive i departementet, angiveligt fordi det knytter an til de øvrige kommunale sager, som ligger her. Mere sandsynligt, fordi en overførsel af de kommunale sygehuse til det ny direktorat - som funktionsmæssigt var indlysende - politisk set ville lamme forslaget p.gr.a. modstand fra kommunalpolitiske og folketingspolitiske interesser. Ved at foreslå de kommunale sygehuse overført - i sagens tjeneste - forsøger Saxild at ødelægge forslaget. Samtidig får han fremført sit væsentligste krav: Skal der være et direktorat, skal direktøren ikke - som i Kofoeds forslag - have direkte ministerreferat.

Kofoed afviser straks Saxilds forslag om ministerreferatet med en meget typisk argumentationsfigur: "Formanden henviste til, at direktøren for sindsygedirektoratet **i forvejen** har direkte referat til ministeren; når direktoratets område blev udvidet både kvalitativt og kvantitativt, var det derfor vanskeligt at lægge det ind under departementet". (Min understregning NB) Argumentet forudsætter jo, at alle tidligere beslutninger truffet af administrationen er organisationsmæssigt set rationelle og ikke kan give anledning til kritik. Er dette ikke tilfældet er indlægget noget vrøvl. Der er tale om et skoleeksempel på den stivhed i tanken, som Kofoed og især nævnets sekretariat i andre sammenhæng selv er oppe imod. På dette møde går Kofoed udenom problemet med de kommunale sygehuse, men efter indlæg fra amtmand Pinholt, erklærer han sig enig "i ønskeligheden af at legalisere et samarbejdsorgan

[542] Her er der tale om en væsentlig forskel til de to andre udvalg. Institutionsrepræsentanten er tydeligvis i defensiven. FVK-medlemmerne bevarer hele udvalgsarbejdet igennem initiativet, eller måske mere præcist: Forenklings- eller moderniseringsideen sætter i dette tilfælde dagsordenen, så FVK-medlemmerne næsten ikke behøver at presse på. Om det er områdets belastning af statsfinanserne eller særlige historiske forhold på statens hospitaler, der bevirker dette, er uvist.

mellem stat og kommune på de hospitalsmæssige områder, hvilket måske kunne ske gennem en omorganisering af Sygehusrådet". Det fremgår senere, at departementet har repræsentanter i dette råd.

Efter dette møde udarbejdes et nyt betænkningsudkast, som sendes rundt til en række berørte styrelser. Igen er forskellen til de andre udvalg klar: Hospitalsudvalget sætter dagsordenen og vælger sine allierede til opgøret med modstanderne. Den første som tages i ed er medicinaldirektør Frandsen, som kommer til møde 3 d. 15.12. 47. Samtlige medlemmer af hovedudvalg 5 er også indkaldt til dette og de følgende møder, hvilket ganske vist blot betød, at Johnsen og Løn også deltog, men samtidig styrkede det udvalgets "moral" i forhold til f.eks. fængselsudvalgets situation.[543]

Medicinaldirektørens indlæg var langt og - man fristes til at sige i tråd med tidens ledende embedsmands talemåder - detailleret uden indledende generelle overvejelser andre end, at han ikke ville binde sig og ikke havde diskuteret det med sine medarbejdere. Han fremkom med to for det fremtidige forløb afgørende udtalelser.

Han "... fremhævede, at der på sindssygevæsenets område kunne ventes en betydelig udvikling. Medens forholdet hidtil havde været det, at man på sindssygehospitalerne i det store og hele havde ladet sygdommen passe sig selv, var der i de sidste år kommet nye behandlingsmetoder frem i Amerika, som man måtte regne med ville give lægerne betydeligt mere arbejde og kræve ændrede bygningsmæssige forhold..."

Denne tekniske kommentar fanges straks af Andreas Møller, Statsministeriets departementschef og udvalgets anden drivende kraft. Han bemærkede: " ... at man efter medicinaldirektørens udtalelse angående sindssygevæsenet måtte forvente, at behandlingsformen på sindssygehospitalerne vil nærme sig ordningen for statens øvrige hospitaler." Hermed forsøgte Møller at udbedre det store hul i udvalgets argumentation for en funktionsbestemt afgrænsning af det nye direktorat, som kom frem ved diskussionen af de kommunale hospitaler. Udvalgets forslag indlemmer det eksisterende sindssygevæsensdirektorat i det nye sammen med en række andre

---

[543] Både sprogligt og indholdsmæssigt er referaterne fra hospitalsudvalget forskellige fra de to tidligere nævnte udvalgs referater og "generelle stemning". Det er naturligvis en vurdering, som er vanskelig at bevise, bl.a. kunne forskellen skyldes en bedre eller mere sugestivt skrivende sekretær for dette udvalg, hvis man ikke vil beror sig på mine mangelfulde evner som tekstanalytiker. Men min vurdering støttes af endnu et indtryk: Der er kun fundet referat fra 3 af Forvaltningsnævnets møder i denne periode, møderne 56-58 oktober 1950. RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 35. Møderne er forhandlinger med forskellige styrelsesrepræsentanter om et betænkningsudkast fra sekretariatet vedr. decentralisering af sindssygevæsenet. Her er der også tale om høring, ikke forhandling, om at samlede pålidelige oplysninger til en betænkning eller en forvaltningspolitisk beslutning, ikke om at slæbe et kompromis sammen mellem departementale interesser. Hospitalsudvalget var et rent kommissionsudvalg og følte sig, som nævnet, som en mere uafhængig, ligeværdig statsinstitution. Uafhængigt af referenten synes skrivesituationen - magt eller ikke-magt - at have stor betydning for hvordan referater skrives og bruges. Et referat er - som en betænkning - ikke blot et referat. Eller for at fortsætte den sproglige linie fra første udkast til denne fortælling, Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit.: Referat er et referat er et referat er et referat.

statslige hospitaler og har derfor brug for en klar - teknisk-videnskabelig - argumentation for, at sindssygevæsen og hospitalsvæsen funktionsmæsigt kan behandles ens.

Medicinaldirektørens anden betydningsfulde udtalelse var indirekte i form af en tilslutning til forskellige konkrete forslag fra udvalget, sammenlægning af Rigshospitalet og Militærhospitalet, Rigshospitalets ressortforhold osv., hvilket fik formanden til at sige, at han "... havde forstået medicinaldirektørens udtalelser som en principiel tilslutning til forslaget om en centralisering af statens hospitalsvæsen." Måske provokeret af denne udlægning understregede Frandsen, "... betydningen af et intimt samarbejde mellem Indenrigsministeriets kommunaladministration (som lå i departementet NB) og hospitalsdirektoratet". Og "Formanden understregede, at selve kommunaladministrationen bør blive liggende under Indenrigsministeriets departement, men var enig i betydningen af et nært samarbejde mellem de 2 styrelser."

Både Frandsen og efter ham på samme møde Brøchner-Mortensen, direktør i Direktoratet for sindssygevæsenet styrkede udvalgets opfattelse af at have et godt forslag og afviste en række af de problemer, som spørgsmål fra udvalgets medlemmer viser, at de godt var klar over, lå i lovudkastet, dvs. forholdet mellem Rigshospitalet og Universitetet hhv. Undervisningsministeriet, forholdet mellem Militærhospitalet og Krigsministeriet osv. Brøchner-Mortensen gik meget stærkt ind for det nye direktorat og understregede

> "... betydningen af, at nyordningen straks gennemføres på den rette måde, idet direktoratet i tiden umiddelbart efter 1921 (hvor sindssygeloven blev vedtaget NB) havde vanskeligheder med visse lokale direktioner, som først ophævedes flere år senere."

Nu var udvalget rede til at møde den første hurdle, Undervisningsministeriet, hvis standpunkter man, som nævnt ovenfor i indledningen, kendte. Dette 4. møde fandt sted i december. Ressortkonflikten virker som en klassisk ballet, høflighederne, fraserne og figurerne er iskolde. Ren ren form og skjult indhold. Rigshopitalets direktør var enig med udvalget, men både lægerne, Universitetet, Undervisningsministeriet og eksplicit nævnt undervisningsministeren (Hartvig Frisch) var imod at lægge Rigshospitalet under det nye direktorat og dermed Indenrigsministeriet. Formanden udtalte efter Undervisningsministeriets indledende redegørelse:

> "... at man ved overvejelserne af det foreligende problem måtte afveje, om de administrative eller videnskabelige fordele var de afgørende, og udvalget var kommet til den opfattelse, at de administrative fordele vejede stærkest. Den nuværende ordning, hvorefter der ingen central styrelse er for de fælles hospitalsspørgsmål såsom lønnings- og tjenestemandsspørgsmål m.v. var ikke holdbar. ... Man behøvede næppe at nære frygt for, at det videnskabelige arbejde ved Rigshospitalet skulle blive hæmmet derved, at hospitalets administration overflyttedes til Indenrigsministeriet. Formanden henviste i den forbindelse til Seruminstituttet, hvis videnskabelige arbejde havde medført internationalt ry

(underforstået selvom det lå under Indenrigsministeriet NB)".

Og Andreas Møller opsumerede fint både stemning og indhold af mødet, og både form og indhold står i skærende kontrast til den måde striden stod med institutionsrepræsentanterne i fængselsudvalget:

"(han) fandt, at der fra Undervisningsministeriets side var givet en udmærket redegørelse for de stedfundne overvejelser, hvorunder man fra Rigshospitalets side havde fremhævet forslagets fordele i administrativ henseende, medens univeristetet havde understreget betænkelighederne af videnskabelige og undervisningsmæssige grunde. Taleren fandt, at man fra Universitetets side herved havde overset den meget store fordel, som forslaget betød for hele hospitalsvæsenet, og som må veje tungt til. ... Henlæggelsen af Rigshospitalet under Indenrigsministeriet måtte iøvrigt anses for rimelig, idet dette ministerium, hvorunder lægevæsenet og hele sundhedsvæsenet sorterer, har en naturlig interesse i de vordende lægers uddannelse. ..." Lidt senere sagde Møller, at "dersom der blev gennemført en praktisk uddannelse af jurister på dommerkontorerne e.l. ville denne ordning utvivlsomt blive henlagt under Justitsministeriet og ikke under Undervisningsministeriet."

For at komme uden om konflikten foresloges der nu skabt et eller andet samarbejdsorgan mellem hospitalsdirektoratet, Rigshospitalet, og Universitetet, og Møller foreslog, at udvalget indbød Universitetet til en forhandling om et sådant samarbejde. I forbindelse med de personretlige problemer, som oprettelsen af et nyt direktorat måtte rejse, f.eks. ankespørgsmålet mht. til tvangsindgreb over for sindssyge, blev der ligeledes tidstypisk straks - på 3. møde - opfundet et nævn. Disse personretlige problemer var emnet for 5. møde i udvalget. Fremmødt var først Justitsministeriet, som udvalget ingen udestående konflikter havde med. Dernæst kom ledelsen for særforsorgsdirektoratet under Socialministeriet.

Formanden gjorde opmærksom på, at det "foreligende betænkningsudkast havde opstillet ret vide rammer for de institutioner, som tænktes henlagt til til et eventuelt hospitalsdirektorat.". Direktør Leuning tog udfordringen op og udtalte,

"at han håbede over for udvalget at kunne dokumentere, at epileptiker- og vanføreforsorgen hører organisk sammen med den øvrige særforsorg og ikke bør udskilles af denne. ... Han henviste til, at hospitalsudvalget selv i sit betænkningsudkast havde givet udtryk for, at kun de egentlige helbredsanstalter burde inddrages ...".

Leuning sluttede tilsyneladende efter devisen, if you can't beat them join them, med at sige: "... at han fandt det principielt rigtigt at samle statens hospitaler i et direktorat, men henstillede, at sindssygehospitalerne ikke blev henlagt til dette direktoreat, men henlagt under særforsorgsdirektoratet".

Efter at direktoratets folk var gået, udspandt der sig følgende markeringer:

"Formanden udtalte i anledning af direktør Leunings forslag om at henlæggge administrationen af sindssygehospitalerne under særforsorgsdirektoratet, at disse hospitaler formentlig i stigende grad ville komme til at ligge på linie med de almindelige hospitaler, hvorfor det var naturligt at opretholde det oprindelige forslag."

Wedell-Wedellsborg udtalte sin tilslutning til en nyorganisering, men bandt sig ikke til det ene eller det andet direktorat, og Saxild ville som den gamle Cato bare lige sige, at han foretrak "en ordning, hvorefter sindsygedirektoratet blev opretholdt, men således at statens øvrige hospitaler blev henlagt under Indenrigsministeriets departement."

På det 6. møde 7.januar '48 mødte hærens og Krigsministeriets lægelige repræsentanter frem til en drøftelse af Militærhospitalets forhold. Der viste sig meget store forskelle mellem Militærhospitalets folk og Krigsministeriets - og ganske utrolige kommunikationsbrist. Udvalget delte sig på en ikke helt gennemsigtig måde på dette spørgsmål, hvor militærets særlige behov hele tiden blev fremhævet.[544] Alligevel fik de to repræsentanter en ublid medfart af Kofoed, som

"fandt, at tonen i indlæggene var lidt overlegen. Udvalgets medlemmer var ganske vist ikke sagkyndige på det lægelige område, men her stod medicinaldirektøren helt og fuldt bag forslaget, og på det administrative område manglede udvalget ikke sagkundskab."

Onsdag d. 14. januar var medicinaldirektøren indkaldt til møde nr 7 med det formål at få forelagt udvalgets version af mødet med militærets læger og forberede det efterfølgende møde med det lægevidenskabelige fakultet; igen en helt anden tilgang til styringen af reformarbejdet end under de to andre udvalg. Formanden indledte med at konstatere, at fakultetets frygt for ressortændringen var ubegrundet og henviste til det før nævnte eksempel med Seruminstitutet og andre institutioner. Departementschef Møller "bemærkede, at det formentlig er tanken om at skulle henføres under et direktorat, der skræmmer fakultetet."[545]

---

[544] Ved behandlingen i kommissionens plenum gentog dette sig, og et mindretal, som primært er interessant fordi det indeholdt finansminister H.C. Hansen, udtalte, at det ikke følte sig "overbevist om, at det vil være forsvarligt at nedlægge Militærhospitalet som sådant, (dvs. som militær ikke som lægelig institution NB), men under forudsætning af, at der tillægges Militærhospitalets stedlige ledelse den i nærværende betænkning forudsatte selvstændighed til at disponere, vil man ikke nære betænkelighed ved at henlægge Militærhospitalets administration under direktoratet for statens hospitalsvæsen". (III, 36) De to andre medlemmer af mindretallet var Pinholt og Seidenfaden, som synes at have gjort sig til vogtere af styrelsernes autonomi eller kritikere af centraliseringstendenser.

[545] 5 sider længere henne i referatet siger professor Warburg, at han ikke "nærede ... større frygt for at blive underlagt Indenrigsministeriets centralstyrelse, men frygten gjaldt henlæggelsen under et direktorat, idet Lægerådets (på Rigshospitalet) indflydelse derved var i fare for at blive svækket." Warburg foreslog en ordning med Rigshospitalets direktør som kommitteret til hospitalsdirektoratet. "Formanden fandt ikke, at ordningen med en kommitteret var god, idet der burde være een person, som stod i spidsen for administrationen på dette område."

Medicinaldirektøren bakkede op bag udvalget og kunne ikke forstå det lægevidenskabelige fakultets modvilje mod udvalgets forslag. Han erklærede derefter sin enighed med udvalget i modstanden mod Krigsministeriets krav om særordninger.

Også i mødet med Lægerådets tre medlemmer fremholdt Kofoed Seruminstitutets gode eksempel til beroligelse for lægerne. Professor Helweg sagde bl.a., at " ... Lægerådet var modstander af henlægelse af Rigshospitalet under et for de øvrige statshospitalers fælles hospitalsdirektorat, idet et sådant direktorat ville være tilbøjelig til nivellering af de forskellige institutioner..." Professor Warburg var "ængstelig for, at den daglige administration ville blive forsinket, når man skulle forhandle med en "generaldirektør" i stedet for med en lokal direktør ligesom der var fare for en dobbelt administration", men Kofoed skar ham i følge referatet hurtigt ned:

"Formanden bemærkede hertil, at der ikke blev tale om mere "dobbeltadministration" end under den nuværende ordning, idet de endelige afgørelser blot vil blive truffet af en departementschef eller direktør i Indenrigsministeriet i stedet for som hidtil af en departementschef i Undervisningsministeriet." Kofoed sluttede med at sige, at "det afgørende hensyn for udvalget var at få en ensartet administration af statens hospitaler, hvorved man endvidere lettere kunne komme i samarbejde med det kommunale sygehusvæsen."[546]

Møde nr. 8 d. 22. januar 1948 er et særsyn i rækken, fordi Kofoed var syg den dag, og Andreas Møller ledede mødet. Måske var det derfor, det fik et andet forløb? Statsministeriets departementschef, som af Erik Ib Schmidt i interviewet ovenfor betegnes som svag, formåede her og flere andre steder at få en diskussion til at udvikle sig og tegne bredere perspektiver end normalt i udvalgenes arbejde. Om det er hans form, eller om der har ligget en egentlig forvaltningspolitisk linie bag, er umuligt at sige, lige som det naturligvis er umuligt at bevise, at mødet havde fået et andet forløb under Kofoeds ledelse.

Formandens fravær faldt sammen med amtmand Pinholts fremlæggelse af et notat, som præciserede hans principielle holdning til administraionsopbygningen jvf. bilag 1 til dette kapitel. Han indledte mødet ved at sige:

"... at man inden for udvalget var så langt fremme med arbejdet, at han fandt det rigtigt, nu at fremkomme med de betænkeligheder af administrativ art, som han nærede overfor betænkningsudkastet. ... hovedindvending(en) var, at ansvaret for de økonomiske og administrative dispositioner efter udkastet blev koncentreret i direktoratet, medens det efter hans opfattelse var af den største betydning, at de enkelte hospitalsledere i videst muligt

[546] Jvf. det ovenfor under møde nr. 4 refererede standpunkt om "de fælles hospitalsspørgsmål såsom lønnings- og tjenestemandsspørgsmål m.v.." Det er den personaleadministrative lettelse, der tilstræbes, og måske er det Kofoeds erfaringer fra Lønningsrådets virksomhed, som danner baggrund for disse formuleringer. Der tales meget lidt om styring af den statslige udgiftspolitik via ensartet administration.

> omfang kunne disponere på eget ansvar. Et hospital var en slags erhvervsvirksomhed, som bedst kunne administreres af en mand på stedet, der havde grundigt kendskab til forholdene og kunne handle hurtigt. Taleren ville ikke benægte, at forslaget indebar visse fordele, f.eks. samlede lønforhandlinger, men var ængstelig for, at ulemperne var større. Det var endvidere talerens opfattelse, at en ensrettet administration ville betyde en merudgift for staten". Lidt senere siger Pinholt utvetydigt: "For at undgå dobbeltadministration ville det være ønskeligt at gøre direktoratets beføjelser så få som muligt."

Centralisering var ikke lige en amtmands ønsker i en tid, hvor decentralisering alt i alt betød mere indflydelse til amtmændenes administration og endnu ikke indeholdt associationer om borgerindflydelse endsige demokratisering i nutidig forstand.

Pinholts åbningstræk gav hele mødet et noget kaotisk men også afslappet forløb - der var tydeligvis efter Møllers opfattelse tid nok til at diskutere og ikke behov for at banke nogen på plads. Han forsøgte på et tidspunkt at bringe de principielle spørgsmål op igen, idet han

> "henviste til, at udgangspunktet for de i betænkningsudkastet indeholdte forslag er de økonomisk-administraive forhold, men at man også må have hensynet til en god samlet sygehusordning for øje. Det ville endvidere være ønskeligt at opnå en både praktisk og forenklet administration, og det var her, stiftsamtmand Pinholt stillede sig tvivlende."

Møller hævdede, at sindssygehospitalerne måtte udgøre kernen i det nye direktorat, og "de øvrige hospitaler burde måske have en noget løsere tilknytning til den centrale styrelse". Det er uklart, hvad han mente hermed, fordi han i et indlæg et øjeblik senere mente, at det var naturligt "at samle administrationen af statens hospitaler - måske bortset fra sindssygehospitalerne - i et direktorat". Måske er det blot ordet løsere tilknytning, som er beregnet på Pinholt. Men den konstruktive forvirring voksede. Saxild fremførte sit sædvanlige standpunkt, at hovedindvendingen var, at forslaget adskilte administrationen af statens og de kommunale sygehuse, for et øjeblik efter at opponere mod Andreas Møllers citerede standpunkt om at adskille sindssyge- og hospitalsdirektoratet med følgende tidligere af Kofoed anvendte argument:

> "Behandlingen af sindsyge (ville) i fremtiden nærme sig mere og mere til behandlingen af patienter på de almindelige hospitaler, hvorfor sindssygehospitalerne naturligt hørte sammen med det øvrige sundhedsvæsen."

Pinholt havde nået, hvad han ville, og tilsyneladende var alle udvalgets medlemmer enige om, at kun større og principielle sager skulle afgøres i centralstyrelsen. Andreas Møller lagde op til visse omredigeringer efter modellen: Først stillingtagen til ønskeligheden af en samling, derefter til spørgsmålet om, hvorvidt den fælles administration skulle ligge i et direktorat og endelig spørgsmålet om de tre københavnske hospitaler. Pinholt afsluttede med følgende svada, som indeholder en

næsten subversiv tankefigur, som aldrig ses i officielle betænkninger, men senere tages op i udvalget:

Han fandt "ikke, at der var større forskel på et departement eller direktorat, når det var hensigten, at give direktøren direkte referat til ministeren. Taleren lagde imidletid vægt på bevarelsen af det lokale ansvar, hvilket formentlig snarest ville ske, når den centrale myndighed var et departement, som havde andre opgaver ved siden af hospitalsadministrationen".

På det niende møde den fjerde februar var Kofoed tilbage alive and kicking. Da det måske viser, hvordan Kofoeds berømte styrke, som ikke har været tydelig hidtil, gav sig udslag i praksis skal det citeres udførligt:

"... Der var endvidere tilstillet udvalgets medlemmer et af stiftsamtmand Pinholt affattet memorandum, hvori der bla. blev givet udtryk for ønsket om en ordning, hvorefter de enkelte hospitalers ledelser har hovedansvaret for institutionernes økonomi for forsvarlige administration. Formanden var ganske enig heri såvel i teori som i praksis. ... Formanden erkendte, at det ville være rigtigt, at der blev givet udtryk for dette synspunkt i betænkningen.

Mens stiftsamtmand Pinholt havde udtrykt tvivl om, at en sådan decentralisering kunne gennemføres, dersom administrationen af statens hospitaler samledes i et direktorat, var det formandens opfattelse, at netop oprettelsen af et direktorat, hvorunder der blev henlagt hele statens hospitalsvæsen, der på adskillige punkter var forskelligartet, ville fremme en udvikling, hvorefter ansvaret for de enkelte institutioners drift og økonomi i vidt omfang blev lagt på de lokale ledere, idet chefen for direktoratet ville få nok at gøre med de større problemer, således at der næppe blev tid til detailadministration.[547]

Formanden ville derfor fastholde sit principielle synspunkt, at en fælles ledelse af statens hospitalsvæsen var ønskelig.

Det var rigtigt, at statens hospitaler ikke var ensartede, men dette burde ikke være nogen hindring for en fælles administration; således var de institutioner, der var henlagt under særforsorgsdirektoratets administration, jo endnu mere forskelligartede.

Taleren fandt, at man i det hele taget ikke burde være bange for at gøre direktoraterne for store. Tilsvarende gjaldt departementerne, idet departementschefen burde overlade enkelthederne til kontorcheferne, som til gengæld ikke burde have for store kontorer. Princippet burde være, at man administrativt samlede det som naturligt hørte sammen,

[547] Denne ekstreme pragmatisme, set fra en systematisk eller "moderne" organisationsudviklingssynsvinkel, er tilsyneladende en udbredt taktisk vurdering. Ud over Pinholt og Kofoed, siger Andreas Møller på dette møde følgende: Lægerådet og universitetet nærede "ængstelse for ensretningstendenser i et direktorat, som i modsætning til departementet beskæftiger sig med tekniske spørgsmål. Det var derfor af værdi, at direktoratet fik et så omfattende virkefelt, at det ikke kunne forfalde til at beskæftige sig med petitesser."

> under en fælles øverste leder, og at man i videst muligt omfang havde betroede lokale medarbejdere".

Igen demonstreres, at Kofoed og topembedsmændene havde pricipielle organisations- eller forvaltningspolitiske standpunkter. Det der skal forklares er således, ikke hvorfor disse standpunkter ikke var udformet eller ikke blev tænkt, men derimod hvorfor det ikke blev den officelle diskurs, hvorfor der ikke i dansk forvaltning blev opstillet det andre steder så udbredte - og af Simon kritiserede - "proverbs of administration" eller regler for den gode administrator? Forklaringen har været diskuteret flere gange undervejs. En midlertidig opsumering kunne lyde således: Dels var der ikke nogen forvaltningsvidenskab eller samfundvidenskab, der kunne "videnskabeliggøre" eller på anden måde diskursivere principperne og dels vidste danske topembedsmænd, der endnu ikke i samme grad som de amerikanske kolleger skulle gøre sig politisk acceptable, ganske godt, at de praktiske og konkrete problemer med gennemsættelse af sådanne pricipper var enorme. Endelig var interessen for nye principper, der kunne bringe ikke blot den etablerede magt, men som førnævnt også de grundlæggende forvaltningsmæssige og retssikkerhedsmæssige principper i fare, måske ikke særlig stor. Uanset om det er korrekt eller ej, så var den "juridiske" ånd og den bureaukratiske handlemåde tæt forbundet med disse grundlæggende "demokratiske" værdier - og med de etablerede magtstrukturer. Foranderlighed, lønarbejdertænkning, forestillinger om staten som forandringens centrum var ikke slået tilstrækkeligt igennem - endnu.

Pinholt erklærer sig straks principielt enig, og det samme gør de øvrige udvalgsmedlemmer, da Kofoed beder om deres principielle standpunkter - bortset fra Saxild. Alle understreger imidlertid også de lokale lederes selvstændige ansvar. Igen fremhæves fordelene ved en fælles personalepolitik. Saxild fastholder, at

> "... Det måtte anses for uheldigt, at Indenrigsministeriets departement og hospitalsdirektoratet ikke havde kendskab til hinandens daglige arbejde; der måtte selvfølgelig være et vist samarbejde men personalefællesskab var næppe muligt."

Han nævnte en række eksempler på groteske administrative forhold, som ville opstå og fastholdt, at statens og kommunernes hospitaler ikke burde skilles. Kofoed var her på hælene, p.gr.a. den manglende argumentation for at efterlade de kommunale hospitaler i departementet. Det blev kun til, at de var "fast knyttet til den øvrige kommunaladministration og ikke bør udskilles."[548] Både Kofoed og Dige formulerer på dette område, at det foreligggende forslag er det bedst opnåelige, "en væsentlig forbedring" men ikke udtryk for, at der er sket en "naturlig afgrænsning". Kofoed fremfører til slut en ejendommelig betragtning, måske et kompromisudspil til Saxild?: "Om skillelinien mellem departementet og direktoratets sagsområde kunne

---

[548] Departementschef Dige refererer til diskussionerne omkring oprettelsen af Sygehusrådet, hvor man også forsøgte at få en samling på alle landets sygehuse. "Dette havde imidlertid ikke vist sig gennemførligt, og var det næppe heller nu." Han gør også tydeligt opmærksom på, at Saxild fremfører de samme synspunkter og vel derfor repræsenterer de samme institutionelle interesser, som tidligere har forhindret en samling.

der diskuteres, og formanden var villig til at overveje, om der måske burde henlægges færre tilskudsberettigede institutioner til direktoratet.", dvs. tages mindre fra departementet. Men hans hidtidige argumentation reddes på stregen af Andreas Møller, som også tager fat om Saxilds - og Kofoeds - forvrøvlede legitimation for ikke at udskille de kommunale sygehuse:

Han "fandt, at man snarere burde gå i den modsatte retning og inddrage flere tilskudsbrettigede institutioner under direktoratet. Taleren henviste til, at også folkeskolen var knyttet til den kommunale administration, men at der ikke har været vanskeligheder ved den hidtidige ordning, hvorefter folkeskolens forhold administreres af Undervisningsministeriets 1. departement."

Det kan forekomme overraskende, at det er på så sent et tidspunkt, Indenrigsministeriets argument tages op til afvisning. Måske har alle bare accepteret magtforholdene og lukket ørerne, mens det blot denne gang er blevet for meget for departementschef Møller?

Et fælles træk ved disse to sidste møder og det næste er fremhævelsen af personvalgets betydning. Det er vanskeligt at sige om den store betydning, det fik i argumentionen, skyldes det taktiske spil eller udtrykker alvorlige overvejelser. Pinholt siger, at det "afgørende for, om en fælles hospitalsadministration kunne blive en succes var imidlertid, hvem der blev chef herfor". De fleste andre fylder deres huller i argumentationen for at berolige Pinholt ud med valget af personen: Dige "fandt ikke, at forslagets gennemførelse ville medføre en umyndiggørelse af de enkelte inspektører, i hvert fald ikke hvis man fandt den rigtige mand." og Løn, som "fremhævede betydningen af at finde den rette mand til stillingen som hospitalsdirektør".

På 10. møde d. 22. marts havde Kofoed et nyt udkast klart, som understregede "at hospitalernes lokale ledelse burde have udstrakte beføjelser og ansvar...", og han ønskede en principiel tilslutning til hovedpunkterne i udkastet "idet der næppe var udsigt til forslagets gennemførelse, dersom der ikke kunne opnås nogenlunde enighed i udvalget og i Forvaltningskommissionen". Møller og Dige gik ind for forslaget, Pinholt takkede for de indrømmelser, han havde fået.

"Han var dog stadig noget i tvivl om, hvorvidt forslagets gennemførelse ville blive til gavn for det samlede hospitalsvæsen, men erkendte, at resultatet i høj grad afhang af, hvem der blev leder af det nye direktorat. Han nærede nogen ængstelse for, at hospitalsdirektøren ikke skulle få så stort et arbejdsområde, at han ville begrænse sin administration, således som forudsat i betænkningen."

En længere meningsudvveksling fandt på dette sene tidspunkt sted om ministerreferatet, dvs. adgang for direktøren udenom departementschefen til ministerøret. Pinholt rejste problemet:

"...dersom samarbejdet mellem de to administrationschefer ikke var tilfredsstillende,

ville det måske være praktisk at sikre en ordning, hvorefter departementschefen blev holdt a jour med direktoratets principielle sager.

Formanden mente ubetinget, at hospitalsdirektøren burde have direkte referat til ministeren og henviste til, at den nuværende direktør for statens sindssygehospitaler, der administrerer et mere begrænset område, har direkte referat...

Ekspeditionssekretær Wedell-Wedellsborg (som stort set ikke havde åbnet munden ind til dette tidspunkt NB) fandt det praktisk at samle administrationen af statens hospitalsvæsen i et direktorat, men mente, at dette burde sortere under Indenrigsministeriets departement af hensyn til nødvendigheden af et nært samarbejde med det alm. sundhedsvæsen...

Formanden erklærede sig uenig i dette synspunkt. Hospitalsdirektoratet ville få et ret stort administrationsområde, og departementschefen i Indenrigsministeriet var i forvejen stærkt belastet...

Departementschef Andreas Møller var enig heri, idet han bemærkede, at der naturligvis måtte være kontakt med departementet i lovgivningsmæssige spørgsmål. Medens generelle spørgsmål vedrørende hele hospitalsvæsenet behandles af departementet, var det naturligt, at tilsvarende spørgsmål for statens hospitaler blev forelagt ministeren af direktoratet.

...

Kontorchef Saxild "var betænkelig ved at give direktoratets chef direkte referat til ministeren, uanset den med en modsat ordning forbundne dobbeltadministration. Forholdet var det, at det var påkrævet, at departementet fik lejlighed til at udtale sig i visse af direktoratets sager... bortset fra denne lille kærne af sager burde der gives direktøren en meget selvstændig stilling. Det ville efter talerens opfattelse være meget vanskeligt at finde den rette mand til stillingen ..."

Diskussionen går videre og Kofoed konkluderer, at Saxild og W-Wedellsborg kan få en udtalelse med om, at der "burde være pligt for de to administrationschefer til at nævne visse sager for hinanden" med i betænkningen.

På det 11. og afsluttende møde d. 14. april var det eneste overraskende, at Kofoed foreslog, at det lovudkast, som havde styret udvalgets diskussioner, skulle udgå af betænkningen, med den noget søgte begrundelse, at "udarbejdelsen heraf naturligt måtte overlades til administrationen". Som så ofte før foreligger der ingen materiale til at forstå denne beslutning.

Den 18. juni 1948 blev Betænkning III, som indeholder kommissionens kommentar til hovedudvalg 5's bearbejdning af dette arbejdsudvalgs indstilling (!), afgivet. Der høres ikke mere til sagen, før Finansudvalget i oktober 1950 forespørger Finansministeriet, "hvilke forslag der er stillet af Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet, som ikke er blevet gennemført i praksis".[549] Ministeriet sender

[549] Jvf. brev af 24. okt. 1950 fra Finansministeriet til Forvaltningsnævnet, hvor brevet citeres. Selve brevet er ikke fundet, men i Finansudvalgets forhandlingsprotokol for mødet 13.10.50 står:

sagen videre til nævnet, som allerede den 11. november er færdig med en redegørelse.[550] Efter modtagelsen af redegørelsen skrives imidlertid et referat i Finansministeriet om sagen. I kort og åbenhjertig form gennemgås redegørelsen, og om to af de forslag, som ikke er gennemført og som begge vedrører udskillelsen fra departementer af "visse forvaltningsområder" står der: 1. Vedrørende forslaget om oprettelsen af et udlånsdirektorat, som ikke er gennemført: "Grunden hertil er ikke oplyst for Forvaltningskommissionen, men skyldes antagelig modstand fra hypotekbankens side", 2. vedrørende forslaget om et hospitalsdirektorat, som beror hos Indenrigsministeriet, og som heller ikke er gennemført: "Dette skyldes antagelig i første række Undervisningsministeriets modstand mod at få rigshospitalet inddraget under et fælles direktorat". [551]

Begrundelsen for dette nye referat er, at Finansministeriet selv har nogle uafklarede sager. Dette fremgår af næste referents kommentar, som gør opmærksom på, at nævnet ikke har svaret på Finansudvalgets spørgsmål om, hvilke forslag der kan forventes gennemført for så vidt angår bl.a. udlåns- og hospitalsdirektoratet. Referenten henstiller, at Finansministeriet besvarer sagen om udlånsdirektoratet og beder Finansudvalget selv rette henvendelse til Indenrigsministeriet om hospitalssagen. Næste referent foreslår derimod, at Finansministeriet anmoder de andre ministerier om svar. Det er Dige enig i og begrunder det med, at nævnet hører under Finansministeriet. Thorkil Kristensen tiltræder Diges opfattelse og skriver lakonisk: "Om udlånsdirektoratet må vi sige, at sagen er stillet i bero." Den 12. december 1950 svarer Finansministeriet Finansudvalget efter disse retningslinier og ministeren lover udvalget at indhente oplysninger fra bl.a. Indenrigsministeriet. "Når disse redegørelser foreligger, skal jeg vende tilbage til disse spørgsmål."[552] Samme dag sendes brev til Indenrigsministeriet, hvor man udbeder sig en sådan redegørelse.

Den 14. juni 1952 skrives videre på det tidligere referat om sagen i Finansministeriet, hvor det bl.a. hedder:

"Der er med regelmæssige mellemrum - senest d.13. juni - rettet telefonisk fore-

---

På foranledning af Bertel Dahlgaard afsendes følgende skrivelse til finansministeren:... ", hvorefter følger samme tekst. Folketingets bibliotek, Finansudvalgets arkiv. Det fremgår ikke hvilken umiddelbar anledning, der var til dette brev, men Dahlgaard spillede en stor rolle i udvalget som kritiker af nævnets og kommissionens virksomhed, jvf. nedenfor om kommissionens afslutning.

[550] Brevveksling og rapport ses i RA, Budgetdepartementet, Finansministeriets sekretariat, Samlede sager, aflevering 1988, 37/1 lbnr. 62, Forvaltningskommissionen. Rapporten er ikke offentliggjort, men nævnes i indledningen til betænkning VIII med en præcisering af, at nævnet var under en måned om at afsende redegørelsen.

[551] Ud for afsnittet om udlånsdirektoratet har Dige skrevet: "Denne sag har ligget hos finansministeren i meget lange tider med referat fra departementet, uden at sagen har været drøftet. Jeg har gentagne gange mindet finansminister H.C. Hansen derom." Erik Ib Schmidt gav i interviewet oven for udtryk for den opfattelse, at der var tale om en "sindssvag ide", fordi udlånsdirektoratets direktør fik ministeradgang og fordi der var fælles personalepolitik med Finansministeriet.

[552] Brevet ses kun i Finansudvalgets arkiv, Folketingets bibliotek. Derimod ses en enslydende kladde til brevet, hvoraf det fremgår at brevet til ministeriet ikke er underskrevet af Thorkil Kristensen, hvilket brevet til Finansudvalget er.

> spørgsel til Indenrigsministeriet , og svaret går stadig ud på, at sagen beror hos indenrigsministeren, der endnu ikke har truffet afgørelse. Det henstilles, om man vedvarende skal følge denne fremgangsmåde, eller om der er grund til ved en officiel henvendelse at søge fremskaffet de for en skrivelse til Finansudvlaget fornødne oplysninger. ..."

Næste referent indstiller, at ministeriet rykkes skriftligt. Grünfeld er enig heri, og 21.juni 1952 rykkes med brev: "Da svar ikke ses at være modtaget, skal man herved bringe sagen i erindring". Og allerede 14. oktober rykker Finansministeriet igen, og det samme sker 8. februar 1954 begge gange med enslydende korte formuleringer.

Endelig d. 3. august 1954 omtrent på fireårsdagen for Finansudvalgets forespørgsel skriver yngste referent igen videre på det oprindelige referat:

"Der foreligger stadig ingen redegørelse fra Indenrigsministeriet om dettes stilling til forslaget om et hospitalsdirektorat. ... Under hensyn til den lange tid, der er forløbet siden Finansudvalgets forespørgsel ... kan det måske formodes, at udvalget ikke længere venter oplysning om de 2 forslag, der ikke var omfattet af Finansministeriets svarskrivelse af 12. december 1950 (det andet vedrørte Landbrugsministeriet NB). Det henstilles, om nærværende sag måtte kunne henlægges."

De næste to referenter er enige, og departementschef Dige slutter d. 23. august '54 sagen med følgende: "Henlægges. Hospitalsdirektoratet i den skikkelse, det fik efter Forvaltningskommissionens forslag, kan vist siges at være forladt af guder og mennesker."

V. 3 Embedsmandstrægheden og de etablerede interesser

På baggrund af disse eksempler fra kommissionens arbejde forekommer det mig at være en tilsnigelse at hævde, som det sker hos Niels Åkerstrøm Andersen[553], at denne periode af forvaltningspolitikkens udvikling kun "omhandle(r) enkeltinstitutioner og deres interne processer". Det forekommer mere rimeligt at se netop efterkrigsårene som et forsøg på at gå på to ben, dvs. samtidig at formulere bredere principper og foretage konkrete analyser og rationaliseringstiltag. Der foregår en magtkamp om en ny type central myndighed, der skulle kunne blokere enkeltinstitutioners initiativer og anlægge helhedsbetragtninger. Måske er det blot fra ledende embedsmænd tænkt som en udbygning af Finansministeriets kontrolinstanser, denne gang i form af Forvaltningsnævnet, som var blevet styrket ved "interne" reformer siden tyverne. Men situationen var forandret efter krigen; arbejdsorganisation, rationalisering og statens styringsevne var nye muligheder, som bød sig til, men hvis logik også fangede og omformede de oprindelige intentioner. Nævnets sekretariat forsøges brugt som murbrækker, men kommissionen, nævnet, sekretariatet og politikerne formår ikke at bryde det enkelte ministeriums monopol mht. intern organisering eller forvaltningspolitiske tiltag. Dette fænomen - som hænger sammen

---

553 Danmark: Forvaltningspolitikkens udvikling op.cit. bl.a. s. 30

med den forfatningsmæssige situation, dvs. statsministerens hhv. regeringens monopol på udformning af regeringens ministeriebetjening og den parlamentariske praksis, dvs. Folketingets tilbageholdenhed med hensyn til indblanding i de administrative forhold - er det ikke lykkedes nogen forvaltningspolitisk reform i nogen senere fase at ændre ved. At reformbestræbelsernes helhedsintention strandede på den baggrund kan altså næppe gøres til grundlag for en faseinddeling. Det karakteristiske træk ved perioden er ikke rationalisering af enkeltinstitutioner. Tværtimod er perioden præget af spændingen mellem det nye og det gamle, af forsøget - aktivt fremmet og passivt tvunget - på at gå på to ben - iøvrigt akkurat som A60.

Denne til tider omstændelige gennemgang af tre af Forvaltningskommissionens mange underudvalg og underudvalgs underudvalg skal ikke "bevise" noget. Den skal dels fortælle historien om embedsmandstrægheden in concreto og den skal dels støtte rimeligheden i nogle af de forvaltningshistoriske og forvaltningsvidenskabelige problemfelter, som er forsøgt afgrænset i kapitel I. Det kan sammenfattes på følgende måde:

1. En kommissions samlede betænkning(er) eller dens delbetænkninger udtrykker ikke nødvendigvis og heller ikke sandsynligvis nogen samlet, internt sammenhængende, forvaltningspolitisk diskurs. Den udtrykker således ikke nødvendigvis nogen reelt eksisterende opfattelse. Men den er en mindste fællesnævner for den konkrete historiske situation, den skrivende og diskuterende enhed er sat i. En minimaldiskurs. Hermed er ikke sagt, at det ikke kan lade sig gøre at formulere, hvad der muligvis er den forvaltningspolitiske diskurs på et tidspunkt, men "blot" at dette er et rekonstruktionsarbejde, som ikke kan ske alene på baggrund af de officellle tekster, men må ske gennem arbejdet med disse teksters tilblivelsesprocesser.

2. Udvalgsarbejdets dynamik og succes kan ikke kun udtrykkes i magttermer i direkte forstand, dvs. hvilke etablerede interesser, der var repræsenteret eller blev udtrykt, eller hvilke interesser udvalget var oppe imod. Der er tale om langt mere komplicerede mønstre, som ikke uden tab af indsigt kan syntetiseres i interessetermer af gængs type. Især sagen fra politiudvalget omkring kartoteksskabene viser, hvorledes etablerede magtforhold kan sættes ud af spillet ved at andre "magter" sættes i spil men også sætter sig i spil: Kartoteksskabe, rationaliseringseksperter fra det private erhvervsliv, arkitekter, besparelseshensyn (som blot et år før ikke var relevante), osv. Et parallelt eksempel er medicinaldirektørens oplysning om psykofarmakaudviklingen i USA, som ikke blot sætter skred i fordelingen af argumenter blandt parterne men også sætter nye interesser og magtforhold. Omvendt viser de fleste sagers afslutning, men altså ikke nødvendigvis deres diskursive udtryk i betænkningerne, at et mere traditionelt magtmønster kan dominere. **Men** stadigvæk ved vi ikke, hvordan det dominerer. En traditionel forklaring er f.eks., at Kofoed stod svækket efter krigen og senere efter sin afgang som departementschef. Men for en forvaltningshistorie, som vil andet end at nøjes med at lave rekurs til ressortkampe eller embedsmands-traditionalisme, må det være vigtigt at spørge hvordan ressortkamp? Hvorfor og med hvilke midler støtter Hartvig Frisch Rigshospitalet, H.C.Hansen Militærhospitalet og justitsministeren politimestrene?

3. Det forekommer efter gennemlæsningen af de mange hundreder sider sekretariatsrapporter og udvalgsreferater i politi- og fængselsudvalgenes arkiver rimeligt at slå fast, at en væsentlig forklaring (men altså ikke forklaring**en**) på FVKs siksakkurs mellem forskellige ad hoc opgaver og manglende styring af ressourcerne, skal søges i den (historisk tilfældige eller bevidst planlagte) store arbejdsbyrde og dermed skævvridning, som fra starten blev kommissionens sekretærer og ledelse til del. Forløbet af både hospitalsudvalgets og af den del af politiudvalgets arbejde, som havde støtte hos det senere oprettede Forvaltningsnævns sekretariat, viser tydeligt, hvilke muligheder, der kunne være i en magtfuld kommission incl. sekretariat, som havde fået en anden praktisk start.

Hermed er ikke sagt, at omverdenen (bl.a. politikere og embedsmænd) havde affundet sig med et andet forløb, eller ikke havde en finger med i spillet omkring denne start, blot at det hører med til forklaringen på FVKs og FNS' manglende gennemslagskraft. Det forekommer rimeligt at hævde, at det ikke var manglen på vilje eller evne til at formulere generelle principper for centralforvaltningens opbygning eller helhedsorienterede forvaltningspolitiske synspunkter, der gjorde FVK til en "svag" kommission. Måske var - er - den kun "svag" i forhold til et ideal om en reformkommission. Det er et bedre bud på en vurdering, at den var helt almindelig kommission i en overgangsfase, der gjorde det muligt for en umiddelbar etertid at peje fingre af den.

4. Netop på baggrund af den mere detaillerede indsigt i sager, der afgøres efter de traditionelle magtmønstre, f.eks. politiudvalgets og sekretariatets undersøgelser, dvs. demonstrationen af Justitsministeriets og dele af politiets magt til at bestemme, bliver det klart, at med udsagnet om en "svag" kommission er alligevel intet sagt. Er det Kofoeds svækkede magt, udvalgets karakter af forhandlingsudvalg i stedet for kommissionsudvalg, H. C. Hansens (som finansminister) manglende interesse for administrationsforhold og justitsministerens pressede situation på andre fronter, Politimesterforeningen eller Københavns politis stærke stilling osv., der var årsagen (-erne), eller var det politi**ets** eller Justitsministeri**ets** magt?

5. Det fremgår klart af sagerne, at Forvaltningsnævnets sekretariat i de første år var en egentlig nydannelse og af de andre instanser blev opfattet som en uting. Det bekræfter Jørgen Bredsdorffs udtalelser ovenfor bl.a. om holdningen hos sekretariats medarbejderne. Det er ikke klart, om Kofoed og Forvaltningsnævnet "svigtede" deres sekretariat. I de her fremdragne sager ser det ikke entydigt sådan ud - men snarere således, at Kofoed blev kørt over udefra. Set ud fra den enorme mængde materiale, sekretariatet producerede (kritiske rapporter med konkrete forslag til forandringer) og den for centraladministrationen uvante arbejdsform, rationaliseringseksperterne præsterede (tilsyneladende objektiv og uangribelig registrering), var der lagt op til konflikt og modstand fra de undersøgtes side. For at en sådan konflikt kunne løses, var det nødvendigt med en meget aktiv og stærk politisk interesse og støtte. Efter Thorkil Kristensens afgang forsvandt den helt, ligesom den oprindelige interesse i offentligheden svandt bort.[554]

[554] Af interviewet med Per Federspiel, se ovenfor, fremgår det, at Thorkil Kristensen måske heller ikke var så stærkt interesseret, som jeg hidtil har vurderet det på baggrund af skriftligt

V. 4 Bilag til kapitel V

Her kunne være aftrykt adskillige dokumenter, som fortjente at blive fremdraget fra arkivets praktiske glemsel. Når især Stitsamtmand Pinholts lille notat fremdrages er det dels, fordi det belyser den konkrete beskrevne situation i Hospitalsudvalget, dels viser nogle af de principielle overvejelser ledende embedsfolk gjorde sig, og endelig fordi Pinholt ud over at være kommissionsmedlem også udpeges til at sidde i det fra begyndelsen af 1952 permanente Forvaltningsnævn. Endelig er indlægget et glasklart eksempel på, hvordan begrebet decentralisering har skiftet indhold siden efterkrigsårene.

materiale. Måske er forklaringen den i forvaltningsanalyser kendte, at andre opgaver har afledt selv stærke og stærkt interesserede politikeres opmærksomhed fra det praktiske og langsommelige reformarbejde. Det samme skete som bekendt for den stærke og klart interesserede statsminister Viggo Kampmann i forhold til A60-reformen, hvor en anden udefra kommende - Poul Meyer - måtte tage det seje træk og komme i konflikt med embedsværket - og se sin reform smulre.

V. 4. Bilag til kapitel V

V. 4. 1 Notat fra stiftsamtmand J. Pinholt, Haderslev amt, til hospitalsudvalget 8. møde 22. januar 1948

Kapitel VI

Forvaltningens eller politikernes forvaltningspolitik

Indretning af administration og forvaltning, herunder reform af det eksisterende administrative apparat, har altid haft magthaveres bevågenhed. Med mellemrum har forvaltningens indretning været en vigtig brik i det politiske spil gennem historien. Når det alligevel har mening at tale om forvaltningspolitik som et efterkrigsfænomen, hænger det sammen med etableringen af både en mere permanent og selvstændig politisk diskurs, en institution, et politikfelt, en arena, hvor forskellige interessegrupper og personer grundlæggende er enige om, hvad de slås eller spiller om. Permanensen og selvstændigheden eller om man vil institutionaliseringen betyder, at politikområdet lever sit eget liv i modsætning til tidligere tiders afhængighed af, om feltet "passer" ind i det øvrige magtspil eller bestemte historiske konstellationer.

Det er ofte underforstået, at politikere spiller en mindre fremtrædende rolle i efterkrigstidens formulering af forvaltningspolitikken. Modellen - skitseret efter Grønnegård Christensen - ser således ud: Embedsmændene fører lange permanente institutionsbaserede stillingskrige, hvor stilstanden brydes eller egentlige forandringer opnås, når det lykkes at engagere en stærk politiker med administrationserfaring eller flere politikere, som rider på en politisk bølge af misfornøjelse med den offentlige forvaltning. I begge tilfælde vil den politiske interesse hurtigt fade ud, og stillingskrigen fortsætte fra de nye positioner. A60 med Viggo Kampmanns intervention er et typisk eksempel.

Jeg har ingen grund til at betvivle denne konventionelle visdom. Mange nye forvaltningsvidenskabelige fremstillinger understreger - for at fortsætte i krigsmetaforen - at kampene især i løbet af firserne er blevet mere bevægelige og benytter et bredere våbensortiment. Som noget helt nyt satser alle stridende parter på selv at skabe politiske bølger eller storme (kampagner), som kan rides på eller af i sagens tjeneste.

Med til dette billede hører en detaille om Forvaltningskommissionen, dvs. om denne politikforms fremkomst, som fortæller, at FVK efter en stormfuld start sank ned i glemslens mazuriske sumpe på grund af manglende politikerinteresse, manglende forvaltningspolitisk målsætning og manglende "moderne" eller videnskabelig indstilling til reformarbejdet. Kampen fortsatte som en strid blandt embedsmændene. Forvaltningspolitikken var i dette uudviklede stade bundet til enten driftsøkonomisk enkeltinstitutions-baserede rationaliseringsinteresse eller snævre traditionalistiske "efter almindelige administrative principper" bureaukratiske synspunkter. For nu at fremhæve to meget forskellige og ofte modsatrettede forvaltningshistoriske versioner af den konventionelle visdom.[555]

---

555 NÅA og Jørgen Grønnegård Christensen. Det er kun i denne sammenhæng, at public

Jeg finder imidlertid, at beskrivelsen af både fortid og nutid halter noget. Jeg tror den aktuelle forvaltningspolitiske kamp om sjælene og arenaerne overvurderes mht. målrettethed, indhold/indsigt og intensitet, men først og fremmest ser jeg periodens start i et andet lys. Jeg skal forsøge at vise: At både politikere og embedsmænd var mere aktive og anderledes tænkende end det tager sig ud på overfladen. At der i ord sker en begyndende politikformulering for den samlede centraladministration og en forsøgsvis institutionalisering af den nye diskurs, som rækker ud over, hvad den konventionelle visdom hævder. At disse forsøg ikke bliver sat igennem, men sætter vigtige spor. At der således sker en masse under overfladen, og at dette er vigtigt selvom overfladen forbliver forholdsvis rolig, og kampene tilsyneladende og oppefra ser ud til at foregå "efter almindelige administrative principper".[556] Ingen af de tre "traditionelle" forklaringer holder helt stik: Den manglende politikerinteresse gælder ikke i det mindste een central politiker, den manglende omfattende forvaltningspolitiske målsætning er uden historisk belæg, og der mangler ikke en "moderne" indstilling til reformarbejdet. Det er naturligvis en balancegang at eftervise sådanne nuancer, fordi det er underlagt samme risiko for at læse mere rationalitet og fornuft ind i dokumenterne end der var - det samme som jeg antyder sker ved analysen af den aktuelle forvaltningspolitiske diskurs. Hovedparten af de embedsmandsindlæg fra de berørte institutioner, som allerede har været berørt og som skal tages op nedenfor har jo først og fremmest været præget af snæversynethed og manglende kompetence.

VI. 1 Formiddagsstillinger og biindtægter

Jeg vil forsøge at belyse disse problemer ved 1. at tage endnu et par enkeltsager til behandling: Sagerne om den administrative høringspraksis og formiddagsstillingerne og om ændringer i realkredittens ressortforhold, og ved 2. at fremdrage de direkte og indirekte folketingspolitiske interventioner, som skete i FVKs løbende arbejde og i fastlæggelsen af den fremtidige ordning af det statslige rationaliseringsvæsen. De første to sager tages frem for at fastholde den mikrologiske fokusering på embedsmandens arbejdsvilkår og forståelseshorisont, som tidligere har været taget op.

Jeg skal inden læseren fortvivler over udsigten til endnu en møjsommelig vandretur gennem arkivstøvet blot komme med følgende supplerende og opmuntrende bemærkning. De færreste historikere vil benytte en så udstrakt citatpraksis, som jeg har gjort, til at belyse et emne. Læsningen af kilderne fører frem til eksemplariske citater og indgår desuden i historikerens samlede vurdering af forløbet. For at dette giver mening forudsættes, at historikeren arbejder indenfor en faglig tradition, hvor man checker kildelæsningen og hvor historikerens autoritet indgår i vurderingen af

---

choice-teoriens grundaxiom om egennyttemaximering og diskursteoriens upersonlige og uhistoriske sender-modtager kan sammenholdes meningsfyldt. Det forekommer mig, at de begge har svært ved at skelne mellem teoriernes udsagnskraft eller gyldighedsområde.

[556] Jeg mener at have vist, at dette også er tilfældet mht. Forvaltningskommissionens etableringshistorie.

hendes vurdering. Som et interessant omend usædvanligt eksempel på dette sidste se Hans Kirschhoffs artikel "Vor eksistenskamp er identisk med nationens kamp" op.cit.. Den er uden kildehenvisninger. Når arbejdet med kilder foregår uden for denne tradition må man vælge en anden vej: En ikke-autoriseret vurdering af de hundredvis af arkivnumre som belæg for afvigende standpunkter ville ikke gøre indtryk på nogen. Når man desuden arbejder på at overbevise et andet fagområde om værdien af det, der for historikere er selvfølgelige arbejdsmetoder, og som sætter alvorlige spørgsmålstegn ved dette fags selvforståelse og metode, må man gå radikalt til værks. Nyd derfor den afsluttende tur gennem støvet.

Snesevis af andre sager, udvalgsarbejder eller begivenheder kunne været taget ud til dissektion. Begrundelsen for valget af disse to er, at de fortsætter belysningen af embedsmændenes selvopfattelse, arbejdsforhold og magtfordelingen i forvaltningen. Formiddagsstillingerne er nok et af de mest brandfarlige og politisk vigtige emner i FVKs arbejde - set med samtidens øjne. Samtidig er der meget udførlige referater og notater fra møderne. Ressort-striden derimod vedrører det magtfulde Indenrigsministerium, som tidligere har været berørt i hospitalssagen. Her foreligger meget åbenhjertige kilder til belysning af stridens baggrund. Begge sager belyser fint embedsmændenes selvopfattelse.[557]

Afsnittet om den fremtidige organisering af rationaliseringsvæsenet skal dels belyse forsøgene på forvaltningspolitikkens institutionalisering og danner samtidig afslutningen på denne fremstilling af FVKs historie.

[557] Som det fremgår af interviewet med Jørgen Bredsdorff ovenfor, ville det måske have været mere relevant - også for en bedømmelse af FVKs langsigtede betydning - at analysere decentraliseringsarbejdet i detailler og undersøge FVKs arbejde som banebrydende for den senere kommunalreform. Men først og fremmest er det et meget stort selvstændigt projekt, og desuden er kildeunderlaget til dette ikke voldsomt godt for en umiddelbar betragtning. Det kan med rette hævdes, at kildegrundlaget på nogle områder har styret valget af synsvinkler på stoffet.

VI. 1. 1 "Man rører her ved et af de vigtigste problemer inden for centraladministrationen".

Det har været nævnt flere gange, at formiddagsstillingerne var politisk brisante. På baggrund af en dispensationsmulighed i Tjenestemandsloven havde der siden 1919 været mulighed for, at det yngre akademiske personale kunne få lov til at møde 2-3 timer senere og således have et andet job om formiddagen. En meget stor del af de ansatte embedsmænd under kontorchef-niveau havde sådanne ekstra jobs, men også mange folk i chefstillinger havde ekstrajobs. Der var tale om halvanden løn for et job, som i princippet - men ikke reelt - ikke havde nogen fast arbejdstid - dvs. hovedjobbet var bestemt af "arbejdsportionen" ikke af arbejdstiden. Den offentlige forargelse var stor, og det politiske røre var med jævne mellemrum også stort. I dagbladet Information lød det således i anledning af sagens påbegyndelse i FVK i efteråret 1948:

"Forvaltningskommissionen, hvis opgave det er at forenkle og rationalisere vort administrationsapparat, har nu også kig på ministerialembedsmændenes "formiddagsben".

For nylig har samtlige ministerier fra Forvaltningskommissionen modtaget forespørgsel om, hvilke af deres sekretærer... der har dispensation fra reglen om, at arbejdstiden er fra 10-5, og hvilke formiddagsben de derved har indtægter af. ...

Man rører her ved et af de vigtigste problemer inden for centraladministrationen. Det er ganske åbenbart ... at den nuværende ordning, hvor de unge embedsmænd har to, ja undertiden tre forskellige stillinger inden for statsinstitutionerne, således at man endog oplever, at de bytter gårde om eftermiddagen - er uhensigtmæssig, også selvom man tager hensyn til den betydning ordningen kan have for de unge embedsmænds uddannelse."[558]

Formiddagsstillingerne havde været på den politiske dagsorden også før den blev et af punkterne i FVKs kommissorium. Under krigen havde Lønningskommissionen haft sagen til behandling efter pres fra politikere men havde overladt sagen til mere rolige tider og til "den kommission eller det udvalg, som skulle tage endelig stilling til centraladministrationens arbejdsforhold".[559] Men Lønningskommissionen havde sat en undersøgelse af omfanget af formiddagsdispensationer i gang, som ganske vist ikke fik nogen indflydelse på betænkningen, fordi materialet ikke blev færdigt, men som måske har givet Forvaltningsnævnet en idé til, hvordan sagen skulle tages op.

---

[558] Information 1.10.48 under overskriften Skal embedsmænd fremtidig fratages "formiddagsben"? Theodor Geiger henviser til denne artikel i sin gennemgang af de særlige og "nedværdigende" forhold for nutidens embedsmænd in: Samfundet og dets højere tjenestemænd op. cit. s. 131.

[559] Således formulerer Kofoed det i sit interne notat til Thorkil Kristensen, hvor han skitserer en kommende forvaltningskommissions indhold. Han henviser her som senere i sagen til Lønningskommissionens betænkning nr. 2 1. bind s. 130 ff., hvor problemet gennemgås.

Den 17. august 1948 skrev Forvaltningsnævnet til samtlige styrelser indenfor statens centrale administration, at nævnet "på Forvaltningskommissionens vegne (har) besluttet at foretage en undersøgelse af arbejdsforholdene for det akademiske personale". Styrelserne skal derfor inden 1. oktober give oplysninger om dispensationer, bierhverv og "formiddagssekretærer" ansat i styrelsen, aflønningsform osv.[560]

I løbet af efteråret bearbejdes materialet, og sagen dukker som nævnt op i pressen.[561] På grund af arkivsituationen er det ikke muligt at følge begrundelsen for valg af tidspunkt og sammenhæng for sagens behandling. I de interne skrivelser er der imidlertid exceptionel megen vægt lagt på hensynet til den offentlige mening og kritik af det offentlige bureaukrati. Formiddagsstillingerne kobles sammen med spørgsmålet om proceduren for administrativ høring på en interessant måde. I kommissoriet for kommissionen optræder formiddagsstillingerne som selvstændigt punkt, mens spørgsmålet om administrativ høring, som optrådte i Kofoeds interne liste over centrale punkter til et kommende kommissorium, ikke er med, men sandsynligvis indgår som eet af flere forhold under begrebet forenkling, jvf. ovenfor.

Efter at have sat undersøgelsen af formiddagsstillingerne i gang startes forhandlingerne imidlertid med indkaldelse til et møde om høringspraksisen med den politisk set langt vigtigere sag nærmest nævnt apropos. I en skrivelse fra 23.11.48, hvor nævnet redegør for den nuværende høringsprocedure og stiller forslag til at forhindre, at "sagsafgørelsen unødig forsinkes", hedder det, at høringsspørgsmålet er

> "af meget afgørende betydning for ministeriernes arbejde, idet den praksis, der har udviklet sig gennem udsendelse af høringsskrivelser, for en væsentlig del er skyld i, at afgørelser i centraladministrationen trækker i langdrag, et forhold der som bekendt stadig er genstand for offentlig kritik og giver anledning til angreb på statens administrative myndigheder."

Nævnet ønsker altså en drøftelse af den administrative, praktiske, tilrettelæggelse af høringen - ikke en juridisk ændring af høringen. Da forholdene "utvivlsomt er meget forskellige" i de forskellige dele af centraladministrationen har nævnet besluttet at "anmode alle administrationscheferne" om at deltage i et møde d. 3. december for at belyse og "drøfte denne sag". Det hedder videre til sidst i brevet, at nævnet ved dette møde eller et senere ønsker at

"forhandle om afskaffelse af de nuværende "formiddagsdispensationer". Nævnet har

---

[560] RA, Budgetdepartementet. Finansministeriets sekretariat, Samlede sager, aflevering 1988. 37/1. Lbnr. 62.

[561] Kofoed nævner i sin indledning til de kommende forhandlinger med styrelsescheferne undskyldende, at Viggo Villadsen, direktør for Magasin du Nord, medlem af Forvaltningsnævnet og nu næstformand i FVK, talte for helt egen regning ved på et møde i Ministerialforeningen, som blev refereret i pressen, skarpt at kritisere formiddagsdispensationerne. Villadsen gentog senere sine skarpe standpunkter under møderne. Chefernes reaktion på kritikken viser tydeligt, hvilke vanskeligheder rationaliseringsstandpunktet og hvad, man kunne kalde den instrumentelle rationalitet, havde med at slå igennem i centraladministrationen. Villadsens standpunkt opfattes nærmest som en uartigtighed. Referat af Forvaltningsnævnets møde d. 10.12.48. RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, pakke lbnr. 3. Hvor intet andet nævnes er citaterne fra denne pakke.

> ment det nødvendigt at tage dette for arbejdsforholdene i den centrale administration meget afgørende spørgsmål op til drøftelse, og man har indsamlet et betydeligt materiale til belysning af forholdene."[562]

Nævnet ønsker imidlertid at få en "samlet drøftelse" af den nuværende ordning, før man udarbejder et forslag til ændringer. Det fremgår tydeligt af også dette brev, at både Løninngskommissionen og nu Forvaltningsnævnet ser det generelle uddannelsesspørgsmål som sammenhængende med de to andre spørgsmål om arbejdsordningen. Argumentet omkring forskelligheden - som skulle begrunde det i Forvaltningskommissionens sammenhæng enestående træk at sammenkalde alle centraladministrationens styrelseschefer - forekommer søgt, fordi det kunne siges om en række andre vægtige forhold i kommissoriet, hvor det ikke skete.
Det synes mere rimeligt, at nævnet har været sig bevidst, hvor lønpolitisk og måske rigsdagspolitisk sprængfarlige emnerne var - hhv. central arbejdsnormering og ændring af arbejds- og lønforhold - og at nævnet har ønsket at tage cheferne i ed eller vurdere deres modstand. I sin indledning til mødet d. 3. december 1948 kom departementschef Kofoed ind på mødets særlige form: Nævnet havde inviteret cheferne

"selvom disse i et vist omfang enten var repræsenteret i kommissionen eller i de forskellige arbejdsudvalg. Det foreliggende spørgsmål var imidlertid af en så almen karakter, at man havde ønsket at udvide kredsen af de personer, der sædvanligt deltog i drøftelserne; man havde tænkt på at nedsætte et udvalg med repræsentanter for styrelsescheferne, men ikke ment at have bemyndigelse til at foretage en udpegning af medlemmerne til et sådant udvalg. Der havde derfor ikke været nogen anden udvej end at indbyde samtlige chefer til dette møde ..."

I forhold til det tidligere diskuterede repræsentationsspørgsmål (i forhold til personaleorganisationerne) er det bemærkelsesværdigt, at Kofoed mener, at styrelsescheferne er repræsenteret i kommissionen. Hulheden i hans argumentation omkring den manglende bemyndigelse til at nedsætte et udvalg vil fremgå af, at nævnet senere i forløbet faktisk nedsætter et udvalg af chefer - som på deres side så vægrer sig ved at være repræsentanter for hinanden. Denne dans omkring repræsentationsspørgsmålet synes at være et eksempel på kampen for styrelsernes selvstændighed og mod superministerier, der kan spille styrelserne ud mod hinanden og tvinge dem til at repræsentere fælles synspunkter. Omvendt synes nævnets - og Finansministeriets - træk med at indkalde alle chefer at være et forsøg på at omgå konflikten og tvinge central normering igennem ved i de senere kommissionsforhandlinger at kunne henvise til at cheferne var taget i ed.

Kofoed kommer igen ind på forholdet mellem de to spørgsmål, som var mødets emne: "... det sidste vedrørende formiddagsstillingerne var for så vidt det mest interessante og måske også det mest aktuelle", men nævnet foreslog, at man først

---

[562] Udtrykket alle administrationscheferne defineres ikke nærmere, men i den endelige indstilling fra Nævnet i foråret 1950 beskrives det således: "... den centrale administrations chefer (generaldirektørerne, departementscheferne og de ministerielle direktører, der har direkte ministerreferat) samt hovedrevisorerne."

forhandlede spørgsmålet om høring. Selve forhandlingen om høringsspørgsmålet er temmelig kortfattet, emnet taget i betragtning. Kun en halv snes chefer havde ordet, som de stort set alle brugte til at fremholde, at det ville være godt at kunne sætte "tempoet" op, men desværre var der en række forhold osv.. Men der er to interessante detailler i sagen. Der forelå ikke nogen selvstændig undersøgelse fra nævnets side, kun et kortfattet oplæg fra Kofoed og et senere fremsendt kommenterende oplæg fra Wechselmann. Det gav store muligheder for indvendinger og udvandinger, hvoraf samtlige væsentlige handlede om risikoen for tilsidesættelse af de enkelte styrelsers selvstændighed, f.eks. via høring fra en anden styrelses laveste instans uden om styrelsens hierarki.[563] Justitsministeriets Ejvind Larsen formulerede præcist situationen: "Man kunne næsten ikke gøre andet end at sige til sine kontorchefer: Tænk jer om og sørg for, at jeres personale også gør det." Og Kofoed fulgte det sagtmodigt op ved at sige, at nævnet "alene ville forsøge at fremsætte nogle vejledende udtalelser, som forhåbentlig kunne medvirke til fremskyndelse af ekspeditionstempoet." Chefernes argumentation var udelukkende bureaukratisk, dvs. den hierarkiske og rutinemæssige behandling sikrer den bedste belysning og dermed - underforstået - sikkerhed i afgørelserne.

Nok så interessant er det indblik i nævnets arbejdsmåde, sagen giver. Departementschef Wechselmann, som var chef for sekretariatet, havde tilsyneladende ikke været direkte involveret i udsendelsen af oplægget af 23. november. I sin omfattende kommentar til nævnets skrivelse, skrevet d. 26. november, refererer han flere gange til, at han allerede på nævnets møde d. 22. november havde fremsat sine standpunkter, som altså ikke er kommet med i oplægget fra nævnet. Kofoed udsender sekretariatschefens brev d. 30. november - "et brev jeg har modtaget fra departementschef Wechselmann, indeholdende kommentarer til nævnets skrivelse". Meget få af Wechselmanns kommentarer finder vej til det oplæg Kofoed laver efter mødet. Samme skæbne lider det udkast til endelig indstilling fra nævnet til kommissionen om høringsproblemstillingen, som Wechselmann laver den. 16. december, hvoraf Kofoed har "optaget, navnlig i indledningen, en del af det af departementschef Wechselmann foreslåede" i sit endelige forslag til indstilling fra d. 20. december.

Wechselmanns oplæg adskiller sig fra samtlige andre indlæg ved at være mere åbenhjertige og stille mere kontante procesorienterede forslag. De steder, som er blevet brugt af Kofoed, er modificeret sprogligt. Det centrale argument - at et sagsforløb skal planlægges fra start, høringsinstansernes opgaver skal præciseres og forældede rutiner springes over - bliver til en enkelt formanende sætning i den endelige indstilling. Administrativ forenkling kommer til kort overfor bureaukratisk sædvane, fordi denne beror på den centrale forestilling om sammenhængen mellem alsidig belysning og sikkerhed. I denne sag viser modsætningen mellem nævnets og sekretariatets reformiver sig tydeligt. Sidstnævnte presser på for centrale løsninger, førstnævnte accepterer institutionernes selvstændighed - i hvert fald i dette spørgsmål. Samtidig virker sagsforberedelsen tynd og afvisningen af Wechselmann meget krads, måske fordi Wechselmann tages som repræsentant for de kræfter i nævnet og kommissionen - Villadsen? - som har ønsket sagen taget op overhovedet?

---

[563] Resultatet blev en svag, kortfattet omend velargumenteret indstilling fra nævnet til kommissionen, som da også uden kommentarer kunne godkende den jvf. Betænkning IV, 245 ff..

Men at Nævnets og Kofoeds linie ikke blot er modstand mod centrale normeringer viser den anden del af sagen, formiddagsstillingerne. Måske har man bøjet sig i høringssagen for at kunne stå fast i "stillingsagen"?

Mens høringssagen kører, gør Kofoed og Forvaltningsnævnets sekretariat d. 7. december et oplæg med det statistiske materiale og sagsfremstilling omkring formiddagsstillingerne færdigt til dette første af, hvad der skulle vise sig at blive en række forhandlingsmøder med samtlige chefer for centraladministrationens styrelser d. 10. december. På dette møde fremlægges desuden et udkast til ny arbejdsordning dateret samme dag. Det fremgår ikke, hvorfor forhandlingerne på dette tidspunkt skal foregå under et sådant tidspres, men måske hænger det sammen med emnets karakter. Kofoed "betonede" således,

"at forhandlingen måtte betragtes som kollegial og strengt fortrolig. Han ønskede ikke offentlig polemik ... Man måtte også undgå panik mellem embedsmændene i kontorerne"

I de fortsat meget udførlige referater har der enkelte gange indsneget sig tilsyneladende ordrette citater. I det tilfælde, som her skal omtales, synes embedsmandens (referentens) forglemmelse at skyldes, at han er lige så overbevist som taleren (Kofoed) om strategiens rigtighed. Begge føler sig i embedsstandens trygge broderskab:

"Taleren mente, at en revision af arbejdstidsordningen nu var nødvendig; den krævedes med stigende styrke af erhvervslivets repræsentanter i pressen og i Rigsdagen. Det var ønskeligt, at vi selv stillede forslag om de reformer af vores arbejdsforhold, som vi mente var forsvarlige og passende efter tidens krav."[564]

Men Kofoed har måske ikke stolet helt på det fælles kollegiale fodslag eller reformviljen. Det materiale, Nævnet havde udsendt som grundlag for mødet, var nok så vigtigt. Halvdelen af de 15 siders oplæg er gennemgangen af undersøgelsesmaterialet med det klare formål at undgå diskussion af, hvorledes den virkelighed, der skulle reformeres, egentlig så ud. De vigtigste dele af materialet ser således ud:

- af de 769 ekspeditionssekretærer, fuldmægtige og sekretærer, som gør tjeneste i centraladministrationen, opgiver 489 at have formiddagsstillinger. Det hedder i oplægget, som Kofoed selv underskriver, med en karakteristisk distanceret undertone:

"Herefter skulle der altså være 280 tjenestemænd af de nævnte klasser, som ikke har noget formiddagshverv. Forklaringen herpå er utvivlsomt den, at en

[564] Der synes at være en tendens til at referenten forfalder til 1. person flertal, når sagen nærmer sig centrale punkter for embedsmandsstanden. Således også i referatet fra mødet 12. januar s. 9 "Departementschef Svendsen bemærkede, at vi havde fuld arbejdsydelse, fuld arbejdspræstation og fuld arbejdstid, men derimod næppe fuld kontortid."

> række bibeskæftigelser, der i større eller mindre grad er beslægtede med de såkaldte formiddagshverv, ikke kræver egentlig dispensation fra kontortiden eller i hvert fald ikke har medført, at en sådan dispensation er søgt."

- udover de 489 embedsmænd fra ministerierne angives det, at der er 161 embedsmænd fra institutionerne med dispensation. Mens således en meget stor del af ministeriernes folk har dispensation, fremgår det indirekte af opgivelserne, at mindre end 1/3 af institutionernes folk har dispensation. I nogle af de institutioner, som selv giver dispensation, er antallet af "ude fra" kommende formiddagsfolk større end antallet af faste stillinger. Undersøgelsen viser mange huller, manglende dispensationer, andre ben end de opgivne, direkte uoverensstemmelser med Tjenestemandslovens bestemmelser osv.

- af de opgivne formiddagsstillinger er de tre største grupper: 106 stilling på sagførerkontorer, 137 i centralstyrelsen og 351 i institutionerne (direktorater, retter, politi). Af de 137 stillinger i centralstyrelsen er de 99 besat med folk fra centralstyrelsen.[565]

I oplægget nævnes dels den undersøgelse, Lønningskommissionen lavede i 1943, dels en undersøgelse af honorarforholdene foretaget af Lønningsrådet i 1947 og endelig en undersøgelse fra Finansdepartementet af kontor- og arbejdstider foretaget i 1946. Alle undersøgelser bekræfter eksistensen af de påpegede forhold og de to førstnævnte desuden kritik fra centralt politisk hold af ordningen.

Oplægget sammenfatter situationen efter sin kortlægning af, hvad der uden overdrivelse kan kaldes en misère, i en diskussion af de standpunkter, der fremføres for at opretholde formiddagsdispensationerne. Først argumenterne for status quo:

1. "Det har for den unge jurist megen betydning, at han har adgang til at beskæftige sig med andet stof end det, han arbejder med" i den styrelse, hvor han er ansat. "...arbejdet på et sagførerkontor (anses) for at være af særlig stor værdi" for hans uddannelse.

2. "Vederlaget for formiddagserhvervet er et påkrævet supplement til tjenestemandslønnen." Uden et sådant tillæg vil det være vanskeligt at få den "tilstrækkelig kvalificerede arbejdskraft."

3. Hvis der kun fandtes tjenestemandsstillinger, ville de institutioner, "der ved ændringer i lovgivningen ... får overdraget løsningen af opgaver af ekstraordinær art, vanskeligt kunne få det derved forbundne arbejde udført". Det klares under den eksisterende ordning ved deltidsbeskæftigelse

Efteruddannelse, rekruttering og fleksibilitet ville det hedde på moderne

---

[565] En række af tallene, som gengives her er tilsyneladende forbundet med en vis usikkerhed. Således er nogle af dem rettet uden forklaring i gengivelsen i den endelige indstilling fra Nævnet i foråret 1950. Imidlertid er størrelsesforholdene korrekte.

administrationssprog. Vigtige problemstillinger, som alle er enige om skal løses. I gennemgangen af de tre hovedargumenter viser oplægget, at det netop kan gøres på andre måder og i praksis ikke sker under den gældende ordning.

Gennemgangen viser både direkte og modsætningsvis vigtige sider af tjenestemændenes arbejdsforhold:

ad 1. Sagførerkontorerne har på dette tidspunkt en næsten fredhellig position, som ingen ønsker at diskutere. Derfor foretages en omgående manøvre:

> "Det er utvivlsomt, at arbejdet på et 1ste klasses sagførerkontor har stor betydning for uddannelsen af de yngre jurister i den centrale styrelse, men som det fremgår ... er det kun en meget ringe del - under 1/6 - af formiddagsfolkene, der arbejder som sagførerfuldmægtige."

Uddannelsesaspektet kan derimod for det store flertal klares på anden måde. "... det er uheldigt, at en tjenestemand bliver alt for specialiseret." Det synes altså at være en fare og en fare som den nuværende ordning blot forstærker, fordi hovedparten af dispensationer ligger indenfor samme område, hvorfra formiddagsmanden kommer. Der "måtte kunne træffes foranstaltninger, hvorved en passende alsidighed i uddannelsen tilvejebringes." Det kunne ske ved overflytning mellem forskellige kontorer, ret til tjenestegøring ved sagførerkontorer - med lønafkortning, samarbejde mellem dommer- og politikontorer og centraladministrationen og inddragelse af flere administrationsområder under et fælles avancementssystem. Der synes således at være enighed om nødvendigheden af uddannelse og bredde i kompetenceopbygningen. Og der synes fortsat kun at være tale om, at centralforvaltningen har brug for jurister.

ad 2. Her indgår Nævn og sekretariat forlods et kompromis ved at sige: "Det er klart, at adgangen til at supplere lønningsindtægten med formiddagsvederlag ikke kan afskaffes uden visse æqvivalenter..." Kofoed er meget forsigtig i udspillet og undlader overhovedet at benævne det egentlige problem: At en meget stor del af formiddagsfolkene, folk fra institutionerne og kommunerne, kontorchefer og opefter og folk fra centraladministrationen med stillinger i centraladministrationen eller stillinger i institutioner, hvor de selv er ankeinstans i deres faste stilling, ikke har noget krav på "æqvivalenter", da Tjenestemandslovens dispensationsmulighed ikke omfatter andet end ministeriernes tjenestemænd. Dette forhold, lavtlønsproblemstillingen, spiller sammen med den af statsfinanserne satte umulighed af at forestille sig en tjenestemandslønreform omfattende alle.

ad 3. Det bestrides ikke, at fleksibiliteten er nødvendig, men det hævdes, at omkostningerne ved den nuværende fleksible ordning er for store. Dels regnes med, at krigsårenes ekstraordinære forhold er forbi, og dels at fleksibilitet kan opnås ved overflytning af (hele) tjenestemænd, og ansættelse af andre stillingskategorier end tjenestemænd.

I det oplæg, Kofoed uddeler på selve mødet med styrelsescheferne, foreslås dispensationsordningen afskaffet, og det første notats tre punkter udbygges med

konkrete forslag, men især konkretiseres en ordning "Til fremme af en alsidig uddannelse af det yngre personale med embedseksamen", dvs. pkt. 1 ovenfor. Der er således tale om en formuleret uddannelsespolitik gældende for hele forvaltningen kombineret med forskellige ansættelsesforanstaltning, rotationsordning, større fælles avancementsområder og personalepolitiske enheder osv. Bemærkelsesværdigt fremhæver Kofoed her problemet om fleksibiliteten i "midlertidig arbejdsmæssig belastning" som "nyordningens vanskeligste punkt". Set i forhold til det omfattende uddannelsesprogram kan det undre, men er måske en taktisk imødekommelse af et af styrelseschefernes hårdeste aktuelle argumenter.

I to udkast til notater, skrevet på gennemslagspapir uden underskrift og datering men med direkte henvisninger til problemer i Kofoeds notater, til Kofoed selv og til mødet d. 10. ds. (dvs. december), behandles meget udførligt vanskelighederne ved at indføre større avancementsområder, en "centralinstans, som varetager ministeriernes personalespørgsmål", vurdering af stillingsindhold med det formål at udgrænse funktioner, der kan varetages af ikke-akademisk materiale (noget som også nævnes i Kofoeds oplæg af 10.12), revision af lønskalaer og

> "en vurdering af det arbejde, der udføres i ministerierne og institutionerne. Skal det synspunkt opretholdes, at der er kvalitetsforskel mellem det arbejde, der udføres i ministerierne og i institutionerne (hvilket var begrundelsen for at kun ministerielle embedsmænd havde ret til "kvalificerende" dispensation fra arbejdsordningen NB), må der sikkert finde en betydelig overflytning sted af arbejde og personale fra centraladministrationen til direktorater mv.."[566]

Kofoed starter som sagt mødet den 10. december næsten forsagt og i modsætning til tonen i det uddelte materiale, og i et nærmest beklagende tonefald hævder han, at Nævnet har fået sagen overleveret af Lønningskommissionen - sagen "lå nu på nævnets bord, og et forslag måtte fremsættes; men nævnet ønskede sagen behandlet uden propaganda og i forståelse med administrationscheferne."

Der danner sig dog hurtigt iblandt departementscheferne to fronter, de som støtter nævnets forslag om en nyordning inkl. en afskaffelse af dispensationsordningen, og de som er imod andet end "bortskæring af vildskud." Jeg har ikke mulighed for at vurdere "styrkeforholdene" i centraladministrationen, blot skal refereres, at modstanderne anføres af departementscheferne Svendsen, (Justitsministeriet) Barfod (Undervisningsministeriet) og Jespersen (Handelsministeriet), og at de udgør

---

[566] Forfatteren til dette notat skriver indledningsvis, at "selv om tanken er fremmed herhjemme", vil han fremsætte tanken. Der er måske tale om uddybende bemærkninger til Kofoeds to notater, en slags forsøg på at fange åbninger i Kofoeds argumentation og udvide perspektivet. Hele skrivemåden og henvisningen til udenlandske erfaringer tyder på, at der er tale om Wechselmann. Dette styrkes af jeg-formen, som de to udkast er holdt i. Ingen andre sekretariatsmedarbejdere skrev så selvbevidst. Jeg tager disse to dokumenter som endnu et udtryk for den atmosfære og det perspektiv sekretariatet så reformarbejdet i, og måske dermed hvilke berettigede mareridt styrelsescheferne og embedsmandsforeningerne kunne have til følgerne af denne i sig selv måske beskedne stillingsreform.

omkring halvdelen af de syvogtyve chefer, som har ordet i løbet af de fire første møder i december og januar 1948-49. Kofoed spiller blødt ud, men i takt med, at modstanden artikuleres og kommer fra store ministerier (?) skærpes også svarene fra Nævnets medlemmer, hvilket betyder, at argumenterne profileres skarpere. Det er denne klarhed, jeg vil udnytte til at sammenstille et billede af arbejdsforholdene for og selvforståelsen blandt (ældre og indflydelsesrige) embedsmænd, samtidig med at jeg viser, hvorledes den centrale forvaltningspolitiske normering er i focus af debatten.

Man kan betragte de forskellige standpunkter som en forskellig vægtning af to problemer "uddannelse og økonomi", som de fleste indlæg præciserer det. For overblikket skyld har jeg delt det op i 4 problemområder, som synes at ligge bag overskriften: uddannelse, rekruttering og fastholdelse af kvalificeret arbejdskraft, arbejdstilrettelæggelse og udnyttelse af arbejdskraften samt lønrevision. Nogle chefer så situationen som udtryk for en skævvridning på grund af de ekstraordinære efterkrigsforhold, andre fandt, at nævnets materiale gav "et trøstesløst billede af forholdene." Nogle kunne lade sig nøje med en sanering, andre ville have en reform, men deres problemopfattelse var den samme.

Det er nævnt, at der senere i forløbet nedsættes et udvalg af chefer til færdigbehandling af sagen. Det sker i december 1949-januar 1950, hvor et endeligt udkast er færdigt og hvor to tilhængere og to modstandere blandt cheferne mødes med nævnet for at diskutere den endelige indstilling, en situation hvor selve spørgsmålet om nyordningen er afgjort. Der refereres fra begge møde-sekvenser i det følgende.

a. Uddannelse: Embedsmand og sagfører

Flere af talerne tog fat på det ekstraordinære ved de sidste års udvikling. Jespersen sammenfattede godt modstandersynspunktet således:

> "...(det) var nødvendigt, at give det akademiske personale en praktisk uddannelse; man kunne ganske vist i nogen udstrækning anvende supplerende kursus, men det var dog ikke nok, der måtte kontakt til med det levende liv for at opnå det rigtige resultat. Før krigen antog man i Handelsministeriet ikke folk direkte fra eksamensbordet, men man forlangte, at de først skulle have nogen praktisk uddannelse på politi-, dommer- eller sagførerkontor."

Også departementschef Barfod havde personlige erfaringer at byde på, som dækkede flere andre indlæg - også i sin meget konkrete argumentation:

> "... det var af størst værdi for tjenestemændene at komme på sagførerkontor; han havde selv været på et sagførerkontor som formiddagsfuldmægtig gennem 13 år og havde lært meget heraf. Som medhjælper i en sagførerforretning fik man overdraget at udføre sager på egen hånd, medens ekspeditionerne i ministeriet i vidt omfang indskrænkede sig til opledning af fortilfælde."

På uddannelsesområdet var modstandere og tilhængere enige med Nævnet, som i sine oplæg havde foreslået en udvidelse af uddannelsesmulighederne for unge embedsmænd til at omfatte dommer- og politikontorer. Men der var nuancer. Departementschef Koch mente, at det var forkert at tro, at det "levende liv" var det, der foregik "udenfor centraladministrationen". Han mente, at man overvurderede institutionerne, mens man faktisk "i langt højere grad (var) i kontakt med livet i centraladministrationen end i institutionerne, hvor arbejdet ofte var meget mere ensartet og rutinepræget."

Dette standpunkt viste hen til et af de vigtige punkter i forhandlingerne, som allerede var påpeget i det nævnte interne notat fra sekretariatet, forskellen i arbejdets og arbejdskraftens kvalitet i departementerne og institutionerne hhv. generaldirektoraterne. Men hverken det ene eller det andet af Kochs standpunkter trængte igennem i de indledende runder, hvor tværtimod Palludan-Müller fra Undervisningsministeriet og Stahlschmidt fra Landbrugsministeriet understregede det helt afgørende ved nyt personale, der havde været på dommer- eller sagførerkontorer. Flere talere nævnte faren ved for tidlig specialisering og dermed snævre uddannelsesbåse.

Tilhængerne af nyordningen f.eks. hovedrevisor Remke og Kofoed brugte sekretariatets materiale til at tage vinden ud af sagførersejlet. På den ene side var "det almindelig anerkendt, at sagførerfuldmægtigstillingerne var blandt de bedste i henseende til uddannelse", men på den anden side var kun 15 % af formiddagsstillingerne placeret her - måske fordi det var de dårligst lønnede. Direktør Tetens fra fængselsvæsenet var tilhænger af en nyordning men var bange for at slippe fordelene ved den gamle ordnings uddannelses-muligheder, der var meget vigtig for de små styrelser. Her var det vigtigt, at "personalet ikke blev anbragt i en bås, men fik adgang til at indhøste erfaringer fra andre områder." Hovedrevisor Løns opfattelse skal nævnes, fordi han er medlem af FVK, og fordi han er en af de få som reserverer sig i forhold til sagførerjublen: Han anså det for at være

> "af ganske særlig betydning, at tjenestemændene havde været ude i det praktiske liv. I så henseende var sagførerfuldmægtigstillingerne gode, hvis der var mulighed for selvstændig optræden, men stillingerne på dommer- og politikontorer samt i visse andre institutioner var dog efter hans opfattelse bedre."

Departementschef Skalts, som virkede som en af de forholdsvis få chefer, der havde forberedt sig på mødet, havde lavet en undersøgelse i sit eget ministerium og fundet, at ca. 25 % af formiddagsstillingerne "havde betydning for ministeriet i uddannelsesmæssig henseende". Han var enig med Tetens, Zeuthen og andre i, at dispensationsordningen skulle gælde fortsat for så vidt angik uddannelsesstillingerne først og fremmest sagførerstillinger, dvs. som foreslået af Nævnet. Departementschef Mogensen, som blev en vigtig støtte for Kofoed under møderne, støttede Kochs tvivl om nødvendigheden af at sende de unge på uddannelse udenfor centraladministrationen:

"Det var næppe rigtigt, at centraladministrationen ikke selv kunne give den fornødne undervisning. I store private institutioner foretrak man som regel selv at klare dette spørgsmål. En anden ting var, at centraladministrationen ikke har kunnet udnytte uddannelsesmuligheden, sålænge man ikke har haft en plan og udviklet en turnusordning."

Jespersen fra Handelsministeriet formulerede sig flere gange prægnant f.eks. da han uddybede, hvad praksis var:

"De unge havde godt af at se, hvad der foregik ude i det praktiske liv, før de kom i ministeriet, og de havde navnlig godt af at erfare, hvad det ville sige at være "kunde."

Koch tog på det sidste møde i første runde igen fat på de centrale problemer om forholdet mellem kvalifikationskrav og arbejdssted og mellem samfundets nye krav og embedsmandens lønforhold. Det sker bl.a. provokeret af Kofoeds nedrakning af Theodor Geigers tidligere nævnte artikel, som flere andre talere havde fremholdt positivt.[567] Koch ville som et hovedsynspunkt fremhæve

"at de vigtigste administrative opgaver lå i centraladministrationen, og det var derfor nødvendigt at have det bedst kvalificerede personale; af denne grund kunne han ikke tiltræde en ordning med fælles avancement ... mellem institutioner og ministerier. Dersom uddannelseshensynet gjorde det ønskeligt, kunne man vel i et vist omfang midlertidigt gennemføre 1/2 eller 1/3 tjeneste udenfor hovedstillingen uden løntillæg. I anledning af formandens udtalelser vedrørende Geigers artikel udtalte han, at der ganske vist var urimeligheder, misforståelser og unøjagtigheder i denne artikel, men hovedbetragtningen og konklusionen, der gik ud på, at de højere og højeste embedsmænds løn har fulgt en nedadgående kurve modsat ansvaret og arbejdsbyrden gennem tilkomsten af nye og vanskelige opgaver, var sikkert rigtig."

Dette store perspektiv tages sjældent op, og i nævnets næste udspil i december 1949 er der meget lidt nyt i forhold til oplægget fra året før. Men departementschef Mogensen

"fremhævede vedrørende uddannelsen, at denne i første række havde betydning for den pågældende selv, og at uddannelsen på sagførerkontor efter hans og andres opfattelse ikke havde særlig stor værdi for administrationen, bl.a. fordi man næsten ikke beskæftigede sig med offentlig ret. Det man havde brug for kunne læres bedre andetsteds, i andre ministerier og institutioner."

Departementschef Koch, som ellers i denne anden omgang er meget kritisk overfor udkastet til indstilling fra Nævnet, erklærer sig ligeledes uenig i, "at et sagførerkontor

---

[567] Kofoed sagde, at de på "side 132 anførte betragtninger ... var unøjagtige, urigtige og vildledende".

er det bedste uddannelsessted for centraladministrationens embedsmænd."[568]

Som noget nyt fremhæves, at der kan være tale om at indføre "uddannelseskursus for det yngre akademiske personale", som det allerede er sket i Ligningsdirektoratet. Nævnet er dog imod sådanne kurser bortset fra til specialviden, skat, told, revision. Man mener, at der ikke skal bruges mere tid på "teoretisk uddannelse" end den studietid, som

> "i forvejen her i landet er meget lang og omfattende. At pågældende kandidat ikke desto mindre i enhver styrelse kan komme ud for spørgsmål, der ikke har hørt til hans eksamenspensum, kan ikke være afgørende, da der jo altid er adgang til gennem den sædvanlige vejledning indenfor kontoret, benyttelse af dettes "visdomsbøger" etc. at få kendskab til de særlige problemer, som kommer til at foreligge."

Departementschef Koch anfører derimod - igen karakteristisk i sin sidestilling af juristen og embedsmanden - "at den unge jurist, der gik ind i centraladministrationen trængte til supplerende kurser."

b. Rekrutteringen og udnyttelsen af arbejdskraften

Et centralt element i debatten mellem cheferne var mulighederne for at få fat i de rigtige folk og holde fast på dem. Dette forhold er ikke særlig fremhævet i sekretariatets og Kofoeds første oplæg til forhandlingerne. Derimod er det konjunkturbestemte behov for fleksibilitet i antallet af ansatte fremhævet som "nyordningens vanskeligste punkt", som formiddagsstillingerne hidtil har kunne klare. Rekrutteringsproblemer, som udsprang af nyordningens afskaffelse af privilegier, og som især pointeres, hvis en kompensationsordning kun gives ministeriernes folk og dermed efterlader institutionernes personale som lavtlønsområde, fremføres af nyordningens modstandere. Hvorimod nyordningens tilhængere understreger dennes mulighed for en bedre udnyttelse af den eksisterende arbejdskraft. I spørgsmålet om fastholdelse af personalet deler synspunkterne sig på samme måde, hvor dog især nyordningens tilhængere understreger, at vurdering af kvalifikationer og arbejdets art tilsiger en lønforskel mellem departementer og institutioner. Igen giver de modstående argumenter et samlet billede af arbejdsforholdene.

Departementschef Svendsen pointerede, at formiddagsstillingerne løste institutionernes problemer med at "skaffe sig den fornødne kvalificerede arbejdskraft" og mener ikke, at nævnets forslag til nyordning løser problemet. Årsagen skal bl.a. søges i, som Jespersen udtrykker det, at "spørgsmålet om en passende aflønning af det

---

[568] Det er måske disse kritiske bemærkninger, der medfører ændringen i formuleringen fra den oprindelige "det er utvivlsomt, at arbejdet på et 1ste klasses sagførerkontor har stor betydning ..." til "arbejdet på et 1ste klases sagførerkontor... i almindelighed har stor betydning ... Det må dog bemærkes, at cheferne for enkelte departementer ikke anser uddannelsen på sagførerkontorer som særlig værdifuld for tjenesten ..." Klassebetegnelsen er sekretariatets forsøg på at kvalificere argumentet og er ikke nævnt af nogen af deltagerne i debatterne.

akademiske personale var af afgørende betydning både for at få de rigtige folk og for arbejdslysten." Og Barfod følger op med en konstatering af, at der for

"visse ministerier ikke fandtes udgangsstillinger af betydning, hvorfor man blev nødt til at sørge for, at personalets økonomiske forhold var nogenlunde tilfredsstillende, idet man i modsat fald ikke kunne vente at få den tilstrækkeligt kvalificerede arbejdskraft."

Også Mogensen fremholder den skæve fordeling mellem ministerierne af udgangsstillinger, som et vigtigt forhold i rekrutteringsovervejelserne. Departementschef Ejvind Larsen havde en tilsvarende vinkel, da han sagde, at en afskaffelse af formiddagsstillinger visse steder ville nødvendiggøre ansættelse af flere heltidsfolk, som igen ville skabe et større antal ansøgere til avancementsstillingerne, end der var behov for, og dermed skabe et "proletariat af tjenestemænd i de laveste charger". Palludan-Müller skar igen tingene ud med en udtalelse om, at en afskaffelse af dispensationsordningerne ville "gå ud over medarbejdernes kvalitet og formindske omfanget af den sagkundskab, der stod til rådighed for styrelsescheferne."

Mens de fleste indlæg implicit går ud fra, at tjenestemandslønningerne er lave og vil blive uacceptabelt lave ved bortfald af adgangen til supplerende indtægt, er direktør Villadsen fra Forvaltningsnævnet den eneste, som udtaler sig direkte om sagen:

"Aflønningen af de yngre tjenestemænd for tiden lå højere end lønningerne for tilsvarende stillinger i erhvervslivet, medens det modsatte var tilfældet, når man betragtede de mere overordnede tjenestemænds aflønning."[569]

Det var især departementschef Jespersen, som jo var chef for en del institutioner med direkte kontakt til den private sektor, som fremholdt konkurrencen om arbejdskraften her fra. Han nævner flere gange, at betroede folk er blevet købt af det private erhvervsliv og at særlige tillæg har måttet gives for at holde på kvalificerede folk. I sin kommentar til nævnets indstilling i anden omgang fastslår han, at det både drejer sig om at få og fastholde kvalificeret arbejdskraft. Han nævnte

"eksempelvis at Handelsministeriet i løbet af de sidste to år havde mistet 5 dygtige folk, hvoraf 2 i de sidste måneder havde sagt op bl.a. under hensyn til usikkerheden overfor den fremtidige arbejdsordning, hvor man frygtede at blive "kontorslaver."

Denne særlige tjenestemandsopfattelse af ikke at være slavebundet af hverken tilstedeværelsespligt eller kontortid dukker op mange gange, men tydeligst hos Departementschef Thomsen i kommentaren til nævnets forslag om at nedsætte et 3-mands nævn til vurdering af betimeligheden af de ansattes krav på kompensation for bortfaldet af privilegierne:

"Det foreslåede nævn fandt departementschefen uheldigt, idet en gennemgang af de

---

[569] Dette standpunkt støttes af Koch, som derfor foreslår at de nyeste og yngste medarbejdere også får kompensation, selvom de ikke har haft privilegiet.

> enkelte tjenestemænds økonomiske forhold forud for en eventuel tilståelse af bestillingstillæg, ville få dette til at virke som en understøttelse og skabe modvilje overfor nyordningen. ...
>
> En gennemførelse af Forvaltningsnævnets forslag ville i arbejdsmæssig henseende være en revolution. Hidtil havde man af de akademiske tjenestemænd kun forlangt udførelse af en bestemt arbejdsportion uden at kræve deres tilstedeværelse i ministeriet til bestemte klokkeslæt. Ved nyordningen forudsættes der imidlertid en kontrol med arbejdstiden, hvilket af personalet formentlig ville blive opfattet som udtryk for mistillid."

Både tilhængere og modstandere af nyordningen støtter implicit opfattelsen af et konkurrenceforhold om de kvalificerede kandidater og af nødvendigheden af en tilstrækkelig kompensation for privilegiernes bortfald - i hvert fald til ministeriernes folk. Derimod hævder Mogensen i den afsluttende runde i december 1949, et standpunkt omkring det kompenserende vederlag, som er lige så virkelighedsnært som det er isoleret: Han hævdede,

> "at det ikke var ubetinget nødvendigt at kunne konkurrere med de private erhverv, idet der udover lønnen fandtes faktorer som magt, ære og anseelse, der også spillede ind foruden de rent personlige tilbøjeligheder. Derimod måtte det være økonomisk fordelagtigere at være indenfor centraladministrationen end i den øvrige statstjeneste; hvis dette var tilfældet, ville der næppe opstå vanskeligheder med hensyn til kvalificeret personale."

At der var begrænsninger i den megen sammenligning med forholdene i de private erhverv, kom frem, da Nævnet - i forsøget på at taget fat på det "vanskeligste problem", dvs. administrationens udsathed for politiske konjunkturer og krav om permanent ståen til rådighed - refererer til, at fleksibilitet ikke forudsætter formiddags- eller deltidsansættelser: Der er ikke tale om forhold der er specielle for centraladministrationen. De forekommer også i "banker og sparekasser, aktieselskaber osv. i de private erhverv, uden at man der har fundet anledning til at indføre en arbejdstidsordning ..." Hertil anfører Jespersen, at

> "der på dette punkt var forskel mellem staten og det private erhverv; forholdene var så vidt forskellige, at en sammenligning som sket næppe var holdbar. Han mente, at der i Vare- og Prisdirektoraterne i høj grad havde været brug for ordningen med halvdagsfolk for overhovedet at få de pågældende institutioner i gang."

Ud over den ikke overraskende enighed om nødvendigheden af kompensation var der enighed om nødvendigheden af bredere, tværinstitutionelle personalepolitiske områder og vigtigheden af at modvirke snævre uddannelsesforløb og sikre en stillingsstruktur og -dimensionering, der gav ensartede udgangs- eller slutstillinger. Bortset fra generaldirektørerne, som ivrigt kæmper for parallelitet mellem deres ansatte og ministeriernes, men som ikke bare ikke finder støtte men direkte modarbejdes af departementscheferne, er der også enighed om en differentiering i lønnen mellem ministeriernes og institutionernes folk. Det hedder således i oplægget

til Nævnets indstilling:

"... det er af særlig betydning, at den departementale administration har betingelse for at kunne konkurrere med de private erhverv om tilgang af 1ste klasses akademisk uddannet personale, idet der til departementerne er henlagt opgaver af en sådan art, at det ikke er berettiget helt at parallelisere arbejdet indenfor den egentlige administration med arbejdet udenfor denne".

I samme oplæg anslås et tema om den rationelle udnyttelse af arbejdskraften, som især hovedrevisorerne og andre tilhængere af nyordningen tog op. Det er et af de fundamentale punkter i udvalgsarbejdet, og nævnets skarpe stillingtagen vanskeliggør kompromiser. Det hedder her i direkte opposition til Svendsen, Barfod og Jespersen m.fl., som har hævdet, at der ydes fuldt arbejde i hovedstillingen og at der derfor ikke er nogen arbejdsmæssig gevinst ved kun at have fuldt besatte stillinger:

"Nævnet må dog efter de for dette foreliggende oplysninger anse disse tilfælde for at være undtagelser; i det store flertal af de foreliggende tilfælde vil en ordning, hvorefter de hidtil deltidsbeskæftigede i hele kontortiden er til tjeneste i hovedstillingen, betyde en væsentlig forøgelse af den arbejdskraft, som stilles til disposition i denne, ligesom den omstændighed, at man koncentrerer sig om arbejdet på eet arbejdssted, i almindelighed betyder en større arbejdseffektivitet."

Videre hedder det, at det har været fremført, at "skiftende arbejdsforhold bidrager til at intensivere arbejdsudførelsen fremfor det ensartede, uafbrudte arbejde på samme arbejdsplads." Til dette anfører nævnet, at man må gå ud fra, at der ikke i centraladministrationen bydes "det her ansatte omhandlede kvalificerede personale et arbejde, som er så ensformigt, at det kan virke sløvende på dets udøvere." Det interessante ved disse bemærkninger er deres anvendelse af rationaliseringssprogbrugen. I en senere polemik siger Kofoed: "Et kontor var som et samlet maskineri, der ikke virkede tilfredsstillende, sålænge ikke alle led i maskinen var på deres plads".

En del af diskussionen omkring formiddagsstillingerne drejede sig om forholdet mellem arbejdstid og kontortid. Da det ledende personale ikke var tilstede om formiddagen, var der kun åbent for publikum om eftermiddagen. Hovedrevisor Høst havde denne opfattelse af nyordningens virkning. Han anså det

"for en meget betydelig fordel at have ensartet kontortid for hele personalet, idet dette gav langt større arbejdsindsats og mere stabilitet i forholdene. Det kunne således ikke undgås, at den nuværende dispensationsordning influerede på det almindelige kontorpersonales overholdelse af kontortiden."

Mens Høst ser på disciplineringen, så generaldirektør K. J. Jensen på fordelene ved en større samlet personalepolitik. Det ville være en fordel med

"store og ensartede administrationsområder" under en fælles "personaleadmini-

> stration. Man kunne i så fald ganske anderledes udnytte arbejdskraften og ordne avancementsforholdene mere rationelt, men det var en nødvendighed, at der fandtes en central personaleledelse, som kunne drive egentlig personalepolitik og ikke personpolitik."... "Man fik den bedste udnyttelse af arbejdskraften, når den koncentreredes om en enkelt stilling."

Hovedrevisor Dybdal, som selv havde mange formiddagsfolk, mente, at i vurderingen af nyordningen måtte "hensynet til opnåelsen af en rationel kontorordning være det afgørende." Og en rationel kontorordning blev derefter nærmest et mantra, som alle kunne tilslutte sig, udbygget med f.eks. hovedrevisor Remkes bemærkning om, at det var nødvendigt, "at administrationens arbejdsprincipper og metoder var på højde med tidens krav". Kofoed synes særlig optaget af intensiveringsaspektet, og han hævder, at

"den omstændighed, at man kun skulle arbejde eet sted (ville) give større samlet arbejdsresultat end den nu spredte virksomhed; desuden ville det overordnede personales udøvelse af kontrol medføre en større udnyttelse af kontorpersonalets arbejdskraft."

Også i forbindelse med diskussionen om nyordningens statsfinancielle virkninger bl.a. om udvidelse eller indskrænkning af arbejdsstyrken og det samlede beløb for kompensationer dukker rationaliseringsspøgelset op - denne gang som en frelsende engel til at lukke de store usikkerhedshuller i regnestykket. Det hedder således i nævnets argumentation, at nyordningen efter nogen tid vil betyde en ikke uvæsentlig besparelse for staten. Denne vurdering

"er navnlig baseret på, at de principielt ændrede arbejdsforhold betinger en forøget arbejdsintensitet. ... (nyordningen) vil danne det naturlige grundlag for en mere rationel tilrettelæggelse af assistent- og kontorpersonalets arbejde i de ministerielle kontorer. Det er efter nævnets opfattelse stridende imod de for etableringen af en rationel kontorordning til grund liggende synspunkter, at det overordnede og i visse henseender kontrollerende personale normalt er borte fra kontoret en væsentlig del af arbejdstiden. En ændring heraf overensstemmende med foranstående forslag må ubetinget være egnet til at forøge det pågældende personales arbejdsindsats og derved bevirke en reduktion i administrationsomkostningerne."

Argumentationen er næsten ordret taget fra et indlæg Villadsen havde i diskussionerne med cheferne og er et af de få synlige vidnesbyrd om, at hans erhvervslivspondus samt rationaliseringsfaglige viden måske har gjort ham til en mere indflydelsesrig person i sekretariatets og nævnets arbejde, end det umiddelbart tager sig ud. Måske var Villadsen den ofte eftersøgte bærer eller formidler af nye omfattende diskurser, den trojanske hest i den omringede statsadministration?

Indtil nu har jeg ikke berørt de elementer i diskussionen, som direkte omhandlede løn- og kompensationsordningerne. Lønforholdene, som de belyses af dette

udvalgsarbejde må tages op i en anden sammenhæng. Men denne udeladelse giver et fortegnet billede af forløbet, og formålet har da i modsætning til de tidligere analyser af udvalgsarbejderne heller ikke været at give et indtryk af udvalgsarbejdet eller af det politiske spil mellem agenterne men at give et indtryk af statsadministrationens selvbillede eller rettere selvbilleder. Det forekommer meget vanskeligt at læse nogen klare og bevidste interessevaretagere eller embedsmandsstrateger ind i denne ekstraordinære forsamling af den samlede centraleadministration styrelseschefer. Det kan man muligvis igen tale om en minimunmsdiskurs selvom også dette vil være en eufemisme for den højst ukvalificerede og uforbedredte gang snik-snak, de fleste chefer præsterede.

Ser man på den endelige indstilling fra nævnet efter de mange måneders arbejde og lægges dertil et 9 siders notat fra sekretariatschef Thorsen om beregningerne af kompensationer og bestillingstillæg, vil det fremgå, at det formelt set afgørende tilsyneladende har været afgrænsningen af modtagergruppen og begrundelsen for tildelingen af erstatning for tab af privilegier. Reelt set var der tale om en kamp mellem to forskellige forvaltningspolitiktyper, for nu at bruge et måske anakronistisk udtryk, i og med at det ikke er afklaret om denne politikform er født endnu. Det fælles grundlag for kampen er naturligvis almindelig lønkamp og områdeimperialisme - f.eks. "opnormering" af generaldirektoraternes personale - men baggrunden for de konkrete lønpolitiske argumenter og forslag er hele tiden (mindst) to forskellige billeder af, hvad en rationel forvaltning er, dvs. ikke billeder inden for samme ramme men billeder i forskellige rammer sågar ophængt i forskellige kontorer.

c. Kære H.C. - jeg vil ikke undlade ...

Mens det således i denne sammenhæng er mindre interessant, hvad forhandlingerne resulterede i[570], fik selve afslutningen af forhandlingerne et lidt dramatisk forløb. Det seneste forhandlingsmøde med den lille gruppe af forvaltningschefer, som kommenterede Nævnets udkast til indstilling fandt sted d. 9. januar 1950. Den 10. januar skriver departementschef Jespersen et notat uden adressat om Nævnets forslag. I margin har Jens Otto Krag d. 5.2.50 skrevet "Kære H.C. - Jeg vil ikke undlade at gøre dig bekendt med disse synspunkter fremsat af dep.chef Jespersen." Desuden står i margin : "Dige til orientering 8.1.50" altså 2 dage før notatet er skrevet under. Selve notatet bringer ikke noget nyt i forhold til Jespersens indlæg tidligere. Men tonen er skærpet, argumentationen sammenhængende og besnærende for det

[570] Der ses ingen nyordning men visse ændringer i den statsministerielle bekendtgørelse, som regulerer dispensationsmuligheder i de næste år: Bekendtgørelse ang. regulativ for tjenesten i de ministerielle kontorer nr. 9 11. januar 1951 §§ 8-10. Ekspeditionstiden fastholdes til mellem 13-17, den gælder sekretærer, fuldmægtige og ekspeditionssekretærer. Det præciseres at dispensationen for fremmøde kun kan gælde til kl. 12. Der kan kun gives dispensation til pålagt arbejde uden for kontoret og til stilling som "juridisk medhjælp på et sagførerkontor." Alle formuleringer er taget fra den oprindelige §109 i Tjenestemandsloven - som jo havde vist sig ikke at kunne dæmme op for udbredt misbrug. Ved Bekendtgørelse nr. 102 af 29. 3.52 ændres regulativet men kun for at tage højde for en weekend ordning med deraf følgende ændrede kontortider. Om der skete reelle ændringer i form af dispensationsafslag, indførsel af andre af nyordningens forslag, turnus mv. eller uddeling af kompensationstillæg, har jeg ikke undersøgt.

afsluttende standpunkt om at udskyde afgørelsen, indtil en egentlig lønrevision kan komme på tale. Formen er mildt demagogisk:

"Den påtænkte nyordnings princip er, at tjenestemændene alle skal sidde på deres pladser fra kl. 10-17, og at lønningen skal knyttes til disse 7 timers arbejde ... Den gamle ordnings princip var, at det foreliggende arbejde skulle udføres, uanset hvor dette foregik, og hvor lang arbejdstid det medførte. De fleste tjenestemænd har været vant til ganske regelmæssigt at tage sager med hjem, som færdigbehandles efter kontortiden. Den elasticitet, den nuværende ordning har medført, har været meget hensigtsmæssig, men må formentlig i stort omfang antages at ville falde bort ... Under en sådan "fabriksmæssigt" fastlagt ordning vil overarbejde normalt ikke være nogen velset ting ... Forvaltningsnævnets og Forvaltningskommissionens arbejde med nyordningen - og den gode omtale, rygterne herom har fået i pressen - har utvivlsomt medvirket til, at Handelsministeriet i det sidste par år har mistet 6 overordentlig velkvalificerede yngre tjenestemænd ..."

Om det har gjort indtryk på den gamle "yngre embedsmand", handelsminister Jens Otto Krag, vides ikke. Det kan naturligvis være, at han er blevet bedt om at sende det videre til H. C. Hansen af Jespersen, som uanset hvem der har sendt notatet til Dige i en eller anden tidligere form, har haft en interesse i at aktivere både finansministeren mht. en udskydelse af en besværlig sag og departementschef Dige mht. den styrkelse af dennes modstand mod en nyordning, som også kommer til udtryk i hans ene demonstrativt intetsigende indlæg i diskussionerne. Denne fornemmelse af obstruktionsforsøg bliver bekræftet af endnu en skrivelse i slipstrømmen på debatten.

Efter at nævnets indstilling af 20. 2. 50 var blevet behandlet af kommissionen viste der sig en række mindretal, jvf. nedenfor. Et af disse mindretal var Finansministeriets departementschef Dige - et temmeligt usædvanligt træk i forhold til en finansministeriel kommission og i forhold til det faktum, at han undsagde de centrale elementer i Nævnets arbejde efter selv at have deltaget i diskussionerne med Nævnet. Den nye skrivelse er et håndskrevet brev fra Kofoed til finansministeren. Det skal citeres fuldt ud, da det samtidig belyser forholdet mellem Kofoed og H.C. Hansen, som tidligere har været berørt.

"16.3.50.

Kære H. C. Hansen. - Da jeg talte med dig forleden om formiddagsstillingerne i "den røde bygning" og departementschef Diges særvotum, spurgte du, om jeg syntes, at du skulle tale med Dige om sagen. Jeg bad om, at vor samtale - i hvert fald foreløbig - betragtedes som fortrolig. Jeg har nu talt med Forvaltningsnævnets medlemmer om hele forholdet, og jeg tror, at der kan opnås et for alle parter nogenlunde tilfredsstillende resultat, men en betingelse herfor er, at Dige ikke stiller sig stejlt, men ændrer sit votum således, at der ikke fremkaldes konflikt. Jeg tror derfor - efter nærmere overvejelse - at det ville være særdeles nyttigt, om du talte med ham, inden nævnet forhandler med ham. Jeg går ud fra, at du siger - som sandt

er - at jeg har talt med dig om sagen. Og hvis du så ville fremholde overfor ham ønskeligheden af, at hans votum affattes således, at det ikke placerer nævnets og kommissionens arbejde som et halvfærdigt produkt, der er af den beskaffenhed, at det nu er Finansministeriet, der skal foretage de nødvendige undersøgelser og vurderinger, derunder om vort forslag skulle kunne give tjenestemændene anledning til at rejse berettigede krav om en almindelig lønrevision, tror jeg, at der er ydet et afgørende bidrag til en happyend! Jeg har fået alle de andre medlemmer af kommissionen, som også har ønsket at stille særforslag, til at indskrænke disse til et minimum. Dette kan og bør Dige også gøre.

Vil du være venlig med et par ord - f.eks. i telefonen - at meddele mig, når du har talt med Dige; så er banen klar til en samtale med nævnet.

Med tak for ulejlighed og bistand

Din hengivne K. H. Kofoed."

Der ses ikke mere i arkiverne, som er direkte relateret til det videre forløb, men i en skrivelse af 12. december 1950 fra Thorkil Kristensen, som var blevet finansminister i oktober 1950, hedder det, at forslaget "er optaget til nærmere undersøgelse og overvejelse i Finansministeriet". Herefter er der ikke lang tid til det den ovennævnte bekendtgørelse om sagen fra januar 1951.[571]

VI. 1. 2 Det er jo ingen hemmelighed, at der er knyttet væsentlige biindtægter...

Den sidste sag, som skal omtales er kun en torso, dvs. der er kun fundet en del af materialet til belysning af forløb og baggrund. Men den medtages her, fordi den viser - eksemplarisk - forhold omkring det politiske spil, hvori nævn og kommission indgik. Samtidig viser den, under hvilke arbejdsbetingelser sekretariatet måtte arbejde, dvs. rationaliseringsarbejdet måtte - og måske stadig må - foregå. Der er fundet en lang række tilsvarende torsoer i arkiverne, og der har muligvis eksisteret endnu flere sager af den her omtalte type.[572]

Sagen drejer sig for det første om noget så usædvanligt som stillingtagen til ressortforhold, der ellers er holdt helt uden for forvaltningspolitikkens og i al fald

---

[571] I et referat om sagen og det forhold, at denne kommissionsindstilling blandt andre ikke var blevet afgjort, skriver Dige, at "en redegørelse er under udarbejdelse i Lønningsafdelingen", hvorefter han foreslår den formulering som ministeren skriver. Begge sager RA, Budgetdepartementet.Finansministeriets sekretariat. Samlede sager. Aflevering 1988. 37/1 Lbnr. 62, Forvaltningskommissionen. Det kunne måske være interessant en gang at efterspore, hvad denne redegørelse egentlig sagde!

[572] Et blandt mange eksempler: Jørgen Bredsdorff har berettet om sit eget forsøg på at rejse sagen om Hovedrevisoraternes uafhængighed af Finansministeriet, som blev stoppet ved Kofoeds intervention. Alle fire hovedrevisorerne benyttede under hele forhandlingsforløbet i foregående sag om formiddagsstillingerne enhver lejlighed til at få dette standpunkt sneget ind i stillingsstrukturforhandlingerne. Men forgæves. Sagen er et klokkerent eksempel på negativ magt, dvs. magten til at forhindre, at et spørgsmål sættes på dagsordenen - og den er et af de få eksempler på den berømte kofoedske magt, jeg er stødt på.

rationaliseringsarbejdets gebet. Forvaltningsnævnet afgiver dernæst sin indstilling ikke til kommissionen som normalt men direkte til finansministeren, nævnet går imod sit sekretariats indstilling netop på ressortspørgsmålet, og hverken nævns eller sekretariats indstilling offentliggøres som det er kutyme.

Der er ingen tvivl om, at nævn eller sekretariat har været indblandet i et politisk spil - det er derimod uklart hvad de store linier i spillet har været. Af sekretariatets rapport[573], der er underskrevet af Wechselmann og Thorsen d. 26.10.48, fremgår det, at man i forbindelse med en undersøgelse af Boligministeriets "organisation og arbejdsmetoder", som sker efter ønske af ministeren for byggeri og boligvæsen, har bemærket, at realkreditforholdene ikke falder ind under ministeriets ressort. Da Boligministeriet blev oprettet, hævdede boligminister Kjærbøl, at realkreditten burde flyttes fra Indenrigsministeriet til Boligministeriet, hvilket blev afvist af førstnævnte. Da sekretariatet går i gang med sin organisationsundersøgelse, rejses sagen igen, og på en eller anden måde bliver man anmodet om eller påtager sig selv at udrede forholdene, hvorefter ministeriet stiller sagen i bero indtil videre.

I arkivpakken ligger foruden sekretariatets rapport og nævnets indstilling to notater, hvoraf kun et er signeret med initialerne WA, samt et ledsagebrev til oversendelse af rapport mv. til boligminister Kjærbøl, hvor der henvises en aftale med kontorchef Warburg. Både form og indhold tyder på to interne boligministerielle notater/-referater til Kjærbøl eller sekretariatets folk. I notaterne fra maj og juni 1948 refereres til, at sagen igen er rejst politisk ved at forskellige interesseorganisationer har udtalt sig om ressortforholdet, først nogle for en flytning og dernæst nogle imod en sådan - begge parter tydeligt inspireret ovenfra. Efter en gennemgang af de forhold der taler for en overflytning hedder det befriende åbenhjertigt og helt i stil med tidligere citerede raseri- eller åbenhjertighedsprægede udtalelser fra sekretariatsfolk følgende:

"For at lade sagerne blive i Indenrigsministeriet taler i virkeligheden kun den omstændighed, at de nu engang ligger der, og når de er anbragt der, skyldes det jo kun den historiske tradition, hvorefter alle sager, der ikke hører hjemme i et bestemt fagministerium, anbringes i Indenrigsministeriet. ...

Hvis nogen skulle finde på at påstå, at realkredittens overførelse til Byggeministeriet skulle være udtryk for **socialiseringstendenser**, må heroverfor anføres, at der ikke er basis for at antage at det ene ministerium skulle være mere socialiseringstilbøjeligt end det andet ...

Det kunne også tænkes, at man ville gøre gældende, at Byggeministeriet ser det som sin opgave at forcere byggeriet mest muligt og derfor vil søge realkreditinstitutionernes udlån forøget ... uden tilbørligt hensyn til den forringede sikkerhed. ...

Det er jo ingen hemmelighed, at der er knyttet væsentlige biindtægter (revisions- og tilsynshverv) for Indenrigsministeriets embedsmænd til realkreditsagerne, men ingen tænker jo på at tage disse "ben" fra de embedsmænd, der har dem i dag, og hvad fremtiden angår, må der kunne findes en løsning; i hvert fald bør sagen ikke strande på dette spørgsmål.

---

573 Alt materiale i sagen findes i RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, 2157 pakke lbnr. 7.

> Indenrigsministeriets rekruttering af nyt personale vil ganske vist kunne blive ringere, når der ikke længere kan lokkes med de gode ekstraindtægter, men dels vil der også uden realkreditten være ganske gode ekstraindtægter i Indenrigsministeriet, dels har Byggeministeriet jo også krav på en god rekruttering."[574]

Af sekretariatets rapport fremgår det, at man udover de undersøgelser, man var i gang med i Boligministeriet har "forhandlet med departementscheferne i dette ministerium og Indenrigsministeriet samt med chefen for Det økonomiske sekretariat." Boligministeriets chef og chefen for Det økonomiske sekretariat, dvs. Viggo Kampmann, har "fremsat ønske om en snarlig afgørelse". Derfor behandles "det omhandlede ressortspørgsmål særskilt i denne rapport." Hvad årsagen er til, at Kampmann er blandet ind i sagen, vides ikke, men i notatet fra kontorchef Warburg anføres, at Kjærbøl i november 1947 i et brev til "minister Buhl", gør opmærksom på, at den oprindelige ressortfordeling ved ministeriet Hedtofts start "i virkeligheden kun skyldes et ønske om at få etableringen af Byggeministeriet til at ske så gnidningsfrit som muligt. Derimod betød det ikke, at Byggeministeriet dermed helt afskrev sig disse sager ..." Da Det økonomiske sekretariat sorterede under Buhl, er det muligt, at der er tale om en politisk alliance mellem Kjærbøl og ham. Dette støttes af at Kampmann støtter overflytningen. Det hedder i sekretariatets rapport med en karakteristisk distance til tidligere tiders form for økonomisk-politisk regulering og en meget selvbevidst styringsopfattelse:

"Chefen for Det økonomiske sekretariat har bemærket, at spørgsmålet om statens stilling til byggeriets finansiering, herunder statens stilling til kredit- og hypotekforeningernes udnyttelse af udlånsmulighederne, reelt må afgøres efter samme linie, uanset under hvilket ressort disse institutter hører, og at det må blive karakteren af de eventuelle indgreb - og ikke ressortforholdene - der bliver afgørende for offentlighedens reaktion. Der ses derfor ikke på dette område noget hensyn som taler for realkreditsagernes forbliven under Indenrigsministeriet. Det er yderligere blevet fremhævet, at medens de indgreb, Indenrigsministeriet i trediverne foretog på Realkreditområdet, herunder konverteringerne, ikke fik nogen synderlig betydning i forhold til indgrebenes formål, nemlig at støtte landbrugserhvervet, må det påregnes, at eventuelle indgreb overfor realkreditinstitutionerne fremover vil kunne få væsentlig betydning for Boligbyggeriet. Det synes derfor efter hans opfattelse rigtigst at henlægge området under Ministeriet for byggeri og boligvæsen".[575]

---

[574] Ud over det pikante i den slags afsløringer, er det interessant, fordi de fleste chefer, der havde ordet til fordel for en nyordning af arbejdsforholdene, antyder, at visse ministerier er godt forsynet med ben og udgangsstillinger, men netop kun antyder det. I et oplæg fra sekretariatet til nævnet ang. den fortsatte eksistens af institutionen og dens fremtidige lønninger hedder det om ledelsesstillingerne i sekretariatet: "at indehaverne af disse ikke som iøvrigt indenfor statsadministrationen kan regne med supplementsindtægter af forskellig karakter." RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 2.

[575] Henvisningen til indsatsen i trediverne er direkte polemik mod standpunkter, som anføres foran i notatet.

Sekretariatet gør derefter opmærksom på, at man for så vidt ikke har kompetence til at udtale noget om sagen. Om man gør det så udførligt, for at forhindre andre f.eks. nævnet i at kommentere sekretariatets de facto stillingtagen, er vanskeligt at afgøre:

"I henhold til Grundlovens § 13, 2. pkt., bestemmer kongen ministrenes antal og forretningernes fordeling imellem dem. De **almene** hensyn, som her må være afgørende, har sekretariatet ikke anset sig for kompetent til at tage stilling til. Dette gælder specielt de i den foran gengivne argumentation anførte samfundsøkonomiske betragtninger, og det gælder tillige spørgsmålet om, hvorvidt det er samfundsmæssigt rigtigt, om indbyrdes modsatte interesser bør forvaltes gennem eet eller forskellige ministerier. Sekretariatet har alene undersøgt, hvilken organisatorisk og arbejdsmæssig betydning det vil have i forhold til de opgaver, der påhviler ministeriet ... at realkreditområdet ikke henhører under dette ministerium."

Herefter opsummeres meget præcist, at det er "uhensigtmæssigt" og sagsforlængende, at Boligministeriet ikke kan behandle realkreditsager, og at det - "i hvert fald set i forhold til Byggeministeriets opgaver - organisatorisk og arbejdsmæssigt må være rigtigt, at realkreditområdet overføres til dette ministerium." Hvilke andre synsvinkler, der kunne lægges på ressortsagen, når man ikke kan anlægge almene samfundsmæssige synspunkter, som jo iflg. Grundloven alene tilkommer statsministeren, er svært at få øje på. Det generer imidlertid ikke store ånder. Allerede en uge efter rapportens fremkomst beslutter Forvaltningsnævnet sig og skriver d. 2.november 1948 til finansministeren.

Nævnet hæfter sig ved, at det af sekretariatet selv siges, at de argumenter sekretariatet anfører for overflytningen, ikke kan

"være eneafgørende. Afvejelsen af de andre interesser, der gør sig gældende ved placeringen ... har sekretariatet imidlertid - som anført i rapportens punkt 10 - ikke anset sig for kompetent til at komme nærmere ind på."

Ved at undlade at nævne eller citere Grundloven, som jo også gør nævnet inkompetent til at have andet end særlige synspunkter, giver nævnet sig lov til at fortsætte med at argumentere for Indenrigsministeriets standpunkt om vigtigheden af sikkerhed som det afgørende. Og dette følges op med følgende forvaltningspolitiske maxime:

"Forvaltningsnævnet skal først gøre opmærksom på, at der for at løsrive et sagområde fra det ministerium, hvor det hidtil har været placeret, må foreligge afgørende grunde for en sådan ændring i den administrative opbygning."

Hvis argumenterne for og imod "vejer nogenlunde lige", må man foretrække at opretholde status quo; det er nemlig altid forbundet med arbejds- og personalemæssige vanskeligheder at forandre ressortforhold. Hvis argumenterne baserer sig på

"forhold, der kan have en noget forbigående karakter", må man ligeledes være "tilbageholdende."

"Det afgørende må være de faktorer, som varigt præger pågældende forvaltningsområde. En afvigelse fra denne retningslinie medfører let uro og ny omflytning."

Hvis nogen siden skulle have savnet en dansk pendant til Simons "proverbs" eller skulle have tvivlet på et samlet - omend ikke fuldt ekspliciteret eller akademisk udbygget - dansk forvaltningspolitik, so be my guest.

Efter et par korte korrigerende vurderinger af nogle af sekretariatets oplysninger og konklusioner, kan Nævnet uden at ryste på hånden sammenfatte

"at betænkelighederne ved at overføre statens tilsyn ... vejer tungere end de organisatoriske og arbejdsmæssige fordele, som overflytningen unægtelig frembyder."

Det er ikke sandsynligt, at folk omkring Det økonomiske sekretariat eller for den sags skyld Forvaltningsnævnets sekretariat har været begejstrede for hverken argumentationen eller beslutningen. Den har bekræftet forestillingen hos de unge økonomer og rationalseringsinteresserede jurister mm. andre steder i forvaltningen om eksistensen af det gamle system og nødvendigheden af den nye tids krav.

VI. 2 I forfatningspolitikkens skygge eller kampen om institutionaliseringen

I dette afsnit skal jeg som nævnt vise nogle af de forsøg fra politikerside på at afstikke rammerne for den forvaltningspolitiske diskurs, som især finder sted i forbindelse med anstrengelserne for at gøre det administrative rationaliseringsarbejde til en permanent del af statsforvaltningen. Det er samtidig et konkret eksempel på den lang- og møjsommelige proces, der med et let udtalt ord kaldes institutionalisering. Nødvendigheden af løbende rationaliseringsarbejde synes forholdsvis hurtigt etableret som en sandhed. Alle kan efterhånden sige de rigtige ord: rationel administration, forenkling gennem organisationsstudier, permanent effektiviseringsarbejde osv.

Heroverfor synes at stå en udefinerlig, tavs modvægt eller rettere dødvægt, fordi den ikke er rettet mod noget, den er der bare. Denne tingenes tilstand bevirker, at modstand mod at gøre den herskende diskurs - alle de rigtige ord - til virkelighed ikke blot skyldes dødvægten, men også en politiker- og embedsmandsmodvilje mod at oprette endnu et statsorgan, som tværtimod at modvirke dødvægten blot forøger den eller legitimerer den.
I selve konstruktionen af Forvaltningsnævnet og dets sekretariat, som en del af Forvaltningskommissionen, dvs. dens forretningsudvalg og sekretariat - og alligevel som et selvstændigt forvaltningsorgan med egen kompetence, ligger en invitation til at gøre det nye forvaltningsorgan permanent. Det har tydeligvis været et problem både Kofoed og politikerne var opmærksomme på. Løsningen var at gøre nævn og

sekretariat eksplicit midlertidige og gøre meget ud af at kommunikere denne politiske begrundelse/betingelse for bevillingen.

Kommissionen vedtog på sit plenarmøde d. 27.8.47 en indstilling til finansminister Thorkil Kristensen, som også var formand for kommissionen.[576] I spørgsmålet om status for det nye forvaltningsorgan er der tvetydige meldinger.

"Hvorvidt det organ, som Forvaltningskommissionen ... foreslår oprettet, skal indgå som et **varigt** led i statens administrations- og kontrolsystem, mener kommissionen det ikke påkrævet at tage stilling til - i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt; Det må i afgørende grad afhænge af de erfaringer, der indhøstes ..."[577]

Derimod fremgår det af hele forslaget, at der tænkes i det lange sigt og bestemt ikke tidsbegrænset f.eks.: "Nævnets forslag ... må sålænge kommissionen sidder..." og

"Når Forvaltningskommissionen har afsluttet sin virksomhed, bør der træffes en ordning med hensyn til indberetningspligten for Nævnet. Det findes rimeligt at fastslå at Nævnet ved udgangen af hvert finansår afgiver en skriftlig beretning ..."

I en skrivelse fra Finansministeriet til Folketingets finansudvalg allerede d. 30. august, som væsentligst er uddrag af kommissionens skrivelse, præciseres midlertidigheden:

"Det pågældende nævn med tilhørende kontor tænkes foreløbig etableret for et tidsrum af ikke over 3 år, og hele organisationens endelige udformning bør først ske, når man er i stand til at bedømme karakteren og omfanget ..."[578]

Det er ud fra arkivet umuligt at afgøre, om det var Thorkil Kristensen selv, der ønskede tidsbegrænsningen præciseret eller, om han blot tog højde for den politiske situation. Samtidig gentages nemlig nogle af kommissionsskrivelsens formuleringer f.eks.:

"Så længe Forvaltningskommissionen arbejder, foreslås det, at nævnet og dettes kontor skal have nøje tilknytning til kommissionen, og nævnets forslag om reformer af principiel art bør afgives til kommissionen".

At det er relevant at fæstne sig ved disse mikrologiske forhold, træder klart frem, ved læsningen af referatet af Finansudvalgets behandling af ansøgningen. Her hedder det:

"Ministeren: Det er meningen, at nævnets opgave skal falde sammen med kommissionens sekretariats. Det skal være et fast arbejdsredskab og løse

---

576 Jvf. bilag 4 i betænkning I, s. 85.
577 Ibid. Understregningen er originalens.
578 Finansudvalgets aktstykke 951, afgjort 4.9.47.

de samme opgaver som rationaliseringen i private firmaer.
Tiltrådt men kun som en midlertidig ordning idet udvalget ønsker at stå frit overfor kommende bevillinger u.h.t. den siddende Forfatningskommission."[579]

Understregningen af midlertidigheden og den samtidige præcisering af den politiske begrundelse ligner et udspil fra Bertel Dahlgård, som også var medlem af Forfatningskommissionen. Mens det i aktstykket eller i Finansudvalgets beslutning ikke fremdrages, at der kan være tale om besparelser, er dette tilfældet i kommissionens skrivelse, hvor det helt usædvanligt for FVK gøres gældende, at besparelser er et vigtigt mål. Måske er forklaringen, at der er tale om en indskrænkning af Nævnets indflydelsesområde, dvs. at det nye organ skal holde sig til rationaliseringen eller, "at det omhandlede organ, bør betragte det som en hovedopgave at tilvejebringe en begrænsning af statens udgifter."

Men det har måske alligevel været et tema, nogle politikere ønskede taget op. Den 3. april 1948 må Finansministeriet sende en ny ansøgning til Finansudvalget for at få flere penge. Arbejdet har vist sig mere omfattende og personalesammensætningen noget anderledes, end man havde forestillet sig. Man opregner hvilke (5) projekter, der er i gang, og hvilke (8) man har planlagt og forsøger at begrunde ansøgningen med, dels at arbejdet med det nuværende personale vil trække længe ud og føre til utilfredshed hos de styrelser, man arbejder for og dels

"opstår der tillige den risiko, at ... arbejder ... til hvis rette udførelse, der kunne være ydet bistand herfra, søges gennemført på anden, lidet tilfredsstillende og uøkonomiske måde. For at det foreliggende arbejdsprogram kan gennemføres inden for rimelig tid ..."[580]

Det forekommer umiddelbart som en gyser for enhver politiker, at et nyt forvaltningsorgan straks gør sig uundværligt og kræver flere penge. I hvert fald blev den nye finansminister H. C. Hansen kaldt i samråd i Finansudvalget og er i følge referatet, der som sædvanligt er ultrakort og selektivt, blevet spurgt om besparelseseffekten. Det hedder:

"Ministeren: Nævnet har kun eksisteret 1/2 år, så man kan endnu ikke forvente kæmpemæssige resultater, og det er i øjeblikket umuligt at påvise direkte besparelser, men bl.a. måden hvorpå offentligheden vil blive behandlet af statsadministrationen, vil blive rationaliseret. Med 6 mand (dvs. forøgelsen; i alt er lønudgiften på under 200.000 kr. NB) er vi nu oppe på 16 i alt, i Sverrig ydes der 14 mill. kr. til personale. Ministeren lovede, at fremsende en fortegnelse over, hvem der er ansat i nævnet. Tiltrådt 20.4.-48)."[581]

Det forekommer mig at være en rimelig antagelse, at nogle sekretariatsmedlemmer og måske også kommissions- eller nævnsmedlemmer har haft oprettelsen af et mere

---

579 Forhandlingsprotokol for Folketingets finansudvalg 1946-47, møde 4.9.47, s. 132.
580 Finansudvalgets aktstykke 438, afgjort 20.4.48.
581 Forhandlingsprotokol for Folketingets finansudvalg 1947-48 møde 20.4.48.

permanent rationaliseringsorgan i tankerne inspireret af udviklingen i Sverige, Norge og England. Jeg har før gjort rede for, at det næppe var disse landes rationaliseringspolitik, der inspirerede til oprettelsen af Forvaltningskommissionen (men snarere presset fra private rationaliseringsfirmaer). Men måske er det den før omtalte meget store byrde fra det praktiske undersøgelses- og sekretariatsarbejde i kommissionens start, som har ledt blikket udenlands efter løsninger. Thorsen skriver d. 16. august 1947 , dvs. kort før plenarmødet d. 27. s.m. et grundigt referat om forholdene i Sverige, Norge og England som en slags opdatering af sine tidligere nævnte referater fra 1945-46.[582] Her gennemgås udviklingen med vægten lagt på den institutionelle udbygning, som alle tre steder i forhold til Danmark havde stort omfang og permanent karakter. I et udateret notat eller udkast fra Nævnets arkiv gennemgås kommissionens hidtidige arbejde. I sin detailrigdom og optimistiske tone synes det beregnet som et oplæg/opsummering til større debat eller evt. orientering for ministeren (som jo var kommissionsformand på dette tidspunkt). Det er skrevet efter finansministeren har søgt Finansudvalget om bevilling til nævnet og før udvalget har afgjort sagen, dvs. omkring 1. september 1947.[583] Notatet er usigneret men indeholder dele af Thorsens referat fra 16. august s.å. Det hedder her:

> "Når man nu foreslår et sådan centralorgan som finansministeren har søgt en bevilling til ... betræder man de samme veje, som er fulgt i en række andre lande. Eksempelvis skal her nævnes Sverige, Norge og England."

Men det forblev en politisk realitet, at der var tale om en treårig bevilling og også en vis politisk usikkerhed om målet, og det blev udgangspunktet for næste omgang i sagen om den officielle institutionalisering af forvaltningspolitikken.

I november året efter skriver sekretariatet ved Thorsen til Forvaltningsnævnet en temmelig formel skrivelse, hvis formål er at gøre opmærksom på, at bevillingen udløber i oktober 1950 og, at der derfor kun er foreslået afsat penge indtil denne dato på finanslovsforslaget for 1950-51. Man opfordrer Nævnet til at gøre noget ved sagen og vedlægger dertil et "resumé over de indtil nu fuldførte opgaver og disses økonomiske betydning". [584] Man henviser igen til udviklingen i England, Finland, og Norge og Sverige og understreger især antallet af ansatte og deres ansættelsesvilkår.

> "Det er sekretariatets opfattelse, at der i den danske statsadministration vil være anvendelse for et permanent organ, der kan varetage de særlige opgaver, som henføres under organisations- og rationaliseringsarbejde. Statsadministrationens vækst med de talrige og mangeartede opgaver, der oplægges forvaltningen, vil i almindelighed udelukke, at de enkelte ministerier kan afse tid og personale til at beskæftige sig med disse spørgsmål - forudsætningerne herfor vil normalt heller ikke være

---

[582] Budgetdepartementet. Finansministeriet. Samlede sager. Afl. 1988. 37/1. pakke lbnr. 10. Jrnr. 5050-70. Både i kommissionens indstilling og i Finansministeriets skrivelse til Finansudvalget om oprettelsen af nævn og kontor nævnes de tilsvarende rationalseringsorganer i Sverige og Norge.

[583] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 2.

[584] Ibid. Brev af 13.11.49. Indtil andet nævnes, er materialet fra denne pakke.

tilstede..."

Thorsen fremfører, at den nuværende ordning er den mest effektive og mest økonomiske og rejser "spørgsmålet om dets (sekretariatets NB) omdannelse til en mere permanent institution, hvis forhold kommer ind i fastere rammer." Fordelene skulle være større tryghed for medarbejdere "med deraf følgende større interesse for arbejdet", og mere arbejdsro. Men også udadtil vil "sekretariatet kunne optræde med adskilligt større vægt og autoritet, således at der tages mere hensyn til dets udtalelser og forslag." Sekretariatet skal med andre ord have en "betydelig fastere position indenfor statens administration." Man ønsker en ordning beslægtet med den norske og svenske. Karakteristisk diskuteres nu i detailler ansættelsesbetingelser og normeringer, hvoraf det eneste interessante i denne sammenhæng er bemærkningen om chef-lønnen:

"For topstillingerne bemærkes yderligere, at indehaverne af disse ikke som i øvrigt indenfor statsadministrationen kan regne med supplementsindtægter af forskellig karakter."[585]

Sekretariatet lægger på sædvanlig diplomatisk vis op til en nyvurdering af hele strukturen i rationalseringsarbejdet:

"En eventuelt beslutning om videreførelse af det heromhandlede arbejde synes dog at indebære, at man samtidig må overveje, om den organisatoriske opbygning af de med arbejdet beskæftigede organer, Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat, er den bedste løsning af de foreliggende opgaver."

Sekretariatet vil dog ikke bedømme nævnets organisation og arbejde, som det imidlertid fremgår af hele tonen i notatet, at man er kritisk overfor. Det bliver ved antydningerne, og man fortsætter med at argumentere for at give sekretariatets medarbejdere faste stillinger.

Forvaltningsnævnet skriver i begyndelsen af december til Finansministeriet, idet man bruger store dele af sekretariatets skrivelse og vedlagte resumé. Men man tager naturligvis fat på nævnets rolle: det "fungerer som arbejdsorgan for Forvaltningskommissionen, specielt i rationaliseringsspørgsmål", og det har til opgave at

"gennemgå sekretariatets rapporter og føre forhandlinger om de i disse rejste spørgsmål med ... de pågældende styrelser, navnlig når der ikke under sekretariatets arbejde er opnået enighed med styrelserne ... "[586]

Videre præciseres det - som for at komme det uundgåelige i møde - at man ikke har

---

[585] Denne præcisering af, at tjenestemandslønnen de facto forudsætter anden beskæftigelse fremgår også af kommissionens indstilling i betænkning I s. 86 " ... der bør udover tjenestemandslønnen ydes dem et passende månedligt vederlag, dels fordi tjenesten må betragtes som særlig betroet, og dels fordi der ikke bliver adgang til nogen bibeskæftigelse."

[586] Ibid. Brev fra Forvaltningsnævnet. 5.december 1949.

ønsket at "optræde som sparekommission", men har gennemført rationalisering og forenkling af arbejdsforholdene. "Dette har imidlertid naturligt medført personalebesparelser", og man mener at have sparet mellem 1 og 1/2 mill. kr. Og herefter nærmer man sig sagen om, hvornår kommissionen kan forventes færdig. Det kan ikke siges med sikkerhed, bl.a. fordi

"en del af de opgaver, den (kommissionen NB) beskæftiger sig med, står i forbindelse med de spørgsmål, som Forfatningskommissionen har sat på sit program, og som er genstand for forhandlinger og overvejelser, hvori et udvalg fra hver af de to kommissioner deltager. Det tilstræbes imidlertid, at Forvaltningskommissionen skulle føre sit arbejde til ende indenfor 1 til 1 1/2 år, hvorefter det skulle påhvile Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat på grundlag af de almindelige retningslinier, som kommissionen fastlægger, at behandle de administrative områder, som nævnte kommission ikke direkte har afgivet udtalelse om.

Der er ingen tvivl om, at der efter kommissionens afslutning endnu vil ligge store opgaver med rationalisering indenfor statstjenesten. Om man skal overgive løsningen af disse opgaver til et rationaliseringsorgan i fastere rammer og med en permanent virksomhed for øje, er et spørgsmål, som det næppe er nødvendigt at afgøre allerede nu, og herom vil nævnet gerne senere fremkomme med redegørelse og indstilling. "

I fem afsluttende linier gør man dernæst opmærksom på, at det ville være meget uheldigt, om nævns og sekretariats virksomhed skulle ophøre allerede året efter og før kommissionen har afsluttet sit arbejde og derfor henstiller man, "at der i alt fald skaffes hjemmel for opretholdelse" af begge organer til udgangen af finansåret 1950/51, dvs. endnu godt et år. Finansudvalget bevilger forlængelsen.

Men allerede i februar 1950 anmoder Finansudvalget finansministeren "om at opfordre Forvaltningsnævnet til at gennemgå de forskellige statsinstitutioners årsberetninger med henblik på eventuelle besparelser."[587] En uge senere skriver Nævnet ud til samtlige styrelser om at indrapportere hvilke publikationer, der er tale om, deres oplagsstørrelse, udgiften ved at udgive dem, og at vurdere deres betydning. Sagen skal ikke forfølges her, men er nævnt, fordi den sammen med den næste befæster sekretariats og Nævns position som et organ, myndigheder kan og bør henvende sig til, og fordi den understreger disse års nye interesse for besparelser. Den 28 april samme år skriver finansministeren til departementschef Dige, følgende:

"I overensstemmelse med de aftaler, der er truffet ved de på Rigsdagen stedfundne politiske forhandlinger, har regeringen besluttet at nedsætte et udvalg med den opgave på grundlag af statsbudgettet at undersøge mulighederne for besparelser i statshusholdningen."[588]

---

[587] Brev af 13. marts 1950 fra Forvaltningsnævnet, hvori de andre breve nævnes og citeres.

[588] Betænkning afgivet af Spareudvalget af 28. april 1950, Kbh. 1952 s. 5. Det afgørende i denne sammenhæng er, at Forvaltningsnævnet nævnes på linie med Hovedrevisoraterne og Finansministeriet, som repræsentanter for sagkundskaben i et vigtigt politisk forlig, jvf. Betænkning over forslag til lov om udskrivning af indkomst- og formueskatten til staten for

Der er flere interessante forhold ved dette udvalg i relation til denne sag. Udvalget bliver 1. bemyndiget til at få "fri adgang til at indhente enhver oplysning og føre enhver forhandling med vedkommende ministerier og styrelser" og til at få den "fornødne tekniske assistance" stillet til rådighed. 2. udstyret med "en repræsentant for hvert af de i Finansudvalget deltagende partier" (hvoraf Bertel Dahlgård var den ene) samt embedsmænd udnævnt af regeringen. 3. bestykket med Dige, Andreas Møller og hovedrevisor Løn fra Forvaltningskommissionen (og Møller fra Nævnet) og Niels Thorsen fra sekretariatet.

Her drejer det sig ikke om den politiske historie bag nedsættelsen eller Spareudvalgets forløb, men blot om at fremdrage en situation, hvor sekretariat og kommission bliver centralt placeret. I Spareudvalgets betænkning hedder det i indledningens gennemgang af foranstaltninger til kontrol med statsudgifterne - herunder en gennemgang af Forvaltningskommissionens arbejde - at der er nedsat et administrativt organ til, at

> "varetage det løbende arbejde med rationalisering og forenkling ... Arbejdet i Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat har desuden bestået i forberedelse af Forvaltningskommissionens undersøgelser, videreførelsen af en række af kommissionens forslag og den praktiske tilrettelæggelse ved gennemførelsen af disse. Der er gennem Forvaltningsnævnets arbejde hidtil opnået årlige besparelser på godt 2 mill. kr.
>
> Medens Forvaltningskommissionens arbejde vil kunne afsluttes, når de i kommissionen nævnte undersøgelser er tilendebragt, viser de hidtil indvundne erfaringer fra Forvaltningsnævnet og sekretariatets virksomhed, at denne organisation også fremover vil kunne udføre et betydningsfuldt arbejde for forenkling og rationalisering indenfor statens administration."[589]

Det er naturligvis problematisk at bruge denne betænkning, som er underskrevet i maj 1952, som argument for en bestemt holdning til Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnets arbejde, fordi dette var afsluttet hhv. afklaret i februar og april samme år. Men som det fremgår af det citerede stykke, er dette tydeligvis skrevet før kommissionen havde afsluttet sit arbejde, dvs. før der i al fald formelt har foreligget en ansøgning om forlængelse af nævnets eksistens. Jeg tager dette som udtryk for, at der er blevet arbejdet for at fremme sekretariatets standpunkter i udvalget dvs. Finansudvalget. At det ser knap så lyserødt ud i virkeligheden vil blive klart nedenfor.

På et møde i Finansudvalget 13. 10. 1950 har kommissionen og nævnets arbejde muligvis været til diskussion. Som det vil fremgå er der mange muligheder for initiativtagere til forespørgslen ud over den mest iøjnefaldende. Det hedder i referatet:

"På foranledning af Bertel Dahlgård afsendes følgende skrivelse til finansministeren:

---

skatteåret 1950-51 m.v. afgivet 27.3.50. Folketingstidende 1950-51 Tillæg A, sp. 1626.

[589] Op.cit. side 10.

"Finansudvalget udbeder sig meddelt oplysning om, hvilke forslag, der er stillet af Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet, som ikke er blevet udført i praksis. Samtidig bedes oplyst, hvilke af disse forslag , der kan forventes gennemført i den nærmeste fremtid, hvilke der foreløbig er stillet i bero, og hvilke det ikke er det pågældende ministeriums hensigt at søge gennemført.
Svar 12.12.50"[590]

Det tager ejendommelig lang tid - 10 dage - at sende brevet videre til Forvaltningsnævnet, hvorimod sekretariatet meget hurtigt udarbejder en redegørelse til nævnet, som sender sin version videre til ministeriet.[591] Her skrives der referat af sagen, og nævnets 13 siders redegørelse bliver til et 6 siders, i øvrigt loyalt, referat, som det tager 1 måned at føre igennem til en svarskrivelse til Finansudvalget. Man kan naturligvis meget let overfortolke et sådant forløb, men det forekommer rimeligt at formode, at dette forløb udelukker ministeriet eller ministeren som initiativtager til forespørgslen. Mere rimeligt forekommer det, at der er tale om Dahlgård selv muligvis med det formål at udstille nævnets uformåen, eller sekretariatet med det formål enten at promovere sig selv eller at få Finansudvalget til at lægge pres på Finansministeriet eller de undersøgte ministerier med det formål at få strammet reglerne for gennemførelse af foreslåede reformer.

Noget kunne tyde på, at overvejelser som de sidstnævnte har været involveret. I referatet gøres opmærksom på, at nævnets redegørelse i 4 tilfælde lader besvarelsen af Finansudvalgets supplerende spørgsmål stå åbent, og det hedder:

"Det er formentlig nødvendigt, at Finansministeriet besvarer disse spørgsmål for så vidt angår ... (oprettelse af et udlånsdirektorat) og ... (ændring af arbejdsforholdene i centraladministrationen, særlig formiddagsbeskæftigelsen), hvilket henstilles ..."[592]

Med hensyn til de to andre sager hedder det mindre forsigtigt først fra 1. referenten, at det i sagen om oprettelsen af hospitalsdirektoratet, hvis manglende gennemførelse han tidligere frimodigt har konstateret, "antagelig i første række skyldes Undervisningsministeriets modstand ...", og i en sag om staldhygiejne,

"indstilles at henvise til, at spg.'et beror på hhv. Indenrigsministeriet og Landbrugsministeriet, idet det fm. vil være formålstjenligt, at Finansudvalget selv

---

590 Forhandlingsprotokol for Folketingets finansudvalg 1950-51 møde 13.10.50.

591 RA, Budgetdepartementet, Finansministeriets sekretariat. Samlede sager. Aflevering 1988. 31/1. Lbnr. 62. Datoerne på skrivelserne er hhv. 13. oktober fra Finansudvalget, 24. oktober fra Finansministeriet og 13. november behandlet af nævnet og 15. sm. afsendt fra nævnet til Finansministeriet. Som det vil fremgå er ministeriet dernæst en måned om at svare Finansudvalget 12. december. Ibid.

592 Næste referent skriver "vedr. besvarelsen af de spørgsmål, som finansministeriet skal besvare, vil det være ønskeligt at få lidt nærmere direktiver." Og det kommer så i form af departementschef Diges og ministerens kommentarer, som er refereret og ikke er interessante i denne sammenhæng, Udlånsdirektoratet er stillet i bero og formiddagsstillingerne er, som Dige kommer til at skrive "til overvejelse" men retter til "optaget til nærmere undersøgelse og overvejelse..."

retter henvendelse til de påg. ministerier, hvis man ønsker yderligere redegørelse fra disse ministerier".

2. referenten, afdelingschef Grünfeld, uddyber denne måde at stille de to ministerier over for pres eller i hvert fald en ny type pres:

"Vi kunne også vælge den form, at Finansministeriet anmoder de to ministerier om at tilstille Finansudvalget de ønskede oplysninger + underrette Finansudvalget herom samtidig med besvarelsen."

Baggrunden for denne ikke hyppigt forekommende opfindsomhed fra embedsmandsside er måske, at stort set alle andre midler har været prøvet. I et ejendommeligt uoplyst tilfælde har både kommission og den politiske top været involveret. Således hedder det i VI. Betænkning fra november 1949, at kommissionen har anmodet nævnet om at undersøge,

"i hvilken udstrækning de af kommissionen stillede forslag er blevet gennemført. Nævnet har efter bemyndigelse af statsministeren og finansministeren rettet henvendelse til de pågældende styrelser...". (s. 8)

Der ses kun eet brev i arkiverne om denne sag. Nævnet skriver d. 9. november 1949 til en række ministerier, at kommisssionen

"efter aftale med statsministeren og finansministeren (har) anmodet Forvaltningsnævnet om at udarbejde en oversigt over de af kommisionen stillede forslag som endnu ikke ...". [593]

Men "fornyelsen" stopper hos Dige, hvilket vel udelukker ham som initiativtager eller sympatisør til forespørgslen fra Finansudvalget. Han skriver vel vidende om slagsmålet med Indenrigsministeriet og sagens principielle ender:

"Under hensyntagen til, at Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet henhører under Finansministeriet, synes jeg, det er rigtigst, at vi sender Finansudvalget den afgivne besvarelse fra Forvaltningsnævnet, idet vi samtidig udbeder os en redegørelse fra de forannævnte ministerier, og i svaret til Finansudvalget meddeler dette og meddeler, at vi skal vende tilbage til disse spørgsmål."[594]

---

[593] RA, Budgetdepartementet, Finansministeriets sekretariat, Samlede sager. Afl. 1988. 37/1, lbnr. 62. Brevet er efterfulgt af en liste over sager, der ikke er gennemført. Den er ikke identisk med den senere liste, fremsendt til Finansudvalget. Der er altså tale om en fuldstændig parallel undersøgelse til den, Finansudvalget sætter i gang et år senere. Og intetsteds nævnes denne tidligere sag, end ikke i sekretariatets første skrivelse til nævnet 13. november 1949 . Enten var den helt mislykket og ønskedes fortiet (men mærkværdigvis af alle parter), eller den var vellykket efter hensigten at markere den politiske opbakning og et led i forsøget på at institutionalisere forvaltningspolitikken.

[594] Som allerede anført endte sagen om hospitalsdirektoratet efter utallige henvendelser og **ingen** svar fra indenrigsministeriet med, at Dige selv i 1954 henlagde sagen.

Næsten samtidig med, at denne sidste sag fra Finansudvalget var besvaret må sekretariatet være gået i gang med at skrive til Forvaltningsnævnet om rationaliseringens videre institutionalisering. I en 17 sider lang skrivelse af 5. december 1950 tages tråden op fra skrivelsen af 13. november året før.[595] Man tager afsæt i nævnets afsluttende meddelelse om, at man ville vende tilbage med en redegørelse og et forslag. En række af argumenterne er udbyggede gentagelser af tidligere argumenter. Tonen er tålmodig og lidt spids

"Sekretariatet ... er af den opfattelse, at de opnåede resultater fuldt ud berettiger til en fortsættelse af arbejdet, hvis almindelige hensigt desuden vil være forfejlet, såfremt det pludselig afbrydes..."

Desuden beder man om, at sagen forelægges. Men nogle af udvidelserne viser, at vægten i argumentationen flytter sig fra forsigtige eller kortfattede konstaterende erklæringer om nødvendigheden af trimning og effektivisering til selvbevidste, næsten offensive formuleringer om nødvendigheden af sekretariatets arbejde for den vellykkede udbygning af den nye type stat.

I det man henviser til forholdene i andre lande, som beskrevet i det tidligere brev,

"finder man derhos anledning til at fremhæve, at de foreliggende arbejdsopgaver ingenlunde er udtømt med en gennemgang af den samlede statsstyrelse. Med statsadministrationens nuværende omfang og mangfoldighed forekommer det ganske nødvendigt, at man på tilsvarende måde, som der er etableret en fortløbende økonomisk kontrol, også søger at tilvejebringe et løbende tilsyn med de meget vigtige organisatoriske forhold og med selve arbejdet, både i henseende til formål og udførelse, det hermed beskæftigede personale og de anvendte hjælpemidler. I betragtning af arbejdskraftens ganske overvejende vægt indenfor de samlede administrationsudgifter synes det hensigtsmæssige i et sådant tilsyn, der må være såvel kritisk som konstruktivt betonet, at være uomtvisteligt."

Sekretariatet tilføjer, at man derudover "formentlig" også vil kunne sikre, at der ved "fastlæggelsen af nye statsopgaver" er taget højde for de dermed forbundne udgifter og ikke skabes "unødvendige udvidelser af det eksisterende statsapparat." Man mærker, at der er kommet en borgerlig regering til magten, og at der er hausse i besparelser.

Af ukendte grunde fremhæves det, at Forvaltningskommissionen snart har afsluttet sit arbejde, hvorfor kommissionen "forinden" opfordres til at udtale sig om, hvorledes arbejdet skal "fastholdes og videreføres". Men der skulle gå 1 år og 3 måneder, inden arbejdet afsluttedes, og det fremgår tydeligt af Nævnets og Kofoeds svar, at man her er en smule irriteret over den påtrængende facon. Dels meddeler man, at kommissionens arbejde "med endnu tilbageståend opgaver vil blive fortsat en tid endnu", og dels skriver man en næsten uforskammet kort ansøgning til

595 RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 2.

Finansministeriet om forlængelse af midlertidigheden med henvisning til nævnets "mundtlige forhandlinger" med finansministeren og departementschefen. I stedet for en "principiel ændring" - herunder det i begge sekretariatets skrivelser fremhævede behov for at oprette faste, normerede stillinger - udvider man personalet under hensyn til det "bl.a. af spareudvalget fremsatte ønske om at fremskynde arbejdet..." igennem et ændringsforslag til finansloven for 1951-52.[596] Også nævnet foreslås udvidet med et 4. medlem. Dvs. at indtil slutningen af januar 1951 har sekretariatet ikke vidst, om der overhovedet var bevilling efter 1. april.

Det er måske på grund af modsætninger mellem nævn, departement og sekretariat, at så store dele af sekretariatets oplæg drejer sig om at overveje nye organisationsformer: Nærmere tilknytning af Hovedrevisoraterne til arbejdet, skarpere arbejdsdeling mellem nævn og sekretariat, direkte ministerreferat og uafhængighed af departementet. Alle argumenterne, der fremføres peger i retning, at "organet i **saglig** henseende søges lagt uden for et bestemt ministeriums eller departements forretningsgang og indflydelse; dets stilling minder her om Hovedrevisoraternes ...", (understregningen er originalens og temmelig usædvanlig NB) men konklusionen bliver en anden ud fra "betragtninger om den overordentlige værdi, der efter de indhøstede erfaringer synes at måtte lægges i samarbejdet navnlig med finansdepartementet." Det antydes, at det har noget at gøre med bevillingskontrollen, som er "henlagt hertil", men det egentlige argument synes at være personalemæssige, dvs. at være en del af finansdepartementets avancements- og personaleområde.

Efter de mange vigtige overvejelser ender man - trods henvisningen til at Norge og Sverige følger de principielle overvejelser op - med at fastholde nævnsstrukturen med finansdepartementets chef som formand og faste stillinger til sekretariatet - og så vil man gerne have et navneskift til "Rationaliseringsdirektoratet", selvom man ikke er et direktorat osv..[597] Karakteristisk nok afsluttes også dette notat med 4 siders stillingsnormeringsargumentation. Som nævnt kom der ikke noget ud af det hele, men det forekommer utænkeligt, at sekretariatschef Thorsen som medlem af Spareudvalget ikke har drøftet eller luftet sådanne gennemarbejdede overvejelser med ledende politikere.

Den 14. maj 1951 døde K. H. Kofoed, og fire dage senere skriver en desværre ukendt forfatter[598], et brev til departementschef Dige, hvori den indtrufne omstændighed

---

[596] Brev til Finansministeriet 27.januar 1951.

[597] Skulle der udpeges eet notat af de mange hundreder, som var karakteristisk for sekretariatets selvopfattelse og - med nutidens øjne - eventyrligt bureaukratiske, frygtsomme og ubeslutsomme skrivemåde, så måtte dette notat fra december 1950 være en kandidat. Så meget desto mere som det samtidig viser kvaliteten af sekretariatets ideer, inspirationen ude fra og nytænkningen, altsammen noget, der hæver tænkningen men ikke politikken og praksisen i sekretariatet langt over andre ministeriers og styrelsers.

[598] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 2. Brev af 18.5.51. Brevet er kun fundet som gennemslag uden underskrift, men altså i sekretariatets arkiv. Thorsen er vel umiddelbart mistænkt, men formuleringerne og tonen peger på en anden: Statsministeriets departementschef Andreas Møller, hvis brevkopi kunne være havnet her, da han jo er nævnsmedlem

Brevet indledes således: "Må jeg - foranlediget af den nu indtrådte ændring af forholdene - til deres overvejelse fremkomme med forslag vedrørende Forvaltningskommissionen og

noteres og følgende spørgsmål rejses: Der foreligger "en del stof til en kommende betænkning"[599], der er indkaldt til et plenarmøde og der er den store sag om Skattedepartementet (som havde kvaliteter til at blive en administrationsskandale NB). Derfor skal der udpeges en ny formand: "Jeg går ud fra, at man ikke agter at opfordre den nuværende næstformand til at overtage hvervet (han (dvs. Villadsen NB) vil vel heller ikke), men at De må overtage formandsposten." Om Forvaltningsnævnet hedder det, at der er 3 muligheder, at forsætte med de nuværende 3 medlemmer, at udpege et nyt 4. medlem, at "foretage en videregående rekonstruktion." Brevskriveren foreslår derefter at udpege et nyt medlem "Så kan man altid tage fat på" rekonstruktionen.

"Forøvrigt ligger der, såvidt jeg husker, et anliggende, der er behandlet af nævnet, men hvorom der ikke er afgivet indstilling til kommissionen, men dette kommer vel automatisk frem f.eks. ved gennemgangen af departementschef Kofoeds papirer."

Det er naturligvis langt fra sikkert, at der er tale om sekretariatets skrivelse fra december, men der ligger som nævnt deri - som i skrivelsen fra året før - en opfordring til at forelægge sagen om videreførelsen af rationaliseringsarbejdet for kommissionen. Om dette sker, før det endelige udkast til kommissionens indstilling foreligger, vides ikke. I arkiverne foreligger kun et omfattende "Udkast" med titlen "Kommissionens indstilling om det fremtidige rationaliseringsarbejde indenfor statsadministrationen". Det er uden dato og signatur, på 18 sider uden større direkte gentagelser fra tidligere referater, det er kun delvist anvendt i den endelige tekst i Betænkning IX, og det indeholder alle de markante standpunkter sekretariatet har fremført og nævnet været imod. På en næsten udefinerlig måde er det trodsigt og ikke-embedsmandsagtigt skrevet, mere som et diskussionsoplæg end som et forlæg til en indstilling fra en kommission, hvor ældre embedsmænd og nævnets medlemmer dominerede. Efter en indledende beskrivelse af den administrative tradition, "særpræget for den tids administrative arbejde" og de voksende og ændrede opgaver, som bevirkede, at "arbejdsmetoderne indenfor administrationen nødvendigvis (måtte) ændres, hvis man skulle ... løse de foreliggende opgaver" slår man fast, at der er sket store forandringer

"navnlig for så vidt angår de **helt nye administrationsorganer**s vedkommende. Men nogen **ensartet udvikling** har der ikke foreligget, og de **foretagne undersøgelser** synes at vise, at der endnu står meget tilbage i så henseende. Grundene hertil kan være forskellige, men en meget væsentlig årsag er formentlig den, at de administrative **ledere** i stort omfang enten ikke har været vant til eller også på grund af overvældende sagligt arbejde ikke har været i stand til at **ofre den fornødne indsats** på administrationsapparatets tilstand og pleje. Efter nedarvet tradition gik den slags af sig selv, og når de vigtige sager skulle passes, blev der dårligt nok tid tilovers til en smule privatliv; man kan derfor ikke undre sig over, at indsatsen overfor **administrationens organisation og**

Forvaltningsnævnet:".

[599] Betænkning VIII blev afgivet d. 17. februar 1951.

> **navnlig metoder** blev noget spredt og tilfældig. Medvirkende har sikkert også været **ukendskabet til de nyere foreteelser** på dette område og usikkerheden ved at betræde nye veje; hertil kommer den meget vigtige omstændighed, at **den gren af de administrative videnskaber, der beskæftiger sig med organisation og metoder**, er af ret ny dato, således at der rent faktisk har været ringe mulighed for at hente råd og vejledning andetsteds."[600]

Hele grundtonen i dette "udkast" bærer præg af den opfattelse, at det gennem de nye indsigter og metoder er muligt at komme på højde med udviklingen. I fremlæggelsen af kommissionens begrundelse for fortsættelsen af arbejdet tales der om denne permanente ajourføring til samfundets krav. Man henviser til de "opnåede resultater", som man plejer, men det sker på en anden måde end tidligere, hvor disse var hoved-argumentet for fortsættelsen - ellers ville den hidtidige indsats være spildt. Dette nævnes blot som et faktum, og derefter kommer de egentlige argumenter.

"At en fortsættelse bør ske, er der indenfor kommissionen fuldstændig enighed om. I
> så henseende henvises i første række til de allerede opnåede resultater og indvundne erfaringer, men i lige så høj grad til det omstændighed, at det statslige administrationsapparat for at kunne løse sine opgaver tilfredsstillende og være på højde med de krav, som fra samfundets side må stilles til det, må være under stadigt tilsyn og overvågen. Forholdet er på dette område ikke forskelligt fra maskinelle anlæg. Og ligesåvel som man fra bevillingsmyndighedernes side til stadighed kontrollerer det finansielle forbrug, og hovedrevisionen og statsrevisionen kritisk gennemgår de trufne dispositioner ... synes et løbende tilsyn med de faktorer, hvormed arbejdsresultatet frembringes, at være en nødvendighed. Dette er da også forlængst erkendt i erhvervslivet, hvor virksomheder af større format har anset særlige organisations- og planlægningskontorer som et uundværligt led i det samlede arbejde. Rationalisering er ikke en engangsopgave, men snarere en fortsat kamp for at holde organismen på toppen af sin ydeevne."[601]

Selvom der sker vigtige omformuleringer og udeladelser af denne centrale argumentation i den udgave, som kommissionen endelig sender afsted, således i vægtningen af argumenterne, så er efterkrigstidens forandrings- eller udviklings-metafor også nået frem til chefniveauet. Men forskellen i formulering er karakteristisk:

"På baggrund af de således opnåede resultater og de indvundne erfaringer er der
> indenfor Forvaltningskommissionen enighed om, at det påbegyndte

---

[600] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 2. Ud over respektløsheden er det terminologien, der er bemærkelsesværdig. Jeg har forsøgt at markere den ved understregningerne: Rationaliseringsfolk taler om ledere, centralforvaltningens folk taler om chefer osv.. Notatet har næsten en duft af Poul Meyer.

[601] Set i forhold til de oprindelige overvejelser fra 1946-47 over anvendeligheden af erfaringerne fra den private sektor, er der sket et skred i sekretariatets tænkning.

> rationaliseringsarbejde indenfor statsadministrationen bør fortsætte. Der må herved også tages hensyn til, at administrationen bestandigt får overdraget nye opgaver, og at der efterhånden som disse opstår, og andre opgaver eventuelt kan afsluttes, skal foregå omlægninger i organisation og arbejdsmetoder, omlægninger som må følges og kontrolleres for at sikre, at administrationen stadig opfylder de krav, udviklingen stiller til den."[602]

Sekretariatet forsøger nu et gammelt trick for at få en ny idé, forvaltningspolitikkens lovfæstelse, igennem: En omhyggelig beskrivelse af forholdene i USA, Finland, Norge og Sverige og især England med indflettede kommentarer, der skal vise paralleliteten til kommissionens argumentation. Meget tydeligt siges det, at det af de udenlandske erfaringer fremgår,

> "at tilvejebringelsen af et rationaliseringsorgan for den statslige forvaltning i almindelighed anses for et så vigtigt anliggende, at lovgivningsmagtens sanktion af de i så henseende stillede forslag har måttet indhentes. ... som helhed må det siges, at reglerne for de pågældende organers etablering, opgaver og virkemåde i de omtalte lande er af lovmæssig karakter."

Det fremgår som nævnt ikke af andre papirer, hvad der er årsagen til, at sekretariatet har ment det vigtigt at præcisere, at det fremtidige arbejde med rationalisering skal ske indenfor rammer der fastlægges ved lov. Det hævdes, som det skete tidligere i forbindelse med forslaget om oprettelse af permanente stillinger, at det vil være af "væsentlig værdi at have støtte i en lovs autoritet", og at "overflødige spekulationer og måske diskussioner"[603] kan undgås, men måske er formålet at få bragt andre deltagere - f.eks. folketingsmedlemmer - ind i fastlæggelsen af rammerne for arbejdet, herunder forholdet mellem nævn og sekretariat. Det er karakteristisk, at dette oplæg som de to tidligere uden overbevisende argumentation lander på den kendte struktur og det kendte ressort, men samtidig i fremlæggelsen af strukturen præciserer, at forholdet mellem sekretariat og nævn må fastlægges detailleret af finansministeren. Lovforslaget er, som det fremgår meget kort og fyldt af bemyndigelser til ministeren. Med sammenkædningen i argumentationen for forslaget til Hovedrevisorater og statsrevision har forslaget så at sige koblet sig på forfatningsdiskussionen. Måske er det i forhold til denne situation udspillet skal ses?[604] Derimod er de tidligere indstillingers fokusering på ansættelsesforholdene for

---

[602] Betænkning IX s. 39 og s. 41, hvor det hedder, at administrationen skal være "tilstrækkelig effektiv til at opfylde de krav, udviklingen vil stille til den". Dette udviklingsmantra gentages i aktstykket til Finansudvalget, jvf. nedenfor.

[603] I forslaget til lov, som er vedhæftet udkastet står der f.,eks. at "En systematisk gennemgang af hele administrationen bør ... tilstræbes" og at finansministeren "forelægger" nævnets beretning for Rigsdagen, hvor det i det endelige cirkulære (og praksis) hedder, at han fremsender den til Rigsdagen. Det er svært at se, at sådanne formuleringer ville kunne bøje nogle af de ubøjelige ministerier eller bringe Rigsdagen ind på arenaen. Lovforslaget er aftrykt som bilag 1 til dette kapitel.

[604] Det forekommer set med bagklogskabens briller mindre velovervejet at forsøge at koble sig på denne diskussion, når man ved, hvilke vanskelige forhandlinger en anden kontrolinstans som ombudsmandsinstitutionen kom ud for.

medarbejderne nu indskrænket til en bemærkning om, at der vil være "behov for et relativt stort antal ligestillede kvalificerede medarbejdere." På dette område virker det, som om man godt ved, at slaget er tabt.

Mens det mere præcise formål med øvelsen med de udenlandske erfaringer og lovforslaget således er uklart, er ideen med et andet forslag klar. Mens man som nævnt overlader finansministeren at fastlægge de nærmere regler om hvad som helst, ønsker kommissionen (eller rettere sekretariatet, som må formodes at have skrevet udkastet) at præcisere dels, at der fra de undersøgte styrelser "kan skaffes klar underretning" om deres stilling til et givet forslag, og dels at der etableres en ordning

> "hvorefter nævnet, når der foreligger officiel tilkendegivelse af en styrelses negative holdning til et forslag, og dette fortsat ønskes fastholdt, afgiver særlig beretning herom til finansministeren til drøftelse med pågældende minister, eventuelt i den samlede regering."

Et afslag skal altså gøres til en politisk sag straks. Dette antisyltningsforslag lider - som lovforslaget - en krank skæbne først i kommissionen og dernæst i Finansministeriets endelige cirkulære om rationaliseringsarbejdet. Om forslaget om at fastlægge arbejdsgrundlaget ved lov hedder det i betænkningen lakonisk:

> "Nævnets og arbejdsorganets opgaver og beføjelser vil naturligt kunne fastlægges ved en regeringsbeslutning og udformes nærmere ved en gennem finansministeriet udfærdiget bekendtgørelse"

Om antisyltningsforslaget hedder det i kommissionens formulering:

> "Fremsættes der forslag til ændringer, som styrelsen ikke mener at kunne gå med til, men som nævnet mener at måtte opretholde, må redegørelsen herfor af nævnet forelægges finansministeren og vedkommende ressortminister."[605]

Og i finalen, dvs. cirkulæreteksten hedder det om dette punkt:

> "Finder nævnet, at et sådant forslag bør fremmes, kan nævnet - eventuelt efter forhandling med styrelsen - afgive indstilling herom til vedkommende fagminister, idet der samtidig gives finansministeren underretning om den afgivne indstilling."[606]

Ingen af sekretariatets forslag - bortset fra, at der skulle oprettes et permanent organ, som i hvert fald Kofoed havde været meget tvivlende overfor - gik således igennem i kommissionen. Skridningen tilbage i syltekrukken er karakteristisk for hele forløbet. Til gengæld har nævnet eller centrale personer i kommissionen afhandlet forslaget

---

[605] I Finansministeriets indstilling til Finansudvalget, aktstykke 497, er netop den citerede sætning udgået, mens den foranstående er citeret fuldt ud.

[606] Cirkulære om rationaliseringsarbejdet indenfor statsadministrationen nr. 155 20. august 1952.

med regeringen, og det aktstykke Thorkil Kristensen sender til Finansudvalget en uge efter, at Betænkning IX er underskrevet, er en direkte - omend forkortet - afskrift af kommissionens indstilling.[607]

Kort tid efter denne skrivelse skrives et kort notat i Finansministeriet "vedrørende Forvaltningskommissionens afslutning." Det nævnes her, at kommissionen mødes til en formel godkendelse af betænkningen d. 12. marts og at betænkningen indeholder en "oversigt over de af kommissionen fremsatte forslag, som må antages at være af mere almen interesse". Også forslaget om det fremtidige arbejde skitseres. Dige som samme dag anbefaler at det forelægges for ministeren henleder specielt dennes opmærksomhed på oversigten over de fremsatte forslag.[608] Når dette fremhæves her, sker det for at understrege, hvad der tilsyneladende ikke var noget problem på dette tidspunkt: Forslaget om det fremtidige arbejde. Men på et eller andet tidspunkt efter denne dato beder Bertel Dahlgård finansministeren til samråd i Finansudvalget om aktstykke 497.[609]

På dette møde tages den sidste holmgang om forvaltningspolitikkens stilling i denne omgang - ikke om hvorvidt det var berettiget, at der oprettedes en statsinstitution til dette arbejde, heller ikke om dets mål eller perspektivet i dets arbejde, men om dets midler. Hvorvidt Bertel Dahlgårds konkrete indvendinger og kritiske attitude fik nogen indflydelse kan ikke afgøres. Det vides ikke, hvordan det nævnte udkast til cirkulære så ud, men det vides som anført, at Finansministeriets endelige cirkulære er mere slapt end kommissionens, og at der gik 4 måneder efter samrådet med Finansudvalget før ministeriet udsendte cirkulæret - uden at tage hensyn til Dahlgårds forslag. Den kritik og den mistro, Dahlgård fremfører, forekommer mig at være symptomatisk for det, som kunne kaldes offentlighedens syn på administrationen, og har givet vis også været delt af mange politikere. Det overraskende er, at det er muligt for embedsmændene at sidde denne kritik og mistro overhørig i en sådan grad, at de er i stand til at overbevise f.eks. Thorkil Kristensen om ikke at rette sig efter Dahlgårds konkrete forslag om at udstyre nævnet med større kompetence.

"**Bertel Dahlgård** kritiserede, at der var folk som kommer og går; og at det administrative personale var lønnede folk fra administrationen, uheldigt at de skulle kritisere sig selv. I instruktionerne burde der fastslås den myndighed, som nævnets formand måtte have i relation til de forskellige ministre. Halvdelen af de forslag, der er stillet, er ikke ført ud i livet.

Ministeren: Det er på eksperiments stadium. Han var enig i, at det var uheldigt at sætte folk til at kritisere de styrelser, hvori de er ansat eller hvorfra de er

---

[607] Aktstykke 497 21. februar 1952.

[608] Oversigten findes dels i Betænkning IX og dels som bilag 1 i Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit., hvor også er optrykt stikordsregistret til samtlige 9 betænkninger. I bilag 2 til dette kapitel er lavet en anden oversigt over de efter min vurdering vigtigste arbejder fra Forvaltningskommissionen - blot som en kontrast og for et overblik.

[609] Inden mødet, som foregik d. 25. april havde Forvaltningsnævnet fremsendt et udkast til cirkulære vedrørende rationaliseringsarbejdet til Finansministeriet. Heller ikke dette udkast findes, kun fremsendelsesskrivelsen.

udgået. Det var muligt, at man kunne give nævnets formand mere myndighed. Han ville overveje, om en sag som ikke kunne gennemføres, skulle forelægges den pågældende minister eller eventuelt regeringen som helhed.[610] Det er ikke givet, at det er rigtigt at gennemføre alle Forvaltningskommissionens forslag. Ved at offentliggøre dem har enhver ret til at rejse spørgsmålene på Rigsdagen.

Bertel Dahlgård mente, at nogle af forslagene, der ikke er gennemført, saboteres af embedsmændene.[611]

Ministeren ville oplyse Finansudvalget om lønningerne indenfor nævnet.

Tiltrådt 25.4 med vedføjede bemærkning:

I overensstemmelse med den med Finansministeriet førte forhandling er udvalget enig i, at der gives nævnet den fornødne bemyndigelse til direkte henvendelse til de respektive ministre angående de indenfor de forskellige styrelsesgrene af nævnet behandlede spørgsmål, og at det endvidere vil være forudsætningen, at de tjenestemænd fra statsadministrationen, der overgår til arbejdet under nævnets ledelse almindeligvis ikke direkte deltager i undersøgelserne vedrørende den forvaltningsgren, hvorfra de er udgået."[612]

---

[610] Det er lidt uklart, hvad Thorkil Kristensen sigter til, da kommissionens forslag som anført er at både fagminister og finansminister skal have sagen forelagt. Men i Finansministeriets skrivelse til Finansudvalget, som er en afskrift af kommissionens forslag, er beskrivelsen af konfliktløsningen i form af henvendelse til fagministeren, udeladt. TK. overvejer altså at vende tilbage til kommissionens forslag, som Finansministeriet(?) som nævnt har barberet. Den efterfølgende sætning antyder, at der har været en henvisning til FVKs forslag i debatten.

[611] Det fremgår her, hvad der nok har været Dahlgårds formål med at rejse spørgsmålet om gennemførelsen i årene før. Men han formår ikke at udnytte dem, og hans tidligere udtalelse om, at halvdelen af forslagene ikke var gennemført, savner helt dokumentation.

[612] Finansudvalgets forhandlingsprotokol 1951-52 møde 25. april.

VI. 3 Bilag til kapitel VI

1. Uddrag af "Udkast" til "Kommissionens indstilling om det fremtidige rationalsieringsarbejde indenfor statsadministrationen", Forslag til lov, s. 17-18.

2. Kronologisk liste over udvalgte større indstilinger, beretninger og betænkninger behandlet af FVK eller offentliggjort i FVKs betænkninger.

Udvalgskriteriet til oversigten er dels omfang i offentliggjort form, dels arkivmængden og dels min vurdering af sagens betydning. Målet er at give en fornemmelse af bredde og omfang ved at lave et fugleperspektiv. I Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer er som bilag aftrykt både komissionens egen oversigt over behandlede sager og dens indeks til alle ni betænkninger. Betænkningsnummer er angivet ved romertal.

1. Amtstuernes forhold, I **(7.10.47)**

2. 1. betænkning fra udvalget vedr. fængselsvæsenets forhold, I

3. Indstilling nr. I fra udvalget vedr. Rigspolitiet, I

4. Skrivelse om oprettelse af Forvaltningsnævnet, I

5. Indstilling nr. II fra udvalget vedr. Rigspolitiet, II **(19.12.47)**

6. Indstilling nr. III fra udvalget vedr. Rigspolitiet, II

7. Betænkning vedr. statens hospitalsvæsen, III **(18.6.48)**

8. Betænkning vedr. privatbanerne, III

9. Betænkning vedr. de købstadskommunale havne og fiskerihavne ne, III

10. Indstilling nr. IV-VI fra udvalget vedr. Rigspolitiet, III

11. Betænkning vedr. politi- og retskontorernes område, III

12. Undersøgelse af direktoratet for statsskovbruget, III

13. Indstilling fra sekretariatet vedr. journaliserings- og registreringsspørgsmål, III

14. Rapport nr. 1 og 2 om Byggenævnet, III

15. Betænkning vedr. vejvæsenets forhold, IV **(29.12.48)**

16. Betænkning vedr. en amtsarkitektordning, IV

17. Betænkning vedr. forhold i Undervisningsministeriets 1. departement, IV

18. Betænkning vedr. forholdet mellem statens revision og administrationen, IV

19. Betænkning vedr. Elektricitetsrådets tilsynsarbejde, (1 side), IV

20. Indstilling nr. VII fra udvalget vedr. Rigspolitiet, IV

21. Indstilling vedr. rapport nr. 3 om Byggenævnet, IV

22. Indstilling vedr. Finanshovedkassen, IV

23. Indstilling vedr. luftfartsvæsenet, IV

24. Meddelelse fra nævnet ang. kontrol med måle- og vejeinstrumenter, IV

25. Indstilling ang. den administrative høringspraksis, IV

26. Betænkning vedr. statens tekniske tilsyn med havne og diger, V **(17.5.49)**

27. Betænkning vedr. matrikelvæsenets forhold, V

28. Betænkning vedr. statens udlånsvæsen, V

29. Betænkning nr. 2 og 3 fra udvalget vedr. fængselsvæsenets forhold, V

30. Indstilling vedr. børneforsorgens pensionskasse, V

31. Indstilling edr. regnskabsafdeling og sikringstjeneste i direktoratet for luftfartsvæsen, V

32. Indstilling vedr. bygningsdirektoratets 2. kontor, V

33. Betænkning vedr. nedlæggelse anlægdirektoratet, VI **(11.11.49)**

34. Indstilling vedr. statens luftfartstilsyn og luftfartsdirektorat, VI

35. Indstilling vedr. mødrehjælpsinstitutionerne, VI

36. Indstilling vedr. Skattedepartementes 1. kontor, VI

37. Indstilling vedr. centraladministrationens betjentforhold, VI

38. Kommissionens udtalelse vedr. forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen, VII **(26.4.50)**

39. Betænkning vedr. forhold i Undervisningsministeriets 2. departement, VII

40. Betænkning ang. kontrollen med de institutioner der oppebærer statstilskud, VII

41. Indstilling vedr. arbejdsordningen i Centraladministrationen, bl.a. formiddagsstillingerne, VII

42. Indstilling vedr. biblioteksforhold i centraladministrationen, VII

43. Indstilling vedr. møblering af statsstyrelsernes kontorforhold, VII

44. Beretning nr. 1 og 2 fra nævnet vedr. undersøgelsen af generaldirektaratet for statsbanerne, VII

45. Betænkning fra udvalg vedr. kommunernes sociale udgifter, VII

46. Betænkning ang. kontrollen med de institutioner, der oppebærer statstilskud, VIII **(17.2.51)**

47. Betænkning vedr. amtskontorernes forretmningsområde, VIII

48. Indstilling vedr. det administrative personales uddannelse, VIII

49. Indstilling vedr. sindsygevæsenets forhold, VIII

50. Indstilling vedr. Statsprøveanstalten, VIII

51. Indstilling nr. 1 fra nævnet vedr. Rigspolitiet, VIII

52. Betænkning vedr. de kommunale kontorers statslige forretningsområder, IX **(15.2..52)**

53. Beretning fra udvalg vedr. afvikling af de midlertidige administrationsorganer, IX

54. Kommissionens indstilling vedr. det fremtidige rationaliseringsarbejde indenfor statsadministrationen, IX

55. Indstilling vedr. Fiskeriministeriet, IX

56. Indstilling vedr. kontormaskiner, IX

57. Indstilling vedr. oprettelse af en hulkortcentral, IX

58. Indstilling vedr. Rigsregistraturen, IX

59. Beretning nr. 3 vedr. undersøgelse afi generaldirektoratet for statsbanerne, IX

60. Indstilling vedr. Den sociale skole, IX

61. Indstilling vedr. Skattedepartementet, IX

62. Indstilling vedr. decentralisation af matrikulsvæsenet, IX

Kapitel VII

Mellemakt

I grunden er det hele overraskende enkelt - set fra efterordskriverens standpunkt. Det startede som en opdagelse af et mønster, som ikke skulle være der. En række forvaltningsforskere reproducerede en vurdering af en historisk begivenhed, som ingen af dem havde undersøgt, og hvis oprindelse tilsyneladende fortabte sig i historiens tåger. Det viste sig, at Poul Meyer var ophavsmand til den, og at artiklen mildest talt var et partsindlæg. Udstyret med irritationen over denne betydningsløse detaille forsøgte jeg en sammenligning mellem Forvaltningskommissionens arbejde i fyrrerne og de skiftende borgerlige regeringers moderniseringsarbejde i firserne.

Herved kunne det så være blevet. Hvis jeg ikke samtidig var løbet ind i en - i mit tilfælde - sprængfarlig blanding af Richard Sennets og Habermas' diskussion af de kvalitative historiske forandringer i offentlighedsforestillinger[613], og Teubners diskussion af Luhmanns og Habermas' retsteorier[614], og Stefan Breuers endevending af Max Webers herredømme- og retsteori[615] og sidst men ikke mindst Ole Sarvigs artikel, Symbol og symptom, om den ny og den gamle verden.[616]

Denne frugtbare cocktail, som udmøntede sig i undervisning og seminaroplæg førte ustandselig til konfrontation med arbejdet inden for forvaltningshistorien: Hvis ikke de nævnte forfattere over en kam skulle afskrives som fantaster, så måtte et begreb om en til en hver tid herskende rets- og samfundsforståelse, en herskende opfattelse af ret og vrang, op og ned, liv og død, om et før og nu, brud og lange linier få virkninger på den første type undersøgelser, den næsten historieløse forvaltningsvidenskab.

Her var der ingen kvalitative kun kvantitative forandringer, her herskede hin evigt unge rationelle eller delvis rationelle enkelte, her foregik den faglige diskussion som om det mest epokegørende inden for de sidste 10 år var March og Olsens genopdagelse af historien. Det forekom mig ikke vanskeligt eller urimeligt at afskrive en betydelig del af forvaltningsforskningen som fantasterier, som hverken indholdsmæssigt ved produktion af ny viden eller metodisk bidrog med ny erkendelse. Men da det var var embedsmandsmagten og retsstaten jeg ville på

---

[613] Sennett, The fall of the public man, New York 1974 og Craig Calhoun (ed.) Habermas and the public sphere op. cit.. Den sidste blev aktuel i forbindelse med genopblussen af diskussion om det civile samfund.

[614] Jvf. her diskussionen i Asmund Born et. al. Refleksiv ret og retsteoretiske problemer op.cit. og i efterordet til 4. udvidede oplag af Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main 1994.

[615] Breuer, Max Webers Herschaftssoziologie op. cit. og hans fremragende diskussion af retsteoriens udvikling in: Politik und Recht im Prozess der Rationaliserung in: Leviathan 1977.

[616] Symbol og symptom - en præsentation af dokumenter in: Vindrosen 7. årg. 1960 s. 271-284.

skudhold af, var det i min sammenhæng trods alt mere produktivt at forsøge at fastholde de mange detaillerede indsigter fra forvaltningsvidenskaben og tænke dem i sammenhæng med de store linier. Kunne man i det mindste lade sig inspirere af disse teorier, som beskæftiger sig med totalsamfundmæssige fænomener og epokale skift og bruge dem til at få styr på efterkrigstidens Danmark? Det kunne man af mange grunde - en af var det diskussionslystne og inspirerende miljø på COS.

Der kom en meget omtalt bog - Halberstams, The Fifties - som argumenterede for, at det var halvtredserne, der var den afgørende skillelinie i dette århundredes samfundsmæssige udvikling. Det stemte godt med min egen opfattelse af den danske kapitalismes sene udvikling - men argumentationen var meget amerikansk. Så faldt jeg over Ole Sarvigs artikel. Jeg er ikke nogen kender af Sarvig, men hans kulturkritiske argumentation for, at halvtredserne er "Endzeit" for den kendte verden, er forrygende. Jeg har siden set andre argumentere for det samme skel mellem den gamle moderne og den nye - moderne - verden, men det var Sarvig som på det afgørende tidspunkt fastholdt mig på ideen om, at efterkrigsårene udgør et vadested i epokal forstand - ikke blot som en overgang fra lidt til lidt mere, men som skillelinie mellem det gamle og det andet, retsstaten og velfærdsstaten, den selvbundne stat og den løsslupne stat.

Sarvig eskalerer de indsigter, andre forsigtigt antyder, med et billede fra science fiction litteraturen, som skal understrege det definitive brud. Kunsten er ikke længere i stand til at indfange og tolke samtiden. Den nye bevidsthed registrerer symptomerne og aner den ny tid. Men den arbejder på andre måder:

> "Fordi vi **er** landet på en fremmed klode, Vi er arveløse. Vi er sået som frø af ukendt art.
> Men hvis jorden er fremmed for os, nu vi er under frøets lov - og det er det alle tidens dokumenter viser - så er vi ikke af jorden med alt vort væsen, og så var vore menneskelige persektiver i den verden, der nu dør omkring os, heller ikke af jorden, men netop gader, pladser og parker af et andet rige ...
> Da er vi netop som væsener i historien begyndt en rejse bort fra dette, fra disse riger, som tidens bakke nu skjuler for os, og som vi ved, vi ikke kan vende tilbage til."[617]

Sarvig - eller for den sags skyld Habermas - er selvfølgelig ikke bevis på, at jeg har ret i, at der er tale om et epokalt skift. Det kan også være, at det er forkert. Men det kan ikke være, at disse folk skal behandles af forvaltningsvidenskaben som døde hunde. Webers analyse af retsudviklingen omkring århundredeskiftet og hans forudsigelse af betydningsfulde og afgørende nye udviklingstræk, eller Habermas' fremstilling af den borgerlige offentligheds retsforestillingers historiske betydning kan man naturligvis ignorere, når man beskæftiger sig med udviklingen i statsforvaltningen i dette århundrede. Det er sket mange gange. Men hvis man vil åbne diskussionen i en anden retning end den, forvaltningsvidenskaben i sin

[617] Op. cit. s. 283 f. Det afgørende her er ikke Sarvigs opfattelse af menneskets forhold til naturen, men hans dramatiske brudforestilling.

forgæves halsen efter de managementteknokrater, der ikke er bundet af krav om vederhæftighed eller kritiske reflektion, men som kun er begrænset af deres fantasi og deres kunders pengepung, så kunne der være grund til ikke at ignorere disse forfattere og især deres temaer. For det er her, det helt afgørende tema om retsstat og bureaukratiets magt sættes i fokus.

Det er her, årsagerne til den borgerlige stats selvbinding, beskyttelsen af borgeren, citoyen, mod systemet sættes til debat. Det er her, forandringen af de juridiske former, der som krykker støttede etablingen af den økonomiske agent, borgeren, bourgois'en, som samfundets centrum undersøges. Man kan ignorere forfatterne og give køb på at lade sig inspirere af netop dem, men man understreger sin åndelige magelighed ved ikke at forholde sig til de grundtemaer, de tager op. Den kritiske reflektion over den retsstat, som forsvandt og over den velfærdsstat, som erstattede den, må være omdrejningspunktet for en forvaltningsvidenskab, som ikke ser sig som ansat af Finansministeriet til at varetage det nu nedlagte Administrationsdepartements opgaver.

I forbindelse med denne opfattelse af halvtredsernes betydning kom så diskussionen om diskursteorierne og argumentationen for, at forvaltningsapparatet er en særlig stivnet institution, hvis forandringspotentialer og -former må studeres med opmærksomheden rettet mod det historisk specifikke og det institutionsmæssigt særlige i forhold til andre stivnede diskurser. Den forandring, som satte sig igennem i Sarvigs hoved - og alle andres, tror jeg - satte sig langsommere og anderledes igennem i rets- og forvaltningsapparaterne og -tænkningen. Jeg hævder ikke, at alting er forskelligt og usammenligneligt. Jeg hævder, at der er rimeligt belæg for, at der andre steder i samfundet i den studerede periode sker så store forandringer, at dette muligvis også sætter sig væsentlige spor i forvaltningsorganisationerne og den forvaltningsmæssige diskurs og dennes bæreres forståelseshorisont og handlingsrammer. Altså at der er grund til at overveje, om dette skal inddrages i undersøgelsen, og hvis ikke, hvorfor. Eller sagt mere direkte: Et forvaltningsorgan eller en forvaltningsakt udtrykker ikke nødvendigvis det samme i 1946 som i 1996, selvom det skulle falde sig således, at de hedder det samme og bogstavkombinationen i dokumenterne er den samme.

Herefter var det kun et spørgsmål om at få tilstrækkelig samlet tid til at lavet arkivarbejde, tænke, læse og skrive.

***

Bogens problemstilling består af to dele, som danner forudsætning for hinanden. Man kunne også hævde, at den falder fra hinanden i to dele, en teorihistorisk og disciplinintern kritik på den ene side og en minutiøs historisk fortælling på den anden.

Når jeg alligevel hævder, at de to dele danner forudsætning for hinanden, skyldes det ikke blot, at metodisk afklaring er forudsætningen for en læsning af kilder, men at der er tale om en metodisk (i begge betydninger af ordet) oprydning. For overhovedet at komme i gang med undersøgelsen måtte en masse af det forhåndenværende bras

kasseres. De mest anvendte løsninger på de metodiske problemer ligefrem skreg på undersøgelse. Vigtige indsigter og problemstillinger, som synes uløselige eller besværlige måtte fremdrages og fastholdes. De lette løsninger var fagligt uinteressante, når de ikke var direkte latterlige. I en undersøgelse af et historisk emne bød den komparative metode sig til som det første og mest oplagte offer.[618] Mange af de største koryfæer i samfundsvidenskaben har ment som Almond, at komparationen er "the very essence of the scientific method"[619]. Hermed mener hverken de eller jeg, at det er essentielt hhv. umuligt at foretage sammenligninger mellem antallet af køleskabe eller McDonnald-restautanter i USA og Danmark.

For at undgå at hævde, at de alle sammen blot - metodisk set - var galt afmarcheret og kassable- måtte standpunktet sættes i sammenhæng med den konkrete undersøgelse af dansk forvaltningspolitiks udvikling. Arkivarbejdet dannede så at sige forudsætning for at komme videre med de indledende overvejelser over forvaltningsvidenskabens metodiske og teoretiske elendighed. Det kan være der findes områder i samfundsvidenskaberne, hvor synkron eller diakron komparation har anden værdi end den heuristiske (som i sig selv er stor nok, forekommer det mig). Jeg er ikke stødt på dem.

Ligesom spørgsmålet, om hvorvidt forskeren læser forståelser ind eller ud af teksten, er vigtigt, er det afgørende om det, der sammenlignes overhovedet kan sammenlignes. Jon Pierre skal her fremdrages som et sidste og klart eksempel på den problemstilling og de typer tilgange, jeg har diskuteret i min pulterkammero-prydning. På den ene side siger han i diskussionen af tværnationale komparationer:

> "What, for instance, are the British, French and German functional equivalents of the Office of Management and Budget (OMB) in the United States, and what are the analytical consequences of conceiving them as such? Or - to put it more bluntly - can you compare public bureaucracies in states with Napoleonic legal systems with, for instance, that of the British common-law system? How important are national and administrative cultures, and how important are contextual and sectorial properties? Clearly, these are very basic questions which must be addressed before we can embark on empirical research."[620]

Som det har været tilfældet med mange andre af forvaltningsforskningens

---

[618] Offer fordi komparationen oftest netop ikke er historisk men tværnational og synkron. Den diakrone og den synkrone komparation rummer dog en lang række af de samme problemer.

[619] Gabriel Almond, Political theory and political science in: American political science review, vol. 60, 1966 s. 878. Jeg har tidligere fremhævet Dahls og andres tilsvarende standpunkt. Almonds tale som foramnd for American political science Association sammenfatter på forbilledlig vis det ovenfor fremførte om både den traditionelle politologis selvopfattelse, den amerikanske udviklings særegenhed og forestillingen om den "videnskabelige" revolution efter 2. verdenskrig. Den historiske analyse, dvs. de historiske sociale forholds indvirken på politikteoretikerne siden Platon, fører frem til be-havioralisterne, hvor historien hører op og den rene videnskab springer ud.

[620] Comparative public administration: The state of the art in: Jon Pierre (ed.) Bureaucracy in the modern state, An introduction to comparative public administration, Aldershot 1995, s. 6 f..

indsigtsfulde forskere, som jeg har fremdraget ovenfor, har også Pierre store problemer med at få sine overvejelser til at passe med forestillingen om komparationen som al videnskabs moder. Trods den klare indsigt i nødvendigheden af afklaring af disse "basic questions"- og Pierre nævner endnu flere - før den empiriske undersøgelse, øger han som så mange andre forvirringen og mængden af tilsyneladende ny viden ved springe anstrengelserne over med følgende besværgelse, som ikke er værre blot klarere end alle de øvrige:

> "This very brief discussion of some of the difficulties associated with comparative public administrations research might suggest that the problems facing us are enormous. Fortunately, however, there are a couple of encouraging circumstances."[621]

For det første er de problemer, som nævnes, ikke kun karakteristiske for public administration, men karakteristiske for al komparativ socialvidenskab. Og hvis vi et øjeblik kaster et blik på den teoretiske udvikling inden for andre områder af socialvidenskaberne, "they certainly appear to have been more successful than have scolars of public bureaucracy in resolving many - although far from all - of these problems." Desværre forsyner Pierre ikke læseren med referencer til disse epokegørende opdagelser. Han går straks videre med at nævne det andet og sidste argument for at se optimistisk på mulighederne for komparativt arbejde. Der findes om ikke mange komparative undersøgelser af bureaukratiske systemer så dog en lang række enkeltundersøgelser, "whose results lend themselves easily to comparative assessments in secondary analyses" samt en række implementeringsundersøgelser, som kan danne "a very useful empirical foundation for comparative theory".[622] Man tror det næppe, før man læser det tredie gang, men måske er det hele et subtilt subversivt angreb på disciplinens komparative karakter. I al fald afsluttes argumentationen for ikke at tage de metodiske indsigter alvorligt med følgende dobbelttydighed, som også kunne være en dom over Pierres et al.'s problematiske, men på andre områder udemærkede bog:

> Mark Twains "comment on Wagner's music - that it is better than it sounds - seems to be a fairly good description of the state of the art of comparative, or at least comparable public administration".[623]

Jeg hævder altså, at min omstændelige måde at tackle indsigterne i komparationens problemer på er mere rimelig end den mest anvendte - springet over det lave gærde. Man kan hævde, at jeg bruger lovlig megen plads på at benævne eller belyse problemet og mindre på at løse det. Jeg har brugt forskellige metaforer for at beskrive min tilgang - sneglefart og spiralbevægelse osv. Denne fremgangsmåde, først at vise problemets eksistens fra utallige synsvinkler, udspringer ikke af min pertentlighed, heller ikke af den type eksplicitte afvisning af problemets relevans, som Pierres argumentation et eksempel på. Men omstændeligheden udspringer snarere af den larmende tavshed, der hersker blandt flertallet af fagets udøvere om disse og andre

---

621 Op.cit. s. 7.
622 Ibid.
623 Op. cit. s. 8.

metodiske problemer.

Man kan altså hævde, at jeg ikke gør noget for at komme videre med løsningen af det nu benævnte problem. Men det er forkert. Jeg hævder, at det ikke er muligt for indeværende - måske slet ikke og i hvert fald ikke for enkeltpersoner - at gøre andet end kaste sig over metodeproblemerne med flagellantisk entusiasme og samtidig gå i gang med konkrete afdækninger af institutioners og diskursers tilblivelses- og virkningshistorier.

Hermed bliver de to sider af undersøgelsen hinandens forudsætning. Den konkrete, mikrologiske, citatbefængte sneglerejse gennem dokumenterne er dels det eneste mulige alternativ til den teoretiske bekvemmelighedsgymnastik, og dels det sted, hvorfra argumenterne mod den herskende fremgangsmåde eller metode henter sin styrke. Den historiske detaille - ubetydelig men uomgængelig - besværliggør ideelt set den etablerede videnskabs limousines ubesværede kørsel. Omvendt er den kritiske og teorihistoriske tilgang til metodeproblemerne og fugleperspektivet på de historiske faser vigtige forudsætninger for at arbejdet med dokumenterne ikke bliver ren arkivregistrering.

***

I Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer fra 1993, som udgjorde et første udkast til undersøgelsen af FVK, forsøgte jeg mig med en række foreløbige konklusioner. Med udgangspunkt i disse, mener jeg nu at kunne hævde følgende til supplement for de delkonklusioner, som er blevet præsenteret i forbindelse med nogle af kapitlerne:

1. Den komparative forvaltningsvidenskab og forvaltningshistorien står over for grundlæggende metodiske problemer. Det grænser til intellektuel magelighed at fremture i de vante skurer, alt imens man tilslutter sig de seneste teoridannelser, som netop pointerer institutionernes omgivelser, historie og kultur. Bevisbyrden må vendes om: Der må kræves en eksplicit metodisk argumentation for at gøre synkron eller diakron komparation videnskabelig interessant.

Kun ved en borttænkning af de historiske kendsgerninger og en grovkornet generalisering af tilfældigt udvalgte og aggregerede data er det muligt at hævde, at den centrale danske forvaltning lige efter krigen og den forvaltningspolitik, som udmønter sig i Forvaltningskommissionen, er en sammenlignelig størrelse med det velfærdsstatsapparat og den velfærdsstatstænkning, som tegner sig fra begyndelsen af tresserne. Komparationen må tage udgangspunkt i muligheden for, at der er tale om væsensforskellige størrelser, f.eks. to forskellige forestillinger om den sociale virkelighed. Udgangspunktet kan ikke være det omvendte, at komplicerede sociale institutioner eller historiske situationer skulle være sammenlignelige - i det konkrete tilfælde befinder de sammenlignede variable sig på hver sin side af verdenshistoriens kraftigste og længste højkonjunktur, osv. osv.. Forudsæt at man kan gå på vandet, og lav derefter en sammenlignende undersøgelse af fodgængeres trafikproblemer i Århus og Venedig.

2. Den offentlige forvaltning, i efterkrigsårene vil det primært sige centraladministrationen, er ikke blot en stor og gammel organisation og derfor vanskelig at ændre.

Den er også bundet op på nogle konstitutionelle regler, som ikke blot også er gamle og omfattende, men som samtidig bevidst er gjort ekstra vanskelige at ændre. Det gør denne institution særegen. Ser man på forvaltningen som institutionaliserede diskurser har også disse en særegen sejhed og bestemte ændringsformer.

Den overordnede rationalitet, som dominerer den forvaltningsmæssige tænkemåde, er modsigelsesfyldt - en modsigelse mellem funktionalitet og bureaukratisk legalitet. Denne modsigelse, som sætter bestemte rammer for reformbestræbelser, sætter sig også igennem som tvetydige krav til bærerne af de forvaltningsmæssige diskurser. Samtidig med at kravene trækker i hver sin retning trækker de sociale forhold også tjenestemanden/embedsmanden ud af det beskyttede værksted, han hidtil har været anbragt i. Hans rolle som neutral vogter af den liberale retsstats frie individers rettigheder skifter langsomt over til lønarbejderens rolle som statsmagtens håndlanger, hvis neutralitet var bestemt af hensynet til hans fortsatte salg af sine ydelser til den næste regering.

De embedsmænd, som afgjorde forvaltningspolitikken i efterkrigsårene, var imidlertid uddannet omkring 1. verdenskrigs afslutning. De opfattede tvetydighederne som anomalier og ønskede tilbagevenden til det beskyttede værksted.

3. Der eksisterede i efterkrigsårene ikke nogen offentlig sektor i moderne forstand, hverken som institution eller politik eller i hovederne på de involverede embedsmænd og politikere. Den del af efterkrigsårenes forvaltning, som har ansatser til en moderne planlæggende og intervenerende forvaltning, er den del, som i løbet af de første efterkrigsår nedlægges.

De embedsmænd, som skulle blive bærere af den nye forvaltning, blev ikke trukket ind, fordi man manglede deres økonomiske kvalifikationer, men fordi man manglede deres praktisk-administrative kvalifikationer. De enkelte, som kom ind i administrationen på grund af deres økonomiske viden, var dels undtagelser og dels uden indflydelse på og interesse i forvaltningspolitikken indtil slutningen af halvtredserne.

Den egentlige økonomisk-politiske statsforvaltning i moderne forstand blev etableret som en parallel-administration med særlige karrieremønstre og en særlig placering i forhold til den politiske magt. Der var tale om en kriseadministration, hvis planlæggende og styrende elementer først slog igennem i slutningen af halvtredserne.

4. Forvaltningskommissionen var i oplægget tænkt som en egentlig reformkommission og således tænkt i sammenhæng med en omfattende forfatnings- og forvaltningsmæssig forandring. Men den politiske opbakning bag begge projekter svandt hurtigt ind. Oplægget var samtidig reaktion på pres udefra mod politikere og embedsmænd i form af den omsiggribende rationaliseringsfascination og kritikken af restriktionsadministrationen. Dette pres kunne forene sig med politikernes momentane efterkrigsreformiver.

Det var ikke embedsmændene, som lagde grunden til kommissionen eller bevidst lagde den hindringer i vejen i starten. Men sammensætningen var som et levn fra traditionen fra begyndelsen i modsætning til oplæggets forsøg på nytænkning. Ikke nødvendigvis fordi embedsmændene, som dominerede kommissionen, var direkte eller bevidst formuleret imod de tanker, som blev lagt frem, endsige havde klart formulerede eller tænkte interesser, hvis varetagelse tilsagde dem det ene eller det andet. Men fordi hele den forvaltningspolitiske diskurs bar præg af magelig, sikker forvisning om egen fortræffelighed, af tilfældighed og manglende kompetence. De to

offentliggjorte embedsmandsnotater til ministeren har det til fælles, at der ikke ligger nogen grundig overvejelse eller nogen intern diskussion bag. Det er strøtanker om den offentlige forvaltning - undskyldeligt for den unge timelønnede, nærmest embedsforsømmelse for departementschefen.

5. De centrale principper for kommissionen, og det vil efterhånden sige embedsmændene, var den klassiske forvaltningstænkning: Ansættelse efter formel uddannelseskvalifikation, avancement efter anciennitet, hierarkisk struktur, regeltolkning og -administration, almene retsregler i konditional form, retsbeskyttelse af individet, legitimitet via legalitet, retsstat kontra forvaltningsstat, livslang ansættelse ofte inden for samme administrationsområde.

Disse principper, som af kritikerne af FVK opfattes som ikke-principper, blev i den grad opfattet som en selvfølge, dvs. som en så integreret del af organisationskulturen, at der ikke var behov for at nævne dem, men blot for at afvise den kritik, som fremkom. Hvert enkelt af principperne var - og er - forbundet med en særlig legal og politisk argumentation centreret om begrebet selvbinding, hvilket gør dem meget vanskeligt tilgængelige for en organisations- og rationalitetstænkning, der stammer fra en blanding af private organisationer og en administrativ-politisk kultur som er kontrær til den parlamentariske eller ministeransvars-prægede.

Kritikerne og de kritiserede havde imidlertid på en række punkter fælles opfattelse af de ledende principper, f.eks. direktorat-departement hhv. sagsbehandlende og ministerbetjenende, retssikkerhed og embedsmandsneutralitet. Forskellen lå dels i begrundelserne (videnskabelig indsigt hhv. tradition) og dels i viljen til at tilpasse principperne til den eksisterende struktur eller troen på, at det kunne lade sig gøre i praksis.

6. Kommissionens centrale arbejdsopgaver blev efterhånden alene forenkling og decentralisering, som i de fleste tilfælde i praksis kan sammenfattes til rationalisering af sagsgange og mekanisering af arbejdsgange. En del af forklaringen på dette er de konkrete undersøgelsesopgaver, kommissionen hurtigt accepterede. En anden delforklaring er, at kommissionens kompetence i forhold til ressortministerierne aldrig blev afklaret, men afhang af den politiske konjunktur. De gange, hvor der måske havde været mulighed for politisk opbakning til forandring af forholdene, f.eks. klarere kompetenceregler, afgjorde uenighed mellem nævn og sekretariat sagen eller andre konkrete historiske tildragelser lagde sig i vejen.

Kommissionens og Forvaltningsnævnets kompetence var uklar og svækkedes af, at kommissionen selv var fortaler for den særlige danske variant af de forvaltningsprincipper, ministerialsystemet. Her er det i praksis - omend ikke i teorien, hvor retten tilfalder statsministeren - den enkelte ministers ret at afvise indblanding i hans embedsområde. Både stats- og finansministeren udtrykker principiel og praktisk støtte til nævn og kommission, men ingen af disse har tilsyneladende i denne periode nogen myndighed på dette område. Det synes snarere at være ressortkampe og uduelighed end "embedsmandstræghed", dvs. bevidst modstand mod forandringer, som har ødelagt kommissionens arbejde i den udstrækning, kommissionen ikke gjorde det selv. Det er usikkert, i hvilken udstrækning ressortstridigheder har direkte og aktiv opbakning eller initiativ fra politikeres, ministres side. Men meget tyder på det, når det betænkes at flere af de nævnte sager når helt til tops til beslutning. I denne forbindelse må også fremhæves muligheden af, at bestemte spørgsmål slet

ikke er blevet rejst af kommission, nævn og sekretariat, alene fordi en forestående kamp om grænserne for ressortministeriets kompetence afholdt parterne fra overhovedet at formulere problemet endsige gøre det til en sag.

7. Den forvaltning og den forvaltningpolitik, som eksisterede i efterkrigsårene, havde eet mål: At føre det danske samfund så hurtigt som muligt tilbage til normale tilstande og undgå så mange af disses (dvs. 20'ernes og 30'ernes) store katastrofer. Hverken kritikere eller magthavere tænkte på en velfærdsstatsadministration eller en keynesiansk intervenerende økonomisk-politisk administration - endsige en planlægningsøkonomisk administration. Også kritikernes væsentligste tilskyndelse til indførelsen af nye administrative principper og strukturer var restriktions- og krisetidsadministrationens opsvulmen og handlingslammelse.

Ingen mennesker kunne i 5-året efter krigen - med dets inden- og udenrigspolitiske omvæltninger og vanskelige økonomiske vilkår - forestille sig andet end tilbagevenden til det normale. Og de gange nogen alligevel vovede at gøre det - som i befrielsessommeren - blev de hver gang gennet tilbage til normalitetstænkningen af økonomiske eller politiske kriser. Først i anden halvdel af halvtredserne ændrede dette sig.

I det lange perspektiv - og i bakspejlet - kan man sige, at FVKs arbejde dels i betænkningerne men måske først og fremmest gennem Forvaltningsnævnets og dets sekretariats undersøgelser og forslag betød en normalisering og effektivisering af administrationen. I en vis udstrækning var der måske tale om decentralisering og forenkling, men der var primært tale om et forsøg på tilpasning til de nye tider, en slags diplomatisk tillempning af de gamle administrative institutioner, tænkemåder, procedurer, konfliktløsningsmodeller og handlingshorisonter.

8. Man kunne få det indtryk, at reformprocessen havde "garbage can" karakter, at forhåndenværende sager og principper blev taget op og blandet rundt med det formål at holde en proces i gang måske endog en reform i gang. Det er korrekt, at sagerne kom op usystematisk, f.eks. ved at kommissionsmedlemmer faldt over noget absurd eller "forbenet" i den offentlige administration, at Finansudvalget udbad sig en reaktion på en sag eller at ministre udbad sig en udtalelse eller en undersøgelse. Men det er ikke et karakteristikon ved den reform, der var lagt op til men derimod en mangel ved processen, i modstrid med reformoplægget. Det forekommer at være historisk-biografiske tilfældigheder snarere end et systematisk element i reformoplægget, der bevirkede det tilfældige præg FVK fik. I argumentationen for den særlige juridiske tænkemådes dominans er det således ikke hævdet, at den særlige efterkrigssituation ikke kunne have resulteret i en anden gennemførelse af reforminstitionerne, jvf. den norske situation.

Desuden skabte den manglende afklaring af nævnets placering - sekretariat for kommissionen eller rationaliseringsorgan for administrationen - en helt særlig situation for reformarbejdet. Ikke blot fordrejede selve arbejdsmængden nævnets og sekretariatets arbejde og vanskeliggjorde "serviceringen" af kommissionen, men det administrative rationaliseringsarbejdes særlige diplomatiske stil og langsigtede strategiske hensyn lagde måske også særlig snævre rammer for reformtænkningen i det organ som skulle have været udfarende.

9. De mikrologiske og ind i mellem måske omstændelige undersøgelser af

udvalgsarbejdet har naturligvis givet et kompliceret og uoverskueligt billede af forholdene. Det afgørende ved den type undersøgelser er dels demonstrationen af, hvordan embedsmandstrægheden sætter sig igennem, dvs. hvilke midler der bruges, og dels påvisningen af, hvorledes magt og interesser blandes rundt og kommer ud i stadig nye nuancer og koalitioner. En ensidig fokusering på f.eks. en svag Kofoed, en viljeløs kommission, eller en styrende modsætning mellem nævn og sekretariat, går glip af det væsentlige, som er processen og positioneringen eller kampen uden ende.

De konkrete sagsgennemgange viser, at også i de tilfælde, hvor nævn og sekretariat står sammen, eller hvor kommission og nævn er enige, kan forslag og reformer bremses på mange måder, ved passivitet eller syltning, ved aktiv administrativ obstruktion osv.. Men hver gang synes det at ske med klar politisk opbakning i ressortministeriet til ikke-handling eller obstruktion. Modtræk fra rådets og nævnets side forekommer umuliggjort af en art forhåndsviden om den politiske støtte til obstruktionen, som i praksis må tænkes at være en generel ministersanktion til at forsvare territoriet.

10. Kampen for at institutionalisere den nye forvaltningspolitiske diskurs, som repræsenteredes af sekretariatet, dvs. permanent organisations-revision parallelt med den økonomiske revision i troen på en videnskabelig optimal forvaltnings-organisation, er langt fra afklaret ved kommissionens afslutning. Det forekommer rimeligt at hævde, at ønsket om at gøre denne revision uafhængig og permanent var båret dels af snævre økonomiske interesser, fast arbejde og bedre arbejdsvilkår og dels af en forestilling om vigtigheden af denne revision for statens velbefindende. Det er derimod vanskeligt at vurdere Nævnets og Kofoeds manglende støtte til dette spørgsmål - var den taktisk bestemt eller udtryk for en modvilje mod et uafhængigt kontrolorgan (som Kofoed jo også havde bekæmpet på den økonomiske revisions område)?

Det er også vanskeligt at vurdere om denne mangel på samlet optræden havde nogen betydning i forhold til Dahlgårds forsøg på at styrke en fremtidig "revisions" magt. Dahlgård har måske blot været ude på politisk snigskytteri eller har måske været en for ustabil (eller uvillig) alliancepartner, jvf. hans standpunkt om vigtigheden af åremålsansættelse og kritik af de ansatte.

Det er interessant, at kommissionen efter Kofoeds død så eentydigt anbefaler at gøre Forvaltningsnævnet permanent og således - formelt set - institutionaliserer den nye forvaltningspolitiske diskurs. Men det står stadig uklart, om den egentlige grund til, at det kunne ske med politiske opbakning var, at alle trods ordene vidste, at intet nyt ville ske med de embedsmænd, som sad i nævnet og de bevillinger og midler, der blev sekretariatet til del.

11. Paradoxalt nok ser det ud til, at de forvaltningspolitiske forandringer, som direkte vedtages og institutionaliseres, ikke umiddelbart bliver betydningsfulde for udviklingen af dansk forvaltningspolitik. Årsagen synes ikke at være, at argumentationen eller forvaltningspolitiktænkningen er ufuldstændigt udformet og "umoderne", men derimod, at den ikke sættes igennem i praksis, dvs. ikke har politisk magt bag sig. Det bliver ikke den konkrete udformning eller det konkrete arbejde, som får betydning,da det så at sige halter bagud for forståelsen af dets nødvendighed. Det bliver selve eksistensen, institutionaliseringen eller anerkendelsen af nødvendigheden af rationalisering og planlægning, som bliver betydningsfuld

omend ikke i første omgang for forvaltningen. Institutionaliseringen af denne forståelse giver rammen eller muligheden for det afgørende fænomen: Det synes ikke muligt at overvurdere betydningen for den forvaltningspolitiske diskurs af udbredelsen af ordet rationalisering med dets blomstrende og skiftende konnotationer. Med udgangspunkt i dette ord, som dufter af effektiv-amerikansk-sejrrig-demokratisk-moderne-renvasket-levestandardsforbedrende-videnskabelig neutralitet og konsensus, skete i halvtredserne den afgørende ændring i den almindelige samfundsforståelse - herunder også i forestillingerne om forvaltningspolitikkens mål og handlingsgrænser. Grundlaget for den samfundsvidenskabelige ingeniørkunst og de statslige styringspotentialer, som velfærdsstaten forudsatte, blev nok så meget lagt gennem dette ord som gennem forvaltningspolitiske institutioner og planlægningsinstrumenter og budget-og regnskabsteknikker. Her og i de erfaringer, som indvindes i de svage administrative organer omkring det økonomiske sekretariat, lægges de spæde kim til den samfundsøkonomiske tænkemåde, som senere afløser den politisk-juridiske tænkemåde, retsstatens og det borgerlige politiske demokratis forståelseshorisont.

Arkivalier

I. Rigsarkivet. Oversigt over sager fundet vedr. Forvaltnings-kommissionen af 1946 og Forvaltningsnævnet.

Ra.hj. betyder Wilhelm von Rosen (red.) Rigsarkivet og hjælpemidlerne til dets benyttelse, Kbh.1991.

Finansministeriets sekretariats almindelige journal. RA hj. s.351. Denne Journal rummer indførsler, som ikke genfindes i sagsmapperne anført nedenfor under Finansministeriets sekretariats alm. Journal S-sager. Sammenlign f.eks. her jrnr.1947/5064 pkt.5b. med S-sager 5064/47.

1945
Jrnr. 5001 (Udenrigsministeriet) pkt. 20, 20.10.45. Rationalisering af arb. i adm. (finsk forslag om at afh. kursus)

Der ses intet på jrnr. 5064 eller 5065, som vedrører sagen. Henvisningen til jrnr. 5001 er fra Niels Thorsens referat fra Finansministeriet,(jvf. nedenfor under Budgetministeriet samlede sager jrnr. 5050-5070 lbnr. 10 pkt 5 n) hvor sagen oprindelig er journaliseret under 5001! Som det fremgår nedenfor er hverken denne sag eller andre, fundet under dette journalnr., anført i journalen.

1946
Jrnr. 5001 pkt.3 Det finske budget m.m. 28.1.46, Bilag om rationalisering af administrationen.

Jrnr. 5064 (Forvaltningskommissionen) Pkt.1 Anmeldelse af
Pkt.2 Henvendelse til kommissionen.

Jrnr. 5065 (Rationalisering)
13.6. Nordisk Rationalisering a/s frs. Rapport om rationalisering af off. adm. (Henvisning til 5001 20/45).

12.7. Udenrigsmin. frs. Indberetning fra gesandtsk. i Oslo.

9.9. Direktør H.Thueslev opt. på kursus.

12.9. Kr. for kursus. (anført... 11.9. Nord. Rat. afs. 400 kr.)

14.10 Dir. Thueslev frs. ref. af det afh. kursus.

10.12 Udenrigsmin Indberetning fra Finland

12.? Arbejdsøkonom. kursus.

1947
Jrnr. 5064 (FVK) jvf. nedenfor under Finansmin. sekret. alm. journal s-sager.
1. Anvisning af checks

2. Anvisning af sekretærhonorarer

3. Udskiftning af kommissions medl.

4. Henvendelser til og fra kommissionen dvs. decentraliseringsskrivelserne og henvendelse fra H.K.

5. Nedsættelse af udvalg.
a. 4.1.47 om Rigspolitiet
b. Udvalg om forholdet mellem lovgivningsmagten og forvaltningen. Buhl, Edv. Sørensen, Ole Bjørn Kraft, Jørgen Jørgensen. (8.10.47) Skrivelser fra andre partier.

Jrnr. 5065 (Forvaltningsnævnet FN)
12.9.47 nedsættelse af Nævnet og beskikkelsesskrivelser (22.9.)

1948
Jrnr. 5064 (FVK)
1. Anvisning af checks
2. 1. betænkning, 5-10 skrivelser til kommissionen
3. Sekretærhonorarer samt skrivelser ang. enkelte udvalg.

Jrnr. 5065 (FN)
1. Anvisning af checks
2. Udvidelse af personale i nævnet
3. henvendelser fra nævnet 2 stk.

Journalerne for 1949-52 indeholder samme type af sager. Fra 1952-53 foretages en ny type journalisering uden indgang på fast journalnummer.

Finansministeriets sekretariats alm. journal, S-sager.
RA hj. s.351 f.

Journalnr. 5001/45(Udenrigsministeriet) Hvert sagsomslag er mærket med et nr. som måske angiver placering ved indskrivning i journalen? Blot er **ingen** af de fundne sager med nummer anført i journalen! Tallene angives her efter skråstreg, mens i de journalen er placeret mere frit. Da ikke alle sager har nr. gives et bogstav efter deres placering i arkivmappen.

a. 5001/45 UM frs. fra gesandtskabet (ambass.) i Stckh. marts 45 Meddelelser fra konjunkturinstitutet om priser og omkostninger under krigen.

b. 5001/45/25 Sag om levnedsmiddelhjælp til Norge jan. 45.

c. /22 Tidsskrift for udenrigspolitik, sag om tilskud til udgivelse

d. /19 UM. frs. fra ambass. i Stckh. sag om afvikling af krigstidstiltag inden for statsforvaltningen, april 45

e. /16 Avisudklip frs. via UM om udskiftning af finsk finansminister

f. /15 UM frs. fra ambass. i Stckh. sag om erstatning til tjenestemænd for krigsskader.

g. /14 Referat af UNRRAs møde i dec. 44 udsendt juli 45

h. /13 UM frs. bekendtgørelse om Grønlands forsvar juni 45

i. /11 UM meddelelse om danske medl. af UNRRAs udvalg maj 45

j. /9 Sag ang. tysk beslaglæggelse af benzindepoter i forb. med arrestation af politiet marts 45

k. /7 Referat af E.S. Conway : Postwar employment, London 1943, udsendt april 45 af ambass. i Stckh. Skrevet i Stckh. af Bent Hansen i marts 45.

l. /6 Referat af Fabian Societys bog: Can planning be democratic? udsendt af ambass. i Stckh. april 45, Skrevet af Fritz Bauer i marts 45.

m. /4 Afskrift af artikel i London and Cambridge economic .... : Bowley, angående priser og lønninger i England. Sendt af ambass. i Stckh.

n. /3 26.marts 45, frs. af UM. Strengt fortroligt. (I modsætning til pkt. k. og l.)
Referat af Beveridge rapporten afsendt af ambass. i Stckh. skrevet af H. Grünbaum i feb.45. Vedhæftet seddel skrevet af Hans Hækkerup 5.4.45: Kampmann har fortalt ham at Generalsekretariatet er i gang med at lave en dansk bearbejdelse af emnet, som ikke kun bygger på Grünbaums referat men på selve rapporten. Hækkerup, som er ekspeditionssekretær i Finansministeriets sekretariat, indstiller, at man senere, når denne udgave er kommet, udarbejder et særligt referat med henblik på de "stats-finansielle aspekter"... "her i kontoret".

o. Feb. 45 Beretning fra udvalget for ekstraordinære industriarbejder m.v. for tysk regning indtil april 1942. Samt statistik for kontorets virksomhed for januar 1945.

p. Feb. 45 Medd. fra UM. til danske statsborgere, der har lidt krigsskade på fast ejendom i Tyskland under krigen.

Journalnr.5064 (1a)/46 : Udbetalingsbilag for honorar til Thorsen samt brev fra Skat Rørdam med accept af plads i FVK.

Ledsageskrivelser til udsendelse af 1923 betænkningen.

5064/47
1. Sag om inddragelse af H.K. i FVK fra nov.47: Brev fra H.K. til H.C.Hansen, fire forskellige svarudkast samt et notat fra H.K.med begrundelser for afslaget - herunder, at Villadsen ikke repræsenterede erhvervslivet men sagkundskaben fra Handelshøjsk.

2. Sagsomsalg 5064(1)/47: Udbetalingsbilag for diæter og honorarer, de fleste bilag nummeret 1a, 1b, 1c, 1d osv., flere bilag med samme sagsindhold har samme bogstavbetegnelse. Der er langt fra bilag på alle kommissionsmedlemmer.

Journalnr. 5065/46
1. Referat af sagen ang. det af Nordisk Rationalisering afholdte kursus for tjenestemænd i adm. Finansministeriets mand på stedet Direktør Thueslev fra Det kgl. Assistenshus har skrevet rapport, som er underskrevet af 14 af 15 deltagere på kurset. Meget kritisk, ringe udbytte, dårligt tilrettelagt, perifere emner, til nød brugbar til embedsmænd med lavere charge, selskabet har ingen kendskab til offentlig adm. Referatet underskrevet af Thorsen 16.10 og Kofoed 19.10.46

2. Rapport fra Thueslev samt brev fra Nord. Rational. af 19.8.46.

De øvrige sager indenfor 5064 og 5065 for årene 1947-51 **meldes ikke tilstede på Rigsarkivet**. (Måske er de overført til Budgetdep. samlede sager afl. 1988. lbnr.10, jvf. nedenfor.

I RA. Hj. s.410 er nævnt FMS. j.nr. 1947/5065 som en henvisning under behandlingen af Forvaltningsnævnet.

Forvaltningskommissionen af 1946: Finansministeriet. Kommissioner ad hoc, Arkivnr. 04/199/160.
Dette arkivnummer er fundet i juni 1993 af arkivar Michael Hertz. Det findes ikke i RA. hj.

Pakke A1
Sagsomslag med Kofoeds håndskrift: Forvaltningskommissionen. Udvalget angående hospitalsforholdene.

a. Hospitalsudvalget, mødereferater. Meget udførlige ref. om sundhedsvæsnets organisation og principperne for centraladministrationens organisation - depart. - dir..

b. Indlæg fra forskellige berørte ministerier og institutioner ang. udvalgets forslag til en samlet ændring af sektoren.

c. Redegørelser og regnskaber fra en række institutioner f.eks. Finsensinstituttet, Sønderborg statshospital m.fl.

Sagsomslag (ikke med Kofoeds håndskrift): Udvalget ang. fængselsvæsenets forhold.

a. Fængselsudvalgets mødereferater. meget omhyggelige ref.

b. Redegørelse med bilag over ansatte og indsatte.

c. Korrespondance juni-juli 1947 med fængselsdirektoratet og FVKs udvalg

d. Oversigt over anstalternes bygningsforhold, jordtilliggender, belægningstal, fængselsbeskæftigelse og personaleforhold.

Pakke A2
Sagsomslag: Ang. Rigspolitiets forhold.

a. Blandede skrivelser i forbindelse med arbejdet herunder en del materiale fra DSB? (måske mhp. genplacering af politifolk), og breve fra COII organisationer inden for politiet ang. repræsentation i FVK.

b. Redegørelse for personaleforhold i politiet 1946 (71 s.)

c. Supplement til redegørelse pkt. b.

d. Beretning vedr. Københavns politi (40 s.) med kommentarer.

e. Beretning vedr. Rigspolitiets centralstyrelse (103 s.)

Pakke A3
Sagsomslag: Tjenestemandsloven af 1946

Materiale i forb. med forslag til tjenestemandslov af maj 1946. En lang række konkrete indstillinger om lønforhold for enkeltpersoner sendt til Folketingets udvalg ang forslag til lov om statstjenestemænd.
Indeholder også nogle papirer fra Lønningskommissionen med Kofoeds påtegninger. Endnu et indicium - sammen med sagsomslaget fra pakke A1 - på, at der er tale om Kofoeds eget arkiv. Desuden har tjenestemandsloven ikke umiddelbart noget at gøre med FVK.

Budgetdepartementet. Finansministeriets sekretariat. Samlede sager. Aflevering 1988. 37/1. Pakke lbnr. 10, journr. 5050-5070, mærket vedr. udvalg og kommissioner, 1948-67.

Samlet omslag for det følgende mærket : FMs sekr. alm. journal nr.S 5064/54.

I. Udvalget vedr. statsskovdistrikternes kasse og regnskabsvæsen 5057/49 + 5057/53
a. sagslæg fra 1944-45, diætudbetalinger
b. betænkning afgivet nov.47, udvalget arbejder videre med hulkortbogholderi og gennemførelse af bet. fra 1947.
c. notat om gennemførelsen af bogføringspraksis og udvalgets endelige indstilling

II. Udvalg ang statsbrandforsikringsfonden 5059/15/1958

III. Sagsomslaget mærket: Lægges i gamle udvalg-kommissioner. Forneden :Forvaltningskommissionen.

a. Sagslæg: Korrespondance. Div.udgifter vedr. Forvaltningskommissionen: Kontorhold, mødediæter, honorarer, bogtryk 1948-49. Desuden samlet en række vederlag for sekretærarbejde i FVK, herunder "vederlag for udførelse af forarbejder til Forvaltningskommissionens udvalg vedr. statens budget mv." 14.6.49 til Gøtrik. Alt 1947-49.

b. sag om Landbrugsministeriets vægren sig ved at acceptere FVKs forslag om decentralisering af matrikelvæsenet. 1951.

c. Diges udnævnelse til formand

d. Næringsbrevssagen, brev fra Jespersen, Handelsministeriet til Kofoed jan. 51, nødtvungen accept af Forvaltningsnævnets opfattelse

e. Brev fra arbejds- og socialmin. 24.8.50 ang vejarbejder jvf. bet. IV (29-32) afvisning af forslaget.

f. Brev fra min. for. off. arbejder ang. anlægsdirektoratssagen.24.3.50

g. Diges beskikkelse til FVK 5.12.49

h. 14.9.49. skrivelse til landbrugsmin. fra Finansministeriet sign Dige med henvisning til bet. 4 og 5 afsnit om landbrugsmin.

i. Oplæg fra FN til FVK om Mødrehjælpen (32 s.) 1949

j. Handelsmin. repræs. Sveinbjørnsson, brev 28.nov.47 til H.C.Hansen om udtræden og ny repræs. for Handelsmin. Svar fra H.C. og brev fra Jespersen til Kofoed 3.12.47 om tlf. samtale og udpegelsen af Villadsen. Desuden brev fra statsmin. Hans Hedtoft til H.C.Hansen med anmodning om at HCH. tiltræder som formand for FVK. jrnr. 595/47 af 19.11.47.

k. Udkast til skrivelse fra Finansministeriet 28.10.46 med Kofoeds rettelser. "Opgaverne for kontrollen med statsforvaltningen " indsat af ham. Brevet er til

komm. medlemmerne.

l. 2.9.47 brev fra Thorkil K./FVK til alle min. om udvalg 7s 5 arbejdsudvalg om decentralisering og ønsker om forslag fra ministerierne.

m. Brev fra Udenrigsmin. Gustav Rasmussen om en "drøftelse på et ministermøde forleden om statssekretærerne" 17.10.46

n. Sagsomslag: Referater

1. Notat vedr. FVKs afslutning 6.3.52. Understregning af "oversigtens" betydning.

2. Referat ang FVKs forslag til decentralisering af matrikeldirektoratet, standpunkttagen til sagen 1951, jvf. ovenfor under pkt.b.

3. Vedr. cirkulære til samtlige politimestre om næringsbrev, standpunkttagen dec. 1951, jvf. ovenfor pkt.d.

4. Ang R-komiteens betænkning 28.10.46, skrevet af Thorsen, Alice Brun skriver nedenfor, at det har interesse for FVK, mærket forelægges.(5064/49)!

Heureka!

5. Referat ang. rationaliseringen af administrationens organisation og arbejds-metoder, 20.12.45 af Thorsen, 8.1.46 notat tilføjet af Alice Brun, 17.1. af kontorchef F. Grünfeld. Tilføjelse 29.1.46 af H.C.Andersen,(?) afdelingschef, og yderligere 5.4.46 af Kofoed.(5001/20/45)

6. Rationaliserings og forenklingsarbejdet indenfor statsadm. i Sverige og Norge samt England. 16.8.47(5064/49)

o. Sagsomslag: Bilag

1. Særtryk af 7. bet. afsnit om formiddagsstillinger.

2. Internt notat fra Kofoed om næringsbrevssagen.12.12.50, jvf. pkt. n 3, ovenfor.

3. Ang. anlægsdirektoratet.

4. statens luftfartsstyrelse, betænkning.

5. Indstillingen fra R-Komiteen oslo 1946.

6. Notat fra ambassaden i Stockholm om statssekretærer, nævnt i brevet fra Gustav Rasmussen pkt. m.

Heureka!

7. Notat til Finansministeren fra Kofoed 11.6.46 om en evt nedsættelse af en forvaltningskommission.

8. Tillægs- og efterbevilgning (nogle retssammenlignede betragtninger - med norsk ret) uden forfatter og år. Notatkarakter. (Måske arbejdspapir til budgetudvalget).

9. Bet. om vejvæsnet hu.7

10. kompendium om "sognekommunernes opgaver indenfor statsadministrationen" 1946 ?

VI. Sagsomslag 5066 Betænkning om erstatning for beslaglæggelse under krigen 1946

V. Sagsomslag:vedr. Lånekassen for Sønderjylland 1957.

Budgetdepartementet.Finansministeriets sekretariat.Samlede sager. Aflevering 1988. 37/1 lbnr.62, Forvaltningskommissionen.
Sagsomslag : Korrespondance forsynet med jrnr. 5065/3b/50

1. Skrivelser fra Finansministeriet til Indenrigsministeriet om svar på FVKs forslag om hospitalsdir. 12.12.50-21.6.52-14.10.52-8.2.54. Desuden skrivelse til Landbrugsmin. om svar på decentraliseringsforslag om staldhygiejne.

2. Sager i forbindelse med brev fra finansudv. af 13.10.50 om hvilke sager der endnu ikke er gennemført.

3. FN redegørelse om sager der ikke er færdige 13.11.50 (12 1/2 tætte sider).

4. Skrivelse til Finansmin. fra udvalg 6 om afvikling 17.1.50. Der refereres til tidligere redegørelse fra 29.10.49. svar fra FM.

5. Skrivelser af 9.11.49 fra FN om sager der ikke er blevet gennemført, udsendt til en række ministerier. Brevet til Finansmin er journaliseret her 5064/2/49 ligesom et andet brev fra FN.

6. Sager omkring opgørelser af udvalg og nævn, som FM deltager i. Skriv. fra FN 18.8.48

7. Skrivelse fra FN af 17.8.48 til FM om oplysninger til brug for undersøgelsen af

formiddagsstill.

Sagsomslag: Referater

1. Opsummering omkring FVKs forslags gennemførelse med påtegning omkring de to ovennævnte sager fra IM og LM. Af interesse p.gr.a. gode referater.

2. (5064/49) om statens udlånsvirksomhed, Jrnr. refererer til statsaktivkontoret(?) der henvises til 5067/ lånekassen for Sønderjylland. Sagen om statens udlån: 3 referater og resumeer om sagen. Dige som var formand for underudv. skriver som dep.chef. kommentar: Han og Kofoed var enige om at direktøren ikke skulle have direkte referat til ministeren. Men Kofoed skiftede stilling i FVK.

Sagsomslag: Bilag

Dels sønderjyske lånekasse: forhandlingsreferater, dels liste over kommissionsforslag til og med 5 betænkning:Finansmin, skattedepart. : 13 forslag. Justitsmin. : 131 forslag. Min for off. arbejder: 33 forslag. Handelsmin. : 5 forslag.

Liste over udvalg og nævn nedsat efter 5.5 1945 med angivelse af jrnr.5065 er Forvaltningsnævnet, 5064 er FVK.

Sagsomslag : Sønderjyske Hypoteklånefond

Omslag korrespondance: Sager fra 1958-61
Omslag referater: Sager fra 1951-
Omslag bilag: Sager vedr. Betænkning 224

Statsministeriets arkiv
I RA Hj. s. 411 er anført statsmin. j.nr. 12-20-03. Det er en fejltagelse. De følgende journalnr. er fundet i samarbejde med RA

Journalnr. 275/48
Dette journalnr. indeholder også (dele af?) **jrnr.306/46**.

1. Brev af 23.9.48 fra FN.sekr. om, at der er fremstillet et kompendium af kanselichef Dahlbergs foredrag på rationaliseringskurserne i jan-feb. 47 og feb-marts 1948. Kompendiet er endnu ikke fundet.

2. Rigsombudsmanden på Færøerne skriver brev om presseforlydender om journal-rationaliseringsforslag fra FN. Udløser referat, udkast og svarskrivelse.

3. Eksp.sekr. Grage foreslås til rationaliseringskursus i feb. 1948. Han fremhæver i sin ansøgning det tidligere "private" kursus, hvor lærerne ikke havde "kendskab til

offentlig administration".

4. Direktør Thueslevs rapport om kurset på Nordisk Rationalisering i sept. 1946.

5. Introduktionskrivelse fra Nordisk Rat. sept.1946 med journr.306/46. Dette gælder de følgende sagslæg.(nr.6-13)

6. Tilmeldingsbrev fra Nord. Rat. sept.46

7. Vittighedstegning af Storm P. med påført jrnr.

8. Brev af 15.6.46 fra Industrirådet til Statsministeriet ang. opfordring til "staten" om at indgå i "Centralkomiteen" for rationalisering og scientific management. Vedhæftet en meddelelse fra Andreas Møller til "ministeren" om at tage sagen op på et kommende ministermøde. Påtegning om, at Handelsministeriet har udpeget Sveinbjörnsson, K.ch. som medlem 26.3.46. Sveinbj. senere medlem af FVK som Handelsministeriets repr.. Spændende dokument i rationaliseringsdiskuss..

9. Udkast til plan for "kursus i kontorrationalisering" for statsembedsmænd på Handelshøjskolen 25.2.-16.3 1948. Statens eget kursus - alle FVK-pinger er indledere.

10. Udkast til brev af 4.2.47 til Dep.ch. Kofoed fra Andr. Møller: "eksp. sekr. Grage har givet mig vedlagte... " dvs. en gennemgang af checkudstedelsesproceduren og dens rationalisering.

11. Nr.1 4.årg. marts 1947 af Arbejdsøkonomi, Tss. for rationalisering, udg. af Nordisk Rationalisering a/s. Artikel med citat fra Vang-Lauridsens artikel i Samtiden om rationalisering af den off. adm.

12. Ledsageskrivelse fra april 47 til fremsendelsen af Kompendium over forelæsninger ved kurset på Nord. Rat. i sept. 1946.

13. Kompendium fra Nord. Rat.: Sällfors, K.O.Christiansen, Poul Bahnsen og mange flere. Bahnsen med gennemgang af sidste nyt: Hawthorne-forsøgene.

Journalnr. 329/49
1. udkast til brev til Rigsombudmanden for Færøerne ang brev fra F.M. af 1.3.49 ang adm. høringspraksis.....

Journalnr. 459/1949
Dette journalnr. indeholder også sager fra **jrnr. 595/47 og 648/48**. Disse numre er udstreget på sagsomsalget og påført ovenstående nr.

1. Udkast og koncept til Statsmin. brev af 14.7.49 om decentralisering.

2. Referat af 15.11 samt udkast til svar på brev af 9.11.49, dateret 22.11.49, fra Forvaltningsnævnet om sagsforløb ang. nedsættelse af taksationskommission og yacht-flag-sagen nævnt i Bet. IV.

3. Brev fra Krigsministeriet til S.M. ang brev af 14.7.49 ang. decentralisering.

4. Brev af 16.5.49 fra FVK ang. decentralisering.

5. Brev fra Kofoed til dep.chef Andreas Møller (17.5.49). Her hedder det bl.a.: "Jeg sender vedlagt skrivelse fra Forvaltningskommissionen til Statsministeriet, overensstemmende med Deres opfattelse...." Måske er A.M. initiativtager til FVKs henvendelser, hvilket kunne forklare den umiddelbart lidt ejendommelige procedure? Kofoed opfordrer til at A.M. venter "et par dage" med at udfærdige skrivelsen jvf. pkt.1.

6. V. Villadsens accept af næstformandsskab 2.10.48.

7. Brev fra Finansministeriet om, at Wechselmann i henhold til finansministerens resolution af 20.9.47 fra 1.10 at regne er sekr. chef.

8. Brev af 2.9.47 fra FVKs udvalg 7 ang. decentralisering.

9. Referat mhp. svar på brev af 2.9. fra udvalg 7 skrevet af Frederik-Vilhelm Grage eksp.sekretær 5.9.47 og yderligere kommenteret af A.M. Interessant som eks. på reaktionen.

10. Brev af 28.8.47 fra FVK ang. decentralisering. Videresendt 4.9.47.

11. Skrivelse i forbindelse med formandsskiftet i november 47 (18.11.47) samt brev fra T.K.(17.11) og P.F. (17.11). Meget korte breve.

12. Notat af 14.11.47. af Andreas Møller ang. FVKs fremtidige tilhørsforhold og formandskab. Ingen adressat. Interessant sammen med pkt. 11.

13. 29.9.48 Udkast til skrivelse ang formandsskiftet H.C.Hansen-K.H.Kofoed.

Jrnr. 1011/57
Brev fra Forvaltningsnævnet 31.1.57 ang.... og S.M.svar.

Jrnr. 1080/57
Forvaltningsnævnets årsberetning 56/57

Jrnr. 1080/59
Forvaltningsnævnets årsberetning 58/59

Jrnr. 16-06/1950-55
1. Forvalt.nævnets årsberetning 1953/54

2. Brev fra Dep.ch. Dige af 12.5.54 : "Kære embedskollega " ang. "Statens rationaliseringsorgan" og opfordring til styrelseschefer om at lade yngre medarbejdere søge midlertidige stillinger i Forvalt.nævnet.

3. Årsberetning 1952/53 med kommentarer af Grage om, at tidligere rationaliseringsforslag fra 1950 ikke er blevet fremmet af dep.chef.

4. Afskedsansøgning fra Andreas Møller marts 1952.

Handelsministeriets arkiv. (ujourn.) nr.294
Pakke mærket Forvaltningskommissionen, men indeholder kun sagen om arbejdsordningen i Centraladm : to referater fra møderne med styrelsescheferne 7. og 9. jan.1950 og notat fra Dep.chef. Jespersen om sagen. Alle papirer findes også i pk.3 i FN. arkiv 2157. Desuden handelmin. svarskrivelse til spareudvalget marts 1952.

Forfatningskommissionens arkiv.
2.pakke indeholdt bl.a. en kommissionshistorie. S. 10 fremgik det at der var nedsat 5 arbejdsudvalg d.16.3.49. Udvalg 3 drejede sig om kontrol med administrationen. Referater af udvalgsmøderne, herunder fra 3. møde 6.10.49 med FVK og 5. møde 6.12.49 med FVK.

Departementschef Erik Ib Schmidts embedspapirer nr.1. 37.
1. Øresundsudvalget 1954-61.
2. - " - - - " - , mødereferater.
3. Sagsomslag med påskrift: Memo vedr. statsbudgetreform

a. Arbejdsudvalg vedr statsbudget og regnskab, papirer dateret 16.3.56. Brev fra Dige til udv.medl. vedr. tillægbevillingsprocedure.

b.Referat fra møde i arb.udv. 7.10.52. Mødet tog udgangspunkt i klage fra Dahlgaard over udv. arbejdstempo. Dige forsvarer sig med at der er en aftale om at spareudvalget skulle være færdigt før arbejdet i det "politiske hovedudvalg" blev sat i gang igen.

c. Notat ang. fonde (finanslovens pgf.26) 2.9.52. (Notat 1)
d. - "- " - - " -
e. - - " " - - (Notat 2)

f. Finansministeriets øk. stat. konsulent: Skitse til ændret opstilling af statens budget 7.1.52.

g. Øk. stat. konsulent: Bemærkninger vedr. en reform af statens budget og regnskabsvæsen. Om at udvikle budget og regnskabsteknikker til et mere effektivt instrument for finanspolitik og finanskontrollen. Med EIS kommentarer.

h. Økonom. stat. Kons. Bemærkninger vedr. og forslag til en modernisering af statsregnskabet aug.1950. Der mangler afsn. III og IV. (konjunkturpolitik) (de indledende alm. bemærkninger ser spændende ud).

i. Gennemgang af de på statsregnskabet opførte fonde, Bredahl 20.9.50

j. Redegørelse vedr. reglerne for afskrivning på statens faste ejendomme og anlæg. 30.6.50. Ingen forfatter.

Forvaltningsnævnets sekretariat. RA.hj. s.407, 2157 lbnr 1-112

Arkivpakkerne har lb.numre fra 1-112 ordnet efter jrnr., som anføres efter pakkenr. Hver pakke indeholde ofte flere sagsomslag. Sagsomslagene bærer betegnelsen FNS samt numre fra FNS'journalsystem. Der er ikke numre på alle sagsomslagene. Akterne i hver sag er helt usystematisk ordnet og strækker sig frem til 1965-68 med hovedvægten på perioden 1954-60. Efter 1965 ordnes sagerne, som da stammer fra Administrationsrådet, alfabetisk i pakkenr. fra 113-169. **Afleveringsfortegnelsen** (2157) viser journalnummerfordelingen i FNS journalsystem. Følgende er således en udbygning og korrektion af denne.

1.pakke meddeles ikke tilstede på Rigsarkivet.

Pakke lbnr.2 6
1. Biblioteksagen, fælles centralbibliotek, primo 49

2. Årsberetningssagen, vurdering af besparelsesmuligheder på opfordring fra Finansudvalget, primo 50

3. Liste over gennemførelse af FVKs forslag 9.11.49

4. Om oprettelse og forsættelse af FN. 1949-50 (interessant papir fra 1947)

5. Måle- og vejeinstrumentsagen primo 1950

6. Om næringsbreve, sag fra Handelsministeriet 1948

7. Yacht-flags-sagen primo 1949

8. Honorarer til landinspektører 1949-50

9. Marshall-hjælps-stipendier 1950

Mangelseddel: Mødereferater fra nævnets møder 1960 overført til Administrationsdepartements journalnr. 80, 1971.

10. årsberetninger fra FN 1963-

11. Nævnets medlemmer, enkelte medlemmers udnævnelse mm.

12. Mødereferater fra 1956-59.

Pakke lbnr.3 6
1. Høringspraksis, møde med styrelseschefer 1948-49

2. Formiddagsstillinger, referater fra flere møder med styrelseschefer, udkast til indstilling, brev fra K.H.Kofoed til H.C.Hansen ang. mindretalsudtalelser 1949-50

3. Det administrative personales uddannelse 1950, mødereferater og indstilling.

4. FNs mødereferater 1961-62.

Forvaltningsnævnets sekretariat. Pakke lbnr.4 8-13
1. Undersøgelse af Kgl. Assistenshus' telefonsystem 1953

2. Dikatafonanskaffelse. Notat 1947

3. Ang. journalsystem i Finansmin. fra FNS 1958

4. Søkortarkivet 1949

5. Journaloprettelsesforespørgsel fra Randers Amt 1948

6. Udkast til FNS og FNs svar til FVK om kronologisk registrering ved journalisering

7. Div. småsager bl.a. sag oversendt fra Min. for særl. anliggender. Følgeskrivelse fra Dir. for vareforsyning, Kaj Lyngbo 4.10.46 til kompendium fra kanselichef Dahlberg om forenkling og kontororganisering afholdt 11-14. sept.1946

8. Sagsomslag u.påskrift.

Sag fra 1959.
Forespørgsel om adressograf fra Østifternes Åndssvageanstalt 1948.

9. Sagsomslag Østifternes Åndssvageforsorg.

Undersøgelsen af anstaltens adm. var en prøvesag før gennemgangen af fængselsvæsnet, besluttet på FNs møde 1.10.47. Udgangspunktet var en " off. inst. der udfører sin sociale funktion efter formålet". Bilag : rapporter, udkast og kommentarer. Kofoed formand for bestyrelsen.

9. Fængselsudvalget 1947-49

10. Samvirkets administration (Fængselsvæsnet) 1949

11. Rationalisering af 2.kontor i fængselsdir. 1955

12. Om personalekontoret i fængselsvæsnet 1954

13. Om regnskabsforhold og forenkling i fængselsvæsnet 1950.

Pakke lbnr.5 13
1. Sagsomslag: Rapport nr.1 om fængselsvæsnet august 48. Her nævnes, at første møde i FN blev afholdt 16.9.47, dvs. inden dets formelle ikrafttræden.

2. Sagsomslag: rapport nr.2 10.12.48

3. Sagsomslag: Rapport nr.3. 11.12.48

Sagsomslag u. påskrift

4. Regnskabsforhold, fængselsvæsnet 1950-53

5. Om arbejdsdriften og produktionen i fængselsvæsnet 1945-50.

6. Fængselsudv. om rationalisering af arbejdsdriften, værkstedsdriften + småsager af blandet indhold 1947-49. Referater af udvalgsmøder, rapport fra konsul Bagge.

Håndskreven seddel: Fra nævnets (Kofoeds) samling.

7. Rapport fra Nordisk Rationalisering a/s om rationaliseringen af fremstilling af legetøj på Vestre Fængsel. 1951-52.

Pakke lbnr.6 13-15
1. Postfrankeringssagen 1947

2. Om ministerialbetjentene 1947

3. Journalsystem til min. u portef. Fanny Hansen 1948

4. Byggenævnet, sag på opfordring af boligmin. 1948 rapp. 2, 3

5. Byggenævnet, bilag "alm. oplysninger".

6. Fængselsdrift, nyt udvalg 1957-58.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr.7 16
1. Rationaliseringsnotater om skrivestuer i matrikelvæsnet, tørvekontoret, arkitektafdelingen i Boligministeriet samt anlægsdirektoratet i almindelighed. 1949.

2. Realkredittens overførsel til Bolig-og byggeministeriet fra Indenrigsministeriet. 2 notater, herunder åbenhjertige overvejelser over biindtægtsmulighedernes bortfald for Indenrigsmin. embedsmænd. Indstilling til nævnet som **afviser** sekr. oplæg. Eksemplarisk sag.

3. "Prøver" på sager fra matrikulsdirektoratet.

4. Bygningsdirektoratet. 1. kontor. rationalisering 1948

5. Bygningsdir. 2. kontor. ration. 1948

6. Boligmin. 6. kontor. 1953

7. Boligministeriet 1958-60 (kun få sager)

Herefter udelukkende yderligere sager om nævnte sagsområder.

Pakke lbnr. 8 17-18
Sager vedr. statsskovvæsenet (jrnr.17) og Kbhs lufthavn og Det danske Luftfartsselskab, Omfattende materiale, stor rationaliseringssag.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 9 18
Udelukkende DDL.

Pakke lbnr. 10 (journr.) 18
Luftfartsdirektorat, luftfartssikkerhed, personale- og lønforhold. 1950-erne - 1965

Pakke lbnr. 11 19
Mødrehjælpsinstitutioner, ny rapport 1958-

Pakke lbnr. 12 19
Blandet mødrehjælpsmateriale, 1948 og 1956. Rapport nr. 1-4 1949.

Pakke lbnr. 13 19
Ny rapport 1958 om Mødrehjælpsinstitutioner. Adoptionsafd. materiale fra 1950erne.

Pakke lbnr. 14 19
Statistik 1956-1958, Mødrehjælpsinst. Andet materiale til 1958-rapport.

Pakke lbnr. 15 19
Mødrehjælpen, lokaleforhold, 1956-58, diverse sager.

Pakke lbnr. 16 20
Vagttjenesten for statsinstitutioner 1948-50, overgang til private vagtselskaber.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 17 22
1. Notat fra FN, som gennemgår alle indstillinger vedr. Rigspolitiet. 12 sider. 18.11.1950. Breve fra justitsmin. ang. sagerne.

2. Sagsomslag: Centralbureauet for identifikation. Eksemplarisk sag om FN.s ret til at intervenere og "bedømme nødvendigheden af styrelsesgrenenes ønsker om bevillinger" (31.1.48) Modparten er Justitsministeriet og sagen er kartoteksskabe. Justitsministeriets breve mangler. 1948-49

3. Politiudvalget 1949. Politietatens økonomiske forvaltning.

4. Københavns politi - forholdet til Rigspolitiet. Udvalg nedsat i 1949 ang. standardisering . Etatsuenighed om rapport nr. 3 fra FNS.

5. Indregistrering af motorkøretøjer.

6. Kbhs.'politis udrykningstjeneste.

7. Rapport nr. 1-4 med nogle bilag. 1949

8. Rigsregistraturen jvf. pkt.2. rapport om centralbureauet for identifikation.Materiale fra både sekr. og nævn, 1949-51.

9. diverse andet materiale om Rigspolitiet.

Pakke lbnr.18 22
Politiudvalget 1949

Pakke lbnr. 19 22
Politiudvalget - supplerende materiale til pakke nr.17

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 20 24-26
1. Den sociale højskole 1949-55 (24)

2. Statens reklame- og annoncekontor. (25)

3. Fiskeriministeriets organisation, fiskerikontrollen, fiskeri- og havundersøgelsen. (26)

Pakke lbnr. 21 27
Centralarbejdsanvisningens arbejde 1949. Udvalget vedrørende rationalisering af de offentlige arbejdsanvisningskontorers virksomhed og organisation 1957-60.

Pakke lbnr. 22 27
Arbejdsdirektoratet 1960-
Arbejdsanvisningernes statistikudarbejdelse 1955- Meget blandet.
Arbejdsdirektoratets 1.kontor.

Pakke lbnr. 23 27
Arbejdsanvisningskontorernes organisation 1955-

Pakke lbnr. 24 27
Arbejdsanvisningen 1955. Udvalgsrapport.

Forvaltningsnævnets Sekretariat Pakke lbnr. 25 27
Håndbog i arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring 1951.

Pakke lbnr. 26 29-32
Sagslæg 29: Finanshovedkassen. Forskellige udgaver af rapporter om Finanshovedk. herunder især indløsning og forvaltning af statsobligationer. 1948. Interessant brev af 11.10.48 uden underskrift men fra sekretariatet til "Broder Gösta" dvs. Gösta Dahlberg om arbejdet i FNS: "Her er alt ved det gamle, og vi har fuldt op at gøre; arbejdet bliver mere og mere interessant, da vi efterhånden beskæftiger os en del med mere principielle spørgsmål, navnlig vedrørende organisation".

Sagslæg 30: Udvalget vedr. indkvateringserstatning 1948-50

Sagslæg 30: Indstillinger vedr. statens jordlovsudvalg administration 1966

Sagslæg 31: Børneforsorgens pensionskasse, undersøgelsesrapport 1949

Sagslæg 32: Det danske luftfartsselskabs økonomi 1949-51. Hele sagsforløbet fra anmodning om uvildig undersøgelse til Hovedberetning. vedlagt en oversat artikel fra Economist 1.1.49 om civil luftfart.

Pakke lbnr. 27 33
Ligningsdirektoratet, rapporter, undersøgelser 1947-53.
Referat af møde i FVKs kommunale udvalg 15.11.50.

Blandede sager ang. skatteforvaltning, amts- og kommunale skatter, Landsskatteretten og ejendomsskatter.

Pakke lbnr. 28 33
Ligningsdirektorat, skattesager.

Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 29 33
Skattedepartementet 1950. Gennemgang af kontorerne. Referat af møde i FVK om stillingtagen til forslagene. Meget og - og blandet - stof om forhandlingerne mellem FVK, FN. og departementet.

Pakke lbnr. 30 33
Instruks, vejledning og formularer for kollektører ved det Kgl. københavnske Klasselotteri

Pakke lbnr. 31 34-35
Finansdepartementets indskrivnings- og noteringskontor, materiale i forb. med undersøgelse. Mærsks rapport. Statsaktivbogholderiet: korrespondance og materiale. Begge steder brev til og fra Dahlberg mhp. svenske erfaringer. 1949. Statsaktivbogholderiets hulkortsforsøg.

Pakke lbnr. 32 36
Generaldirektoratet for DSB, arbejdsplaner og beretning for rationaliseringsarbejdet.
Signaltjenestens organisering 1950-
Hulkortudvalg 1957-

DSBs nedlæggelse af rationaliseringsudvalg fra 1948, hvori FN havde sæde. Illustrativt etatsslagsmål - korrespondance mellem Dige og Skov 1958.

Rationalisering af værkstederne 1955.

Sag rejst af FVK-medlem Johnsen marts og sept. 1948 ang. betaling af meget små toldafgiftsbeløb. Sag om DSBs betaling for "lån" af FNs sekretariatsbistand til rationaliseringsarbejde.

Mekanografiudvalget (hulkortudvalg) 1957.

Pakke lbnr. 33 39-40
Frankeringsmaskiner.

Statsprøveanstalten - undersøgelse i 1949-50 og 1958-61. Interessant mhp. arbejde for private rekvirenter og forslag om centralisering af afprøvningen. Slagsmål mellem grene af forvaltningen, herunder kommentarer fra teknologisk institut. Takstspørgsmålet.

Pakke lbnr. 34 41-44
Vejrtjenesten, rapport fra kommission vedr. vejrtj. 1949. Forsøg på at komme ind i sagen fra FNs side via uformel rapport.

Centralbogholderiet i Finansministeriet.

Civilforsvaret: Journal- og regnskabssystem, økonomisk administration.

Forvaltningsnævnets sekretariat. Pakke lbnr. 35 44-48
Redegørelse vedr. Anskaffelse af apparatur til måling af radioaktivitet, 1951.

Civilforsvarsværkstedet i Glostrup. Statens Serumlaboratoriums bogholderi 1958-63.

Statens Sindsygevæsen, direktoratet for. 1950 Referater fra nævnets møder, nummererede 56-58! Principiel diskussion. Rapport og FNs indstilling til kommissionen.

Tilsynet med privatbanerne. Telefontilsynet.

Pakke lbnr. 36 48
Ministeriet for offentlige arbejder. Rapporter, forhandlingskorrespondance 1950-60. Dir. for vandbygningsvæsen, administrationen af statshavne. Indberetninger fra vandbygn. distrikterne til direktoratet.

Pakke lbnr. 37 48
The B.S.P Pocket Book - teknisk håndbog om "pile driving operations"(pilotering)

Pakke lbnr. 38 48-49
Vandbygningsvæsen, Istjenesten, statshavne, havnekontorer.

Undersøgelse af rationaliserings- og besparelsesmuligheder vedr. rensning og vedligeholdelse af statens kontormaskiner, abonnementsordninger.

Pakke lbnr. 39 50
Københavns Universitets økonomiske forvaltning 1957, Sorø akademi. Spændende korrespondance mellem FVK og Undervisningsministeriet om tilladelse til undersøgelse allerede i 1951-52.

Ungdommens Uddannelsesfond. Retsmedicinsk institut - kun lidt materiale.

Pakke lbnr. 40 50-51
KU's økonomiske forvaltning fortsat.

Overinspektionen for børneforsorgen, Arbejds- og socialministeriet 1955-

Pakke lbnr. 41 51
Børneforsorgens administration 1949-. Overinspektionen for børneforsorgen, Landsnævnet for børneforsorgen, Bidragsfonden.

Pakke lbnr. 42 51-52
Landsnævnet, Børneforsorgens pensionskasse. Udvalget vedr. tilskud til opdragelseshjemmene 1949, nedsat af Arbejs- og socialministeriet. Meget udførlige referater. Jørgen Bredsdorff fra FN. tilforordnet.

Materiale fra Toldvæsenets eget rationaliseringsudvalg nedsat i 1946. Brev fra v. Steemann til Kofoed , eksempel på start af sag.

Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 43 52
Forts. af materiale fra Toldvæsenets eget rationaliseringsudvalg sendt til FN, herunder oversigt over udvalgets arbejde.

Pakke lbnr. 44 54-58
Landbrugsministeriets eksportlicenskontor 1951 og 1960.

Finansministeriets anvisningskontors bogholderi 1959-50. Desuden sag fra 1949 om indførelse af hulkortsystem. Anvisningskontoret insisterer på at gennemføre sin adressografplade-plan.

Handelsministeriets betjentstue og journalafdeling 1951-52, rationaliserings-undersøgelse.

Rationalisering af Statstidende, bogholderi og alm. arbejdsgang. Godt eksempel på modstand mod FVK. initiativer.

Rapport vedr. tilskud til Flensborg Avis og tysk mindretals avis. 1962.

Statens lokaleadministration, lokalefordeling 1963. Christiansborgs slotsforvaltning, rationaliseringsundersøgelse 1964.

Pakke lbnr. 45 59
Betænkning vedr. Kgl. Teaters driftsøkonomi 1965-68. Undersøgelse af Kgl. Teaters administration 1951-52.

Jrnr. 60: se efter jrnr. 236 Pakke lbnr. 108.

Pakke lbnr. 46 61
Rigshospitalet 1952-65. Undersøgelser, korrespondance. Adresseringsanlæg, vaskeri, administration, personaleadministration, patientbespisning m. m. God korrespondance om jurist contra polit./administrator fra Dige, 1953.

Pakke lbnr. 47 64-68
64. Ang. lønningsskemaer i finanslovsforslaget, notat til Udvalget vedr. statens budget og regnskabsvæsen nov. 1951. Henvendelse fra privat regnskabskonsulent.

65. Præmieobligationer, hulkortsystem, rationalisering af udtrækning. 1951.

66. Rapport om overpræsidiet i anledning af evt. flytning, 1952, 1958-. Blanketud-formning til skilsmisssesager.

67. Statsgældskontorernes regnskabsoversigt. 1948. Hulkortsanvendelse ved bunden opsparing, 1952.

68. Vedr. oprettelse af Statens hulkortscentral. FNs sekretariats indstilling, FNs ditto. Indhentning af tilbud fra forskellige firmaer. Indstilling om valg af firma, 1950. Nye hulkortsovervejelser 1957, notater og oplæg.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 48 68-71
68. Tilbudsmateriale til hulkortmaskiner.

69. Tekniske ændringer i udbetaling af ulykkesforsikring, 1950.

70. Finansministeriets betjentstue 1952. Rapport om ministerialbetjente i den Røde

bygning, herunder postforsendelse.

71. Landbrugsministeriets anskaffelse af kølehus til Mund- og klovsygevaccine, undersøgelse og rapport, 1957. Rapport om produktion af M&K vaccine på Lindholm og Statens serumlaboratorium 1952, omfattende materiale om sagen. Brev fra Poul Meyer knt.chef i ministeriet.

Brev af 21.1.52 fra Landbrugsministeriet om, at regeringens økonomiudvalg har vedtaget at det skal overdrages FN at foretage en undersøgelse af vaccineproduktionens praktiske overflytning.

Pakke lbnr. 49 72-73

Undersøgelse af Københavns Byrets stempelmærkeudstedning, 1954-55. Rapport om evt. anvendelse af maskiner, svensk materiale.

Rapport om arbejdet i byrettens afdeling 1-16, skifteretten, tinglysningen.

Rapport om udvalgte dele af Udenrigstjenesten 1960 og 1963. Mangfoldiggørelsesarbejdet 1957 og Piccolotjenesten 1961. Betjentstuerne.

Pakke lbnr.50 73-73

Udenrigstjenesten 1960. EFTA-missionen i Geneve 1965.

Udenrigsministeriets bogholderi og kassererkontor 1952. Betjentstuen 1954.

Rapport vedr. Udenrigstjenesten II 1963. Mrk Fortroligt.

Rapport vedr. administrationen af Tipsselskabet april 1953. Undersøgelsen startet januar 1952: "efter henstilling fra Folketingets finansudvalg har Finansministeriet... anmodet Forvaltningsnævnet om at ville foretage en undersøgelse af Tipsselskabets administration med henblik på om den er økonomisk nok". Svensk materiale.

Pakke lbnr. 51 75

Referater og dagsordener - meget udførlige - fra beskæftigelsesudvalgsmøderne i Arbejds- og Boligministeriet 1950, Arbejds- og socialministeriet 1953, Økonomi- og arbejdsministeriet 1953-.

Pakke lbnr. 52 75

Arbejdsdepartementet forts. Arbejdstekniske ungdomsskoler 1955-, Statens arbejdsmandskursus, materiale fra Ungdomsudvalget 1953, detailleret materiale fra forskellige afd.; rapport fra FNS 1956 vedr. beskæftigelsesforanstaltninger samt referater fra møder i dep. om rapporten.

Rapporter fra Revisions- og forvaltningsinstituttet som efter Arbejdsministeriets anmodning har foretaget en gennemgang af Beskæftigelsescentralens regnskabsafdeling mm. Medio 1945.

Notat (20 s.) fra Arbejdsmin. maj 1952 om spørgsmålet om decentralisering og simplification af Arbejds- og socialministeriets arbejde efter beskæftigelsesloven.

Administration af Arbejdsmarkedets tillægspension 1963-64.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 53 76
OEEC-materiale om mikrofilm, juridisk, teknisk og arkivarisk 1951. Firmafoldere. 1949-51 Korrespondance ang. Handelsministeriets anskaffelse af mikrofotograferingsudstyr i samarbejde med Rigsarkivet.

Pakke lbnr. 54 77
Materiale fra Udenrigsministeriet og selvstændig udenlandsk korrespondance 1948-60, meget spredt og meget detailleret. En del breve fra Wechselmann, brev fra Public Administration med karakteristik af FN. Særskilte læg om Norge og Sverige, som viser tætte personlige kontakter. Tarras Sällfors artikel fra Ingeniøren sept. 1946.

Pakke lbnr. 55 78-82
78. Odense kommune. Notat om FNS stilling ved anmodning fra kommunen om udlån af medarbejder til rationaliseringsarbejde; svaret var: en supervisionsordning. 1951.

79. Statens trykningskontor 1947-62, Standardisering af kgl. bevillinger.

80. Flyvematerielkommandoen 1968.

82. Statens Jordlovsudvalg (SJ), regnskab- og statistik, 1953-54.

Pakke lbnr. 56 82
Beretninger fra SJ 1949-54, div. notater 1953-54, indretning af lokaler 1958.

Pakke lbnr. 57 82
Forts. af SJ 1953-. Journaliseringssystemet, teknisk adm., Vildmosetilsynet. Jordfonden. 200 s. referat fra 1934 i anledning af at SJ er overgået til 3. Hovedrevisorat. SJs. regskabsomlægning 1956.

Pakke lbnr. 58 84-95
84. Formularstandardisering/"gennemskrivningsbogholderi".

86. FID-konference om klassifikationens anvendelse i den offentlige administration. DTB sept.1952.

88. Amternes journalvæsen 1952-56. Korrespondance med og betænkning fra Johan Hvidtfeldt, Landsarkivet om dette.

89. Danmarks Naturfredningsforening 1952-53. Rapport om intern forretningsgang.

90. P&T 1960-, tjenestefrimærkeordning, forsvarets portoforbrug.
Bogholderimaskiner til postgirokontoret, gebyrfastsættelse og besparelsesmuligheder.1950-52.

91. Statens almindelige videnskabsfond, journalisering, arkivering, regnskab. Rapport, 1952.

92. Nummerering af betænkninger.

93. Politivagten på Fr.berg folkeregister 1954.

95. Statens filmvirksomhed, rapport 1952. Statens filmcentral og filmmuseet.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 59 95
Forts. Statens filmvirksomhed rapport 1954. Filmkoordineringsudvalg, referater 1955, St. filmcentral, Filmrådet.

Pakke lbnr. 60 95-102
95. Forts. Filmmuseum, rapport.

96. KVL 1962, Veterinærdirekt. 1960, distribution af M&K-vaccine.

97. Bogholderimask. vedr. Arbejds- og socialministeriet. 1953.

98. Rationaliseringsarbejdet inden for forsvaret 1959. Organisationsplan for sammenlægningen af Marine- og Krigsministeriet til Forsvarsmin. Skarpt brev fra Kofoed 1950 i kompetencestrid.

99. Lokaleanskaffelse, matrikeldir. 1953-54.

101. Hedeselskabet, rapport 1963.

102. Danmarks Statistik, ændring af trykningsfacilliteter, 1964.

Pakke lbnr. 61 103-107
104. Direktoratet for ulykkesforsikring, ulykkesforsikringsrådet 1964, rapport.

103. Dupplikeringsarb. i Arb. - og socialministeriet 1951.

105. Udvalget til undersøgelse af sparemuligheder indenfor Børneforsorgen, udvalgte børnehjem, 1954-55.

106. Sygehusforeningen i Danmark, sagkyndigt rådgivende udvalg for foreningens rationaliseringsarb. 1962-65.

107. Sundhedsstyrelsen, nyt journalsystem i afd. for motorsager, 1953.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 62 108-110
108. IDE, udveksling af videnskabelige publikationer, 1953-

109. Journalkort til Socialministeriets 4.kontor, særforsorg, 1954.

110. Skibsregistreringskontor, skibstilsyn, 1954, referater fra Kommission til revision af skibsregistreringslovgivningen. Rapport vedr. en forundersøgelse af skibsregistreringsarbejdet 1954, norsk og svensk registreringsmateriale og blanketter.

Pakke lbnr. 63 111-114
111. Rationaliseringsarbejdet indenfor forsvaret, nyt forsøg 1959, materiale om flyvematerielkommandoen 1966-

112. Kursus ved Statens organisationsnämnd 1953 og 1957, notat og redegørelse om kontaktmandsordningen i dansk statsadm.. Dokumenter og redegørelser om svensk og norsk ordning, kursusprogrammer. Godt materiale sammen med jrnr. 118.

114. Danmarks Turistforening. Beretning fra Det danske Informationskontor i New York 1955. Hovedsagelig brochurer.

Pakke lbnr. 64 114
Turistforeningen forts. Udlandskontorerne, redegørelser, notater, 1955. Materiale vedr. andre landes turistorg. Sagsakter for anmodningen i febr. 1954, referater fra forretn. udvalg i turistforeningen herunder vurdering af FNS'rapport.

Pakke lbnr. 65 114-117
114. forts. rapport vedr. en forundersøgelse 1954. Indstilling til forretn. udvalg fra udvalg der skulle vurdere FNS. 1956.

115. Dansk sløjdlæreskoles værktøjshandel, rationalisering og regnskab, rapport, 1954-56.

117. Arbejdslejre for civile værnepligtige 1956, rapport, journalsystem og administration, 1955.

Pakke lbnr. 66 118
Omfattende notat fra arbejdsudvalg om uddannelse af tjenestemænd 1957-59. (Bet. nr. 256) Notater om udlandets, virksomheders, etaters og kommuners uddannelse.

Mødereferater fra udvalget febr. 1957, udvalget nedsat af FN.

Foredragsmanuskripter fra E. Albrechtsen, rationaliseringsproblemer og arbejdsledelse 1958-

Korrespondence mhp. at indsamle information om efterudd. af tjenestemænd (bl.a. Bent Chr. og Poul Meyer). Notat om efterudd.

Kursusmateriale vedr. arbejdsledelsesproblemer sept. 1954 bl.a. med indlæg fra Bahnsen og Villadsen 1954-55.
Møde i Nord. ad, Forbund, detailleret korresondance om møderækkens indhold.
Personaleforvaltningen på det administrative plan, udarb. af US. Naval Institution 1948, udg. af FNS. 1954.
Oplæg fra Alice Brun: Nogle hovedlinier i personaleadm.
Materiale fra D.A.s arbejdslederkursus
Diverse udtalelser fra deltager i kurset.
Informations kronik fra 24.5.56 Den offentlige forvaltnings fallit, af Poul Meyer.
Bedømmelser af kurset 13.1 - 6.2 1947 og 25.2 - 16.3 1948, deltagerliste.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 67 118-121
118. Betænkning 256 om efteruddannelse af akademiske tjenestemænd. Notat fra FNS om udd. af tjenestemænd 1956.Materiale om udenlanske forhold.

119. Rapport om centraladm. lokaleforhold 1954.

120. Frilandsmuseets nattevagter,1954.

121. Åndssvageforsorgens vaskeriproblemer 1957. Referater og materiale fra udvalget til behandling af åndssvageforsorgens problemer 1954-. Rapport til FN. om forundersøgelse af Østifternes åndssvageanstalt 3.11.47 jvf. jrnr.4.

Pakke lbnr. 68 122-124
122. "Diverse småsager", altsammen efter 1953 undtagen notat om samtale med dir. Born i Det danske Rengøringsselskab 4.2.52 med Kbhs. kommune ang. kontrakter.

123. Det kgl. Biblioteks bogbinderis rationalisering 1954.

124. Invitation til norske, finske og svenske rationaliseringskontorer til fællesskandinavisk konference (nr. 4) i Kbh. 1958.

Materiale til konferencen, norsk notat om kontorrationalisering, regnskab, indkvartering mm.

Tilsvarende konference i Stckh. 1962 og Oslo 1964.

Div. oplæg fra Kbh.mødet.1958.

Pakke lbnr. 69
Fællesskandinavisk rationaliseringskonference, sagsomslag: Foredrag. Maj 1952 i Stockholm, indlæg fra Finland, Norge, Sverige. Klöckers manus til "Rationaliseringsundersøgelse indenfor Skattedepartementet i Finansministeriet". Beretning om Rasjonaliseringsdir. stilling og arbeid, Oslo juni 1951.

Indberetninger fra ambassaden i Oslo om ændringer i norsk centraladministration, fra adresseændringer til strukturforslag. Ditto fra Stckh. samt særtryk af artikler og korrespondance om tilrettelæggelsen.

Helsingfors 1956: Burchardt om Uddannelsesproblemer indenfor administration og arbejdsledelse. Notat om undersøgelsesmetoder i forbindelse med rationaliseringsundersøgelser (O. Houmann), Retningslinier for centralorganets värksamhet - dansk redegørelse.

Oslo 1954 : Foredrag, herunder Den offentlige filmvirksomhed i Dk 1954 af Burchardt.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 70 125-126
125. Kgl. Akademi for de skønne kunster, bogholderi og journal, arbejdsnotater, 1953-56.

126. Fyr- og vajervæsen, inspektionsskibe 1956-57, rapporter og korrespondance.

Pakke lbnr. 71 126-127
Fyrdirektoratet, 1955-56.

127. Hypotekbankens boligstøttekontor, 1963, Finansmin. statsaktivafdelings journalvæsen, 1963.

Pakke lbnr. 72 127-130
127. Statsaktivafd. fortsat.

128. Rapport vedr. arbejdet i jordfordelingssekretariatet, 1955.

130. Vejdirektoratets organisation 1959, gennemgang af 1.-3. kontor.

Pakke lbnr. 73. 130
Vejdirektoratet forts., 4.kontor, salg af færdselstavler.

Pakke lbnr. 74 130-134

Vejdirektoratet, vejvisningstavler. Sagsomslag: Udvikling vedr. vejmillioner og Nyvigs afgang, presseklip.

131. Kbhs. amts vejinspektorat 1955-56. Sagsomslag: Keld Hansens arbejdsmateriale 1955.

132. Boligministeriets kommitterede i byplansager, journalsystem, 1955.

133. Planlægning af kursus i statens budget og regnskabsvæsen for embedsmænd, 1955.

Pakke lbnr. 75 135-136
135. Kommunernes refusion for huslejetilskud, regnskab og procedure.

136. Telekontoret i Godthåb 1955, GTO 1962-63.

Holsteinsborgs skibsværft 1962, telefonanlæg til GTO, GTOs regnskabsmæssige forhold 1956-57.

Pakke lbnr. 76 136
Grønlandsdepartementets udvalg vedr. tilrettelæggelse af den grønlandske administration 1952-53, nedsættelse af udvalg og FN's repræsentation. Mødereferater 1957.

Grønlandsdepart. normeringsudvalg 1952, Grønlandsdepart. anlægsudvalg, GTOs organisation 1955-56.

Telekontorets regnskabs- og journalsystem 1960, kontorets organisation 1962.

GTOs organisation, undersøgelse 1967.

Betænkning om GTOs regnskabsforhold 1959-62.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 77 136
Ministeriet for Grønland, indretning af kontorer på Kultorvet 1956.

Notat om Grønlands forsyning med olie.

Rapport om undersøgelse i Ministeriets for Grønland, journal- og regnskabssystem 1955-56.

Rapport om kæmnerinstitutionen i Grønland 1960.

Beskrivelse af den budget og regnskabsmæssige situation i min. for Grønland 1960.

Materiale vedr. regnskabsforhold i Grønland 1960.

Pakke lbnr. 78 137-141
137. Journal- og arkivsystem, Statens husholdningsråd, rapport og materiale 1955-57. Brev fra IM. om, at Finansudvalget har ønskets FN's undersøgelse af rådets generelle administration, 1957. Rapporter og rådsmødereferater 1956-57.

138. Vedr. hartkornsangivelser i tingbøgerne 1954.

139. Afskrift fra FN af Economist-artikel 19.11.55: Parkinsons lov, Royal commission on the civil service.

140. Landøkonomisk forsøgslaboratorium, anskaffelse af kalkulationsmaskine og telefonanlæg, 1956 og 1961.

141. Oprettelse af samarbejdsudvalg i FM. efter cirk. af 25.4.49.

Pakke lbnr. 79 142
Geodætisk institut, undersøgelsesrapport 1959-60.

Udflytningudvalg for Geodætisk inst. 1962.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 80 142-147
Geodætisk institut, diverse sager 1951-59

Materiale fra svensk kortarkiv 1956, rapport om teknisk afd. 1957-58, standardisering af kort 1959, topografisk og seismisk afdeling.

143. Lodsvæsenet 1956-57

144. Redningsvæsenet (1 side) 1956

145. Postgirokontoret 1955

146. Udvalget til afskaffelse af kvitteringer på checks 1960

147. udførligt svar på spørgeskema fra Internat. Institute of adm. Sciences vedr. Administrative management of public enterprises, 1964. I forbindelse med 13. int. kongres for forvaltningsvidenskaber 1965.

Notat om afgrænsning af "public enterprises".

Skrivelse ang. IIAS' kongres i Liège 1958 om automation, intet sagsmateriale.

Rapport fra 10. kongres i IIAS i Madrid i 1956. Oplæg, emne: uddannelse af højere

tjenestemænd.

Pakke lbnr. 81 148
Søkortarkivet, rapporter 1959, 1956-60. Søværnets tekniske tjeneste 1966.

Pakke lbnr. 82 149-159
149. Musikkonservatoriets journal (1 side) 1956.

150. Kirkeministeriets telefonanlæg, FNS forespurgt som betingelse for bevilling, 1956.

151. Det nordiske uddannelsesudvalg, notat til fællesnordisk udd. komite vedr. udd. af tjenestemænd indenfor den danske central adm. febr. 1957.

Korrespondance vedr. møde i 1958.

Notat om FNS'personale og organisation, januar. 1957.

Notat om Forvaltningsnævnets kursusvirksomhed 1956-58.

Notat om uddannelse af tjenestemænd okt. 1956.

152. Atomenergikommissionen, bogholderi og kontormaskiner, 1956-57.

154. Notat vedr. betjentordning i statens nybygninger på slotsholmen. 1960. Notat om statens byggeri på "Slotsholmsgrunden", materiale til indretning af "x-departement" i det fremtidige byggeri.

155. Direktoratet for arbejdstilsynet, hulkortmaskine 1960, telefonsag 1958.

157. Invalideforsikringsrettens journal 1958.

158. Ny kontrakt for Lov- og Ministerialtidende 1957-58, materiale om revision af lovsamlingerne 1951-

159. Matrikulstovan, Thorshavn, journalsystem 1956.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr. 83 160-160a
Detailleret forslag om oprettelse af et centralt organ, som skal beskæftige sig med statens hulkortvirksomhed, 1956. Udarb. af Willy Olsen, Vanløse (som senere viser sig at repræsentere IBM).

Rapport vedr. gennemgang hulkortvirksomheden indenfor statsadm. FNS 1957. Bilag hertil samt resume og notat vedr. mekaniseringen af ejendomsbeskatningen.

Besvarelser på hulkortsagen fra departementer og dir., der ikke har noget anlæg samt en del undersøgelsesmateriale og bilag.

160a. Tilsynsrådet for statens hulkort- og automationsvæsen, arbejdsudvalget. Rapport over undersøgelse af eventuel elektronbehandling af arbejdsområder inden den off. administration, sept. 1958. FNS.

Pakke lbnr. 84 160a
Tilsynsrådets arbejdsudvalg "elektronmaskinudvalget", materiale til undersøgelse af edbcentral og datacentral 1959.

160b. Referater af møder i elektronmaskinudv. under I/S Datacentralen.

Notater og materiale vedr. forskellige tekniske løsninger og enkelte statsinstitutioners forhold 1959-60.

Pakke lbnr. 85 161-167
161. Centralregister for motorkøretøjer, FN bedt om udtalelse vedr. betænkning om etablering af centralregister, nævnet afviser at vurdere sagen, da man ikke har lavet undersøgelse, 1956-57.

162. Færgefarten Bogø-Stubbekøbing, Præstø amtskommunes drift af færgefart, driftsøk. analyse, rationalisering 1957.(Wechselmann var amtmand og deltog i forhandl.)

164. Statshospitalet i Sønderborg, rationaliseringsundersøgelse 1957.

165. Kartoteksskuffer til Statens Museum for Kunst 1957.

166. Skibstilsynet, rapport 1961. Omfattende undersøgelsesmateriale, meget detaillerede referater af samtaler med skibsinspektører om arbejdsforhold og institutionshierarkier, 1961.

167. Handelsministeriets tilsyn med dem tekniske undervisning 1958.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr.86 167-168
167. forts. Vedr. journal- og arkivarbejdet i Handelsmin. tilsyn med tekn. undervisning, 1960.

Rapport om arbejdet i "tilsynet" 1958.

Rapport om gennemgang af arbejdet i H.M.s tilsyn med maskinmesterudd. 1958. Ditto vedr. handelsskoleundervisningen.

Notat om koordineringsmuligheder indenfor de under H.M. sorterende undervisningstilsyn.

168. Byggesag vedr. Blindeinstitutet 1962.

Pakke lbnr. 87
Sømandskattetabel for skibe i nærfart, 1958.

Pakke lbnr. 88
Sømandsskattetabel for skibe i udenrigsfart, 1958.

Pakke lbnr. 89 170-172
170. Sømandskatteregistret 1959.

171. Overformynderiet, rationaliseringsrapport, 1959-63.

172. Supplerende notat vedr. undervisningstilsynene under H.M. okt. 1960 jvf. pkt. 167 ovenfor. Handelsministeriets detaillerede svar på udkast hertil sept. 1960.

Adskillige notater fra 167 samt fortroligt notat fra Arbejdsmarkedskommissionen 9.10.57 om erhvervsuddannelsernes administrative splittelse. Fortrolige notater fra arb.markedskomm. sekretariat om "yderligere foranstaltninger", som kunne sikre de store årgange uddannelsesmuligheder, 1958.

Pakke lbnr. 90 172-175
172. forts. H.M.s tilsyn, tidligere nævnte rapporter samt forsendelsesskrivelser. Bilagsmateriale til maskinistudd. rapporten.

175. Søværnets bygningsdistrikts værksted, Holmen. Rapport 1958.

176. Tilsynet med maskinistudd. 1958 rapport.

177. Aktieselskabsregistret, journal og telefon 1958-60.

178. Undervisningsministeriet, brev om rationaliseringsarb. igangsat af A60, 1964.

Notat om UM. generelt og 2. departement fra Adm.Rådets Sekretariat.

FNS, redegørelse vedr. UM, januar 1961.

FNS Beskrivelse vedr. administrationen af gymnasierne, 1962.

Sagsomslag: Undervisningsmin. SBA.
Byggeadministrationen for de højere læreanstalter.

Kollegiebyggeri, Byggeadministrationen 2.departement.

Erhvervsuddannelsesdirektoratet 2.kontor.

Forvaltningsnævnets sekretariat Pakke lbnr.91 178-180
178. Undervisningsministeriet, bogholderi og kasse, 1960.

Kortfattet redegørelse vedr. rationaliseringe af UM, 1964.
Rapport vedr. adm. af folkeskole og seminarier, 1962.
Rapport om resultaterne af de nedsatte arbejdsgruppers virksomhed i UM, 1963.

Sagslæg: Udvalget vedr. byggevirksomhed.
Udvalget vdr. tilskudsforvaltning, 1964-65.

2. departement 1 & 2. kontor, forhandlingsudkast dec. 1960.

Sagslæg: Materiale om UM, som specielt vedr. Adm. udvalgets arbejde, 20.2.62.
Materiale om fortsatte rationaliseringsundersøgelser i UM 1964.

179. Statens veterinære serumlaboratorium, bogholderimaskine, 1956.

180. Rapport vedr. gennemgang af arbejdet i tilsynet med navigationsundervisningen og sømandsudd. 1959.

Pakke lbnr. 92 181-188
181. Lønnings- og pensionsdepart. journal og arkiv, 1963.

182. 2. Revisionsdepart. journalisering, 1959.

183. Matrikeldirektoratet, arkivering og kopiering, 1959-60.

184. Standardisering af kontormøbler, Slotsholmens møbeludvalg. 1959.

185. Administrationsudgifter, byggeregnskab, socialt boligbyggeri, 1959.

186. Egmont H. Petersens kollegiums indkøbsforening mm. 1959.

187. Sag vedr. lægeerklæringer ved ansættelse, 1959.

188. Danmarks Radio, omfattende beskrivelser af alle afdelinger, 1961.
Sagsomslag: Arbejdsnotater.

Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 93 188
Forts. Omfattende materiale bl.a. fra udvalg vedr. adskillelse af Radio og fjernsyn.

Regnskab og rationalisering, automation og kontorteknik, 1962-64.

Pakke lbnr. 94 188
Forts. Beskrivelser af alle afdelinger, supplement til pakke 92. 1961.

Pakke lbnr. 95 188
Forts. Rapport vedr. forundersøgelse af DR, 1961, inkl. bilag. supplement til pake 92 og 93.

Pakke lbnr. 96 189-195
Uden jrnr.: Rapport og bilag vedr. sagsbehandlingen i Hypotekbankens boligstøtte-kontorer, 1963. Rapport om forsvarets lægekorps, 1963. Redegørelse vedr. Undervisningsministeriet, jan. 1961.

189.Diverse sager ang. indkøb af automatiske telefonanlæg, 1956-

190. Forsvarministeriet, udflytning af hærens ammunitionsproduktion, AMA, 1965.

191. Omstilling af våbenarsenalets virksomhed, 1964.

192. Transportomkostninger ved fællesvaskeri for åndsvageforsorgen, 1961.

193. Statshospital for sindslidende i Ålborg, 1959.

194. FNS, medlemskab af Dansk rationaliseringsforening, 1959.

195. FNS, repræsentant i Rigsarkivets udvalg vedr. reform af centraladm. journalsystemer, 1960.

Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 97 196-199
196. Rapport vedr. gennemgang af Vestre fængsels inspektionskontor mm., omfattende materiale. Telefonsag samme sted.

197. Kartotekssystem, journal, kasse, bogholderi i Varemærkeafdelingen i Patent- og varemærkedirektoratet. 1960.

198. Vejdirektoratets organisationsforhold, udvalgsmateriale, 1960.

199. Den danske repræsentation ved SHAPE (NATO), 1959 (7 sider).

Pakke lbnr. 98 200-205
200. Anskaffelse af personsøgeranlæg til DTH og HCØ, 1963-64.

201. Kursusrække om lovteknik, Topsøe-Jensen, Tilmeldinger og materiale, 1961.

202.Rapport og materiale om Nautisk prøvekammer, 1960.

204. Meteorologisk institut, årsberetning og enkelte mødepapirer, 1960.

205. Nedsættelsesskrivelse vedr. A60, 24.5.60.

Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 99 206
Afvikling af hærens krudtværk, materiale, rapport og redegørelse, 1961.

Pakke lbnr. 100 206-210
206. forts.

207. Kopieringsformer, rapport vedr. statens kopieringsarbejde, 1960.

208. Postgirokontorert 1960. Ældre rationalseringssag, 1956.

209. Vejdataudvalget, 1960-

210. Sagsomslag: Referater vedr. sygekasserne, 1960-61 (298 sider).

Pakke lbnr. 101 210-216
210. Udvalg om sygekassernes administration, 1960. Udkast til betænkning, omfattende materiale, 1961.

211. Regeringsudvalg for civilt beredskab, journalsystem, 1960.

213. Ang. indførelse af databehandlingsystem til lagerføring i hæren. 1960.

214. Diverse spredte papirer om oprettelse af Forvaltningshøjskolen, 1960-62.

215. Forespørgsel om kontororganisation før oprettelse af Sekretariat for Danmarks erhvervsfond, 1960.

216. Det tekniske selskabs skoler, 1961 (1 side).

Pakke lbnr. 102 218-225
218. Rationaliseringsundersøgelser inden for forsvaret 1960-62

221. Udstationering af personale fra forsvaret ved FNS 1960-61

222. Folkeregisterudvalg 1961. Brug af folkeregisterdata.

223. "Det videnskabelige computerudvalg", forskningens brug af computere, 1961.

224. Brev om oberstløjtnant Florian 1964, (1 side)

225. Hærens tekniske tjenester, rationaliseringsrapporter, 1965.

Pakke lbnr. 103 225
forts. HTT. 1964-65, undersøgelsesmateriale.

Pakke lbnr. 104 225
forts. HTT. 1964-65.

Materiale vedr. forsvarets prøve- og forsøgslaboratorier 1952.

Pakke lbnr. 105 225-226
forts. HTT. 1965 Intendanturtjenesten.

226. Jyske tøjhus, ammunitionstjenesten; sjællandske tøjhus, krigsmateriel, 1964-65. Rapport om intendanturtjenesten 1962.

Forvaltningsnævnets sekretariat. Pakke lbnr. 106 226
Intendanturkorpset, 1961-63. Ledelsesstrutkrurapport.

Arbejdsgrupper A-I-(1-5)

Pakke lbnr. 107 226-230
226. forts.

227. Uddannelsesinstitutioner for ikke-faglærte arbejdere, 1960.

228. Hjøring amts kontororganisation. 1963.

229. Pensionsudvalget, elektronisk databehandling og adm. af pensioner, 1962. Notater om udenlandske erfaringer.

230. Udvalget vedr. motorkøretøjsregistering og motorafgiftsadministrationens anvendelse af edb. 1962.
Betænkningsudkast.
Centralt motorregister.
FNS'kommentarer til udvalgets forslag 1964. Rejserapporter fra udvalgets besøg i udlandet 1962.

Pakke lbnr. 108 231-239
231. Etablering af hulkortanlæg på Færøerne. 1963.
Undersøgelse af landsstyrets kontorapparat, 1961.
Rapport om Gjaldstovan, 1961.

233. Udflytningsudvalget, 1961. Udflytning af statsinstitutioner, notater om Fiskeriministeriet og Geodætisk Inst.

234. Nationalforeningen til tuberkulosens bekæmpelse, anskaffelse af bog-holderimaskiner, 1965.

235. Danmarks farmaceutiske højskole, bygningsudvidelse, 1962.

236. Ministeriet for kulturelle anl. (1 side), Journalomlægning, 1962.

Her er fejlplaceret journalnummer 60, som er påført sagslægget. Fastssættelse af gebyrer til hele kronebeløb, 1950-52. Post- og telegrafvæsenet, gennemgang af indtægts- og udgiftskonti. Feljplaceringen skyldes muligvis, at sagen er hentet ind til behandlingen af næste jrnr.?

237. Lettelse af spidsbelastningen i pengeomsætningen ved fastsættelse af sidste frister for ydelser til staten, 1963.
Flytning løn- og pensionsudbetalingsdagene, 1963.

238. Rapporter om sønderjyske aviser, støtten til disse, fortroligt. 1962.

239. Metereologisk Inst. og militær vejrtjeneste, 1963, Flyvekomandoen i Vedbæk.

Forvaltningskommissionens sekretariat. Pakke lbnr. 109 240
Forsvarets lægekorps, 1964-65.

Pakke lbnr. 110 240-247
241. Orlovsværftet, 1964-69. Gennemgang af værftets regnskaber, 1962-68.

242. Husholdnings- og husmoderforeningerne, konsulentvirksomhed, 1964-66.

244. Forvaltningshøjskolen, kursus i rationalisering, 1965.

245. Skitse vedr. arkivordning for ATP.

247. Rapport vedr. direktoratet for sygekassevæsenet, 1964.

Pakke lbnr. 111 248-250
248. Amtsadministration, rationaliseringsundersøgelse af Randers, Holbæk og Frederisborg amter, 1965.

249. se næste pakke.

250. Statens åndssvageforsorg, 1965-66. Rapporter og bilagsmateriale.

Pakke lbnr. 112 250-252
250. Forts. analyse af S.Å. hovedkomtoret, 1965.

252. Søværnskomandoen, bygningerne i Nyboder. Omfattende rapport og materiale, 1965-66.

Forkert placeret jrnr. 249. Mellemfolkeligt Samvirke, 1964. Rationalsieringsrapport efter MS'egen opfordring.

Pakke lbnr. 113-169. Administrationsrådets sekretariat, 1965-, 2157. Nr. I.
De første tre kasser er mærket med romertal I. Journalen er alfabetisk ordnet. Mht. ordningsordene jvf. Afleveringsfortegnelsen for proviniensnr. 2157. De første to indgange var: Amtsligningsinspektoraterne, amtsrådsforeningen.

II. Rigsarkivet, Private institutioner.

Partiet Venstre IV nr. 26-28.
Protokol for "Fællespartimøder" mellem folketings-og landstingsmedlemmer for partiet Venstre 1943-1950.

6.3.47: Fællespartimøde: Formanden foreglagde forslag til rationering af statsfondene. Forsalget sigter på at ophæve forskellige lånefonde bl.a. erhvervenes lånefond, grundforbedringsfonden. Der tilsigtes en forenkling af statsadministrationen. I forhandlingerne deltog Ølgård, landbrugsministeren, Arnth-Jensen, Bjerre, Hauch m.fl. I forbindelse med denne sag rejste formanden spørgsmålet om forenkling af administrationen i Ministeriet for offentlige arbejder og ministeren lovede at overveje dette. I forh. deltog Ølgård, trafikministeren, formanden.

5.11.47: Til Forvaltningskommissionens udvalg vedr. forholdet mellem lovgivningsmangten og administrationen valgtes V.Hauch.

13.10.48:Fællespartimøde: Valg til interne udvalg (Der er tale om ialt 20 udvlag og de optræder ikke tidligere i protokollerne NB) 5. udvalg Forenkling af administrationen : Fm.: Elmquist, Thorkil Kristensen, Søren Andersen, H(?). Chr. Christensen, Foged, Bjerre, Henny (?) S(?). Jensen (de sidste 2 fra Landstinget.

Rigsarkivet, Private institutioner. Partiet Venstre II nr. 3
Venstres Landsorganisation.Forhandlingsprotokol 7-8.45 - 17.8.50.

Venstres Landsorganisations repræsentantskabs **møde 7.8.45** vedtog udkast til politisk udtalelse ("programudtalelse"), som blev bekræftet på årsmødet 20.9.45. Her nævnes intet om offentlig sektor eller rationalisering. Derimod siges, at stram stats-husholdningsøkonomi er forudsætningen for at man kan opfylde "tjenestemændenes velfortjente krav" om regulering af lønefterslæb.

Venstres landsorganisations forretningsudvalgs **møde 20.9.46** om politisk udtalelse. Viderebearbejdes på repræsentantskabsmøde samme dag og vedtages endeligt på årsmødet d.21.9.46. Hovedsagerne var Færøerne og Sydslesvig. Afsnittet om offentlig sektor går uændret igennem fra FU til årsmødet:
"...mødet tilsiger envidere sin støtte til, at der sættes ind med et målbevidst arbejde for at underbygge den økonomiske sanering, der allerede er påbegyndt, og som må videreføres bl.a. gennem tidssvarende ændringer af skattesystemet med henblik på en skarp adskillelse af statslige og kommunale opgaver og gennem en dybtgående forenkling og rationalisering af den offentlige administration"

På **årsmødet 11-12. sept. 1947** nævnes reformproblemstillingen ikke. Der tales om indgreb og restriktioner og truslen fra den voksende administration tages op. F.eks. således: "...I byerhvervene breder en følelse af håbløshed sig stærkere og stærkere. En hel generation er vokset op uden andre chancer end stillinger i Varedirektoratet", eller "Varedirektoratet virker som en ren terror". Thorkil Kristensen svarede bl.a." Iøvrigt er der kommet 5000 nye folk i administrationen efter krigen, så det er ikke så store tal, men derfor skal de alligevel gerne begrænses".

III. Rigsarkivet. Forfatningskommissionens arkiv.

Referater fra Forfatningskommissionens underudvalg om forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen. Forfatningskommissionens arkiv.

Referat fra 1.møde i udvalg 3, 24.5.49.

Bertel Dalgaard (fm) nævner justitieombudsmanden, revisionen og statsrevisorerne og anser "det for praktisk, at man foreløbig lader dette spørgsmål bero på Forvaltningskommissionens overvejelser over samme emne".
Gustav Pedersen rejste sp., om ikke Hovedrevisoraterne burde være Rigsdagens kontrolorganer.

Referat af 3.møde i udvalg 3, 6.10.49.

Udskydelse af revisionsspørgsmålet da "der forestod forhandling mellem FVK og Finansudvalget herom". Indledende orientering om ombudsmandsinst. hvorefter FVKs delegation kom: Kofoed, Andreas Møller og Prof. P.Andersen.

Referat af 4.møde i udvalg 3, 3.11.49.

Her henvises til "Tidens tanker" artikel og samtale mellem Kofoed og ???

Referat af 5.møde i udvalg 3, 6.12.49.
Fællesmøde med FVK: Offentlighedsprincipper.

Kofoed meddeler, at han er blevet pålagt, at meddele, at der på Plenarmødet i FVK var en "ret udbredt stemning for direkte at **anbefale** en ombudsmandsordning indført".

Dalgaard støtter P.Andersen, som opponerer mod Kofoeds modstand mod større offentlighed.

Referat af 8. møde i udvalg 3, 14.6.50.

Dalgaard henviser til Kofoeds indlæg på møde 4, da han afviser at gøre offentlighedssp. til et grundlovssp. Almindeligt lovgivningsanliggende.

Udvalget skulle også beskæftige sig med revision, men B.D. foreslår, at man udlader at beskæftige sig med dette problem, som udvalget næppe har tilstrækkelige forudsætninger for at behandle - vent på FVK, hvor udvalget også har rigsdagsrepræsentation. Enighed om dette.

vedlagt: Tilsendt forf. komm. underudv.3: FVKs betænkning vedr. forholdet mellem Statens revision og administrationen samt de bilag, som er optryk i betænkningen. Sagens ses ikke behandlet på møderne.

Referat af 10. møde i udvalg 3, 7.5.52.
Revisionssagen henvises endeligt til FVK og underudvalg. (FVK er nedlagt på dette tidspunkt NB)

Betænkning skrevet skrevet okt. 1952 og oversendt til FVK (?) 7.11.52.

IV. Folketingets bibliotek

Forhandlingsprotokoller for Finansudvalget

V. Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv

Ministermødeprotokoller
Regeringen Hedtoft

Nedenstående er ordrette citater udvalgt efter deres relevans for forvaltningspolitikken.

Ministermøder 13/11-47 - 28/10-50
1-188

3.møde 18/11-47 kl.9
I. Det vedtages at gennedsætte kommissionen (forfatningskomm. NB) med bevarelse af de hidtidige sagkyndige og sekretær, samt at socialdemokratiet også besætter næstformandsposten.

II. Forvaltningskommisionen rekonstrueres med finansministeren som formand og dep.chef K.H.Kofoed som næstformand.

9.møde 24/11 kl.18.30
Statsministeren ønskede gerne at kunne meddele offentligheden, at der ikke selvom der var oprettet nye ministerier og sket forskellige omlægninger - ville blive oprettet nye kontorer og ikke ansat nye embedsmænd. Der var ført nogle forhandlinger herom, men nogen endelig ordning var ikke truffen.

Statsministeren foreslog, at ministeriet principielt besluttede, at der skulle nedlægges 3 kontorer til at opveje de nye kontorer, der var oprettede. Der var tænkt på at 1 i Indenrigsministeriet, 1 i Handelsministeriet og 1 i Arbejds- og socialministeriet skulle nedlægges.

Efter nogen forhandling tiltrådtes dette principielle standpunkt, og det blev overladt finansmin., økonomimin. og finansm. departementschef at ordne denne sag i forbindelse med de ministre, hvorunder kontorerne sorterer, såfremt det måtte vise sig sagligt forsvarligt.

Mødet sluttet kl. 19.

64.møde 27/8-48 kl. 14
Finansministeren foreslog offentliggørelse af Forvaltningskommissionens betænkning.

67.møde 28/9 kl. 15.30
Finansministeren gav nogle oplysninger om Forvaltningskommissionens arbejde. Statsministeren foreslog, at finansministeren træder tilbage. Som ny formand vælges departementschef Kofoed, som næstformand: Direktør Villadsen.

Tiltrådt.

132.møde 12/11-49 kl. 11
Statsministeren opfordrede ministerierne til ved underskrift på skrivelser at skrive tydeligt og læseligt.

182.møde 28/9-50
Finansministeren omtalte et udsendt cirkulære til styrelserne ang. spareforanstaltninger.

Litteratur

NAT står for Nordisk Adminstrativt Tidsskrift

Aberbach, Joel D. og Bert A. Rochman: Problems of cross-national comparisons in: Rowat (red.) Public administration in developed democracies, New York 1988

Adams, Guy B.: Enthralled with modernity: The historical context of the scientific-analytical mindset, in: Public administration Review, vol. 52 no. 4 (1992)

Agranoff, Robert og Beryl A. Radin, The comparative case study in public administration in: Research in public administration vol. 1 1991

Almond, Gabriel A.: Political theory and political science in: The american political science review, vol. 60, (1966) no. 4

Anckar, Dag: Comparative research in the nordic countries: Overcomming ethnocentrism? in: Scandinavian political studies vol. 16 no.2 1993

Andersen, Ellen: Jørgen Gelting og Københanvs Universitet 1943-51 in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1994 s. 125-138

Andersen, Poul: Politik og forvaltning in: NAT 1943 s.174-192

Appleby, Paul H.: Toward a better public administration in Public administration review vol. 7, 1947, s. 93-99

Arup, Niels: Embedsmænd. (anm. af Laursen og Svenssons bog Den røde bygning) kronik in: Politiken 21.4.45

Arup, Niels: Forvaltningens rationalisering. Kronik in: Berlingske Aftenavis 26.1.46

Arup, Niels: System i systemet. Kronik in: Social-Demokraten 18.10.45

Ashford, Douglas E.: History **and** public policy vs. History **of** public policy, anmeldelse af Francis G. Castels (ed.) The comparative history of public policy, New York 1989. in: Public administration review July/August 1991 vol. 51. no.4 s. 358-363

Ashford, Douglas E.:Introduction: Of cases and contexts in: D.E. Ashford (ed.) History and context in comparative public policy, Pittsburg 1992

Ashford, Douglas E.: Political science and policy studies in: D.E. Ashford (ed.) History and context in comparative public policy, Pittsburg 1992

Bahnsen, Poul: Mennesket og rationaliseringen, Grundrids ved folkelig universitetsundervisning, nr. 471, Kbh. 1948.

Bahnsen, Poul: Arbejdspsykologi, Kbh. 1950

Baldwin, Peter: The politics of social solidarity, The class bases of the welfare state 1875-1975, New York 1990

Bartelseon, Jens: A genealogy of sovereignty, Stckh. 1993

Beck Jørgensen, Torben: Den heterogene stat og administrationspolitik in: NAT 1990 nr. 3

Bentzon, Karl-Henrik: Forvaltningsreformer i den offentlige sektor in: Fra vækst til omstilling - modernisering af den offentlige sektor. Kbh. 1988

Berg Sørensen, Anders: Foranering, ro og orden? in: Grus 14. årg. nr. 43, 1994

Bergh, Trond: Norway: The powerfull servants in: A.W.Coats (ed.) Economists in Government, Durham N.C. 1981

Bergh, Trond og Tore J. Hanisch: Vitenskap og politik, Linjer i norsk socialøkonomi gjennom 150 år, Oslo 1984

Beronius, Mats: Genealogi och sociologi, Stckh. 1991

Bevir, M.: The errors of linguistic contextualism in: History and theory vol. 31 1992 no. 3

Bjerre, Petter Jacob: Økonomisk plannleggning og politikk. Oslo 1989

Blomquist, Helle: Jura og jurister mellem politik, eksperter og ideologi - Den danske byplanlov 1916-40 in: Retfærd 53, 14.årg. 1991

Bogason, Peter: Nyinstitutionalisme set med politologiske briller in: Chr. Knudsen (red.) Institutionalismen i samfundsvidenskaberne, Kbh., 1989

Bogason, Peter: Forvaltningshistorien 1950-93 in: Helle Blomquist og Per Ingesman (red.) Forvaltningshistorisk antologi, Kbh. 1992

Bogason, Peter: Local collective choice without and with the state in: Rolf Thorstendahl (ed.) State theory and state history, London 1992.

Born, Asmund m.fl.: Refleksiv ret og retsteoretiske problemer in: Born m.fl. (red.) Refleksiv ret, Kbh. 1988

Bramsnæs, C. V.: Erindringer, Kbh. 1965

Bredsdorff, Jørgen: Problemer omkring statens økonomisk-kritiske revision in: Revision og regnskabsvæsen, 14 årg. 1945

Bredsdorff, Jørgen: Forvaltningen under demokratisk kontrol in: Information 27.3.46

Bredsdorff, Jørgen: Rationaliseringsarbejdet inden for stat og kommuner in: Kommunal Årbog 1951

Bredsdorff, Jørgen: Rigsrevisionen i folketinget, En reform og dens forhistorie in: Revision og regnskabsvæsen nr.8 1992

Bredsdorff, Nils: Forvaltningsreformer i den offentlige sektor, COS-forskningsrapport 6/1990

Bredsdorff, Nils: Smagen af selvforvaltning. Moderniseringen af den offentlige mening in: Social Kritik nr. 18, 1992 s. 12-35

Bredsdorff, Nils: Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer - en undersøgelse af forvaltningskommissionen af 1946, Roskilde Universitetsbiblitek Skriftserie nr. 21, 1993

Brems, Hans: Nogle dansk-amerikanske polit-erindringer, Københavns universitet, Økonomisk institut, Mome nr. 194 jan. 1996

Breuer, Stefan: Politik und Recht im Prozess der Rationalisierung in: Leviathan 5. Jg. (1977) nr. 1

Breuer, Stefan: Foucault and beyond: Towards a theory of the disciplinary society in: International social science journal 1989 s. 235-247

Breuer, Stefan: Max Webers Herschaftssoziologie, Frankfurt am Main. 1991

Brunsson, Nils: The organization of hypocricy, Chichester 1989

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen: Makten att reformera, Stckh. 1990

Brunner, Otto, Werner Conze, Reinhart Koseleck (red.) Geschichtlische Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-soziale Sprache in Deutshland, ... 1991

Bryld, Claus: Den demokratiske socialismes gennembrudsår, Kbh. 1992

Calhoun, Craig (ed.): Habermas and the public sphere, MIT Press, Cambridge Mass, 1992

Castberg, Frede: Rettsstat - forvaltningsstat in: NAT 1933

Christensen, Bent: En retssikkerhedsgaranti i dansk forvaltningsret in: NAT 1951

Christensen, Bent: Spørgsmålet om rigsdagens medvirken i forvaltningen in: NAT. 1952

Christensen, Bent: Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet, mål og midler in: NAT. 1953

Christensen, Bent: Reform av den offentlige forvaltning, del af en enquete med blandt andre Torstein Eckhoff in: Tidsskrift for rettsvitenskap 1969

Christensen, Bent: Departement og direktorat i dansk centraladministration in: Nue Møller (red.) Offentlig forvaltning i Danmark. Kbh. 1973

Christensen, Bent: Retsforholdet mellem stat og kommune, Nogle udviklingslinier in: Juristen nr. 5 1990

Christensen, H.P.: Industrien og rationalisering in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1947

Coats, A. W.: Economic ideas and economists in government in: David Colander and A. W. Coats The spread of economic ideas, Cambridge 1989

Collier, David: The comparative method in: Ada W. Finifter (ed.) Political science: The state of the discipline II Washington 1993

Collier, David og James E. Mahon: Conceptual "stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis In: American political science review vol.87 no. 4 1993

Czarniawska-Joerges, Barbara: Styrningens paradoxer, Stckh. 1992

Dahl, Robert A.: The science of public administration: Three problems in: Public administration review vol. 7, 1947 s.1-11

Dahlberg, Gösta: Kort handledning i rationaliseringsundersökningar beträffande kontorsarbete, bd. I-II, stecil, Stckh. 1945

Dahlgård, Bertel: Dansk folkestyres udvikling og arbejdsform in: Danmarks folkestyre, Kbh. 1945

Dalberg-Larsen, Jørgen: Retsvidenskaben som samfundsvidenskab, Kbh. 1977

Dalberg-Larsen, Jørgen: Lige linier, cirkler, trekanter eller spiraler i rettens og samfundets udvikling, in: Born m.fl. (red.) Refleksiv ret Kbh.1988

Dalberg-Larsen: Anmeldelse af Erk V. Heyen, Profile der deutschen und französichen Verwaltungsrechtswissenschaft 1880-1914 in: Tidsskrift for rettsvitenskap 2-3/91 s.341 ff.

Danmarks genopbygning og Marshallplanen, indlæg og debat fra konferencen den 29. juni-1. juli 1987, Kbh. 1987

de Geer, Hans: Rationaliseringsrörelsen i Sverige, Stckh. 1978

Dean, Carolyn J.: The productive hypothesis: Foucault, gender, and the history of sexuality in: Histoy and theory vol. 33 no 3 (1994)

Denhart, Robert B.: Public administration theory: The state of the discipline in: Naomi B. Lynn og Aaron Wildawsky (eds.), Public administration - the state of the discipline, New Jersey, 1990

Dige, Erling: politisk revy, Kbh. 1964

Douglas, Mary: How institutions think, London 1987

Dübeck, Inger og Ditlev Tamm: The history of danish public administration in Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte bd.3 Baden-Baden 1991

Eco, Umberto: Fortolkning og overfortolkning, Systime, 1995

Eigaard, Søren: Idealer og politik. Historien om Grundloven af 1953, Odense 1993

Eisenstadt, S.N.: Revolution and the transformation of societies, New York 1978

Ekelöf, Gösta: Det moderne demokratis problemer på arbejdspladsen in: Berlingske aftenavis 11. februar 1946, optrykt i Kaj Bundvad (red.), Rationaliseringen i dagens debat,

Kbh. 1946

Ellwein, Thomas: Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19.Jahrhundert in: Jahrbuch zur Staats- und verwaltungswissenschaft bd.1 1987

Egebjerg, Morten: Anmeldelse af Hood og Jackson, Administrative argument, Dartmouth, 1991 in: Scandinavian political studies, 1992, s.359 f.

Elster, Jon: When rationallity fails in: Karen S. Cook and Margaret Levi (eds.) The limits of rationality, Chicago 1990

Elster, Jon: Rationality and social norms in: Archives europeennes de sociologie, vol. 32 no. 1 1992, s. 109-129

Eriksen, August: Omkring handelsministeriets oprettelse og første år in: Birgit NÜchel Thomsen m.fl. Samspillet mellem organisationer og stat, Kbh. 1987

Esping-Andersen, Gösta: Anmeldelse af P. Baldwin, Politics of social solidarity in: American Journal of Sociology vol 97.1 (1991) s. 224

Farr, James: Understanding conceptual change politically in: Terrence Ball, James Farr, Russell L. Hanson (ed.) Political innovation and conceptual change, Cambridge 1989

Farr, James: Remembering the Revolution: Behavioralism in american poltical science in: Political science in history, research programs and political traditions, Cambridge 1995

Fesler, James W.: Public administration and the social sciences: 1946 to 1960 in: Mosher, American public administration, Past, present, future, 1975

Finanstidende: Dyrt og dårligt. 26.5.46

Finanstidende: Nok en kommission udbedes. 10.7.46

Finanstidende: Offentlighed i forvaltningen. 11.10.48

Finanstidende: Administrationsproblemer. 1.12.48

Finley, Moses, Ancient economy, London 1973

Finnemann, Niels-Ole: I broderskabets aand, den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1877-1977, Kbh. 1985

Fonsmark, Henning: 1945 - En sæson for økonomisk demokrati in: Festskrift til Niels Thomsen. Odense 1990

Foss Hansen, Hanne: Moderniseringens effektivitet in: NAT nr.2 1989

Foucault, Michel: Governmentality, (Chapter 4) in: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller, The foucault effect, Studies in governmentality, London 1991

Friis, Henning: Forord til Stuart Chase: Samfundets anatomi. Kbh. 1950

Frølund Thomsen, Jens Peter: Ny-institutionalismen in: Grus 14 årg. nr. 43, 1994

Gammelgård Jacobsen, S.: Borger og bureaukrati in Information 30.3.46

Garnett, James: Why state executive reorganizations occur? in: Miewald og Steinman, Problems in administrative reform, Chicago 1984

Gaus, John: Trends in the study of administration in: Public administration review 1950

Geiger, Theodor: Samfundet og dets højere tjenestemænd in: NAT 1948

Geiger, Theodor: Byrokratisme og fagmandsstyre in: NAT 1950

Geiger, Theodor og Torben Agersnap: Danske studenters sociale oprindelse, Kbh. 1950

Grünbaum, Henry: Industrielt demokrati, Kbh. 1946 og 2. udg. 1947

Grøndahl, Øyvind N.: Departement og direktorat i norsk forvaltningshistorie - et forskningsprojekt. Notat til forvaltningshistorisk seminar nov. 1992. LOS-sentret Bergen

Grønlie, Tore: Forvaltningen og debatten om fullmaktslovgivningen, Oplæg til forvaltningshistorisk seminar nov. 1992, LOS-sentret Bergen

Grønnegård Christensen, Jørgen: Centraladministrationen: Organisation og politisk placering, Kbh. 1980

Grønnegård Christensen, Jørgen: Springerne in: Weekend Avisen datoen uerholdelig!

Grønnegård Christensen, Jørgen: Den usynlige stat, Kbh. 1991

Grønnegård Christensen, Jørgen og Marius Ibsen: Bureaukrati og bureaukrater, Herning 1991

Grønnegård Christensen, Jørgen: Den forvandlede embedsmand in: Lov&Ret, april 1992

Grønnegård Christensen, Jørgen: Embedsmandens rådgivningsrolle in: NAT 74. årg. nr. 1 1993

Grønnegård Christensen, Jørgen: Efter almindelige administrative principper: Efterkrigs-tidens centraladministration, Bidrag til forvaltningshistorisk seminar. Hindsgavl, 24-25. august 1993, Institut for statskundskab, Århus Universitet

Gøttrik, H.P.: Aktuelle administrationsproblemer in: Centraladministrationen 1848-1948. Kbh.1949

Haarder, Bertel: Mere kasseapparat - mindre demokrati, kronik in: Information 28.-29.4 1990

Haldén, Eva og Peter Kjær: Politik och institutionalisering, Det institutionelle perspektivet inom statsvetenskapen, COS-forskningsrapport 6/1994

Hall, Peter A.: The political powers of economic ideas - keynesianism across nations, Princeton 1989

Hammerich, Fr. Kai: Juristerne og embedslivet in: Festskrift i anledning af tohundrede års dagen for indførelsen af juridisk eksamen, Kbh. 1936

Hammond, Thomas H.: In defense of Luther Gulick's 'Notes on the theory of organization' in: Public administration vol. 68 (summer 1990) no 2

Hansen, Gunnar (red.): Fra plov til statsror, Kbh. 1949

Hansen, Mogens: Fra planlægningsoptimisme til nedskæringspolitik, Kbh. 1987

Hansen, Poul: Problemer omkring det moderne folkestyre in: Oluf Bertolt, Chr. Christiansen, Frode Kristensen (red.) Folkestyrets problemer, Kbh. 1945

Hansen, Poul: Bureaukratismen in: Verdens Gang. 1947

Hansen, Poul: Marchen til venstre, Kbh. 1945

Hansen, Sv.Åge: Økonomisk vækst i Danmark, Bd.II 1914-83, Kbh. 1983

Hansen, Sv.Åge og Ingrid Henriksen: Dansk Social Historie, 1940-83, 2.udg. 1984

Henrichsen, Carsten: Retsstaten - et begrebsanalytisk studie in: Peter Blume m.fl. (red.) Suum Quique - retsvidenskabelige afhandlinger, Københavns universitet 1991

Henriksen, E. K. og V. Villadsen: Rationalisering og arbejdsstudier, Kbh. 1948

Hesse, Joachim og Arthur Benz: Die modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden 1990

Holmblad, Steffen: Industriens rationalisering in: Kaj. Bundvad (red.) Rationaliseringen i dagens debat, Kbh. 1946

Hoskin og Macve: Accounting and the examination: A genealogy of disciplinary power in: Accounting, Organization and society, vol 11 (1986) nr.2 s. 105-135

Henry, Nicholas L.: Root and branch: Public administration's travail, in: Naomi B. Lynn og Aaron Wildawsky (eds.): Public administration - the state of the discipline, New Jersey, 1990

Hertz, Michael: Handelsministeriet, organisationerne og næringslovgivningen 1908-31 in: Birgit Nüchel Thomsen m.fl. Samspillet mellem organisationer og stat, Kbh. 1987

Hood, Christopher og Michael Jackson: Administrative argument, Aldershot 1991

Hyldtoft, Ole: Danske nationalindkomstberegningers historie in: Nationaløkonomisk tidsskrift år. 131 (1993) s. 254-271

Information: Tjenestemændene og demokratiet, kronikserie 25.3-30.3 1946

Ingraham, P. W. og B. G. Peters: The conundrum of reform in: Reviews of public personnel administration vol. 8 no. 3 (1988)

Jensen, Eiler: Samarbejde trods alt in: Mogens V. Rasmussen og Tage Taaning (red.) Viljen til samabejde, Kbh. 1953

Jensen, Leon Dalgas: Mod en langsigtet erhvervspolitik in: Danmarks genopbygning og Marshallplanen, Kbh. 1987

Just, Flemming: Planøkonomi eller liberalisme, staten og erhvervspolitikken i de første efterkrigsår in: Birgit Nüchel Thomsen (red.) Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945, Odense 1994.

Jørgensen, Erik Stig: Administrationshistorie i Norge - og i Danmark,anmeldelse af Sentraladministrasjonens historie, Oslo 1979 ff. in NAT 1981

K. H. Kofoeds erindringer udgivet ved Hans Krichhoff, Århus 1977

Kaarsted, Tage: De danske ministerier 1929-53, Kbh 1977

Kampmann, Tage: Inden for murerne, Kbh. 1993

Kampmann, Viggo: En tjenestemandsgruppe under landsorganisationen "Frit Danmark" in: Samrådet nr.12 1945

Kampmann, Viggo: Kan demokratiet befæstes indenfor administrationen in: Information 25.3.46

Kampmann, Viggo: Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1948

Kampmann, Viggo: Det første danske Nationalbudget in: Verdens gang 1948

Kampmann, Viggo: Administration og økonomisk politik in: Ide og arbejde, en bog til Hans Hedtoft. Kbh. 1953

Kampmann, Viggo: Undervejs. Kbh. 1960

Kampmann, Viggo: Mit forhenværende liv - i glimt, Kbh. 1971

Kauffmann, Ernst: Centralisering-decentralisering in: Nordisk tidsskrift for teknisk økonomi 1946

Keane, John: On the "new" history: Quentin Skinner's proposal for a new history of political ideology in: Telos no 47, Spring 1981

Keman, Hans: Comparative politics: A distinctive approach to political science? in: Hans Keman (ed.) Comparative politics, New directions in theory and method, Amsterdam 1993

Kettl, Donald F.: The perils - and prospect of public administration in: Public administration review july/august 1990

Kettl, Donald F.: Public administration: The state of the field in: Ada W. Finifter (ed.) Political science: The state of the discipline II, Washington 1993

King, Desmond: Anmeldelse af Peter A. Hall The political power of economic ideas, Princeton 1989, in: Comparative political studies vol. 23 (1990) no. 3

Kirchhoff, Hans: Vor eksistenskamp er identisk med nationens kamp. Om socialdemokratiets overlevelsesstrategi under besættelsen in: Årbog for arbejderbevægelsens historie 1994

Kjærgård, Jørgen: Moderniseringen af den offentlige sektor - et rids af et paradigmeskift in: NAT 1/1988

Knudsen, Christian: Modellering af rationalitet, institutioner og processer i økonomisk teori in: Økonomi og politik nr.4 1991

Knudsen, Tim: Perspektiv på forvaltningshistorie in: Arkiv nr.2 1988

Knudsen, Tim: Forholdet mellem politikere og embedsmænd i historisk perspektiv in: Jens Peter Christensen, Tim Knudsen, Ditlev Tamm (red.) Politikere og embedsmænd. Projekt offentlig sektor - Vilkår og fremtid, Kbh. 1995

Kofoed, K. H.: Kl. 14 var han ikke kommet, kl. 16 var han gået, Berlingske Tidende 19. 6. 49

Kort redegørelse for beskæftigelsesstigningen inden for den offentlige administration under krigen, Meddelelser fra Generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg nr. V, Kbh. 1944-45

Krag, Jens Otto og P. Gersmann: Krigsøkonomi og efterkrigsproblemer. Kbh.1944

Krag, Jens Otto: Anmeldelse af Laursen og Svensson: Den røde bygning in: Nationaløkonomisk Tidsskrift nr.3 1945

Krag, Jens Otto: Fra utopi til virkelighed (anmeldelse af Erik Ib Schmidt: Fra kapitalistisk til socialistisk økonomi). Kronik in: Social-Demokraten 25.1.47

Krag, Jens Otto (red.): Tidehverv og samfundsorden, Kbh. 1954

Krag, Jens Otto: Manddomsgerning in: Hans Hedtoft. Liv og virke, Kbh. 1955

Krag, Jens Otto: Ung mand fra trediverne, Kbh. 1969

Krag, Jens Otto: Travl tid, god tid, Kbh. 1974

Krarup, Ole: Verzerrungen des positiven Rechts durch Theorieimporte in: Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte bd.3 Baden-Baden 1991

Kristensen, Ole P.: Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945 in: NAT nr. 1 1979

Kristensen, Thorkil: Erindringer, Odense 1989

Lane, Jan-Erik: The public sector, concepts, models and approaches, London 1993

Lane, Jan-Erik: Comparative politics, Cambridge 1994

Larsen, Helge: Kofoed, Kristian Hansen in: Dansk biografisk leksikon. Kbh. 1981

Larsen, Øjvind: Forvaltning, etik og demokrati, Kbh. 1996

Latour, Bruno: The pasteurization of France, Cambridge, Mass. 1988

Laursen, Johs.: Centralisation-decentralisation in: Samrådet nr.2 1946

Laursen, Johs. og Bjørn Svensson: Den røde bygning. Kbh. 1945

Leiserson, Avery: The study of public administration in: Fritz Morstein Marx (ed.) Elements of public administration, New York 1946

Levine, Joseph M.: Method in the history of ideas: More, Machiavelli and Quentin Skinner in: Annals of scholarship vol. 3, 4 (1986)

Loasby, Brian J.: Herbert Simons human rationality in: Warren Samuels (ed.) Research in the history of economic thought and methodology, A research annual vol. 6, 1989

Lowi, Theodore J.: The state in political science: How we become what we study in: American political science review vol. 86 no 1, March 1992

Lundquist, Lennart: Administrationshistoria och förvaltningslära in: Arkiv, Kbh. bd. 8 1980 nr. 1

Lundquist, Lennart: Demokrati och förvaltning in: Johan P.Olsen (red.) Svensk demokrati i förandring, Stckh. 1991

Lundquist, Lennart: Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning in: Statsvetenskaplig tidskrift 1993 nr. 4

Lægreid, Per og Ove Kai Pedersen: Forvaltningspolitikk in: Lægreid og Pedersen (red.) Forvaltnignspolitik i Norden, Kbh. 1994

Lægreid, Per og Vidar Rolland: Institusjonelle rammer for forvaltningspolitikken i Norge, Manus, LOS-senteret, Bergen 1993

Machiavelli, Niccolo: The prince, udg. af Harvey C. Mansfield, Jr. University of Chicago Press, Chicago 1985

Manzer, Ronald: Anmeldelse af Ashford, History and context in comparative public policy, Pittsburg, 1992 in: Canadian journal of political science vol 26, 1993

March, James G.: A primer on decision making: how decisions happen, New York 1994

Marsh, David and Gerry Stoker: Theory and methods in political science, London 1995

Mathiesen, Thomas: Den skjulte disiplinering, essays om
politisk kontroll. Oslo 1978

Mayntz, Renate: Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung der Implementationsforschung in: Mayntz (Hrsg.) Implementation politischer Programme, Opladen 1983

McKinley, Charles: Some "principles" of organization in: Public administration review, 1952 s. 157-165

Meddelelser fra generalsekretariatet for regeringens beskæftigelsesudvalg nr. V: Kort

redegørelser for beskæftigelsesstigningen inden for den offentlige administration under krigen, Kbh. 1944-45

Meyer, Poul: Centraladministrationen i søgelyset in: Information 19. og 21.8 1946

Meyer, Poul: Offentlig administration in: Information 7.7.47

Meyer, Poul: Nogle betragtninger om mere betryggende regler for administrative afgørelser in: NAT 1949

Meyer, Poul: Aktuelle spørgsmål i anglosaxisk forvaltningsret, en anmeldelse af Simon, Smithburg og Thompsons Public administration (1950) in: Juristen 1952

Meyer, Poul: Det ukendte studium, Kronik i Information 6.maj 1952

Meyer, Poul: Forvaltningslæren som videnskab in: NAT 1953

Meyer, Poul: Administrativ effektivitet in: NAT 1954

Meyer, Poul: Den offentlige forvaltnings fallit, kronik i Information 24. maj 1956

Meyer, Poul: Budgetretlige noter in: Festskrift til professor dr. juris Poul Andersen, Kbh. 1958

Meyer, Poul: Die Verwaltungsorganization, Göttingen, 1962 (1957)

Meyer, Poul: Dansk forvaltningsreform in: NAT 1962

Meyer, Poul: Offentlig forvaltning. 3. udg. Kbh. 1979

Meyer, Poul: Frem og tilbage på Slotsholmen in: Politiken 18.1.89

Millet, John D.: Working concepts of organization in: F. Morstein Marx (ed.) Elements of public administration, New York 1946

Moe, Terry: The politics of structural choice: Towards a theory of public bureaucracy in: Oliver williamson (red.) Organization theory, From Chester Barnard to the present and beyond, Oxford 1990

Mosher, Frederick C.: Introduction in: Mosher (ed.) American public administration: Past, present, Future, Alabama 1975

Munk Christiansen, Peter: A negotiated economy? Public regulation of the manufactoring sector in Denmark in: Scandinavian political studies vol. 17 no. 4

Müller, Otto: Bestræbelserne for højere produktivitet efter krigen in: Mogens V. Rasmussen og Tage Taaning (red.) Viljen til samabejde, Kbh. 1953

Nannestad, Peter: Forskningstendenser i politisk videnskab i Danmark 1960-75 in: Økonomi og politik 1976

Narroll, R.: Galtons problem in: Social research, 1965

Nationaltidende: Statens administration I-VIII, artikelserie 8.8.-19.8 1946

Nielsen, Hans: Decentralisering in: Købstadsforeningens Tidsskrift. Årg. 58 1947-48

Nielsen, Hans Jørn: Besættelse og befrielse - den danske arbejderklasses historie 1940-46, Århus 1977

Nüchel Thomsen, Birgit: Studier i samspillet mellem interesseorganisationer, centraladministration og rigsdag. En oversigt. in: B.N.Thomsen m.fl. Samspillet mellem organisationer og stat, Kbh. 1987

Nyboe Andersen, Poul: Danske økonomers møde med Keynes'General Theory in: Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 3 1987

Nybom, Thorsten: Samhällsorganisatorisk forskning. Max Weber og möjligheterna att skapa en historisk byråkratiseringsteori in: T.Nybom og Rolf Torstendahl Byråkratisering och maktfördeling, Lund 1989

Næss, Arne: Historie - pluralisme og historiske synteser in: Analyse - syntese, komparasjon, Studier i historisk metode VI, Oslo 1972

Nørby Johansen, Lars: The Danish welfare state 1945-80. Rapport og dokumentation nr. 12 Odense 1982

Nørregaard Rasmussen, P.: En disputats om udviklingen i de finanspolitiske ideer in: Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 3 1987

O'Toole, Laurence J.: American public administration and the idea of reform in: Miewald og Steinman (ed.) Problem in administrative reform, Chicago 1984.

Offe, Claus: The divergent rationalities of administrative action. Kapitel 10 in: Disorganized capitelism: Contemporary transformations of work and politics, Cambridge 1985 (1974)

Offe, Claus: The Puzzling scope of rationality in: Archives europeennes de sociologie,

vol.32 no.1 1992, s. 81-84

Olsen, Johan P: Foran en ny offentlig revolusjon in: Nytt norsk tidsskrift, 1986 nr. 3

Olsen, Johan P.: Statsstyre og reformforslag in: Samfunn, rett, rettferdighet, Festskrift til Thorstein Eckhoffs 70-årsdag, Oslo 1986

Orren, Karen: Ideas and institutions, Polity forum: Institutions and institutionalism in: Polity vol. 28 nr. 1, 1995

Orren, Karen og Stphen Skowronek: Order and time in institutional study: A brief for the historical approach in: Farr, Dryzek, Leonard, political science in history: research programs and political traditions, New York 1995

Page, Richard C.: The ideological-philosophical setting of american public administration in: Dwight Waldo (ed.) Public administration in a time of turbulence, Scranton 1971

Page, Richard C.: Comparing bureaucracies in: Jan-Erik Lane, Bureaucracy and public choice, London 1987

Pedersen, Gustav: Planøkonomi eller frie kræfters spil, Kbh. 1945

Pedersen, Gustav: Erindringer og konklusioner fra et liv i politik, Kbh.

Pedersen, Mogens N.: Om den rette brug af historiske materialer i statskundskaben: Nogle didaktiske overvejelser in: Festskrift til professor dr. phil. Erik Rasmussen, 20. april 1977, Århus 1977

Pedersen, Ove Kaj: Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle in: Statsvetenskapligt tidskrift, Lund 1989 s. 173-192

Pekkarinen, Jukka: Keynesianism and the scancinavian models of economic policy in: Peter A. Hall, The political powers of economic ideas - keynesianism across nations, Princeton 1989

Perez, Andres: Historical change and the administrative state. An analysis of the theoretical foundations of public administration in: International journal of public administration 16 (2) 1993

Perry, James L.: Strategies for building public administration theory in: Research in public administration vol. 1

Peters, B. Guy: Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making in: Jan-Erik Lane (red.) Bureaucracy and public choice, London 1987

Peters, B. Guy: Introduction in: Organizing governance - governing organizations, Pittsburg 1988

Peters, B. Guy: European bureaucrat in: Andre Blois og Stephanne Dion (red.), The budget-maximizing bureaucrat, Pittsburg 1991

Peters, B. Guy: Comparative perspectives on Bureaucracy in the policy process in: Larry B.

Hill (ed.) The state of public bureaucracy, New York 1992

Peters, B. Guy: Government reorganization: A theoretical analysis, in: International political science review vol 13 (1992) no. 2

Petersen, Niels: Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848 in: Nue Møller (red.) Den offentlige forvaltning i Danmark, Kbh. 1973

Pierre, Jon: Comparative public administration: the state of the art in: Jon Pierre (ed.) Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration, Aldershot 1995

Poster, Mark: Foucault, marxisme and history, Polity Press, Cambridge 1984

Przeworski, Adam: Methods of cross-national research, 1970-1983: An overview in: D. Meinolf, H.N. Weiler, A.B. Antal (eds.) Comparative policy research: Learning from experience, Aldershot, England 1987

Ragin, Charles C.: The comparative method, London 1987

Rasmussen, Erik: Statskundskab in: Acta Jutlandica 1978 bd. LI

Rasmussen, Erik: H.C. Hansen, J.O. Krag og udenrigsministeriet in: Historie ny rk. bd.14 1982

Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger: Studiet af Danmarkshistorien efter 1945 in: Vandkunsten nr.1 1989

Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger: Danmarks Historie, bd. 8. Tiden efter 1945. Kbh 1990

Revsbech, Carsten: Nyere tendenser i forvaltningsretten, Kbh. 1992

Riggs, Fred W.: Public administration, a comparative framework in: Public administration review vol. 51 (1991) no. 6

Roberts, Alasdair: Demonstrating neutrality: The Rockerfeller philantrophies and the evolution of Public administration, 1927-1936 in: Public administration review, vol. 54, no. 3, may-june 1994

Rogowski, Ronald: Anmeldelse af Peter A. Hall (ed.) The political power of economic ideas, Princeton 1989 og Colander og Coats (eds.) The spread of economic ideas, Cambridge 1989 in: American political science review vol. 85, sept. 1991

Roness, Paul G.: Reorganisering af departementa, Oslo 1979

Ross, Alf: Hvorfor demokrati? Kbh. 1946 og Kbh. 1967

Rosted, Jørgen: Makroøkonomisk planlægning i Danmark in: Arnfred m.fl.(red.): Samfundsplanlægning Kbh. 1980

Rostgård, Marianne: Efterkrigsopgøret indenfor fagbevægelsen og socialdemokratiets

økonomiske politik 1945-50 in Historievidenskab 18-19, 1980

Rostgård, Marianne: Fagbevægelsen og teknologiudviklingen, Rationalisering og rationaliseringsdebat i Danmark i 1950'erne in: Årbog for arbejderbevægelsens historie, Kbh. 1990

Michael Roth: Foucault's "History of the pressent" in: Barry Smart (ed.) Michel Foucalt, Critical assessments, vol. 1, Routledge, London 1994 oprindelig trykt in: History and theory vol. 20, 1981 s.32-44)11

Rothstein, Bo: Den socialdemokratiska staten, Lund 1986

Rüdiger, Mogens: Administrationens elite in: Karl Peder Pedersen, Grethe Ilsøe og Ditlev Tamm (red.), På given foranledning ... Kbh. 1995

Røvik, Kjell Arne: Den "syke" stat, myter og moter i omstillingsarbetet, Oslo 1992

Sartori, Giovanni: Compare why and how, in: Mattei Dogan og Ali Kazancigil (ed.) Comparing nations: concepts, strategies, substance, Oxford 1994

Scharpf, Fritz W.: Grenzen der institutionellen Reformen in: Jahrbuch zur Staats- und verwaltungswissenschaft bd. 1, Baden-Baden 1987

Schmidt, Erik Ib: Prisdannelsen under socialistisk økonomi, Kbh. 1942

Schmidt, Erik Ib: En henvendelse til lønningskommissionen in: Nationaløkonomisk Tidsskrift 5. hæfte 1944

Schmidt, Erik Ib: Fra kapitalistisk til socialistisk økonomi. Kbh.1946

Schmidt, Erik Ib: Det norske nationalbudget 1947 in: Verdens Gang 1947

Schmidt, Erik Ib: Kommentar til oplæg ved Nordisk administrativt Forbunds møde i 1949 om Nationalbudsjettet i administrasjonen in: NAT 1949 (s.217)

Schmidt, Erik Ib: Offentlig administration og planlægning, Kbh 1968

Schmidt, Erik Ib: Den økonomiske rådgivningsfunktion over for den politiske funktion in: Aktuelle økonomiske problemer, Festskrift til Carl Iversen. Kbh. 1969

Schmidt, Erik Ib: Et program uden fremtid in: Ny politik nr.6/7 1985

Schmidt, Erik Ib m. fl.: 24 timer i døgnet, Tidsanvendelse og forbrugsmønstre siden 1960'erne, Viborg 1989

Schmidt, Erik Ib: Psykopatklubben, Erindringer og optegnelser, Kbh. 1993

Scott, W. Richard: The organization of environments in: Organizational environments: Ritual and rationality, Newbury Park, Calif. 1992

Shenhav, Yehouda: Manufacturing uncertainty and uncertainty in manufacturing: Managerial discource and the rhetoric of organisational theory, in: Science in context, vol.

7, 2 (1994)

Simon: Gerbert A.: .....
Simon, Herbert A.: Administrative behavior 3. udg. New York 1975 (1946)

Simon, Herbert A.: A comment on "The science of Public administration", Public administration review vol. 7, 1947, s. 200-203

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg og Victor A. Thompson, Public administration, New Brunswick 1991 (1950)

Simpson, J. R.: Improving public management in: Public administration review, 1949

Sivesind, Karl Henrik: Årsaksforklaringer og sammenligninger in: Sosiologi i dag, nr. 4 1993

Sjöstrand, Sven-Erik: On institutional thought in the social and economic sciences in: Sjöstrand (ed.) Institutional change: Theory and empirical findings, New York 1993

Skinner, Quentin: Meaning and understanding in the history of ideas in History and theory, vol 8 (1996) s. 3-53. Optrykt in: Tully, James (ed.): Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press. Cambridge, 1988

Skinner, Quentin: A reply to my critics in: Tully, James (ed.): Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press. Cambridge, 1988

Skinner, Quentin: Language and political change in: Terrence Ball, James Farr, Russell L. Hanson (ed.) Political innovation and conceptual change, Cambridge 1989

Skowronek, Stephen: Order and change, polity forum: Institutions and institutionalism in: Polity vol. 28 nr. 1, 1995

Slagstad, Rune: Rett og politikk, Oslo 1987

Smidt, Bo; Tryghed gennem udvikling, interview i Djøfbladet nr. 17, 31.8 1990.

Steincke, K.K.: Demokratiet og dets fremtid in: Socialisten nr. 12 1945

Steincke, K.K.: Rigsdagen og administrationen in: Den danske rigsdag 1849-1949 bd. V, Kbh 1953

Stjernquist, Henry: Centraladministrationens embedsmænd 1848-1948 in: Centraladministrationen 1848-1948, Kbh. 1948

Strunk, Aage: Demokratiets administration og Administrationens demokratisering, kronikker in: Social-Demokraten 4. og 5.10 1945

Svensson, Bjørn: Knud Kristensen og hans politik, Kbh. 1949

Sällfors, C. Tarras: Statens organisationsnämnd och dess arbetsuppgifter in: Ingeniøren nr.26, 28.9. 1946

Sällfors, C. Tarras: Organisationsundersökningar inom den svenska statsförvaltningen in: NAT 1948

Tamm, Ditlev: Retsopgøret efter besættelsen , Kbh. 1984

Tamm, Ditlev: Lærebog i dansk retshistorie, Foreløbig udgave, Kbh. 1989

Tamm, Ditlev: Retsvidenskaben i Danmark - en oversigt, Kbh. 1992

Tamm, Ditlev: Kongens, statens eller folkets tjener in: Jens Peter Christensen, Tim Knudsen, Ditlev Tamm (red.) Politikere og embedsmænd. Projekt offentlig sektor - Vilkår og fremtid, Kbh. 1995

Tarcov, Nathan: Skinner's method and Machavelli's Prince, in: Tully (ed.) Meaning and context, Quentin Sinner and his critics, Polity Press, Cambridge 1988

Thelen, Kathleen og Sven Steinmo: Historical institutionalism in comparative politics in: Steinmo, Thelen og Frank Longstreth (ed.) Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge 1992

Thing, Morten: Kommunismens kultur, DKP og de intellektuelle 1918-60, Kbh. 1993

Thorsen, Niels: Decentralisation og forenkling i administrationen med særligt henblik på amtsrådene in: Årsberetning om Amtsrådsforeningens virksomhed 1950-51, Kbh.

Thorsen, Niels: Forvaltningskommissionens arbejde med særligt henblik på dens rationaliseringsbestræbelser inden for statsadministrationen in: Revision og Regnskabs-væsen 1951

Tjenestemændene og demokratiet: udgivet af Frit Danmarks tjenestemandsgruppe. Kbh 1945

Tjørnehøj, Henning: Baggrunden for udarbejdelsen af socialdemokratiets økonomiske efterkrigsprogram Fremtidens Danmark in: Ny politik nr. 6/7 1985

Tomlinson, Jim: Why wasn't there a 'Keynesian revolution' in economic policy everywhere? (anmeldelse af Peter A. Hall, The political power of economic ideas, Princeton 1989) in: Economy and society vol. 20 (1991) nr. 1

Topp, Niels-Henrik: Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-1945. Kbh. 1986

Topp, Niels-Henrik: Dansk finansforvaltning 1940-50, Arbejdspapir, Institut for statskundskab, Københanvs Univeristet, 1993/4

Torgeson, Douglas: Policy analysis and public life: The restoration of Phronesis? in: Political science in history, research programs and political traditions, Cambridge 1995

Tranøy, Bent Sofus: Komparativ metode, mellem ideografiske og nomotetiske idealer in: Sosiologi idag, nr. 4 1993

Treiber, Hubert: Say it with figures - but in a valid and reliable way in: Zeitschrift für

Rechtssoziologie Jahrg.12 Heft
1 (juni 1991)

Tully, James (ed.): Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press. Cambridge, 1988

Ueveges, Joseph A. og Lawrence F.Keller: The first hundred years of american public administration in: Rabin, J., W.B.Hildreth og G.J.Miller, Handbook of public administration, New York 1989

Ugebrevet Mandag Morgen: Offentlig ledelse: Ministerielle magtkampe. nr.9 2.3.92

Ugebrevet Mandag Morgen: Offentlig ledelse: Optræk til reform. nr.10 9.3.92

Vang-Lauridsen, J.: Nogle betragtninger vedrørende rationaliseringen af den offentlige administration in: Samrådet nr.12, december 1946

Wagner, Peter: Sociology and contingency: Historicizing epistemology in: Social science information vol. 34 (1995) no. 2

Wagner, Peter og Björn Wittrock: States, institutions and discourses in: De samme og Richard Whitley, Discources on society, Dordrecht, 1991

Waldo, Dwight: Organizational analysis: Some notes on methods and criteria in: Public administration review vol. 7, 1947 s. 236-244

Waldo, Dwight: The administrative state, A study of the political theory of american public administration 2. ed. New York 1984 (1948)

Waldo, Dwight: A theory of public administration means in our time a theory of politics also in: Naomi B. Lynn og Aaron Wildawsky (eds.), Public administration - the state of the discipline, New Jersey, 1990

Wetlesen, Tone Schou: Rasjonalisering og forvaltningspolitik, Oslo 1977

White, Orion F. og Cynthia J. Mcswain: The Phoenix project: Raising a new image of public administration from the ashes of the past, in: Henry D. Kass og Bayard L. Catron (eds.), Images and identities in public adminsitration, London 1990

Winding Pedersen, H.: Gensyn med fortiden in: Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 3 1987

Windsløw, Jacob: Videnskabelig hverdag. Kbh. 1991

Winter, Søren: Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion in. Politika 1991

Wittrock, Bjørn og Peter Wagner: Policy constitution through discourse in: Ashford (ed.) History and context in comparative public policy, Pittsburgh, 1992

Østergård, H. H. H.: Anmeldelse af K. H. Kofoeds erindringer in. NAT 1980

Østergård, H. H. H.: Kofoeds kup - eller hvordan Finansministeriet blev budgetbissernes hjemsted in: NAT 1987 nr. 2

Østerud, Øyvind: Samfunnsplanleggning i Norge in: Arnfred m.fl. Samfundsplanlægning Kbh. 1980

Østrup, Finn: Behov for nytænkning i den offentlige sektor in: Samfundsøkonomen nr.7 1991

Åmark, Klas: Lagstiftning som reformvärksamhet, en historiegrafisk analys av den moderna straffrättens historia in: Rättshistoriska studier, Serie I bind 11, Lund 1985

Åkerstrøm Andersen, Niels: Danmark: Forvaltningspolitikkens udvikling in: Lægreid og Pedersen (ed.), Forvaltningspolitik i Norden, Kbh. 1994

Åkerstrøm Andersen, Niels: Danmark: Forvaltningspolitiske strategier in: Lægreid og Pedersen (ed.), Forvaltningspolitik i Norden, Kbh. 1994

Åkerstrøm Andersen, Niels: Institutionel historie - en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse, COS-forskningsrapport 10/94

Åsard, Erik, Quentin skinner and his critics in: Statsvetenskapligt tidskrift 1987

Tillæg

a. Resume af Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab

Målet med afhandlingen er dobbelt. Set i eet perspektiv skal den øge kundskaben om og forståelsen for efterkrigsårenes forvaltningsreformarbejde. Hertil var det

nødvendigt at afsøge den arkivmæssige situation for reformarbejdet og studere arkiverne. Det var også nødvendigt at skabe sig et billede af den forestilling, aktørerne i reformarbejdet havde af forvaltningen og reformen. Man kunne kalde dette perspektiv forvaltningshistorisk, dvs. reformen set i sin kontext og på sine egne præmisser. Forvaltningskommissionen af 1946 blev præget af både efterkrigsårenes reformiver og af den manglende politiske reformvilje. Arbejdet var præget af modsætningen mellem forvaltningstænkningen og elementerne til en ny forvaltningsvirkelighed. Mellem elementer af den borgerlige retsstatstænkning og elementer til den nye social engineeringtænkning.

Set i et andet perspektiv skal afhandlingen øge forståelsen for nødvendigheden af en ny metodedebat i den komparative forvaltningsforskning. Diakrone og synkrone komparationer mellem forvaltningssystemer rejser en række metodiske problemer, f.eks. etnocentri og anakronisme. Centrale samfundsvidenskabelige teorier om administrativ adfærd og administrative organisationer forsøger at abstrahere fra denne adfærds historiske kontext. I stedet for at løse komparationens problemer understreger disse teorier dem: Bounded rationality ligefrem råber på svar på spørgsmålet, bundet af hvad? Afhandlingen fletter svaret på dette spørgsmål sammen med undersøgelsen af revolten i efterkrigsårenes samfundsvidenskaber.

Metodediskussionen har karakter af afklaring eller oprydning og fører til spørgsmålet: Hvordan kommer vi videre? Der gives en skitse af en historisk sociologisk tilgang. Den kunne også kaldes historisk institutionel. Den koncentrerer sig om forvaltningsadfærdens særegne historiske og institutionsbundne karakter. Afgørende for en sådan forvaltningsvidenskabelige analyse er kontexten. Før en detailleret undersøgelse af den samfundsmæssige tilstand og herskende samfundsforståelses nedslag i forvaltningspersonalet og forvaltningspolitikkens aktører er meningen af komparation begrænset til det rent heuristiske. Hovedparten af afhandlingen er et forsøg på en sådan detailleret beskrivelse. Om man vil, et eksempel på et muligt svar på, hvordan kommer vi videre.

Fremlæggelsen af det historiske materiale og arkivgennemgangen omkring Forvaltningskommissionen har således ingen intention om at være analyserende i den traditionelle samfundsvidenskabelige forstand. Afhandlingens forvaltningshistoriske del skal ikke være teorigenererende eller element i en udarbejdelse af teoretisk indsigt som sådan. Det forvaltningshistoriske perspektiv er imidlertid forudsætningen for overhovedet at nærme sig det andet perspektiv, forvaltningsvidenskabens komparative del. Omvendt kan arbejdet med de metodiske problemer i en samfundsvidenskabelige analyse af forvaltningens udvikling give anledning til skæve og givende indfaldsvinkler til en fremstilling af dansk forvaltningshistorie: polit'ernes og keynesianismens indmarch, forvaltningsvidenskabens historiske udvikling, rationaliseringsdiskursens sejrsgang. Afhandlingen postulerer den "uforpligtende" teoretiske inspiration eller den heuristiske indskydelse som den eneste metodiske set forsvarlige forbindelse mellem de to perspektiver. Indtil videre.

Centraladministrationen i efterkrigsårene var ikke blot en stor og gammel organisation og derfor vanskelig at ændre. Den var også bundet op på nogle konstitutionelle regler, som ikke blot også er gamle og omfattende, men som

samtidig bevidst var gjort ekstra vanskelige at ændre. Det gør denne institution særegen. Ser man på forvaltningen som institutionaliserede diskurser, har også disse en særegen sejhed og bestemte ændringsformer.

Den overordnede rationalitet, som dominerer den forvaltningsmæssige tænkemåde i efterkrigsårene, er modsigelsesfyldt - en modsigelse mellem funktionalitet og bureaukratisk legalitet. Denne modsigelse sætter sig igennem som tvetydige krav til bærerne af de forvaltningsmæssige diskurser. Samtidig med at kravene trækker i hver sin retning trækker de sociale forhold i efterkrigsårene også tjenestemanden/embedsmanden ud af det beskyttede værksted, han hidtil har været anbragt i. Hans rolle som neutral vogter af den liberale retsstats frie individers rettigheder skifter langsomt over til lønarbejderens rolle som indifferent arbejdskraft. Der sker i perioden en begyndende accentforskydning fra individhensyn til systemhensyn. De embedsmænd, som afgjorde forvaltningspolitikken i efterkrigsårene, var imidlertid uddannet i tiden efter 1. verdenskrigs afslutning. De opfattede tvetydighederne som anomalier og ønskede tilbagevenden til det beskyttede værksted.

Der eksisterede i efterkrigsårene ikke nogen offentlig sektor i moderne forstand, hverken som institution eller politik eller i hovederne på de involverede embedsmænd og politikere. Den del af efterkrigsårenes forvaltning, som har ansatser til en moderne planlæggende og intervenerende forvaltning, er den del, som i løbet af de første efterkrigsår nedlægges.

De embedsmænd, som skulle blive vigtige bærere af den nye forvaltning, økonomerne, blev ikke trukket ind, fordi man manglede deres økonomiske kvalifikationer. Det var deres praktisk-administrative kvalifikationer, man manglede. De enkelte, som kom ind i administrationen på grund af deres økonomiske viden, var dels undtagelser og dels uden indflydelse på og interesse i forvaltningspolitikken indtil slutningen af halvtredserne. Den egentlige økonomisk-politiske statsforvaltning i moderne forstand blev etableret som en parallel-administration med særlige karrieremønstre og en særlig placering i forhold til den politiske magt. Der var tale om en kriseadministration, hvis planlæggende og styrende elementer først slog igennem i slutningen af halvtredserne.

Forvaltningskommissionen var i oplægget tænkt som en egentlig reformkommission og således tænkt i sammenhæng med en omfattende forfatnings- og forvaltnings-mæssig forandring. Men den politiske opbakning bag begge projekter svandt hurtigt ind. Oplægget var samtidig reaktion på pres udefra mod politikere og embedsmænd i form af den omsiggribende rationaliseringsfascination og kritikken af restriktionsadministrationen. Konkret skete det i form af private rationaliseringsfirmaers aktiviteter. Dette pres kunne forene sig med politikernes momentane efterkrigsreformiver.

Det var ikke embedsmændene, som lagde grunden til kommissionen eller bevidst lagde den hindringer i vejen i starten. Men sammensætningen var som et fortidslevn fra begyndelsen i modsætning til oplæggets forsøg på nytænkning. Ikke nødvendigvis fordi embedsmændene, som dominerede kommissionen, var direkte

eller bevidst formuleret imod de tanker, som blev lagt frem, endsige havde klart formulerede eller tænkte interesser, hvis varetagelse tilsagde dem det ene eller det andet. Men fordi hele den forvaltningspolitiske diskurs bar præg af magelig, sikker forvisning om egen fortræffelighed, af tilfældighed og manglende kompetence. Meget hurtigt i forløbet forsvandt det politiske pres for forandring, og kommissionen kunne sætte sig til rette.

De centrale principper for kommissionen, og det vil efterhånden sige for embedsmændene, blev den klassiske forvaltningstænkning: Ansættelse efter formel uddannelseskvalifikation, avancement efter anciennitet, hierarkisk struktur, regeltolkning og -administration, almene retsregler i konditional form, retsbeskyttelse af individet, legitimitet via legalitet, retsstat kontra forvaltningsstat, livslang ansættelse ofte inden for samme administrationsområde.

Disse principper, som af kritikerne af FVK opfattes som ikke-principper, blev i den grad opfattet som en selvfølge, dvs. som en så integreret del af organisationskulturen, at der ikke var behov for at nævne dem, men blot for at afvise den kritik, som fremkom. Hvert enkelt af principperne var - og er - forbundet med en særlig legal og politisk argumentation centreret om begrebet selvbinding. Det gør dem meget vanskeligt tilgængelige for en "moderne" organisations- og rationalitetstænkning, der stammer fra en blanding af private organisationer, og en administrativ-politisk kultur (den amerikanske) som var kontrær til den parlamentariske og ministeransvarsprægede.

Kritikerne og de kritiserede havde imidlertid på en række punkter fælles opfattelse af de ledende principper, f.eks. direktorat-departement hhv. sagsbehandlende og ministerbetjenende funktioner, retssikkerhed og embedsmandsneutralitet. Forskellen lå dels i begrundelserne (videnskabelig indsigt hhv. tradition) og dels i vurderingen af mulighederne for at tilpasse principperne til den eksisterende struktur.

Kommissionens centrale arbejdsopgaver blev efterhånden alene forenkling og decentralisering, som i de fleste tilfælde i praksis kan sammenfattes til rationalisering af sagsgange og mekanisering af arbejdsgange. En del af forklaringen på dette er de konkrete, meget omfattende undersøgelsesopgaver, kommissionen tidligt accepterede. En anden delforklaring er, at kommissionens kompetence i forhold til ressortministerierne aldrig blev afklaret, men afhang af den politiske konjunktur. De gange, hvor der måske havde været mulighed for politisk opbakning til forandring af forholdene, f.eks. klarere kompetenceregler, afgjorde uenighed mellem nævn og sekretariat sagen eller andre konkrete historiske tildragelser lagde sig i vejen.

Den forvaltning og den forvaltningspolitik, som eksisterede i efterkrigsårene, havde eet mål: At føre det danske samfund så hurtigt som muligt tilbage til normale tilstande. Hverken kritikere eller magthavere tænkte på en velfærdsstatsadministration eller en keynesiansk intervenerende økonomisk-politisk administration - endsige en planlægningsøkonomisk administration. Også kritikernes væsentligste tilskyndelse til indførelsen af nye administrative principper og strukturer var restriktions- og krisetidsadministrationens opsvulmen og handlingslammelse.

I det lange perspektiv - og i bakspejlet - kan man sige, at FVKs arbejde dels i betænkningerne men måske først og fremmest gennem Forvaltningsnævnets og dets sekretariats undersøgelser og forslag betød en normalisering og effektivisering af administrationen. I en vis udstrækning var der tale om decentralisering og forenkling, men der var primært tale om et forsøg på tilpasning til de nye tider, en slags diplomatisk tillempning af de gamle administrative institutioner, tænkemåder, procedurer, konfliktløsningsmodeller og handlingshorisonter.

Paradoxalt nok ser det ud til, at de forvaltningspolitiske forandringer, som direkte vedtages og institutionaliseres, ikke umiddelbart bliver betydningsfulde for udviklingen af dansk forvaltningspolitik. Oprettelsen af Forvaltningsnævnet som permanent institution synes gennemført med et skuldertræk. Det bliver selve institutionaliseringsprocessen eller anerkendelsen af nødvendigheden af rationalisering og planlægning, som bliver betydningsfuld omend ikke i første omgang for forvaltningen! Institutionaliseringen bliver et led i den proces som senere muliggør forandringerne mod det velfærdsstatslige forvaltningsapparat. Det synes ikke muligt at overvurdere betydningen for den forvaltningspolitiske diskurs af udbredelsen af rationaliseringsdiskursen med dens blomstrende og skiftende konnotationer. Med udgangspunkt i dette ord, som dufter af effektiv-amerikansk-sejrrig-demokratisk-moderne-renvasket-levestandardsforbedrende-videnskabelig neutralitet og konsensus, skete i halvtredserne den afgørende ændring i den almindelige samfundsforståelse - herunder også i forestillingerne om forvaltnings-politikkens mål og handlingsgrænser.

Grundlaget for den samfundsvidenskabelige ingeniørkunst og de statslige styrings-potentialer, som velfærdsstaten forudsatte, blev nok så meget lagt gennem dette ord som gennem forvaltningspolitiske institutioner og planlægningsinstrumenter og budget-og regnskabsteknikker. Her og i de erfaringer, som indvindes i de svage administrative organer omkring det økonomiske sekretariat, lægges de spæde kim til den samfundsøkonomiske tænkemåde, som senere afløser den politisk-juridiske tænkemåde, retsstatens og det borgerlige politiske demokratis forståelseshorisont.

b. The history of public administration and Public Administration

Summary

The aim of the dissertation is twofold. One angle is to enhance knowledge about public administration reforms in the post-war years. To do this it was necessary to examine the archives of the Reform Commission. The task was, hereafter, to try to create a picture of what ideas the agents in the reform work had about administration and reform. This perspective could be called the history of public administration, i.e. a reform is studied in its context and on its own premisses. The Public Administration Reform Commission of 1946 was influenced by the reform zeal of the post-war years as well as by the lack of political will (consent) to reform in the

last part of the period. The work (effort) of the commission was coloured by the discrepancy between the dominating idea of public administration and elements of a new reality in public administration. Between discourses from the "bürgerliche Rechtsstaat" and discourses from the emerging social engineering.

From another angle the aim is to enhance the understanding of an indispensable new debate of the methods in the study of comparative public administration. Diacrone and syncrone comparisons between systems of administration raise innumerable methodological problems, e.g. ethnocentricity and anacronism. The majority of important social science theories about administrative behaviour and administrative organizations try to abstract from the historical context of the subject in question. Some theories pay lip service to contextual analysis without any consequences for the comparative approach. Instead of confronting the problems in comparisons most of the theories unwillingly stresses them: The fundamental concept of Bounded Rationality simply cries for an answer to the question, bounded by what? The next question must be: Are the bounds metahistorical invariants? The dissertation tries to weave the answer into the study of the revolution in the post-war (American) social sciences and its effects in establishing the Danish science of public administration.

The discussion of methods is a clarification and a clearing operation. It leads to one question: how to proceed? A sketch to a historical sociological approach is given which could be called a historical institutionalist approach. It concentrates on the peculiar, historical and institutionally bounded distinctive behaviour among administrative personel which makes the contextual approach indispensable to a study of public administration. Without a detailed investigation of the historical conditions and on how the ruling ideas about society influences public administration and its agents the results of comparisons will be limited to pure heuristics. The main part of the study is an attempt to make such a detailed description. If you wish, an example of a possible answer to the question about how to proceed.

The presentation of the historical material and the examination of the archives from the Commission has no intention of being analytical in the traditional social science meaning of the word. The historical part of the work does not intend to generate theories or to be part of such an enterprise. The public administration history angle is, however, the prerequisite to approach the Public Administration comparative angle. On the other hand, working with the methodological problems in comparisons has offered some productive angles to the study of the history of public administration and policy: The entry of economists and (later) keynesians into public administration, the spreding of the new "scientific study" of public administration, the triumphal progress of the discourse of rationalization, the concept of ground rules or core values etc...

Chapter I deals with the methodological problems and ways of studying public administration in its development. Chapter II sketches the social and political environment of the Reform Commission. Chapter III gives the outlines of the history of the Commission, its composition etc.. Chapter IV gives three interviews with comtemporary civil servants and politicians and some until now unpublished papers concerning the start of the Commission. Chapter V goes into the micropolitics of the

Commission, i.e. studies the performance of selected subcommittees and Chapter VI follows the Commission to its last report and the establishment in 1952 of a permanent 'auditing' body for the Danish public administration. Two additional articles recapitulate the methodological discussion and the historical account at the request of the assessment committee.

c. To artikler skrevet på opfordring af bedømmelsesudvalget

1. Forvaltningskommissionen af 1946

Artiklen skitserer det historiske forløb af efterkrigstidens første forvaltningsreform. Fokus er rettet mod de forhold, som kan belyse forvaltningsvidenskabelige problemstillinger omkring politikformulering, implementering og interessedannelse. Forvaltningskommissionen af 1946 dannes som svar på udefra kommende reformpres og et internt pres for afvikling af krigstidens særlige forhold og tilbagevenden til "normale" tilstande. Kommissoriet for kommissionen er udtryk for et politiske ønske om forandring, decentralisering og forenkling. Også bredere mål om offentlighed i og kontrol med forvaltningen indgår. I løbet af etableringsprocessen formes forestillinger om nødvendigheden af rationalisering og effektivisering i betydelig grad inspireret og presset af efterkrigsårenes rationaliseringsbegejstring indenfor industrien. Kommissionens forløb præges af tidens store udenrigspolitiske begivenheder og af politikernes kamp om en forfatningsreform. De bredere forvaltningspolitiske mål falder langsomt ud af fokus i kommissionens arbejde. Særlige omstændigheder ved kommissionens start og usædvanlig vilje til at påtage sig nye opgaver pålagde kommissionen omfattende konkrete administrative opgaver og trak dens arbejde i langdrag. Rationaliseringselementet i kommissoriet institutionaliseres gennem etableringen af Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat. Især sekretariatets rationaliseringsarbejde og kampen for at gøre nævn og sekretariat til permanente administrative organer danner den konkrete baggrund for den første formulering af en "moderne" forvaltningspolitik.

Forandringer i forvaltningsorganisationen har været et kærkomment studieobjekt i den politiske videnskab og i forvaltningsvidenskaben. Der er både skabt og afkræftet mange teorier om hvorfor reformer sker og hvordan. Der synes nogenlunde enighed om, at omfattende reorganiseringer ofte er symbolske politiske handlinger, magtkampe mellem forskelligt placerede embedsmænd, afhængighedsrelationer mellem politikere og deres embedsmænd. Mere sjældent er reformbestræbelser udtryk for egentlige organisationsforandringsforsøg, dvs. forestillinger om mere rationelle organisationsformer. Desuden præges processen af bureaukratisk træghed eller modvilje mod forandring, af særlige stive organisationsformer, af de forskellige tidshorisonter hos de to centrale aktørgrupper politikere og embedsmænd, og af omgivelsernes pres og den aktuelle politiske situation. I mange tilfælde er den eks- eller implicitte grundsynsvinkel, at bureaukraterne eller embedsmændene forsøger at maximere deres egennytte ved at forsøge at bringe reformbestræbelserne ind i fora, hvor de selv kan bestemme eller ved at øge omkostningerne for de, som forsøger at reformere. Den rene nyttemaximerende bureaukrat er med tiden blevet modificeret ved inddragelse af historiske institutionelle bindinger, der efterlader større eller mindre råderum for maximeringsstrategier.[624]

---

624 Jørgen Grønnegård Christensen giver et eksempel på en sådan analysestrategi i sin

Men hele spørgsmålet kompliceres af, at de interesser, der skal maximeres, også tager farve af deres historiske kontekst. For at marximeringsbegrebet skal kunne bruges må der være et vist fælles grundlag til at identificere forskellige gruppers strategi på. Den opgave har pengene i økonomien, hvorfra maximeringsforestillingen da også stammer. Men farvningen eller formningen af interesserne kan være så forskellig, at dette grundlag forsvinder. En embedsmand i tyvernes Danmark så og forfulgte ikke nødvendigvis sin sikkerhed, anseelse, karriere i en form, der gør det meningsfyldt at tale om interessemaximering. Den forestilling om nødvendigheden af at rationalisere og effektivisere den danske centraladministration efter "moderne" organisationsvidenskabelige principper, som besjælede Forvaltningsnævnets sekretariats yngre embedsmænd i efterkrigsårene, var ikke primært udtryk for deres nyttemaximeringsstrategi. Det forekommer i det mindste nødvendigt at undersøge, om denne fundamentale forudsætning om et fælles "beregningsgrundlag" for egeninteressen giver mening. Og det er ikke tilfredsstillende blot at indrømme ideologiske og historiske institutionelle fænomener indflydelse på en uforanderlig kerne, bureaukratisk egeninteresse, fordi det efterlader spørgsmålene, hvor megen indflydelse, hvor stort et spillerum?[625]

Men vigtigere er det, at selve egeninteressebegrebet risikerer at farve den historiske undersøgelse af forhold, hvor f.eks. kollektive interesser eller ideelle interesser er de fundamentale i en sådan grad, at disse andre hensyn forandrer varetagelsen af de individuelle "sikkerheds"- eller selvopretholdelsesinteresser. Der er altså ikke tale om en eviggyldig kerne (egeninteressen), der farves, men om muligheden for forskellige krav - hvoraf nogle kan være fundamentale[626] - der kan tage forskellige former.

Dette er årsagen til at diskussionen af forvaltningshistoriske problemstillinger er yderst vigtige for forvaltningsvidenskaben. Sagt i overskriftsform: Hvordan kan

---

diskussion af dansk forvaltningspolitik siden 1945: Interpreting administrative change: Bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government in: Governance vol 10 no. 2 (april 1997).

[625] A.S. Nørgaard løber ind i samme åbne spørgsmål, når han forsøger at forlige neoinstitutionalister og public choice folk ved at tildele de første rollen som de, der bestemmer den kulturelle og historiske "kulisse" for de sidstes maximeringsspil: Rediscovering reasonable ratioality in institutional analysis, European Journal of political research, vol 29, no. 1 (January 1996) s. 31-57.

[626] Mary Douglas, How Institutions think, London 1987 argumenterer overbevisende for fundamentale sikkerhedsinteresser, men gør netop opmærksom på, at disse varetages i forskellige former, hvoraf mange unddrager sig benævnelsen maximering. Det kræver i det mindste en eksplicit argumentation, at historiske skift i fundamentale værdiorienteringer, "clusters of beliefs" (Waldo) eller "ground rules" (Eisenstadt) eller "maxims" (Jan-Erik Lane) eller "Leitideen" (Hesse) eller "Rationalitätskriterien" (Lepsius) og så videre gennem forskellige dele af forvaltningsvidenskabens historie, ikke sætter sig spor i den overhistoriske kerne af egennyttemaximering.

Hvis disse forvaltningsteoretikere ikke gør indtryk så skulle i al fald være muligt med Douglass C. North med sit dobbelt begreb "belief systems" og "scaffolds", der søger at beskrive det samme problemkomplex: Historiske og dynamiske grundlægende forståelsesformer og rammer, The Proces of economic change, UNU/WIDER, Helsinki Marts 1997 især s. 10-11.

historien bruges? Jeg har forsøgt at tematisere problemet i arbejdet med Forvaltningskommissionen af 1946, som - det er tesen - netop fandt sted i en overgangsperiode mellem to grundlæggende forskellige embedsmandsforestillinger og praksisser. Målet med denne artikel er at skitsere den nødvendige historiske ramme for denne type af forvaltningsvidenskabelige diskussioner.[627]

I. Fra demokratisering til decentralisering

Den forvaltning og den ansatsvise forvaltningpolitik, som eksisterede i efterkrigsårene, havde eet mål: At føre det danske samfund så hurtigt som muligt tilbage til normale tilstande og undgå så mange af disses (dvs. 20'rnes og 30'rnes) store katastrofer. Hverken kritikere eller magthavere tænkte på en velfærdsstatsadministration eller en keynesiansk intervenerende økonomisk-politisk administration - endsige en planøkonomisk administration. Også kritikernes væsentligste tilskyndelse til indførelsen af nye administrative principper og strukturer var restriktions- og krisetidsadministrationens opsvulmen og handlingslammelse.

Ingen mennesker kunne i 5-året efter krigen - med dets inden- og udenrigspolitiske omvæltninger og vanskelige økonomiske vilkår - forestille sig andet end tilbagevenden til det normale. Og de gange nogen alligevel vovede at gøre det - som i befrielsessommeren - blev de gennet tilbage til normalitetstænkningen af økonomiske eller politiske kriser. Først i anden halvdel af halvtredserne ændrede dette sig.

Kort efter besættelsen startede en offentlig debat i dagspressen om forvaltningens forhold, især forholdene i centraladministrationen. Det er naturligvis altid et spørgsmål om en tolkning af materialet, hvad der skal lægges i ord som "offentlig debat". Her er blot ment at den foregik offentligt og tydeligvis med henblik på at påvirke beslutningstagerne. En række af debatdeltagerne var desuden embedsmænd og senere deltagere i arbejdet med forvaltningens forhold.

Modstandsgruppen Frit Danmark udgav i foråret 1945 dels en pjece skrevet af yngre statsembedsmænd under titlen "Tjenestemændene og demokratiet", som beskæftiger sig med en forvaltningsreform, dels en pjece udgivet af bibliotekarer, "Demokratiets krav til bibliotekerne". Det samme skete på folkeskoleområdet. Blandt offentligt ansatte modstandsfolk var der lagt op til, at bevægelsens styrke i foråret `45 skulle bruges til en endog meget omfattende reform af det som først senere blev til den offentlige sektor.

De sidste årtiers store forståelse for embedsmændenes næsten heroiske rolle i om ikke bekæmpelsen så dog neddæmpningen af besættelsesmagten havde ikke mange fortalere i efterkrigsårene. Administrationen opfattedes som stiv, forældet og

---

627 Artiklen er et sammendrag af dele af den historiske analyse af kommissionen og dens samtid, Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab, Ph.d. afhandling indleveret ved Roskilde Universitetscenter 1997. For en beskrivelse af den generelle historiske ramme for analysen af dette hjørne af begivenhederne se s. 188 ff.

bureaukratisk og præget af medløbere. Imod dette stilles kravet om demokratisering og retssikkerhed. En demokratisk forvaltning skal

"under alle forhold **konsekvent håndhæve respekten for de af folkets repræsentanter vedtagne love, først og fremmest grundloven, og respekten for lovgivningsmagten i det hele taget** ... Der gives vel tjenestemændene en vis frihed til at supplere mangelfuld eller uklar lovgivning gennem fortolkning, men det er her af yderste vigtighed at erkende begrænsningen over for rigsdagens område... "[628]

Og tjenestemanden skal ikke blot vedkende sig dette "forfatningsmæsige demokrati". Der stilles krav om aktiv politisk støtte til det politiske system, og tonen i reformforslaget er ikke blot offensiv men anklagende. Den nimbus af respekt[629], der stod om embedsmanden led kraftigt under besættelsestiden: "I et demokratisk land må tjenestemændene ikke sidde med hænderne i skødet og vente på de opgaver, som de politiske organer giver dem at løse". Stemningen var ikke just til forbedring af tjenestemændenes forhold i denne befrielsessommer:

"Den danske tjenestemandsstand (må) gøre sig klart, at der efter krigen fra befolkningens side vil blive rejst vidtgående krav om forbedring af levevilkårene, om fuld beskæftigelse og revision af den sociale lovgivning jævnsides med krav om yderligere sikring og styrkelse af de demokratiske frihedsrettigheder".[630]

Der foreslås en kommission til at se på offentlighedsspørgsmålet under inspiration fra den svenske ordning. Også den svenske justitieombudsmand skulle danne modellen for det særlige kontrolorgan, som yderligere skulle have Hovedrevisoraterne under sig. Begrebet "de rette folk" henviser åbent til krav om sindelagskontrol af embedsmænd, et krav som Alf Ross også fremførte med stor styrke i sin bog: Hvorfor demokrati?[631]

Det er imidlertid meget vigtigt at notere sig, hvad der totalt mangler i denne pjece: Effektivitets-, moderniserings- og forenklingskrav. Der er ikke eet sted nævnt noget, som kan opfattes som en kritik af administrativ slendrian, langsommelighed, ineffektivitet. Der er udelukkende tale om en politisk kritik af embedsmandsstaten for følgagtighed og karrierefixering og dermed følgende farer for retsstaten og demokratiet, som opfattes som eet og det samme. Det mest tidstypiske træk ved pjecen er, ved siden af sindelagskontrollen, forslagene om etableringen af den interne embedsmandskontrol koblet til opbygningen af en egentlig tillidsmandsinstitution.

---

628 Tjenestemændene og demokratiet udg. af Frit Danmark, Kbh. 1945 s. 11.

629 Jvf. Theodor Geigers analyse af embedsmandens stilling efter krigen in: Samfundet og dets højere embedsmænd, Nordisk administrativt Tidsskrift 1948. Denne og en følgende artikel diskuteres i Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden COS-rapport 1997....

630 Tjenestemændene og demokratiet op. cit. s. 11 f.

631 Hvorfor demokrati, Kbh. 1946. Det var ikke blot i denne pjece, skrevet lige før befrielsen, at sindelagskontrollen var fremme. Så sent som i august 1946 blev problemet om "sikringen af deres (tjenestemændenes NB) tilknytning til demokratiet" fremhævet som et element, der indgår i "en hele række reformplaner". Nationaltidende 8. august 1946. Her er det sat op under den sigende overskrift: Rationaliseringskravet i stigende grad aktuelt.

Pjecen var skrevet af en gruppe yngre embedsmænd og kan synes naiv i bakspejlet, for troen på selvorganiseringens mulighed, frihedsrettighederne og den sociale udligning blev efterhånden overskyllet af andre dele af reformdebatten, ligesom den politiske kritik svandt ind. Mere optimistisk kan den ses som udtryk for, hvilke kritiske potentialer, der kan fremstå, når disciplinerings- og autoritetsstrukturerne er svækkede.[632]

Imidlertid rakte debatten langt ud over befrielsessommerens kortvarige forskydning af magtcentrum. Mange andre steder blev nødvendigheden af en reform fremhævet, og både reorganisering, demokratisering, rationalisering, decentralisering og besparelser nævnes som mål. Samtidig med en forvaltningsreform diskuteres en forfatningsreform, en genoptagelse af det fejlslagne forsøg fra 1939 på en reform af det politiske system. Og endelig skulle de mange særordninger af administrativ og økonomisk art, som var konsekvenser af krigen, afvikles, og forskellige afviklingsudvalg blev derfor nedsat.

En gennemgang af dagspressen viser en betydelig mængde artikler om emnet. Af mere samlede fremstillinger ses en kronikserie i Information 25.-30. marts 1946 og en opfølgning d.19-21. august. Den første serie er skrevet af "tjenestemænd, der alle deltog i det illegale arbejde" og overskrifterne viser, at det er de store linier, der er til debat: "Kan demokratiet befæstes indenfor administrationen?" "Forvaltningen under demokratisk kontrol", "Borger og bureaukrati", "Mandariner eller folkets tjenestemænd?" De samme forfattere stod bag Frit Danmarks pjece.

Opfølgningen er skrevet af bladets medarbejder Poul Meyer, som her fremlægger sin reformmodel om en skarp arbejdsdeling mellem departement ("en lille men højt kvalificeret ministerialforvaltning") og direktorat. Året efter tager Meyer et andet centralt emne op, "Offentlighed i forvaltningen" (Information 7.7.47). På samme måde som i august 46 , hvor det hedder, at "hele spørgsmålet om centraladministrationens forhold for tiden diskuteres livligt", hedder det i juli 47, "Det er en meget gavnlig reformiver, der i mange kredse gør sig gældende med hensyn til den offentlige forvaltnings arbejdsmåde og kvalitet".

En antydning af bredden i debatten ses ved, at det andet dagblad, som tager forvaltningen grundigt under behandling, som nævnt er Nationaltidende, som stod de konservative og Arbejdsgiverforeningen nær.

I en bog, Den røde bygning, af Laursen og Svensson, som udkom allerede i april 1945, omtales en flerårig debat om administrationen, og det nævnes, at regeringen i `43 skulle have lovet at nedsætte en kommission til at undersøge administrationens forhold, bl.a. med henblik på spørgsmålet om decentralisering.[633] Bogen anmeldes af

---

[632] Pierre Bourdieu har nogle tankeprovokerende overvejelser over nødvendigheden af at skrive statens/bureaukratiets etableringshistorie ned en detail med henblik på at få netop alle afvigelser, konflikter og uafprøvede muligheder frem Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field, Sociological Theory vol. 12 no 1 (March 1994) s. 4.

[633] Laursen udbygger oplysningen i en artikel i Samrådet ved at skrive: "I sommeren 1943 bebudede departementschef K. H. Kofoed, der da var finansminister, at der også efter denne krig

Jens Otto Krag, der i lighed med forfatterne afviser en decentraliseringsreform. Han lægger vægten på en demokratisering af embedsmandsstanden og på oprettelsen af et organ til økonomisk koordination under statsministeren.[634]

Bogen omtales yderligere af en anden socialdemokrat, Niels Arup, som var ministersekretær i befrielsesregeringen. Også han afviser en debat om decentralisering med henvisning til landets lidenhed, og han beklager ligeledes, at forfatterne ikke går grundigere ind på mulighederne for en modernisering af administrationens arbejdsformer. Arup interesserer sig især for forslaget om statssekretærer, som han ligesom Krag hævder paterniteten til:

"...statssekretariatet bør have en planlæggende funktion. Store erhvervsvirksomheder har deres "development departments", hvis opgave det er uden direkte tilknytning til den daglige drift til stadighed at finde nye veje til forbedret produktion og organisation ... Det er dog indlysende at, en tilsvarende rationel planlægning må finde sted af landets forvaltning, hvis organisation, skønt hvilende på enevældens samfund, nu har til opgave at dirigere og administrere Danmarks økonomi."[635]

Arup skriver senere på året en kronik i Socialdemokraten, hvor nødvendigheden af rationalisering og modernisering understreges, og reformforslagene fra partiprogrammet Fremtidens Danmark diskuteres. Arup lovsynger partiprogrammet og understreger sammenhængen mellem programmets planøkonomiske forestillinger i programmet og en samlet forvaltningsreform: "Men det bør ikke overses, at disse reformer ikke er tilstrækkeligt dybtgående, og at det, der er nødvendigt er en fuldstændig rationalisering af selve det centraladministrative apparat ...."[636]

I en dobbeltkronik tidligere på måneden i samme avis, under overskriften "Demokratiets administration" og "Administrationens demokratisering", tager Åge Strunk udgangspunkt i pjecen fra Frit Danmark. Han tager afstand fra den sindelagskontrol med tjenestemændene der her lægges op til, og han stiller i stedet kravet om demokratisering, politiske statssekretærer, offentlighed i forvaltningen og sikring af tjenestemænds ret til at kritisere gennem en tillidmandsinstitution. Han slutter med at sige:

"...man må håbe, at der i den regering, der vil fremstå efter det kommende valg, vil være så stærke og unge kræfter, at også dette spørgsmål (om demokratisering af

---

skulle nedsættes en administrationskommission", nr.2 februar 1946 s.15.

634 Nationaløkonomisk tidsskrift 1945 s. 128.

635 Politikens kronik 21.4.45. Arup blev senere ministersekretær for statsminister Knud Kristensen. Desværre nævner han intet om FVK eller sin tidligere interesse for administrationsproblemer i sit bidrag i hyldestbogen for Knud Kristensen: Gunnar Hansen (red.) Fra plov til statsror, Kbh. 1949.

For igen at vise bredden i debatten skal henvises til Centralisering-decentralisering, foredrag af Handelsbankens direktør Ernst Kauffmann 19.2.46 i Akademiet for de Tekniske Videnskaber.Trykt i Nordisk Tidsskrift for teknisk økonomi, 1946 s. 69 ff. Han henviser til Arups forslag om statssekretariat og rationaliseringskontor.

636 Socialdemokraten 18.10.1945.

administrationen) bliver taget op til overvejelse og behandling".[637]

Åge Strunk var bestyrelsesmedlem i statsembedsmændenes, tjenestemændenes organisation, i hvis blad "Samrådet, Ministeriernes månedsblad", der også førtes en debat om reformtankerne. I et senere indlæg skriver ministersekretær Niels Arup igen om en administrationskommission:

"Det kan ikke undgås, at der med udgangspunkt i den debat om vor statsstyrelses opbygning, som nedsættelsen af Forfatningskommissionen vil medføre, også vil blive kastet et søgelys over den danske centraladministrations struktur. ... Man må have lov at vente, at der både i politiske og administrative kredse vil være interesse for nedsættelsen af en administrationskommission til nærmere overvejelse af disse spørgsmål". [638]

I februar måned 1946 skriver Johs. Laursen (en af forfatterne til "Den røde Bygning" og tydeligvis opfattet som ekspert) på opfordring af redaktionen af Samrådet, en artikel om "centralisation -decentralisation". Artiklen er ment som et oplæg til en enquete og evt. en debat blandt embedsmænd. Laursen sammenfatter flere aspekter af debatten på følgende karakteristiske måde:

"Der kan formodentlig mange steder i høj grad være brug for forenkling og modernisering og rationalisering. Lige så lidt her som i en privat virksomhed svarer alle grene af forvaltningen til enhver tid til idealbilledet ... Hvad der tiltrænges er at få spørgsmålet bragt ned fra den høje sfære, hvori det er blevet anbragt. Det er i øjeblikket moderne at melde sig som tilhænger af decentralisering, næsten udtryk for en særlig værdifuld demokratisk indstilling. Denne placering er helt forfejlet. Der er i virkeligheden tale om et rent praktisk spørgsmål ... Når man kommer i gang med en uhildet gennemgang af administrationens forskellige forgreninger, skal der nok vise sig flere ulemper ved en udstrakt decentralisering, end man i visse kredse på forhånd har tænkt sig."[639]

Spændingen mellem et normativt-politisk og et administrativt dentraliseringsbegreb præger denne indledende fase af reformdiskussionen. Men det normative aspekt tones hurtigt ned og decentralisering bliver igen ensbetydende med en administrativ udflytning af statslige opgaver oftest til andre statslige organer, amtmændene. Den

---

[637] Socialdemokraten, 4. og 5. 10 1945. Kronikken skal nok ses som et led i de bestræbelser, Danske stats-embedsmænds Samråd udfoldede på at få styr på "Frit Danmarks tjenestemandsgrupper", jvf. Samrådet nr. 12, 18.december 1945, hvor lederen meget skarpt forsøger at trække grænsen mellem en faglig organisation og en politisk.

[638] Kronik i Berlingske Aftenavis 10.1.46

[639] Samrådet nr. 2 1946 s.15 f. Laursens oplæg er betryggende for embedsmændene: Der skal ikke ske de store strukturændringer, men praktisk indstillede rationaliseringseksperter skal modernisere det hele og rette op på nogle skævheder. Til forvaltningsvidenskabens dogmehistorie skal det meddeles, at forfatteren også berører det senere så afgørende spørgsmål om departementdirektorat på følgende måde: "Et sidespørgsmål som har en vis interesse i forbindelse med decentraliseringsproblemet er forholdet mellem ministerium og institution i den centrale administration. De svenske departementer beskæftiger sig i hovedsagen kun med rent principielle spørgsmål...Også i Danmark kunne flere sager lægges ud til institutionernes afgørelse...(ibid.).

folkelige kontrol med embedsmændene bliver til embedsmændenes fysiske nærhed ved folket - det spændingsfyldte begreb om decentralisering bliver slapt og upolitisk.

I løbet af Knud Kristensen-regeringens første år rumsterer reformtankerne som nævnt, og det har måske gjort indtryk, at Finanstidende i sommeren '46 to gange under overskrifterne "Dyrt og dårligt" og "Nok en kommission udbedes" slår til lyd for en rationalisering af den statslige forvaltning med direkte henvisning til resultaterne fra udvalgs- og kommissionsarbejdet i Norge og Sverige.[640] I august samme år bringer Nationaltidende, som ligeledes ikke er den siddende regering uvenlig stemt, en usædvanlig lang artikelserie om statens administration. For at angive tonen og temaerne kan man fra artiklernes manchetter nævne: "Rationaliseringskravet i stigende grad aktuelt", ""Vi alene vide" indstillingen må vige for den folkelige kontrol med administrationen", "Centraladministrationen vokset med 90 pct. siden krigens begyndelse", "23 instanser skulle spørges om ny skole", "Krav om offentlighed i dansk forvaltning", "Dobbeltadministration må undgås"[641].
Artikelserien slutter med et interview med finansminister Thorkil Kristensen og en leder, hvor der gives fuld opbakning til en egentlig forvaltningsreform og til en omhyggeligt forberedt kommission. I interviewet bliver finansministeren spurgt om der bliver tale om en ny sparekommission:

"Nej, det ville efter min mening ikke være tilstrækkeligt; vi må både længere ned og højere op. Med længere ned mener jeg, at der denne gang må foretages et systematisk studium af det rent kontortekniske ... Man må huske på, at erfaringerne ikke uden videre kan overføres fra en administrationsgren til en anden, og at erfaringerne fra rationalisering af private virksomheder lige så lidt kan overføres på statens forhold... Dermed (med ordene "højere op", NB) mener jeg, at der er trang til en principiel undersøgelse af administrationens grundlag og hovedretningslinier. Der er i de senere år henlagt så mange nye opgaver til staten, at vi har al mulig grund til at standse lidt op og se os om, skaffe os et overblik, sikre os, at sagsfordelingen mellem ministerier og kontorer er hensigtsmæssig, at de rigtige opgaver er henlagt til de rigtige organer..."[642]

Om decentraliseringen, der beskrives som "det mest omdiskuterede spørgsmål", siger ministeren: "Det mener jeg må bero på de undersøgelser, der skal komme. Her er både fordele og ulemper: Specielt i Finansministeriet tror jeg på forhånd ikke der kan decentraliseres meget."

I regeringens åbningstale i oktober 1946 lægges reformplanerne endelig frem i forpligtende form af Knud Kristensen, karakteristisk nok fremsat i sammenhæng med skattepolitik og statshusholdningsbekymringer:

---

640 Finanstidende 29.5.46 og 10.7.46.

641 En betydelig del af de yngre embedsmænd, som citeres for kritiske standpunkter er identiske med forfatterne til kronikserien i Information og kredsen omkring Frit Danmark. Men deres standpunkter synes dog at være så meget i overensstemmelse med den "offentlige mening", dvs. den debatterende københavnske elite, at de bringes med sympatiske redaktionelle kommentarer også i Nationaltidende.

642 Nationaltidende 18.8.46.Artikelserien startede 8.8.46.

"Efter at den offentlige administration som følge af de ekstraordinære opgaver, krigen og besættelsen har stillet den over for, er svulmet stærkt op, har ministeriet taget skridt til at søge spørgsmålet om en rationalisering, forenkling og decentralisering af statsadministrationen sagkyndigt belyst. Formålet med denne undersøgelse må være at skabe forudsætninger for en mere smidig og effektiv forretningsgang i statens administration og for indførelse af de hermed forbundne besparelser i den offentlige husholdning"[643]

Det første officielle udspil kæder således de kendte kodeord rationalisering, forenkling, og decentralisering sammen med to mål: smidighed og effektivitet samt besparelser. Det synes ikke at være i overensstemmelse med Thorkil Kristensens linie, som den fremgår af det nævnte interview, men udtrykker måske den ramme, Knud Kristensen var villig til at lægge for arbejdet.

Allerede den 28. oktober meddeler Finansministeriet, at arbejdet skal startes, vel at mærke efter finansministerens retningslinier med et meget bredt kommissorium uden antydning af besparelseshensyn:

"Regeringen har anset det for ønskeligt, at der foretages en samlet undersøgelse af mulighederne for at forenkle statens forvaltning, ... Det vil i særlig grad være kommissionens opgave at undersøge og overveje følgende spørgsmål:

- Betimeligheden af at overføre sager, som hidtil har været overdraget centraladministrationen eller centrale statsinstitutioner at behandle, til lokale administrationer,
- udskillelse af de egentlige departementer af forvaltningsområder, hvis placering naturligst hører hjemme i et direktorat eller et andet administrativt organ,
- en mere rationel sagsfordeling indenfor de forskellige administrationsområder,
- større offentlighed i forvaltningen,
- forvaltningens forhold til lovgivnings- og bevillingsmyndigheden,
- det i forvaltningen ansatte personales praktiske og teoretiske uddannelse,
- ændringer indenfor den egentlige departementale administration i de gældende regler, bl.a. med hensyn til den nuværende adgang til i en vis udstrækning at opnå dispensation for den normale arbejdstid (de meget omtalte "formiddagsstillinger", NB) - tidspunktet og formen for en afvikling af de under krigsperioden oprettede midlertidige administrationsorganer,
- gennemførelse af en rationalisering af forvaltningens arbejdsmetoder, bl.a. ved forøget anvendelse af moderne tekniske hjælpemidler,
- opgaverne for kontrollen med statsforvaltningen".[644]

Kommissionen nedsatte en række hovedudvalg, som skulle gennemarbejde større sammenhængende spørgsmål indenfor kommissoriet. Deres opgaver kan give et indtryk af, hvorledes intentionerne fra starten blev udmøntet, hvilket er vigtigt for forståelsen af kommissionens nedsættelse omend ikke for dens forløb: Forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen (Thorkil Kristensen), Større

---

643 Rigsdagstidende 1.10.46. Rigsdagens åbning s.X

644 1. Betænkning fra Forvaltningskommissionen af 1946, Kbh 1947 s. 3 ff.

offentlighed i forvaltningen (Per Federspiel), Kontrollen med statsforvaltningen (PF), Sagsfordelingen mellem de centrale administrationsområder (K. H. Kofoed), Forholdet mellem departementer og direktorater samt det indbyrdes samarbejde (KHK), Afviklingen af de midlertidige administrationsorganer (PF), Decentralisering af den centrale administration (TK), Centraludvalg for gennemgangen af de enkelte centralstyrelser, bl.a. med rationalisering af arbejdsmetoderne for øje, samt personalets rekruttering og uddannelse.(KHK)

I parentes er nævnt formanden for udvalget. Af kommissionens 14 oprindelige medlemmer var to politikere, 5 embedsmænd fra centraladministrationen, 4 repræsentanter for styrelser og direktorater, 3 repræsentanter for kommunerne, herunder een politiker, og 1 repræsentant for det private erhvervsliv og Handelshøjskolens organisationsstudier (Magasin du Nords underdirektør Viggo Villadsen). Til de tre førstnævnte udvalg blev desuden knyttet forvaltningsretsprofessor Poul Andersen.

II. Embedsmændene ruster sig[645]

Mens den hidtidige historie er foregået i offentligheden, foregår det meste af den følgende historie i Finansministeriets sekretariats- og budgetkontor, som hører under departementet for finansvæsens budget-og statsgældsafdeling. Da dette kontor er sagnomspundent, skal der til indledning ofres lidt opmærksomhed på det.

I betragtning af Finansministeriet placering som det største ministerium, Kofoeds stilling og arbejdsopgavernes karakter, gik dette kontor, hvorigennem alle andre ministerier skulle sende deres økonomisk-politiske andragender, for at være lidt af et magtcentrum i samfundet - indtil det fik en konkurrent i Det økonomiske Sekretariat under Buhls ledelse og udenfor Kofoeds regime. Kofoed skriver i sine erindringer om sin tid som departementschef:

"Det var... efterhånden blevet således, at der havde fundet en udvælgelse sted af departementets akademisk uddannede tjenestemænd, således at de dygtigste og til sekretariatets specielle arbejde særlig egnede folk blev overflyttede til dette kontor, som altså blev en arbejdsplads for elitefolk... "[646]

---

[645] **Arkivsituationen for Forvaltningskommissionen mistrøstig. Kommissionens arkiv er meddelt afleveret fra Finansministeriet men ikke meddelt ankommet til Rigsarkivet. K.H. Kofoed har ikke afleveret noget embedsarkiv, og hans erindringer stopper i 1943. E. Diges erindringer, politisk revy - på langs og på tværs, Kbh. 1964, giver ingen oplysninger om kommissionen (men om en del andet af indirekte interesse). Derimod findes Forvaltningsnævnets sekretariats arkiv og enkelte større og mindre stumper i andre arkiver. Det følgende bygger på gennemgangen af disse arkivtorsoer, samt på en gennemgang af de 115 kasser med sager fra Forvaltningsnævnets sekretariat, jvf. arkivfortegnelse i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab, op. cit. s. 460-505.**

[646] **K.H.Kofoeds Erindringer, udgivet ved Hans Kirschhoff, Århus 1979, s. 283 f.**

Departementschef Dige skriver i sine erindringer: "Mit hovedfelt i de næste 30 år (fra 1932 NB) blev budgetkontrollen, dvs. den kritiske forberedelse af finanslove og

Ved at gennemgå detailleret, hvorledes forvaltningen forbereder sig på at tackle den nye situation, kan det måske vises både, hvorledes beslutningsprocessen foregår og, hvilke forestillinger disse embedsmænd gjorde sig om en forvaltningsreform. I slutningen af 1945 udarbejdede en af disse måske særligt egnede, fuldmægtig i Finansministeriets budget- og statsgældsafdeling, Sekretariats- og budgetkontoret, Niels Thorsen, et såkaldt referat, dvs. et notat eller et oplæg til videre drøftelse af en sag, som blev afleveret d. 20.december. Referatet blev allerede kommenteret d. 8.1 af ekspeditionssekretær Alice Brun og d. 17.1 af kontorchef Lorentz F. Grünfeld og den 29. januar af (sandsynligvis, underskriften er svær at tyde) af afdelingschef (for budgetafdelingen) H.C. Andersen. Den 5. april 1946 kommenterer departementschef Kofoed referatet.[647]

Overskriften lyder "Angående rationalisering af administrationens organisering og arbejdsmetoder". Det fremgår ikke, på hvis opfordring referatet evt. er skrevet, men det indledes med en konstatering af, at direktør i a/s Nordisk Rationalisering J. Vang-Lauridsen "på foranledning af daværende finansminister H.C. Hansen" har foretaget en rejse i Sverige og Finland og der foretaget en "kort orienterende undersøgelse" og indhentet "en del officielt materiale" om disse landes "indsats på stats-rationaliseringens område".[648] Efter en kort

---

tillægsbevillingslove og den kritiske vurdering af de utallige finansielle bevillingsforslag, der året rundt forelægges Finansministeriet fra alle andre ministerier og styrelser og alle statshusholdningens områder, inden de får lov til at passere videre til Finansudvalget i Folketinget." politisk revy Kbh. 1964 s. 15. Dige beskriver samme sted, hvordan han blev "hentet" af Kofoed til sekretariatet.

[647] Referatet er fundet i Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988, Pakke mærket: Vedr. udvalg og kommissioner, sagsomslag mærket: Referater. Journ, 5050-70. 1948-67. lbnr.10. Referatet er på ialt 10 maskinskrevne sider.

[648] Dette bekræftes af Vagn-Lauridsens udtalelser i et interview i Nationaltidendes artikelserie 9.8. 46 . Jeg har endnu ikke fundet Vang-Lauridsens rapport. Det fremgår af referatet, at rapporten har været i Finansministeriet, at rejsen fandt sted 4.-15.september 1945. Af Finansministeriets sekretariats almindelige journal fremgår det, at andet materiale er hentet gennem udenrigsministeriet. Således starter den officielle danske forvaltningsreform karakteristisk som et finansministerielt journalnummer, der henviser til udenrigsministeriet.

Af et brev dateret 3.okt. 1945 fra Vang-Lauridsen stilet til Hr. Folketingsmand H.C.Hansen fremgår det, at der har været flere kontakter mellem ingeniøren og H.C.Hansen: "Idet jeg henviser til vore tidligere samtaler om rationalisering, tillader jeg mig herved at indbyde Dem til et frokostmøde ... hvor ... Gösta Ekelöf fra Stockholm vil tale om emnet: "Arbejdsledelse i moderne demokrati". Af programmet fremgår at Ekelöf er leder af Arbejdsledareinstitutet under Sveriges Industriforbund. (Brevet er fundet i ABA, H.C.Hansens arkiv, arkivnummer 37 kasse 13 (under bogstavet N - Nordisk Rationalisering). Det er sandsynligvis de samme tanker, der kommer til udtryk i Ekelöfs artikel "Det moderne demokratis problemer på arbejdspladsen" trykt i Berlingske aftenavis 11. februar 1946 og genoptrykt i Kaj Bundvad (red.) Rationaliseringen i dagens debat, Kbh. 1946, udgivet af AOF.

Vang-Lauridsens rapport er tilsyneladende først blevet færdig efter valget 30. okt. og derfor blevet afleveret til den nye finansminister i løbet af november eller december. Måske

gennemgang af forholdene i de to lande på basis af Vang-Lauridsens materialer (!) skriver Thorsen om direktørens forslag om, at rationaliseringsselskabet skulle foretage "to-tre rationaliseringsforsøg indenfor administrationen":

"Det er muligt, at dette er den rette fremgangsmåde, men det er dog et spørgsmål, om man ikke hellere burde udsætte en sådan undersøgelse lidt. - Den skulle iværksættes for at påvise behovet for rationalisering, men mon man ikke kan godtgøre dette uden en sådan undersøgelse, og mon ikke dette behov er af langt videre udstrækning end tilsyneladende forudsat af hr. Vang-Lauridsen, ja måske så stort og mangeartet, at en sådan undersøgelse kun kan dække en ringe del af helheden. Problemet er næppe løst ved iværksættelse af en rationalisering i lighed med den, der for tiden foretages på forskellige kontorer, hos f.eks. forsikringsselskaber, - med andre ord - det er ikke noget specifikt kontorteknisk problem."

Referatet er næsten helt renset for henvisninger til den debat, som foregik udenfor administrationen. Den eneste henvisninger er til "det stående stridsspørgsmål: Centralisation contra decentralisation". Men det betyder ikke, at referenten i sit oplæg går uden om de store forvaltningspolitiske spørgsmål - blot at de i hans oplæg har en administrationsintern rationale. Efter at have afvist at lade en udefra kommende rationaliseringsekspert tage fat, men samtidig fastholdt behovet for en "dyberegående reformer" nævner Niels Thorsen nu en række problemstillinger eller eksempler, som fører frem til konklusionen.

1. De "unormale" tider gør det vanskeligt at finde "det rette forum for en sags behandling". Disse særlige forhold har understreget nødvendigheden af en "simplificering" af administrationen.
2. Sagsbehandlingen foregår for ofte for langsomt. Dobbeltadministration, forkert anvendelse af kvalificeret personale og mangel andre steder på det samme personale nævnes som årsager.
3. Pladsforholdene er "fortvivlede", men der kan måske rådes bod på dette ved rationalisering, store skrivestuer, udflytning af kontorer, "hvis tilstedeværelse i ministerialbygningen ikke er strengt påkrævet", fælles journal osv.
4. I denne forbindelse dukker problemet med den "modstand, som uvægerligt vil opstå mod sådanne reformforsøg" op, og referenten tager fat på problemet med en noget utraditionel tilgang. "Det kan ikke på forhånd ventes, at bebudelse af rationalisering vil blive hilst med begejstring af chefer og personale". Efter en argumentation for, at dette er en rationel adfærd, fordi ordet rationalisering sættes i forbindelse med "slavemetoder", "udsugning", "udbytning osv", kommer så løsningen: "Det er derfor af stor vigtighed, at der foretages den fornødne belæring om, hvad rationalisering egentlig er og også i

---

er det denne rapport, som sætter skub i Finansministeriets rationaliseringsovervejelser? Men nogen best seller har den ikke været. Erik Ib Schmidt kendte ikke rapporten, og departementschef Kofoed refererer ikke til den i sin gennemgang af forhistorien for sit eget oplæg, jvf. nedenfor.

virkeligheden bør være".

Thorsens konklusion lægger op til et embedsmandsudvalg, der skal redegøre for rationaliseringstiltag i forvaltningen og måske også for mere generelle problemer. Det stadig er usikkert, om der er tale om et bestillingsarbejde eller, om der er tale om den første interne embedsmandsformulering af tanker i tiden:

"Såfremt det skønnes formålstjenligt nærmere at undersøge spørgsmålet om rationalisering af forvaltningen, hvilket referenten indstiller, synes løsningen af denne sag i første omgang - som i Sverige og Finland - at burde overlades til et sagkyndigt udvalg, i hvilket kendskab til administrationens mangeartede problemer må være repræsenteret ... Under et sådant udvalgs arbejdsområde kunne også inddrages spørgsmålet om rationalisering af statsvirksomheder, og måske naturligt det stående stridsspørgsmål: Centralisation contra decentralisation samt den hensigtsmæssige fordeling af ministeriernes sagsområder. Og som bistand for udvalgets tekniske undersøgelser er det muligt, at a/s Dansk rationalisering kan yde en indsats."

Med udgangspunkt i en sandsynligvis oprindeligt vedlagt men ikke længere eksisterende "afhandling" af sekretariatschefen for det svenske Statens Organisationsnämnd, Gösta Dahlberg,[649] understreger ekspeditionssekretær Alice Brun - der også er ministersekretær for Thorkil Kristensen - let kritisk, at det næppe er forandring af de "tekniske forhold", der vil "kunne få størst betydning for statsadministrationen". Igen nævnes lokaleforholdene som "et af de største problemer" og igen ses den tekniske rationalisering som en løsning på lokaleproblemet. Denne referent tilslutter sig afvisningen af private undersøgelser:

"Med hensyn til rationalisering af arbejdets organisation vil der sikkert ved en grundig undersøgelse og med god vilje fra administrationens side kunne opnås meget betydelige resultater, men emnet er vanskeligere at trænge til bunds i og egner sig næppe for et privat firma."

De meget forskelligartede forhold understreges ligesom værdien af simplificering og smidighed fremhæves. Igen er konklusionen værd at citere bredt:

"En sådan rationalisering vil være et meget omfattende arbejde, men er utvivlsomt påkrævet, jvf. den stadige kritik af offentlige kontorers langsomhed og omstændelighed. Det må dog ikke overses, at sagen ikke løses ved en "eengangsforanstaltning", men at interessen stadig må holdes levende, såfremt forsinkende arbejdsmetoder ikke pånyskal fremkomme ... Såfremt arbejdet skal tages op, bør det sikkert som indstillet forberedes af et udvalg, der

---

649 Måske Kort handledning i rationaliseringsundersökningar beträffende kontorsarbete, udgivet i februar 1945, jvf. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. note 403. Her fås i al fald et glimrende indtryk af denne centrale persons tilgang til rationaliseringsarbejdet.

indsamler materiale fra de forskellige styrelser og stiller forslag til forenkling. Men det er vigtigt at få styrelsernes ledere interesseret i spørgsmålet, og der bør nok gøres en del "reklame" for sagen.

Forelægges". (dvs. anbefales til videre bearbejdning NB.)

Der er stadig tale om et forberedende mindre udvalg, som skal tage fat på andet og mere end kontorrationalisering og indførelse af ny teknik. For første gang henvises til den offentlige debat og kritik som et vigtigt element. Et nyt element er tilføjet: Nødvendigheden af permanent rationaliseringsarbejde. Embedsmandsmodstanden tematiseres igen helt åbent. Bemærkningen om at motivere styrelsernes ledere og om at gøre reklame for sagen er overraskende fremsynet set i forhold til alle andre kommentarer.

Kontorchef Grünfeld indleder sin kommentar med at nævne, at den hidtil omtalte "almindelige interesse for disse spørgsmål" også:

"...har givet sig udslag på Rigsdagen, hvor folketingsmand Carsten Raft fornylig har stillet forslag om en **rationalisering indenfor produktionen og statens virksomheder, specielt Statsbanerne.** Man har også fra tid til anden i pressen og ved foredrag bragt disse emner på bane, jvf. f.eks. vedlagte særtryk af foredrag, holdt af **bankdirektør Kaufmann** ... I dette foredrag stilles der krav om en teknisk **gennemgang** og **ajour føring af statsmaskineriet**."[650]

Carsten Rafts forslag fremkom under finanslovsdebatten 9.1.46.[651] Raft udbeder sig et initiativ fra regeringen mht. rationalisering af statens administration. Forslaget er tænkt som en besparelsesforanstaltning. Af interesse for denne fremstilling er, at Raft bekræfter referentens fornemmelse af, at dele af statens virksomhed selv har taget initiativer i rationaliserings øjemed. Raft sagde:

"Jeg ved, at den afgåede finansminister interesserede sig aktivt for spørgsmålet ... Krigsministeriet er med på tingene og er så småt begyndt at se på sine egne fabrikker. I statsbanerne sker der ikke noget. Det eneste, der skal ske, er i virkeligheden, at man 4 eller 5 steder lader eksperterne gå i gang med at se, hvad muligheder der er, lader dem aflægge rapporter"[652]

Finansminister Thorkil Kristensen svarer om eftermiddagen samme dag, Grünfeld skriver referatet (17.1.46). Efter en afvisning af, at staten skal støtte erhvervslivets

---

650 Fremhævelsen er Grünfelds. Bankdirektør Kauffmann er sandsynligvis Ernst Kauffmann, direktør i Handelsbanken. Særtrykket ses ikke vedlagt sagen. Det virker umiddelbart bemærkelsesværdigt malproportioneret at fremhæve hans foredrag fremfor en mere detailleret diskussion af Rafts forslag. Men måske har Handelsbankes direktør haft en særlig nimbus i tidens debat. En fremstilling af Kauffmanns standpunkt ses af et andet foredrag afholdt d.19.2.46, jvf. note 12. Også kommissionsmedlem, stiftsamtmand, Pinholt benytter hans standpunkter, som afsæt for sine principielle forvaltningspolitiske overvejelser. jvf. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit.kapitel V. 2. 3.

651 Jvf. Rigsdagstidende, 97.ordentlige saml. Folketingets forhandlinger sp.1604 f. og 1829.

652 Op. cit. sp. 1605.

rationaliseringsarbejde siger han:

"Hvad derimod angår rationaliseringen af statens egne virksomheder, som det ærede medlem også anførte, så er jeg på det rene med, at her tilkommer initiativet staten, og det vil vel i første række sige Finansministeriet, der jo har det finansielle ansvar for hele statsadministrationen. Det er også min opfattelse, at vi på dette område må tage et systematisk arbejde op **i de nærmeste år** ... Jeg tror imidlertid, at man på visse af disse områder skal have en lille smule **tålmodighed**. Det kunne nemlig tænkes, at en del af disse nye administrationer i større eller mindre udstrækning skal afvikles - det er jo den mest effektive form for rationalisering - ... Når man har lidt **større klarhed** derover, kan man gå videre med rationaliseringsbestræbelserne. **Vi er i Finansministeriet i færd med at undersøge de fremgangsmåder, man her i landet og i udlandet er inde på med hensyn til dette rationaliseringsarbejde, og håber med tiden også at kunne anvende dem på den danske stats administration."**[653]

Det forekommer klart, at Knud Kristensen-regeringen ikke har nogen planer om en forvaltningsreform på dette tidspunkt. Først skal de midlertidige krigstidsadministrationer afvikles og så skal man med tiden rationalisere.

I Grünfelds referat følger herefter noget som virker som en fast praksis blandt højere embedsmænd: En gennemgang af Sparekommissionen af 1921 og Administrationskommissionen af 1923. De centrale ord er simplifikation, besparelser, forenkling, forøgelse af ekspeditionens hurtighed, færre instanser i sagsbehandling og ny kontorteknik. Men efter dette forsvar for, at der dog er sket noget, hedder det noget vrangvilligt:

"Udviklingen går imidlertid stadig videre, og det kan sikkert ikke bestrides, at der på adskillige områder kan være grund til at gennemføre simplifikationer. I Sverige er man øjensynlig på disse områder kommet længst med kontorrationaliseringen, og det må indrømmes, at der indenfor statens administration er trang til forbedringer."

Så følger igen en fast vending: "En forudsætning må dog være, at der tilvejebringes bedre lokaleforhold..." Der nævnes et eksempel, hvor 9 sekretærer på 1 kontor deler 6 telefoner og samtidig skal forhandle med "publikum". Her "nytter det næppe meget at tale om rationalisering". I margin har Th.K., også efter skriften at dømme ministeren, efter en understregning af ordet rationalisering skrevet: "Denne skulle jo bl.a. spare personale og dermed plads". Der er desværre ingen datering og ikke andre kommentarer.

Grünfeld mener, at bl.a. "spørgsmål som centralisation ctr. decentralisation ikke alene i geografisk, men også i saglig henseende, færre led i statsadministrationen og andre lignende emner..." kunne føre til nedsættelse af en administrationskommission, men stiller spørgsmålet om "det nuværende tidspunkt er modent hertil", da der er mange andre presserende opgaver, og da afviklingen af en række "krisebetonede institutioner" også bør overvejes i en sådan kommission - underforstået, at tiden ikke

---

[653] **Op. cit. sp. 1902. Fremhævelserne er mine NB.**

er moden til at nedlægge dem. Endelig fremføres det, at man "i spørgsmålet om en rationalisering ikke skal begynde alt for voldsomt, men foreløbig nøjes med at gennemgå et par enkelte styrelser eller virksomheder."

Afslutningsvis hedder det:

"Det er formentligt mest hensigtsmæssigt, at dette arbejde i første omgang henlægges til et forholdsvis lille udvalg bestående af administrationsfolk og driftsøkonomer, eventuelt ingeniører. Udvalget kunne så tilrettelægge sit arbejde på grundlag af det materiale, der forefindes i de nævnte ældre kommissionsbetænkninger og de oplysninger, der er modtaget fra Sverige og Finland ... Senere må man muligvis overveje, om der til gennemførelse af den videre rationalisering må nedsættes et mere permanent administrativt organ, altså svarende til det i Sverige oprettede organisationsnævn".

Der er stadig tale om et lille udvalg, nu bestående af lige dele administrationsfolk og rationaliseringsfolk. Perspektivet er stadig forholdsvis snævert, tankerne om en kommission er luftet men nedtonet, og der er i konklusionen kun tale om rationalisering. Ideen om den permanente proces er fastholdt.

Afdelingschefen, H. C. Andersen starter med konstateringen af, at der ikke er tvivl om hensigtmæssigheden og ønskeligheden af en rationalisering. Han fremholder det svenske organisationsnævn og understreger nævnets forhandlingsbemyndigelse i forhold til styrelseschefer og dets stærke bemanding. Han konkluderer sin korte kommentar således:

" Man har således tydeligvis fra svensk side lagt stærk vægt på at skabe et instrument med betydelig slagkraft, og vi kommer næppe heller udenom herhjemme at sætte en del ind på opgaven, hvis vi skal nå resultater af betydning indenfor en overskuelig fremtid.

Imidlertid må sagen jo først detailbehandles nærmere og jeg er enig med kontorchefen i, at dette bedst sker i et ikke alt for omfangsrigt udvalg, hvis sammensætning vel må drøftes nærmere, men som formentlig bl.a. bør rumme en repræsentant for Nordisk Rationalisering a/s ... "

Det er bemærkelsesværdigt, at dette er eneste gang overhovedet i sagens forløb, at magtproblematikken i forbindelse med implementeringen af rationaliseringen formuleres konstruktivt. I afdelingschefens version er der ikke tale om en reformkommission men om et udvalg, som skal forberede nedsættelsen af et organisations- eller rationaliseringsnævn. Departementschef K. H. Kofoed er den sidste skribent for sagen forelægges ministeren. Han skriver:

"... enig i, at dette spørgsmål hænger sammen med det store spørgsmål om decentralisation contra centralisation. Jeg ville tro, at man ret snart skulle nedsætte en ikke alt for talstærk kommission, der ligesom den store Administrationskommission af 1923 fik til.....[654]at gøre indstilling til regeringen, om hvilke foranstaltninger, der i

[654] **Kofoeds kommentar er håndskreven. Her står to små ord, som jeg ikke kan tyde.**

så henseende ville være at træffe. Det er muligt, at det er lidt for tidligt at gå i gang med dette arbejde, bl.a. fordi en del af opgaven står i forbindelse med afviklingen af krigstidens specielle administrationsapparat, og her må man vist se tiden lidt an. Vi må vel bl.a. have udrensningsprocesserne overstået først. Men i den tid, der forløber, inden man systematisk tager en revision af vore administrative forhold op til samlet overvejelse, bør Finansministeriet betragte det som sin opgave at behandle udslag af administrative konstruktioner af fordyrende,...og irrationel karakter med kritik. Der er ved at brede sig megen slendrian i adskillige styrelser ... Henvisningen til, at sådan kan man her eller der, svækker lysten hos en korrekt administrationschef til at sanere forholdene på sit område. Lokaleforholdene er en anden vigtig faktor, og den særlige mentalitet, som præger tiden, modvirker sparsommelighed.

Imidlertid er vanskeligheder jo til for at overvinde, og det forekommer mig nødvendigt, at Finansministeriet vågent følger forholdenes udvikling og søger at udøve kritik overfor misbrug og flothedstendenser, som vi observerer. At man dernæst så snart tiden synes moden dertil søger at nedsætte et udvalg, som tager spørgsmålet om en rationalisering af statens administration op til undersøgelse. Om dette så skulle resultere i, at der etableres et fast organ, der virker som et centralsted for kritik og nyordning indenfor statsstyrelsen, vil jo afhænge af udvalgets overvejelser."

Departementschefens kommentar afspejler en - også for hans senere holdning til sagen - karakteristisk usikkerhed. På den ene side tilslutter han sig en reformkommission, som tager det store spørgsmål om decentralisering op. På den anden side mener han, at der kun skal være tale om rationalisering, som han illustrerer med næsten rørende eksempler. Måske ved han ikke på dette tidspunkt, hvad han vil, men er optaget af de taktiske overvejelser om, hvornår det er bedst at foreslå arbejdet påbegyndt. Han synes ikke særlig optaget af den offentlige debat, og der synes ikke at være noget regeringspres for at få noget i gang - der går mere end 2 måneder, inden han skriver sin kommentar. Han undlader at berøre de to sidste referenters forslag om sammensætning af det forberedende udvalg, ligesom han ikke synes begejstret for forslaget om et permanent kontrolorgan endsige forslaget om en stærk forhandlingsmyndighed - det virker, som om det er hans opfattelse, at den løbende fornyelse allerede er Finansministeriets opgave.

Bortset fra bemærkningen om decentraliseringen synes det som om, Kofoed mener, at når alt indenfor overskuelig fremtid falder til ro, lokaleproblemerne er løst og slendrian bragt under kontrol, er almindelig opstramning og kontrol i grunden reform nok. Men han er klar over, at "decentralisations" spørgsmålet er nødt til at blive behandlet i mere formelt organ, en kommission, som Grünfelt også nævnte.

III. Det bedste forsvar er et angreb

Men i løbet af de næste 3 måneder sker der noget, som ændrer ved en række af disse forhold. Det er sandsynligvis i løbet af denne periode, finansminister Thorkil Kristensen beder den timelønnede nye medarbejder Erik Ib Schmidt (som han selv har skaffet ind i Finansministeriet) om et oplæg til en evt. forvaltningsreform dateret juni '46.[655] Hvad det er, der har sat ministeren i gang, vides ikke, men departementschefen får nys om sagen og skriver i juli et langt personligt oplæg til Thorkil Kristensen, hvor han redegør for nogle af sine egne bevæggrunde og stiller tingene noget anderledes op end tidligere.[656] I indledningen til notatet refererer Kofoed både til den offentlige debat og til den presserende politiske nødvendighed af en reform.

"Spørgsmålet om statsadministrationens forenkling og indførelse af rationelle arbejdsmetoder er jo i den sidste tid draget stærkt frem i forskellige udtalelser i pressen, og det synes nødvendigt, at regeringen snart tager stilling til, om der skal foretages noget på regeringens initiativ i denne sag."

Skal man pege på nogen enkeltårsag til, at Kofoed nu mere offensivt går i gang med at stable en kommission på benene, er det - ud over det nævnte initiativ fra ministeren - tilsyneladende de selvrådige henvendelser fra offentlige myndigheder til rationaliseringsfirmaer, der plager ham mest. Om det er, fordi magten løber ham af hænde, og/eller fordi den bureaukratiske enhedsorganisation trues af centrifugale kræfter, som til overflod er mixet godt op med private firmaer, er uvist. Det kan også være, at han mener, at scientific management ikke er i stand til at skelne principielt vigtige sager fra routinesager, og at ensartetheden i produktion af varer ikke kan ligestilles med ensartet behandling af individer med forskellige sager, som først efter den bureaukratiske behandling viser sig at være ens og kræve ens behandling.

Erik Ib Schmidts notat var som nævnt dateret juni 46, men det er usikkert om det er en samtidig datering. Det kan have været den umiddelbare årsag til affattelsen af Kofoeds notat. Kofoeds notat er dateret torsdag 11.juli, og den foregående fredag vedtog Folketinget den engangsskat, som Thorkil Kristensen havde lagt meget arbejde bag. Måske har Kofoed afventet dette tidspunkt. I forbindelse med gætterierne skal nævnes et kuriosum: Kofoed nævner selv indledningsvis artiklen i Finanstidende "Nok en kommission udbedes" fra 10.juli. Det kunne være tilføjet ved renskriften, som en aktuel kommentar, men langt inde i artiklen tager han igen fat på Finanstidendes artikel. Hvis Kofoeds notat er skrevet på 1 dag kan det forklare det tynde indhold og den uforholdsmæssigt store andel af referater og historisk snik-

---

[655] Dette notat skal ikke behandles yderligere her, først og fremmest fordi dets virkning kun kan spores gennem Kofoeds reaktion, da ethvert spor fra Thorkil Kristensens side er væk. Om notatet mm. se Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit s. 277 ff.

[656] Rigsarkivet, Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988, pakke mærket : Vedr. udvalg og kommissioner, sagsomslag : referater. Journ. 5050-70, 1948-67. lbnr.10. I Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 288 ff. gengives notatet med udførlige kommentarer.

snak. I givet fald er redaktør Thalbitzer fra Finanstidende nok den umiddelbare anledning til notatet.

Kofoed gennemgår forskellige indlæg fra dagspressen og fremhæver at der foreligger forskellige publikationer fra

"... specielt interesserede foretagenders og personers side. Navnlig er Hr. ingeniør Vang-Lauridsen, der repræsenterer aktieselskabet Nordisk rationalisering, meget energisk i sin propaganda for at fremme rationaliseringsarbejdet indenfor staten. Jeg vedlægger et foredrag, som Ingeniør Vang-Lauridsen har holdt i Ålborg Rotary klub den 15. maj d.å. Endvidere vedlægger jeg en pjece, som er udgivet af driftsingeniør Mogens Jacobsen, betitlet: Rationalisering i industrien. Han repræsenterer et ingeniørfirma for arbejdsøkonomi, der har filialer i Stockholm og Helsingfors. I denne pjece er det dog navnlig industriens forhold, der tages sigte på, mens han kun periferisk berører statsadministrationen.[657]

Det er muligt, at hele rationaliseringsdiskussionens nye klæder, det rationelle, videnskabelige look ved scientific management, er kommet bag på den gamle departementschef. De kommentarer hans embedsmænd indtil dette tidspunkt i juli 1946 er kommet med til ham, har ikke hjulpet ham af med undervurderingen af den nye bevægelses kraft.[658] Det nævnte foredrag af Vang-Lauridsen, der vel at mærke er kendt for Kofoed fra Thorsens referat, hos Rotary i Ålborg ses ikke i Rigsarkivet. I december 1946 bringer Samrådet en artikel af ham: Nogle betragtninger vedrørende

---

[657] **Driftsingeniør Mogens Jacobsen var indehaver af rationaliseringsfirmaet Mogens Jacobsen & Co., som også udgav tidsskriftet Arbejdsøkonomi, hvis første nummer kom i 1943. I nr. 1 3. årg. meddeles, at firmaet er omdannet til et aktieselskab Nordisk Rationalisering a/s, med bl.a. den tidligere medindehaver J. Vang-Lauridsen som bestyrelsesmedlem. Mogens Jacobsen udtrådte af selskabet, men der ses ingen ændring i rationaliseringsopfattelsen. Et andet ledende medlem af firmaet, Steffen Holmblad, skrev en artikel, Industriens rationalisering, i AOFs bog, Rationaliseringen i dagens debat op. cit.. Hovedemnet i Arbejdsøkonomi er industrien og udviklingen af scientific management; virksomheden betragter sig som en del af "den skandinaviske rationaliseringsbevægelse**", som det hedder i en nekrolog over en af selskabets ledere, 6. årg. nr.1 (1949).

[658] **I Statsministeriets arkiv jrnr. 275/48 (nr.8 i oversigten) findes et brev af 15.3.46 fra Industrirådet, hvor rådet som initiativtager til nedsættelsen af en dansk "Centralkomite, der som et repræsentativt organ for de i rationaliseringsarbejdet interesserede kredse indenfor dansk samfundsliv kan blive tilsluttet den tilsvarende internationale organisation "International Committee of scientific management"" har arrangeret et møde mellem interesserede organisationer (7.3.46). Der var på mødet enighed om det "ønskelige i, at også staten, der på mange felter måtte skønnes at være interesseret i rationaliseringsarbejdet, også blev repræsenteret i komiteen". Industrirådet forespørger, da man er uklar på, hvilket ministerium man skal forespørge, Statsministeriet. Andreas Møller har til statsministeren skrevet: "Vilde ministeren ikke nævne den sag på et ministermøde. Det forekommer mig, at det naturligt måtte være en repræsentant for Handelsministeriet, der indtrådte i dette udvalg". (16.3.46) Den 26.3 meddeler Statsministeriet tilbage, at Handelsministeriet har udpeget kontorchef Sveinbjørnsson til udvalget. Det kan virke underligt, at Kofoed ikke nævner dette initiativ; måske har han ikke kendt det, hvorefter det kan virke underligt, at Andreas Møller ikke mener, at Finansministeriet skal orienteres eller høres.**

rationaliseringen af den offentlige administration.[659] Når statstjenestemændenes organisation nogle måneder efter Kofoeds skrivetidspunkt beder en rationaliseringsekspert udtale sig, er det sandsynligvis, fordi han har markante og kendte standpunkter på rationalisering af den offentlige administration. I denne artikel skelnes mellem strukturrationalisering, som ikke blot følger "rationaliserings- og fornuftsmæssige synspunkter", men også "politiske og samfundsmæssige" på den ene side og "en ganske normal administrativ og teknisk rationalisering" på den anden. Vang-Lauridsen griber fat om nælden og siger:

"Det bliver ... ofte fra embedsmændenes side ført i marken, at spørgsmålet om rationalisering af statens administrationsapparat ikke kan sammenlignes med tilsvarende foranstaltninger på det private erhvervs område. Man hævder, at arbejdet er så specielt, at det kun kan rationaliseres af embedsmændene selv. Hvad strukturrationaliseringen angår, så er dette ... utvivlsomt rigtigt, men hvad rationaliseringen af selve arbejdet angår, da er dette synspunkt ganske fejlagtigt."[660]

Gennem hele notatet dukker Kofoeds animositet mod rationaliseringsfolkene op, og dette samt departementschef Andreas Møllers manglende interesse for sagen antyder, at rationaliseringsinteressen udelukkende blev opfattet som en industrisag[661] Rationaliseringsspørgsmålet tager den helt særlige form i starten af reformprocessen, at der et tale om noget, som trænger sig på ude fra, noget som overraskende viser sig at være mere indflydelsesrigt end oprindeligt antaget. Senere skriver Kofoed:

"Som bekendt har professor Sällfors fornylig været her i byen og holdt et foredrag på Polyteknisk læreanstalt, arrangeret af Dansk Ingeniørforening.[662] Under professorens besøg har direktør Lindgren fra Vareforsyningsdirektoratet overfor ham nævnt muligheden af, at der afholdtes et rationaliseringskursus med en anerkendt svensk organisationsmand som leder ... Hvorvidt dette kursus kommer i gang, er mig ikke på nuværende tidspunkt bekendt. I denne forbindelse skal jeg endvidere nævne, at Hr. Ingeniør Vang-Lauridsen i en skrivelse af 13. f.m har meddelt Finansministeriet, at der fra forskellige steder indenfor statens administration var rettet henvendelse til hans firma vedrørende rationaliseringsspørgsmål, og at firmaet foreløbig havde foretaget en undersøgelse af Hærens materielintendantur.[663]

---

[659] **Samrådet nr. 12, december 1946.**

[660] **Op. cit. s. 96.**

[661] **I Hans de Geers store undersøgelse, Rationaliseringsrörelsen i Sverige, Stckh. 1978, som omhandler denne i Sverige meget udbredte bevægelses konsolidering i trediverne, nævnes ikke** eet sted, at man diskuterede anvendelse af rationaliseringsteknikker på den offentlige sektor. Tværtimod nævnes det eksplicit som en fremtidig forskningsopgave at se på, hvordan "spredningsforløbet" af de nye tanker ramte den offentlige sektor. (s. 357) Måske starter den statslige rationalseringsovervejelse i Sverige først presset af krigstidens reguleringer, jvf. nedenfor.

[662] **Der er måske tale om foredraget for Selskabet for industriel udvikling afholdt d. 22.5.46, Statens organisationsnämnd och dess arbetsuppgifter in: Ingeniören nr. 39, 28.9.1946 s. A. 393-402. Yderligere uddybning af Sällfors' rationaliseringsforestillinger mhp. den offentlige sektor kan ses i Organisationsundersökningar innom den svenska statsförvaltningen in: NAT 1948 s.3-27, Et foredrag holdt for administrative chefer, Forvaltningsnævnet og FVK.**

[663] **Måske er der tale om det brev som fremgår af Finansministeriets sekretariats**

Resultatet af denne undersøgelse foreligger i vedlagte gennemslag af firmaets indberetning. De statsstyrelser, som yderligere skulle have henvendt sig til firmaet var følgende: Krigsministeriet, 3.kontor angående hærens bygningstjeneste, Krigsministeriet, 4. kontor angående undersøgelse af en typisk regimentsorganisation, Statens planteavls laboratorium angående teknisk og administrativ tilrettelæggelse, Sjællands stiftsamt angående kontorforhold, Rigspolitiet angående administrative ordninger, Direktoratet for vareforsyning."

Den 'magtfulde' departementschef i Finansministeriet er ved at føle sig overhalet inden om af rationalseringsspøgelset. Det synes som om kontakten ikke blot rationaliseringslystne danske statsinstitutioner men også til det statslige svenske rationaliseringsorgan i praksis formidles over Vang-Lauridsens firma. Sikkert er, at Finansministeriet ikke var involveret.

Det ville være vanskeligt at hævde, at det var de store forvaltningspolitiske visioner, der prægede Kofoeds referat. Der er snarere tale om en forsvarskamp. Presset udefra og ikke indefra nødvendiggør en reaktion. Men det er et yderst selektivt billede af verden derude, som præsenteres. Eksempelvis nævnes det ikke i den indledende gennemgang af offentlighedens pres, at Finanstidendes redaktør under overskriften "Dyrt og Dårligt" leverer en sønderlemmende kritik af formiddagsstillingerne (29.5.46), ligesom det heller ikke nævnes, at en række tjenestemænd i løbet af foråret i Information havde beskrevet problemerne i statsadministrationen. Dette sidste kan have politiske årsager - det var modstandsfolk - men det forekommer ejendommeligt eftersom een af dem, Viggo Kampmann, lige var blevet ansat som økonomisk-statistisk konsulent af finansministeren. Kofoed kommenterer heller ikke de bilag, han selv har udvalgt, ligesom han ikke fremdrager overvejelserne i det referat af Thorsen fra januar, som han selv nævner.

Kofoed nævner Erik Ib Schmidts referat, og det er i den forbindelse rimeligt, at lægge mærke til det fælles præg de to referater har. Begge bygger i høj grad på personlige oplevelser og er fyldt med personlige sym- og antipatier. Begge er overraskende fri for nogle af de synspunkter, som var blandt kritiske tjenestemænd, og som ikke blot var fremme i 1945, men som stadig var gangbare i Nationaltidendes store artikelserie i august måned 1946, og som blev diskuteret i Samrådet. Begge embedsmænd er ligesom deres referatskrivende kolleger i magtens centrum, sekretariatet, også fri for principielle forvaltningspolitiske standpunkter i en grad, som vækker til eftertanke. Er grundforestillingen om den ene mulige organisation, den eksisterende, så usvækket af tidens kritik, at det ikke falder nogen ind at eksplicitere de eksisterende "almindelige forvaltningsprincipper" eller en "helhedsopfattelse af statsadministrationens rette organisation."?[664] Dette også være sagt for at åbne mulig-

---

alm. journal 1946 jrnr. 5065 dateret 13.6. Brevet findes desværre ikke i arkivet. Heller ikke den nævnte undersøgelse "i gennemslag" ses.

[664] **"Almindelige forvaltningsprincipper" og "helhedsopfattelse..." er taget fra Poul Meyers nekrolog over Kofoed, hvor det fremhæves som hans mangler at han ikke interesserede sig for dem: Ved Kofoeds død, Den mest indflydelsesrige embedsmand siden enevælden. Information 15.5.51. Nekrologen rummer mange af de vurderinger, som siden er blevet de herskende om Kofoed.**

heden for, at Kofoeds form blot er en særlig stil, referater på dette tidspunkt blev skrevet i, dvs. at de manglende overvejelser for samtiden ikke synes at mangle - man starter som bekendt ikke enhver undersøgelse af geografiske emner med at sige at jorden er rund.

Forskellen mellem de to notater er naturligvis samtidig stor. Det mest bemærkelsesværdige er, at Finansministeriets chef ikke tager koordineringen af den økonomiske politik op, som nævnes som et hovedproblem af Erik Ib Schmidt - omend han mærkværdigvis ikke behandler den detailleret. Kofoed kan naturligvis være uenig, men han må have vidst, at hans finansminister også anså dette problem for vigtigt.[665]

Kofoeds fremhævelse af sit eget departement som velorganiseret er sandsynligvis en indirekte polemik mod Schmidts fremhævelse af Finansministeriet som et godt udgangspunkt for rationalisering men fører bemærkelsesværdigt nok heller ingen steder hen, eftersom hans tilbagevisning ikke generaliseres til et forslag om, at samme principper, kontrol med arbejdstempo og -kvalitet osv., sættes som standarder for andre områder.

Fremhævelsen af lokaleproblemet i Thorsens referat og i Kofoeds notat kan fremtræde som malproportioneret, men er et tidstypisk træk i den offentlige debat. Det virker som et af de områder, hvor der er konsensus, hvorfor det altid kan fremhæves i en opsummering. Kofoeds notat virker defensivt og rummer ingen mindelser om en stærk embedsmand. Hans tidligere accept af ideen om en kommission bliver her gennem de mange historiske redegørelser til forsøg på at få den nye reform ind i vante baner, når han konkluderer, at han godt kan se, at der er sket meget

"som gør det meget ønskeligt, at foretage en lignende hovedgennemgang af vore forhold, som den der fandt sted efter forrige krig. Hvor meget man så er i stand til at realisere og hvornår dette kan gøres, er et andet spørgsmål, men at undersøge mulighederne for forenkling, decentralisering og rationalisering synes rimelig og naturlig".

Det er ikke med den største entusiasme landets ledende embedsmand kaster sig ind i kampen for fornyelse - til diskussion står hvorfor.

Kofoed skitserer en række opgaver for kommissionen, som her opdeles lidt anderledes end han selv gør for at kunne sammenligne dem med det endelige kommissorium.

1. centralisation kontra decentralisation
2. forholdet mellem departement og direktorat
3. sagsfordelingen mellem administrationsområder
4. arbejdsforhold, uddannelse af personale
5. formiddagsstillingerne

---

[665] **I interviewet i Nationaltidende d.19.august fremhæver Thorkil Kristensen da også dette.**

6. afvikling af krigstidens nævn m.v.
7. forenkling af forretningsgangen
8. rationalisering
9. oprettelsen af permanent organ.

IV. Kommissoriet udformes

Det vigtigste af Kofoeds punkter som ikke er med i det senere kommissorium er spørgsmålet om oprettelsen af det permanente organ. Ser man på de senere politiske slagsmål om de midlertidige bevillinger til Forvaltningsnævnets sekretariat og politikernes uvilje mod endnu et permanent statsorgan, er forklaringen på denne udeladelse indlysende. Derimod tilføjer kommissoriet tre meget centrale forvaltningspolitiske forhold, som har været med i debatten i verden udenfor, men som har været fraværende i både referatet fra januar-marts og i Kofoeds notat: Offentlighed i forvaltningen, forholdet til lovgivningsmagten og opgaverne for kontrollen med forvaltningen.

For at undersøge dette forhold nærmere er det nødvendigt at få et indblik i embedsmændenes placering i beslutningsprocessen. Kort før Forvaltningskommissionen blev nedsat kom det til et lille intermezzo, som lettede presset fra rationaliseringsfolkene på embedsmændene. En gruppe ledende embedsmænd meldte sig til kursus hos Nordisk Rationalisering a/s i september 1946. Finansministeriet sendte direktør for Det kgl. Assistenshus Thueslev, og han kvitterede med en rapport til ministeriet underskrevet af 14 af de 15 deltagere. Rapporten var meget kritisk, og d.16.10.46 skriver Niels Thorsen referat af sagen. Kurset gav et ringe udbytte, var dårligt tilrettelagt, behandlede perifere emner, var muligvis egnet for embedsmænd af lavere charge, og selskabet har ringe kendskab til offentlig administration. Det var dog interessant at få kendskab til den teknik, der anvendes. Det udtales

"derhos, at selskabet ikke gennem det afholdte kursus har kunnet bibringe indtrykket af, at dets eksperter f.t. vil være egnede til at deltage i en mere almen rationalisering af den offentlige administration."

Alice Brun skriver, at det har været nyttigt at få konstateret, at "dette private firma" ikke har de "fornødne forudsætninger for at kunne yde bidrag af værdi ved rationalisering af statsadministrationen". Og Grünfeld foreslår dagen efter, at man dæmmer op for den

"tendens til, at statsinstitutionerne entrerer med a/s Nordisk Rationalisering" ved at udsende en meddelelse om, at der ikke må indgås aftaler af denne art uden forudgående forhandling med Finansministeriet, men dette spørgsmål vil måske blive klaret i forbindelse med nedsættelsen af den påtænkte administrationskommission".

Kofoed gentager tre dage efter i bearbejdningen af referatet Thorsens argumentation med den tilføjelse, at det ikke undrer ham, og han afviser Grünfelds forslag og slår fast, at man ikke på "nuværende tidspunkt (skal) udsende en sådan meddelelse, men afvente, hvad der sker i den administrationskomite, som i den nærmeste fremtid tænkes nedsat".[666]

---

[666] **Rigsarkivet, Finansministeriets sekretariats alm. journal S-sager jrnr.5056/46. I sagsomslaget findes også kursusprogram og navne på indledere samt rapporten fra deltagerne.I statsmin. arkiv. jrnr.275/48 pkt. 12 i oversigten findes et kompendium med de**

Ud over, at man ligefrem kan høre det lettelsens suk, embedsmændene i sekretariatet har udstødt, er det interessant, at de ledende embedsmænd 10 dage før nedsættelsen af Forvaltningskommissionen hverken ved, hvornår den bliver nedsat, eller hvilken form den får. Når Kofoed stadig på dette sene tidspunkt er usikker på dens formelle betegnelse, kunne det antyde, at han er holdt ude fra den endelige beslutning til det sidste. Det er naturligvis også muligt, at den endelige beslutning slet ikke er taget, og Kofoed derfor ikke holdt ude. De meget luftige formuleringer - som ikke lægger op til en større kommission - som Knud Kristensen fremfører 14 dage før i trontalen d.1.10.46, altså skrevet 4 uger før kommissionen nedsættes - kunne støtte dette standpunkt: "...ministeriet (har) taget skridt til at søge spørgsmålet om en rationalisering, forenkling og decentralisering af statsadministrationen sagkyndigt belyst ..."[667]

Mens det således er rimeligt at antage, at embedsmændene ikke er direkte involveret i de endelige overvejelserne om kommissionens reformmål, er det usikkert hvordan beslutningerne om en forvaltningsreform blev taget. At ordet reform ikke er en overdrivelse ses af det før omtalte interview med finansministeren i Nationaltidende.[668]. Det vides ikke, om det var den noget pressede situation, denne lange artikelserie skabte eller omvendt en forhåndsaftale med Thorkil Kristensen om at afslutte serien med annonceringen af en større reform, der var grundlaget for hans udtalelser.

Thorkil Kristensen indleder med at sige, at der allerede uofficielt er

"sat visse rationaliseringsundersøgelser i gang; men inden vi går videre er det min hensigt i den nærmeste fremtid at tage visse drøftelser med folk både i og udenfor administrationen. Om vi herefter skal nedsætte et udvalg eller eventuelt flere for de forskellige grene af administrationen, kan jeg endnu ikke sige".

Tilsyneladende har han ikke lagt sig fast på Kofoeds model endnu, end ikke i valg af ordet kommission. Han afviser straks, at der blot skal være tale om rationalisering, hvilket også fremhæves i overskriften "Finansministeren vil nu begynde rationaliseringen - men også lovgivningsarbejdet bør reformeres". Der bliver heller ikke tale om en ny sparekommission -"det ville efter min mening ikke være tilstrækkeligt; vi må både længere ned og højere op." Heller ikke her følger han Kofoeds oplæg. "Denne gang må der foretages et systematisk studium af det rent

---

forskellige foredrag. Det er ved en gennemlæsning af dette materiale ikke helt gennemskueligt, hvorfor de ledende embedsmænd er så utilfredse, især ikke da det "må erkendes, at det har haft interesse at få kendskab til den rationaliseringsteknik, der anvendes indenfor industrivirksomheder, for så vidt som en del af de her indvundne erfaringer sikkert efter fornøden tilpasning, ligesom det er sket i Sverige, kan anvendes i den offentlige administration". Kursets indhold var med garanti ikke hverdagskost for højere embedsmænd, ligesom de øvrige indlæg ligger helt i tråd med det svenske rationaliseringsarbejde under ledelse af Sällfors. Kritikken virker bestilt jvf. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op.cit. s. 258.

667 **Rigsdagstidende, Rigsdagens åbning s.X**

668 **Nationaltidende d.18.8.46.**

kontortekniske. Foreløbig må der iværksættes flere forsøg af samme art som dem, der allerede er i gang". "Denne gang" og "systematisk" lyder næsten som en indirekte kommentar til Kofoeds gentagne reference til tidligere kommissioner.

"Jeg mener", fortsætter ministeren, "at der er trang til en principiel undersøgelse af administrationens grundlag og hovedretningslinier. Der er i de senere år henlagt så mange nye opgaver til staten, at vi har al mulig grund til at standse lidt op og se os om, skaffe os et overblik, sikre os at sagsfordelingen mellem ministerier og kontorer er hensigtsmæssig, at de rigtige opgaver er henlagt til de rigtige organer."

Thorkil Kristensen fremdrager derefter en række problemer, han mener bør tages op: Lovgivningsarbejdet dvs. Rigsdagens arbejde bør rationaliseres. Her er det især budget- og tillægsbevillingsprocedurerne, der interesserer ham. Da han konfronteres med, at hans tanker kræver en grundlovsændring, siger han:

"Derfor bør rationaliseringsbestræbelserne også koordineres med Forfatningskommissionens arbejde. Lad mig i øvrigt betone, at jeg slet ikke selv er færdig med mine overvejelser på disse punkter".

Herefter tages rationaliseringen af ministrenes arbejde op, hvilket fører til tanken om statssekretærer efter svensk og engelsk mønster. Ministeren hælder mest til politikere som statssekretærer, som bl.a. skulle kunne aflaste ministeren for arbejdet i rigsdagen. Også her kræves en grundlovsændring.

Af de tre "nye" punkter i kommissoriet i forhold til Kofoeds oplæg er nu luftet: Forholdet mellem lovgivnings- og bevillingsmagten og forvaltningen, og der er lagt op til en større "principiel"reform, som ses parallelt med en forfatningsreform.
På dette spændende sted i historien slipper de interne kilder indtil videre op. Det ville være rimeligt at undersøge referater eller protokoller fra ministermøderne for at se, om og hvorledes forvaltningspolitikken blev diskuteret her. De store forandringer, Thorkil Kristensen lufter, må have fået en eller anden konfirmation med på vejen - om ikke andre så de, der har forfatningspolitiske implikationer. Hvilke planer lagde han og regeringen, hvorfor gik han imod sin departementschef og hvordan endte planerne med det kommissorium og den sammensætning, Forvaltningskommissionen fik?

Desværre findes der netop for Knud Kristensens regering ingen ministermødeprotokoller.[669] Det eneste indicium på, at sager af denne type er blevet diskuteret på

---

[669] **Oplyst af Birgit Nüchel Thomsen, Rigsarkivets 2. afd. Hun mente endvidere, at det ikke var sikkert, at sagen havde været på ministermøde. Knud Kristensen opfattede i høj grad sine ministerkolleger som chefer for forvaltningen, mens han selv lagde politikken. Således havde Thorkil Kristensen berettet, at regeringens (dvs. K.Ks) Sydslesvigpolitik ikke blev diskuteret i regeringen.**

Per Federspiel siger: (NB:Der er et problem i forbindelse med undersøgelsen af disse spørgsmål, nemlig at ministermødeprotokollerne fra Knud Kristensen regeringen ikke er fundet?) "Ja, det ved jeg, og der er ikke en djævel, der ved, hvor de er blevet af. Han ville ikke aflevere dem, han tog dem med hjem selv. Han sagde, det er min personlige ejendom.

regeringsmøder, er et brev fra udenrigsminister Gustav Rasmussen dateret d.17.10. 46 til Thorkil Kristensen, hvori det hedder "Efter drøftelsen i ministermødet forleden om statssekretærstillinger bad Udenrigsministeriet vort gesandtskab i Stockholm om at tilvejebringe nærmere oplysninger om den svenske ordning."[670] Imidlertid kan den type problemer også være diskuteret udelukkende i forbindelse med Forfatningskommissionen, i hvert fald bliver de ikke taget op i nogen af de i arkiverne værende notater eller i kommissoriet til kommissionen.

En gennemgang af partiet Venstres protokol for "Fællespartimøder" mellem folketings- og landstingsmedlemmerne, som er ultrakorte beslutningsreferater, viser intet der har nogen relation til forvaltningspolitikken eller -kommissionen.[671] Trods Thorkil Kristensens meget principielle udtalelser om behovet for en reform af forholdet mellem rigsdag og forvaltning var der tilsyneladende ingen overordnede politiske beslutninger bag.

Gennemgangen af Vestres Landsorganisations forhandlingsprotokol, som er et meget udførligt diskussionsreferat, gav følgende sparsomme "hits": Venstres Landsorganisations repræsentantskabsmøde 7.8.45 vedtog udkast til politisk udtalelse, som blev bekræftet på årsmødet 20.9.45. Her nævnes **intet** om den offentlige sektor eller dens rationalisering. Derimod siges, at stram statshusholdningsøkonomi er forudsætningen for, at man kan opfylde "tjenestemændenes velfortjente krav" om regulering af lønefterslæb.

Landsorganisationens forretningsudvalg vedtog året efter, 20.9.46, et udkast til politisk udtalelse. Den viderebearbejdedes på repræsentantskabsmødet samme dag og vedtoges endeligt på årsmøde 21.9.46 efter kraftig debat og omformulering. Hovedsagerne var Færøerne og Sydslesvig. Afsnittet om den offentlige sektor forblev **uændret** fra første udkast:

"... mødet tilsiger endvidere sin støtte til, at der sættes ind med et målbevidst arbejde for at underbygge den økonomiske sanering, der allerede er påbegyndt, og som må videreføres bl.a. gennem tidssvarende ændringer af skattesystemet med henblik på en skarp adskillelse af statslige og kommunale opgaver og gennem en dybtgående forenkling og rationalisering af den offentlige administration."[672]

Måske skal ordet "dybtgående" ses som legitimeringen af forslaget om den brede reform, men disse ord gentages ikke i åbningstalens mere tamme afsnit om en "sagkyndig" belysning af forenklingsmuligheder. Uanset hvorfra Thorkil Kristensen henter sit politiske mandat til sine reformkrav, nedsættes en sådan reformkommission

---

Hvad der blev af dem efter, at han døde, er der ingen der ved. Hvis jeg ikke husker galt, så havde han dem hjemme og tog dem med ind til møderne - men det tør jeg nu ikke bande på."(Interview 31.3.93) P.F. bekræftede BNTs meddelelse om det "ministerielle selvstyre" under forudsætning af, at Knud Kristensen bestemte de store linier: "Ja det er egentlig rigtigt".

[670] Rigsarkivet: Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988 Pakke lbnr. 10, jvf. oversigten over sager fundet i RA pkt.0 Sagsomslag bilag.

[671] RA, Private institutioner. Partiet Venstre IV nr. 26-28.

[672] RA, Private institutioner. Partiet Venstre II nr. 3.

indenfor en måned efter trontalen.

Vi vender nu tilbage til den endelige formulering af Forvaltningskommissionens kommissorium. Der foreligger et udkast til kommissorium[673], som er lavet så sent, at det er identisk med pressemeddelelsen om FVKs nedsættelse, dvs. det må være skrevet 25.-27.oktober 1946, eller ugen efter, at Kofoed stadig kunne mene, at det drejede sig om en administrationskomite.

Udkastet er samtidig en kladde til en beskikkelsesskrivelse til hvert enkelt kommissionsmedlem. Ordet udkast er strøget, og der er foretaget forskellige rettelser og tilføjelser med Kofoeds håndskrift.

En af de få ændringer, Kofoed foretager, er vanskelig at tyde vægten af. Den skal nævnes her, fordi den kan bruges som skoleeksempel på embedsmandsmagtanvendelse. Under opremsningen af arbejdsopgaverne for kommissionen flytter han punktet: "Det i forvaltningen ansatte personales praktiske og teoretiske uddannelse, avancementsforhold m.v." og sletter samtidig "avancementsforhold m.v." Hele forholdet om tjenestemændenes lønforhold og karriereforløb ønskes tilsyneladende ikke taget op - det forhandles bl.a. i Lønningsrådet, hvor Kofoed er formand.

Vigtigst er imidlertid, at Kofoed til udkastets opremsning af arbejdsopgaver tilføjer "Opgaverne for kontrollen med statsforvaltningen". Dette var altså ikke med i det oprindelige udkast. Det vides ikke, om det er tilføjet af Kofoed selv eller af ham efter pres/diktat. Men det er sket i sidste sekund og er i sig selv endnu et indicium på, at hele oplægget til kommissionens arbejde ikke er resultat af en gennemarbejdet strategi eller en gennemarbejdet plan fra centraladministrationens side. Per
Det er muligt, at de tre mere overordnede forvaltningspolitiske punkter, er inspireret af professor Poul Andersen, som før havde luftet sådanne synspunkter og som blev medlem af kommissionen efter forslag fra Per Federspiel.[674]

Det sidste problem, som skal berøres i denne omgang, er overvejelserne om sammensætningen af kommissionen. Om dette er Kofoed i sit notat meget forsigtig. "Helt lille kan den vel næppe blive, bl.a. fordi det formentlig bliver nødvendigt også at give plads for politiske repræsentanter." (I margin har en ukendt læser sat et spørgsmålstegn ved denne formulering). Kofoed har tilsyneladende ikke forestillet sig, at der kun skulle være tale om regeringsrepræsentanter. Formuleringen er et af de få direkte eksempler på topembedsmænds foragt for den politiske repræsentation. Men det er næppe derfor, den politiske repræsentation bliver så lille. Derimod synes hans forestilling om, at centraladministrationen skulle være "repræsenteret på en fyldestgørende måde", og at lokale myndigheder, dvs. amtmænd og politimestre samt "formentlig også" repræsentanter for "kommunale interesser" skulle være

---

673 Rigsarkivet, Budgetdepartementet, samlede sager afl. 1988, pk. mrk. vedr. udvalg og kommissioner, jrnr. 5050-70, 1948-67, lbnr. 10. (i oversigten pkt. k)

674 Per Federspiel i et interview med mig (11.3.93), at det var ham, der havde fået professor Poul Andersen tilknyttet kommissionen, han var venstremand og nabo til Federspiel.

repræsenteret at blive taget til følge.

Der findes ikke mange oplysninger om kriterierne for sammensætningen af kommissionen ud over de rent anekdotiske. I stedet er her forsøgt et overblik over sammensætningen af de mange personer, der var involverede i arbejdet. Af de følgende oversigter fremgår, at 21 embedsmænd har fungeret som sekretærer, og 58 har været involveret som udvalgs- eller kommissionsmedlemmer, heraf 4 af de nævnte sekretærer. Enkelte særudvalg vejer tungt, udvalgene om Rigspolitiet og fængselsvæsnet. Hvis disse tages ud, bliver tallet for medlemmer fra politi osv. kun 4 (tallet i parentes). De mange folketingsmedlemmer er næsten alle medlemmer af udvalget om statens budget og regnskab (Uu.1 under Hu.4). Tallet i parentes angiver dette.

Oversigt 1. Kommissions- og udvalgsmedlemmer fordelt på arbejdssted.

	Udv.sekr.	Udv.medl.	Ialt
1. Finansministerium	**11**	**14**	**25**
2. Hovedrevisoraterne	**1**	**4**	**5**
3. Justitsministerium	**3**	**1**	**4**
4. Politi/domstol/fængselsv.	**1**	**10 (4)**	**11**
5. Indenrigsministerium	**2**	**1**	**3**
6. Handels-/forsyn.minist.	**1**	**4**	**5**
7. Arbejds-/socialminist.	**1**	**2**	**3**
8. Statsministerium	**-**	**1**	**1**
9. Andre statsinstitutioner	**-**	**5**	**5**
10. Amter/amtmænd	**1**	**8**	**9**
11. Kommuner	**-**	**7**	**7**
12. Kommunalpolitikere	**-**	**2**	**2**
13. Folketingsmedlemmer	**-**	**12 (4)**	**12**
14. Professorer/"eksperter"	**-**	**1**	**1**
15. Private erhvervsliv	**-**	**3**	**3**
I alt berørte personer/poster	**21**	**75**	**96**

Note : 4 rationaliseringseksperter fra det private erhvervsliv som arbejdede i nævnets sekretariat er ikke medregnet i denne oversigt, og 5 personer optræder to steder.

Lægges 1 og 2 sammen ses, at Finansministeriet besatte halvdelen af sekretærposterne og knap en fjerdedel af udvalgsposterne. Går man ned i hver enkelt medlems data bliver overvægten meget større, da de 12 sekretærer fra dette ministerium havde mange udvalg ligesom nævn og sekretariat var besat med embedsmænd fra Finansministeriet. I den udstrækning K.H.Kofoed havde indflydelse på sine embedsmænd- og det hævdes jo - havde han og folkene omkring ham således direkte indflydelse via 1/3 af personerne og langt mere via det arbejde som ydedes af disse. Amter og kommuner spillede en forholdsvis stor rolle, men kun i et begrænset antal udvalg - bortset fra de amts- og kommunalfolk, som var kommissionsmedlemmer. 8 ud af kommissionens 15 medlemmer var fra centraladministrationen, 1 medlem var kommunalpolitiker og 4 fra den amtslige og kommunale administration, 1 fra det

private erhvervsliv/ Handelshøjskolen. Folketingspolitikerne er de tre ministre (til sept.1948) samt et enkelt medlem valgt i kraft af sit dommerembede til underudvalgsarbejde. Det synes som om ministerierne har haft "faste" pladser i kommissionen, i hvert tilfælde skiftes Handelsministeriets medlem ud 2 gange med korte mellemrum. Den kommunalpolitiske plads er tilsyneladende også fast. Det fremgår ikke med hvilken begrundelse, endnu en amtmand inddrages i kommissionens arbejde, da H.C.Hansen og dermed folketingspolitikerne går ud af FVK.

Oversigten fortegner billedet lidt, da det samlede antal personer fra Finansministeriet på 28 (30 i oversigten, da to har dobbeltpost), indbefatter 10, som udelukkende er involveret i underudvalg 1 under Hovedudvalg 4, statens budget og regnskab. Af en oversigt over fordelingen af tjenestemændene i centraladministrationen mellem forskellige departementer, fremgår det, at Finansministeriet havde ansat omkring 1/4 af samtlige i 1946.[675] Finansministeriet og hermed Kofoed sad altså ikke "numerisk" mere på FVK end det faktum tilsagde, at initiativet til kommissionen var udgået fra finansministeren. Magten over kommissionen skal derfor nok søges i den personlige magt hos de konkrete personer, som blev udpeget, og i det arbejde, de udførte, og den status eller de institutioner de repræsenterede.[676]

Ser man dernæst på de 58 udvalgs- og kommissionsmedlemmer, som er kommunalt, amtsligt eller statsligt ansatte embedsmænd, viser sig følgende fordeling på "charge":

Oversigt 2. Fordeling af de involverede embedsmænd på stillingskategori

1. Sekretær, fuldmægtig, eksp.sekretær m.m	**14**	
2. Kontorchef, afdelingschef m.m.	**25**	
3. Institutionschef, dep.chef, amtmand		**19**
I alt udvalgsmedlemmer	**58**	
4. Udvalgssekretærer	**21**	
Ialt involverede embedsmænd/poster	**79**	

Note: Incl. to dommere i gruppe 1. 4 udvalgssekr. var også udvalgsmedlemmer og altså en del af de 58.

Der er ikke lavet mange undersøgelser over sammensætningen af datidens offentlige

[675] Jvf. H. Stjernquist, Centraladministrationens embedsmænd 1848-1948, tabel 2b, s.151, in: Centraladministrationen 1848-1948, udgivet af Ministerialforeningen, Kbh.1948. Artiklen baserer sig på en statistisk undersøgelse, som fremstilles som værende meget repræsentativ for centraladministrationen i den forstand at den omfatter alle embedsmænd i de centrale styrelser og departementer, (hvorfor en række store direktorater udelukkes). Undersøgelsen omfatter 644 personer i 1946 herunder de 264 ansatte i Finansministeriet.

[676] Et eksempel på dette er Arbejds- og socialministeriets "repræsentant" i kommissionen, som dels repræsenterer det store ministerium (det tredje største - efter Landbrugsministeriets 84 med sine 76 embedsmænd jvf. Stjernquist op.cit.), men også er formand for Ministerialforeningen, dvs. embedsmændenes organisation. Andre embedsmænd i udvalgsabejdet er ligeledes aktive "tillidsmænd" i denne forening og skrivende i dens blad Samrådet.

organer, men Ole P. Kristensen fandt i sin undersøgelse over embedsmændenes placering i de "særlige forvaltningsorganer" også omkring 1/3 chefer, mens han fandt flere "mellemchefer", hvilket nok skyldes, at der her er medregnet adskillige egentlige arbejdsudvalg, hvilket får andelen af sekretærer/fuldmægtige til at stige.[677] Langt hovedparten af embedsmændene i udvalgene indtog ledende stillinger, og næsten en tredjedel var institutionschefer, heller ikke her adskilte FVK sig fra normal-kommissionen. Dette falder godt i tråd med, at man ved arbejdet med perioden fra 1940-50 hyppigt støder på disse embedsmænd i alle mulige udvalg og kommissioner. Der er således tale om "erfarne" kommissionsmedlemmer med betydeligt "ansvar" for tingenes tilstand og sandsynligvis en betydelig uformel indflydelse. Der har ikke været meget spræl i det arbejde, de var i stand til at lave. Bl.a. var de få ude fra kommende "eksperter" alene og i modsætning til embedsmændene. Af kommissionens 95 personer var 75 embedsmænd. Går man igen de enkelte involveredes data igennem vil man se, at denne femsjettedels indflydelse er endnu større.[678]

Spørgsmålet melder sig: Hvorfor lod politikerne dette ske, hvorfor blev sammensætningen af Forvaltningskommissionen f.eks. sammenlignet med Arbejdsmarkedskommissionen så kedelig og traditionel. Var det, som noget i de senere suppleringsudpegninger til kommissionen kunne tyde på, de enkelte ministerier der selv tog stilling til deres "repræsentation"? Og adskilte FVK sig på dette punkt fra andre kommissioner? Var der tale om en embedsmandssammenrotning, hvor en fælles politisk strategi langsomt blev sat i værk?

Et andet spørgsmål, der melder sig er: Skete der faktisk en rationalisering og modernisering gennem Forvaltningsnævnets sekretariats undersøgelser og anbefalinger, en modernisering, som folk, der ellers ville have presset på for at udfordre FVK, lod sig stille tilfredse med, eller som måske endda var det egentlige formål med de store ord om principielle reformer?

Det er for tidligt at konkludere på disse spørgsmål. Her skal blot understreges, at det ikke er dokumenteret, at der kom specielt lidt ud af denne kommissions arbejde set i relation til andre - tidligere eller senere - reformtiltag eller absolut målt ved antal af implementerede ændringsforslag.[679]

---

[677] **Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945 in: NAT nr. 1 1979 s. 93 f.**

[678] **Nils Bredsdorff, Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer, Roskilde Universitetsbiblioteks skriftserie nr. 26, 1993 Bilag 2, s. 311 ff..**

[679] **En analyse af det væld af konkrete administrative forandringer, kommissionen foranledigede, ville være lige så omstændelig hhv. omkostningsfyldt som en analyse af konkrete ændringer i kølvandet på firsernes moderniseringsprogrammer. Jørgen Grønnegaard Christensens meget spændende analyse af en del af moderniseringsplanerne, regelforenklingen, in: Den usynlige stat, Kbh. 1991 viser både, at det kan lade sig gøre og, at det er så omkostningsfyldt, at det ligger langt ud over, hvad jeg kan foretage.**

V. Kommissionen arbejder

I efteråret 1947 afgav kommissionen den første af sine 9 betænkninger. Forinden havde kommissionen foreslået oprettelsen af et forvaltningsnævn, der både skulle fungere som sekretariat for kommissionen og som praktisk rationaliseringskontor for administrationen. Det foreslås, at finansministeren skal udpege formanden og de to øvrige medlemmer, at nævnets sekretariat skal bestå både af embedsmænd udlånt fra administrationen og af rationaliseringskyndige fra det private erhvervsliv. Det foreslås endvidere, at alle stillinger skal være tidsbegrænsede, og at en række af de opgaver, der er overladt til kommissionen overtages af nævnet og dets sekretariat. Forvaltningsnævnet skulle efter kommissionens opfattelse:

"...(få) en meget betydningsfuld opgave ved at stille forslag om sanering af administrationens personaleforhold, derunder reduktionen af personale, der er kommet ind i kontorerne som følge af en forøgelse af de ekstraordinære og konjunkturprægede arbejdsforhold med midlertidige opgaver samt ophævelse - helt eller delvist - af administrative organer, hvis opretholdelse ikke længere er påkrævet - i hvert fald ikke i hidtidig udstrækning - fordi de oprindelige forudsætninger er ændrede. I det hele bør det omhandlede organ betragte det som en hovedopgave at tilvejebringe en begrænsning af statens udgifter ved de foranstaltninger, det bringer til udførelse" (Betænkning I,87)

Det er vanskeligt at se, om den citerede vægt på besparelsesformålet udtrykker en forskydning i prioriteringen af opgaverne i løbet af kommissionens første arbejdsår, eller om der blot er tale om en taktisk argumentation i forhold til at få en bevilling igennem til et nyt statsorgan. Men i skrivelsen fra finansministeren - i egenskab af minister - til Finansudvalget om sagen er besparelsesmomentet overhovedet ikke nævnt, hvorimod rationaliseringsaspektet fremhæves.[680]

Efter afgivelsen af den første betænkning fratræder de to politikere posterne i kommissionen som følge af regeringsskiftet, og den nye finansminister H.C.Hansen indtræder som formand, men ikke som medlem af nogle af hovedudvalgene. Formandsskiftet benyttes ikke til udskiftning af andre medlemmer eller udnævnelse af nye. I september `48 udtræder også H.C. Hansen af kommissionen efter at have deltaget i udgivelsen af den anden og tredje betænkning.

I november 1948 besvarer finansminister H.C.Hansen nogle spørgsmål om besparelser på de offentlige budgetter og forsvarer her tilsyneladende kommissionens arbejde. Han siger bl.a.:

"...en del af de stillede forslag er af principiel karakter og overvejelserne om deres gennemførelse er endnu ikke afsluttede indenfor regeringen..." Han

---

[680] **Finansudvalgets aktstykker nr. 951, afgjort 4.9.47. I referatet fra mødet i Finansudvalget hedder det: "Ministeren: Det er meningen, at nævnets opgaver skal falde sammen med kommissionens sekretariats. Det skal være et fast arbejdsredskab og løse de samme opgaver som rationaliseringen i private firmaer." Forhandlingsprotokol for Folketingets Finansudvalg 1946-47 s. 132 møde 4.9.47.**

> fremhæver endvidere Forvaltningsnævnets arbejde. Dette sekretariat har" udført et betydeligt arbejde i en række styrelser og afgivet indstillinger om forenklinger, der på den ene side skulle virke arbejdsbesparende og på den anden side medføre en hurtigere ekspedition og en bedre service for publikum..." Der er tale om besparelser på millionbeløb indenfor stats-styrelsen "...men i øvrigt vil en sådan gennemgang af statsadministrationen med decentralisering og simplifikation for øje først efterhånden influere på de administrative udgifter, idet en gennemførelse af reformer af denne art fremkommer successivt ..."[681]

Det forekommer på baggrund af de konfliktløse udskiftninger og den totale mangel på officielt folketingsmateriale, der modsiger det, rimeligt at antage, dels at Forvaltningskommissionens arbejde i de første par år nød bred politisk støtte blandt de politiske partier, dels at dens opgaver opfattes som politisk temmelig ukontroversielle, og at rationaliserings- og i mindre grad besparelsesaspektet hurtigt bliver vigtigere end de politiske emner som demokratisering og decentralisering, selv om disse sidste først nedtones helt efter 1950. Det ser desuden ud til, at ingen af de to mindretalsregeringer (dvs. inkl. den potentielle kommende regering) ønsker at politisere reformprocessen, og at en officiel politisk debat i Folketinget derfor udebliver.

Måske ligger en del af forklaringen på dette afpolitiserede forløb i, at selve den teknisk-administrative rationaliserings og moderniseringsproces af alle parter anses for at være en upolitisk proces, en slags naturnødvendig ajourføringsproces, et naturligt led i den omstillingsproces landet skal igennem? På den ene side er der fortsat politisk opbakning til reformtiltag, som ellers - set fra et halvfemserstandpunkt - umiddelbart måtte vurderes som politisk sprængfarlige. På den anden side vurderer to "øjenvidner", Bredsdorff og Federspiel begge, at det skortede på reformviljen.[682] Forskellen i opfattelse er af metodiske og indholdsmæssige grunde vær at opholde sig lidt ved.

I en skrivelse fra maj 1949 skriver FVK til statsministeren og minder om, at man tidligere (i 1947) har bevirket, at statsministeren opfordrede alle ministerier til at påse, at der ved udarbejdelsen af lovforslag

> "...i den udstrækning det er sagligt forsvarligt, tages hensyn til gennemførelsen af en passende decentralisering eller i det mindste undgås en yderligere centralisation af administrationen...Forvaltningskommissionen tillader sig nu, da man står overfor en periode, i hvilken der på adskillige områder arbejdes med forberedelse til lovgivningsarbejdet i den næste ordinære rigsdagssamling, at gentage sin henstilling fra 1947."[683]

Ydermere refereres Finansministeriet i Betænkning 4, også fra 1949, for at have meddelt de øvrige ministerier, at for så vidt et ministerium ikke kan tiltræde FVKs

---

[681] Rigsdagstidende, Forhandlinger i Folketinget 2.11.48 sp.680 f..

[682] Jvf. Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. Kapitel III. 3 og kapitel IV. 3, hhv. brev fra Jørgen Bredsdorff og interview med Per Federspiel.

[683] 5. Betænkning fra FVK, Kbh. 1949 s.9

reformforslag, "... må dette under nærmere motivering meddeles Finansministeriet." (IV,10) Og senere på året gøres rede for, at Forvaltningsnævnet efter bemyndigelse fra stats- og finansministeren har tilsendt de undersøgte administrative organer en liste over de rationaliseringsforslag, som er lavet for den pågældende styrelse, og som ikke er gennemført. Der anmodes "om at fremsætte motivering herfor", og om fastsættelse af dato for gennemførelse af forslag som er sat i bero.(VI,8)

Der findes samtidig en lang række eksempler på, hvorledes selv meget autoritative henvendelser med krav om oplysninger om sagsgange og med kritik af slendrian, er forblevet ubesvarede eller blot besvaret formelt henholdende.[684] Man kan derfor naturligvis hævde, at de nævnte forsøg på, at tvinge rationaliserings- og forenklingsforslag igennem blot er vinduespynt. Det forekommer mere enkelt, at se tiltagene som udtryk for en generel reformvilje som møder en modstand, som den svækkes af, fordi ønsket om reformer dækker over mange forskellige interesser. Så sent som i 1950 udbeder finansudvalget sig en gennemgang af reformforslagenes skæbne ligesom der findes mange eksempler på en optimistisk holdning i sekretariat, nævn og kommission.[685] Ligesom der findes mange eksempler på manglende politisk opbakning til at "knægte" fagministeriernes embedsmænds og politikeres sendrægtighed og modvilje.[686]

Indtil slutningen af 1949 er der tilsyneladende en politisk vilje til at give reformarbejdet en i hvert fald pro forma temmelig uset kontrol- og initiativmyndighed med de omkostninger, det måtte give i administrationen. Dette kan naturligvis skyldes, at politikerne har vidst, at det var helt uproblematisk, da den traditionalistiske del af administrationen havde fuld kontrol med FVK. Men hermed er det ikke forklaret, hvorfor politikerne stadig vurderede en forvaltningsreform som så politisk vigtig, at det var værd at holde liv i FVK pro forma og i ord give den betydelig myndighed.

Som antydet kan en del af forklaringen på denne "passive" støtte være, at en række politiske problemer blev opfattet som teknisk-administrative, eller blev gjort neutrale gennem fremstillingen af dem. I den store gennemgang af aktuelle administrationsproblemer, som udgives af Ministerialforeningen i 1948, ses dette tydeligt. I sin i øvrigt spændende fremstilling af centraladministrationen finder H. P. Gøtrik ikke nogen fremtrædende plads til FVK, heller ikke i forbindelse med administrationens fremtidige organisation. Hvor kommissionen nævnes, er det netop ikke for sine reformpolitiske principper. FVK er en rationaliseringsforanstaltning, set med en

---

[684] Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 387 ff. gives et par eksempler.

[685] 11. 10. 48 skriver en embedsmand i sekretariatet - sandsynligvis chefen Sigurd Wechselmann, brevet er i kopi uden underskrift - til lederen af det svenske statslige rationaliseringsarbejde Gösta Dahlberg: "Kære broder Gösta, Her er alt ved det gamle, og vi har fuldt op at gøre; arbejdet bliver mere og mere interessant, da vi efterhånden beskæftiger os en del med mere principielle spørgsmål, navnlig vedrørende organisation...". Rigsarkivet, Forvaltningsnævnets sekretariats arkiv, pakke lbnr.26 sagslæg 29.

[686] I Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. er foretaget en række eksemplariske undersøgelser af reformarbejdets og magtens mikrofysik.

samtidig fremsynet embedsmands briller:

"... Dernæst kommer selvfølgelig kravet om, at det interne arbejde i de enkelte administrationsgrene er tilrettelagt så praktisk og enkelt som muligt. Det er jo ikke mindst denne side af sagen, man har haft for øje ved nedsættelsen af Forvaltningskommissionen af 1946, efter hvis indstilling der nu er truffet beslutning om at oprette et forvaltningsnævn...Der kan heller ikke være tvivl om, at det ... er stærkt tiltrængt, at man har et varigt organ til at løse organisatoriske og administrationstekniske spørgsmål. Det betegner et stort fremskridt, at man nu har erkendt, at målet ikke nås, ved at man nedsætter spare- eller forvaltningskommissioner med årtiers mellem rum og lader dem virke i nogle få år. Rationaliseringsarbejdet i administrationen må foregå til stadighed og på længere sigt. ".[687]

Det er blevet god latin at hævde, at FVK lavede kortsigtede lapperier på det eksisterende system og ikke gjorde meget ud af at formulere generelle forvaltningspolitiske synspunkter. Det er rigtigt set fra et nutidigt - og overfladisk - standpunkt, hvor mængden af sådanne principielle overvejelser er overvældende og ofte fremstillingsmæssigt placeres først og for sig selv. Men for FVK var denne skrivemåde ikke indlysende og kommissionens opgave var tværtimod netop en blanding af konkrete forenklingstiltag og principielle overvejelser, som lagde op til en anden fremstillingsform. Og måske vigtigst: Det igangværende politiske spil om en forfatningsreform lagde en dæmper på enhver lyst til at blande sig med principielle overvejelser. Derfor findes de principielle standpunkter flettet ind i betænkningerne.

I Betænkningerne III,23, IV,13 og 147, V,81 rejses spørgsmålet om forholdet mellem teknisk-administrativt arbejde og politisk-juridisk rådgivende arbejde eller forholdet mellem direktorat og departement. Altså det, som for eftertiden stod som det store nummer i A60s arbejde, og som her er fremstillet i det særlige indledningskapitel, som Poul Meyer stod for. Synspunktet relateres dels til den bestående orden og dels til et spørgsmål om rationel sagsgang og politisk acceptabel kontrol, således hedder det f.eks:

"En rationel og tilfredsstillende løsning kan efter flertallets opfattelse alene nås ved... at organisere politiets øverste ledelse som et departement eller et direktorat (generaldirektorat), hvis chef har direkte referat til ministeren. Efter de almindelige synspunkter, der har været hævdede af Forvaltningskommissionen i spørgsmål, hvor der har været tale om at vælge mellem de to alternativer...hvilke synspunkter i øvrigt svarer til de kriterier, som også

---

[687] **H.P.Gøtrik "Aktuelle administrationsproblemer" in: Centraladministrationen 1848-1948, Udgivet af Ministerialforeningen, Kbh. 1948 s.320. Der er ikke tale om Ministerialforeningens officielle holdning, men måske afspejler understregningen af rationaliseringsaspektet i modsætning til reformaspektet den usikkerhed, hvormed tjenestemændenes organisation så på nogle af reformaspekterne, f.eks. fjernelsen af formiddagsstillingerne og opdelingen af centraladministrationen i centrale styrende og mindre centrale administrative funktioner. Ministerialforeningens formand Wedell-Wedellsborg var medlem af FVK.**

> tidligere indenfor dansk administration har været bestemmende... må man foretrække direktoratsordningen fremfor den departementale. Efter disse synspunkter vil nemlig et centralstyre være at indrette som et departement, når de dertil henlagte opgaver væsentligst er af almindelig, administrativ, juridisk og politisk præget karakter, medens man vælger formen direktorat (generaldirektorat) dersom den overvejende del af funktionerne er af teknisk art" (IV,147 f.)

I forbindelse med forslaget om oprettelse af Statens udlånsdirektorat, hvor kommissionen noget overraskende foreslår at give direktøren direkte referat til ministeren og dermed en mere selvstændig stilling i forhold til departementet, laves en helt særlig ordning som medfører følgende personalepolitiske betragtninger:

"Indenfor kommissionen er det i alt overvejende grad opfattelsen, at der bør være personalefællesskab mellem Finansministeriet og direktoratet, således at en tjenestemand uden ny udnævnelse kan overflyttes fra det ene område til det andet ... kommissionen (må) være stærkt interesseret i, at der ikke skabes nye afdelinger under sådanne former, at man vanskeliggør en rationel ordning af personaleadministrationen. Imidlertid vil det efter kommissionens opfattelse ønskelige personalefællesskab mellem departementet og direktoratet også kunne tilvejebringes, selvom udlånsdirektoratets chef får direkte referat til ministeren, idet man overdrager departementets chef at fungere som personalechef for begge de administrative områder."[688]

I Betænkning III siges i forbindelse med oprettelsen af et direktorat for statens hospitaler under Indenrigsministeriet følgende, som må gøre det ud for den endelige aflivning af forvaltningsvidenskabens myte om tidligere tiders manglende principielle eller organisationsteoretiske overvejelser:

"Som principielle retningslinier for oprettelsen af departementer eller direktorater ville kommissionen opstille følgende: Departementet er det direkte under ministeren lagte øverste organ for den centrale, generelle administration. Denne centrale, generelle administration er departementets hovedopgave, medens spørgsmål af teknisk, forretningsmæssig art fortrinsvis henlægges til andre styrelsesorganer. Departementet omfatter principielt alle de til et

---

[688] **Betænkning V,81 f.. Jvf. yderligere departementschef Kofoeds udsagn i det nævnte notat til finansministeren juni 1946. I det interne notat fra Kofoed hedder det bl.a.: "Det står for mig som ret eftertragtelsesværdigt, at departementerne omkring ministrene fik en eksklusiv juridisk og generel karakter som en slags sekretariatsdepartement...".**

Jvf. endelig til problemet om departement-direktorat hhv. referat til ministeren diskussionen af sindsygevæsnets organisation VIII,130 f. og undersøgelsen af luftfartsdirektoratet og argumentationen for her at udvide direktoratets kompetenceområde på bekostning af departementet: "I betragtning af at arbejdet indenfor luftfartsvæsenet i udstrakt grad er af teknisk karakter og nu for den væsentligste dels vedkommende foregår på basis af de gennem en årrække indvundne erfaringer og fastlagte retningslinier, hvortil kommer at luftfartsvæsenet nu er udbygget med en række overordnede stillinger, har sekretariatet ment , at der måtte være mulighed for at tillægge ledelsen udvidede beføjelser i forhold til departementet". (VI,32)

> ministerium henlagte områder, og en opdeling af disse i 2 eller flere departementer (eller direktorater) er uheldig, idet den medfører, at man mister den fælles administrative chef som det bindeled mellem afdelingerne, som er ønskelig og naturlig netop af de grunde, der har ført til, at forretningerne henlægges til samme ministerium. En udskillelse bør kun gøres for sådanne departementschefsforretninger, der knytter sig direkte til styrelsen af en stor statsdreven etat, således som forholdet er med trafiketaterne...(generaldirektørerne) har deres hovedopgave i ledelsen af disse etater med deres forgreninger og kontorer hele landet over, og i tilknytning dertil har de departementschefsfunktioner for de direkte til etatsadministrationen knyttede sager, men kun for disse. Chefen for statens samlede hospitalsvæsen vil få så omfattende opgaver med administrationen af disse hospitaler, at denne administration må blive afgørende for stillingens karakter. At give chefen for denne administration direkte referat til ministeren ...finder kommissionen fuldt ud begrundet" (III, 23)

Man kan hævde, at det er ikke er lysende klart hvorfor vej-, sygehus-, udlåns- og politidirektorat skal have samme status af generaldirektorat med ministeradgang. Man kan også hævde, at kommissionens ellers levende historiske hukommelse momentant er sat ud af spillet, når den undlader at fortælle historien om generaldirektørstillingen som en opfindelse til omgåelse af Folketingets blokering af udvidelse af antallet af departementschefer. Men man kan ikke hævde, at der ikke er tale om generelle forvaltningspolitiske principper. I hvert af de nævnte tilfælde argumenteres ud fra en grundlæggende forestilling om den rationelle - og legale - forvaltningsstruktur i detailler for forslagene, og det vises, hvorledes de skal skabe en rationel, smidig og hurtigere administration bl.a. ved at undgå dobbeltadministration og kompetenceforvirring.

Af kommissionens betænkninger er det især nr. 7 fra 1950, der påkalder sig interesse i denne sammenhæng, fordi den giver en mere samlet fremstilling af nogle af de grundlæggende forvaltningspolitiske principper for en nyordning af administrationen. Her som andre steder vanskeliggør fraværet af selve kommissionens arkiv vurderingen af årsagerne til, at tilsyneladende centrale og politisk brissante emner først behandles så sent i kommissionens arbejde og efter så mange organisatoriske og arbejdsmæssige vanskeligheder.

To og et halvt år efter nedsættelsen af underudvalgene skriver kommissionen således i 5. Betænkning:

> "Der er truffet aftale om, at man i stedet for de oprindeligt nedsatte udvalg 1 (forholdet mellem lovgivningsmagten og administrationen) og udvalg 2 (større offentlighed i forvaltningen) nedsætter et fællesudvalg, der behandler de til de to nævnte udvalg henlagte opgaver. Til fællesudvalget er endvidere overført de opgaver fra udvalg 4 (kontrollen med statsforvaltningen), som vedrører den retlige kontrol og dermed sammenhørende spørgsmål...Der er forberedt et samarbejde med det nævnte udvalg og de af Forfatningskommissionen nedsatte udvalg, som behandler de tilsvarende opgaver." (s.8)

Det er dette fællesudvalg, som afgiver beretning til kommissionen, men desværre er udvalgets beretning, som det var sædvanen gennem hele kommissionens arbejde, ikke offentliggjort og heller ikke fundet i Forvaltningsnævnets arkiv.

Et element i forklaringen på Betænkning 7's sene fremkomst, er utvivlsomt, at Forfatningskommissionens arbejde først kom meget trevent i gang i slutningen af fyrrerne og var meget præget af taktiske spil.[689] Søren Eigaard citerer en meddelelse til den konservative rigsdagsgruppe som karakteristisk for tempoet i denne kommission, men også i FVKs underudvalg, om disse emner:

> "...intet er sket i denne ud over et enkelt konstituerende møde, og på baggrund af den økonomiske situation, der tager hele interessen, er der ingen grund til at antage, at der vil blive taget noget arbejde op i den nærmeste tid."[690]

Det fremgår af fremstillingen, at forskellige af Forvaltningskommissionens temaer blev taget op af centrale politikere i det taktiske spil om forfatningen,[691] ligesom beskrivelsen af Forfatningskommissionens fortolkning af de skiftende folkestemninger bringer mindelser om Forvaltningskommissionen.

Betænkning VII omhandler forholdet mellem lovgivningsmagt og administration, herunder oprettelse af en ombudsmandsinstitution efter svensk forbillede, større offentlighed i forvaltningen og tvungen motivering af administrative afgørelser. Kommissionen afviser at skabe en procedure for bedre lovgivningsforberedelse (gennem et lovkontor i Justitsministeriet eller et lovråd efter svensk forbillede), tager ikke positiv stilling til indførelse af en ombudsmandsinstitution, men fastslår, at en sådan ikke strider mod gældende ret, går imod større offentlighed i forvaltningen og afviser indførelsen af tvungen begrundelse for afgørelserne i forvaltningen.

Indtil selve kommissionsarkivet er fundet må vi lade os nøje med en undren over, at både kommission og hovedudvalg var delt næsten lige over i spørgsmålet om lovråd og om større offentlighed i forvaltningen. Hvorfor og hvordan disse flertal er blevet etableret vides således ikke men i diskussionen af embedsmandsholdningerne er det også værd at undre sig over, at delingen af kommissionen aldrig fremhæves. Begge gange afviste kommissionen som nævnt forslaget. Forvaltningsretseksperten Poul Andersen tilsluttede sig begge disse - forskellige - mindretal. Det er vigtigt at nævne, at embedsmandsrepræsentanterne også fordelte sig nogenlunde lige for og imod, men at Statsministeriets, Indenrigsministeriets og Arbejds- og socialministeriets "repræsentant" gik ind for både lovråd og offentlighed - og blev stemt ned.

---

689 Jvf. Tage Kaarsted, Danske ministerier 1929-53, Kbh. 1977 s.497 ff. og Søren Eigaard, Idealer og politik, Odense 1993. Der findes referater fra Forfatningskommissionens underudvalgs møder med FVK i 1949. Eigaards beskrivelse i kapitel 11 af Forfatningskommissionens udvalg III's arbejde med ombudsmands- og offentlighedsinstitutionen er desværre meget kortfattet og med hensyn til K. H. Kofoeds "entydige anbefaling" af ombudsmandsinstitutionen direkte misvisende, s. 231.

690 August 1947, op. cit. s.70.

691 Op. cit. f.eks. s. 80 og s. 88.

Det kan være værd at fremhæve i forbindelse med ovenstående eksempler på FVKs mere principielle standpunkter, at kommissionen samtidig med, at den afviser at foreslå oprettelse af et lovråd, i enighed fremlægger en argumentation for en anden type forvaltningspolitisk organisering af forholdet mellem forvaltning og det politiske system. Udgangspunktet er lovenes dårlige affattelse og uklare indhold. Kommissionen siger bl.a.:

> "Man må tilskrive mange af de forannævnte tekniske mangler ved lovens affattelse, at samarbejdet mellem administrationen og Rigsdagen ikke har en tilstrækkelig fast form ... Man er da også af den opfattelse, at det ville være af stor betydning, om samarbejdet mellem Rigsdagen og administrationen kunne finde sted i selve rigsdagsudvalgene, således at de administrative embedsmænd, der har udarbejdet lovforslaget og derfor har det mest indgående kendskab til det, fik adgang til at være rådgivende overfor udvalgene med hensyn til de fremsatte ændringsforslags konsekvenser i formel og reel henseende ... Der kunne ... endvidere være tale om, at embedsmænd af administrationen deltog i et rigsdagsudvalgs arbejde som særligt tilforordnede, på samme måde som visse specielt sagkyndige tit deltager i en kommissions arbejde... det kunne i øvrigt tænkes, at det kunne være praktisk i visse tilfælde at have såvel en tilforordnet som en sekretær fra administrationen som medarbejder for et rigsdagsudvalg". (VII, 14 f.)

I betragtning af den betydning disse problemer tidligere havde omkring nedsættelsen af kommissionen og forsat havde i den offentlige debat, er betænkningens 23 siders argumentation, hvoraf de 5 bruges til gennemgang af den svenske offentlighedsordning, overraskende kort og overfladisk. Det overraskende ligger i, at der tilsyneladende tages hensyn til, at der i den offentlige debat var en interesse for et udspil omkring disse emner. Det fremgår klart, at kommissionen er sig denne interesse bevidst - men altså vælger at sidde kravene til kvalificeret udspil overhørig. Om rigsdagskontrol med administrationen hedder det således: "Fra forskellig side er der i den sidste tid med stigende styrke rejst krav om mere effektiv kontrol fra Rigsdagens side med administrationen...(s.15) Om offentlighedsprincippet hedder det: "Der er utvivlsomt i ret vide kredse for tiden en stemning fremme for at indføre offentlighedsprincippet i administrationen. Dette er også let forståeligt...(s.24) Om motiveringen af administrative afgørelser hedder det: "Der er i den diskussion, der for tiden føres om administrative problemer fra forskellig side, fremført krav om, at skrivelser fra administrationen..."[692]

[692] **Betænkning 7. s.29. Det lykkedes som nævnt ikke den udefra kommende forvaltningsretsekspert, professor Poul Andersen, at vinde gehør for sine - i de fleste andre juristsammenhænge - autoritative standpunkter, som systematisk blev til mindretalsstandpunkter og gjort enslydende med de lidt nedladende citerede standpunkter. Han havde allerede i 1943 talt for en større offentlighed i forvaltningen som en udvidelse af borgernes retssikkerhed i forhold til korruption og embedsmandsvælde, Politik og forvaltning in: NAT 1943 s. 190 f.. Også P.As politiske forbindelser synes at skulle tilsige ham større styrke.**

Der synes ikke at have været nogen offentlig debat om betænkning VII, men kommissionen har måske været usikker på reaktionerne ud fra tidligere kraftige reaktioner. Nævnes kan - ikke tilfældigt - Finanstidende 11.10.48: Offentlighed i forvaltningen og 1.12.48: Administrationsproblemer. Begge artikler har direkte reference til FVKs arbejde. Fra første artikel kan citeres følgende karakteristiske opfattelse:

"Forvaltningskommissionen har hidtil leveret betænkningen om politiets og fængselsvæsenets ordning og om lignende praktiske og nyttige emner. De resultater, som kommissionen har nået på disse områder, må imidlertid nødig medføre, at det går i glemmebogen, at kommissionen også har til opgave at undersøge spørgsmålet om større offentlighed i administrationen. Hvordan det i denne henseende går med kommissionens arbejde, har offentligheden ikke fået underretning om, så man kan håbe, at spørgsmålet gøres til genstand for grundige og omfattende overvejelser."

Kommissionen henviser reelt både ombudsmands- og offentlighedsproblemet til Forfatningskommissionen. Tilbage står en mistanke om, at den lemfældige behandling kun var mulig, fordi det var lykkedes at udskyde afgivelsen af betænkningen til 1950, dvs. en situation, hvor det var muligt at sidde kravene om reformer overhørig. Og denne mistanke, som det ikke er muligt at få bekræftet, har som bekendt hvilet over kommissionen lige siden. Det afgørende i en forvaltningsvidenskabelig sammenhæng er imidlertid, om den manglende hurtige og omfattende behandling af de principielle spørgsmål er udtryk for en bevidst strategi fra medlemmer af kommissionen eller tilfældigheder eller resultatet af helt andre faktorer: Arbejdet i forfatningskommissionen, effekter af politisk-strategiske overvejelser i partierne osv..

Jørgen Grønnegård Christensen tolker bl.a. Forvaltningskommissionens arbejde ind i en forklaringsramme, hvis grundtema er embedsmandens rationelle forfølgelse af sin egeninteresse, her konkret flytning af påtvungne reformbestræbelser fra generelle til specielle fora, hvor embedsmandens kontrol og manøvremuligheder er større. I det lys skulle kommissionens citerede principielle overvejelser være vinduespynt og modsætningerne i kommissionen, som på alle disse områder som nævnt er delt næsten lige over, primært være til udvortes brug.[693] Trods de mange indicier på embedsmandstræghed og udsagn om manglende reformvilje forekommer det stadig relevant at tøve lidt med så håndfaste konklusioner, om ikke andet så fordi dumhed og dovenskab vil være lige så gode forklaringsvariable. Det samme gælder den yndede brug af departementschef Kofoeds magt som afgørende variabel. Den er kun sjældent dokumenteret og ofte modsagt af kilderne. Derimod er der ingen tvivl om, at den taktiske brug af specielle fora kan dokumenteres - spørgsmålet er her om hensigten med overflytningen er maximering af egeninteressen.

Men overvejelserne over kommissionens generelle forvaltningspolitiske synspunkter kan naturligvis ikke skjule, at hovedparten af arbejdet lå andre steder. FVK prioriterede sit arbejde som rationaliseringskommission og ikke som forvaltnings-

---

693 **Interpreting administrative change, op.cit..**

politisk reformkommission. Et af de interessante spørgsmål er, hvordan og hvornår dette skete. Prioriteringen fremgår klart af følgende oversigt, hvor sagerne er fordelt efter de arbejdsområder, kommissionen får stillet i sit kommissorium:

Oversigt 3. Fordeling af sager efter kommissoriets sagsområder

1. Forenkling, rationel sagsfordeling, administrativ standardisering 36
2. Decentralisering, overføring af kompetence fra central til lokal myndighed 16
3. Reform af centraladministrationen, udskillelse af direktorater 5
4. Større offentlighed i forvaltningen 1
5. Forholdet mellem forvaltning og lovgivning og bevillingsmyndighed 2
6. Uddannelse af personalet 1
7. Arbejdstid, lønforhold, formiddagsstillinger 5
8. Afvikling af midlertidige administrationsorganer 12
9. Kontorrationalisering, arbejdsrationalisering 31
10. (Offentlige besparelser) 5

Samtlige indførsler 114

Oversigten har formålet været at vise de hovedsynspunkter, som kommer frem ved læsning af sagen. De allerfleste sager indeholder således elementer af arbejdsrationalisering, men kun der, hvor det er hovedsigtelinien i undersøgelsen eller skrivelsen er det opgjort som en sag fra gruppe 9. Offentlige besparelser er ikke en del af kommissoriet, men glider ind i kommissionens og regeringernes opfattelse af kommissionens arbejdsopgaver, og gruppe 10 er taget med for at undersøge, hvor mange gange dette formål optræder som et vigtigt hovedmål med en sag. Som det ses var besparelseshensyn ikke vigtige og har måske kun været brugt i sager, hvor de andre hensyn ikke kunne siges højt.[694]

---

[694] **I trontalen i oktober 1946 for Venstre-regeringen indgår besparelseshensynet på lige fod med effektiviseringen, mens det ikke nævnes i regeringens beskikkelsesskrivelse til FVK en måned senere. I Carsten Rafts (kons.) indlæg i Folketinget i januar 1946 er det imidlertid besparelseshensynet, der er det væsentlige, ligesom det optræder i H. C. Hansens indlæg i tinget i 1948. Det gælder også formanden for Industrirådet H. P. Christensen, som ved et foredrag i Nationaløkonomisk Forening i februar 1947 efter en udførlig diskussion af rationalisering af industrien siger: "Endelig er der behov for en rationalisering indenfor vor offentlige administration, hvor der nu på finansministerens initiativ er nedsat en kommission til at undersøge, hvorledes stat og kommuner kan spare arbejdskraft. Det er et glædeligt tegn, at staten er med i så henseende, og erfaringerne fra den svenske stats rationaliseringsorgan tyder på, at der også herhjemme vil kunne opnås store besparelser ved en rationalisering af administrationen." H.P. Christensen, Industrien og rationalisering op.cit. s.35. Men besparelsesargumentet er ikke centralt - ofte slet ikke tilstede - for FVK.**

Mere end halvdelen af sagerne hører til dette område, hvorimod de tunge områder 3, 4 og 5, hvoraf pkt 5 endog fremhæves to gange i kommissoriet, ikke syner meget blandt betænkningerne. Der ligger muligvis en mindre skævhed i vurderinger af forholdet mellem gruppe 1 og 2, således at flere forenklingsforslag i deres praktiske konsekvens vil være decentraliseringsforslag. Ser man samtidig på indholdet af sagerne i gruppe 1 og 2 er det indlysende, at det meget høje detailleringsniveau og nævnets og sekretariatets undersøgelsestilgang (arbejdsrationalisering) får disse to grupper til at flette sig godt sammen med gruppe 9. Slås disse tre grupper sammen ses, at 3/4 af kommissionens arbejde falder indenfor denne del af kommissoriet.

Et meget betydningsfuldt forhold i bedømmelsen af kommissionens arbejde er, at en lang række sager direkte eller indirekte blev pålagt kommissionen. Kommissionen sagde sjældent nej.

Oversigt 4 Fordeling af sager efter opdragsgiver/initiativtager.

1. Udspringer af FVKs eller Forvaltningsnævnets initiativ		**43**
2. Stammer fra særudvalg pålagt FVK		**16**
3. Institutionsundersøgelser lavet på opfordring udefra	**24**	
Samlet antal sager		**83**

Oversigt 4 viser fordelingen af sager på opdragsgiver. Registreringen er igen foretaget ud fra kommissionens betænkninger, dvs. det er ikke en registrering af nævnets og sekretariatets arbejde, men kun af den sagsmængde, der blev forelagt FVK. I betænkning III, 312, V, 7 og IX, 5 gives korte oversigter over sager, sekretariatet arbejder med, hvor af fremgår at langt fra alle når frem til kommissionen. Det fremgår også at oversigten over Forvaltningsnævnets omfattende arkiv. Som det ses af oversigten er kun omkring halvdelen af sagerne udsprunget direkte af FVKs (og Forvaltningsnævnets) arbejde indenfor kommissoriet. Særudvalgene er udvalg om politiets og fængselsvæsenets særlige efterkrigsforhold, som blev pålagt kommissionen i starten. Det var meget konfliktfyldte og arbejdskrævende udvalg.[695] Den relativt store vægt, som institutionsundersøgelser lavet på opfordring, indtager, giver heller ikke helt indtryk af vægten, da der her ofte er tale om meget omfangsrige og detaillerede rationaliseringsrapporter fra sekretariatet.

VI. Kampen om institutionaliseringen

Forvaltningskommissionens arbejde afsluttedes med 9. betænkning og videreførtes i Forvaltningsnævnets arbejde. Finansministeriet fastslår sammenhængen på karakteristisk måde:

"På baggrund af de erfaringer, der er opnået ved det rationaliseringsarbejde, som er udført indenfor statsadministrationen siden nedsættelsen af Forvaltningskommissionen i 1946, og under hensyn til at statens administration til enhver tid bør være tilstrækkelig effektiv til på tilfredsstillende og samtidig økonomisk måde at løse de opgaver, der bliver pålagt den, er det af regeringen besluttet, at rationaliseringsarbejdet indenfor statsadministrationen skal fortsætte ..." [696]

Nødvendigheden af løbende rationaliseringsarbejde synes forholdsvis tidligt i kommissionens liv at være blevet etableret som en sandhed. Alle kunne efterhånden

---

[695] **I Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. behandles både politi- og fængselsudvalgene indgående.**

[696] **Finansministeriet cirkulære af 20.8.52. Forvaltningsnævnet fortsatte som rationaliseringskontor indtil 1965, hvor det blev opslugt af Administrationsrådet, et udtryk for den næste generation af forvaltningsreformer.**

sige de rigtige ord: rationel administration, forenkling gennem organisationsstudier, permanent effektiviseringsarbejde osv.. Den store arbejdsbyrde, som skabtes af de særudvalg for politiet og fængselsvæsenet, som kommissionen nedsatte, udgjorde sammen med behovet for rationaliseringsundersøgelser inden for staten, et pres for at etablere et udvidet sekretariat for kommissionen. Forvaltningsnævnet blev svaret.

I selve konstruktionen af Forvaltningsnævnet og dets sekretariat, som en del af Forvaltningskommissionen, dvs. dens forretningsudvalg og sekretariat - og alligevel som et selvstændigt forvaltningsorgan med egen kompetence, ligger en invitation til at gøre det nye forvaltningsorgan permanent. Det har tydeligvis været et problem både Kofoed og politikerne var opmærksomme på. Løsningen var at gøre nævn og sekretariat eksplicit midlertidige og gøre meget ud af at kommunikere denne politiske begrundelse/betingelse for bevillingen.

Kommissionen vedtog på sit plenarmøde d. 27.8.47 en indstilling til finansminister Thorkil Kristensen, der som bekendt også var formand for kommissionen. I spørgsmålet om status for det nye forvaltningsorgan er der tvetydige meldinger.

"Hvorvidt det organ, som Forvaltningskommissionen ... foreslår oprettet, skal indgå som et **varigt** led i statens administrations- og kontrolsystem, mener kommissionen det ikke påkrævet at tage stilling til - i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt; Det må i afgørende grad afhænge af de erfaringer, der indhøstes ..."[697]

Senere hedder det om sekretariatets funktion, at når kommissionen har afsluttet sit arbejde "bør der træffes en ordning med hensyn til indberetningspligten for Nævnet" som således forudsættes at fortsætte. Dette bekræftes af næste sætning: "Det findes rimeligt at fastslå at Nævnet ved udgangen af hvert finansår afgiver en skriftlig beretning ...".

I en skrivelse fra Finansministeriet til Folketingets finansudvalg allerede d. 30. august, som væsentligst er uddrag af kommissionens skrivelse, præciseres midlertidigheden:

"Det pågældende nævn med tilhørende kontor tænkes foreløbig etableret for et tidsrum af ikke over 3 år, og hele organisationens endelige udformning bør først ske, når man er i stand til at bedømme karakteren og omfanget ..."[698]

Det er ud fra kilderne umuligt at afgøre, om det var Thorkil Kristensen selv, der ønskede tidsbegrænsningen præciseret eller, om han blot tog højde for den politiske situation. Men at det er relevant at fæstne sig ved disse detailler, træder klart frem ved læsningen af referatet af Finansudvalgets behandling af ansøgningen. Her hedder det:

"Ministeren: Det er meningen, at nævnets opgave skal falde sammen med kommissionens sekretariats. Det skal være et fast arbejdsredskab og løse de samme

---

697 **Jvf. bilag 4 i betænkning I, s. 85. Understregningen er originalens.**

698 **Finansudvalgets aktstykke 951, afgjort 4.9.47.**

opgaver som rationaliseringen i private firmaer.

Tiltrådt men kun som en midlertidig ordning idet udvalget ønsker at stå frit overfor kommende bevillinger u.h.t. den siddende Forfatningskommission."[699]

Thorkil Kristensens sammenligning med den private sektor, hvor rationaliseringen netop ikke var en midlertidig affære kan meget vel have gjort nogen politikere nervøse. Understregningen af midlertidigheden og den samtidige præcisering af den politiske begrundelse ligner et udspil fra Bertel Dahlgård, som også var medlem af Forfatningskommissionen. Som et eksempel på, hvorledes argumentationerne skifter kan nævnes, at mens det i aktstykket eller i Finansudvalgets beslutning ikke fremdrages, at der kan være tale om besparelser, er dette tilfældet i kommissionens skrivelse, hvor det helt usædvanligt for FVK gøres gældende, at besparelser er et vigtigt mål: "... det omhandlede organ, bør betragte det som en hovedopgave at tilvejebringe en begrænsning af statens udgifter."(I,87)

Men det har måske alligevel været et tema, nogle politikere ønskede taget op. Den 3. april 1948 må Finansministeriet sende en ny ansøgning til Finansudvalget for at få flere penge. Arbejdet har vist sig mere omfattende og personalesammensætningen noget anderledes, end man havde forestillet sig. Man opregner hvilke (5) projekter, der er i gang, og hvilke (8) man har planlagt og forsøger at begrunde ansøgningen med, dels at arbejdet med det nuværende personale vil trække længe ud og føre til utilfredshed hos de styrelser, man arbejder for og dels

"opstår der tillige den risiko, at ... arbejder ... til hvis rette udførelse, der kunne være ydet bistand herfra, søges gennemført på anden, lidet tilfredsstillende og uøkonomiske måde. For at det foreliggende arbejdsprogram kan gennemføres inden for rimelig tid ..."[700]

Det forekommer umiddelbart som en gyser for enhver politiker, at et nyt forvaltningsorgan straks gør sig uundværligt og kræver flere penge. I hvert fald blev den nye finansminister H. C. Hansen kaldt i samråd i Finansudvalget og er i følge referatet, der som sædvanligt er ultrakort og selektivt, blevet spurgt om besparelseseffekten. Det hedder:

"Ministeren: Nævnet har kun eksisteret 1/2 år, så man kan endnu ikke forvente kæmpemæssige resultater, og det er i øjeblikket umuligt at påvise direkte besparelser, men bl.a. måden hvorpå offentligheden vil blive behandlet af statsadministrationen, vil blive rationaliseret. Med 6 mand (dvs. forøgelsen; i alt er lønudgiften på under 200.000 kr. NB) er vi nu oppe på 16 i alt, i Sverrig ydes der 14 mill. kr. til personale. Ministeren lovede, at fremsende en fortegnelse over, hvem der er ansat i nævnet. Tiltrådt 20.4.48)."[701]

Det kunne være en rimelig antagelse, at nogle sekretariatsmedlemmer og måske også kommissions- eller nævnsmedlemmer har haft oprettelsen af et mere permanent

---

699 **Forhandlingsprotokol for Folketingets finansudvalg 1946-47, møde 4.9.47, s. 132.**

700 **Finansudvalgets aktstykke 438, afgjort 20.4.48.**

701 **Forhandlingsprotokol for Folketingets finansudvalg 1947-48 møde 20.4.48.**

rationaliseringsorgan i tankerne inspireret af udviklingen i Sverige, Norge og England. Men mere sandsynligt er det den store byrde fra det praktiske undersøgelses- og sekretariatsarbejde i kommissionens start, som har ledt blikket udenlands efter løsninger, dvs. dette er baggrunden for eventuelle personlige ambitioner. Thorsen skriver d. 16. august 1947, dvs. kort før plenarmødet d. 27. s.m. et grundigt referat om forholdene i Sverige, Norge og England som en slags opdatering af sine tidligere nævnte referater fra 1945-46.[702] Her gennemgås udviklingen med vægten lagt på den institutionelle udbygning, som alle tre steder i forhold til Danmark havde stort omfang og permanent karakter. I et udateret notat eller udkast gennemgås kommissionens hidtidige arbejde. I sin detailrigdom og optimistiske tone synes det beregnet som et oplæg/opsummering til større debat eller evt. orientering for ministeren (som jo var kommissionsformand på dette tidspunkt). Det er skrevet efter finansministeren har søgt Finansudvalget om bevilling til nævnet og før udvalget har afgjort sagen, dvs. omkring 1. september 1947.[703] Notatet er usigneret men indeholder dele af Thorsens referat fra 16. august s.å. Det hedder her:

"Når man nu foreslår et sådan centralorgan som finansministeren har søgt en bevilling til ... betræder man de samme veje, som er fulgt i en række andre lande. Eksempelvis skal her nævnes Sverige, Norge og England."

Midlertidighed er ikke nævnt, men det forblev en politisk realitet, at der var tale om en treårig bevilling. Der var samtidig en vis politisk usikkerhed om målet, og det blev udgangspunktet for næste omgang i sagen om den officielle institutionalisering af forvaltningspolitikken.

I november året efter skriver sekretariatet ved Thorsen til Forvaltningsnævnet en temmelig formel skrivelse, hvis formål er at gøre opmærksom på, at bevillingen udløber i oktober 1950 og, at der derfor kun er foreslået afsat penge indtil denne dato på finanslovsforslaget for 1950-51. Man opfordrer Nævnet til at gøre noget ved sagen og vedlægger dertil et "resumé over de indtil nu fuldførte opgaver og disses økonomiske betydning". [704] Man henviser igen til udviklingen i England, Finland, og Norge og Sverige og understreger især antallet af ansatte og deres ansættelsesvilkår.

"Det er sekretariatets opfattelse, at der i den danske statsadministration vil være anvendelse for et permanent organ, der kan varetage de særlige opgaver, som henføres under organisations- og rationaliseringsarbejde. Statsadministrationens vækst med de talrige og mangeartede opgaver, der oplægges forvaltningen, vil i almindelighed udelukke, at de enkelte ministerier kan afse tid og personale til at beskæftige sig med disse spørgsmål - forudsætningerne herfor vil normalt heller ikke være tilstede..."

---

[702] **Budgetdepartementet. Finansministeriet. Samlede sager. Afl. 1988. 37/1. pakke lbnr. 10. Jrnr. 5050-70. Både i kommissionens indstilling og i Finansministeriets skrivelse til Finansudvalget om oprettelsen af nævn og kontor nævnes de tilsvarende rationalseringsorganer i Sverige og Norge.**

[703] **RA, Forvaltningsnævnets sekretariat, Pakke lbnr. 2.**

[704] **Ibid. Brev af 13.11.49. Indtil andet nævnes, er materialet fra denne pakke lbnr. 2.**

Thorsen fremfører, at den nuværende ordning er den mest effektive og mest økonomiske og rejser "spørgsmålet om dets (sekretariatets NB) omdannelse til en mere permanent institution, hvis forhold kommer ind i fastere rammer." Fordelene skulle være større tryghed for medarbejdere "med deraf følgende større interesse for arbejdet", og mere arbejdsro. Men også udadtil vil "sekretariatet kunne optræde med adskilligt større vægt og autoritet, således at der tages mere hensyn til dets udtalelser og forslag." Sekretariatet skal med andre ord have en "betydelig fastere position indenfor statens administration." Man ønsker en ordning beslægtet med den norske og svenske. Sekretariatet lægger på sædvanlig diplomatisk vis op til en nyvurdering af hele strukturen i rationaliseringsarbejdet:

"En eventuel beslutning om videreførelse af det heromhandlede arbejde synes dog at indebære, at man samtidig må overveje, om den organisatoriske opbygning af de med arbejdet beskæftigede organer, Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat, er den bedste løsning af de foreliggende opgaver."

Sekretariatet vil dog ikke bedømme nævnets organisation og arbejde, som det imidlertid fremgår af hele tonen i notatet, at man er kritisk overfor. Det bliver ved antydningerne, og man fortsætter med at argumentere for at give sekretariatets medarbejdere faste stillinger.

Forvaltningsnævnet skriver i begyndelsen af december til Finansministeriet, idet man bruger store dele af sekretariatets skrivelse og vedlagte resumé. Men man tager naturligvis fat på nævnets rolle: det "fungerer som arbejdsorgan for Forvaltningskommissionen, specielt i rationaliseringsspørgsmål", og det har til opgave at

"gennemgå sekretariatets rapporter og føre forhandlinger om de i disse rejste spørgsmål med ... de pågældende styrelser, navnlig når der ikke under sekretariatets arbejde er opnået enighed med styrelserne ... "[705]

Videre præciseres det - som for at komme det uundgåelige i møde - at man ikke har ønsket at "optræde som sparekommission", men har gennemført rationalisering og forenkling af arbejdsforholdene. "Dette har imidlertid naturligt medført personalebesparelser", og man mener at have sparet mellem 1 og 1/2 mill. kr. Og herefter nærmer man sig sagen om, hvornår kommissionen kan forventes færdig. Det kan ikke siges med sikkerhed, bl.a. fordi

"en del af de opgaver, den (kommissionen NB) beskæftiger sig med, står i forbindelse med de spørgsmål, som Forfatningskommissionen har sat på sit program, og som er genstand for forhandlinger og overvejelser, hvori et udvalg fra hver af de to kommissioner deltager. Det tilstræbes imidlertid, at Forvaltningskommissionen skulle føre sit arbejde til ende indenfor 1 til 1 1/2 år, hvorefter det skulle påhvile Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat på grundlag af de almindelige retningslinier, som kommissionen fastlægger, at behandle de administrative områder, som nævnte kommission ikke direkte har afgivet udtalelse om.

Der er ingen tvivl om, at der efter kommissionens afslutning endnu vil ligge store

[705] **Ibid. Brev fra Forvaltningsnævnet. 5.december 1949.**

opgaver med rationalisering indenfor statstjenesten. Om man skal overgive løsningen af disse opgaver til et rationaliseringsorgan i fastere rammer og med en permanent virksomhed for øje, er et spørgsmål, som det næppe er nødvendigt at afgøre allerede nu, og herom vil nævnet gerne senere fremkomme med redegørelse og indstilling. "

På trods af indsigten i nødvendigheden af permanent rationaliseringsarbejde, vurderer nævnet åbenbart ikke at det er opportunt at fremsætte forslag om dette. Det vides ikke hvad årsagen er. I fem afsluttende linier gør man opmærksom på, at det ville være meget uheldigt, om nævns og sekretariats virksomhed skulle ophøre allerede året efter og før kommissionen har afsluttet sit arbejde og derfor henstiller man, "at der i alt fald skaffes hjemmel for opretholdelse" af begge organer til udgangen af finansåret 1950/51, dvs. endnu godt et år. Finansudvalget bevilger forlængelsen.

VII. Politikerne træder ind på scenen

Men allerede i februar 1950 anmoder Finansudvalget finansministeren "om at opfordre Forvaltningsnævnet til at gennemgå de forskellige statsinstitutioners årsberetninger med henblik på eventuelle besparelser."[706] En uge senere skriver Nævnet ud til samtlige styrelser om at indrapportere hvilke publikationer, der er tale om, deres oplagsstørrelse, udgiften ved at udgive dem, og at vurdere deres betydning. Sagen skal ikke forfølges her, men er nævnt, fordi den sammen med den følgende sag befæster sekretariats og Nævns position som et organ, myndigheder kan og bør henvende sig til, og fordi den understreger disse års nye interesse for besparelser. Den 28 april samme år skriver finansministeren til departementschef Dige, følgende:

"I overensstemmelse med de aftaler, der er truffet ved de på Rigsdagen stedfundne politiske forhandlinger, har regeringen besluttet at nedsætte et udvalg med den opgave på grundlag af statsbudgettet at undersøge mulighederne for besparelser i statshusholdningen."[707]

Der er flere interessante forhold ved dette udvalg i relation til denne sag. Udvalget bliver 1. bemyndiget til at få "fri adgang til at indhente enhver oplysning og føre enhver forhandling med vedkommende ministerier og styrelser" og til at få den "fornødne tekniske assistance" stillet til rådighed. 2. udstyret med "en repræsentant for hvert af de i Finansudvalget deltagende partier" (hvoraf Bertel Dahlgård var den ene) samt embedsmænd udnævnt af regeringen. 3. bestykket med Dige, Andreas Møller (som også er medlem af Nævnet) og hovedrevisor Løn fra Forvaltningskommissionen og Niels Thorsen fra sekretariatet.

---

[706] **Brev af 13. marts 1950 fra Forvaltningsnævnet, hvori de andre breve nævnes og citeres.**

[707] **Betænkning afgivet af Spareudvalget af 28. april 1950, Kbh. 1952 s. 5. Det afgørende i denne sammenhæng er, at Forvaltningsnævnet nævnes på linie med Hovedrevisoraterne og Finansministeriet, som repræsentanter for sagkundskaben i et vigtigt politisk forlig, jvf. Betænkning over forslag til lov om udskrivning af indkomst- og formueskatten til staten for skatteåret 1950-51 m.v. afgivet 27.3.50. Folketingstidende 1950-51 Tillæg A, sp. 1626.**

Her drejer det sig ikke om den politiske historie bag nedsættelsen eller Spareudvalgets forløb, men blot om at fremdrage en situation, hvor sekretariat og kommission bliver centralt placeret. I Spareudvalgets betænkning hedder det i indledningens gennemgang af foranstaltninger til kontrol med statsudgifterne - herunder en gennemgang af Forvaltningskommissionens arbejde - at der er nedsat et administrativt organ til, at

"varetage det løbende arbejde med rationalisering og forenkling ... Arbejdet i Forvaltningsnævnet og dettes sekretariat har desuden bestået i forberedelse af Forvaltningskommissionens undersøgelser, videreførelsen af en række af kommissionens forslag og den praktiske tilrettelæggelse ved gennemførelsen af disse. Der er gennem Forvaltningsnævnets arbejde hidtil opnået årlige besparelser på godt 2 mill. kr.

Medens Forvaltningskommissionens arbejde vil kunne afsluttes, når de i kommissionen nævnte undersøgelser er tilendebragt, viser de hidtil indvundne erfaringer fra Forvaltningsnævnet og sekretariatets virksomhed, **at denne organisation også fremover vil kunne udføre et betydningsfuldt arbejde for forenkling og rationalisering indenfor statens administration**."[708]

Det er naturligvis problematisk at bruge denne betænkning, som er underskrevet i maj 1952, som argument for en bestemt holdning til Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnets arbejde i 1950, fordi dette var afsluttet hhv. afklaret i februar og april samme år. Men som det fremgår af det citerede stykke, er dette tydeligvis skrevet før Forvaltningskommissionen havde afsluttet sit arbejde, dvs. før der i al fald formelt har foreligget en ansøgning om forlængelse af nævnets eksistens. Jeg tager dette som udtryk for, at der er blevet arbejdet for at fremme sekretariatets standpunkter i udvalget dvs. Finansudvalget. At det ser knap så lyserødt ud i virkeligheden vil blive klart nedenfor.

På et møde i Finansudvalget 13. 10. 1950 har kommissionen og nævnets arbejde muligvis været til diskussion. Det hedder i referatet:

"På foranledning af Bertel Dahlgård afsendes følgende skrivelse til finansministeren:

"Finansudvalget udbeder sig meddelt oplysning om, hvilke forslag, der er stillet af Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet, som ikke er blevet udført i praksis. Samtidig bedes oplyst, hvilke af disse forslag , der kan forventes gennemført i den nærmeste fremtid, hvilke der foreløbig er stillet i bero, og hvilke det ikke er det pågældende ministeriums hensigt at søge gennemført.

Svar 12.12.50"[709]

Det tager ejendommelig lang tid - 10 dage - at sende brevet videre til Forvaltningsnævnet, hvorimod sekretariatet meget hurtigt udarbejder en redegørelse til nævnet, som sender sin version videre til ministeriet.[710] Her skrives der referat af

---

[708] **Op.cit. side 10, min understregning NB.**

[709] **Forhandlingsprotokol for Folketingets finansudvalg 1950-51 møde 13.10.50.**

[710] **RA, Budgetdepartementet, Finansministeriets sekretariat. Samlede sager. Aflevering**

sagen, og nævnets 13 siders redegørelse bliver til et 6 siders, i øvrigt loyalt, referat, som det tager 1 måned at føre igennem til en svarskrivelse til Finansudvalget. Man kan naturligvis meget let overfortolke et sådant forløb, men det forekommer rimeligt at formode, at dette forløb udelukker ministeriet eller ministeren som initiativtager til forespørgslen. Mere rimeligt forekommer det, at der er tale om Dahlgård selv muligvis med det formål at udstille nævnets uformåen og få Finansudvalget til at lægge pres på Finansministeriet eller de undersøgte ministerier med det formål at få strammet reglerne for gennemførelse af foreslåede reformer, jvf. nedenfor.

Næsten samtidig med, at denne sag rejses i Finansudvalget må sekretariatet være gået i gang med at skrive til Forvaltningsnævnet om rationaliseringens videre institutionalisering. I en 17 sider lang skrivelse af 5. december 1950 tages tråden op fra skrivelsen af 13. november året før.[711] Man tager afsæt i nævnets afsluttende meddelelse om, at man ville vende tilbage med en redegørelse og et forslag. En række af argumenterne er udbyggede gentagelser af tidligere argumenter. Tonen er tålmodig og lidt spids

"Sekretariatet ... er af den opfattelse, at de opnåede resultater fuldt ud berettiger til en fortsættelse af arbejdet, hvis almindelige hensigt desuden vil være forfejlet, såfremt det pludselig afbrydes..."

Desuden beder man om, at sagen forelægges kommissionen. Men nogle af udvidelserne viser, at vægten i argumentationen flytter sig fra forsigtige eller kortfattede konstaterende erklæringer om nødvendigheden af trimning og effektivisering til selvbevidste, næsten offensive formuleringer om nødvendigheden af sekretariatets arbejde for den vellykkede udbygning af den nye type stat.

I det man henviser til forholdene i andre lande, som beskrevet i det tidligere brev, og til at arbejdsopgaverne ikke er udtømt selv efter en samlet gennemgang af hele "statsstyrelsen", fremstiller man en bemærkelsesværdig parallel til tidens forestillinger om nødvendigheden af økonomisk styring

"Med statsadministrationens nuværende omfang og mangfoldighed forekommer det ganske nødvendigt, at man på tilsvarende måde, som der er etableret en fortløbende økonomisk kontrol, også søger at tilvejebringe et løbende tilsyn med de meget vigtige organisatoriske forhold og med selve arbejdet, både i henseende til formål og udførelse, det hermed beskæftigede personale og de anvendte hjælpemidler. I betragtning af arbejdskraftens ganske overvejende vægt indenfor de samlede administrationsudgifter synes det hensigtsmæssige i et sådant tilsyn, der må være såvel kritisk som konstruktivt betonet, at være uomtvisteligt."

Sekretariatet tilføjer, at man derudover "formentlig" også vil kunne sikre, at der ved

---

1988. 31/1. Lbnr. 62. Datoerne på skrivelserne er hhv. 13. oktober fra Finansudvalget, 24. oktober fra Finansministeriet og 13. november behandlet af nævnet og 15. sm. afsendt fra nævnet til Finansministeriet. Som det vil fremgå er ministeriet dernæst en måned om at svare Finansudvalget 12. december. Ibid.

[711] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 2.

"fastlæggelsen af nye statsopgaver" er taget højde for de dermed forbundne udgifter og ikke skabes "unødvendige udvidelser af det eksisterende statsapparat." Man mærker, at der er kommet en borgerlig regering til magten, og at der er hausse i besparelser.

Af ukendte grunde fremhæves det, at Forvaltningskommissionen snart har afsluttet sit arbejde, hvorfor kommissionen "forinden" opfordres til at udtale sig om, hvorledes arbejdet skal "fastholdes og videreføres". Men der skulle gå 1 år og 3 måneder, inden arbejdet afsluttedes, og det fremgår tydeligt af Nævnets og Kofoeds svar, at man her er en smule irriteret over den påtrængende facon. Dels meddeler man, at kommissionens arbejde "med endnu tilbagestående opgaver vil blive fortsat en tid endnu", og dels skriver man en næsten uforskammet kort ansøgning til Finansministeriet om forlængelse af midlertidigheden med henvisning til nævnets "mundtlige forhandlinger" med finansministeren og departementschefen. I stedet for en "principiel ændring" - herunder det i begge sekretariatets skrivelser fremhævede behov for at oprette faste, normerede stillinger - udvider man personalet under hensyn til det "bl.a. af spareudvalget fremsatte ønske om at fremskynde arbejdet..." igennem et ændringsforslag til finansloven for 1951-52.[712] Også nævnet foreslås udvidet med et 4. medlem. Dvs. at indtil slutningen af januar 1951 har sekretariatet ikke vidst, om der overhovedet var bevilling efter 1. april, den nye finanslovs ikrafttrædelsesdato.

Det er måske på grund af modsætninger mellem nævn, departement og sekretariat, at så store dele af sekretariatets oplæg drejer sig om at overveje nye organisationsformer: Nærmere tilknytning af Hovedrevisoraterne til arbejdet, skarpere arbejdsdeling mellem nævn og sekretariat, direkte ministerreferat og uafhængighed af departementet. Alle argumenterne, der fremføres peger i retning, at "organet i **saglig** henseende søges lagt uden for et bestemt ministeriums eller departements forretningsgang og indflydelse; dets stilling minder her om Hovedrevisoraternes ...", (understregningen er originalens og temmelig usædvanlig NB) men konklusionen bliver en anden ud fra "betragtninger om den overordentlige værdi, der efter de indhøstede erfaringer synes at måtte lægges i samarbejdet navnlig med finansdepartementet." Det antydes, at det har noget at gøre med bevillingskontrollen, som er "henlagt hertil", men det egentlige argument synes at være personalemæssige, dvs. fordelen ved at være en del af finansdepartementets avancements- og personaleområde.

Efter de mange vigtige overvejelser ender man - trods henvisningen til at Norge og Sverige følger de principielle overvejelser op - med at fastholde nævnsstrukturen med finansdepartementets chef som formand og faste stillinger til sekretariatet - og så vil man gerne have et navneskift til "Rationaliseringsdirektoratet", selvom man ikke er et direktorat osv..[713] Karakteristisk nok afsluttes også dette notat med 4 siders

---

[712] **Brev til Finansministeriet 27.januar 1951. Der var ikke optaget nogen bevilling til nævn og sekretariat på finanslovsforslaget for 1951-52.**

[713] **Skulle der udpeges eet notat af de mange hundreder, som var karakteristisk for sekretariatets selvopfattelse og - med nutidens øjne - eventyrligt bureaukratiske, frygtsomme og ubeslutsomme skrivemåde, så måtte dette notat fra december 1950 være en kandidat. Så**

stillingsnormeringsargumentation. Som nævnt kom der ikke noget ud af det hele, men det forekommer utænkeligt, at sekretariatschef Thorsen som medlem af Spareudvalget ikke har drøftet eller luftet sådanne gennemarbejdede overvejelser med ledende politikere. Men ingen - bortset fra en med mellemrum interesseret Bertel Dahlgård - vil tilsyneladende røre ved sagen.

Den 14. maj 1951 dør K. H. Kofoed, og fire dage senere skriver en desværre ukendt forfatter[714], et brev til departementschef Dige, hvori den indtrufne omstændighed noteres og følgende spørgsmål rejses: Der foreligger "en del stof til en kommende betænkning"[715], der er indkaldt til et plenarmøde og der er den store sag om Skattedepartementet (som havde kvaliteter til at blive en administrationsskandale NB). Derfor skal der udpeges en ny formand: "Jeg går ud fra, at man ikke agter at opfordre den nuværende næstformand til at overtage hvervet (han (dvs. Villadsen NB) vil vel heller ikke), men at De må overtage formandsposten." Om Forvaltningsnævnet hedder det, at der er 3 muligheder, at forsætte med de nuværende 3 medlemmer, at udpege et nyt 4. medlem, at "foretage en videregående rekonstruktion." Brevskriveren foreslår derefter at udpege et nyt medlem "Så kan man altid tage fat på" rekonstruktionen.

"Forøvrigt ligger der, såvidt jeg husker, et anliggende, der er behandlet af nævnet, men hvorom der ikke er afgivet indstilling til kommissionen, men dette kommer vel automatisk frem f.eks. ved gennemgangen af departementschef Kofoeds papirer."

Det er naturligvis langt fra sikkert, at der er tale om sekretariatets skrivelse fra december, men der ligger som nævnt deri - som i skrivelsen fra året før - en opfordring til at forelægge sagen om videreførelsen af rationaliseringsarbejdet for kommissionen. Om dette sker, før det endelige udkast til kommissionens indstilling foreligger, vides ikke. I arkiverne foreligger kun et omfattende "Udkast" med titlen "Kommissionens indstilling om det fremtidige rationaliseringsarbejde indenfor statsadministrationen". Det er uden dato og signatur, på 18 sider uden større direkte gentagelser fra tidligere referater, det er kun delvist anvendt i den endelige tekst i Betænkning IX, og det indeholder alle de markante standpunkter sekretariatet har fremført og nævnet været imod. På en næsten udefinerlig måde er det trodsigt og ikke-embedsmandsagtigt skrevet, mere som et diskussionsoplæg end som et forlæg til en indstilling fra en kommission, hvor ældre embedsmænd og nævnets medlemmer dominerede. Efter en indledende beskrivelse af den administrative

---

meget desto mere som det samtidig viser kvaliteten af sekretariatets ideer, inspirationen ude fra og nytænkningen, altsammen noget, der hæver tænkningen men ikke politikken og praksisen i sekretariatet langt over andre ministeriers og styrelsers.

[714] RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 2. Brev af 18.5.51. Brevet er kun fundet som gennemslag uden underskrift, men altså i sekretariatets arkiv. Thorsen er vel umiddelbart mistænkt, men formuleringerne og tonen peger på en anden: Statsministeriets departementschef Andreas Møller, hvis brevkopi kunne være havnet her, da han jo er nævnsmedlem

Brevet indledes således: "Må jeg - foranlediget af den nu indtrådte ændring af forholdene - til deres overvejelse fremkomme med forslag vedrørende Forvaltningskommissionen og Forvaltningsnævnet:".

[715] Betænkning VIII blev afgivet d. 17. februar 1951.

tradition, "særpræget for den tids administrative arbejde" og de voksende og ændrede opgaver, som bevirkede, at "arbejdsmetoderne indenfor administrationen nødvendigvis (måtte) ændres, hvis man skulle ... løse de foreliggende opgaver" slår man fast, at der er sket store forandringer

"navnlig for så vidt angår de **helt nye administrationsorganer**s vedkommende. Men nogen **ensartet udvikling** har der ikke foreligget, og de **foretagne undersøgelser** synes at vise, at der endnu står meget tilbage i så henseende. Grundene hertil kan være forskellige, men en meget væsentlig årsag er formentlig den, at de administrative **ledere** i stort omfang enten ikke har været vant til eller også på grund af overvældende sagligt arbejde ikke har været i stand til at **ofre den fornødne indsats** på administrationsapparatets tilstand og pleje. Efter nedarvet tradition gik den slags af sig selv, og når de vigtige sager skulle passes, blev der dårligt nok tid tilovers til en smule privatliv; man kan derfor ikke undre sig over, at indsatsen overfor **administrationens organisation og navnlig metoder** blev noget spredt og tilfældig. Medvirkende har sikkert også været **ukendskabet til de nyere foreteelser** på dette område og usikkerheden ved at betræde nye veje; hertil kommer den meget vigtige omstændighed, at **den gren af de administrative videnskaber, der beskæftiger sig med organisation og metoder**, er af ret ny dato, således at der rent faktisk har været ringe mulighed for at hente råd og vejledning andetsteds."[716]

Hele grundtonen i dette "udkast" bærer præg af den opfattelse, at det gennem de nye indsigter og metoder er muligt at komme på højde med udviklingen. I fremlæggelsen af kommissionens begrundelse for fortsættelsen af arbejdet tales der om denne permanente ajourføring til samfundets krav. Man henviser til de "opnåede resultater", som man plejer, men det sker på en anden måde end tidligere, hvor disse var hovedargumentet for fortsættelsen - ellers ville den hidtidige indsats være spildt. Dette nævnes blot som et faktum, og derefter kommer de egentlige argumenter.

"At en fortsættelse bør ske, er der indenfor kommissionen fuldstændig enighed om. I så henseende henvises i første række til de allerede opnåede resultater og indvundne erfaringer, men i lige så høj grad til det omstændighed, at det statslige administrationsapparat for at kunne løse sine opgaver tilfredsstillende og være på højde med de krav, som fra samfundets side må stilles til det, må være under stadigt tilsyn og overvågen. Forholdet er på dette område ikke forskelligt fra maskinelle anlæg. Og ligesåvel som man fra bevillingsmyndighedernes side til stadighed kontrollerer det finansielle forbrug, og hovedrevisionen og statsrevisionen kritisk gennemgår de trufne dispositioner ... synes et løbende tilsyn med de faktorer, hvormed arbejdsresultatet frembringes, at være en nødvendighed. Dette er da også forlængst erkendt i erhvervslivet, hvor virksomheder af større format har anset særlige organisations- og planlægningskontorer som et uundværligt led i det samlede arbejde. Rationalisering er ikke en engangsopgave, men snarere en fortsat kamp for

---

[716] **RA, Forvaltningsnævnets sekretariat pakke lbnr. 2. Ud over respektløsheden er det terminologien, der er bemærkelsesværdig. Jeg har forsøgt at markere den ved understregningerne: Rationaliseringsfolk taler om ledere, centralforvaltningens folk taler om chefer osv.. Notatet har næsten en duft af Poul Meyers nye forvaltningsvidenskab.**

at holde organismen på toppen af sin ydeevne."[717]

Selvom der sker vigtige omformuleringer og udeladelser af denne centrale argumentation i den udgave, som kommissionen endelig sender afsted, således i vægtningen af argumenterne, så er efterkrigstidens forandrings- eller udviklingsmetafor også nået frem til chefniveauet. Men forskellen i formulering er karakteristisk:

"På baggrund af de således opnåede resultater og de indvundne erfaringer er der indenfor Forvaltningskommissionen enighed om, at det påbegyndte rationaliseringsarbejde indenfor statsadministrationen bør fortsætte. Der må herved også tages hensyn til, at administrationen bestandigt får overdraget nye opgaver, og at der efterhånden som disse opstår, og andre opgaver eventuelt kan afsluttes, skal foregå omlægninger i organisation og arbejdsmetoder, omlægninger som må følges og kontrolleres for at sikre, at administrationen stadig opfylder de krav, udviklingen stiller til den."[718]

Sekretariatet forsøger nu et gammelt trick for at få en ny idé, forvaltningspolitikkens lovfæstelse, igennem: En omhyggelig beskrivelse af forholdene i USA, Finland, Norge og Sverige og især England med indflettede kommentarer, der skal vise paralleliteten til kommissionens argumentation. Meget tydeligt siges det, at det af de udenlandske erfaringer fremgår,

"at tilvejebringelsen af et rationaliseringsorgan for den statslige forvaltning i almindelighed anses for et så vigtigt anliggende, at lovgivningsmagtens sanktion af de i så henseende stillede forslag har måttet indhentes. ... som helhed må det siges, at reglerne for de pågældende organers etablering, opgaver og virkemåde i de omtalte lande er af lovmæssig karakter."

Det fremgår som nævnt ikke af andre papirer, hvad der er årsagen til, at sekretariatet har ment det vigtigt at præcisere, at det fremtidige arbejde med rationalisering skal ske indenfor rammer der fastlægges ved lov. Det hævdes, som det skete tidligere i forbindelse med forslaget om oprettelse af permanente stillinger, at det vil være af "væsentlig værdi at have støtte i en lovs autoritet", og at "overflødige spekulationer og måske diskussioner"[719] kan undgås, men måske er formålet at få bragt andre deltagere - f.eks. folketingsmedlemmer - ind i fastlæggelsen af rammerne for arbejdet, herunder forholdet mellem nævn og sekretariat. Det er karakteristisk, at

---

[717] **Set i forhold til de oprindelige overvejelser fra 1946-47 over anvendeligheden af erfaringerne fra den private sektor, er der sket et skred i sekretariatets tænkning - for så vidt det er sekretariatets oplæg.**

[718] **Betænkning IX s. 39 og s. 41, hvor det hedder, at administrationen skal være "tilstrækkelig effektiv til at opfylde de krav, udviklingen vil stille til den". Dette udviklingsmantra gentages i aktstykket til Finansudvalget, jvf. nedenfor.**

[719] **I forslaget til lov, som er vedhæftet udkastet står der f.,eks. at "En systematisk gennemgang af hele administrationen bør ... tilstræbes" og at finansministeren "forelægger" nævnets beretning for Rigsdagen, hvor det i det endelige cirkulære (og praksis) hedder, at han fremsender den til Rigsdagen. Det er svært at se, at sådanne formuleringer ville kunne bøje nogle af de ubøjelige ministerier eller bringe Rigsdagen ind på arenaen.**

dette oplæg som de to tidligere uden overbevisende argumentation lander på den kendte struktur og det kendte ressort, men samtidig i fremlæggelsen af strukturen præciserer, at forholdet mellem sekretariat og nævn må fastlægges detailleret af finansministeren. Lovforslaget er meget kort og fyldt af bemyndigelser til ministeren.[720] Med sammenkædningen i argumentationen for forslaget til Hovedrevisorater og statsrevision har forslaget så at sige koblet sig på forfatnings-diskussionen. Måske er det i forhold til denne situation udspillet skal ses?[721]

Mens det mere præcise formål med øvelsen med de udenlandske erfaringer og lovforslaget således er uklart, er ideen med et andet forslag klar. Mens man som nævnt overlader finansministeren at fastlægge de nærmere regler om hvad som helst, ønsker kommissionen (eller rettere sekretariatet, som må formodes at have skrevet udkastet) at præcisere dels, at der fra de undersøgte styrelser "kan skaffes klar underretning" om deres stilling til et givet forslag, og dels at der etableres en ordning

"hvorefter nævnet, når der foreligger officiel tilkendegivelse af en styrelses negative holdning til et forslag, og dette fortsat ønskes fastholdt, afgiver særlig beretning herom til finansministeren til drøftelse med pågældende minister, eventuelt i den samlede regering."

Et afslag skal altså gøres til en politisk sag straks. Dette antisyltningsforslag lider - som lovforslaget - en krank skæbne først i kommissionen og dernæst i Finansministeriets endelige cirkulære om rationaliseringsarbejdet.

Om antisyltningsforslaget hedder det i kommissionens formulering:

"Fremsættes der forslag til ændringer, som styrelsen ikke mener at kunne gå med til, men som nævnet mener at måtte opretholde, må redegørelsen herfor af nævnet forelægges finansministeren og vedkommende ressortminister."

Og i finalen, dvs. cirkulæreteksten hedder det om dette punkt:

"Finder nævnet, at et sådant forslag bør fremmes, kan nævnet - eventuelt efter forhandling med styrelsen - afgive indstilling herom til vedkommende fagminister, idet der samtidig gives finansministeren underretning om den afgivne indstilling."[722]

Ingen af sekretariatets forslag - bortset fra, at der skulle oprettes et permanent organ, som i hvert fald Kofoed havde været meget tvivlende overfor - gik således igennem i kommissionen. Skridningen tilbage i syltekrukken er karakteristisk for hele forløbet. Til gengæld har nævnet eller centrale personer i kommissionen afhandlet forslaget

---

[720] **Lovforslaget blev aldrig offentliggjort. Det er aftrykt i Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. s. 443.**

[721] **Det forekommer set med bagklogskabens briller mindre velovervejet at forsøge at koble sig på denne diskussion, når man ved, hvilke vanskelige forhandlinger en anden kontrolinstans som ombudsmandsinstitutionen kom ud for.**

[722] **Cirkulære om rationaliseringsarbejdet indenfor statsadministrationen nr. 155 20. august 1952.**

med regeringen, og det aktstykke Thorkil Kristensen sender til Finansudvalget en uge efter, at Betænkning IX er underskrevet, er en direkte - omend forkortet - afskrift af kommissionens indstilling.[723]

Kort tid efter denne skrivelse skrives et kort notat i Finansministeriet "vedrørende Forvaltningskommissionens afslutning." Det nævnes her, at kommissionen mødes til en formel godkendelse af betænkningen d. 12. marts og at betænkningen indeholder en "oversigt over de af kommissionen fremsatte forslag, som må antages at være af mere almen interesse". Også forslaget om det fremtidige arbejde skitseres. Dige som samme dag anbefaler at det forelægges for ministeren henleder specielt dennes opmærksomhed på oversigten over de fremsatte forslag.[724] Når dette fremhæves her, sker det for at understrege, hvad der tilsyneladende ikke var noget problem på dette tidspunkt: Forslaget om det fremtidige arbejde. Men på et eller andet tidspunkt efter denne dato beder Bertel Dahlgård finansministeren til samråd i Finansudvalget om aktstykke 497.[725]

På dette møde tages den sidste holmgang om forvaltningspolitikkens stilling i denne omgang - ikke om hvorvidt det var berettiget, at der oprettedes en statsinstitution til dette arbejde, heller ikke om dets mål eller perspektivet i dets arbejde, men om dets midler. Hvorvidt Bertel Dahlgårds konkrete indvendinger og kritiske attitude fik nogen indflydelse kan ikke afgøres. Det vides ikke, hvordan det nævnte udkast til cirkulære så ud, men det vides som anført, at Finansministeriets endelige cirkulære er mere slapt end kommissionens, og at der gik 4 måneder efter samrådet med Finansudvalget før ministeriet udsendte cirkulæret - uden at tage hensyn til Dahlgårds forslag. Den kritik og den mistro, Dahlgård fremfører, forekommer mig at være symptomatisk for det, som kunne kaldes offentlighedens syn på administrationen og har givet vis også været delt af mange politikere.

"**Bertel Dahlgård** kritiserede, at der var folk som kommer og går; og at det administrative personale var lønnede folk fra administrationen, uheldigt at de skulle kritisere sig selv. I instruktionerne burde der fastslås den myndighed, som nævnets formand måtte have i relation til de forskellige ministre. Halvdelen af de forslag, der er stillet, er ikke ført ud i livet.

Ministeren: Det er på eksperiments stadium. Han var enig i, at det var uheldigt at sætte folk til at kritisere de styrelser, hvori de er ansat eller hvorfra de er udgået. Det var muligt, at man kunne give nævnets formand mere myndighed. Han ville overveje, om en sag som ikke kunne gennemføres, skulle forelægges den

---

[723] **Aktstykke 497 21. februar 1952.**

[724] **Oversigten findes dels i Betænkning IX og dels som bilag 1 i Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer op. cit., hvor også er optrykt stikordsregistret til samtlige 9 betænkninger. I bilag 2 til dette kapitel er lavet en anden oversigt over de efter min vurdering vigtigste arbejder fra Forvaltningskommissionen - blot som en kontrast og for et overblik.**

[725] **Inden mødet, som foregik d. 25. april havde Forvaltningsnævnet fremsendt et udkast til cirkulære vedrørende rationaliseringsarbejdet til Finansministeriet. Heller ikke dette udkast findes, kun fremsendelsesskrivelsen.**

pågældende minister eller eventuelt regeringen som helhed.[726] Det er ikke givet, at det er rigtigt at gennemføre alle Forvaltningskommissionens forslag. Ved at offentliggøre dem har enhver ret til at rejse spørgsmålene på Rigsdagen.

Bertel Dahlgård mente, at nogle af forslagene, der ikke er gennemført, saboteres af embedsmændene.[727]

Ministeren ville oplyse Finansudvalget om lønningerne indenfor nævnet.

Tiltrådt 25.4 med vedføjede bemærkning:

I overensstemmelse med den med Finansministeriet førte forhandling er udvalget enig i, at der gives nævnet den fornødne bemyndigelse til direkte henvendelse til de respektive ministre angående de indenfor de forskellige styrelsesgrene af nævnet behandlede spørgsmål, og at det endvidere vil være forudsætningen, at de tjenestemænd fra statsadministrationen, der overgår til arbejdet under nævnets ledelse almindeligvis ikke direkte deltager i undersøgelserne vedrørende den forvaltningsgren, hvorfra de er udgået."[728]

Kampen for at institutionalisere den nye forvaltningspolitiske diskurs, som repræsenteredes af sekretariatet, dvs. permanent organisations-revision parallelt med den økonomiske revision i troen på en videnskabelig optimal forvaltningsorganisation, er langt fra afklaret ved kommissionens afslutning og forvaltningsnævnets selvstændige status. Det forekommer rimeligt at hævde, at ønsket om at gøre denne revision uafhængig og permanent var båret dels af snævre økonomiske interesser, fast arbejde og bedre arbejdsvilkår og dels af en forestilling om vigtigheden af denne revision for statens velbefindende. Det er derimod vanskeligt at vurdere Nævnets og Kofoeds manglende støtte til dette spørgsmål - var den taktisk bestemt eller udtryk for en modvilje mod et uafhængigt kontrolorgan (som Kofoed jo også havde bekæmpet på den økonomiske revisions område)? Det er også vanskeligt at vurdere om denne mangel på samlet optræden havde nogen betydning i forhold til Dahlgårds forsøg på at styrke en fremtidig "revisions" magt. Dahlgård har måske blot været ude på politisk snigskytteri eller har måske været en for ustabil (eller uvillig) alliancepartner, jvf. hans standpunkt om vigtigheden af åremålsansættelse og kritik af de ansatte.

Det er interessant, at kommissionen efter Kofoeds død så entydigt anbefaler at gøre Forvaltningsnævnet permanent og således - formelt set - institutionaliserer den nye forvaltningspolitiske diskurs. Men det står stadig uklart, om den egentlige grund til, at det kunne ske med politiske opbakning var, at alle trods ordene vidste, at intet nyt ville ske med de embedsmænd, som sad i nævnet og de bevillinger og midler, der

---

[726] **Det er lidt uklart, hvad Thorkil Kristensen sigter til, da kommissionens forslag som anført er at både fagminister og finansminister skal have sagen forelagt. Men i Finansministeriets skrivelse til Finansudvalget, som er en afskrift af kommissionens forslag, er beskrivelsen af konfliktløsningen i form af henvendelse til fagministeren, udeladt. TK. overvejer altså at vende tilbage til kommissionens forslag, som Finansministeriet(?) som nævnt har barberet.**

[727] **Det fremgår her, hvad der nok har været Dahlgårds formål med at rejse spørgsmålet om gennemførelsen i årene før. Men han formår ikke at udnytte sagen, og hans tidligere udtalelse om, at halvdelen af forslagene ikke var gennemført, savner helt dokumentation.**

[728] **Finansudvalgets forhandlingsprotokol 1951-52 møde 25. april.**

blev sekretariatet til del. Samtidig fastholdt Finansministeriets cirkulære de uklarheder og svagheder, som havde vanskeliggjort sekretariatets arbejde. Status quo var tilsyneladende genoprettet og de "normale" tider kunne indfinde sig.

Litteratur

I Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. findes en samlet oversigt over det anvendte arkivalier s. 460-505.

Andersen, Poul: Politik og forvaltning in: NAT 1943

Arup, Niels: Politikens kronik 21.4.45.

Arup, Niels: Kronik i Socialdemokraten 18.10.1945

Arup, Niels: Kronik i Berlingske Aftenavis 10.1.46

Betænkning afgivet af Spareudvalget af 28. april 1950, Kbh. 1952

Betænkning 1-9 fra Forvaltningskommissionen af 1946, Kbh. 1947-52

Bourdieu, Pierre: Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field in: Sociological Theory vol. 12 no 1 (March 1994)

Nils Bredsdorff, Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer, Roskilde Universitetsbiblioteks skriftserie nr. 26, 1993

Bredsdorff, Nils: Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden COS-rapport 1997

Bredsdorff, Nils: Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab, Ph.d. afhandling indleveret ved Roskilde Universitetscenter 1997

Bundvad, Kaj (red.): Rationaliseringen i dagens debat, Kbh. 1946

Dahlberg, Gösta: Kort handledning i rationaliseringsundersökningar beträffende kontorsarbete, udgivet i februar 1945

de Geer, Hans: Rationaliseringsrörelsen i Sverige, Stckh. 1978

Mary Douglas, How Institutions think, London 1987

Eigaard, Søren: Idealer og politik, Odense 1993

Finanstidende 10.7.46 "Dyrt og dårligt" 29.5.46 og 10.7.46 "Nok en kommission udbedes"

Geiger, Theodor: Samfundet og dets højere embedsmænd in: Nordisk administrativt Tidsskrift 1948.

Geiger, Theodor: Byrokratisme og famandsstyre in Nordisk Administrativt Tidsskrift 1950

Grønnegaard Christensen, Jørgen: Den usynlige stat, Kbh. 1991

Grønnegård Christensen, Jørgen: Interpreting administrative change: Bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government in: Governance vol 10 no. 2 (april 1997)

Gøtrik, H.P.: Aktuelle administrationsproblemer in: Centraladministrationen 1848-1948, Udgivet af Ministerialforeningen, Kbh. 1948

Hansen, Gunnar (red.) Fra plov til statsror, Kbh. 1949

Holmblad, Steffen: Industriens rationalisering in Bundvad (red.), Rationaliseringen i dagens debat, AOF, Kbh. 1946

K.H.Kofoeds Erindringer, udgivet ved Hans Kirschhoff, Århus 1979

Kauffmann, Ernst: Centralisering-decentralisering in: Nordisk Tidsskrift for teknisk økonomi, 1946

Krag, Jens Otto: Anmeldelse af Laursen og Svensson, Den røde bygning in: Nationaløkonomisk tidsskrift 1945 nr. 3

Kristensen, Ole P.: Centraladministrationen og de særlige forvaltningorganer i Danmark efter 1945 in: NAT nr. 1 1979

Kaarsted, Tage: Danske ministerier 1929-53, Kbh. 1977

Laursen, Johannes: Centralisation-decentralisation in: Samrådet nr.2 februar 1946 s.15.

Meyer, Poul: Ved Kofoeds død, Den mest indflydelsesrige embedsmand siden enevælden. Information 15.5.51.

North, Douglass C.: The Proces of economic change, UNU/WIDER, Helsinki, Marts 1997

Nørgaard, Asbjørn S.: Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis in: European journal of political research vol. 29 no. 1

Ross, Alf: Hvorfor demokrati, Kbh. 1946

Strunk, Åge: Demokratiets administration og administrationens demokratisering, Kronik in: Socialdemokraten, 4. og 5. oktober 1945

Sällfors, C. Tarras: Statens organisationsnämnd och dess arbetsuppgifter in: Ingeniøren nr. 39, 28.9.1946 s. A. 393-402.

Stjernquist, Henry: Centraladministrationens embedsmænd 1848-1948 in: Centraladministrationen 1848-1948, udgivet af Ministerialforeningen, Kbh.1948.

Tjenestemændene og demokratiet udg. af Frit Danmark, Kbh. 1945

Vang-Lauridsen, J.: Nogle betragtninger vedrørende rationaliseringen af den offentlige

administration in: Samrådet nr. 12, december 1946

2. Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben - et forsvar for en besindelsens metodologi.

Denne artikel[729] fremlægger nogle grundlæggende problemer i forvaltningsvidenskaben ved komparationen af flere komplekse sociale systemer over tid eller over geografiske afstand. Da komparation er en hævdvunden og meget anvendt metode i samfundsvidenskaberne, hvis metodiske implikationer ikke ofres megen opmærksomhed, er artiklens mål at vise nødvendigheden af en diskussion af denne metode. Ved litteraturgennemgang vises, hvorledes de metodiske problemer erkendes men oftest lægges ad acta.

Problemerne er ikke primært tekniske kompatibilitetsproblemer, men udspringer af selve de sociale systemers dannelsesmåde. Kontextafhængighed og indre dynamik er afgørende for forvaltningsvidenskabens studie af de sociale systemer og nødvendiggør detaillerede historiske studier af deres udvikling. Dette vanskeliggør i bedste fald komparation af udvalgte systemdata. Forvaltningssystemernes særlige konstituerings- og udviklingsbetingelser understreger dette. I artiklen gennemgås den internationale diskussion, hvor disse problemer rejses men ikke løses. På denne baggrund argumenteres for en fornyet metodedebat.

De neoinstitutionelle teorier trækker disse problemer frem ved deres insisteren på historiske lag, irrationelle rutiner, kontext og egendynamik. De løser heller ikke problemerne og vil ikke altid være ved at de har rejst dem. Den eneste mulige vej synes at være at påpege problemerne, opfordre til metodisk besindelse og til at gå på to ben: Både fornyede detaillerede historiske undersøgelser af institutionernes udvikling og diskussion og kritik af forsøgene på komparation. Komparative undersøgelser er ikke udgangspunktet for forvaltningsvidenskaben men det mulige resultat.

Rundetårn og tordenskraldet

Common sense, der udtrykker sig i prægnante sentenser, har rejst spørgsmålet for længst: Hvad er højst Rundetårn eller et tordenskrald? Her udtrykkes at man skal være på vagt overfor, hvad man sætter i forhold til hvad og ikke lade sig bilde hvad som helst ind. Enhver samfundsvidenskabeligt uddannet novice ved det, og det giver naturligvis hævede øjenbryn, hvis nogen hævder, at det videnskabelige establishment forsynder sig ikke blot mod komplicerede metodiske regler men mod common sense. Dette er så meget desto mere påfaldende efter som flere af forvaltningsvidenskabens fædre har udnævnt komparationen til prøvestenen på god forvaltningsvidenskab.

Bag forestillingen om en komparativ metode i de politiske videnskaber ligger ofte et eksperimentalt, naturvidenskabeligt inspireret videnskabsideal.[730] Komparationen erstatter eksperimentet ved at etablere en slags kontrolsituation, hvor der i det mindste kan skabes en vis begrænsning i antallet af mulige forklaringer på

---

[729] **Tak for hjælp og kommentarer til Andrzej Dabrowski, Jørgen Grønnegård Christensen, Leif Hansen, Finn Hansson, Ove K. Pedersen, Niels Åkerstrøm Andersen samt mange diskussionsdeltagere på COS.**

[730] **Bent Sofus Tranøy, Komparativ metode - mellem ideografiske og nomotetiske idealer in: Sosiologi idag nr. 4 1993 s. 17 f..**

variationer i de undersøgte variabler. Mange undersøgelser, hvor de forhold der ønskes undersøgt har karakter af entydige statistiske data (køn, alder, uddannelse, arbejde) er af denne type. Men også sammenligninger mellem større sociale systemer, f.eks. nationale forvaltningssystemer, diskuteres inden for rammerne af en sådan kontrol- eller eksperiment-tænkning.

Diskussionen om disse statistiske kontrolproblemer er imidlertid ikke emnet her, da de overhovedet ikke er forskningsrelevante før en række andre mere presserende problemer er løst. Sat på spidsen kan man hævde, at det bortset fra enkelte objektive data som køn og alder er stærkt tvivlsomt, om der overhovedet eksisterer nogen tilstrækkelig præcist afgrænset variabel, som gør det meningsfuldt at foretage historiske eller samtidige sammenligninger mellem større sociale systemer. Denne artikel handler om forudsætningerne for at sammenligne sociale fænomener. For at kunne gøre det må fænomenerne gøres sammenlignelige. Der må udvælges en række karakteristika, som er fælles for de fænomener, der skal sammenlignes. De sociale fænomener skal klassificeres eller sættes i samme kategori, gruppe, klasse.

Man kan vælge mange klassifikationsmåder, funktion, navn, form. Tages en funktionsklassifikation som udgangspunkt ses snart, at sociale institutioners og deres enkelte deles funktion ofte blot tilsyneladende er i samme kategori. Som historisk dannede og altid fungerende i en konkret kontext er der ofte tale om,

"fænomener som har omtrent samme funktion i ulike samfunn, men som likevel er ulike i den forståelsen, som ligger under. Det ville være for enkelt at si at de er like eller ulike. De er ikke samsvarende"[731]

Hvis man ikke er sikker på om der er skabt kommensurable kategorier, ved man ikke, om man sammenligner variationer indenfor en eller flere variable. Man har ikke kontrol med hvilke variable, der egentlig er tale om, og derfor naturligvis heller ikke med sammenhængen mellem variablerne. Men inkommensurabiliteten rækker ud over det "simple" klassifikationsproblem. Forudsættes heroisk, at der er opnået ensartede kategorier, opstår straks nye grundlagsproblemer. De forskellige variabler kan kun i lærebøgerne holdes ude fra hinanden. Eller sagt formelt: Kontrollen med 3. variablerne er mildt sagt vanskelig, fordi de sociale institutioner er komplekse historiske fænomener, hvor variablerne så at sige hænger sammen i specifikke klynger eller bringes sammen i specifikke klynger af den konkrete historiske situation, de altid optræder i. Isoleres een variabel fratages den så at sige det aspekt, klyngen tildeler den. Fænomenet udlicitering har meget forskellige sproglig-politiske og institutionelle forbindelser i 1970'erne og 1990'erne.

I diskussionen af komparationen hæfter man sig ofte ved det næste led i argumentationen: Undersøgelsesdesignet, den statistiske kontrol eller årsags- og samvariansproblemet. I denne artikel fastholdes imidlertid klassifikationsproblemet -

[731] **Karl Henrik Sivesind, Årsaksforklaringer og sammenligninger in: Sosiologi idag nr. 4 1993 s. 42. Han citerer Charles Taylor for denne argumentation. Taylor bruger ordet incommensurable. Det forekommer mig at være produktivt at fastholde det mere definitive udtryk i en diskussion af komparationens metodologi.**

ikke fordi det er vigtigere men fordi det er forudsætningen for overhovedet at diskutere de andre problemer. Formålet er ikke at diskutere om komparation overhovedet kan lade sig gøre, men at redegøre for forudsætningerne for overhovedet at dskutere komparation i denne forbindelse og mere ydmygt at argumentere for en metodologisk besindelse på de store praktiske og principielle problemer med det formål at give rum for større indsigt.[732]

Man kan naturligvis sammenligne hvad som helst - antallet af embedsmænd i centraladministrationen i forhold befolkningen, administrative procedurer i fortid og nutid, antallet af forvaltningspolitiske betænkninger over tid. Spørgsmålet er blot hvad man kan bruge det til. Og problemet er blot, at det faktisk bruges som støtte til udvikling af hypoteser om dette og hint.

Man kan også som Tranøy forsøg sig med et kompromis. Med udgangspunkt i en konstatering af, at "den komparative metode" (dvs. de "klassiske" artikler af Lijphart, Teune, Przeworski) i praksis ikke (kan?) efterleves af de, som arbejder med komparativ forskning, skitserer han den klassiske opsplitning. På den ene side en ideografisk orienteret forskning, som satser på den unike begivenhed og den egenartede forklaringssammenhæng, og på den anden side en nomotetisk, som satser på de overgribende forklaringssammenhænge. Tranøys metodologiske kompromis består i at foreslå en "begrænset regularitet", som muligheden for samfundsvidenskabelig komparativ forskning.

Efter min opfattelse er det imidlertid alt for hurtigt at lave den slags kompromiser, og de eksempler der kan anføres for vellykkede projekter af denne type kan skydes ned under henvisning til det centrale problem: Hvis sociale institutioner opstår i en historisk proces, hvorledes bestemmes så den fælles kerne, som kan sammenlignes enten over tid eller over afstand. Kan den norske, svenske og danske institution departement sammenlignes, når det betænkes hvor forskellig deres etablering, udvikling, magtstruktur, ledelsesforhold osv. er? Ja, naturligvis kan de det. Problemet er kun hvad sammenligningen bruges til. Det er til denne sidste overvejelse, at de følgende overvejelser er skrevet. Derfor er ordet besindelse brugt i overskriften. Da Gandhi blev spurgt: Hvad mener De om europæisk kultur? svarede han: Oh, That would be a nice idea. På samme måde med en komparativ forvaltningsvidenskab. Vigtigere end metodologiske kompromiser er fastholdelse af problemstillingen. Denne artikel er et argument for at problemstillingen er vigtigere end løsningen.[733]

Ingen vil benægte at man kan blive klogere af at sammenholde data fra forskellige

---

[732] **Sivesind giver i sin diskussion af en stor industrisociologisk undersøgelse udtryk for samme mål med sin metodekritik op. cit. s. 56.**

[733] **Der kan gives mange eksempler på dette. Foreløbig skal et eksempel belyse det sagte: Per H. Jensen, Komparative velfærdssystemer, Nyt fra samfundsvidenskaberne 1996, er en afrapportering fra et projekt støttet af det samfundsvidenskabelige forskningsråd. Metodeafsnittet på 2 sider citerer Tranøy uden at referere hans kritik eller hans kompromis og gengiver ukritisk "den komparative metode" i Przeworski og Teunes udgave (s. 91). Eksemplet er valgt fordi selve bogen er meget spændende og sikkert også fremragende indenfor sit emne.**

lande og tider. Ingen vil heller benægte at man kan lade sig (implicit eller eksplicit) inspirere af at studere andre landes eller tiders institutioner til et fornyet blik på eget forskningsområde. Det som her er problemet er om disse indsigter kan bruges som sandsynliggørelse eller direkte bevis for at ens egne iagttagelser eller ens egne teoretiske positioner er mere holdbare eller skudsikre end de ellers ville være. Komparationens "nimbus" eller institutionelle historie angiver at det er tilfældet. Sartori siger det lige ud: Comparing is controling. Men som nævnt er kontrolproblemet slet ikke på banen før klassifikationsproblemet er behandlet - der skal jo være noget at kontrollere.

Udgangspunktet for mine overvejelser er forvaltningsvidenskaben og forvaltningshistorien. Den særlige problemstilling der fokuseres på er komparationen som metode til videnskabelig viden, dvs. sammenligningen af komplekse sociale systemer, dannet over historisk forskellige perioder. Diskussionen om forholdet mellem socialvidenskaber og historievidenskaben er gammel og kan indtil for forholdsvis få år siden siges at være mundet ud i en slags venskabelig arbejdsdeling, hvis forudsætning var at ingen blandede sig i den andens teoretiske og metodiske arbejde. Med fremvæksten af nye samfundsvidenskabelige teoridannelser, der orienterer sig mod instiutionsdannelse og kulturelle og normative særegenheder dvs. langsomt dannede konstanter i beslutningsspillet, er denne arbejdsdelings grundlag ved at smuldre indefra. Også fra historievidenskaben lyder signaler om intern opløsning af grundlaget for en arbejdsdeling eller teoretisk metodisk våbenhvile.[734]

Mens der således kunne være megen god grund til at tage de videnskabsteoretiske problemer for en samfundsvidenskabelig erkendelse op, er det som nævnt ikke temaet her. Målet er langt mere begrænset. Forvaltningsvidenskaben står med presserende metodologiske problemer, som sættes i relief dels af den megen komparative forskning og dels af nyere tendenser i forvaltningsvidenskaben som fokuserer på forvaltningen som historisk produkt. I en oversigt over forsømte områder indenfor svensk forvaltningsforskning - som kunne gælde de fleste landes forskning inden for området - nævner Lennart Lundquist 6 hovedområder, som alle indebærer at historiske aspekter af emnet må tages op.[735] Historiske undersøgelser presser sig på og med dem en række metodeproblemer, som sættes i relief med forvaltningsvidenskabens (og socialvidenskabernes) grundlæggende tro på komparationen som central metode.[736]

Der opereres ofte med forestillingen om, at der skulle være en grundlæggende forskel

---

[734] Peter Burke redegør i History and social theory, Cambridge 1992 og i P. Burke (ed.) New perspectives on historical writing, Cambridge 1991 for denne udvikling. I førstnævnte bogs kapitel 2, Models and methods diskuteres også problemerne omkring historievidenskabens komparationer.

[735] Problem och trender i aktuell förvaltningforskning in: Statsvetenskapligt tidskrift 1993 nr. 4.

[736] En lang række af samfundsvidenskabernes founding fathers har ytret sig om dette, fra Durkheim: "Comparative sociology is not a special branch in sociology; it is sociology itself". citeret efter Peter Burke History and social theory op. cit. s. 22, til Gabriel Almond: komparationen er "the very essence of scientific method", Political theory and political science in: American political science review vol 60 (1966) s. 878.

på sammenligning af historiske fænomener og sammenligning af geografisk adskilte men samtidig foreliggende fænomener. På det overordnede plan, hvor diskussionen hidtil er ført er der efter min opfattelse ingen forskel imellem de to grundtyper af komparation. Dette ligger i, at større sociale systemer har indlejret historiske lag i sig eller så at sige består af en række historiske dynamikker, der giver forskellige forandringspotentialer. Sivesind bruger som nævnt billedet med klyngen af sammenhængende variable, hvis udredning mhp. kontrol af tredjevariable er særlig vanskelig. En synkron sammenligning, der ikke tager hensyn til disse historiserede variables dynamik er ligeså amputeret som en diakron komparation, der ikke fanger de to udvalgte perioders eller systemers konstitueringsbetingelser. Synkron komparation er således sammenligning mellem historisk dannede konglomerater af sociale begivenheder. Derimod kan der måske opstå vigtige forskelle mellem den diakrone og synkrone komparation, når årsags- eller samvariansproblemerne herunder diffusionsproblemerne skal diskuteres. Det er imidlertid som nævnt ikke emnet her.

At benævne problemet er at løse det

Som i alle teoretiske og metodiske socialvidenskabelige diskussioner er der en afgrund mellem den generelle benævnelse af problemer og den konkrete forskningspraksis. De fleste forvaltningsforskere kender til de metodologiske vanskeligheder, og der gøres megen honnør af Mills, Teune, Sartori, Ragin osv.. For at overkomme afgrunden kan det være værdifuldt at se på, hvorledes en række "praktikere" og netop ikke metodefixerede forfattere ser på de problemer som er blevet beskrevet indtil nu. Det er vigtigt at holde fast i at der ikke er noget i det hidtil sagte, der i sig selv udelukker komparation. På dette plan betoner diskussionen først og fremmest selve usikkerheden i den tankemæssige konstruktion, kompration. Der er en meget vigtig modsætning mellem på den ene side det næsten dagligdags fænomen at holde to størrelser op overfor hinanden for at se forskelle og ligheder, og på den anden side den komplexitet og dynamik, som enhver tænksom samfundsvidenskabelig analyse viser, præger disse størrelsers konstitution og funktion.

Alle samfundsforskere beskæftiger sig med komplicerede sociale systemer, men langt fra alle er sig konsekvenserne af dette bevidst. Richard Scott, organisationssociolog og en af de internationale forskere, der systematisk producerer klassikere, bruger et malende billede til at beskrive konsekvenserne af også organisationssociologiens arbejde med komplekse systemer:

"Once we allow for the possibility that organizational forms and functions are significantly affected not only by their technical but by their social and cultural environments, then Pandora's box has been opened. Organizations are affected by the structure of relations of the interorganizational systems in which they are embedded, and these systems are in turn affected by the social systems in which they are located, and these systems are in turn affected by the world system in which they are located. All these systems are evolving over time, and each is comprised of elements created at differing points in time. I trust that we students of organizations may be foregiven

if we display some signs of anxiety at the complexity of the task that confronts us...".[737]

Man kan trække på skuldrene af den slags eller blot citere klassikeren ubeset (Scott 1992) som henvisning til neoinstitutionalismens stigende indflydelse ell. lign. Men ønskes en egentlig debat om konsekvenserne af neoinstitutionalismens stigende indflydelse i alle samfundsvidenskabelige discipliner, må konsekvenserne af kompleksitetsproblemet tages alvorligt - ligeså alvorligt som følgerne af Pandoras nysgerrighed. Et direktorat er ikke et direktorat, en rationel organisation er ikke en rationel organisation, et samfund er ikke et samfund og en reform er ikke en reform. Scott viser i en senere artikel om den teori- og disciplinhistoriske baggrund for det begrebet "organizational field", hvorledes en lang række af neoinstitutionelle analyser forøger "the complexity of the task", og at det nye begreb ligefrem har udviklet sig til at "challenge and supersede the earlier concept of organizational "environment"." Field-begrebet "highlights the active nature of an organization's context and encourages study of the particular structures and relations and meaning systems to which an organization relates."[738]

Denne artikel - blandt mange andre - er eksempel på, at arbejdet med komplekse, dynamiske og historisk konstituerede sociale systemer i det mindste under tiden giver anledning til at udtrykke en betydelig "anxiety at the complexity of the task" som den komparative socialvidenskab står overfor.

Men inden jeg går videre er det nødvendigt at nævne, at der også er betydningsfulde forskere, der mener, at der overhovedet ikke er noget nævneværdigt problem, fordi alle de tilsyneladende problemer er blevet løst. Przeworski, som er kendt for tidligere metodeovervejelser omkring komparation (sammen med Teune) må gøre det ud for eksemplet på overfladiskheden i metodediskussionen.[739] Artiklen er et must for alle, som beskæftiger sig med (komparativ) socialvidenskabeligt arbejde. I sin skråsikre redegørelse for, at alle væsentlige metodeproblemer er løst, at metodediskussioner derfor er tidsspilde, at socialvidenskaberne nu står fuldt rustet til sin naturlige

---

[737] The organization of environments: Network, cultural, and historical elements, in: Organizational environments: Ritual and rationality, Sage publications, 1992, s.174.

[738] W. Richard Scott, Conceptualizing organizational fields, Linking organizations and societal systems in: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt, Fritz W. Scharpf (Hrsg.) Systemrationalität und Partialinteresse, Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden 1994, s. 208.

[739] Adam Przeworski, Methods of cross-national research, 1970-1983: An overview in: D. Meinolf, H.N. Weiler, A.B. Antal (eds.) Comparative policy research: Learning from experience, Aldershot, England 1987. Ønskes endnu et bud på en ureflekteret omgang med metodeproblemerne ved komparation se: Robert Agranoff og Beryl A. Radin, The comparative case study in public administration in: Research in public administration vol. 1 1991.

En anden variant, som er mindst lige så udbredt og måske mere akademisk accepteret, er f.eks. Hans Kemans Comparative politics: A distinctive approach to political science? in: Samme (ed.) Comparative politics, Amsterdam 1993. Keman nævner mange vigtige metodeproblemer, gør ikke noget ved dem og nægter i sin eksplicit pragmatiske holdning at tage sin egen kritik alvorlig.

politikrådgivningsfunktion[740] ligner den mest af alt en parodi. Artiklen er måske en "hurtig" oversigtsartikel af en berømt forfatter, men den gengiver efter min vurdering ganske godt en meget vigtig - hvis ikke den dominerende - tendens indenfor mainstream comparative social science. Situationen kan betegnes som en stiltiende accept og praktisk efterleven af Feyerabends berømte metoderegel: Anything goes.

Når man går i gang med et projekt, der involverer kritik af gængse forestillinger, der nærmer sig indiskutable sandheder, kan det være nødvendigt indledningsvis at prøve at fremhæve den problematisering, der allerede findes indenfor disciplinen. Det sker ikke kun i beskyttelsesøjemed, men først og fremmest for at benævne problemstillingen og benævne den interne forskningstradition, der tendere til at selv de bedste reducerer metodeovervejelser til pladsen ved siden af Acknowledgements. Det drejer sig om at skabe et fundament for en indkredsning og reformulering af den problemstilling, som problematiseringerne peger på.

I indledningen til deres bog om forvaltningersystemer i komparativt lys skriver 3 kendte forskere og "devoted comparativists" bl.a.

"Many recent developments in national civil service systems suggest remarkable parallels, but we have only a rudimentary understanding of whether the phenomena are similar and, if they are comparable, of whether they flow from similar processes or forces."[741]

Jeg skal vende tilbage til andre vurderinger af disciplinens aktuelle metodemæssige situation, men man kunne naturligvis hævde om udsagnet, at det først og fremmest handler om en manglende indsamling af empiriske data eller om teoretiske refleksioner over sammenhænge mellem disse. Derfor varmer det, at antologien usædvanligvis ofrer et helt afsnit på metodiske overvejelser ved en anden kendt komparativist, B. Guy Peters.

Peters forklarer indledningsvis, hvorfor det er værd at beskæftige sig med det metodologiske grundlag for netop disciplinen Comparative Public Administration:

"...theoretical and methodological issues appear central to the failure of the field of comparative administration to live up to the expectations many scholars had for it during the 1960s and 1970s."[742]

Under diskussionen af disciplinens særlige placering som en del af comparative politics og den traditionsrige Public Administration hæfter Peters sig især ved at faget mangler både "usable deductive models", "comparable data" og "the agreed upon conceptualizations".[743] I en karakteristisk optimistisk tone konstateres, at selvom den

---

[740] **Op. cit. s. 34.**

[741] **Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry og Theo A. J. Toonen, Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems in: Samme, Civil service systems in comparative perspective, Indiana University press 1996 s. 7.**

[742] **Theory and methodology in: Bekke, Perry and Toonen op.cit. s. 13.**

[743] **Op. cit. s. 16.**

komparative forvaltningsvidenskab deler problemer med andre samfundsvidenskaber "there are also strengths. There is no lack of interest and research opportunity..". Herefter følger denne vurdering:"... but a number of important theoretical, methodological, and substantive questions remain unanswered about comparative administration."[744]

Peters skal som Scott, Bekke og andre senere fremhævede forfattere gælde for en eksemplarisk forsker og repræsentant for disciplinen comparative public administration i bred forstand. Et hurtigt check på hans renomé gennem citationsindexer bekræfter, at valget ikke er helt skævt. Men som altid bygger den slags eksempler på, læseren et stykke ad vejen er enig med forfatteren. Er læseren uenig med mig i, at Peters kan gælder for en velmeriteret devoted comparativist vil flere andre blive taget op og mange andre kunne være nævnt.

1. Forvaltningen har en særlig eller ambivalent placering som delsystem af det samfundsmæssige styringssystem, idet den både er en del af politikken og af management eller udøvelsen. Peters giver en generel karakteristik af situationen således: "The **embeddedness** of public administration in broader social and political systems presents difficult methodological problems." De andre systemer, som forvaltningen også er en del af, kan ikke alle tages med i analysen, og dette giver problemer, når der findes relationer mellem to forhold, fordi de kan skyldes relationer til ukendte tredje forhold. Dette er naturligvis også et problem i andre komparative analyser, men problemet er

"perhaps greater for comparative administration because of the multiple connections with society - politics and management - and the difficulties in measuring our dependent variables. Further, the civil service, like all other social institutions, has a symbolic significance within the culture that may be difficult to understand outside the culture."[745]

2. Efter at Peters har berørt problemet omkring ekstrapolationen fra mikroniveau, f.eks. budget maximizing bureaucrats til forvaltningsudvikling på makroniveau tager han fat på det generelle socialvidenskabelige validitetsproblem: Hvordan kan vi vide, at vi måler, hvad vi tror, vi måler. Han kalder det "the problem of **equivalence**". Han formulerer præcist disciplinens tvetydige problemer med på den ene side at have et velafgrænset studieobjekt og på den anden side et særligt komplekst historisk produkt:

"Even if we are able to validate concepts and their indicators within a single society, can we be sure that the concepts have the same meaning, or indeed any meaning at all, in different societies. To some degree this problem might be more manageable for comparative administration than for other social phenomena. The tasks assigned to public administration are more readily comparable than the expectations of, say legislation in different settings. Even then, however, the nature of administrative

[744] **Op. cit. s. 18. En overskrift for denne artikel kunne være: Opsamling af autoritativt stillede men ubesvarede spørgsmål**

[745] **Op. sit s. 21 f..**

organizations and the social meaning attached to those institutions may be widely divergent in societies, even those that appear very similar in terms of socioeconomic and political characteristics. Further, if we are interested in comparison across time as a means of expanding our number (N) of cases, then the tasks assigned bureaucracies appear to have changed substantially." [746]

3. Peters tager også fat på de mere "applied aspects" af forvaltningsvidenskaben, det som er blevet kaldt "reform-mongering". Ud fra konstateringen af, at reformpolitik er præget af intellektuelle moder, og at disse moder sjældent passer til de særlige kulturelle "settings", hvor de appliceres, peger han på, at forskningen viser flere grelle svagheder. En af disse er

"...the tendency to give insufficient attention to ideational aspects of policy and administration. Governments differ in large part because the mental pictures that people (elites and ordinary citizens alike) carry around in their heads are different. The social constructivists have gained a strong foothold in the study of substantive policy issues, but have been less successful in persuading people that administrative reality is as much socially constructed as, for example, are questions of drugs and child abuse."[747]

I sin konklusion, der efter min opfattelse er langt mere optimistisk end argumenterne kan holde til, konstaterer Peters, at langt de fleste af de problemstillinger som forvirrer forskerne indenfor den komparative forvaltningsvidenskab er de samme som har "plagued us for decades" og som har plaget forskere indenfor andre komparative studiegrene i politologien ligeså længe. Men "The continuity does not make the questions and problems any less important."[748]

Forvaltningernes særegne trægheder

Hvis det foregående overhovedet har noget på sig, forekommer det rimeligt at hævde, at forvaltningsvidenskaben har nogle fundamentale metodologiske problemer, som trænger til en nærmere diskussion. Resten af denne artikel er en yderligere argumentation for denne diskussions nødvendighed og en uddybning af problemerne. Som Peters har jeg ingen intention om at "løse problemerne" men kun om at påpege dem og kritisere, at de ofte overses. Men i og med denne problematisering når vi også et lille videre: Øget problembevidsthed er en forudsætning for ændringer.

Enhver forvaltningspolitisk beslutningsproces sker i institutionelle rammer, og disse institutioner får intern sammenhængskraft bl.a. gennem en historisk formulering af tiltro til og accept af både institutionen og aktiviteten, og af akkumulationen af ideer, praksisser og "operating codes", "domain assumptions", "core values" eller "grundregler" for nu at nævne nogle af de kendteste begreber. Når jeg skriver bl.a., er

---

[746] Op. cit s. 24.

[747] Op. cit. s. 25, min fremhævelse.

[748] Op. cit. s. 34 f.. Peters er som nævnt naturligvis ikke en uomgængelig autoritet for alle. Hans analyser fortjener dog et enkelt argument eller to inden man negligerer dem.

det af den indlysende årsag, at også formelle, skrevne regler for institutionerne indgår både i rammerne og sammenhængskraften. Men der er ikke blot tale om at gentage den organsationssociologiske konventionelle viden om forholdet mellem formelle og uformelle strukturer. Beslutningstageren og policy maker'en flakser ikke frem og tilbage mellem sine formelle og uformelle roller - selvom dette spil selv kan udnyttes i beslutningsprocessen - den institutionaliserede beslutningsproces er både formel og uformel i en historisk udviklet og dermed også historisk unik sammenblanding.

Denne historicitet vanskeliggør komparation. Det er ikke, fordi der forlods kan konstateres en væsensforskellighed mellem de to tidsperioders eller geografiske områders institutioner, forståelsesrammer og deres samfundsmæssige reproduktionsgrundlag, men fordi det ikke kan udelukkes, at der er sådanne væsensforskelligheder, før det er overvejet.[749]Forvaltningshistoriske undersøgelser med komparativt sigte er naturligvis ikke meningsløse, men de har begrænset forvaltningsvidenskabelig interesse i snæver forstand, med mindre disse metodiske problemer i en eller anden form indgår i projektet.

Det er min principielle opfattelse, at det er muligt at beskrive og sammenholde disse komplexe sociale fænomener over tid, og at det kan lade sig gøre at rekonstruere fortidens institutionelle forhold i en tilstrækkelig grad til at skabe en kontrollerbar og spørgsmålsskabende produktiv viden, men at det metodiske grundlag for nærværende er for spinkelt. Det vil i denne sammenhæng sige et grundlag for en vurdering af, om skabelsen og reproduktionen af de sociale relationer er de samme i de to historiske situationer synkrone eller diakrone. Individer og roller, institutioner og politikker, beslutninger og eksekveringer er ikke historiske konstanter, der blot kan beskrives i deres skiftende historiske gevandter. Der er ikke blot tale om, at den historisk konkrete udformning af altid tilstedeværende sociale adfærdsmæssige grundelementer kan variere i tid og rum, men om at selve konstitueringen af både elementer og kombinationer kan være forskellig.[750] Et individ er ikke et individ, men

---

[749] Et par eksempler, som med vilje valgt fra meget forskellige dele af den danske forvaltningsforskning må eksemplificere dette problem: Peter Bogason undersøger "the role of the state in collective decision-making in two settings, illustrated by case studies from the 1880s and the 1980s." Local collective choice without and with the state in: Rolf Thorstendahl (ed.) State theory and state history, London 1992. Det afgørende i dette eksempel er ikke artiklens indhold eller mål i øvrigt, men at der ikke er nogen metodeovervejelser over det rimelige i at sammenligne disse to "settings".

Per Lægreid og Ove Kai Pedersen skitserer i Forvaltningspolitikk in: Lægreid og Pedersen (red.) Forvaltningspolitik i Norden, Kbh. 1994, hvad de kalder en dynamisk komparativ metode for en analyse af de nordiske landes forvaltningspolitiske udvikling siden 2. verdenskrig. Lægreid og Pedersen påpeger problemet uden, at det er muligt at se effekten af påpegningen, se f.eks. op.cit. s. 18. I deres nyeste værk, søges nye metoder, der ikke skal diskuteres her, til løsning af problemet, som beskrives således: "Forvaltningsreformer er påvirket av samtidens kulturelle, administrative og politiske forståelsesformer, noe som gør det vanskelig å foreta sammenligninger av forvaltningsreformer over et lengre tidsrom. For at møte denne utfordringen ..." Per Lægreid og Ove K Pedersen, Integration og decentralisering, Personale og forvaltning i Skandinavien, Kbh. 1996 s. 12.

[750] Jeg har før fremhævet Richard Scotts nyere analyser for at nærme sig sådanne problemer. Enhver antropolog vil, som Mary Douglas ofte gør andre samfundsforskere

en historisk konstitueret størrelse. En forvaltning er ikke en forvaltning.[751]

Ove K. Pedersen giver et godt billede på denne evige konstitueringsproces i analysen af fotografiets etablering som immaterialretligt objekt.[752] Her skabes i en 100 år lang proces ikke blot fotografiet som ophavsretlig beskyttet og som kunstart, men også fotografen som retssubjekt og lønarbejder, og denne etablering kunne kopieres bagud til den tidligere etablering af maleren og forfatteren som kunstner og rettighedshavende individ. Den samme langsomme proces kunne utvivlsomt eftervises for den laugsbeskyttede håndværkers etablering som individ og rettighedshaver - herunder eneindehaver af retten til at sælge sin arbejdskraft.

"I det historiske øjeblik, hvor et skabende individ ekviperes med juridisk rolle (f.eks. retsbeskyttelse af produktet NB)indsættes det således i en normativ relation, der ikke alene omfatter dets individuelle autonomi, men også giver det individuel kapabilitet (handleevne). Individet udrustes med retlig status, men **sættes også på plads** i systemet af private ejendomsrettigheder, der herefter udgør den scene, hvorpå aktørerne kan agere som om de er rationelle (viljebestemte, formålsrettede og forudseende).

Den institutionelle rolledannelse indebærer, at individet pådrager sig forventninger, der knytter sig til en bestemt **rationalitetskontekst** og som muliggør, at individet på bestemte - af konteksten satte - betingelser kan agere **som om** han er et fornuftsvæsen."[753]

Når sådanne rationalitetskontekster eller rationalitetskriterier[754] etableres og efterhånden institutionaliseres søges både stabilitet og ekspansion gennem

---

opmærksom på, kunne eftervise dette. Douglas' argumentation omkring institutioners grundlæggende så at sige prænatale udvikling, hvor forskellige tiders og kulturers brug af naturanalogier og sociale konstruktioner til at forlene institutioner med særlig autoritet og livskraft beskrives, kan måske forvirre i sine løsningsforsøg, men hendes spørgsmål om institutioners udvikling, legitimitet, forandring og livsduelighed er lige i centrum af forvaltningsvidenskaben, How Institutions Think, London 1987, se f.eks. s. 58 ff. om hvordan "sameness" konstrueres.

[751] **Thomas Ellwein giver mange eksempler på, at forvaltning ikke er forvaltning i sin formidable forvaltningshistorie for et enkelt tysk amt gennem 200 år: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit - Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, Opladen 1993. Om begrebet forvaltning i sin udvikling og sin sammenhæng med de(n) tyske stat(er)s etablering se s.22 og s. 26 ff.. Hele den store indledning er en diskussion af de metodiske problemer - og fordele - ved at skrive forvaltningshistorie.**

[752] **Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle in: Statsvetenskaplig tidskrift, Lund 1989 s. 173-192.**

[753] **Op.cit. s. 176**

[754] **M. Rainer Lepsius, Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien in: Leviathan Sonderhet 16/1996, Institutionenwandel s. 58. Lepsius tages frem her, fordi han forsøger at detaillere uhåndterlige begreber som handlingsmaximer, "Leitideen", Wertvorstellungen" i sammenhæng med en institutionsanalyse. Og fordi hans korte og skitseagtige analyse sæter fokus på sociale institutioners komplexe konstitueringsproces og handlingskontekstens betydning for, hvorledes rationalitetskriterierne/handlingsmaximerne tolkes og slår igennem (s. 59).**

institutionalisering. Det drejer sig om at finde ud af, om blandingsforholdet mellem stabilitet (sikkerhed ville Mary Douglas sige) og forandring i den stadige reproduktion af de sociale relationer, mellem allerede konstituerede sociale normer og roller og deres historisk specifikke udtryksformer og tolkningsmuligheder er forandret i en sådan grad, at der ikke længere er tale om de samme sociale relationer. Tilføjer man til denne permanente (gen)konstituering et element af irreversibilitet p.gr.a. særlige historisk omstændigheder, som konstitutionelle - i retlig forstand - regler har, er der givet et godt billede af forvaltningerne som sociale institutioner og dermed som sammenligningsobjekter.

Vender vi kort tilbage til de to norske videnskabsteoretikere Tranøy og Sivesind og deres meget kritiske forhold til de herskende komparativisters arbejde, lyder analysen således - sat lidt på spidsen:[755] Hvis ikke udgangspunktet er den historiske detailanalyse, så bliver den historiske detailanalyse nødvendigvis slutpunktet - for så vidt noget der minder om forklaring og overskrider beskrivelsen af "grove makrotendenser" er målet. Komparativisternes forsøg på at overskride den historiske beskrivelse og syntetisere elementer til teoretiske udsagn ender i nødvendigheden af den historiske analyse igen - hvis målet er at forklare noget som helst. Begge forfattere er skarpe i deres grundlagskritik og pragmatiske i deres forslag om at sænke ambitionsniveauet i forskningen for at få ambitionerne i det komparative arbejde til at passe til det metodisk meningsfulde.

Den pragmatisme, som foreslås af Tranøy og Sivesind - og mange andre - kommer virkelig i brug, når der skal foretages sammenligninger af f.eks. direktoratsudviklingen eller udgivelseshastigheden for officielle publikationer mellem de nordiske lande gennem de sidste 20 år. Tranøy hævder som nævnt, at megen (god) komparativ forskning i praksis ligger udspændt ikke mellem de to traditionelle modpoler nomotetisk og ideografisk videnskab, men snarere mellem en søgen efter "begrenset regularitet", hvor resultaterne "antyder" kausalitet eller sammenhænge på den ene side, og den ideografiske pol, som søger en historisk procesorienteret fortolkning.[756] Sagt på en anden måde: Det tab af information, som begge de norske metodekritikere understreger nødvendigvis sker i beskrivelsen af de komparerede variable, foreslås kompenseret gennem "ideografiske" studier. Årsagssammenhænge på "middle range" niveau må rimeligvis omformuleres til antydede sammenhænge og principielt flertydig samvarians. I den nævnte undersøgelse af Lægreid og Pedersen beskrives problemerne klart, ligesom "løsningen" synes at ligge i tråd med det foreslåede:

"Det er mange problemer forbundet med kvantitativ registrering av innholdet i

---

[755] **Sosiologi idag, nr. 4 1993, op.cit..**

[756] **Op.cit. s. 20 og s. 37. I gennemgangen af "Det nordiske økonomiske politikk-Projekt" (bl.a. L. Mjøset (red.) Nordic economic policies in the 1970s and 1980s in: International Organization vol. 41 no. 3), søger Tranøy at vise, at et forskningsdesign, som kun synes lidt anvendt, er det metodisk set mest tilfredsstillende: "En kombinasjon av relativt ekstensive (kontroll-orienterte) komparative design kombinert med mer ideografiske studier av enkeltland." s. 36. Sivesind synes at være enig heri, men ingen af dem argumenterer efter min opfattelse overbevisende - efter deres egne metodiske overvejelser - for at det komparative element har andet end heuristisk værdi.**

forvaltningsutredninger over tid og mellom land. Når det gjelder den kvantitative registreringen, har vi systematisert det som faktisk skrives i utredningerne på grunnlag av et felles standardisert registreringsskjema. Det er i minst mulig grad foretatt subjektive tolkninger av den språklige framstillingen. På denne måten kan vi få fram data om hvordan den offisielle forvaltningspolitiske diskursen endrer seg over tid. På den anden side kan vi ikke kontrollere for om ordenes innhold endres over tid og mellom land. F.eks. om rasjonalisering betyr det samme i 1948 som i 1988, om samfunnsøkonomisk koordinering har en annen betydning i Danmark enn i Norge. Vi kan heller ikke kontrollere for i hvilken grad man mener det som skrives, intensiteten i standpunktene eller hvor tett kopling det er mellom retorikk, vedtak og handling."[757]

I slutningen af bogen, udstikkes en række kommende forskningsopgaver, som har vist sig nødvendige eller ønskværdige ud fra den gennemførte undersøgelse. Af disse er, så vidt jeg kan bedømme hovedparten netop af ideografisk karakter dvs. studier af den historiske tilblivelse af de institutioner og strategier, som har vist sig at afvige fra hinanden.[758]

Det har været fremhævet flere gange, at forvaltninger stiller komparationen overfor ikke nødvendigvis særlig store men særlige problemer. En af de vigtigste årsager hertil er, hvad man kunne kalde forvaltningens institutionelle træghed.

De institutioner, der er tale om i en forvaltningsvidenskabelig undersøgelse og de mennesker, der eksisterer i dem og er dem, er mere træge i deres forandringstempo, mere på distance af de bevægelser, der sker i samfundet, filtrerer deres input anderledes og efter mere eksplicitte og sanktionsfyldte regler end de fleste andre sociale institutioner.

Trægheden i administrative systemer er til dels en veldokumenteret effekt af selve organisationens størrelse og gælder både private og offentlige organisationer. Men i modsætning til de private organisationer, hvis formål er tilpasning til markedets krav, er (var) de offentlige organisationers formål i første række ikke tilpasning men modstand mod markedets og de politiske konjunkturers svingninger. Selve grundlaget for den borgerlige stat er sikring af, at de eksisterende adfærdsregler ikke udskiftes med nye, før overvejelse er sket, om det nye er foreneligt med bestemte fundamentale og vanskeligt foranderlige spilleregler. Retsstaten, den selvbundne stat, den grundlovsbaserede stat er forsøg på at sikre dette. Embedsmandsstillingen og -uddannelsen, hierarkiseringen af afgørelserne, den semiautomatiske avancements-ordning, dyrkelsen af forestillingen om den teknisk-neutrale embedsmand samt accepten af hans faktiske urørlighed støtter dette formål.[759]

---

[757] **Op. cit. s. 18 f. Det siges derefter, at man har forsøgt at reducere problemerne, men det drejer sig kun om konsistensen i registreringen altså den første del af problemet.**

[758] **Op.cit. s. 275 ff. Jeg diskuterer de mere grundlæggende metodeproblemer i forbindelse med registreringen af betænkningernes ord og den herfra foretagne tolkning af den forvaltningspolitiske diskurs i afsnit I. 4 i min Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab, Phd-afhandling indleveret på Roskilde Universitetscenter 1997.**

[759] **Retsstatsbegrebet er kompliceret at anvende. Jeg tror imidlertid, det er umagen værd**

Det er et særkende for forvaltningsapparater, at de var robuste overfor forandringer i diskurserne og diskursdannelserne i de omkringliggende dele af samfundet. Netop var, fordi det måske er et af kendetegnene ved såkaldt moderne forvaltning, at den er blevet åbnet overfor andre diskurser end de interne og stærkt bundne diskurser, hvorved måske også præmisserne for forvaltningens arbejde kan ændres. Der er altså tale om forandring af et af de væsentlige træk ved "klassisk" bureaukratisk forvaltning, et træk, som ikke var dannet ved en tilfældighed men netop udtrykte den funktion, som var ønsket: Regelbundethed, upåvirkelighed, forudsigelighed, stabilitet. De nye træk ved "moderne" forvaltning, som vi registrerer, og som overgangstidens (efterkrigsårenes) embedsmænd og jurister modstræbende lod komme til udfoldelse, gjorde netop op med dette klassiske træk.

Forvaltningen i de liberale, kapitalistiske, demokratiske politiske systemer er bunden, (selv)begrænset. Selve den specifikke statslige institutionalisering er begrænsning - begrænsninger som kan flyttes, men efter bestemte regler. Begrænsninger som kan ændres, men ikke fjernes, fordi de hænger uløseligt sammen med andre - og større - grundlæggende diskurser, som vil gå i opløsning eller forandres ved begrænsningernes ophævelse. Netop forvaltningen og det juridiske univers, den daglige magtudøvelse og dens praktiske arbejdsredskab, men også den juridiske videnskab, er et stivnet sammenvæv af historiske diskurser og institutioner.

Naturligvis påvirkes også embedsmænd af skiftende politiske og ideologiske konjunkturer, og selvfølgelig er de også under indflydelse af store samfundsmæssige forandringer af - for den enkelte - mere umærkelig karakter: Industrialiseringens fremvækst i dette århundrede, ændringen af opfattelsen af statens økonomiske rolle og styringspotentialer, arbejderbevægelsens voksende styrke, amerikaniseringen af både kultur og socialvidenskaber, væksten i produktion og forbrug. Det interessante i denne sammenhæng er, om der gennem embedsmandens uddannelse og erhvervssocialisering sker en systematisk filtrering af denne påvirkning, og om avancements- eller karrieresystemet og beslutningshierarkiet sætter bestemte rammer for, hvordan og hvornår de nye forestillinger kommer til at præge administrationen.[760]

---

netop for at få et samlebegreb for den forvaltningstænkning - ikke nødvendigvis den tilsvarende forvaltningspraksis - som præger perioden frem til efterkrigsårene. Rune Slagstad har i Rett og Politikk, Oslo 1987, givet en fremragende fremstilling af både diskussionen af begrebet og af begrebets historie og institutionalisering i den liberale kapitalistiske stat. Her udvikles også med henvisning til Jon Elster selvbindingsmetaforen. Retsstatsbegrebet markerer bedre end de traditionelle retsvidenskabelige begreber om overgangen fra konditionalprogram til mål-middel-program forvaltningens karakter af både udøvende og begrænset dvs. i princippet beskyttende magt i forhold til borgerne, fordi det fastholder den grundlæggende modsætning i den liberale retsstat.

Jørgen Dalberg-Larsens arbejdergennem de sidste 10 år har sat begrebet på dagsordenen. Carsten Henrichsen, Retsstaten - et begrebsanalytisk studie in: Suum Cuique, Kbh. 1991 og Gorm Toftegård Nielsen, Retsstaten, Idé og praksis in: Politica 1996 nr. 4, er andre gode eksempler på begrebets anvendelighed og "produktivitet".

[760] En sammentrængt fremstilling af skiftet i danske embedsmænds "domain assumptions" ses i Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden COS-rapport /1997. I The administrative Man gives ligeledes en skitse af den

Man kan ikke nøjes med at konstatere, at det administrative system (også) fungerer som filtreringsmekanisme - en konstatering, som derefter kan bruges som en generel forklaring på ethvert transformations- eller implementeringsproblem. Det afgørende er, at kun i ekstreme tilfælde er der tale om bevidste negative træghedsmekanismer og filtreringsprocedurer, det være sig bevidste ulovligheder eller fortielser, omfattende uduelighed, dovenskab eller manglende ressourcer. Trægheden eller filtreringen kan bedre ses effekter af positive konstruktioner, der begrundes som og grunder i retssikkerhedshensyn, i effektivitetshensyn og f.eks. i decentraliseringshensyn, altsammen i den særlige historisk specifikke kontekst og omverdensfortolkning, som udgør grundlaget for forvaltningens bevidste udvikling, dvs. dens forsøg på at klare de interne og eksterne krav til institutionens fortsatte eksistens. At der ved siden af disse "træghedsmekanismer" også eksisterer en egeninteresse hos embedsmændene, som kan bevirke bureaukratiske procedurer, skal ikke betvivles. Derimod skal det hævdes, at den form og det indhold disse egeninteresser tager ikke er givet på forhånd.

Den historisk specifikke filtrering og det historisk specifikke administrative system sætter rammerne for, hvordan alternativer til den til enhver tid værende forvaltning overhovedet kan se ud, dvs. rammerne for den kritiske holdning til, hvor trægheden og filtreringen foregår.

Moses Finley har i sin berømte analyse af den klassiske oldtids økonomi sat dette problem på spidsen i sin påvisning af, at den ikke kan analyseres som en økonomi i moderne forstand, at økonomiske begreber ikke kan fange den historiske situation, at enslydende begreber ikke viser hen til det samme forhold, og at "(the ancients) ... lacked the concept of an "economy", and, a fortiori, that they lacked the conceptual elements which together constitute what we call "the economy".[761]

Eller set fra en anden vinkel: Udtrykker de begreber, som kilderne anvender, det samme, som det samme begreb (den identiske bogstavkombination) gør i dag? En stikprøve på begrebshistorien for begreberne forvaltning og bureaukrati efter år 1800 viser som forventet et meget svingende betydningsindhold - iblandt udsving mellem kontrære betydningsindhold.[762] Man kan naturligvis indtage det pragmatiske

---

forvaltningsvidenskabelige udvikling i halvtredserne COS-rapport 6/1996.

[761] Moses Finley, Ancient economy, London 1973, s. 21 og hele kapitel 1. De handlede, dyrkede jorden, producerede, beskattede og lånte penge ud, men de tænkte det og handlede det på en anden måde, som ikke fanges, hvis anakronistiske begreber anvendes til forståelsen af perioden. Finley gør sig - desværre kun antydningsvis - overvejelser over at den antikke forståelse af Oikonomikos faktisk varer ved helt op til midten af 1700-tallet. En sådan læsning ville måske få store konsekvenser for forståelsen af den enevældige stats forvaltningshistorie? Otto Brunner, som stammer fra en helt anden teoritradition og et helt andet fagområde end Finley, gør de samme iagttagelser, "Das "ganze Haus" und die alteuropäische Ökonomik" in: Otto Brunner, Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, Göttingen 1980.

[762] Jeg har anvendt Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-soziale Sprache in Deutschland. Hrsg.: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koseleck, ...1991, bd. 7 s.69 ff.. Det er et postulat, at det samme er tilfældet i Danmark - men jeg tror

standpunkt, at da kildestudier normalt ikke plager forvaltningsvidenskaben, er dette sproglige kongruensproblem en uvigtig detaille: Uanset hvad de gamle kaldte administrationsapparatet, kan det beskrives af os, og dermed sammenlignes med noget andet.

Man kunne hævde, at kapitalismens opkomst i Vesteuropa i de sidste par hundrede år - hvor også den moderne økonomiske videnskab udvikles til netop at begribe denne nye måde at organisere den samfundsmæssige produktion på - muliggør de lange snit: Pengeøkonomi og kapitalistisk vareproduktion ensliggør den kontext, jeg taler så meget om! Men pointen er netop, at disse grundlæggende omformninger af de sociale relationer sætter sig forskelligt igennem over tid, geografisk og institutionelt. Den fuldendte ensliggørelse skal først eftervises ikke tages som forudsætning.

At insistere på, at sociale institutioner skal analyseres i deres historiske kontekst - at sammenligninger med henblik på at "dehydrere" eller uddrage centrale invariante træk ved bestemte sociale institutioner, kun kan foretages efter omhyggelige historiske studier af hver enkelt institution - betyder ikke, at almene teorier om den menneskelige adfærd og sociale organisering er umulig, fordi alt falder fra hinanden i konkrete historiske tilfældigheder eller specifikke tilfælde. Det betyder en forpligtelse til at redegøre for, om grundlaget for "komparation" eller generalisering er i orden.

Forvaltningernes kompleksiteter og inhomogeniteter

Man kan nu hævde, at det hermed blot er sandsynliggjort, at beslutningsprocesser er komplicerede sociale sammenhænge, hvilket ikke er nogen ny erkendelse. Yderligere kan det hævdes, er det blot anskueliggjort, at historiske analyser, eller kontext-orienterede forvaltningsanalyser munder ud i detailproblemstillinger, som stiller sig hindrende i vejen for formuleringen af teoretiske, politologiske eller forvaltnings-videnskabelige problemstillinger.

Alligevel melder spørgsmålet sig igen: Hvis det er rigtigt, at forvaltningsreformer udtrykker, afspejler, påvirker og er flettet sammen med dele af samtidens kulturelle og politiske forståelsesformer, hvordan kan man så overhovedet foretage sammen-ligninger af så komplekse størrelser som administrative reformer over større tidsrum eller over større geografiske afstande.

Mens jeg hidtil i høj grad har trukket på eksempler taget fra problemerne med diakrone sammenligninger, skal jeg i dette afsnit vise at også synkrone komparationer endog af centrale komparativister i de politiske videnskaber anses for at være omgivet af meget store metodiske problemer. Men først skal Guy Peters endnu engang fremdrages for at have formuleret problemstillinger klart med forbindelse til både den diakrone og den synkrone komparations problemer:

---

det holder. Thomas Ellwein gør sig også på baggrund af Geschichtliche Grundbegriffe overvejelser over udviklingen af ordet, begrebet og institutionen offentlig som modsætning til privat, op. cit. s. 38

"...there are an important psychological element in the roles adopted by civil servants in their relationships with political executives. To some extent, these role conception will be developed and reinforced by some of the structural factors already mentioned, but they are also the products of cultural patterns in the society. Societies and their members regard hierarchical relationships, such as would be found in the Formal-legal model, quite differently. They also regard conflict among individuals very differently ... Interpersonal relationsships within organizations will be influenced by such cultural patterns, perhaps in particular the willingness of civil servants to accept the hierarchical authority of someone nominally above them in an organizational chart ...

In short, the relationships between civil servants and their nominal superiors, will be greatly influenced by the images that civil servants (and perhaps the society as a whole) carry in their head of what those relationships should be."[763]

Spørgsmålet kan formuleres: Hvor går grænsen for, hvad der kan sammenlignes? Kan en forvaltningsreform i en enkeltstat i USA sammenlignes med en reform i Danmark eller Sverige? Hvor den enkelte forvaltningsforsker trækker grænsen vil selvfølgelig variere. De fleste vil ex- eller implicit være henvist til at trække på undersøgelser og vurderinger fra folk, der har et dybere kendskab til de lande eller systemer, der sammenlignes. Men det forekommer, at mange forvaltningsvidenskabelige undersøgelser bygger på den implicitte forståelse at ensartetheden mellem systemerne er den dominerende. Edward Page, som her skal bruges som mit bud på en kvalificeret kender, giver denne vurdering:

"The impression of homogeneity given by such literature ("recent writings on bureaucracy in Europe", NB) is, however, counter-intuitive. Based as it is upon American experience and the rich and imaginative studies of the US federal bureaucracy, it is difficult to imagine that political systems with different historical experiences, different 'state traditions', different institutional structures and different patterns of civil service careers among other things should be so closely identical to each other and the USA...This intuitive reaction is confirmed by a close reading of the classic chronicles of everyday life of officials in Germany, France, USA and UK...These people inhabit very different worlds. There are no general theoretical frameworks which allow one to distinguish between salient and marginal differences of bureaucracies".[764]

---

[763] Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making in: Jan-Erik Lane (ed.) Bureaucracy and public choice, London 1987, s. 276 f. Det ligger naturligvis underforstået i mit argument, at psykologiske "images" eller grundholdninger kun kan skabes gennem lange processer, og at ledende embedsmænds samfundsforståelser dels ikke ændres hurtigere end andre menneskers og dels er skabt for oftest et betydeligt span af år siden. Indsigtens tilsyneladende trivielle karakter til trods er den et grundvilkår for al socialvidenskab.

[764] Edward C. Page: Comparing bureaucracies in: Jan-Erik Lane (ed.) Bureaucracy and public choice, Sage Modern politics series Vol 15, London, 1987, s. 231. Se også som et aktuelt eksempel B. Guy Peters overvejelser over problemet i forbindelse med en kritik af Niskanens bureaukratimodel set i forhold til europæiske forvaltninger, European Bureaucrat in: Andre Blais og Stephanne Dion (ed.) The Budget-maximizing Bureaucrat,

Da Comparative public administration ikke blot er en lille underdisciplin - men endog af nogen opfattes som selve kernen i forvaltningsvidenskaben[765] - er det på sin plads at henvise til den omfattende fremstilling af nærmest håndbogsagtig karakter af fagets "resultater", som D.C. Rowat har udgivet. Her beskriver Aberbach og Rockman ubarmhjertigt - i forhold til de forudgående 400 siders empiriske fremstillinger - de "skrækindjagende udfordringer" som cross-national comparisons står overfor:

"It should be clear that the comparative analysis of administrative systems is a difficult undertaking. This is so for a formidable set of methodological reasons beyond even the many possible confounding sources of variation that must be controlled before we can be confident of an explanation: 1) There are fundamental linkage problems between the parts of the administrative system, usually the focus of inquiry, and the administrative system as a whole, usually the object of theoretical inferrence; it is difficult to relate the universal characteristics of organizational decision making to variations in the setting of administration (political and administrative context)..." [766]

David Collier gennemgår de seneste 20 års metodediskussion i comparative politics med afsæt i Lijpharts berømte artikel, og selv om man ind imellem skal lede bag hans skrivemåde som "devoted comparativist", skinner blandt andet følgende igennem:

"...the construction of adequate comparisons has proved more difficult than had often been thought in the 1960s and early 1970s ... Among these difficulties, that of the valid application of concepts across diverse contexts has been especially vexing."[767]

Collier nævner Sartoris forsøg på at komme over dette problem ved kritikken af "conceptual stretching", og hans forslag om præcisering af bestemte karakteristika og grænser for begreberne. Han fremhæver den senere kritik af Sartori, som tager udgangspunkt i selve begrebers konstruktionsmåde:

Pittsburg, 1991, s. 305 f. Da smag og behag også i metodespørgsmål er forskellig - og da spørgsmålet er vigtigt - skal også henvises til Fritz W. Scharpf, Grenzen der institutionellen Reformen in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden 1987, s. 120 f. og 124 ff. ang. komparationens ædle kunst.

[765] Jvf. f.eks. Fred W. Riggs, Public administration: A comparative framework in: Public Administration Review, vol 51, no 6 (dec. 1991). Riggs fik i 1991 ASPAs Dwight Waldo pris. Han knytter i sin artikel den lange diskussion i amerikansk Public administration om fagets grundlag sammen med et citat fra Robert Dahls berømte artikel fra 1947: "... as long as the study of public administration is not comparative, claims for a science of public administration sound rather hollow." (Public administration review vol. 7)

[766] Joel D. Aberbach og Bert A. Rockman, Problems of Cross-national comparisons in: Rowat (ed.) Public administration in developed democracies, New York 1988, s.436

[767] D. Collier, The comparative method in: Ada W. Finifter (ed.) Political science: The state of the discipline II Washington 1993, s. 110. Arend Lijphardts klassiske artikel er: Comparative politics and comparative method in: American political science review vol 65 (1971) s. 682-693.

"...the meaning of concepts derives not from defining characteristics, but from an implicit "cognitive model" that underlies the concept and from "exemplar" cases that serve to anchor the concepts meaning and provide a point of reference for identifying better and worse cases..." (s. 113).

Artiklen er en gennemgang af alle de landvindinger i form af eksperimentelle, statistiske, case-study- og "broad historical" komparative studier, som de sidste tyve år har frembragt - alt sammen lidt uvirkeligt i lyset af følgende bedømmelse:

"Comparativists do not devote enough attention to thinking through how well or poorly concepts are serving them and therefore may have insufficient ground for knowing whether they are making appropriate choices in the effort to achieve theoretical parsimony." [768]

Collier og James E. Mahon går nærmere ind på diskussionen af Sartoris begreber om conceptual travelling og conceptual stretching - tillempningen af begreber til nye cases og forvridningen af begreber, som ikke passer til nye cases. Og som en slags kommentar til f.eks. ovenfor nævnte Przeworski-artikel (og derfor fremhævet) siger de:

"This is an old debate, and it migth appear that this problem of categorization has been superseded by new analytical and statistical approaches. However, this is not the case".[769]

Man kan måske synes, jeg trækker de negative sider af denne og andre vurderinger lovlig hårdt op. Det er ikke tilfældet, hvilket en blot kursorisk læsning af debatterne vil vise. Sartoris ramsaltede artikel "Compare why and how" er karakteristisk for den kvalificerede del af debatten.[770] Sartoris løsning på komparationens mistrøstige situation er også i denne artikel mere klare regler for klassifikation og kategorisering af det, som skal sammenlignes. Men at bero sig på et begreb som klassifikation forskyder, som jeg før har været inde på, blot problemerne og inviterer endnu flere indenfor. En mere præcis klassifikation af reformkommissioner gennem de sidste 50 år vil ikke gøre en sammenligning mellem dem mere rimelig mht. at vurdere resultaterne af dem eller årsagerne til deres nedsættelse osv. En præcis klassifikation kan måske give oplysninger om de bølger af reformkommissioner, som synes at forekomme, men netop ikke til hvorfor de slår igennem i de enkelte lande, hvad der er "diffussion", samme form men forskelligt indhold osv.. Klassifikation fører direkte til historiske detailstudier og modsætningen mellem ideografisk og nomotetisk forskning løses ikke med Sartoris kontrolkrav.

---

[768] **op.cit. s. 113.**

[769] **David Collier og James E. Mahon, Conceptual "stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis In: American political science review vol.87 no. 4 1993, s. 845.**

[770] **Giovanni Sartori, Compare why and how in: Mattei Dogan og Ali Kazaneigil (ed.) Comparing nations: Concepts, strategies, substance, Oxford 1994. Artiklen, der burde blive en klassiker får de fleste af mine kommentarer til at ligne rygklapperi og er også en glimrende kommentar til Przeworskis artikel.**

I deres forsøg på at udvide Sartoris problemstilling skriver Collier og Mahon følgende manende og ret usædvanlige advarsel til den samfundsvidenskabelige offentlighed:

"An excessive concern with the difficulties of establishing equivalence among contexts of analysis could, of course, lead to the abandonment of the comparative enterprise altogether. The merit of Sartori's approach is that it encourages the scholar to be attentive to context, but **without** abandoning broad comparison."[771]

Måske er det sådanne taktiske overvejelser, der gør, at metodedebatter hurtigt afgår ved døden - livet skal jo gå videre? Imidlertid er der lysglimt ind i mellem, som tenderer til at bliver overskygget i min fremstilling af problemerne. En lang række af de hidtil nævnte problemer er f.eks. fremhævet hos Lane og Ersson for det de er: Store problemer, som er uafklarede.[772] Hos Marsh og Stoker vies på den ene side et helt kapitel til den komparative metode. På den anden side er den diakrone komparation helt væk. Men ellers er billedet det samme: En række problemer af forskellige størrelsesorden nævnes og pragmatiske løsninger foreslås. En særlig argumentationsfigur lanceres dog hér: Da de grundlæggende problemer ikke er større end eller kun lige så store som i al samfundsvidenskab, er der ingen grund til bekymring.[773]

Løser kontextanalyser problemet?

Følger man nu faktisk Colliers og Mahons opfordring til at være agtpågivende overfor kontext-problemstillingen, uden at lade det komme til overdrivelser, viser det sig at nissen flytter med. Det skal forsøges vist ved at tage fat på en enkelt men repræsentativ forfatter. Man kan diskutere om han er mere spændende end repræsentativ, men han bruges her fordi han er noget af begge dele. Samtidig rejses her igennem en række hidtil underbelyste problemer f.eks. forholdet mellem mikro

---

[771] ibid. Jeg er ikke overbevist af forfatternes forsøg på at udstrække Sartoris begreber med "family resemblances and radial categories" for at forsvare "the comparative enterprise". Andre vil måske blive det, men pointen her er forfatternes understregning af problemets helt centrale - og aktuelle - betydning i samfundsvidenskaberne.

Er læseren stadig ikke overbevist, så se hvorledes samtlige de af Collier nævnte afgørende metodiske problemer omkring begrebsvridning og -skridning er fraværende i en metodebog som Charles C. Ragin, The comparative method, London 1987.

[772] Jan-Erik Lane og Svante Ersson, Comparative politics, Cambridge 1994. I et forsøg på igen at opveje den anglosaxiske bias og vise, at problemet ikke kun erkendes i bestemte dele af de politiske videnskaber, skal henvises til Lexikon der Politik (Dieter Nohlen, Hrsg.) Bd. 2, Politikwissenschaftliche Methoden, opslaget Vergleichende Methode og Vergleichende Regierungslehre s. 507-523, München 1992. Her hedder det indledningsvis: "Die Logik vergleichender Forschung in der Sozialwissenschaften ist in Relation zu ihrer allseits anerkannten Bedeutung - sogar als Kriterium für die Abgrenzung von Teildisziplinen - unterentwickelt". s. 507.

[773] David Marsh og Gerry Stoker (eds.) Theory and methods in political science, London 1995 f.eks. s. 180.

og makroniveauet i teoridannelserne.

Douglas Ashford forsøger efter en fremstilling af metodediskussionen omkring case-studier ud fra en anden "klassisk" artikel (Eckstein) at argumentere for en fornyet interesse for case-forskning gennem kontextanalyser af policies.[774] Det som gør denne fremstilling til noget særligt er dens manglende akademiske omsvøb: "Context is ... a conceptual device to compensate for the lack of behavioral rules and methods to compare behavior across time, space, organizations and function."[775]

Om den tidligere metodediskussion hedder det herligt uforblommet:

"Broadly speaking, until the 1970s queries about the use of cases for comparative studies were of only one kind: How can we fit cases into the established paradigm of explanation prevaling in political science as well as other social sciences?"[776]

og Ashford fastholder den alvorlige tone ved at opregne og kritisere forskellige "traditionelle" kontextbaserede komparationer og stiller følgende centrale spørgsmål:

"Is it possible to devise general, possibly even lawlike, statements about microlevel policy making that might then be compared, confirmed, or defined at higher levels of institutionalized behavior?"[777]

Spørgsmålets lidt naive form skjuler den forudgående påvisning af, at traditionel komparation og også kontextbaseret analyse bygger på den implicitte forudsætning - blandt andre - at der er kongruens mellem mikro og makro niveau, mellem individ og institutionsadfærd. Og Ashfords svar ligner lidt Colliers formaning om ikke at ødelægge porcelainsbutikken, mens der ryddes op. Svaret er et måske, lad os prøve "to show that features of microlevel behavior to some extent constitute, if they do not

---

[774] Douglas E. Ashford, Introduction: Of cases and contexts in: Ashford (ed.) History and context in comparative public policy, Pittsburg 1992. Harry Ecksteins klassiske artikel er: Case study and theory in political science in: Greenstein og Polsby (eds.) Handbook of political science, New York 1975 vol 7.

[775] Op. cit. s. 13. Mogens N. Pedersen viser, at denne problemstilling først relativt sent når dansk politisk videnskab. I en artikel kritiserer han de første tre danske politologiske disputatser for at have "haft svært ved at bestemme og problematisere forholdet mellem historie og statskundskab... statskundskabens værdi og legitimation er blevet søgt og fundet i dens passive rolle som "hjælpevidenskab" for de forskere, der som sigte har at forstå en isoleret historisk hændelse...". Om den rette brug af historiske materialer i statskundskaben: Nogle didaktiske overvejelser in: Festskrift til professor dr. phil Erik Rasmussen 20. april 1977, Århus 1977 s. 241 f.. Hovedindholdet i artiklen er derefter af den type overvejelser over case-studier, som rammes af Ashfords karakteristik. Til trods for, at Pedersen konstant benævner de metodiske problemer, lader han dem i virkeligheden ligge med fine men vanskeligt gennemskuelige formuleringer, se. f.eks. den centrale argumentation om til-ordningsprocessen s. 249, hvor det siges, at "identificering af et problemfelt har et betydeligt element af artistisk skaben."

[776] Op. cit. s. 4.

[777] Ashford, Introduction op. cit. s. 17.

formaly explain, general institutional features of the state".[778] Men kontextanalysen - inklusive fokuseringen på det metodiske generaliseringsproblem - indebærer visse problemer for socialvidenskaberne: Dels at "sweeping generalizations about massive social change or pervasive economic forces... must be forgone, at least until better ways are found to understand how officials work", dels at "such (sweeping) generalizations are likely to be valid only for given institutional settings and therefore be most usefull for intrasystemic comparison",[779] og endelig, at:

"there is no reason to presume that any given policy arena necessarily takes precedence in explaining institutions and policy making behavior. This does not mean that there are no compositions or ordering of the content of policy making, but only that ordering features are not likely to be discovered by conventional hypothetical-deductive models of policy making."[780]

Og for at ingen skal være i tvivl om, hvad disse generelle betragtninger betyder også for de teoristrømninger, Ashford selv sympatiserer med, fortsætter han:

"The shared characteristic of these more subjective concepts of policy making behavior is their concern to see the policy process in the eye of the beholder. To be sure, policy styles are situated within particular governing traditions and institutional frameworks, which are well known to policy makers; the garbage can does not receive information, options and choices in a wholly random manner; and the policy design never emerges from a completely blank mind."[781]

Ashfords fortjeneste er ikke løsningen men spørgsmålene, ikke detailanalysen men påpegningen af, hvorledes de sidste årtiers tavshed omkring aggregeringsproblemet, institutionsadfærden og den synkrone og diakrone kontekst nu nødvendigvis må slå om i fornyet interesse for, hvad der sker i "the Eastonian black box". Han giver en kort beskrivelse af public policy disciplinens (amerikanske) historie (s. 9-12) og hævder derefter, at

"... by the 1980s there was an unmistakable search for new concepts and theories to fill the void between detailed case studies and the abstract models of rational decision making, conveniently disinterested bureaucracies and mindless political competetion. Perhaps because the postwar behaviorists were so firmly wedded to the individual as the only appropriate focus of inquiry, political science took much longer than economics to recognize that market restrictions and imperfections imposed major qualifications on any market theory."[782]

Ligeså mange kritiske spørgsmål Ashford stiller til grundlaget for samfundsvidenskabelig historisk og institutionel komparation, lige så overbevist er han om dens mulighed og nødvendighed. En af forklaringerne på hans dilemma er, at han - som

---

[778] **Ibid.**

[779] **Ibid.**

[780] **Op. cit. s. 18.**

[781] **Op. cit. s. 19.**

[782] **Op. cit. s. 12.**

mange andre - kæmper for faglig anerkendelse af sin subspecialitet eller subdisciplin, public policy studies.

Men selv så prægnante folk som Ashford forfalder let til at formulere sig med mange forbehold og gå omkring sagens varme kerne som katten omkring grøden. Skulle man beskrive den problemstilling, som kontextproblemet kredser om, men som ikke nok så mange eksempler måske rigtig formår at nagle fast på nethinden på en slående og anderledes prægnant måde, må man ty til en fagmand. Umberto Eco, der om nogen står for læserens ret til at tolke selv forfatteren til en tekst væk og lægge hvad som helst ind i teksten, har for nylig forsøgt - igen - at gå mod strømmen af postmoderne overfladiskheder. Han ønsker at sætte visse grænser for fortolkningen og giver følgende eksempel: Wordsworth, den engelske romantiske digter fra første halvdel af forrige århundrede, har i et digt 'I wander lonely as a cloud' følgende strofe:

"A poet could not but be gay"

Eco hævder nu, at læseren stadig ikke har forpligtelse til at forstå, hvad der skete i hovedet på Wordsworth, da han skrev digtet, men at han har pligt til at tage det leksikalske system på skrivetidspunktet i betragtning. På den tid havde 'gay' ingen seksuelle konnotationer. Man kan vælge at bruge en tekst til alt muligt, men vil man fortolke den må man "acceptere hans (skribentens) kulturelle og liguistiske baggrund", hvilket er ensbetydende med at "interagere med et kulturelt og socialt skatkammer."[783] Begrebernes kontext og historiske betingethed, den form sociale fænomener tager for dem og for os, er især vigtig i forbindelse med det tilsyneladende banale eller eviggyldige som økonomi, forvaltning, interesser, eller forhold som kan beskrives i dikotomier mandlig kvindelig, sand falsk, privat offentlig.

I en artikel om betingelserne for at skrive "the history of public policy" stiller Douglas E. Ashford en række spørgsmål som angriber problemet fra en mindre lyrisk vinkel:

"Can the policy proces be directly translated into macro-level concepts? Another way of stating this is to ask whether an abstract statement about policymaking built on macro-theoretical designs of any particular social science may not be a reification of "policymaking". Is what we call "policymaking" only the allocation of resources, the balancing of inflation and employment, the playing of legislative games, the reconciliation of class differencies, the need for political consensus etc., or is it a peculiar form of behavior in both the social science and the historical senses?"[784]

Artiklen omtaler et kendt og meget refereret forsøg på at komparere "the historical experience of eight countries around two controversial poles of policy analysis: the

---

[783] **Fortolkning og Overfortolkning, Forlaget Systime, 1995, s. 74.**

[784] **Douglas Ashford, History and** public policy vs. History **of** public policy, anmeldelse af Francis G. Castels (ed.) The comparative history of public policy, New York 1989. in: Public administration review July/August 1991 vol. 51. no.4 s. 362.

development of social policy and political parties since the late nineteenth century." Anmeldelsen, der former sig som en lystig henrettelse, har nogle vigtige pointer, som også at dømme efter formuleringerne er tænkt som mere generelle metodiske kommentarer:

"The problem is that they (forfatterne) never confront the empirical possibility that policymaking through time is an activity that is both objectivly and subjectively different from hypothetical models of social and economic change. That there should be a connection is hardly surprising. Social scientists themselves live through time. Describing policymaking historically and applying social hypothesis through time, however, are fundamentally different endeavors."[785]
Forfatterne har tilsyneladende end ikke overvejet den metodiske problemstilling. Det kunne de også godt have sparet sig, for her kommer det korte og enkle svar:

"When social scientists compare social classes, partisan identities and risk behavior, they are referring to situations with known parameters. It is, of course, possible to argue that because these parameters are arbitrarily defined even normal social science is a reification of reality. However, comparing policy-making behavior across countries and through time shatters the assumption of common parameters ... ."[786]

Ashford synes ganske vist at sætte lighedstegn mellem god samfundsvidenskab og sammenlignende samfundsvidenskab i det følgende, men hans insisteren på eksplicitte metodediskussioner og hans fastnaglen af den udbredte løsagtige anvendelse af kontextbegrebet er en sådan lapsus værd:

"... the effort of these authors to specify the historical context of policymaking is admirable. But if contexts are unique, the fit with socio-economic hypotheses needs explicit treatment. Good social science and good history are hard to mix. Until we know how to do this, comparative historical analysis of policymaking will remain history and policy rather than history of policy."[787]

I den tidligere omtalte bog trækker Ashford fronterne op til en metodekamp[788]. I problematikken om forholdet mellem mikro- og makroniveauer og mellem kontext og abstrakte modeller siger han bl.a.:

" Contextual propositions become important to policy studies ... because one tries to

---

[785] **Op. cit. s. 361.**

[786] **op. cit. s. 362. Der ligger både i artiklen og i de anførte citater en undertone af dels en historikerdebat om, hvad historie er og dels en meget firkantet opfattelse af, hvad social science er. Ingen af disse problemer interesserer mig her.**

[787] **Ibid.**

[788] **History and context in comparative public policy, op. cit. Når ordet kamp benyttes, sker det under indtryk af Ashfords meget voldsomme opgør med den pluralistiske political science og forsøg på rehabilitering af policy studies. Der er som ovenfor omtalt tale om en forsøgsvis præcisering af nye metodiske diskussionsfelter, som sammen med de mange casestudier, debat-indlæg og litteraturhenvisninger gør bogen til et provokerende og afgørende indlæg i diskussionen om studiet af forvaltningspolitik og forvaltningshistorie.**

generalize about numerous levels, sectors, and organizations where there is no valid reason to assume that the rules of behaviour are uniformly determined. ... Contextual statements are ... stipulations about realities in widely different situations that enable us to extend our understanding, if not explanation ... to cases that escape conventional social science. ... The translation of meanings over time always confronts the hazard of interpretation. Some areas of social explanation, most notably economics, have devised logically coherent methods to translate political and economic behaviour into the same terms. Most economists use a very simple model of man, so it can be momentarily assumed within economics that rational behaviour in firms, industries and entire nations is identical." [789]

Ashford diskuterer kontext-begrebet videre ved at anføre forskellige approaches, herunder Mary Douglas og March og Olsens studier af institutioners adfærd. Tonen er søgende, begrebet neoinstitutionalisme er endnu ikke blevet gængs akademikerjargon. Han påviser gang på gang, hvordan forsøgene på at udlede generelle sociale lovmæssigheder gennem komparationer, aggregering eller "extrapolation" af iagttaget individadfærd eller casestudier kommer til kort over for simple metodemæssige "kontrolspørgsmål". Abstraktioner fra historisk-geografisk kontext, grundpostulatet om, at adfærd på mikroniveau er ens med adfærd på makroniveau, forudsætninger om rationel adfærd og institutionernes adfærd som aggregeringer af individadfærd, casestudiers metodiske placering i forhold til hypoteseafprøvning og statistiske aggregeringer, forholdet mellem policy og politics - kort sagt næsten alt tages op og vendes. Derfor kan hans næsten trøstende form forekomme ubegrundet, og hans manglende konklusioner giver en svævende fornemmelse af en hensigt, som gør læseren lidt forstemt:

"Concern with contextual concepts does not imply mindless or relational social science, as is sometimes asserted in defense of hypothetical methods, but more **careful attention to those historical, motivational, and ideological presumptions** that are made in social and political action. To claim that one cannot analyze society or politics in the absence of such assumptions is not simply to trash conventional social science but only to deal more explicitly with those issues that the nomological-deductive model puts beyond our grasp. While this is may be perceived as a dilution of scientific method, it is neither intended to be such an attack nor does it presume that conventional behavioral knowledge is in some sense untrue or unreliable". [790]

---

[789] **op.cit. s. 12 f.**

[790] **Op. cit. s. 256. Min understregning. R.A.W. Rhodes, som har skrevet en meget brugt analyse inden for fagområdet Public administration argumenterer også med Ecksteins klassiske artikel som omdrejningspunkt (Harry Eckstein, Case study and theory in political science op. cit.). Hvor Ashford vil arbejde med case og kontext for at 'kompensere for manglen på regler og metoder til komparation', tager Rhodes uden megen argumentation case studies som metodisk grundlag for at komparere. Trods et særskildt metodekapitel konkluderer Rhodes kort og ukritisk, at "comparative case method" kan anvendes som "complementary research strategy to quantitative methods in the study of comparative government", eller som det programmmatisk lyder.: "The comparative case method, in alliance with the historian, has a key role to play in developing institutional analysis".(s. 83). Understanding Governance, Policy networks, Governance, reflexivity and accountability, London, 1997.**

Måske er forklaringen, at Ashford ikke kan lide eller overskue konsekvenserne af sin analyse og derfor dækker sig ind ved at undlade ødelæggende angreb på sine kolleger og deres institutionelle interesser. Som en anmelder rammende konkluderer:

"Surprisingly, the volume does not directly address the question of why policy studies should be comparative, nor what comparisons are worth trying to make. In this respect, the departure from behavioural political science is somewhat timid."[791]

Skulle man nu prøve at give indtryksfulde eksempler på, hvilken betydning for den komparative socialvidenskab som inddragelsen af "historical, motivational and ideological presumptions" har, kunne man som det sker i næste afsnit søge hjælp i nye tendenser i neoinstitutionalismen. Men for at afrunde den hidtidige argumentation har jeg valgt andre inspirationskilder til at fastholde komparationens problematik.

Filosoffen Arne Næss argumenterer for en blød variant, der kunne kaldes tekstbaseret kontextanalyse. Hvor Eco talte så at sige om den samfundsmæssige tekst, ordenes historiske betydning taler Næss om deres tekstinterne sammenhæng

"De eksisterende filosofihistoriske synteser (kompendier og oversigter) ... forudsætter, at man ikke behøver at skelne mellem ord og tanke. Det kan f.eks. siges, at Descartes mente, at der var to substanser, Spinoza een, og Leibnitz uendelig mange. Men man tager ikke hensyn til at ordet 'substantia' i forskellige filosofier kun kan defineres i relation til et meget stort antal ord inden for hver enkelt filosofi (hos Spinoza 200 - 300) og dermed udelukker direkte sammenligning del for del." [792]

Quentin Skinner, kampglad politisk idehistoriker, formulerer en mere brutal variant, som bl.a. rammer alle de politologiske lærebogsfremstillinger, der trækker Aristoteles' zoon politikon af stalden, skamridder den sene renaissances fyrsterådgivning eller fastslår egennyttemaximeringen eller klassekampen som et menneskeligt grundvilkår som indledning. Man kan naturligvis indvende mod anvendelsen af de to notabiliteter, at de begge bruger eksempler, hvorom der ingen uenighed eksisterer. Men man skal ikke lade sig nare af eksemplernes tilsyneladende støvede og eksotiske karakter men lade sig provokere. Skinner skriver:

"Jeg forbliver en svoren fjende af dem, som ønsker at skrive den slags historie, i hvilken ... Platons, Augustins, Hobbes' og Marx' synspunkter på "den retfærdige stats natur" sammenlignes. Årsagen til min nominalisme ... er ikke så meget, at hver af disse tænkere viser sig at have svaret på spørgsmålet på sin egen måde. Det er mere, at de termer, som bruges til at stille spørgsmålet - natur, retfærdig, stat - kun optræder - hvis overhovedet - i deres forskellige teorier på så afvigende måder, at det synes at være en indlysende sammenblanding, at der overhovedet er fremdraget noget stabilt

---

[791] **Ronald Manzer, anmeldelse in: Canadian journal of political science vol 26, 1993 s. 404 f.**

[792] **Historie - pluralisme og historiske synteser in: Analyse - syntese, komparasjon, Studier i historisk metode VI, Oslo 1972, s. 10.**

begreb. Fejltagelsen ligger kort sagt i at forudsætte, at der er et eneste spørgsmål, som disse forskellige tænkere allesammen stiller sig."[793]

Meningen med at bringe disse to "fageksterne" - men også de hidtidige faginterne - koryfæers standpunkt ind i diskussionen af metodeproblemerne er mindre at bevise noget end at mane til besindelse. Der er overvejelser både indenfor og udenfor forvaltningsvidenskaben, som hvis de systematisk overhøres, i bedste fald vil reducere denne videnskab til en afkrog af det lærde samfund. Man kunne pasende opsumere den hidtidige diskussion ved at citere endnu en fagekstern forsker, som desuden bringer et nyt problem ind i den nu lange række. Else Øyen, norsk sociolog, skriver som indledning til en antologi om komparations metodologi:

" All the eternal and unsoveld problems inherent in sociological research are unfolded when engaging in cross-national studies. None of the methodological and theoretical dificulties we have learned to live with can be ignored when we examine critically such questions as what is comparative research, how we go about doing comparative, and how we interpret similatirties and differencies in courntries compared. ... Yet, more cross-national studies than ever before are being caried out and the need as well as demand for comparisons across countries is formidable"[794]

Og hun går videre med at fastslå, at den stigende efterspørgsel fra NGOer, mellemstatslige instanser og nationalstater betyder, at forskningspengene tenderer til at glide denne vej. Man kunne tilføje explicit, hvad hun mere antyder mellem linierne, at metodeproblemer og andet besværligt derfor kommer til at stille sig hindrende i vejen for strømmen af forskningspenge.

Forvaltningernes historier

I stedet for en diskussion af løsningerne på disse forskellige problemer - ud over mit forslag om besindelse og ydmyghed overfor problemernes omfang - vil jeg forsøge et vue over en række neoinstitutionalistiske provokationer. Her igennem vil jeg sætte spot på nogle af de centrale problemfelter - omend ikke deres løsning - fra nye vinkler, som vil understrege nødvendigheden af, at komparationens metodiske problemer diskuteres.

Men at sige, at man er inspireret af institutionalismen i den nye aftapning eller af

---

[793] Skinner, A reply to my critics in: James Tully (ed.) Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press, Cambridge 1988, s. 283. Skulle nogen ønske et aktuelt og dansk eksempel at afprøve Skinners standpunkt på, se Tamms beskrivelse af "centrale" politiske begreber over lange perioder, Ditlev Tamm, Kongens, statens eller folkets tjener? - dansk embedsmandsetik set i et historisk perspektiv in: Christensen m.fl. (red.) Politikere og embedsmænd, projekt offentlig sektor - vilkår og fremtid, Kbh. 1995. Her tales om gudsfrygt, pligt, borgere, tjenere, stat og øvrighed som historiske konstanter -løsrevet fra deres kontext og deres 'forfatteres' intentioner.

[794] Else Øyen (ed.) Comparative methodology: Theory amd practice in international social research udgivet af ISA, Sage London 1990 s. 1.

March og Olsen osv., rækker måske ikke langt. Man kan med megen ret hævde, at alle og enhver er blevet neo-institutionalister i løbet af halvfemserne.[795] Det gør naturligvis karakteristikken mindre interessant, og det afgørende bliver derfor grundene til inspirationen. Mine er dels, at en ny disciplins eller tendens' fortalere ofte føler sig tvunget til at være mere argumenterende og fantasifulde, dvs. mere tankeprovokerende. Men først og fremmest har denne tendens den ikke ubetydelige fordel, at modsigelserne i teoridannelserne kommer tydeligt frem, fordi institutionalisme-approach'en fokuserer på historien eller i det mindste vanskeliggør, at den historiske proces fortrænges helt.

Således gør økonomiske neoinstitutionalister som Douglass North ud over deres mange andre fortjenesterfor mig at se kort proces med det teoretiske fundament for deres egen (og de flestes) neoklassik mht. denne teoris krav på historieløshed eller almengyldighed.[796] Det er naturligvis en uhyrlig påstand, som til overflod ikke skal eftervises grundigt her, blot skal problemstillingen antydes for at anskueliggøre retningens ikonoklastiske karakter: Sven-Erik Sjöstrand giver en kortfattet introduktion til institutionalismen især inden for sociologien og økonomiteorien. Han gør rede for, hvorledes en af drivkræfterne bag institutionalismen har været opgøret med den rationelle aktør og det snævre interessebegreb. Og han stiller det tilsyneladende uskyldige spørgsmål om, man kunne vende problemstillingen om (på benene kunne man måske sige): Det er ikke kun, når aktørerne ikke kan overskue hele molevitten eller ikke kender deres egne interesser, at det er rimeligt at lægge bindinger på rationaliteten i form af institutioner:

"Perhaps one could rephrase the question and try to define when non-institutionalistic approaches could be appropriate and effective. Then one has to find situations where the **homo oeconomicus** type of rationality dominates among the actors - perhaps in the financial sector ... (or) where a majority of the actors ... have been educated in (neoclassical) economics."[797]

Der findes mange fremstillinger af de forskellige institutionalismer med forskellig vægt på deres forbindelser til de historiske aner og på deres særlige disciplinære felt. En anden af de spændende tilgange, som interesserer sig mere for politologiske problemstillinger, er Thelen og Steinmo's. Trods sit kleine omfang når den vidt omkring og er i sin kritiske stillingtagen også til andre neoinstitutionalister endnu ikke faldet på plads i det rolige vand i mainstream. I denne fremstilling står den konfliktfyldte dannelsesproces af alle sociale institutioner i centrum for op-

---

[795] Parafrase på mange indsigtsfulde indføringer i institutionalistisk teori, hér Karen Orren og Stephen Skowronek, Order and time in institutional study: A brief for the historical approach in: James Farr, John S. Dryzek, Stephen T. Leonard (ed.), Political science in history: research programs and political traditions, Cambridge 1995.

[796] Se f.eks. hans diskussion af "Beliefssystems" og "Scaffolds" som dynamiske formere af historiske omverdensfortolkninger, svarende til Waldos 'core values' og Gouldners 'domain assumptions' osv. in: The Process of Economic Change UNU/WIDER, Helsinki Marts 1997, s. 10-11

[797] On institutional thought in the social and economic sciences in: S.-E. Sjöstrand (ed.) Institutional change: Theory and empirical findings, New York 1993, s. 13.

mærksomheden, og der gives en klar markering af forskellen til bl.a. rational choice tendensens institutionalister (f.eks. Douglass North): "... one, perhaps **the**, core difference ... lies in the question of preference formation, whether treated as exogenous (rational choice) or endogenous (historical institutionalism)."[798]. Forfatterne peger på 4 kilder til, hvad de kalder "institutional dynamism":

1. "...Broad changes in the socioeconomic or political context can produce a situation in which previouly latent institutions suddenly become salient..."
2. "... changes in the socioeconomic context or political balance of power can produce a situation in which old institutions are put in the service of different ends, as new actors come into play..."
3. "...exogenous changes can produce a shift in the goals or strategies being pursued within existing institutions ...", og endelig
4. kan en kilde til institutionel dynamik være, at de politiske aktører "adjust their strategies to accomodate changes in the institutions themselves".[799]

I sammenfatningen hedder det, at forandringer i betydningen og funktionen af institutioner (i sammenhæng med (associated) bredere socioøkonomiske og politiske skift) sætter politiske kampe i gang inden for men også om disse institutioner, som i virkeligheden presser deres udvikling fremad.[800] Og alligevel - på trods af alt dette falder der ikke eet eneste ord om metodeproblemer til trods for, som titlen antyder, at cross national comparisons trækkes ind i sagen, selvom de i praksis spiller en mindre rolle. Det gælder også for de kendte eksemplariske analyser af Hall, Dunlavy og Rothstein, som indgår i bogen. Der synes at være tale om en "heuristisk" sammenstilling af parallelle nationale historiske undersøgelser. Og det er i de nævnte tilfælde ikke så ringe, men samtidig meget karakteristisk for metodeproblemernes status også blandt de bedste på bjerget.

Efter min vurdering føres de indsigter, politologiske institutionalister overalt rejser, mest konsekvent igennem af Skowronek, selvom heller ikke han tager fat på de deraf satte metodeproblemer.[801] Thelen og Steinmo ser, at institutioner - i overensstemmelse med traditionel neoinstitutionalisme - repræsenterer det stabile, det som er "resistant to change", og lægger vægten på det nye: at institutionerne trods dette kan forandre deres "impact on political outcomes ... over time in subtle ways in response to shifts in the broader socioeconomic or political context."[802]Hvorimod Orren og Skowronek insisterer på, at det er i institutionerne selv og ikke i "omgivelserne", at forandringens udgangspunkt skal søges. Skowronek beskriver nogle "basic characteristics" ved det, han andet steds kalder en egentlig "Ny institutionalisme", dvs. en forskningsstrategi, der ikke nøjes med at sige "institutions matter".

---

[798] Kathleen Thelen og Sven Steinmo, Historical institutionalism in comparative politics in: Steinmo, Thelen og Longstreth, Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge 1992, s. 9.

[799] Op. cit. s. 16 f..

[800] Op. cit. s. 16.

[801] Order and time ... op. cit.

[802] Thelen og Steinmo op. cit. s. 18.

Først slår han det tilsyneladende trivielle standpunkt fast, at institutioner ikke blot begrænser eller kanaliserer egennytte-maximerende individers handlinger, men at de "prescribe actions, construct motives, and assert legitimacy." Men denne næsten trælse indsigt fører imidlertid til noget sjovere:

"... first that any a priori notion of individual interest will very quickly succumb to historically derived and institutionally embedded rationalities of action; and second, that the analysis of institutional action will itself be driven to a consideration of origins, toward an understanding of official behavior in terms of purposes. If, as is often noted, institututional analysis is inherently historical, it is because a great deal of the work is simply to figure out the rationalities in play."[803]

Og vigtigere end dette, hævder Skowronek, er virkningerne af denne indsigt på ethvert politisk system, der er tæt befolket med institutioner. Lige under den gamle sandhed, at institutioner må studeres i deres historiske kontekst, ligger en mere interessant og provokerende sandhed:

"that in any complex society each institution is likely to have its own history. ... that change in one institution is unlikely to run parallel to changes that all other institutions undergo, even though change in one institution may effect changes in others ... The very tendency of institutions to persist through time implies that many different rules of legitimate action, many different systems of meaning, will be operative in a polity at any given moment."[804]

Ethvert politisk system (polity) består af meget forskellige og samtidigt opererende institutionelle systemer og sidestillingen (juxtaposition) af disse ordener (orders) må bestemmes som forandringens udspring eller kilde. Skowronek hævder nu, at det specifikke ved politiske institutioner er, at de ønsker at kontrollere noget eller nogen uden for sig selv. Set i sammenhæng med samtidigheden og forskelligheden mellem institutionerne får dette ham til at se dynamikken eller forandringsmomentet i institutionernes næsten geologiske gnubben og støden mod hinanden.

"In a historical/institutional view, politics is structured by persistent incongruities and frictions among institutional orderings. Institutional politics is most significant, in other words, as the arena in which these different rules of legitimate order converge, collide and fold back on one another."[805]

---

[803] Stephen Skowronek, Order and change, panelindlæg i Polity Forum: Institutions and institutionalism in: Polity vol. XXVIII no. 1 Fall 1995 s. 94. I denne enquête skrev Skowronek og Orren hver sit oplæg, men begge henviser til deres fælles artikel Order and time... op. cit., som uddyber problemstillingerne. Som ved de andre nævnte artikler af Thelen og af Sjöstrand er der ikke tale om retlinet udvikling af en sammenhængende ny disciplin endsige indbyrdes henvisninger overhovedet. Snarere produktive nye vinkler på det samme problem.

[804] Ibid.

[805] Op. cit. s. 95.

Et andet sted hedder det i pointeret form: a. politiske institutioner er blevet skabt eller institueret (instituted) på adskilte punkter i fortiden, b. de kontrollerer (eller forsøger at kontrollere) personer eller institutioner udenfor (others) sig selv, c. institutioner er formålsrettede (purposive or intentional) og endelig d. politiske institutioner er typisk skabt af politiske institutioner, dvs. de enkelte institutioners historie er indlejret i deres struktur, funktion og legitimitet, som resultat af sammenstødet med andre institutioner.[806] De arkæologiske lag i enhver gammel institution som f.eks. en forvaltning, er således ikke bare af interesse for forvaltningshistorikere. Hvert klassifikationskarakteristikon og hver isoleret variabel er sådan konfliktfyldt, kondenseret historie. Skulle jeg igen forsøge at fremmane en autoritativ prægnant formulering af dette problem, kunne det være Norbert Elias, som i sin diskussion af Parsons ahistoriske, eviggyldige teori om den menneskelige adfærd, hævder, at problemet med Parsons figur - homo sociologicus - er, at den er født voksen og at ethvert spror af udvikling er væk.[807]

I sit review af en række institutionelle teorier, som samtidig er et forsøg på at forlige de skabede køtere blandt rational choice-folk og neoinstitionalister, går Nørgaard kraftigt i rette med Orren og Skowronek.[808] Det sker netop på grund af deres radikale forståelse af historien og deres fiksering af årsagerne til institutionel forandring til institutionerne selv. Deres vægt på usamtidighed, manglende orden og harmoni og fokuseringen på institutionen som sammensat og domineret af historiske lag, gør dem uegnede som brobyggere til forestillingerne om institutioner som begrænsninger på grundlæggende frie interessevaretagere. Nørgaard vælger i stedet med udgangspunkt i spørgsmålet om institutionel forandring at se på, hvorfor ydre begivenheder nogle gange men ikke altid tricker forandringer i gang. Vægten ligger her på paradigmeforandringer og ideernes rolle i politikformuleringen, og dette giver mere plads for Nørgaards pointe: Individerne er ikke "narrowly rational, but they are reflective and intentional". Forsøget på at forlige parterne under begrebet "reasonable rationality" synes mest at være en accentforskydning fra den gamle figur Administrative Mans begrænsede rationalitet - mens den sidste lagde vægten på rationaliteten lægger den første og nye vægten på begrænsningerne. Hvis man ser stort på om forligsøvelsen lykkes men betragter forligsprocessen som det vigtigste, når Nørgaard langt. Han skitserer fordelene ved at bringe de to modstandere sammen i en række meget sympatiske punkter, hvoraf eet skal nævnes her:

"...a more contextual and dynamic conception of human preferences invites us to pay more attention to the significance of history and time. History is relevant because new and old constraints interact, mix and transform, but also because institutions are interesected in particular time-bound cultural contexts ... "[809]

Institutionalismen indenfor forvaltningsvidenskaben med tilnavne som den nye, den

---

[806] **Order and time ... op.cit. s. 310 ff.**

[807] **Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt 1977, Einleitung s. L.**

[808] **A.S. Nørgaard, Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis in: European journal of political research vol. 29 no. 1 s. 31-57.**

[809] **Op.cit s. 53.**

historiske eller den dynamiske sætter fokus på forvaltningens historicitet. Hermed sættes de metodiske problemer ved synkrone og diakrone sammenligninger også i fokus. Imidlertid er det klart for enhver, der beskæftiger sig med forvaltningsvidenskab, at selvom historiciteten er kommet i fokus, så er undersøgelsens grundlæggende metodeproblemer ikke hverken den ene eller den anden "skoles" kendemærke. Men inden for nogle miljøer fremlægges problemerne på en mere produktiv måde set i forhold til en fremtidig metodediskussion.

Inden den falske forsonings milde mørke lægger sig over problemerne, skal jeg afslutningsvis vende tilbage til udgangspunktet for at lade kritikkens skarpe lys fastholde at ingen problemer er løst ved at benævne en række vigtige diskussioner og forskere. Problemet er netop kun benævnt. Den svenske forvaltningsforsker Jon Pierre skal derfor her fremdrages som et sidste og klart eksempel på den problemstilling og den herskende dobbelttydige holdning til problemet, jeg har diskuteret. På den ene side siger han i diskussionen af tværnationale komparationer:

"What, for instance, are the British, French and German functional equivalents of the Office of Management and Budget (OMB) in the United States, and what are the analytical consequences of conceiving them as such? Or - to put it more bluntly - can you compare public bureaucracies in states with Napoleonic legal systems with, for instance, that of the British common-law system? How important are national and administrative cultures, and how important are contextual and sectorial properties? Clearly, these are very basic questions which must be addressed before we can embark on empirical research."[810]

Som det har været tilfældet med mange andre af forvaltningsforskningens indsigtsfulde forskere, som jeg har fremdraget ovenfor, har også Pierre store problemer med at få sine overvejelser til at passe med forestillingen om komparationen som al videnskabs moder. Trods den klare indsigt i nødvendigheden af afklaring af disse "basic questions"- og Pierre nævner endnu flere - før den empiriske undersøgelse, øger han som så mange andre forvirringen og mængden af tilsyneladende ny viden ved at springe anstrengelserne over med følgende besværgelse, som ikke er værre, blot klarere, end alle de øvrige:

"This very brief discussion of some of the difficulties associated with comparative public administrations research might suggest that the problems facing us are enormous. Fortunately, however, there are a couple of encouraging circumstances."[811]

For det første er de problemer, som nævnes, ikke kun karakteristiske for public administration, men karakteristiske for al komparativ socialvidenskab. Og hvis vi et øjeblik kaster et blik på den teoretiske udvikling inden for andre områder af socialvidenskaberne, "they certainly appear to have been more successful than have

---

[810] Comparative public administration: The state of the art in: Jon Pierre (ed.) Bureaucracy in the modern state, An introduction to comparative public administration, Aldershot 1995, s. 6 f..

[811] Op.cit. s. 7.

scholars of public bureaucracy in resolving many - although far from all - of these problems." Desværre forsyner Pierre ikke læseren med referencer til disse epokegørende opdagelser. Han går straks videre med at nævne det andet og sidste argument for at se optimistisk på mulighederne for komparativt arbejde. Der findes om ikke mange komparative undersøgelser af bureaukratiske systemer så dog en lang række enkeltundersøgelser, "whose results lend themselves easily to comparative assessments in secondary analyses" samt en række implementeringsundersøgelser, som kan danne "a very useful empirical foundation for comparative theory".[812] Man tror det næppe, før man læser det tredje gang, men måske er det hele et subtilt subversivt angreb på disciplinens komparative karakter. I al fald afsluttes argumentationen for ikke at tage de metodiske indsigter alvorligt med følgende dobbelttydighed, som også kunne være en dom over Pierres et al.'s problematiske, men på andre områder udemærkede bog:

Mark Twains "comment on Wagner's music - that it is better than it sounds - seems to be a fairly good description of the state of the art of comparative, or at least comparable public administration".[813]

Min omstændelige måde at tackle indsigterne i komparationens problemer på ved først at vise problemets eksistens fra utallige synsvinkler, udspringer ikke af min pertentlighed. Den er heller ikke primært provokeret af den type eksplicitte afvisning af problemets relevans, som Pierres argumentation et eksempel på. Men omstændeligheden udspringer snarere af den larmende tavshed, der hersker blandt mange af fagets udøvere om disse og andre metodiske problemer.

Man kan hævde, at jeg ikke gør noget for at komme videre med løsningen af det nu benævnte problem. Men det er forkert. Benævnelsen er som i alle magiske ritualer det første skridt. Desuden hævder jeg med udgangspunkt i de spændende omend meget problematiske undersøgelser, jeg har refereret, at det ikke er muligt for indeværende at gøre andet end at gå på to ben og kaste sig over metodeproblemerne med flagellantisk entusiasme og samtidig gå i gang med konkrete afdækninger af institutioners og diskursers tilblivelses- og virkningshistorier.

Litteratur

Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman: Problems of Cross-national comparisons in: Rowat (ed.) Public administration in developed democracies, New York 1988

Agranoff, Robert og Beryl A. Radin: The comparative case study in public administration in: Research in public administration vol. 1 1991.

Ashford, Douglas E.: History **and** public policy vs. History **of** public policy, anmeldelse af Francis G. Castels (ed.) The comparative history of public policy, New York 1989. in: Public administration review July/August 1991 vol. 51. no.4 s. 358-363

---

[812] **Ibid.**
[813] **Op. cit. s. 8.**

Ashford, Douglas E.: Introduction: Of cases and contexts in: Ashford (ed.) History and context in comparative public policy, Pittsburg 1992

Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry og Theo A. J. Toonen, Introduktion: Conceptualizing Civil Service Systems in: Samme, Civil service systems in comparative perspective, Indiana University press 1996

Bogason, Peter: Local collective choice without and with the state in: Rolf Thorstendahl (ed.) State theory and state history, London 1992.

Bredsdorff, Nils: The administrative Man og videnskabeliggørelsen af forvaltningslæren, COS-rapport 6/1996

Bredsdorff, Nils: Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab - en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og forvaltningskommissionen af 1946, Phd.-afhandling indleveret ved Roskilde Universitetscenter 1997

Brunner, Otto: Das "ganze Haus" und die alteuropäische Ökonomik in: Otto Brunner, Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, Göttingen 1980.

Burke, Peter: History and social theory, Cambridge 1992

Burke, Peter (ed.): New perspectives on historical writing, Cambridge 1991

Collier, David: The comparative method in: Ada W. Finifter (ed.) Political science: The state of the discipline II Washington 1993

Collier, David and James E. Mahon, Conceptual "stretching" revisited: Adapting categories in comparative analysis In: American political science review vol.87 no. 4 1993

Dahl, Robert A.: The science of public administration: Three problems in: Public administration review vol. 7, 1947 s. 1-11

Douglas, Mary: How Institutions Think, London 1987.

Eckstein, Harry: Case study and theory in political science in: Greenstein og Polsby (eds.) Handbook of political science, New York 1975 vol 7

Eco, Umberto: Fortolkning og Overfortolkning, Forlaget Systime, 1995

Ellwein, Thomas: Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit - Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, Opladen 1993.

Finley, Moses, Ancient economy, London 1973

Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-soziale Sprache in Deutschland. Hrsg.: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koseleck, ... 1991-

Henrichsen, Carsten: Retsstaten - et begrebsanalytisk studie in Suum cuique, Kbh. 1991

Keman, Hans: Comparative politics: A distinctive approach to political science? in: Samme (ed.) Comparative politics, Amsterdam 1993

Jensen, Per. H.: Komparative velfærdssystemer, Nyt fra samfundsvidenskaberne, Kbh. 1996

Lane Jan-Erik og Svante Ersson, Comparative politics, Cambridge 1994

Lundquist, Lennart: Problem och trender i aktuell förvaltningforskning in: Statsvetenskapligt tidskrift 1993 nr. 4.

Lægreid, Per og Ove K. Pedersen: Forvaltningspolitikk in: Lægreid og Pedersen (red.) Forvaltningspolitik i Norden, Kbh. 1994

Lægreid, Per og Ove K. Pedersen: Forvaltningspolitikk, partsorganisering og institusjonell endring in: Lægreid og Pedersen (red.), Integration og decentralisering, Personale og forvaltning i Skandinavien, Kbh. 1996

Manzer, Ronald: anmeldelse af Ashford, History and context in: Canadian journal of political science vol 26, 1993 s. 404 f.

Marsh, David and Gerry Stoker (eds.): Theory and methods in political science, London 1995

Nohlen, Dieter: Vergleichende Methode in: (Kriz, Nohlen og Schultze, Hrsg.) Lexikon der Politik, Bd. 2 Politikwissenschaftliche Methoden, München 1992 s. 507-523

North, Douglass C.: The process of economic change, UNU/WIDER, Helsingki, Marts 1997

Næss, Arne: Historie - pluralisme og historiske synteser in: Analyse - syntese, komparasjon, Studier i historisk metode VI, Oslo 1972

Nørgaard, Asbjørn Sonne: Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis in: European journal of political research vol. 29 no. 1 s. 31-57

Orren, Karen and Stephen Skowronek: Order and time in institutional study: A brief for the historical approach in: James Farr, John S. Dryzek, Stephen T. Leonard (ed.), Political science in history: research programs and political traditions, Cambridge 1995

Page, Edward C.: Comparing bureaucracies in: Jan-Erik Lane (ed.) Bureaucracy and public choice, Sage Modern politics series Vol 15, London, 1987

Pedersen, Mogens N.: Om den rette brug af historiske materialer i statskundskaben: Nogle didaktiske overvejelser in: Festskrift til professor dr. phil Erik Rasmussen 20. april 1977, Århus 1977

Pedersen, Ove K.: Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle in: Statsvetenskaplig tidskrift, Lund 1989 s. 173-192

Peters, B. Guy: Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making in: Jan-Erik Lane (Ed.) Bureaucracy and public choice, London 1987

Peters, B. Guy: European Bureaucrat in: André Blais og Stephanne Dion (ed.) The Budget-maximizing Bureaucrat, Pittsburg, 1991

Peters, B. Guy: Comparative perspectives on Bureaucracy in the policy process in: Larry B. Hill (ed.) The state of public bureaucracy, New York 1992.

Peters, B. Guy: Theory and methodology in: Bekke, Perry and Toonen (eds.), Civil service systems in comparative perspective, Indiana University press 1996

Pierre, Jon: Comparative public administration: The state of the art in: Jon Pierre (ed.) Bureaucracy in the modern state, An introduction to comparative public administration, Aldershot 1995

Przeworski, Adam: Methods of cross-national research, 1970-1983: An overview in: D. Meinolf, H.N. Weiler, A.B. Antal (eds.), Comparative policy research: Learning from experience, Aldershot, England 1987.

Ragin, Charles C.: The comparative method, London 1987

Rhodes, R.A.W.: Understanding Governance, Policy networks, Governance, reflexivity and accountability, London, 1997.

Riggs, Fred W.: Public administration: A comparative framework in: Public Administration Review, vol 51, no 6 (dec. 1991)

Sartori, Giovanni: Compare why and how in: Mattei Dogan og Ali Kazaneigil (ed.) Comparing nations: Concepts, strategies, substance, Oxford 1994

Scharpf, Fritz W.: Grenzen der institutionellen Reformen in Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden 1987

Scott, W. Richard: The organization of environments: Network, cultural, and historical elements, in: Organizational environments: Ritual and rationality, Sage publications, 1992

Scott, W. Richard: Conceptualizing organizational fields, Linking organizations and societal systems in: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt, Fritz W. Scharpf (Hrsg.) Systemrationalität und Partialinteresse, Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden 1994

Sivesind, Karl Henrik: Årsaksforklaringer og sammenligninger in: Sosiologi i dag, nr. 4 1993

Sjöstrand, Sven-Erik: On institutional thought in the social and economic sciences in: S.-E. Sjöstrand (ed.) Institutional change: Theory and empirical findings, New York 1993

Skinner, Quentin: A reply to my critics in: James Tully (ed.) Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press, Cambridge 1988

Skowronek, Stephen: Order and change, panelindlæg i Polity Forum: Institutions and institutionalism in: Polity vol. XXVIII no. 1 Fall 1995

Slagstad, Rune: Rett og Politikk, Oslo 1987

Tamm, Ditlev: Kongens, statens eller folkets tjener? - dansk embedsmandsetik set i et historisk perspektiv in: Christensen m.fl. (red.) Politikere og embedsmænd, projekt offentlig

sektor - vilkår og fremtid, Kbh. 1995.

Thelen, Kathleen and Sven Steinmo: Historical institutionalism in comparative politics in: Steinmo, Thelen og Longstreth, Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge 1992

Toftegård, Nielsen, Gorm: Retsstaten, idé og praksis in: Politica 1996 nr. 4

Tranøy, Bent Sofus: Komparativ metode, mellem ideografiske og nomotetiske idealer in: Sosiologi idag, nr. 4 1993

Øyen, Elsen (ed.): Comparative methodology: Theory amd practice in international social research udgivet af ISA, Sage London 1990