



Danskernes Historie Online

Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskeres Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

ARKIV

Niels Petersen: Departement eller ikke- departement – for et hundrede år siden	1
C. F. Ricard: Departement eller ikke- departement	18
Poul Meyer: Administrationshistorie	32
Jørgen Grønnegaard Christensen: Historien og den offentlige forvaltning	34
Lennart Lundquist: Administrationshistoria och förvaltningslära	41
Jens Holmgaard: Administrationshistorie som arkivnøgle	44
Niels Steensgaard: Administrationshistorie mellem hjælpevidenskab og historieforsk- ning	51
Grethe Ilsøe: Administrationshistorie – under flere synsvinkler	54
Orientering	59

ARKIV udgives af Rigsarkivet og udkommer to gange årligt, forår og efterår. Abonnement koster 20 kr. + moms årligt og tegnes ved henvendelse til Rigsarkivet, Rigsdagsgården 9, 1218 København K. (Giro 5420946). ARKIV redigeres af arkivarerne Birgit Løgstrup, Hans Sode-Madsen og Harry Christensen.

VEJLEDNING FOR MANUSKRIFTFORFATTERE

Manuskripter sendes til ARKIVs redaktion. Ét eksemplar er tilstrækkeligt, idet det forudsættes, at forfatteren selv beholder en kopi. Redaktionen påtager sig i øvrigt intet ansvar for indsendte manuskripter, billeder m.v. Manuskripter skrives på A-4 ark med normal linieafstand og ca. 63 typeenheder pr. linie. Noterne skrives for sig og nummeres fortløbende. Forslag til evt. illustrationer og undertekster hertil vedlægges. Når manuskriptet er godkendt, og korrektur foreligger, kan rettelser mod manuskriptet, herunder udvidelse af tekst eller noter, ikke påregnes fulgt af redaktionen. Efter at rentrykning har fundet sted, modtager forfatterne honorar pr. side og får tilsendt 25 særtryk af artiklen gratis, dog kun 5 særtryk af anmeldelser og notiser, der er anbragt under rubrikken »Orientering«. Større oplag af særtryk kan bestilles og leveres efter regning.

UDGIVET AF RIGSARKIVET

Publikationer, der er udsolgt, er ikke medtaget.

Vejledende arkivregistraturer:

- I. Danske Kancelli og de dermed beslægtede Institutioner. 2. udg. Ved Bjørn Kornerup. 1943.
- IV. Privatarkiver fra det 19. Aarh. i Rigsarkivet. Ved Kristian Erslev. 1923.
- VII. Tyske Kancelli og de dermed beslægtede Institutioner. Ved Johanne Skovgaard, 1946.
- VIII. Privatarkiver før 1660 i Rigsarkivet. Ved Erik Kroman. 1948.
- IX. Privatarkiver 1660-1800 i Rigsarkivet. Ved Henny Clarbo. 1952.
- X. De sønderjyske fyrstearkiver. Ved Erik Kroman. 1959.
- XI. Tyske Kancelli II. Gehejmekonseillet. Danske Kancellis og Tyske Kancellis udenrigske afdeling til 1770. Ved Arthur G. Hassø og Erik Kroman. 1962.
- XII. Rentekammeret I. Danske og norske afdelinger 1660-1848. Ved Jens Holmgaard. 1964.
- XIII. Kongehusarkivet fra kongerne Frederik VI's, Christian VIII's og Frederik VII's tid. Ved Vello Helk. 1963.
- XIV. Asiatiske, vestindiske og guineiske handelskompagnier. Ved J.O. Bro-Jørgensen og Aa. Rasch. 1969.
- XV. München-samlingen. Kong Christiern II's, dronning Elisabeth med fleres arkiver. Ved Emilie Andersen. 1969.
- XVI. Danish Department of Foreing Affairs until 1770 (jfr. XI). Translated by Mogens Møller. 1973.
- XVII. Lokalararkiver til 1559. I, gejstlige arkiver. Ved Thelma Jexlev. 1973.
- XX. Koloniernes Centralbestyrelse. 1975.

Fortsættes på omslagets tredje side

Departement eller Ikke-Departement – for et hundrede år siden

af Niels Petersen

Når en afhandling, der har stået i »Ugeskrift for Læger« for næsten 100 år siden, genoptrykkes i »Arkiv«, (se s.18) kræver det en forklaring. Undertitlen antyder, at den beskæftiger sig med det dengang aktuelle spørgsmål om ordningen af sundhedsvæsenets centralstyre. Årsagen til, at afhandlingen hermed bringes »frem i lyset«, er dog ikke dens behandling af dette særlige emne, men derimod at den indeholder nogle grundlæggende betragtninger om den danske centraladministration, som tildels stadig er gyldige, og beskæftiger sig med problemer, der stadig er genstand for debat i den administrative litteratur, nemlig forholdet mellem politiske ministre og professionelle embedsmænd og den tekniske sagskundskabs rolle i denne sammenhæng!

Afhandlingen er anonym. Der er dog ingen tvivl om, hvem forfatteren er. Det er den daværende chef for Justitsministeriets 1. departement, Christian Frederic Ricard (1830-1908). Ricard blev juridisk kandidat i 1853 og året efter ansat som volontør i Justitsministeriet, hvor han tilbragte hele sin erhvervsaktive tilværelse. Han avancerede hurtigt, blev i 1865, 35 år gammel, konstitueret som departementschef og året efter udnævnt i stillingen, som han først forlod i 1904 efter næsten 40 års virksomhed som topembedsmand.

Ricard var en af 1800-tallets betydeligste embedsmænd, men han har ikke under sit navn publiceret noget, han er blevet husket for. Enhver der har arbejdet med Justitsministeriets sager i 1800-tallets sidste årtier, kender imidlertid både hans karakteristiske håndskrift og den formelle juridiske logik, der præger hans notater. Han var den ideelle embedsmand for et konservativt regime, der byggede på formelle retsprincipper.

Ricard var en »stærk« embedsmand, men måske mere nedadtil end opadtil. Mere end halvdelen af sin tid som departementschef havde han som minister den jævnaldrende J. Nellesmann (1831-1906), der var blevet juridisk professor ved Københavns universitet, mens Ricard endnu kun var kancellist i Justitsministeriet. Som justitsminister var Nellesmann politisk og professionelt for vel funderet til at komme i lommen på en departementschef.

Ricards image var den flittige, forretningsdygtige, myndige, men noget gammeldags embedsmand. Når han ikke ligefrem var på ferie, underskrev han selv alle skrivelser, som ikke krævede ministerens underskrift. Noget tyder på, at han ikke blot underskrev, men også i stort og småt tog stilling til, hvad der skulle skrives under på. Vi har et uelskværdigt vidnesbyrd om det fra en, der har arbejdet under ham.

Juristen Niels Lassen (1848-1923), der endte sin karriere som justitiarius i Højesteret, har i sine erindringer² givet en karakteristik af forholdene i Justitsministeriet i 1870'erne, da han var ansat som volontør og senere assistent (sekretær). Det arbejde, der betroedes ministeriets unge embedsmænd, betegner Lassen som meget tarveligt, rent skriverarbejde. »Det bestod hovedsagelig i at gøre Udkast til Svarskrivelser efter en os meddelt forud given Resolution . . . Om selv at gøre Forslag til Resolutioner, var der ikke Tale for os. Dertil ansaas vi for altfor umodne, og overhovedet var der ikke Adgang for os til nogen Virksomhed, der krævede Gnist af selvstændig Tænkning. Vor Departementschef Ricard var i mange Henseender en udmærket Mand, men om det Misbrug, der skete af de Unge Kræfter, syntes det mig, at han ikke havde nogen klar Forestilling . . . Han betragtede det aabenbart som en stor Ære for os unge Jurister at være komne ind i et saa anset Ministerium som Justitsministeriet, og med denne Ære maatte vi efter hans Anskuelse foreløbig nøjes«.

Lassen peger på, at Ricard var af fransk nationalitet, og at hans tankesæt var præget af det. Den brede danske eller germanske gemytlighed og humor lå ikke for ham. »Han kunde under Anvendelse af et vist kaustisk Lune stundom nok spøge, ja til Tider endog anslaa en burschikos Tone, men hans Spøg faldt som oftest til Jorden. I Virkeligheden var han, efter min Opfattelse, en udpræget Bureaukrat, der ingensinde glemte sin høje Stilling og heller ikke fik andre til at glemme den.«

Ricard har sikkert været tilfreds med at leve byrokratens udadtil anonyme, men indadtil magtfulde tilværelse. Der har formentlig været offentliggjort ikke helt få ting, der stammer fra hans hånd, men det fremtræder anonymt i form af lovparagraffer, bemærkninger til lovforslag, ministerielle cirkulærer osv. Også den afhandling, der her genoptrykkes, offentliggjorde han som nævnt anonymt i lægernes tidsskrift som »et bidrag fra juridisk side«.

Der må naturligvis føres bevis for, at det virkelig *er* Ricard, der har skrevet denne afhandling, selvom enhver der har sat sig ind i den si-

tuation, hvori den fremkom, ikke vil være i tvivl om, at det kun er Ricard, der *kan* have skrevet den.

Ugeskrift for Læger havde 12. marts 1881³ bragt et indlæg af stiftsfysikus i Odense, Fr. Krebs, med titlen »Medicinalreformen«. Det indeholdt et temmelig skarpt angreb på Ricard, der i egenskab af chef for Justitsministeriets 1. departement betegnedes som »højere Ansvarshavende overfor Ministeren«. Departementschefens stilling blev beskrevet som »Alt i Alt en tryk og behagelig Magtstilling«. Dadelen rammer i reglen ministeren, medens departementschefen nok skal sørge for at få alt det fortjenstfulde opført på sin konto.

Artiklens forfatter nævnte som eksempel en nylig foretaget udnævnelse i et distriktslægeembede, hvor den af Sundhedskollegiet indstillede ansøger havde »gjort sin Opvartning hos vedkommende Departementschef« og fået den besked, at ministeriet meget sjældent gik udenfor kollegiets indstilling. Alligevel blev det en anden, der fik stillingen. Eksemplet benyttes til at påvise det urimelige i, at et usagkyndigt ministerium tillod sig at tilsidesætte en indstilling fra det sagkyndige Sundhedskollegium.

Godt en måned senere, den 23. april, kom i Ugeskrift for Læger første del af den afhandling, der her genoptrykkes. Den er et defensorat for departementschefrollen og må opfattes som et svar på det angreb, Krebs havde rettet mod den. Bortset fra en fodnote fremtræder den dog ikke som specielt rettet mod Krebs, men som et rent juridisk indlæg i den debat om sundhedsvæsenets overbestyrelse, som havde stået på i nogle år.

De synspunkter, der gøres gældende i artiklen, svarer nøje til, hvad Ricard havde givet udtryk for i lange notater i 1874 til justitsminister Klein og i 1879 til justitsminister Nellesmann⁴, og den fremstilling af departementschefens stilling i systemet, der gives i artiklen, har en så personlig karakter, at man alene af den grund tør tillægge Ricard forfatterskabet. Ingen, der dengang var tilstrækkelig centralt placeret, har været i tvivl om det.

Dette røbedes mange år senere. I 1909, da Landstinget behandlede det lovforslag, der førte til oprettelse af den nuværende Sundhedsstyrelse, henviste højremanden professor Carl Goos til den diskussion, der i 1881 var ført i Ugeskrift for Læger, om hvorvidt styrelsen af Sundhedsvæsenet ved en eventuel omordning skulle optages som et departement i Justitsministeriet eller skulle være en selvstændig myndighed. Goos fortsatte: »En saa stor administrativ Autoritet i Justitsministeriet som den afdøde Departementschef Ricard skrev

den Gang en Artikel i »Ugeskrift for Læger«, hvori han kæmpede for, at det ikke, som Lægeverdenen den Gang i Almindelighed ønskede, skulde være et Departement i Ministeriet under en lægekyndig Departementschef, og udtalte sig for, at man gjorde bedre i at gøre det til en Institution udenfor Ministeriet, men tillagde saa, at dette Ikke-Departement skulde have »en retsbestemt Adgang« til mundtlig Forhandling paa lignende Maade som en Departementschef. . . «⁵.

Dette er ikke en sen hypotese om forfatterskabet. Goos fortæller blot, hvad han selv og andre samtidige hele tiden havde vidst. Goos var også i 1881 juridisk professor og tillige folketingsmand for Højre.

I 1909 kunne det åbent siges, hvem der var forfatteren, men hvorfor kunne Ricard i 1881 ikke lægge navn til det, han havde skrevet? Svaret giver han selv i artiklen (se nedenfor s. 21): overfor omverdenen kan en departementschef ikke træde frem med nogen selvstændig mening, »undtagen i al Fald paa aldeles fortrolig og uofficiel Maade«. Han er kun ministerens rådgiver. Alt hvad der foretages eller ikke foretages i ministeriet sker på ministerens ansvar. Departementschefens virksomhed kan derfor heller ikke være genstand for »Korsmærkning af Udenforstaaende«. Dette var møntet på Krebs.

Selvom Ricards artikel ikke genoptrykkes på grund af den specielle årsag til dens tilblivelse: spørgsmålet om en reform af sundhedsvæsenets centralstyre, vil det være praktisk at opridse lidt af baggrunden. Sundhedsvæsenet hørte dengang under Justitsministeriet. Under dette sorterede et fagligt organ, Sundhedskollegiet, oprettet 1803. Det bestod af 10 medlemmer, der var læger, samt to farmaceutiske assessorer, der kun voterede i sager, der havde berøring med deres fag. Medlemmerne rekrutteredes fra hovedstadens lægearistokrati. De udnævntes af kongen, men i realiteten var kollegiet selvsupplerende. Med ganske få undtagelser var vakancer altid blevet udfyldt i overensstemmelse med kollegiets indstilling.

Sundhedskollegiet lededes af en dekan, et hvert der for ét år ad gangen gik på omgang mellem kollegiets lægelige medlemmer efter anciennitet. Beslutningsprocessen var strengt kollegial. De fleste sager afgjordes ved skriftlig votering gennem sagernes cirkulation, men nogle behandlede og afgjordes på kollegiets plenarmøder. Siden 1840'erne havde man søgt at rationalisere forretningsgangen ved at lade visse sager behandle i underudvalg (komitéer). Det var et ulønnet æreshverv, en slags fritidssyssel, at være medlem af Sundhedskollegiet. Kun når man var dekan, fik man et mindre honorar.

Sundhedskollegiets funktioner var dels rådgivende overfor admini-

strationen, dels »responderende« overfor domstolene. Det var datidens retslægerråd. Desuden havde det et overordnet tilsyn med embedslæger, apoteker og andre, der virkede indenfor sundhedsvæsenet. I princippet var alle offentlige myndigheder forpligtet til at rådføre sig med Sundhedskollegiet i enhver sag, der havde berøring med offentlige sundhedsinteresser, f.ex. ved opførelse af sygehuse, arrester o.l. Men kollegiet blev ikke sjældent tilsidesat eller overset, både af lokale og centrale myndigheder.

Der var megen kritik af Sundhedskollegiet, og den kom især fra lægeside. I 1838 var den medicinske og kirurgiske uddannelse blevet forenet i Universitetets lægevidenskabelige fakultet. Herefter bortfaldt sondringen mellem de universitetsuddannede medicinere og de fra Det kgl. kirurgiske akademi udgåede kirurger. Først nu opstod der en egentlig lægestand. I 1857 stiftedes Den almindelige danske lægeforening. Antallet af læger var stigende. Privat praktiserende læger nedsatte sig rundt om i landet. Lægerne udviklede fra omkring midten af århundredet en standsbeviethed med en kritisk holdning.

Kritikken gik i to retninger. For det første følte lægerne sig med hensyn til kompetence og position for ringe placeret i forhold til det juridiske embedspersonale, både på det lokale og det centrale plan. Embedslægerne var i flere henseender underordnet de lokale juridiske øvrigheder, og fremfor alt var det jurister i Justitsministeriet og ikke læger, som varetog den overordnede styrelse af sundhedsvæsenet.

For det andet følte lægerne sig dårligt repræsenteret af Sundhedskollegiet. Det opfattedes af provinslægerne som et eksklusivt københavnsk organ, svagt organiseret og i hovedsagen sammensat af læger, der var fremmede for problemerne i den lokale sundhedsforvaltning.

Det var en almindelig opfattelse, at den bestående ordning ikke var tidssvarende. Sundhedskollegiet arbejdede langsomt og manglede administrativ handlekraft. Tankerne gik i retning af at opdele Sundhedskollegiets funktioner i en administrativ sektor, hvor det især kom an på forretningsmæssig effektivitet, og en konsultativ, hvor forskellige sider af lægelig sagkundskab kunne repræsenteres. Dette princip blev fulgt ved ordningen af sundhedsvæsenet i hertugdømmet Slesvig i 1852. Her oprettedes et embede som medicinalinspektør til at administrere sundhedsvæsenet og et sanitetskollegium til at afgive sagkyndige og retsmedicinske betænkninger.

Der var imidlertid stemning i lægekredse for at gå et skridt videre og organisere den øverste styrelse af sundhedsvæsenet som et selv-

stændigt departement i Justitsministeriet for dermed at opnå et med juristerne ligestillet forhold til ministeren («adgang til ministerens øre»).

I 1856 blev der nedsat en kommission, der skulle tage alle spørgsmål om sundhedsvæsenets centrale og lokale administration under overvejelse. Den bestod af fem jurister, tre læger og en farmaceut. Betænkningen, der blev afgivet det følgende år, foreslog, at Sundhedskollegiet blev omdannet til et sundhedsråd med funktioner svarende til det slesvigske sanitetskollegium. De administrative funktioner skulle samles i et departement i Justitsministeriet, ledet af en direktør med to meddirektører. Flertallet i kommissionen ønskede, at direktøren skulle være jurist og meddirektørerne læger. Et mindretal (lægerne) mente, at også direktøren skulle være lægekyndig, da en jurist ikke kunne have nogen selvstændig begrundet mening om de spørgsmål, der skulle afgøres i medicinaldepartementet. Omvendt mente flertallet, at man ikke hos en læge kunne vente at finde den fornødne forretningsdygtighed og kendskab til administrationen i det hele.

Regeringen ville naturligvis ikke gå med til at oprette tre nye topstillinger. I det lovforslag, der blev fremsat i Rigsdagen, imødekom man kommissionen i henseende til adskillelsen af de administrative og de konsultative opgaver, men de tre direktører blev reduceret til en medicinalinspektør. Det skulle nærmere bestemmes af kongen, hvilke af de under ministeriet henlagte sager, der kunne afgøres af medicinalinspektøren, og hvorledes hans forhold til ministeriet iøvrigt skulle ordnes. Det kunne læses, som om flere muligheder holdtes åbne, men i realiteten betød det, at medicinalinspektøren i hvert fald ikke blev »ministerumiddelbar«.

Lovforslaget strandede i Rigsdagen på uenighed om de lokale sundhedsmyndigheders sammensætning. Det magre resultat blev lov af 12. januar 1858 om tilvejebringelse af sundhedsvedtægter. Spørgsmålet om den øverste styrelse var kun lidt fremme i debatten, men der sporede en vis ulyst fra politisk side til at give lægerne øget indflydelse i den offentlige forvaltning⁶.

Lægerne vedblev imidlertid at presse på med reformkrav, der kunne give dem større indflydelse. Norge fik i 1858 en ordning, der blev opfattet som forbilledlig. Der blev oprettet en stilling som expeditionschef (departementschef) for medicinalanliggender i Indredepartementet (Indenrigsministeriet). Dette havde dog ikke været tilsigtet hverken af lægerne eller af regeringen. Ifølge lovudkastet skulle der

have været oprettet en selvstændig medicinalstyrelse bestående af tre medlemmer, men Stortinget havde, for at spare lønninger, sat igen- nem at sagen blev ordnet på ovennævnte måde. Se iøvrigt Ricards be- mærkninger herom nedenfor s. 29f.

Der var ingenlunde enighed i den danske lægestand om betimelig- heden af at få oprettet et medicinaldepartement. Det var den over- vejende mening, at Sundhedskollegiet i sin bestående form ikke bur- de opretholdes, men der var delte meninger om; hvorvidt den øver- ste ledelse af medicinaladministrationen burde overlades en enkelt lægekyndig mand, eller om det var mere betryggende, hvis kompet- encen blev lagt i hænderne på et lille udvalg, bestående af f.ex. tre lægekyndige. Det var især sager over slet lægebehandling (quæstio- nes artis), man fandt det betænkeligt at overlade en enkelt mand den endelige faglige afgørelse af. Men der var enighed om, at vejen til ministeren skulle gå uden om de ministerielle jurister. Heri lå en modsigelse, idet et kollegialt ledet departement umiddelbart under den ansvarlige minster var uforeneligt med det bestående ministeri- elle system.

Men i denne modsigelse lå også en tilskyndelse for Justitsministeri- et til at finde en løsning, der imødekom lægeoppositionen på så væ- sentlige punkter, at et lægedepartement i selve ministeriet blev over- flødigt. Efter aftale med justitsminister Klein udarbejdede Ricard i 1874 et udførligt internt responsum, hvis hovedtanker er de samme, som kom til udtryk i artiklen »Departement eller Ikke-Departement«⁷.

Ricard fastslog i dette responsum, at spørgsmålet om, hvordan man skal organisere den sagkyndige bistand, ministeren behøver, de- ler sig i to. Skal den udgøre en del af selve ministeriet eller skal den være en udenfor stående selvstændig autoritet? Skal den være kolle- gialt ledet eller ledet af en enkelt mand? Ricard ville godtgøre, at læ- gernes ønske om et medicinaldepartement byggede på misforståelser og ukendskab til centraladministrationens ordning, omend det var en naturlig reaktion fra lægernes side mod den tilsidesættelse af dem, som man med nogen ret kunne beskyldte tidligere tiders juridiske embedsmænd for. Hvad lægerne åbenbart ikke var klar over, var at et regeringsdepartement ingen selvstændig afgørelsesmyndighed har, men udelukkende repræsenterer ministerens synspunkter. Derimod har en udenfor ministeriet placeret institution en vis selvstændighed. Den skal naturligvis adlyde ministeriets instrukser, men i modsæt- ning til departementschefen kan dens leder overfor offentligheden

gøre rede for sine fra ministeriet eventuelt afvigende anskuelser. Og i modsætning til departementet kunne en sådan institution organiseres med en til formålet passende kollegial ledelse.

Ricard opridsede herefter, hvorledes et sådant sagkyndigt organ kunne tænkes indrettet. Der var intet i vejen for at give det et formandskab, der var i besiddelse af tilstrækkelig handlekraft, og som kunne få adgang til mundligt foredrag for ministeren. Dette indebar ikke en eksklusiv adgang til ministerreferat udenom departementschefen, men kunne blive et supplement til det sagkyndige organs skriftlige indstillinger.

Noget tyder på, at Ricard, da han udarbejdede dette responsum, havde en vis kontakt med ledende folk i lægeoppositionen. Det forløb senere, at hans forslag kun ved et ministerskifte var blevet forhindret i at komme frem på officiel måde. Dette ministerskifte fandt sted i forsommeren 1875, da Estrup dannede regering med J. Nellemann som justitsminister.

Nellemann synes ikke at have haft nogen personlig interesse for en reform af medicinalstyrelsen, men den politiske udvikling tvang ham efter et par år til at tage et initiativ. Hovedtanken i Estrups politik var en samling af landets konservative kræfter til værn mod folketingsflertallets ambitioner. Lægestanden var en af de samfundsgrupper, regeringen kunne gøre sig håb om at få støtte fra. En politik, der gjorde et flertal af lægerne utilfredse med regeringen, var uhensigtsmæssig.

Justitsministeriet tog derfor det dengang usædvanlige skridt at indlede underhåndshandlinger med en privat interesseorganisation som Lægeforeningen med det formål at finde en ordning, der kunne akcepteres af de interesserede parter og tillige indebar, at lægerne opgav tanken om et medicinaldepartement. Mellemand ved disse forhandlinger var F.C. Krebs, stiftsfysikus i Odense og ivrig talsmand for provinsemedslægerne.

Resultatet blev, at der i Ugeskrift for Læger den 28. december 1878 under pseudonymet »En Læge« – det var Krebs – fremkom et forslag, der lå meget nær det, Ricard havde udarbejdet til justitsminister Klein i 1874⁸. Denne sammenhæng blev vel ikke ligefrem offentligt røbet, men da forslaget blev genstand for en grundig drøftelse på Lægeforeningens møde i 1879, erklærede foreningens bestyrelse sig rede til at give et udvalg af forsamlingen fortrolig meddelelse om forslagets oprindelse. Efter at dette var sket, vedtog mødet en anbefalende resolution. Forslaget gik ud på, at sundhedsvæsenet skulle le-

des af et administrativt forretningsudvalg med en formand og to medlemmer, af hvilke den ene skulle være Københavns stadslæge. Lægemødets resolution tilføjede, at det andet medlem burde være en provinslæge⁹.

Med denne rygdækning sendte Justitsministeriet reformudkastet til udtalelse i Sundhedskollegiet, men dette reagerede uventet negativt. Kollegiet ville ikke acceptere, at den administrative kompetence koncentreredes i et udvalg domineret af embedslæger. Det fremsatte et alternativt forslag, der gik ud på at bevare det bestående Sundhedskollegium, men udbygge dets kompetence.

Dette bragte Justitsministeriet i en vanskelig situation. Overfor Lægeforeningen havde man bundet sig ved underhåndstilsagn, der udelukkede, at man kunne gå ind for kollegiets synspunkter. På den anden side var justitsminister Nellesmann ikke tilbøjelig til at tilside-sætte en institution, hvor flere af hans tidligere professorkolleger havde sæde. Endelig spillede det hensyn stadig ind, at splid i de kredse, der måtte antages iøvrigt at ville støtte regeringen, måtte undgås.

For at undersøge mulighederne for et kompromis optog Ricard med ministerens billigelse en fortrolig brevveksling med stiftsfysikus Krebs, der blev gjort bekendt med Sundhedskollegiets modforslag. Experimentet faldt ikke heldigt ud. Den noget temperamentsfulde Krebs fandt kollegiets synspunkter komplet uantagelige. Især kritiserede han, at selvsuppleringen af dets medlemmer ønskedes opretholdt. Den havde medført, at kollegiet ofte savnede de allernødvendigste fagkræfter, medens man valgte medlemmer, som aldrig burde have haft plads i det, hvorved kollegiets virksomhed fik udseende af at udgøre et sluttet »Cameraderi«. »Saameget synes vist, ingen Forbedringer ville kunne gjøre Collegiets Udkast modtageligt for Provinslægerne«.

Forgæves påpegede Ricard nødvendigheden af at tage et vist hensyn til Sundhedskollegiets synspunkter, »naar Ministeren nu en Gang har ment ikke at kunne undlade at give den nuværende tekniske Spids Leilighed til at yttre sig om denne Spidses Omdannelse«. Resten af brevvekslingen mellem Ricard og Krebs beskæftigede sig med spørgsmålet om, hvilken vægt provinslægerepræsentationen skulle have i det administrerende udvalg. Krebs bad – af hensyn til sin egen stilling – om tilladelse til at gøre Lægeforeningens bestyrelse bekendt med korrespondancen, hvad Ricard gik med til på den betingelse, at

de ønskelser, han (Ricard) havde fremsat, ikke blev fremstillet som ministeriets.

Den 10. juli 1880 afgav Ricard et mismodigt referat til justitsminister Nellesmann om den »som det synes næsten endeløse Sag om en Reform af den tekniske Overbestyrelse«. Om Nellesmanns stilling vides intet direkte, men uden på Ricards notat er med blyant noteret »Beroer«¹⁰. Det var muligvis nøjagtigt, hvad Nellesmann mente. Lægeforeningens formand, Lorentzen, og stiftsfysikus Krebs havde i foråret 1880 opsøgt ministeren for at få ham til at forelægge et forslag i Rigsdagen, men uden held¹¹.

Efter disse negative erfaringer søgte man fra lægeside ad politisk vej at lægge pres på ministeren. Det begyndte med, at Ugeskrift for Læger som følgeblad til det nummer, der udkom den 20. november 1880, offentliggjorde en af Krebs udarbejdet 35 sider stor afhandling med titlen »Det danske Medicinalvæsens nuværende Ordning udenfor Hovedstaden«. Den indleder med en udvikling af sygeplejens historie helt tilbage til den katolske tid, men dog fortrinsvis siden Sundhedskollegiets oprettelse. Den beskæftigede sig især med distriktslægenes vilkår, som skulle være blevet alvorligt forværret som følge af manglende forståelse i Sundhedskollegiet og Justitsministeriet. Krebs fastslog, at man i alle henseender var bedst tjent med en ordning som den norske. Han kaldte det en falsk forestilling, at den danske medicinalforfatning gjaldt for hele riget. I det væsentlige havde København sin egen medicinalforfatning under magistratens styrelse. De administrative sager, Sundhedskollegiet beskæftigede sig med, angik næsten udelukkende provinserne. Derfor var det urimeligt, at kompetencen i disse sager udelukkende var lagt i hænderne på københavnske læger, enten professorer ved Universitetet eller praktiserende hovedstadslæger.

Krebs sluttede med følgende kryptiske bemærkning: »For så vidt der i denne Afhandling er hentydet til skriftlige eller mundtlige Tilsgagn, kan nærmere Oplysninger herom indhentes hos den almindelige danske Lægeforenings Formand eller hos nærværende Forfatter«. Afhandlingen udkom i særtryk og blev omdelt til Rigsdagens medlemmer. Den blev desuden redaktionelt anmeldt i Ugeskriftet den 5. februar 1881. Heri erklærede redaktionen, at »vi i det Væsentlige stemme fuldstændig overens med Forf's Standpunkt i denne Sag . . . Ogsaa for os staar det klart, at man må nærme sig adskilligt mere til den norske Ordning, end Stemningen hidtil synes at have været for i de ledende Kredse«. Kort efter, den 12. marts, bragte Ugeskriftet

den foran omtalte artikel af Krebs, der skarpt angreb departementschef Ricard.

Der blev på den måde lagt op til at vække interesse for sagen i Rigsdagen, uden at det fik karakter af et angreb på justitsministeren. Da sagen blev rejst i Landstinget, blev der ikke lagt skjul på, hvorfra initiativet kom. Den 29. april 1881 anmeldte Carl Ploug, der tidligere havde ytret sig kritisk om Sundhedskollegiet, følgende forespørgsel: »Agter den høitagede Justitsminister ikke at forelægge Rigsdagen i dens næste Samling et Forslag til Lov om vort Medicinalvæsens Reform?« Forespørgselen kom på dagsordenen den 6. maj. Ploug erklærede, at han ikke havde rejst sagen af egen drift, men efter udtrykkelig opfordring fra Den almindelige danske lægeforening. Ploug betegnede Sundhedskollegiet som »en Oldsag eller Anomali« i statsorganisationen. Det burde afløses af en enkelt ansvarlig chef. Om han kaldtes departementschef, medicinaldirektør eller medicinalinspektør er lige meget, når blot ingen anden embedsmand skydes ind mellem ham og ministeren. »Ved at stille Medicinalchefen . . . under en usagkyndig Kollega paa samme Trin af Administrationen, vilde man paatrykke Medicinalbestyrelsen et Stempel af Umyndighed, der vil svække dens Autoritet overfor hans Underordnede og lamslaa den Energi og Kraft, som man haaber at finde i den nye Bestyrelse fremfor i den gamle«.

Justitsminister Nellesmann svarede ret uforpligtende. Han var villig til i næste samling at komme med et lovforslag om medicinalvæsenets overbestyrelse, men ville ikke udtale sig om, hvorvidt den kollegiale bestyrelse burde bevares. Det var hans indtryk, at den tidligere ret udelte begejstring for en departemental styrelse ikke længere var så stærk. En justitsminister kunne heller ikke nøjes med alene at få sagerne forelagt fra lægelig side. Selvom ministeren selv er jurist, måtte han støtte sig til det juridiske personale, når de lægelige krav skulle vurderes under hensyn til lovgivning og forholdet til andre autoriteter. Svaret var dog tilstrækkelig imødekommende til, at Carl Ploug kunne erklære sig fuldkommen tilfreds med det og takke ministeren »paa egne og Mandanters Vegne«¹².

Ploug var lidt for ensidigt informeret. Nellesmann var bedre underrettet. Han har næppe været uvidende om, at stiftsfysikus Krebs ikke helt havde Lægeforeningens bestyrelse bag sig. Og han har selvfølgelig kendt – og godkendt – Ricards afhandling »Departement eller Ikke-Departement«, som blev offentliggjort i de to sidste numre af

Ugeskrift for Læger, der var udkommet før debatten i Landstinget. Det ser ikke ud til, at Ploug har kendt den.

Ugeskriftets redaktør havde til Ricards afhandling føjet en kommentar, der var et forsvar for tanken om et medicinaldepartement, men mandede ud i en bemærkning om, at spørgsmålet ikke var aktuelt, eftersom det udkast, diskussionen siden 1878 havde drejet sig om, og som havde fået lægernes tilslutning, gik i en anden retning. Kommentaren stod alene for redaktørens regning. Ugeskrift for Læger var på dette tidspunkt endnu ikke Lægeforeningens officielle talerør.

Foreningens standpunkt blev tilkendegivet på lægemødet i Kolding i august 1881. Forhandlingen var tydeligt påvirket af Ricards afhandling og iøvrigt af den omstændighed, at stiftsfysikus Krebs, hvis dynamiske temperament uden tvivl havde bidraget til at sætte sagen på spidsen, var afgået ved døden den 14. maj, en uge efter at debatten i Landstinget havde fundet sted. På lægemødet redegjorde formanden for den aktion, der var gennemført i samarbejde med Krebs, og bemærkede herunder, at denne »er gaaet videre end vi ønske, naar han foreslaaer at indrette vor overordnede Medicinalbestyrelse overensstemmende med den norske. . . De fleste danske Læger vilde vistnok hellere have en kollegial Overbestyrelse end en enkelt Mand i spidsen for Medicinalvæsenet«¹³.

Fra lægernes side kom der herefter ikke længere organiseret modstand mod et kollegialt ledet centralstyre, placeret udenfor ministeriets rammer. Ricards indsats havde båret frugt. Vejen var banet for en løsning, som de umiddelbart interesserede parter kunne samles om. Nellemann kom dog ikke med noget lovforslag i den følgende rigsdagssamling. Oppositionen indledte den såkaldte »visnepolitik«, under hvilken praktisk talt alle regeringsforslag blev kvalt. Taktiske hensyn måtte blive afgørende for, hvilke forslag der blev fremsat, og der var ikke længere fare for, at en militant lægeopposition skulle true det konservative sammenhold. Under disse forhold kunne sagen om en medicinalreform godt hvile. Den overvintrede i lejlighedsvis indlæg i den medicinske fagpresse. Da den i 1880ernes slutning igen kom op til overfladen, var kursen lagt om.

Et varigt udbytte af de forliste reformplaner blev den teoretisk klare samtidige analyse af det danske ministerialsystems virkemåde, som Ricards afhandling repræsenterer. Dels redegør han for rollefordelingen mellem minister og departementschef, dels stiller han det spørgsmål, hvilken rolle sagkundskab (expertise) skal have i den cen-

trale administration, på hvilket nivo denne rolle skal spilles, og hvordan den skal organiseres. Nu var Richard jo selv ekspert, nemlig i administration. Han kunne have gjort karriere i et hvilket som helst ministerium, bortset måske fra de militære ministerier. Men når der tales om sagkundskab i den offentlige administration, er det ikke administrativ sagkundskab der tænkes på, men en sagkundskab, hvis primære sigte netop ikke er administration, men andre former for ekspertise, hvis bistand er påkrævet ved løsning af administrative opgaver.

I nutiden sondrer man mellem »generalister« og »specialister« i offentlig administration. Generalisten er den, der tilrettelægger grundlaget for den endelige beslutning, der skal tages af de politiske magthavere. Specialisten er den, der gennem sagkundskab på et bestemt delområde sikrer, at de endelige beslutninger træffes på et fagligt holdbart grundlag¹⁴.

Når sagkundskab i denne betydning optræder i den offentlige administration, udgør den i flere henseender et externt element. Den vil normalt ikke være integreret i det administrative karrieresystem. Den sagkyndige bistand kan være fakultativ eller den kan manifestere sig i faste konsulentembeder. Der kan opstå hele institutioner eller afdelinger af institutioner, hvor det ledende element består af sagkyndige indenfor et specielt område. Men denne sagkundskab vil altid indtage en særegen stilling i forhold til det almindelige embedsapparat. Dens kompetence, dens advancementslinjer og dens anvendelighed i det hele er begrænset til det bestemte fagområde, den repræsenterer, og den vil ofte bevare et intimere forhold til fagfæller udenfor administrationen, end man sædvanligvis møder hos det almindelige embedspersonale (generalisterne). Men bortset derfra beskæftiger de fleste specialister i den offentlige administration sig med det samme som generalisterne, nemlig administration.

Ordet »generalist« har ikke noget absolut betydningsindhold. Det er relateret til administration betragtet som fag. Den der administrerer vejbygning kan være ekspert i at administrere eller ekspert i at bygge veje. I første tilfælde er han generalist, i sidste specialist.

I ca. 200 år har den overordnede civile administration i Danmark næsten udelukkende været besørget af jurister. Bortset fra stillinger knyttet til justitsadministrationen har den juridiske kvalifikation vel aldrig været nogen ufravigelig betingelse for adgang til ministerielle embeder, men praksis har i det meste af perioden været så fast, at juridisk uddannelse almindeligt har været betragtet som umiddelbart

kvalificerende til offentlig administrativ virksomhed og stadig er det. I dette århundrede har økonomer, efterhånden som budgetlægning, statistik og planlægning har fået større betydning, vundet indpas næsten på højde med juristerne. Men de må også betragtes som generalister. Enhver, der er udgået fra et universitet som cand.jur., cand.polit. eller cand.oecon., har i praksis en fortrinsvis adgang til embedsstillinger i samtlige ministerier fra Finansministeriet til Kirkeministeriet.

De traditionelle generalisters faktiske monopol på administrative stillinger har her i landet aldrig været alvorligt anfægtet, men har dog lejlighedsvis været genstand for diskussion. Ricards afhandling er netop et indlæg i en sådan diskussion, nemlig om hvem der havde de bedste forudsætninger for at administrere sundhedsanliggender, jurister eller læger.

Anders Sandøe Ørsted, som var af den mening, at alene jurister kunne administrere på en for borgerne forsvarlig måde, havde i 1854 som justitsminister hævdet det synspunkt, at hvis læger fik administrativ kompetence, kunne de let forfalde til fordringer, der greb for stærkt ind i borgernes frihed¹⁵. Hertil havde Sundhedskollegiet svaret, at forestillingen om den juridiske fagdygtigheds universalitet måske havde haft sin berettigelse tidligere, da kendskab til lovgivningen i forbindelse med almindelig god forstand og forretningsdygtighed var tilstrækkelige egenskaber, men da udviklingen nu var så vidt fremskredet, at samfundsvellet kræver en virkelig grundig dannelse i en vis retning, altså særegne kundskaber og særegen fagdannelse, vil den juridiske dannelse naturligvis ikke længere være tilstrækkelig. Man måtte overhovedet antage, at juristen og lægen var omtrent lige dygtige i administrationsfaget, når de forlod examensbordet. Det var juristens senere livsstilling, der udviklede hans forretningsdygtighed. Hvis en læge blev indsat i en lignende stilling, er der ingen grund til, at han ikke skulle udvikle samme egenskaber¹⁶.

»Administrationsfaget« opfattes her netop ikke som noget fag. Brugen af ordet »forretningsdygtighed« antyder, at det drejer sig om praktiske færdigheder uden specifik uddannelsesmæssig baggrund. Det er for så vidt rigtigt, som den juridiske uddannelse ved Universitetet ikke i særlig grad tog sigte på skoling i overordnet administrativ virksomhed. Dens hovedtemaer var lovkundskab, lovfortolkning og anvendelse af gældende ret i konkrete situationer. De specifikt administrative (forretningsmæssige) færdigheder erhvervedes gennem en slags mesterlære. Kravet om et sundhedsdepartement, ledet af en læ-

ge, bygger på en forestilling om, at »faget« ikke er administration, men det der er genstand for administration.

Ricards standpunkt heroverfor er, at administration netop er et fag uafhængigt af de fag, der er genstand for administration. Han hævder ikke som Ørsted, at læger, hvis de skulle administrere sundhedsvæsenet, ville fristes til at krænke borgernes frihed. Derimod placerer han administratoren i en professionel rolle, som en sagkyndig fra et fag, der er genstand for administration, ikke kan være tjent med at fungere i. I sager vedrørende sundhedsvæsenet må juristerne tage den lægelige sagkundskab på dens ord, mener han, men dermed er også denne sagkundskabs rolle udtømt. Inden ministeren træffer afgørelse i en sag, vil han være nødt til at underkaste den en juridisk prøvelse, og når afgørelsen er truffet, er det den juridiske administrators opgave at føre den ud i livet uden udadtil at kunne tilkendegive nogen fra ministeren eventuelt afvigende opfattelse. Uden ligefrem at bruge de ord, så vedkender Ricard sig, at det hører til den ministerielle jurists pligter at være redskab for ministerens politik. Hans spørgsmål til lægerne var: kan I være tjent med at agere i den rolle?

Ricard har i sin afhandling underspillet sit embedes rolle. Den fremstillede idealtipe af en uselvstændig og farveløs departementschef svarer ikke til virkeligheden. En departementschefs indflydelse kan være meget stor, selvom den næsten altid vil være anonym. Dens betydning varierer med ministerens personlighed og regeringens politiske styrke. Ricards minister, Nellemann, kunne udmærket hamle op med professionelle byrokrater. Han var selv en af slagsen. Han er stadig ubesejret Danmarksmester i henseende til uafbrudt funktion i samme ministerembede. Men Ricard kan ikke have været ubekendt med, at der i samme regering fandtes i hvert fald ét eksempel på det modsatte.

Ricard havde bestemt ingen demokratiske visioner. Da han skrev nedenstående afhandling, regnede han ikke med, at ministeren 20 år senere ville blive en repræsentant for Folketingets flertal. Men hans definition af den byråkratiske generalists rolle viste sig at passe godt til et demokratisk ministerstyre. Byråkratiet var i politisk henseende helt overvejende af konservativ observans og vedblev længe at være det, men den professionelle selvforståelse, Ricard havde formuleret, og som vel kan siges at udgøre et ideologisk grundlag for dansk administration, medførte en tilbøjelighed til at foretrække parlamentarisk stærke ministre, som kunne føre lovforslag gennem Rigsdagen. Uanset lovenes politiske indhold befæstede det byro-

kratiet i dets rolle ikke blot som specialister i lovfortolkning, men som professionelle formidlere af politiske beslutninger.

Ved at skære det ud i pap for lægerne i deres eget tidsskrift lykkedes det i 1881 Ricard at overbevise dem om, at stillingen som departementschef indebar noget helt andet, end det de var interesseret i. Han løste situationens gordiske knude ved på den ene side at appellere til den almindelige ulyst blandt læger til fagligt at blive regeret af en enkelt kollega og på den anden side anviser en løsning på det problem, som idelig var fremme i debatten og af lægerne måske opfattedes som det vigtigste: »adgangen til ministerens øre«. Ricard påpegede, at der var intet i systemet til hinder for, at formanden for en administrativt lægelig styrelse udenfor departementet fik en lovbestemt adgang til mundtligt at forelægge sine synspunkter for ministeren.

Politiske forhold bevirkede, at det tog 28 år at omsætte denne tanke til praksis. Først ved lov nr. 111 af 30. april 1909 gennemførtes en omordning af sundhedsvæsenets centralstyrelse. I lovens §11 stod der bl.a.: »Sundhedsstyrelsens Forhandlinger med Centraladministrationens forskellige Afdelinger kunde paa alle Trin af vedkommende Sags Behandling foregaa saavel mundtlig som skriftlig«. Dette røkkede ikke ved generalisternes rolle som ministerens nærmeste rådgivere, men åbnede specialisterne den attråede adgang til ministerens øre.

Noget afgørende nyt indeholdt denne lovbestemmelse vel ikke. I praksis har en minister næppe forment lederen af en ikke-departmental styrelse adgang til mundtligt at redegøre for sine synspunkter, hvis han ønskede det. Der var i nogen grad tale om et traumatisk problem. Det indså Ricard. Derfor gav han lægerne nedenstående belæring i dansk forvaltningsret.

Ricards afhandling er gengivet in extenso. Et par fodnoter, som i denne forbindelse er uden interesse, er udeladt.

Noter

- 1) F.ex.: Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen, Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie, Kbh. 1979. Anmeldt af Christian S. Nissen i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1979 s. 214-30, jfr. også Politikens kronik 24. marts 1979. Om eksperternes rolle i den offentlige forvaltning, se K.E. Løgstrup, Den offentlige forvaltning og magtstrukturen i samfundet, særligt forvaltningens forhold til den enkelte, Nordisk administrativt Tidsskrift 1979 s. 274-89.
- 2) Niels Lassen, Erindringer, I, Kbh. 1918, s.244 f.
- 3) Ugeskrift for Læger 1881, s. 181-89.
- 4) Justitsmin. 1 kt. 1873 nr. Ø 3354 og 1879 nr. F 3682.
- 5) Rigsdagstidende 1908/09, Landstingets Forhandlinger sp. 1180 f.
- 6) Justitsmin. 1. kt. 1854 nr. G 3389.
- 7) Justitsmin. 1. kt. 1873 nr. Ø 3354.
- 8) Ugeskrift for Læger 3. rk. bd. XXVI 1878, s. 468 f.
- 9) Følgeblad til Ugeskrift for Læger, 4 rk. bd. I nr. 3 og 4, 1879, s. 27-47.
- 10) Justitsmin. 1. kt. 1879 nr. F 3682. Heri korrespondancen mellem Ricard og Krebs.
- 11) Følgeblad til Ugeskrift for Læger, 4. rk. bd. IV nr. 28, s. 5.
- 12) Rigsdagstidende 1880/81, Landstingets Forhandlinger sp. 1452 ff.
- 13) Se note 11.
- 14) Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationen, bet. nr. 629, 1971, s. 16. Administrationsudvalget af 1960, 1. betænkning, bet. nr. 301, 1962, s. 14.
- 15) I 1840erne havde Ørsted givet udtryk for en tilsvarende opfattelse m.h.t. konsekvenserne af at lade teologer bestyre kirkevæsenet. Se Afhandlinger om arkiver, Kbh. 1964, s. 160 og 164.
- 16) Justitsmin. 1. kt. 1854 nr. G 3389.

Departement eller Ikke-Departement

Et Bidrag fra juridisk Side til Spørgsmaalet om Medicinalreformen

Genoptrykt fra Ugeskrift for Læger, 4 rk. bd. III,
1881 s. 293-302 samt 321-327

Det er tilstrækkeligt bekjendt, at der under Spørgsmaalet om en Reform af den øverste Medicinalbestyrelse har gjort sig delte Meninger gjældende om, hvorledes det lægelig-sagkyndige Element, der selvfølgelig er uundværligt i en saadan Overbestyrelse, rettest indbringes i samme. Saalænge der ikke dannes et eget Medicinalministerium med en Læge som Leder – og saavidt er man endnu intet Sted kommet – er det givet, at den Minister, som forestaar det Ministerium, hvorunder Sundhedsvæsenet er henlagt, i Reglen vil være en ikke lægelig uddannet Mand, og Spørgsmaalet er derfor dette, hvorledes og i hvilke Former man rettest stiller til hans Raadighed den lægelig-sagkyndige Vejledning, som han behøver for at opfylde de ham som Sundhedsvæsenets ansvarlige Leder paahvilende Pligter. I sin videre Udvikling rummer dette Spørgsmaal en Flerhed af saadanne, men det første Spørgsmaal, der, uafhængigt af alle andre, gjør sig gjældende, er det, om dette lægelig-sagkyndige Element skal indordnes i selve Ministeriet som Spidsen af et eget Departement, eller om det skal staa udenfor Ministeriet som et til en vis Grad selvstændigt, skjøndt Ministeriet underordnet, dels konsultativt og dels paa eget Ansvar administrerende Organ. Det er væsentligt dette Spørgsmaal, hvormed den følgende Undersøgelse skal beskæftige sig, og tillade vi os for at erholde et kort Udtryk for den Modsætning, der er Gjensand for Prøvelse, at betegne den som Departementet i Modsætning til Ikke-Departementet, idet vi ved den sidste rent negative Betegnelse allerede antyde, at Spørgsmaalet om, hvorledes et saadant selvstændigt, udenfor Ministeriet staaende Organ nærmere organiseres, er et nyt Spørgsmaal, der ikke umiddelbart ligger for. Medens der ved Departementet hidtil af dem, der have taget Ordet for denne Ordning, kun er tænkt paa og overhovedet ikke vil kunne tænkes paa andet end den hos os gjældende Ordning, hvorefter dette forestaas af en Departementschef – muligt en Generaldirektør – med de Beføjelser, som tilkomme en saadan Embedsmand efter de hidtil gjældende

og efter de administrative Forhold nogenlunde givne Regler, er Spørgsmaalet om, hvorledes Ikke-Departementet ordnes, et nyt og eget Spørgsmaal, idet Ikke-Departementet t. Ex. lige godt rummer Muligheden af en Enkeltmand som Styrer og af en kollegial Styrelse, der ogsaa indbefatter en Mængde forskellige mulige Former.

Idet vi altsaa gaar ind paa det Spørgsmaal, om »Departementet« er den rette og hensigtsmæssige Form, hvorunder det lægelig-sagkyndige Element indbringes i Medicinalvæsenets Overbestyrelse, skulle vi endnu kun først bringe i Erindring, hvad det er, som har fremkaldt det hele Spørgsmaal, hvad det er for formentlige Mangler i den nuværende Ordning, der har fremkaldt det og affødt den Trang til en Reform, som til forskellige Tider med forskellig Styrke har gjort sig gjældende. Vi tro ikke at fejle, naar vi som det, der i saa Henseende ubetinget er Hovedsagen, fremhæve den Mangel paa Ansvar, som klæber ved den nuværende Ordning. Utvivlsomt er der en konstitutionelt ansvarlig Chef for Medicinalvæsenet, men, idet denne efter vore Forhold nødvendigvis maa være en Ikke-Læge og tilmed efter vore Forhold hyppigt afløses, mener man – med større eller mindre Ret – at han, som ikke-sagkyndig og mindre hjemme i den paagjældende Administrations Detailler ikke kan gøres moralsk ansvarlig for de Afgjørelser, der træffes paa Sundhedsvæsenets Omraade eller for den Mangel paa Virksomhed paa dette Omraade, hvorover man mener at have Grund til at klage. Der maa derfor – saaledes formulerer man endvidere Kravet – gives et Organ, som ligeoverfor den sagkyndige Opinion kan overtage et virkeligt og fuldt Ansvar. Det maa altsaa være et lægelig-sagkyndigt Organ, der som saadant er i Besiddelse af det fornødne Kjendskab til Sundhedsvæsenets rationelle Krav, og som er saaledes stillet, at det paa tilbørlig Maade kan gjøre disse Krav gjældende ligeoverfor den kun konstitutionelt ansvarlige Styrer af Sundhedsvæsenet. Naar disse Betingelser ere fyldestgjorte, kan man med Føje holde sig til dette Organ baade for hvad der foretages og for hvad der ikke foretages, forsaavidt det ikke bestemt foreligger, at det har gjort sit, og at Fejlen saaledes ligger paa andre bestemt paaviselige Hænder.

Vi tro, som sagt, ikke at fejle, naar vi i det Anførte se Reformopgavens egentlige Kjærnepunkt, og vi skulle tilføje, at vi anerkjende det Berettigede i det saaledes formulerede Krav, eller idetmindste det Ønskelige i, at det efterkommes.

Spørgsmaalet bliver derfor dette, om det Departement, som paa kaldes, virkelig realiserer det saaledes stillede Krav. Dette mene øjen-

synlig de, der paakalde denne Ordning. De gaa ud fra, eller maa nødvendigvis gaa ud fra, at Departementet er et, vel under Ministeriet indordnet, men iøvrigt selvstændigt organisk Led i Statsstyrelsen, forestaaet af en Mand, der under sædvanligt embedsmæssigt Ansvar, og derunder under samme Ansvar ligeoverfor Publikum som enhver anden Embedsmand, der forestaar en selvstændig Branche, leder et vist Forretningsomraade. Forskjellen mellem Departement og Ikke-Departement bliver derfor, mene de, kun den, at den førstnævnte Ordning tilsteder et umiddelbart Forhold og aabner en daglig Adgang til Ministeren, der, da alt Andet iøvrigt er ens, nødvendigvis maa give denne Ordning et Fortrin for den anden, der, siger man, kun skyder den juridiske Departementschef ind som et skadeligt Mellemed mellem Ministeren og den, der skulde være den højeste Myndighed efter ham paa dette Omraade, og derved flytter Ansvarret over fra det Sted, hvor Lægekyndigheden og det dermed forbundne Ansvar er tilstede, til et andet Sted, hvor Lægekyndigheden ikke kan gjøre sig gjældende og derfor befries for Ansvar.

Denne Opfattelse af Departementet beror under vore Forhold paa en Misforstaaelse eller paa Mangel paa Kjendskab til de administrative Forretningsforhold. Departementet er ikke bestemt til at være og har aldrig været et selvstændigt Organ i Statsstyrelsen. Departementet er Betegnelsen for en Afdeling af selve Ministeriet men paa den Maade, at Alt, hvad der emanerer fra Departementet, ligefrem maa betragtes som udgaet fra Ministeren selv paa hans eget umiddelbare saavel juridiske som moralske Ansvar. Departementschefen er der vel, naar Ministeriet indbefatter flere Departementer, forsaavidt anvist et eget Omraade, som hans Virksomhed aldrig falder udenfor en vis Kreds af Forretninger, men indenfor denne bestemte Kreds, Departementet, er der ingen bestemt Funktion, der paa den Maade er hans, at han kan komme til at bære Ansvarret ligeoverfor Omverdenen for de Bevægelser og Ikkebevægelser, der blive eller ikke blive denne Virksomhedskreds til Del. Departementschefen staar til Ministerens Raadighed paa den Maade, at Ministeren kan overdrage ham saa mange eller saa faa Sager til Afgjørelse, som han vil, enten efter en almindelig Regel eller endog efter dagligt Skjøn, og at han *kan* benytte hans Raad i saa mange eller saa faa Sager som han vil. Lad saa være, at *Reglen* er, at Ministeren ikke afgjør en Sag uden at den først har været behandlet i vedkommende Kontor og derpaa af Departementschefen paa den Maade, at det faktiske Indhold refereres og ledsages af en Indstilling, saa er det paa den anden Side vist, at der ikke

er nogen juridisk Nødvendighed for, at denne Fremgangsmaade bliver fulgt, og det er langt fra uden Exempel, at den ikke er blevet fulgt, idet vor Minister ikke har begjært paagjældende Departementschefs Raad eller Bistand. Hertil kommer, at Departementschefens Raad og Indstillinger til Ministeren, hvad enten de fremsættes mundtlig eller skriftlig – og det beror paa Ministeren, hvilken Form der skal benyttes – aldrig kunne være Gjenstand for en af Ministeren uafhængig Offentliggjørelse. Det er endog ukjendt, og maa vistnok efter rigtig Opfattelse af Forholdet, vedblive at være ukjendt, at Departementschefens Indstillinger med Ministerens Samtykke bringes til Omverdenens Kundskab undtagen i al Fald paa aldeles fortrolig og uofficiel Maade. Men af Alt dette følger, at det hele og fulde Ansvar hviler paa Ministeren, og om der end mellem Minister og Departementschef selvfølgelig er Tale om et Ansvar for denne sidste ligeoverfor den første for Afgjørelsen af de Sager, der ere overladte Departementschefen, og for de Raad, han giver i de Sager, som Ministeren selv afgjør, saa følger det dog klart af den hele Ordning, at Departementschefen udadtil aldrig kan bære Ansvaret, navnlig ikke for hvad der ikke er foretaget, og saaledes ikke for Mangel paa et tilstrækkelig kraftigt Initiativ. Det kan være naturligt, at Departementschefen i Kraft af de Erfaringer, han vinder ved Behandlingen af de ham overladte Sager, henleder Ministerens Opmærksomhed paa de mere almindelige Foranstaltninger, til hvilke der viser sig Trang, og det er klart, at det i det Hele paahviler Departementschefen at følge de Bevægelser, der foregaar paa det Omraade, i hvilket han er kaldet til at virke. Men hvad der er afgjort, det er, at Departementschefens Virksomhed i saa Henseende ikke kan bedømmes af eller være Gjenstand for Korsmærkning af Udenforstaaende, eftersom han jo kun har en raadgivende Kvalitet, maa lade sin hele Virksomheds Retning være afhængig af Ministerens Villie, og Ingen, der staar udenfor, har Mulighed for at bedømme, hvilke af hans Raad og Indstillinger, der ere tagne tilfølgelse eller forkastede af Ministeren, eller hvilken Retning Ministeren overhovedet har anvist hans Virksomhed. Departementschefen er henvist til at være Traditionens Bærer i sin Afdeling og den i den paagjældende Lovgivnings Specialiteter sagkyndige Raadgiver, samt til at være den, der letter Ministeren Arbejdet, dels ved at afgjøre alle mindre vigtige Sager overensstemmende med den almindelige og særlige Anvisning, Ministeren har givet, dels ved at forberede Behandlingen af de vigtigere Afgjørelser; Ministeren bærer og maa bære udadtil det hele Ansvar for de i hans Ministerium behandlede Sager.

At nu en Ordning som den, der, efter det Anførte, er den med Virkeligheden og de retlige Forhold stemmende Konsekvens af Departementsordningen ikke er eller kan være den, der haves for Øje af dem, som i »Departementet« se en Løsning af Problemet, turde være afgjort. Hvor tror man, at de bedste Betingelser for at skabe et ligeoverfor Opinonen ansvarligt Organ for Sundhedsinteresserne ville kunne findes, enten i Departementet, dets Stilling bestemt saaledes som det i Virkeligheden er, eller hos en udenfor Ministeriet staaende Myndighed, der er et selvstændigt, paa eget Ansvar virkende Organ, med de deraf flydende Rettigheder og Pligter (Ikke-Departementet)? Dette har som saadant et bestemt Ansvar for Ledelsen af Medicinalanliggenderne, der ikke flyder sammen med Ministerens. Er Talen om *Afgjørelse* af sager, saa afgjøres de af denne Styrelse i eget navn, paa dens eget Ansvar, ikke »paa Ministerens Vegne«, og er Talen om *Forslag*, til hvis Gjennemførelse der behøves Ministerens eller Lovgivningsmagts Medvirkning, saa staaer denne Styrelse med en i et selvstændigt Ansvar begrundet Ret og Pligt til at fremkomme med saadanne Forslag, og, hvad der er det Allervigtigste, et saadant Organ vil man kunne give og bør man give en Adgang og Forpligtelse til gennem aarlige Beretninger, der komme til at foreligge Offentligheden, at gjøre Rede for, hvad det har foretaget, saa at det bliver klart, naar Skylden for hvad der er sket eller ikke sket skal søges hos Medicinalstyrelsen og naar den paahviler Ministeren eller andre. Dette Punkt, som, forekommer det os, hidtil er blevet overset, vistnok nærmest paa Grund af Mangel paa Kjendskab til Departementets virkelige Stilling, er formentlig af saa væsentlig Betydning, at det allerede i og for sig kunde være tilstrækkeligt til at afgjøre Sagen. Vil man have et fuldt og virkelig noget betydende Ansvar for Medicinalanliggendernes Ledelse, saa skal man netop bestemt fastholde, at denne Ledelse ikke maa gaa op i Ministeriet; en Forandring i den Retning vil netop ubetinget være et Tilbageskridt.

Men, svares der, hvad Ikke-Departementet mangler og hvad Departementet har, det er den umiddelbare Adgang til uden Indblanding af den juridiske Departementschef at gjøre Medicinalvæsenets Krav gjældende og indtrængende lægge Ministeren dem paa Hjærte. Denne Indvending turde imidlertid nærmere beset vise sig ikke at være berettiget. Det kan være, at det nuværende Ikke-Departement ikke formelt har haft en saadan Adgang til særligt at lægge Ministeren vigtige Anliggender paa Sinde, som naturligt og ønskeligt. Herved er imidlertid først at bemærke, at naar man i denne Mangel har

set en af Grundene til, at vigtige Skridt på Medicinalomraadet ikke ere blevne foretagne, saa turde det dog maaske være vanskeligt at paavise en eneste Reform eller en eneste almindelig Foranstaltning, hvis Fremme vilde have været stillet under gunstigere Avspicier som Følge af at der var aabnet det kgl. Sundhedskollegium en officiel Adgang til umiddelbar Forhandling med Ministeren, saaledes, at en Henvendelse af denne Art til Ministeren ikke blev et aldeles usædvanligt Skridt. Skulde ikke overhovedet Oprindelsen til de Klager, til hvis Afhjælpning man ser et Middel i den lettere Adgang for Medicinalelementet i Overbestyrelsen til Ministerens Øre, maaske snarere ligge deri, at det nuværende Ikke-Departement i sin hidtidige Organisation tildels mangler Betingelserne for at kunne udøve et virksomt Initiativ, end i en Mangel i de Former, gennem hvilke dets Forslag og Indstillinger har at bevæge sig? Men selv om dette ikke eller i al Fald ikke ubetinget forholder sig saa, og hvis virkelig en lettere Adgang til mundtlig Forhandling med Ministeren er et ønskeligt Led i Rækken af de Foranstaltninger, som anses fornødne for at fremkalde et større Liv paa dette Omraade, saa fører dog heller ikke dette med nogensomhelst Nødvendighed til Departementalordningen og den med samme forbundne, ovenfor paapegede alvorlige Ulempe. Det er jo selvindlysende og fremgaar ogsaa tilstrækkeligt af Forslag, der have foreligget til offentlig Drøftelse, at Spørgsmaalet om en saadan Adgang til Forhandling umiddelbart med Ministeren slet ikke staar i nogen nødvendig Forbindelse med Spørgsmaalet om Departement eller Ikke-Departement, idet det Tilsigtede ubetinget kan naas ogsaa da, naar Medicinalelementet i Overbestyrelsen er et udenfor Ministeriet staaende selvstændigt Organ. En Adgang til Ministeren er jo dog ikke fornøden for de Tilfælde, hvor Ministeren gaar ind paa Ikke-Departementets skriftlige Forslag. Det er kun da, hvor han ikke strax føler sig overbevist ved dets Forslag, eller hvor de Indvendinger, som under Sagens Behandling i Ministeriet gjøre sig gjældende, forekommer ham at være af Vægt, at der med Føje kan føles Trang til en normeret Adgang for Ikke-Departementet til at værne om sine Indstillinger og med det mundtlige Ords overbevisende Kraft støtte dem. Men for dette Tilfælde er det jo en meget let Sag at aabne det en retsbestemt Adgang til at blive hørt. Medens Departementets Indstillinger, hvad der efter Disciplinarforholdene og Sagens Natur ikke kan være anderledes, ere endelig afgjorte ved Ministerens mod samme gaaende Afgjørelse, som meget ofte falder umiddelbart efter en skriftlig Indstilling uden mellemkommende mundtlig Forhandling,

kan der altsaa tillægges Ikke-Departementet en forsaavidt endog videre gaaende Indflydelse som der Intet kan være til Hinder for at opstille den Regel, at Ministeren skal give Ikke-Departementet Lejlighed til mundtlig at gjøre sig til yderligere Talsmand for de Forslag og Indstillinger, som det først har afgivet skriftlig, og som Ministeren ikke strax finder Anledning til at tiltræde.

Tilbage staar her ganske vist et Punkt, som under de Diskussioner, der have været førte om denne Sag har spillet en ikke ubetydelig men vistnok ganske uberettiget Rolle. Tilbage staar nemlig det, at den Ordning, som lægger det lægelige Element i Overbestyrelsen udenfor Ministeriet, gjør det muligt for Chefen for det Departement, under hvilket Medicinalsager behandles i Ministeriet, at blive taget på Raad af Ministeren ved Drøftelsen af de fra Ikke-Departementet fremkomne Forslag, og det er jo ikke ubekjendt, at særlig dette er Anstødsstenen for de Læger, som navnlig i Juristerne se det Uhyre, der har slugt alle de gavnlige Reforme paa Medicinalomraadet, som Verden ellers vilde have kommet til at nyde godt af. Her være det tilladt først at gjøre opmærksom paa, at saalænge man ikke er kommet til, hvad der ganske vist er den konsekvent gennemførte Tanke i Medicinaldepartementet, nemlig en lægekyndig Medicinalminister, bliver det nødvendigvis saa, at Lægeelementets Forslag maa blive Gjenstand for en Prøvelse af »Juristen«, Ministeren. Om da denne Embedsmand ved sin prøvelse benytter sig af Bistand af en anden Jurist, og om denne Jurist er en Departementschef eller en anden Embedsmand, turde vel være noget, som man, naar man dog ikke helt kan slippe for »Juristerne«, ikke kan lægge nogen Vægt paa. Men dernæst, og det er Hovedsagen, saa hviler denne Frygt for det juridiske Elements Indblanding, i al Fald paa dette Punkt, paa en Miskjendelse af det Forhold, hvori den juridiske og den lægelige Sagkundskab skulle staa til hinanden. Det skal ikke benægtes, at der gives andre Punkter, paa hvilke Juristerne injuria temporum ere komne paa en Plads, som rettere indtages af Lægen, men hvad vi derimod paastaar, er det, at der i den højere Medicinalstyrelse gives hele Rækker af Sager – de udgjøre endog absolut Hovedmassen – hvor Juristens Sagkundskab fuldt skal gjøre sig gjældende ved Siden af Lægens. Der gives ganske vist i denne Styrelse ogsaa rent lægelige Sager (Afgjørelse af alle de saakaldte *qvæstionibus artis*, Bedømmelse af Sygehusplaner, Farmakopespørgsmål o.s.v.), og i disse Sager, der i al Fald for den overvejende Del nu for Tiden helt henhøre under det kgl. Sundhedskollegiums Afgjørelse, have selvfølgelig Juristerne aldrig tænkt

paa at indblande sig. Men naar Talen er enten om legislative Foranstaltninger eller om Fortolkninger af de gjældende Love, saa er Medicinalanliggende tillige et Retsanliggende, og saa maa Juristen nødvendigvis komme til Orde. Det er klart nok, at Juristen maa tage det lægelige Stof, som Sagen frembyder, ganske paa det lægelige Elements Ord, og det vilde selvfølgelig være uberettiget, hvis han vilde have en Mening derom. Men det er ligesaa klart, at naar Spørgsmaalet er enten om at fortolke Love – og det er toto die Administrationens Sag – eller om at indordne det lægelige Stof i Love og Anordninger, at afpasse det efter den øvrige Lovgivnings Krav og give det Form, saa er det Juristen, der er paa sin Plads, og det er uberettiget, naar Lægen her tror sig kaldet til at gjøre Fyldest. Men endnu mere: naar Lægen har fremsat og formuleret Lægevidenskabens Krav, saa er dermed Lægens Enerolle ude; ved Bedømmelsen af, hvilken Vægt der maa tillægges dette Krav paa at komme i Betragtning, der er Ikke-Lægen ligesaa nær stillet til at have en Mening som Lægen. Der er saameget mere Grund til f.Ex. ved legislative Arbejder at lade en Ikke-Læge deltage i Prøvelsen, som det er klart, at Lægen, netop naar han med størst Nidkærhed arbejder for en Opgave, er, og er berettiget til at være, til en vis Grad ensidig, dette forstaaet saaledes, at for ham stille Sagens lægelige Krav sig ubetinget i første Række og som dem, over hvilke han er kaldet til at søge kastet det stærkeste Lys. Det er de Andres Sag at søge de andre Krav, som Lægen – fra sit Standpunkt med Rette – stiller i Mellemgrunden, fremdragne og tilkjendte den Ret, som efter en alsidig Bedømmelse kan tilkomme dem. Kun af Lægens og Ikke-Lægens – på dette Punkt nærmest Juristens – Samarbejde kan en frugtbar Løsning ventes af de Retsforhold, der hvile på en lægelig Grund.

Naar vi efter denne lille Digression – der nærmest er foranlediget ved, at Spørgsmaalet om Forholdet mellem Juristen og Lægen har spillet en saa stor og ofte uberettiget bitter Rolle i Debatterne om Medicinaladministrationens Ordning, og at altid kun én Side er kommet til Orde – igjen vende tilbage til den foreliggende Opgave, bliver det altsaa at fastholde, at Ministeren selvfølgelig er fuldt berettiget til, efter at have modtaget den nærmest paa et rent lægevidenskabeligt Grundlag afgivne Instilling, at lade den gjøre til Gjenstand for en nærmest juridisk Prøvelse. Ja, han vil ikke blot være berettiget dertil, men, hvis han da ikke selv vil udføre Arbejdet, ligefrem nødsaget dertil. Dette gjælder ikke blot saadanne Indstillinger, der angaa egentlige Fortolkningsspørgsmaal, og hvor det er givet, at han i

sin lægekyndige Konsulent ikke har en fuldt sagkyndig Raadgiver, thi Lov-Fortolkningsvirksomheden er og bliver, hvad saa den Norm angaar, der er Gjenstand for samme, ubetinget en juridisk Virksomhed. Men det gjælder ogsaa naar Talen er om Lovforslag og Udkast til Anordninger eller andre administrative almindelige Bestemmelser. At give saadanne deres endelige tekniske Skikkelse, at paase, at de ere i Overensstemmelse med den hele øvrige Rets Grundsætninger og Indhold, og at de almindelig erkjendte legislativ-politiske Synspunkter derpaa ere komne til Anvendelse, er et udelukkende juridisk Arbejde, og vil han ikke, i Modsætning til hvad der er Tilfældet paa alle andre Gebeter, enten nøjes med den Bearbejdelse, som Gjenstanden i saa Henseende er blevet til Del af mere underordnede, og derfor hyppigt vekslede Medarbejdere, eller selv paatage sig Arbejdet, hvad man er uberettiget til at forlange, saa er der ikke Andet for, end at Sagen maa bearbejdes af den juridiske Departementschef. Skal dette, naar Forslaget eller Indstillingen tænkes fremkommet fra et medicinalt Departement, ske underhaanden, saa fremkommer der selvfølgelig derigjennem ubetinget en administrativ Abnormitet og alle Betingelser for et skjævt Forhold mellem to iøvrigt ligestillede Embedsmænd. Skal det derimod ske officielt, saa have vi ganske det Samme under Departements- som under Ikke-Departements-Ordningen, kun at det er i og for sig naturligere, at de fra en udenfor staaende Myndighed til Ministeriet indgivne Forslag bearbejdes dér paa samme Maade som alle andre under vedkommende Departement henhørende Sager, end at det Departement, under hvilket Medicinalsager efter Forudsætningen ikke henhøre, dog kommer til at gjøre Medicinalsagen til Gjenstand for Behandling.

Efter hvad der hidtil er udviklet, ses det ikke, at den Ordning, hvorefter Medicinalsagerne skulde henlægges under et eget i Justitsministeriet indordnet Medicinaldepartement, paa noget Punkt frembød nogen væsentlig Fordel, idet den ikke i nogen Henseende afgav mere betryggende Betingelser for et mere energisk Initiativ eller for en fyldigere Adgang til at lade de lægelige Interesser komme til Orde, men at den derimod frembød Ulemper, som det, saavidt det kan ses, ikke vil være muligt at fjærne, og som ikke ere forbundne med Ikke-Departementet. Til det Anførte kommer imidlertid endnu forskjellige andre Indvendinger mod den førstnævnte Ordning, der ogsaa kunde fortjene at komme i Betragtning. Som allerede ovenfor bemærket henhører der under den højere Medicinaladministration en egen mindre Gruppe af Sager, der ere af rent lægelig Natur, Sager,

som nu helt og fuldt afgjøres af det kgl. Sundhedskollegium paa dets eget An- og Tilsvaer. Da der nu, forsaavidt man overhovedet ved Siden af Medicinaldepartementet tænker paa at bibeholde et udenfor dette staaende konsultativt Raad, ikke kan være Spørgsmaal om at henlægge disse Sagers Afgjørelse til et blot konsultativt Raad, og disse Sager saaledes skulle afgjøres i Ministeriet, saa fremkommer der det Fænomen, at disse absolut lægelige Sager blive afgjorte af Departementschefen »paa Ministerens Vegne«, d.v.s. paa hans ubetingede Ansvar, et Ansvar som vistnok enhver Minister med Rette vil bede sig fritaget for. Skulde der raades Bod herpaa, saa maatte det medicinale Departement enten for disse Sagers Vedkommende eller i det Hele gjøres til et Generaldirektorat, men skjøndt det vistnok ikke er ukjendt i Administrationen, at Departementschefs- og Generaldirektørs-Funktionerne forenes i samme Person – en Forening, der sikkert i og for sig er ganske unaturlig – saa vil det vistnok dog blive erkjendt, at det Omraade, der saaledes skulde henlægges under et medicinalt Generaldirektorat, paa ingen Maade, hverken i Omfang eller i Beskaffenhed, svarer til de Omraader, der ellers motivere Oprettelsen af et Generaldirektorat. Herved menes naturligvis ikke, at Sundhedsadministrationen i og for sig skulde være mindre vigtig end Post- og Skatteadministrationen, der hver for sig forestaaes af en Generaldirektør. Der sigtes derimod til, at disse sidstnævnte Administrationsgrene begge ere Brancher, der helt udtømmes ved Statens umiddelbare administrative Styrelse indenfor faste, ved en aldeles speciel Lovgivning bestemte Grænser, og at de som saadanne afføde en betydelig Mængde Detailspørgsmaal og personelle Administrationsspørgsmaal, der alle maa samles i én Haand for at styres efter ensartede Regler, og kunne lægges i en anden Haand end Ministerens, fordi Gebetet er et afsluttet, ved faste Grænser og Regler bestemt Omraade. Om i denne Henseende – og det er dette, hvorpaa det kommer an, naar der er Spørgsmaal om at gjøre en Gren af Statsstyrelsen til et Generaldirektorat – at sammenligne Medicinalvæsenet med de andre nævnte Direktoratssomraader kan der for den, der blot har et nogenlunde Kjendskab til Forretningernes Omfang og Beskaffenhed, selv om man tænker sig Virksomheden mange Gang livligere end den nu er, vistnok ikke være Spørgsmaal. Medicinalvæsenet er, i Modsætning til hine Grene af Statsstyrelsen, under sin store, i og for sig naturlige Afhængighed af det kommunale Selvstyre og den kommunale Bevillingsret og sin nære forbindelse med Fattigbestyrelses-spørgsmaal, i en ganske særlig Grad henvist til en lokal Løsning af si-

ne Opgaver efter stedlige Forhold og med stedlige Midler. Centralbestyrelsen tilkommer der – bortset fra de kvantitativt aldeles ubetydelige Sager, der efter Instruksen for det kgl. Sundhedskollegium endelig afgjøres af dette Kollegium – kun i overordentlig ringe Grad en selvstændigt besluttende, anordnende Myndighed; dens Opgave er indskrænket, foruden til de faa Embedsudnævnelser, til dels at prøve og godkjende de af stedlige Myndigheder tagne Beslutninger, dels at fortolke de Spørgsmaal, som opstaa om Forstaaelsen af Lovgivningen, dels at forberede og behandle Lovgivningsæmner. Det turde herefter være klart, at den Sammenligning, som mere end en Gang har ledet til at paaberaabe Post- og Skattevæsenet som Forbilleder for Medicinaladministrationens Ordning, paa ingen Maade holder Stik.

Men videre. Departementet forudsætter begrebsmæssigt en Enkeltmand som Chef. Mon nu de, der prækonisere Departementet virkelig tilstrækkeligt have gjort sig Rede for, hvad Betydningen er af saaledes at lægge hele Medicinalstyrelsen i Enkeltmands Haand? Tager man først herved Hensyn til de Sager, der paa eget Ansvar skulle helt afgjøres af Departementet som Generaldirektorat – Quæstiones artis, forsaavidt de ikke ere Led i en Retssag o.s.v. – mon det da ikke skulde frembyde Betænkelighed at lægge en saadan Myndighed, af hvilken den enkelte Læges hele Ve og Vel som saadan kan være afhængig, i Hænderne paa en Mand, der, hvilke Betingelser han end ved sin Ansættelse har opfyldt, dog nødvendigvis efter nogen Tids Forløb, optaget af administrativ Virksomhed og aldeles bortdraget fra Udøvelse af praktisk Lægevirksomhed, er kommet til dog at staa tilbage i den egentlige lægelige Udvikling, og i al Fald kan være hildet i ensidige Anskuelser? Og ser man hen til hans Stilling som Ministerens lægekyndige Konsulent, skulde da Enkeltmand i Virkeligheden være en tilstrækkeligt betryggende Bistand paa et Gebet, hvor Udviklingen Dag for Dag specialiserer de forskellige Kundskabsgrene mere og mere og derved gjør det umuligt for den Enkelte at forblive på Højden i alle Retninger? Idag er det Gebet, paa hvilket en foreliggende Sag bevæger sig, Psykiatrien, imorgen er det Spørgsmaalet om Sygdommenes Smitsomhed, en anden Gang er det Hygiejnen det gjælder o.s.v. – og overalt er det den samme Mand, hvis Raad skal være endelig afgjørende. Mon Ministeren vil føle sig betrygget herved, og mon i Længden de lægelige Interesser ville have faaet deres bedst mulige Værge? Tænker man sig, endog i langt højere Grad end de hidtidige Talsmænd for Medicinaldepartementet have gjort, at der skal raades Bod paa mulige Mangler i den Retning ved i større Om-

fang at ty til det konsultative Raads Bistand, saa bliver herved at bemærke, først, at dette, berøvet sin væsentligste Indflydelse paa og spontane Deltagelse i Medicinaladministrationen, efterhaanden ikke vil være nogen tiltalende Virksomhed for Kapaciteter, saa at det ikke staar til at vente, at saadanne saaledes som hidtil skulle stille sig til det Offentliges Raadighed, og dernæst, at Ministerens Stilling i Tilfælde af modstaaende Meninger mellem de tvende lægekyndige Konsulenter virkelig ikke bliver heldig. Men Sagen er derhos den, at det lægelige Departement efter Sagens Natur i langt højere Grad end det juridiske vil være tilbøjeligt til at benytte det konsultative Raads Medvirkning. Sagens blotte Beskaffenhed som Medicinalsag giver af sig selv for det juridiske Departement en tvingende Grund til at give det lægelige Ikke-Departement Lejlighed til at ytre sig; men har man først et Medicinaldepartement, saa er det i det højeste Sagens tvivlsomme Beskaffenhed som foranlediger Paakaldelsen af det konsultative Raad, og, vel at mærke, det er Medicinaldepartementets Chef, som skal afgjøre, om der er tilstrækkelig Grund hertil; men at han ofte i højere Grad end tilbørligt vil være tilbøjelig til at anse sin egen lægelige Kundskabsfylde for tilstrækkelig, tilbøjelig til at gjøre sine egne personlige lægelige Anskuelse gjældende, turde vel være indlysende. I samme Grad som det lykkes virkelig at finde en betydelig Mand til at forestaa Medicinaldepartementet, i samme Grad vil Faren i saa Henseende voxe, og Spillerummet for Ensidigheden tiltage.

Efter at saaledes nogle af de væsentlige Indvendinger, der kunne anføres mod at give det lægelige Element i Medicinalvæsenets Overadministration Skikkelse af et Departement i vedkommende Ministerium ere belyste, skulle vi endnu tilsidst anvende nogle Linier til at berøre det Argument, som idelig bringes frem i denne Sag, det nemlig, at Sagen dog – som det paastaas, til almindelig Tilfredshed – er ordnet saaledes i Norge. Vi skulle da først bringe i Erindring, at Sagens endelige Ordning paa denne Maade i Norge saa langt fra var en Overbevisning fra Lægernes eller Regjeringens Side om det Rigtige i at ordne den på denne Maade, at den tværtimod blev paatvunget Regjeringen af rene Sparsommelighedshensyn, fordi et Medicinalkollegium vilde blive for dyrt. Dette er nu selvfølgelig ikke afgjørende, men bør dog, som ikke tilstrækkelig bekjendt, bringes i Erindring. Det kan jo dog være, at Experimentet alligevel er løbet heldigere af, end Regjeringen ventede, og det skal da strax indrømmes, at der paa ingen Maade forlyder Klager fra Norge. Foreløbig bemærkes imidlertid, at Forholdene i Norge forsaavidt stille sig anderledes end her i

Landet, som vedkommende Statsraad i Norge i al Fald hidtil har været en anderledes stabil Leder af vedkommende Administrationsgren end Ministeren i Danmark. Indrettet paa i længere Tid at forestaa en vis Branche og tildels ikke saa overlæsset med Sager som Ministeren i Danmark har den norske Statsraad en anden Kaldelse til og Mulighed for at sætte sig ind i sit Departements Detailler og ofre Sagernes juridiske Behandling en ganske anderledes indgaaende Opmærksomhed end en Minister her i Landet. Allerede dette maa tages i Betragtning, naar der er Spørgsmaal om at overføre en norsk Ordning paa vore Forhold. Men, bortset herfra, saa skulde altså Norge, naar man i Medicinaldepartementet ser det absolute Gode i Henseende til Ordningen af Medicinalvæsenets Spids, frembyde Billedet af et sandt Kanaan for Sundhedsvæsenet. Det være nu langt fra, at vi skulde ville tænke paa at nedsætte den Virksomhed, som Medicinaldepartementet i det nævnte Land har udfoldet, men naar Norge skal foreholdes os som afgjørende Exempel, saa bliver det dog tilladeligt at spørge, hvad det er for betydelige Reforme i dette Land, der skulle tjene til at begrunde den Mening, at dets Styrelsesform er den ene saelligjørende. Det forekommer os, at en Sammenligning mellem Danmark og Norge, i Tiden fra 1848 til nu, paa ingen Maade, henset saavel til administrative som til legislative Skridt paa Medicinalområdet, falder decideret ud til sidstnævnte Lands Fordel. Men herved maa tilmed erindres, først, at Norge i den Tid har haft sin øverste Medicinalstyrelse reformeret, medens vi have arbejdet med det Apparat, som, hvor uretfærdige og ubillige end mange af de Anker ere, for hvilke det har været Gjenstand, dog fra alle Sider erkjendes at være modent for visse Reforme, og dernæst, at Norge har gennemgaaet en periode, i hvilken der, bortset fra de allerseneste Aar, har været en naturlig og heldig Samvirken mellem Lovgivningsmagtens forskjellige Led, saa at der ikke har været Grund til at vente, at nogen vel forberedt og af den almindelige Opinion støttet Reformbestræbelse skulde komme til at strande på Uvillighed fra Lovgivningsmagtens Side. Men den, som tænker paa, hvorledes Forslagene til en almindelig Sundhedslov i 1857 og de senere Lovforslag om Sundhedsvedtægten, om Arkana og om Tilsyn med Levnetsmidler ere blevne modtagne og behandlede af Lovgivningsmagtens ene Faktor her i Landet, han vil erkjende, at der, bortset endog fra den fuldstændige Umulighed for i de senere Aar overhovedet at føre noget Lovgiverarbejde til Afslutning, virkelig ikke har været gunstige Tider for Medicinalreforme her i Landet, og naar man endda tør optage den

ovenfor berørte Sammenligning, saa turde heri være et afgjørende Fingerpeg for, at Departement eller Ikke-Departement ikke er Kjærenen i Spørgsmaalet om Betingelserne for en virkelig heldbringende Reformvirksomhed paa Sundhedsvæsenets Omraade, og at Norges Exempel ikke er afgjørende.

Hvorledes Ikke-Departementet naturligt og bedst ordnes, ligger det udenfor Opgaven af dette lille Indlæg i Sagen at gaa ind paa. Hvad vi alene her have at fremhæve, er det, at ingen af de Indvendinger, som vi i det Foregaaende have gjort gjældende mod Departementet, kunne anføres mod Ikke-Departementet, dette selvfølgelig ordnet saaledes, at det fyldestgør de naturlige Krav til samme, at det forestaaes af en lønnet, fuldt ansvarlig Mand, at det er obligatorisk Konsulent for Regjeringen i alle Sundhedsvæsenet vedrørende Sager, at det har en retsbestemt Adgang til at støtte sine Forslag ved direkte, mundtlig Forhandling med Ministeren, og at det er udrustet med den fornødne underordnede Arbejdsstyrke. Til Slutning derfor endnu blot dette. Naar det er blevet gjort gjældende som en Indvending mod Ikke-Departementet, at der af denne Ordning skulde kunne berygtes Konflikter mellem Departementschefen i Ministeriet og Ikke-Departementets Chef, saa turde det af det Foregaaende tilstrækkeligt fremgaa, at denne Indvending beror paa den ovenfor berørte Misforstaaelse af Departementschefens Stilling. Ikke-Departementets Chef kommer ikke til at staa i Forhold til Departementschefen men til Ministeriet. Tages hans Indstilling ikke til Følge, saa tilkaldes han efter vor Forudsætning til en Konference med Ministeren. Om Ministeren i denne Konference overhovedet vil tilkalde Departementschefen, er paa Forhaand slet ikke givet. Men selv om det sker, selv om han nærmest skulde gjøre denne til Ordfører for de Betæneligheder, som under Sagens Behandling i Ministeriet ere komne til Orde, saa forekommer det os klart, at en Forhandling, der finder Sted under Ministerens Forsæde, under ingen Omstændigheder kan betegnes som en Kilde til Konflikter. Kan Ikke-Departementets Ordfører bibringe Ministeren den Mening, at hans Indstilling dog er velbegrundet, saa træffer Ministeren en Afgjørelse, og Sagernes Stilling er da ingen anden end naar ellers Ministeren deciderer imod sin Departementschefs Raad. I det modsatte Tilfælde bøjer Ikke-Departementets Ordfører sig ikke for Departementschefen men udelukkende for Ministeren, – forudsat at Enighed ikke tilvejebringes under Forhandlingen i gjensidig Anerkjendelse af det delvis Berettigede i de gjensidige Paastande, hvad vi forudsætté at ville blive Reglen.

Administrationshistorie

Af Poul Meyer

Redaktionen af ARKIV har bedt mig kommentere *Grethe Ilsøe's* artikel 1979 s.181 ff om administrationshistorie som en selvstændig forskningsdisciplin med afgrænsningsproblemer til henholdsvis historie og de nye samfundsvidenskabelige fag. Opfordringen er fremsat med henvisning til mit arbejde som lærer i forvaltningslære, der er en del af statskundskabsstudiet ved Aarhus Universitet.

I den anledning må jeg indledningsvis fremhæve, at hverken jeg eller mine kolleger her ved instituttet hidtil har haft nogen kontakt med historikers arbejde på dette felt, og mine bemærkninger tager derfor alene udgangspunkt i *Grethe Ilsøe's* artikel, som jeg har læst.

Jeg må endvidere bemærke, at jeg ikke er i stand til at udtale mig på »forvaltningslærens«
vegne, da disciplinen nu – lige som alle andre dele af faget statskundskab – behandles ved hjælp af alle tænkelige begrebsapparater, lige fra den ortodokse positivisme til neo-marxismen. Mine egne fremstillinger bygger stort set på værdirelativismen, der betragter enhver påstand som en konklusion, der bygger på kausal- og værdipræmisser. Når jeg i min lærebog behandler den offentlige forvaltning ud fra systembetragtninger, bliver det imidlertid gjort med udtrykkelig henvisning til, at dette kun er et enkelt aspekt af forvaltningen, der med lige så stor videnskabelig sandhed kan betragtes ud fra andre aspekter.

Uanset hvilket aspekt man vælger, bygger sådanne fremstillinger imidlertid på definerede begreber, og det er nok det forhold, der i første række adskiller en samfundsvidenskabelig forvaltningslære fra en humanistisk forvaltningshistorie. Begreberne anvendes som elementer i modelbetragtninger, som næppe heller kan indpasses i faghistoriens forestillingsverden.

Jeg er uenig med *Grethe Ilsøe*, når hun hævder, at forvaltningslæren i overvejende grad retter opmærksomheden mod forholdene i samtiden, og jeg er endnu mere uenig i påstanden om, at forvaltningslæren af den grund er »principielt afskåret fra at benytte utrykte forvaltningsakter«.

Store dele af min egen lærebog indeholder den historiske baggrund for de forskellige organisatoriske typer, vi finder i den offentlige forvaltning i dag, og der er da også i nogle tilfælde henvist til u-

trykt materiale. Når begge dele kun i begrænset omfang er tilfældet, er årsagen ikke af principiel, men udelukkende af praktisk karakter, eftersom fremstillingens hovedformål er at beskrive og diskutere aktuelle forvaltningsproblemer.

Spørgsmålet om afgrænsning af en videnskabelig disciplin er naturligvis ikke af teoretisk karakter, men alene et spørgsmål om hensigtsmæssighed. Det vil føre for vidt at komme ind herpå i disse bemærkninger. Jeg går dog ud fra, at man ikke skal tage det bogstaveligt, når Grethe Ilsøe hævder, at netop arbejdet med arkivalierne »er det fundamentale og konstituerende element i administrationshistorien som selvstændig disciplin«, eftersom man vel ikke vil afskære sig fra at bruge trykte kilder og litteratur. Omvendt vil forvaltningslæren naturligvis heller ikke afskære sig fra at arbejde med utrykt materiale.

Historien og den offentlige forvaltning

af Jørgen Grønnegaard Christensen

Administrationshistorie som forskningsområde

Som andre samfundsfænomener har også forskningen sine konjunkturer og modebevægelser. Uden at nogen kan forklare, hvad der betinger disse skift i udviklingen, ses det med mellemrum, at de forskellige videnskabsgrene skifter focus og omprioriterer forskningsindsatsen i nye og andre retninger. Nye forskningsområder tages op og trænger andre i baggrunden, nye spørgsmål og problemstillinger formuleres og nye metoder tages i anvendelse og opnår måske status som måden, hvorpå data samles ind, bearbejdes og analyseres, mens hidtidige, hævdundne metoder må vige pladsen som mindre hensigtsmæssige eller i hvert fald som værende ude af pagt med tidens krav.

Den slags generelle svingninger i vurderingen af, hvad der er relevante forskningsområder, relevante problemstillinger og hensigtsmæssige metoder, kan have sine vildskud. Ofte må det dog erkendes, at disse ændringer i prioriteringen af forskningsindsatsen uanset deres eventuelle modepræg er med til at rette opmærksomheden mod forsømte områder og problemer. Det gælder også administrationshistorien.

På sin vis kan man undre sig over, at den har haft så ringe en placering inden for den historiske forskning. Den offentlige administrations udvikling forekommer at være et væsentligt træk i udviklingen af det moderne samfund og i udviklingen af statsapparatet. Et nærmere studium af den offentlige administrations virksomhed i et historisk perspektiv forekommer umiddelbart også relevant for en forståelse af, i hvilket omfang statsmagten har grebet ind og været med til at forme borgernes tilværelse og dermed samfundets udvikling i et bredere perspektiv.

Også ud fra en anden synsvinkel kan den relative forsømmelse af administrationshistorien overraske. Historieforskningen henter sine data i skriftlige kilder, og er der nogen samfundsinstitution, som har produceret og producerer skriftlige kilder, er det den offentlige administration. Den politiske og juridiske ideologi, som den offentlige administration har udviklet sig på grundlag af i Danmark såvel som i andre vesteuropæiske lande, indebærer, at den offentlige administration, i det mindste for så vidt den har været organiseret i statsligt

regi, har en lang og stærk tradition for at benytte skriftlige procedurer i sin sagsbehandling, for at kommunikere skriftligt med borgerne og virksomhederne samt med andre offentlige myndigheder og i princippet også for at opretholde sin organisatoriske hukommelse gennem arkivering af sagsakter fra fortiden.

Alt i alt er administrationshistorien således at betragte som et måske forsømt, men derfor ikke mindre relevant og mindre velkomment forskningsområde.

I og med relevansen af administrationshistorien som forskningsområde erkendes, rejses spørgsmålet om den hensigtsmæssige afgrænsning af dette felt. I så henseende er der ikke megen hjælp at hente i hverken den ældre eller den nyere teoretiske litteratur, det være sig forvaltningslæren eller forvaltningsretten. Der har været gjort mange forsøg på at definere offentlig forvaltning som funktion; problemet med disse definitioner har været, dels at de aldrig helt dækkede alle de former for virksomhed, som med rimelighed måtte karakteriseres som offentlig-administrativ, dels at de alle mere eller mindre direkte måtte siges at være omskrivninger af den klassiske magtdelingslæres karakteristik af den udøvende magt ¹.

I stedet for at tumle med et begrebsmæssigt problem, som ingen rigtigt har villet erkende lader sig løse på en frugtbar måde, og som heller ikke kan siges at lede frem til problemstillinger, som er spændende, kunne administrationshistorikerne opgive enhver tanke om definitionen af den offentlige forvaltnings funktion. Alternativet skulle i så fald være, at administrationshistorien beskæftigede sig med de organer eller organisationer, som i almindelighed henregnes til den offentlige administration. Heller ikke her er det ganske vist muligt at tage udgangspunkt i nogen definition, som er bredt accepteret som hensigtsmæssig. Men betyder det så meget? Det gør det ikke for forvaltningslæren og statskundskaben, og hvorfor skulle det så tillægges betydning for en langt mere »pragmatisk« forskningsgren som historien. For det første er der i det store og hele næppe uenighed om, hvornår en konkret organisation skal henregnes til administrationen, for det andet vil det konkrete forskningsproblem i sig selv bidrage til afklaring af, hvilke organer det vil være relevant at inddrage i en nærmere analyse.

Med et sådant pragmatisk udgangspunkt vil en lang række problemstillinger umiddelbart kunne byde sig til som udgangspunkter for en historisk analyse. Det vil dreje sig om

– beskrivelser af den offentlige administrations udvikling over tid

- studier af oprettelsen af bestemte organisationer inden for den offentlige forvaltning og af de begivenhedsforløb og baggrundsfaktorer, som førte frem hertil
- studier af den offentlige administrations rolle i konkrete begivenhedsforløb f.eks. embedsmandssystemets samspil med ministre og regering, administrationens samspil med folketinget osv.
- studier i den offentlige administrations interne beslutningsprocesser, f.eks. af sagsbehandlingsproceduren, af forskellige forvaltningsgrenes administrative praksis, af den administrative virksomheds omgang, af samspillet mellem forvaltningens sagsbehandling og de enkelte borgere og virksomheder osv.

Hvordan disse og andre generelt formulerede afgrænsninger af mulige elementer i administrationshistoriens forskningsområde i givet fald skulle prioriteres i forhold til hinanden, kan naturligvis diskuteres. Det er dog værd at pege på, at det er problemstillinger, som lader sig belyse gennem administrationshistoriens kilder, den offentlige administrations efterladte sagsakter, og det er problemer, som kan give historikernes generelle interesse for samfundets historiske udvikling supplerende indfaldsvinkler.

2. Administrationens kilder

Netop kildernes art og karakter synes væsentlige i en mere nøjagtig karakteristik af administrationshistorien. Grethe Ilsøe gør således studiet og analysen af forvaltningens egne protokoller og akter til grundlag for administrationshistorien, ligesom hun i kildernes art synes at se grundlaget for fastlæggelsen af en nærmere arbejdsdeling i forhold til forvaltningslæren². Begge betragninger berettiger imidlertid til forskellige bemærkninger.

Hvad det første synspunkt angår, siger det sig selv, at administrationshistorien i væsentligt omfang vil være henvist til at bygge på forvaltningens efterladte sagsakter. I så henseende er der dog grund til at henlede opmærksomheden på, at analysen af den offentlige forvaltnings strukturelle udvikling gennem tiden kan føres meget langt uden adgang til et kompliceret og uoverskueligt arkivmateriale. Således er der gennemført analyser af udviklingen inden for det offentlige udvalgssystem for perioden 1946-75, som ikke bygger på sådanne oplysninger, men derimod fortrinsvis på oplysninger om disses antal, sammensætning og arbejdsområder, som er umiddelbart tilgængelige gennem lovgivningen, udvalgsbetænkninger m.v.³. På et tilsva-

rende simpelt og umiddelbart tilgængeligt grundlag er det muligt at nå ganske vidt i belysningen af centraladministrationens organisatoriske og personalemæssige udvikling gennem tiden ⁴. Der kan formodentligt endog argumenteres for, at de generelle og langsigtede tendenser i den offentlige forvaltnings såvel som den øvrige offentlige sektors udvikling med hensyn til strukturer og omfang mest hensigtsmæssigt lader sig studere på grundlag af sådanne kvantificerbare oplysninger i lovgivningen, finanslove og finansudvalgsaktstykker samt i håndbøger, årsberetninger og kommissions- og udvalgsbetænkninger. Tilsvarende synspunkter kan iøvrigt også anlægges på udnyttelsen af forvaltningens efterladte sagsakter, når det drejer sig om at analysere mere langsigtede og generelle tendenser i karakter og omfang af forvaltningsvirksomheden ⁵.

Ligesom det er umuligt at nå langt i administrationshistoriske analyser på et datagrundlag, som er meget summarisk i forhold til arkivernes administrative kilder, kan det være på sin plads at gøre opmærksom på, at arkivernes sagsakter langt fra kan antages at give et fuldstændigt grundlag for den historiske analyse. Ganske vist bygger den offentlige administration som nævnt ovenfor på udstrakt anvendelse af skriftlige procedurer. Men for i hvert fald den moderne administration betyder dette langt fra, at alle led i beslutningsprocessen inden for den offentlige administration afsætter sig spor i journaliserede og senere arkiverede sagsakter. Ofte er det kun de akter, som har indledt sagen, de brevvekslinger, der har været undervejs samt de afsluttende akter i sagen, som arkiveres. Mange af de sagsreferater, oplæg i form af notater og notitser, som har karakteriseret sagens forløb, arkiveres ikke. Ligeledes kan det være tvivlsomt i hvilket omfang, der er taget referat af og i givet journaliseret referat af de mange, mere eller mindre formelle eller uformelle møder og forhandlinger, som er vigtige led i behandlingen af mange sager i den offentlige forvaltning. Det gælder interne møder, herunder f.eks. ofte referat af sager for ministrene, og det gælder møder med kontakter uden for den sagsbehandlende myndighed. Det gælder endelig også arbejdet i de mange udvalg, som indgår i den offentlige administrations virksomhed; referaterne af deres forhandlinger vil som regel være beslutnings- og ikke forhandlingsreferater, og ofte vil det være sådan, at mange af de justeringer og tilpasninger, som et forhandlingsoplæg undergår undervejs ikke afsætter sig spor i forvaltningens arkiver.

De mangler, som i hvert fald den moderne forvaltnings arkivalier er behæftet med ud fra et kildemæssigt synspunkt, skyldes næppe, at

forvaltningen i almindelighed ønsker at forholde nogen i nutid og eftertid informationer om beslutningsgrundlag og beslutningsforløb. Hovedforklaringen er formentligt at finde i rent praktiske og arbejdsmæssige forhold. Når forvaltningens overvejelser og forhandlinger er overstået, har ingen i administrationen brug for alle de dokumenter, som kendetegner sagens gang.

Det kunne forskningen imidlertid have. Og det vil ikke mindst gælde de administrationshistorikere, som beskæftiger sig med administrative forhold, der ligger så langt tilbage, at arkivernes kilder ikke kan suppleres med oplysninger indhentet ved interviews med aktørerne i de faktiske beslutningsprocesser. Disse administrationshistorikere står derfor med et kildemateriale, som er mere egnet til analyser af den offentlige forvaltnings struktur og output end til studier af dens input og dens beslutningsprocesser, herunder dens samspil med andre administrative og politiske aktører i systemet.

Med hensyn til Grethe Ilsøes andet synspunkt, hvorefter forholdet til kilderne skulle betegne en vigtig forskel mellem administrationshistorien og forvaltningslæren, følger det af argumentationen ovenfor, at dette ikke kan stå for en nærmere prøvelse. Forvaltningslæren retter lige så lidt som statskundskabens øvrige discipliner og lige så lidt som andre samfundsvidenskaber så som økonomien og sociologien udelukkende opmærksomheden mod forholdene i samtiden. Disse discipliner er således heller ikke af formelle grunde henvist til udelukkende at bygge sine analyser på utrykte kilder. Netop i policy-orienterede beslutningsprocesanalyser på f.eks. sagområde- og case-studie basis kan det i høj grad komme på tale at anlægge en historisk synsvinkel og således også at søge adgang til utrykte arkivalier, som en del af datagrundlaget for en administrativ analyse ⁶.

Betragtningerne oven for kan omvendt også være et argument for, at administrationshistorien, hvor det måtte være muligt, støtter sig til såvel mere summariske analyser på et kvantitativt grundlag som til interview-baserede data.

3. Administrationshistorien og samfundsvidenskaberne

Forholdet mellem historien og samfundsvidenskaberne, ikke mindst statskundskaben, har ofte givet anledning til overvejelser og diskussion. Det tages også op af Grethe Ilsøe for så vidt angår forholdet mellem administrationshistorien og forvaltningslæren.

Uden at gå ind i en lang diskussion af de mere principielle ligheder

og forskelle skal her alene peges på tre forhold, som det forekommer værd for administrationshistorikere at have in mente:

For det første kan administrationshistorikerne utvivlsomt drage nytte af forvaltningsvidenskabelige studier i formuleringen af deres forskningsproblemer.

For det andet er der dog grund til at pege på, at det næppe vil være tilfredsstillende for administrationshistorikerne alene at knytte sig til forvaltningslæren. Den er en disciplin inden for statskundskaben; men der kan i den nyere litteratur iagttages en frugtbar tendens til, at statskundskaben iøvrigt også interesserer sig for den offentlige forvaltning. Til forskel fra forvaltningslæren indebærer dette bl.a., at opmærksomheden er blevet rettet mod den offentlige forvaltning som en politisk institution i samspil med andre politiske institutioner ⁷.

For det tredje er der grund til at advare mod de problemer, dette kan give den administrationshistoriker, som ikke er velorienteret i forskningen på disse områder. Der kan være en risiko for, at administrationshistorikerne ud fra de bedste intentioner om at hente støtte i teori uden for deres eget område, starter ud på et grundlag, som i nogen grad er tilfældigt, og som måske vil blive betragtet som forældet eller analytisk mindre hensigtsmæssigt for administrationshistorikere-ns konkrete analyseoplæg ⁸.

Noter

- 1) Grethe Ilsøe: Administrationshistorie. Arkiv 1979, 3, pp. 181-191, p. 182f. Se diskussionen hos Jørgen Grønnegaard Christensen: *Central-administrationen: Organisation og politisk placering*, København (Samfundsvideenskabeligt Forlag) udkommer foråret 1980, kap. 1.
- 2) Ilsøe: *Op.cit.*, p. 186 og p. 188.
- 3) Ole P. Kristensen: Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1979, 1, pp. 69-98; Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og Ole P. Kristensen: Offentlige udvalg 1946-1975, i Mogens N. Pedersen: *Dansk politik i 1970'erne*, København (Samfundsvideenskabeligt Forlag) 1979.
- 4) J. Grønnegaard Christensen: *Op.cit.*, kap. 6 er således med udgangspunkt i Hof- og Statskalenderen samt Kraks Blå Bog gennemført en analyse af rekrutterings- og karrieremønstre for centraladministrationens øverste chefer 1945-1977.

- 5) Sammen med Carsten Lehmann Sørensen, Institut for Statskundskab, Århus Universitet, er forfatteren ved at afslutte en analyse af udviklingen i centraladministrationens EF-opgaver 1973-78. Analysen bygger på de i udenrigsministeriet arkiverede genpartier af de rejserekvisitioner, som ministre og embedsmænd afgiver i forbindelse med alle rejser til møder i EF-institutionerne. Rapport udgives af Dansk Udenrigspolitisk Institut i 1980. Endvidere indgår historiske studier af den offentlige sektors institutionelle udvikling i det 20. århundrede i projektet »Den politiske beslutningsproces i Danmark«, som i 1979 er iværksat af en forskergruppe ved Institut for Statskundskab på Århus Universitet og Institut for Samfundsvidenskab ved Odense Universitet; også denne analyse vil bygge på data af den beskrevne art.
- 6) Se Mogens N. Pedersen: Om den rette brug af historiske materialer i statskundskaben. I *Festskrift til Erik Rasmussen*, Århus (Forlaget Politica) 1977. Jfr. Donald P. Warwick: *A Theory of Public Bureaucracy. Politics, Personality and Organization in the State Department*. Cambridge, Mass. (Harvard University Press) 1975.
Hans Henrik Bruun: Det udenrigspolitiske Nævn 1965-74 og Jørgen Grønnegaard Christensen: Da centraladministrationen blev international. En analyse af den administrative tilpasningsproces ved Danmarks tilslutning til EF i Niels Amstrup og Ib Faurby (red.): *Studier i dansk udenrigspolitik*. Tilegnet Erling Bjøl. Århus (Forlaget Politica) 1978.
- 7) B. Guy Peters: *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*. New York (Longman) 1978.
- 8) En kritik, som i noget omfang kan rettes mod Grethe Ilsøes eget analyseoplæg i *Vejen til embede*, Århus (Universitetsforlaget) 1978.

Administrationshistoria och förvaltningslära

af Lennart Lundquist

Denna kommentar syftar inte till att avgränsa forskningsområden för respektive administrationshistoria och förvaltningslära. Inte heller är avsikten att försöka klarlägga likheter och skillnader mellan disciplinerna. En sådan jämförelse kan väl ha sitt värde som statusrapport i en viss situation, men frågan är, om man inte når fram till samma resultat, som när man på mera generell nivå jämför historia och samhällsvetenskap. Med den dynamik som präglar alla discipliners utveckling för närvarande, förändras förhållandena ganska snabbt. Till en del beror väl detta på interdisciplinär påverkan. Man har sålunda en känsla av att politologin under de senaste fem-sex åren lärt mycket från historia.

Min utgångspunkt är istället att försöka visa hur förvaltningsläran kan användas, och i viss utsträckning också använder, administrationshistorisk forskning. Det är administrationshistoria baserad på primärkällor, som är av intresse i detta sammanhang, och användandet av sådan kan motiveras både utifrån teoretiska och metodologiska synvinklar.

Ett teoretiskt område med stort behov av administrationshistoriska resultat är den samhällsvetenskapliga analysen av administrativ förändring. Överhuvudtaget kan man notera ett starkt ökat intresse för förändringsanalyser, vilket väl hänger samman med att de kan bilda grundval för preskriptiva modeller. Sådana har inom förvaltningsläran koncentrerats till en särskild inriktning, nämligen administrativ reform. Förändringsanalysen på förvaltningsnivå kan också utgöra ett mellanled till makroanalyser av samhällelig förändring. Allmänt sett är det frågan om frågeställningar av typen: »vad ändras i förvaltningen?», »hur ska man mäta förändringen?«, »vad orsakar förändringen?« och »hur påverkar förändringar i förvaltningen dess omgivning?«

Metodologiskt beroende av administrationshistoria är inriktningar, som försöker förklara aktuella förhållanden i förvaltningen med hjälp av långa tidsserier. Man kan här tänka sig olika tillvägagångssätt. Dels kan en noggrann uppföljning av en organisations utveckling bi-

dra till genetiska förklaringar, dels kan man, genom att konfrontera mycket olika situationer med varandra, erhålla heuristiska indikationer på var förklaringen står att finna. I sistnämnda fallet är man ute efter samma effekter som en synkron jämförelse kan ge. Fördelen med att gå diakront tillväga kan vara, att det är lättare att hålla bakgrundsvariablerna under kontroll.

Det är väl ganska uppenbart, att en förutsättning för analyser av den nämnda typen är - om arbetsprestationen inte ska bli fullkomligt orimlig - att det finns god tillgång på sekundärmaterial i form av administrationshistoriska undersökningar. Två exempel ska illustrera vad jag menar. En undersökning som John A. Armstrongs magnifika *The European Administrative Elite* (Princeton 1973), vilken jämför fyra staters förvaltningseliter, med avseende på deras inställning till ekonomisk förändring, över trehundra år, är inte genomförbar utan en rejäl grund av administrationshistorisk forskning. När Daniel Tarschys i *Den offentliga revolutionen* (Stockholm 1978) söker förklara den offentliga sektorns utveckling, följer han - om än mycket översiktligt - inte mindre än sex längdsnitt (sysselsättning, intäkter, utgifter, apparaten, arbetet och aktörerna) från 1500-talet till nuläget. Utan tillgång till en lång rad historiska undersökningar går naturligtvis detta inte att åstadkomma.

Ytterligare en användningsmöjlighet inom förvaltningsläran av administrationshistoriska framställningar ska kort beröras. Under senare år har man noterat ett ökande intresse för normativa problemställningar inom administrationsstudiet. Det är väl då ganska naturligt, att man söker förebilder till förvaltningskonstruktioner i historien. Sålunda har Tarschys, i det arbete som nämnts ovan, sökt bygga upp några alternativ till de nuvarande administrativa och politiska systemen. För att göra bordet rent från problematiska samband i dagens system har han tagit upp ett alternativ från historien. Detta utgår från Nils Herlitz' klassiska administrationshistoriska arbete: *Svensk statsförvaltning under 1830-talet* (1924).

Det förefaller mig alldeles självklart, att många inriktningar inom förvaltningsläran är helt beroende av tillgång till den fasta mark, som förvaltningshistorisk forskning på primärmaterial kan erbjuda. Frågan är sedan hur förvaltningsläran ska förhålla sig till denna forskning. Ska den aktivt försöka styra den genom att förelägga - hur nu det ska gå till - problemställningar och analysinstrument? Jag tror att det är olyckligt att se så fyrkantigt på relationen mellan två vetenskapliga discipliner. Alla problemställningar och modeller är präglade

de av situationen. För förvaltningsläran innebär det att teorin primärt är avsedd att analysera den moderna förvaltningen. Det kan ge en besvärande aspektblindhet att mekaniskt applicera sådana modeller på en äldre tid.

Däremot tror jag att det är absolut nödvändigt att forskare med samma studieobjekt läser varandras arbeten utan hänsyn till disciplinränser. Det innebär också att man kan använda varandras resultat. Administrationshistoria kan exempelvis visa att en modell saknar element som är betydelsefulla i en viss period. Genom att bygga in de saknade elementen i modellen -om det är möjligt- kan man få en indikation på företeelser i modern förvaltning som man eventuellt inte uppmärksammat.

Den enda punkt där jag definitivt kan se lämpligheten av en arbetsfördelning mellan administrationshistoria och förvaltningslära är analyser på primärmaterial från äldre tid. Sådana undersökningar tror jag att historikern, på grundval av utbildning och ämnestradition, är bäst skickad att utföra.

Mina synpunkter är inte avsedda som en polemik mot Grethe Il-søe. Så vitt jag förstår är vi på det hela taget överens. Möjligen skulle jag vilja fästa en kommentar vid hennes förvaltningsdefinition. Den koncentrerar sig nämligen helt på förvaltningens verkställighetsfunktion, medan beredningsfunktionen lämnas därhän. Detta kan vara olyckligt, eftersom beredningsfunktionen kan vara en avgörande maktfaktor. Dess betydelse kan vara olika i olika situationer. Här är ett exempel på att modeller kan leda till att man bortser från viktiga aspekter av ett fenomen.

Administrationshistorie som arkivnøgle

af Jens Holmgaard

Efter at have arbejdet i nogle år på et forskningsprojekt om dansk lokaladministrationshistorie har projektets deltagere indledt en debat om, hvad administrationshistorie i grunden er, og hvad den skal bruges til. Som indbudt til at bidrage til afklaringen må man uvilkaarligt ihukomme indledningsordene til Johannes evangeliet: I begyndelsen var ordet. - I dette tilfælde var ordet, som skal blive kød og tage bolig iblandt os, altså administrationshistorie.

Denne uelskværdige, men velmente bemærkning skal tjene til at fraråde spild af alt for meget krudt på at fastslå administrationshistoriens identitet, afstikke dens grænser og formulere disciplin- og metodebeskrivelse osv. - Jeg ville hellere mere pragmatisk se på, hvad der i hvert fald bør tages med ved en mere systematisk behandling af administrationshistorien, og hvad den i hvert fald kan bruges til. Og så i øvrigt lade det blive bibliografernes hovedpine, hvilke bøger og afhandlinger de vil placere under rubrikken »administrationshistorie«. Jeg er nemlig bange for, at man let kan komme til at gøre vold på både administrationshistorien og den øvrige historie, som den som helhed betragtet er uadskilleligt integreret i, hvis man med djævelens vold og magt vil separere dem fra hinanden. Denne holdning forhindrer ikke, at jeg meget vel forstår, at man i denne som i enhver konkret forskningssituation har behov for en afgrænsning og en indholdsdefinition. Ejheller at jeg ikke kan anse det for hensigtsmæssigt gennem en projektor organiseret forskning at søge at nå så vidt muligt hele vejen rundt om emnet, så indsatsen kan resultere i en nogenlunde fyldig, alsidig og afrundet helhed.

Lad mig antyde udsondringsproblemet ved at pege på et enkelt, men meget vigtigt aspekt af administrationshistorien, hvis den skal opfattes universelt, nemlig forvaltningsapparatet som medium for politisk indflydelse i et absolutistisk styret samfund som f.eks. den danske enevældestat. Det er klart for enhver, at der i det moderne, på flere niveauer folkestyrede samfund er placeret en betydelig reel magt og indflydelse i selve forvaltningen, af hvilken politikerne i mange henseender er langt mere afhængige, end de ud fra en formel

statsretlig betragtning skulle antages at være. En sådan faktisk begrænsning har selvsagt også eksisteret i den formelt totalt enevældige kongemagt. En væsensforskel er formentlig, at der i enevældestaten har bestået et langt stærkere og mere specifikt behov i de herskende klasser for at skabe sig politisk magt ved hjælp af forvaltningsapparatet som den eneste eksisterende indflydelseskanal, hvorved bl.a. den velkendte kamp mellem adelige og borgerlige om de højeste og højere statsposter finder sin nærliggende forklaring. Det er uden videre klart, at dette aspekt både i høj grad er af administrationshistorisk relevans, og samtidig er en central problemstilling i den almindelige eller politiske historie.

Som dette eksempel antyder, kan administrationshistorien yde særdeles vigtige bidrag til den almindelige historie, eller rettere sagt: administrationshistorie er et betydningsfuldt aspekt af den almindelige historie. Det gælder også på en anden led: Studiet af administrationens formål og af administrationens vækst, som efter min opfattelse er det vigtigste emne for administrationshistorikerne at beskæftige sig med, er samtidig en udforskning af kernen i den almindelige stats- og samfundsudvikling.

Men administrationshistorien har også andre aspekter, bl.a. det såkaldte nøgleaspekt, hvorved forstås, at et større eller mindre kendskab til fortidens administration anses som forudsætning for fuldt ud at kunne benytte og vurdere dens skriftlige nedslag, som er indholdet af de offentlige arkiver og en hovedkilde til dansk historie. Redaktionen har betydet mig, at mit indlæg i debatten gerne skulle dreje sig om denne side af sagen, der også spiller en rolle i en debat om karakteren af arkivernes status som forskningsinstitutioner og om, hvilke funktioner de videnskabeligt uddannede arkivarer under hensyn hertil skal varetage.

Grethe Ilsøe må vist siges at være den, der er gået stærkest ind i debatten omkring administrationshistorien og det herpå tæt koblede spørgsmål om, i hvilken grad arkivarerne i de offentlige arkiver skal gå ind i dens udforskning både som nøglefunktion og som integreret forskning. Så det må nok være rimeligt at tage sit udgangspunkt i hendes debatindlæg. Hun har ydet en praktisk indsats ved sin deltagelse i det lokaladministrationshistoriske projekt, blandt hvis initiativtagere hun er, og hvortil hun har bidraget med sin undersøgelse af udnævnelserne til kgl. retsbetjent- og magistratsembeder 1735-65 (anmeldt af Niels Petersen i ARKIV, 1979, s. 192-200). Og til debatten har hun bidraget med afhandlingerne »Arkiverne som forsk-

ningsinstitutioner« (i Nordiske arkivstudier tilegnet Harald Jørgensen, 1977, s. 43-52) og »Administrationshistorie. Bidrag til beskrivelse af et forskningsområde« (i ARKIV, 1979, s. 181-191) samt med foredraget »Administrationshistorie som forskningsdisciplin«, holdt i Historisk Samfund på Københavns universitet den 12. september 1979.

Grethe Ilsøe går stærkt ind for arkivernes administrationshistoriske forpligtelser, ja så stærkt, at jeg finder anledning til at advare imod at pumpe denne forpligtelse for hårdt. Det mener jeg ubetinget hun gør, når det i slutningen af afhandlingen om arkiverne som forskningsinstitutioner hedder, at arkivernes administrationshistoriske forskning »er garantien for, at arkiverne ikke synker ned til at blive slet og ret ophobningsplads for papirer, hvis tilkomst fortoner sig, og hvis indhold ingen kan tyde, endsige udnytte, men som efterhånden vil antage samme karakter som etruskisk, det uforståelige«. Et beslægtet synspunkt udtrykkes af det lokaladministrationshistoriske projekts leder Harald Jørgensen i forordet til Administrationshistoriske Studier 1 (Grethe Ilsøes ovennævnte afhandling om udnævnelser til kgl. retsbetjent- og magistratsejbeder 1735-65), når det siges, at »den (*administrationshistorien*) er en nødvendig nøgle til frugtbar-gørelse af en del af det væsentlige kildemateriale i administrationens arkiver, som endnu ligger delvis uudnyttet hen, fordi en forklaring på materialets oprindelse mangler«. I sin anmeldelse i ARKIV af Grethe Ilsøes afhandling slutter Niels Petersen sig hertil, idet han dog skærper udsagnet til, »at hovedparten af det (*Rigsarkivets og landsarkivernes indhold*) er aldrig blevet udnyttet, fordi - som det rammende siges i forordet til det arbejde, som her skal omtales - »en forklaring på materialets oprindelse mangler«.

Det kan vist ikke være disse kyndige og erfarne arkivfolks virkelige og velovervejede mening, at disse ytringer skal tages strikte efter deres pålydende! Jeg tror, man her som på andre områder (f.eks. i miljødebatten) skal være opmærksom på, at stærke overdrivelser fremkaldt af en i og for sig forståelig og tiltalende entusiasme for en god sag kan rumme en fare for at slå tilbage ved at skabe en troværdighedskløft. At arkivernes indhold skulle stå i fare for at blive en så lukket og uforståelig verden som det etruskiske sprog, hvis ikke arkiverne accellererer deres administrationshistoriske forskning, er en påstand, der skyder langt over målet. Harald Jørgensens udsagn er forsynet med et par modererende sikkerhedsventiler, men Niels Petersens stramning bringer os igen ud på det dybe vand. Det er naturligvis rigtigt, at hovedparten af arkivernes indhold aldrig er blevet ud-

nyttet, hvis vi opfatter dette helt bogstaveligt som alle de i arkiverne værende protokolindførsler og enkelte dokumenter, men næppe, hvis talen er om, hvorvidt hele arkivfonde er forblevet udnyttede. Og det turde under alle omstændigheder være en dristig påstand, at hovedparten af protokolindførslerne og af de enkelte dokumenter ville være blevet udnyttede, hvis der havde foreligget en forklaring på arkivaliernes oprindelse.

Det er vel overhovedet meget tvivlsomt, om man kan sige, at der hersker tvivl om oprindelsen til nogen nævneværdig del af indholdet i Rigsarkivet og landsarkiverne. Disses indhold er ordnet efter proveniensprincippet, og i den udstrækning, dettes regler er fulgt, er både arkivernes folk og arkivforskerne ganske på det rene med, fra hvilke embeder, institutioner og andre arkivskabere arkivalierne stammer. Selv om man går ned i detaljerne, er der forholdsvis sjældent tvivl om, hvor de enkelte dokumenter har deres oprindelse, hvem der har skrevet og sendt dem, og til hvilket embede eller anden modtager de er sendt. Er der en sådan tvivl, vil det desuden ofte være forskerens og ikke arkivernes naturlige opgave at søge problemet afklaret (eksempel: Kalmarunionsbrevet). Det er det både af principielle grunde, fordi vi her er nede i de egentlige kildekritiske problemer, og af praktiske grunde, fordi man aldrig kan tænkes at nå frem til den idealtilstand, hvor hvert detaljproblem forlods er tygget og fordøjet for forskeren af arkivpersonalet. Hvis dette virkelig skulle være arkivernes ambitionsniveau, er jeg bange for, at vi ikke mere bør trække på smilebåndet ad beretningen om gehejmearkivar Wegeners 3400-års registreringsprojekt.

Og selv om man principielt må sige, at arkivernes ordning efter proveniensprincippet forudsætter, at benytteren har kendskab til indretningen af fortidens administration, gælder det jo desuden i praksis, at man til mange formål kan drive arkivstudier med et minimalt kendskab til administrationshistorien, som erhverves undervejs gennem erfaring plus lidt hjælp fra arkivpersonalet. Selv om slægtsforskeren når længst med nogen viden f.eks. om skiftevesenets indretning i ældre tid, udnytter hundredevis af slægtsforskere virtuost betydningsfulde arkivaliegrupper som kirkebøger, folketællinger og lægdsruller og får til deres formål tilfredsstillende informationer ud af dem, uden at de behøver at reflektere dybt over deres tilkomst. Først når talen bliver om mere raffinerede demografiske undersøgelser, bliver de ophavsmæssige og andre kildekritiske problemer omkring disse kilder til et større problem, men da også et problem, som

for så vidt lige så godt - ja, måske bedre - løses af de forskere, som benytter dem til sådanne formål. Her gælder igen, at arkivarerne jo højst kan gøre opmærksom på visse generelle forhold, men ikke detaljeret give besked om, hvilke mangler hver enkelt kirkebog og hvert enkelt sogns folketælling er behæftet med.

Med disse bemærkninger har jeg på ingen måde vist administrationshistorien vintervejen, men blot villet advare mod at overspille dens rolle som nøglefunktion. Der bliver såmænd rigeligt brug for den stadigvæk, selv om vi fastholder jordforbindelsen. I sin afhandling om arkiverne som forskningsinstitutioner citerer Grethe Ilsøe mig for følgende udtalelse om spørgsmålet arkiv/forskningsinstitution på arkivseminaret i 1967 om »Landsarkiverne som videnskabelige institutioner«: »Sigtet for en videreudvikling af arkiverne som forskningscentre må være en intensiveret og mere aktiv åbning af deres samlinger for den videnskabelige forskning. En naturlig opgave i denne henseende er bl.a. omfattende og dybtgående administrationshistoriske undersøgelser, som arkivernes folk har helt specielle forudsætninger for at foretage i tilslutning til ordnings- og registreringsarbejdet. Et hovedsigte bør være at lukke virkelig effektivt op for administrationens efterladenskaber og derved skabe impulser og muligheder for deres videnskabelige udnyttelse. Enkeltundersøgelserne, der bør publiceres løbende, kan muligvis senere sætte frugt i en bredt anlagt dansk administrationshistorie, som knytter trådene og drager mere omfattende og almene konklusioner, end enkeltundersøgelserne hver især kan give anledning til«. Jeg kan fortsat vedstå denne, som Grethe Ilsøe betegner den, »meget præcise formulering«, idet jeg dog gerne vil føje til, at hovedindholdet af mit seminarindlæg gik på, som Grethe Ilsøe også loyalt anfører, at understrege arkivvæsenets bundethed til »de opgaver, der følger med arkivernes rolle som administrationens centralarkiver«. Og i øvrigt også på at understrege, hvilke talrige andre dagligt presserende opgaver, arkiverne med deres svage ressourcer skulle have fra hånden, før der kunne blive plads til en forskning, der gik ud over den, som er uomgængelig ved ordnings- og registreringsarbejder. Lad mig her også føje til, at det faktisk er en ganske betydelig administrationshistorisk indsats, der ad denne vej hidtil er udfoldet i de danske arkiver.

Men det er klart, at vi skal videre, så langt som ressourcerne rækker. Som situationen tegner for tiden, må vi dog pessimistisk erkende, at der bliver stadig mindre tilbage af dem, når vi følgende Bjørnsons anvisning har kastet af, hvad vi evner, i de nærmeste krav.

Når spørgsmålet er, hvilket aspekt af administrationshistorien arkiverne ud fra deres rolle i den historisk-samfundsvidenskabelige arbejdsdeling skal satse på, er svaret selvsagt: nøglefunktionen. Det følger af arkivernes stilling som serviceorganer for forskningen. Nøglefunktionen er dog vistnok ikke uden videre et ganske entydigt begreb, men vil, efter hvad jeg af de foregående års interne debatter på arkivseminarer og andre steder har fornemmet, blive opfattet ret forskelligt inden for arkivarernes egen kreds.

Som jeg allerede har nævnt, er der næppe mange arkivalier i vore arkiver, hvis tilkomst er ukendt. Men der er store mængder, hvis reelle tilgængelighed og udnyttelse efter fortjeneste hæmmes af, at de kun er meget summarisk registrerede, og at det derfor kræver en meget stor indsats at få de informationer ud af dem, som de kan give. Som et par eksempler kan nævnes de meget righoldige amtsarkiver i landsarkiverne og næsten alle de endeløse rækker af nyere ministerielle journalsager i Rigsarkivet. Det er her, det store problem ligger, og det er her arkiverne først og fremmest må ønske at kunne sætte stærkere ind, end det hidtil har været muligt. Vejen frem her må være, at man arbejder sig frem til stadig fyldigere kataloger over de forhold (sagsområder), som de enkelte grene af den offentlige administration har beskæftiget sig med, og hvilke ressortomlægninger der har fundet sted, og at man i leksikal form både for de enkelte administrationsområder og på tværs af dem søger at gøre denne viden så kontant og let tilgængelig som muligt. Det bør kunne slås efter, hvornår dette eller hint område af menneske- og samfundslivet er inddraget under offentlig administration, og hvor det til skiftende tider er behandlet, herunder gennem hvilke instanser sagerne har passeret. Mange ørkesløse spørgsmål til arkivmaterialet kan spares (f.eks. om en bygnings opførelsesår i ældre tid), når man let kan skaffe sig at vide, hvornår den offentlige forvaltning på de forskellige områder er begyndt. En sådan kortlægning af administrationens virkefelt, der dog kun langsomt lader sig opbygge, vil foruden at være en meget vigtig nøgle til arkivernes indhold, danne grundlag for omtalte, særdeles centrale vækstaspekt og overhovedet for den videre og mere almene udforskning af administrationen.

Det er dog vigtigt at gøre sig klart, at selv det mest minutøse katalog over administrationens sagsområder med alle de stikord og kryds henvisninger, man kan tænke sig, så overmåde værdifulde den end vil være, aldrig kan blive et komplet sagregister til arkivernes indhold. Mængder af informationsmuligheder vil slet ikke give sig til

kende gennem nok så omhyggelige og detaljerede oversigter over sagsområder, idet arkivalierne ofte indeholder data, som det egentlig slet ikke har været hensigten med den administrative proces at skaffe til veje og behandle. Ja, ofte er det mere disse informationer end de oprindelige administrationsrelevante data, der interesserer forskerne. Dette problem har flere facetter. Kun et par af dem skal antydes. Når forskerne f.eks. anvender regnskaber fra fortiden *kan* det naturligvis være deres talmæssige indhold, der interesserer. Men lige så ofte er det alle mulige andre informationer, det drejer sig om: personalhistoriske, kulturhistoriske osv. I ældre tid findes der sjældent oplysninger om de klimatiske forhold som resultat af, at en forvaltning gav sig af med disse. Ikke desto mindre vrimler arkivalierne med tilfældige informationer om klimaforhold. Det vil være aldeles utænkeligt, at man på nogen systematisk måde kan samle alle informationer af denne art, for intet administrationshistorisk hjælpemiddel kan vise vej til dem. Men man kunne i dette og visse andre tilfælde vedr. vigtige almene forhold (f.eks. høstens udfald, lønninger i ældre tid) tænke sig det gjort til regel, at arkivpersonalet noterer sig alle de steder, hvor de tilfældigt træffer sådanne informationer, og at man ligeledes opfordrede publikum til at hjælpe med ved korte henvisningsnotater på dertil indrettede fremlagte sedler. Lidt efter lidt ville man herved få samlet så mange henvisninger, at en systematisk behandling af de pågældende emner blev mulig. Et sådant arrangement med hensyn til klimaforhold i ældre tid påtænkes gennemført ved landsarkivet i Viborg.

Administrationshistorie mellem hjælpevidenskab og historieforskning

af Niels Steensgaard

Man skal have prøvet at arbejde i et dårligt ordnet arkiv for ret at indse, hvad vi skylder arkivarerne. Det er (naturligvis ikke i Danmark) overgået mig at sidde med en nydelig mødeprotokol med oplysninger, der klart var relevante for min undersøgelse, men som desværre ikke lod sig anvende, fordi det var umuligt at få oplyst, hvilket kollegium, der havde holdt de interessante møder. Takket være generationer af arkivarers opsamlede indsigt og lærdom er skrækoplevelser af denne art sjældne i vore dage. Kendskab til oprindelsessituationen er afgørende for enhver kildeudnyttelse, kendskab til rutinen er nødvendig for at kunne spore brud og fornyelser. De administrationshistoriske undersøgelser, der ligger til grund for arkivordning og registreringer, er de veje andre historikere kan køre på.

I denne betydning, administrationshistorie som hjælpevidenskab, arbejder historikeren for evigheden. Bevares, det kan være at der om et par generationer bliver råd til at gøre en registrering om, med mere tid og indsigt end første gang. Men til da står arkivarens arbejde uantastet og uforældet. Prisen for denne ideelle situation er imidlertid høj, undersøgelsens rammer er sat af kildematerialet og beskrivelsen foregår »i ret vid udstrækning ved hjælp af forvaltningens egne termer og tekniske begreber«. Det er disse vilkår, der gør det arkivaliske forarbejde så anvendeligt for andre, og som medfører, at et godt stykke arkivararbejde kan holde i et par hundrede år. Kvaliteten ligger i den rendyrkede kildepositivisme, arkivaren underkaster sig totalt de rammer der sættes af kilderne og kildernes begrebsverden. Hurra for det, vi kender alle til de ulykker, der er indtruffet, når arkivarer har villet gøre sig klogere end kilderne og forbrudt sig mod proveniensprincippet.

Arkivarer har således ikke nogen grund til at plages af nogen form for beskedenhed, når det gælder administrationshistorie i denne betydning af ordet, den er forudsætningen for vore dages historiske videnskab. Min bekymring gælder den uklarhed, der kan opstå, når arkivarerne vil nedfælde resultaterne af deres administrationshistoriske

undersøgelser i en litterært mere tiltalende form end registrarer, men samtidig opretholder samme betegnelse, administrationshistorie, for både hjælpevidenskaben og forskningsopgaven. Grethe Ilsø beskriver administrationshistoriens centrale analysefelt i forhold til forståelsesrammen og ser den afgørende forskel mellem hjælpevidenskab og selvstændigt forskningsområde i den mindre eller større inddragelse af forståelsesrammen. Det er en meget præcis beskrivelse, men er den større eller mindre inddragelse af forståelsesrammen et gradsspørgsmål? Efter min opfattelse ændres forskerens situation afgørende, når den arkivtekniske, kildepositivistiske problemafgrænsning forlades, og den historiske undersøgelse påbegyndes.

Jeg kan illustrere min tankegang ved hjælp af den kortfattede beskrivelse af det lokaladministrationshistoriske projekts opgaver, som Grethe Ilsø refererer. Den indeholder en progression af problemer, der bevæger sig fra det snævert administrationshistoriske, man kunne fristes til at sige hjælpevidenskabelige, til det alment historiske. Struktur, sagfordeling, instansfølge og beslutningskompetance er endnu ganske uskyldige problemer. Effektivitet er straks vanskeligere, for her er indskudt en målestok, der ikke nødvendigvis er identisk med aktørens. Afstanden til aktørerne øges derefter: lokaladministrationens placering i samfundsudviklingen, lokalt initiativ i forhold til rigsmyndigheden og samspillet mellem centrale intentioner og lokal praksis. De spørgsmål, der her er rejst, og de forståelsesrammer, deres besvarelse forudsætter, går langt ud over kildernes horisont, her slår kildepositivismen ikke til længere. Ordet samfundsudvikling findes ikke i tingbøgerne, herredsfogden havde et andet ord for samspillet mellem centrale intentioner og lokal praksis.

Hvad Grethe Ilsø kalder en inddragelse af forståelsesrammen er således i mine øjne ikke et gradsspørgsmål, men et spring. Et spring fra en tidløs, kildepositivistisk hjælpevidenskab til en historisk undersøgelse, hvis rammer ikke sættes af det bevarede kildemateriale, men af de spørgsmål, som historikeren ønsker besvaret. At slå de to funktioner sammen under samme betegnelse, administrationshistorie, kan være risikabelt, fordi det skjuler springet. Det kan forhindre historikeren i at overveje forholdet mellem kildegrundlag og problem og i værste fald bidrage til at opretholde illusionen om, at det er kilderne, der taler, og ikke kilderne og historikeren, der taler sammen.

Jeg håber meget at arkivarerne vil fortsætte de undersøgelser af administrativ praksis, der så udmærket er påbegyndt, og som i øvrigt

kan trække på en fornem tradition. Ingen er bedre kvalificeret til at arbejde med dette vanskelige kildemateriale end netop arkivarerne, og få kildegrupper fører os ind i så betydningsfulde sammenhænge som netop dette, hvor stat og borger (eller undersåt), politisk intention og social virkelighed mødes. Men jeg synes ikke, man skal bruge det samme ord, administrationshistorie, om de to funktioner. Når administrationshistorien fungerer som hjælpevidenskab, må den underkaste sig hjælpevidenskabens spilleregler, dvs. tidløs kildepositivisme. Når den fungerer som selvstændigt forskningsområde, må den underkaste sig historieforskningens spilleregler, herunder en bevidsthed om at valg af problem og forståelsesramme ikke sættes af kilderne alene, men af historikeren og kilderne. Til den form for administrationshistorie har jeg et bedre navn. Jeg ville kalde det historie.

Administrationshistorie – under flere synsvinkler

af Grethe Ilsøe

Den respons, som foranstående indlæg indeholder på mine betragtninger over administrationshistorien, angår flere af mine hovedsynspunkter. En afsluttende kommentar fra mig synes derfor rimelig.

Mit ærinde har været 1. at påvise et centralt og konstituerende felt i den administrationshistoriske undersøgelse, 2. at påvise, hvorledes administrationsanalysen er en væsentlig (men ikke desto mindre ofte udeladt) faktor i den historiske samfundsbeskrivelse, 3. at understrege den administrationshistoriske analyse som nødvendigt led i arkivvæsenets fundamentale arbejde med at gøre forvaltningens arkivalier genanvendelige, og 4. at være talsmand for at arkivvæsenet som en naturlig opgave vil bidrage til en integreret administrationshistorisk forskning. Endelig har jeg peget på det for administrationshistorikerne ønskelige i at komme i kontakt med og lære noget af den moderne forvaltningsforskning. ♦

Når jeg har hævdet, at den administrationshistoriske forskning ikke alene er kernen i arkivernes status som forskningsinstitutioner, men at den er garantien for, at forvaltningens efterladenskaber overhovedet lader sig forstå og genanvende, og når Niels Petersen understreger, at den svigtende udnyttelse af arkivernes indhold skyldes manglende forklaring på materialets oprindelse, er det ikke ment som en provokatorisk overdrivelse. Som sådan udlægges det af Jens Holmgaard. I sin argumentation fremfører Jens Holmgaard, at mange arkivbenyttere fuldt ud får deres informationsbehov dækket uden at reflektere over arkivaliernes tilkomst, og nævner slægtshistorikernes brug af kirkebøger, folketællinger og lægdsruller. Men han overser, at netop disse arkivaliegrupper hører til de mest udførligt beskrevne i de danske arkiver. De er tilmed ret ukomplicerede i deres opbygning. Slægtshistorikerne har slet ikke nødig at reflektere over tilkomsten, for det har generationer af arkivarer gjort for dem og tilmed etableret en lang række hjælpemidler til lettelse af benyttelsen. Væsentligere er det imidlertid at understrege, at så snart de nævnte arkivaliegrupper og deres dataindhold skal benyttes videnskabeligt,

f.eks. af demografer, statistikere eller sociologer, så er den administrationshistoriske kontekst en nødvendighed. Dette gælder naturligvis for alle arkivalier. Ingen information kan vurderes eller benyttes videnskabeligt forsvarligt uden kendskab til dens genesis.

Det indebærer naturligvis ikke, at arkivernes opgave skulle være at give en administrationshistorisk redegørelse for hver enkelt protokolindførsel eller hvert enkelt dokument, forvaltningen har produceret. Opgaven er derimod indenfor et historisk forløb at undersøge og beskrive en forvaltningsenheds ressource, kompetence, beslutningsstruktur, procedure ved sagsbehandling, journaliseringsprincipper og arkivopbygning. Herigennem gøres de arkivalier, som den pågældende forvaltningsenhed har efterladt, anvendelige for forskningen. Således bliver man ved hjælp af den etablerede beskrivelse i stand til ikke blot sikkert og korrekt at finde frem til konkrete historiske data og altså at udnytte arkivets eksplicite informationsindhold, men også til at forstå disse konkrete data i deres tilblivelsesomstændigheder. Først herved kan man vurdere, hvor megen vægt, der kan tillægges dem i en bestemt videnskabelig undersøgelse. Dette er, hvad jeg forstår ved administrationshistoriens nøglefunktion. Og det er i denne forstand, at administrationshistorien kan opfattes som en historisk hjælpedisciplin.

I sit elegante indlæg udtrykker Niels Steensgaard den opfattelse, at der ikke - som af mig hævdet - er tale om en gradsforskel, men om et principielt skel (»et spring«) imellem administrationshistorien, når den fungerer som hjælpevidenskab og når den fungerer som selvstændigt historisk forskningsområde. Niels Steensgaard mener, at der i førstnævnte tilfælde er tale om tidløs og rendyrket kildepositivisme, i sidstnævnte om historieforskning. Denne opfattelse kan jeg ikke dele, men må betragte den som en teoretisk konstruktion. Det er administrationen, manifesteret i konkrete historiske forløb, som skal undersøges og beskrives. Et sådant arbejde foregår ikke i et fast afgrænset og tidløst rum. Et middelalderligt administrationsforløb adskiller sig ikke blot teknisk og konkret fra et administrationsforløb under Enevælden og fra et forløb i 20. århundrede, men i hele sin historiske kontekst. For at den kan have nogensomhelst (hjelpevidenskabelig) værdi, eller udtrykt med Niels Steengsgaards ord, for at den kan betegnes som »et godt stykke arkivararbejde«, må administrationsanalysen foretages som enhver anden form for historievindenskabelig undersøgelse med problemvalg og -formulering og i en forståelsesramme, der i det mindste skal omfatte den pågældende periodes

stats- og retsopfattelse i almindelighed og de konkrete politiske forhold i særdeleshed. Hertil kommer at den videnskabelige metode, der anvendes i administrationsanalysen, er den kildekritiske. Det kræver imidlertid ikke blot kildekritisk evne og uddannelse, men også fantasi, viden og historisk kombinationsevne at skabe helhed og sammenhæng i administrative forhold, hvor der forekommer væsentlige eller totale tab i grupper af arkivalske enheder eller endog af hele arkivfonds.

For mig er der således fortsat ingen tvivl om, at der er en glidende overgang imellem administrationshistorien, når den fungerer som hjælpedisciplin og når den fungerer som selvstændigt forskningsområde. At administrationshistorien reelt har en nøglefunktion i forhold til øvrige historiske og andre videnskabelige forskningsområders genanvendelse af administrationens arkivalier, har intet at gøre med dens grundlæggende videnskabelige væsen, men kun med dens anvendelighed. Ud fra denne betragtning kan man naturligvis godt foretrække den generelle betegnelse »historie« fremfor »administrationshistorie«. Men så må man nok også afstå fra andre specifikke betegnelser som f.eks. »økonomisk historie« og »socialhistorie«.

Som bekendt er udarbejdelse af kassationsplaner en meget krævende og en meget væsentlig opgave for arkivvæsenet. Det er desuden en opgave, der fordrer dybtgående og tillige meget vide administrationshistoriske undersøgelser. Her er det af største betydning, at forståelsesrammen er så bred og samtidig så veldefineret som muligt (både med hensyn til processuelle og informative kriterier), og at den inddrages i den pågældende undersøgelse. I modsat fald kan der ske uoprettelige tab for forskningen. Afstanden fra sådanne administrationshistoriske undersøgelser og til en egentlig integreret administrationshistorisk forskning synes ikke lang.

Ved integreret administrationshistorisk forskning forstår jeg en udforskning og beskrivelse af samfundets historiske udvikling, hvori administrationshistorien udgør en væsentlig magtpolitisk og dynamisk faktor. Som Jens Holmgaard anser jeg denne form for administrationshistorisk forskning for at være den mest perspektivrige. Men mens Jens Holmgaard ikke mener, at arkivvæsenet har ressourcer til at gå ind i denne forskning, når »vi har kastet af, hvad vi evner, i de nærmeste krav«, så finder jeg det tværtimod naturligt, at arkivvæsenet deltager heri. Igennem deres intense kendskab til administrationsforhold er arkivarerne - af alle historikere - prædestineret til netop dette forskningsarbejde. Tænkeligt er det ydermere, at de nærmeste krav

trænger til en revision, og at nogle af dem måske vil vise sig at være selvskabte plager.

De for mig mest frugtbare kommentarer kommer fra forvaltningsforskerne Lennart Lundquist og Jørgen Grønnegaard Christensen. Førstnævnte fremhæver i sit indlæg en række eksempler på, hvorledes forvaltningslæren har behov for og på forskellig vis udnytter administrationshistoriens resultater. Det gælder ikke mindst samfundsvidenskabelige analyser af administrativ forandring. Det er tillige interessant at erfare, hvorledes forvaltningslæren i arbejdet med normative problemstillinger benytter historiske forbilleder/alternativer til nutidige forvaltningskonstruktioner.

I sit afsnit om administrationshistoriens kilder redegør Jørgen Grønnegaard Christensen for en række iagttagelser vedrørende moderne forvaltningsakter, som er væsentlige for disses administrationshistoriske udnyttelse. Således peges der velbegrundet på, at disse arkivalier er bedre egnede til analyser af den offentlige forvaltningsstruktur og output end til studier af dens input og beslutningsproces.

I denne sammenhæng gør Jørgen Grønnegaard Christensen opmærksom på, at analysen af den offentlige forvaltningsstrukturelle udvikling gennem tiden kan føres meget langt uden adgang til et kompliceret og uoverskueligt arkivmateriale, nemlig ved hjælp af kvantificerbare oplysninger i lovgivning, finanslove, håndbøger, årsberetninger, kommissions- og udvalgsbetænkninger etc. Bortset fra at flere af disse kategorier rent faktisk *er* forvaltningsakter, så lader denne smutvej sig højest anvende for nyere tids administrationshistorie, i Danmark for perioden efter 1848. Materiale af denne karakter findes kun let tilgængeligt i yderst begrænset omfang for de forudgående århundreder og lader sig næppe forsvarligt anvende kvantitativt (jfr. Niels Petersen: Hof- og Statskalenderen, Arkiv, 1964, s. 39-61). I vurderingen af administrationshistorikerens muligheder for at kompensere fra forvaltningsakternes mangler ved hjælp af andet materiale bygger Jørgen Grønnegaard Christensen på sin erfaring fra arbejdet med den moderne forvaltning. Efter min opfattelse foreligger denne kompensationsmulighed som nævnt ikke eller kun i et yderst begrænset omfang for dansk administrationshistorie før 1848. I udforskningen heraf er man i det store og hele henvist til forvaltningens akter. Til disse hører naturligvis også embedsmændenes indberetninger og betækningsudformede svar på cirkulærer, kommissionsakter og lignende arkivalier, der afspejler holdninger, meninger og vurde-

ringer, og hvori konkrete forslag og planer kommer til direkte udtryk.

Når jeg derfor er kommet for skade at hævde, at forskellen imellem forvaltningslæren og administrationshistorien populært sagt udgøres af arkivalierne, er baggrunden netop den, at administrationshistorien, opfattet som forløbet fra Middelalderen til i går, generelt ikke kan udforskes uden om forvaltningsakterne. At den nyere administrationshistorie eller dele heraf lader sig lettere udforske ved hjælp af andet materiale, har Jørgen Grønnegaard Christensen vist mig.

Både Lennart Lundquist og Jørgen Grønnegaard Christensen mener, at administrationshistorien kan drage nytte af forvaltningsvidenskabens problemformuleringer. Samtidig advarer de dog imod en for stærk afhængighed, f.eks. i form af en mekanisk applikation af de moderne problemstillinger på et historisk materiale. Det vil let kunne fremkalde, hvad Lennart Lundquist betegnende kalder aspektblindhed.

De positive reaktioner fra forvaltningsvidenskabeligt hold på min beskedne udfordring turde vise, at en kontakt imellem de to discipliner ikke alene er mulig, men især at den er inspirerende og følgelig bør udbygges.

Orientering

Lars Svensson: Nordisk paleografi. Handbok med transkriberede och kommenterade skriftprov. Lundastudier i nordisk språkvetenskap, serie A nr. 28, Lund 1974. 262 s., ill.

Tidsgrænsers flytning med påfølgende øget stofmængde og inddragelsen af nye områder såvelsom adgangen til og kravene om spredning af de læste områder har utvivlsomt svækket en række af de traditionelle hjælpevidenskabers placering i universitetsundervisningen for at give plads til hidtil mindre påagtede. Selv om fagordninger og krav varierer en del i de nordiske lande, kan der nok konstateres en fælles tendens til både inden for historie, nordiske sprog og litteratur at flytte tyngdepunktet frem til nyere og nyeste tid. Alligevel vil der hos de fleste studerende være behov for at tilegne sig en vis viden om og færdighed i læsning af ældre skrift, men muligheden for at følge et universitetskursus på det rette tidspunkt vil ofte være begrænset. Gode lærebøger, som kan benyttes til selvstudium, er derfor et vigtigt punkt. Danske studerende har her haft en fortrinnsstilling frem for nabolandenes, da de har kunnet supplere de efterhånden uopdrivelige palæografibind i serien Nordisk Kultur med H. Hjelholts og Erik Kromans arbejder, som er udsendt i flere reprografiske optryk.

For at afhjælpe et utvivlsomt savn udsendte Studentlitteratur for et par år siden en fællesnordisk palæografi, ganske vist med hovedvægten lagt på svenske kilder, men dog med rimelige kapitler om danske, islandske og norske forhold. Bogen er et eksempel på den nye, billigere offsettekniks muligheder og mangler. En maskinskreven tekst kan udmærket anvendes som trykforlæg; men når man som her hele tiden har behov for blandet sats, bør teksten skrives på en kuglehovedmaskine, da udstrakt brug af understregninger ødelægger skriftbilledet. Et særligt problem har været det vestnordiske β , som på en alm. skrivemaskine dog kan fremstilles ved at skrive b og p oveni hinanden, men i bogen er underlængden gået tabt i en række tilfælde. Til gengæld står de mange tegnede bogstaver klart og tydeligt, ligesom gengivelsen af skriftprøverne gennemgående er af til-

fredsstillende kvalitet. Det i flere henseender interessante, egenhændige Gustav Vasa-brev (s. 80) står ret svagt, mens flertallet af prøver snarest står rigeligt hårdt. Det er svagheden ved denne teknik, at mellemtonerne går tabt, det generer især i de mange bogstavtavler, hvor forskellen på trykstreger og hårstreger er for ringe, så at man ikke umiddelbart kan se i hvilken retning bogstavet er skrevet.

Pædagogisk er det rigtigt at dele stoffet op i korte, overskuelige kapitler, derimod er det en tvivlsom fordel, at litteraturlisten er splittet op. Det medfører både en række unødvendige gentagelser og manglende overblik. Litteraturudvalget virker desuden for tilfældigt, der mangler væsentlige internationale værker, og hvad værre er, der er næsten ingen omtale af facsimileudgaver og skriftprøvesamlinger. Generelt mangler henvisning til Corpus codicum-udgaverne, og for Danmarks vedkommende savnes desuden Corpus diplomatum, dvs. skriftprøvemapperne til Diplomatarium Danicum, Kromans Middelalderlig Skrift, Hjelholts Skriftprøver fra Tiden efter Reformationen og de to facsimile-skriftrækker: Fra Rigsarkivets Samlinger og Danske Digtere ved Arbejdet. Da bogen i højere grad er beregnet for filologer end for historikere, ville det have været rimeligt at omtale Sv. Aakjærs udgave af Kong Valdemars Jordebog med facsimiler af hele jordebogsteksten – derimod ikke de øvrige tekstdele – og ligeså P. Skautrups ofte oversete arbejde om Gammeldanske Diplomer.

Set fra et dansk synspunkt er det af stor værdi, at man her får mulighed for at sammenligne de forskellige nordiske skrifttyper også for tiden efter middelalderen. Hver skriftprøve er foruden transkription forsynet med nyttige kommentarer til en række forkortelser og bogstavtyper. Desværre er det lidt vilkårligt, hvad der er fundet værdigt til kommentar. Man kunne have ønsket, at den forskellige brug af diakritiske tegn og formerne for de særnordiske bogstaver æ, ø og å var blevet noget grundigere behandlet. Der mangler desuden gode prøver på de ældre typer af arabertal, og romertallene er for overfladisk behandlet, bl.a. gengives s.128 en talside fra Lindners lille bog, uden at der gøres opmærksom på dens fejl. Betydningen af gennemstregning af tal er et vigtigt problem, som fortjener adskillig opmærksomhed, derfor er det dobbelt uheldigt at både gennemgang og prøver er beheftet med fejl.

En af fordelene ved denne form for tryk skulle være, at man kunne undgå de fleste trykfejl, alligevel indeholder rettelseslisten ca. 25 rettelser – og endda er ikke alle kommet med. Dette er beklageligt, da pinlig nøjagtighed er så vigtig for en lærebog, hvis opgave bl.a. er at

yde hjælp og vejledning ved udgivelsesarbejde. Det er i sin orden, at prøverne er hentet fra allerede eksisterende udgaver, men transskriptionerne burde have været kontrolleret. De eksempler, der er hentet fra Skriftens Historie, er i mange henseender velvalgte, men uheldigvis forekommer der læsefejl i to af dem – vist omtrent de eneste hos Kroman. S.150 skal der i 1490-brevet læses Js *ikke* Ib, denne form kan næppe træffes før ca. 1600; desværre forekommer ordet på rettellesbladet med den korrekte rettelse af I til J – men altså fortsat med b for s. Det anvendte finale s er et typisk, senmiddelalderligt rundt s, som ligner den højre halvdel af w, men yderst sjældent vil kunne forveksles med b. Nederst på samme side er »welbiurdug« en uheldig læsning på grund af den tydelige forskel på de diakritiske tegn ved ii og u, den ekstra nedstreg før ii forekommer også foran ii i *miin*, også sprogligt er welbiurdug at foretrække. Endelig har der sneget sig en ny fejl ind i det yngste eksempel på dansk gotisk skrift. S.155 er der i eksemplets øverste linie læst dets for det, og ideen med denne skriftprøve er netop at kunne skelne mellem den finale t-krølle i »det«, »uheldigt« og »Kolorit« og det runde s i »dets«, der forekommer to gange i næste linie.

Blandt bogens positive sider må fremhæves de bogstavtavler, der viser de enkelte bogstavers udvikling fra højmiddelalder til ca. 1800 (s.129-33, 195-98 og 243-49). Den kolonnemæssige opstilling giver et klarere overblik end de kompakte danske bogstavtavler (s.158-62), som er hentet fra Skriftens Historie. Forhåbentlig vil der blive mulighed for at opsplitte de danske tavler i lighed med de øvrige, når bogen udsendes i ny og forbedret 2. udgave.

Bogen har gode enkeltafsnit, en virkelig fint gennemført ide er, at bringe samme tekststykke fra Per Brahes Oeconomia fra 10 forskellige håndskrifter fordelt over perioden ca. 1600-1800. Som helhed er der tale om et pionerarbejde, og det har derfor krav på en vis overbærenhed. Når jeg er gået så hårdt på i detailkritikken er det med henblik på at fremprovokere en revideret udgave, fordi arbejdets hovedide er helt rigtig og behovet for en virkelig gennemtænkt fællesnordisk palæografi stort.

Thelma Jexlev

I det svenske arkivsamfunds skriftserie *Arkiv, Samhälle og Forskning* er en debat i gang om landsarkivernes arbejdsopgaver og placering, foreløbig med indlæg af *Beata Losman* (nr. 17), *Britt Hedberg* (nr. 18) og *Lars Rumar* (nr. 19). Også de svenske landsarkiver er stillet over for de problemer, der opstår, når en stadig større og mere betydningsfuld del af den offentlige forvaltning lægges ud til kommunerne, og dermed gør det uomgængeligt nødvendigt at inddrage kommunearkiverne i en fælles arkivalisk ramme. Landsarkiverne både i Sverige og Danmark mangler ressourcer til en øget indsats for kommunearkiverne. Det har medført en debat om deling af landsarkiverne i mindre enheder med kommunale bevillinger, som man ikke mener at kunne opnå i den nuværende centraliserede struktur. *Britt Hedberg* forsvarer landsarkivernes forskningsforpligtelser, der kun kan opfyldes i større centrale landsarkiver, mens *Lars Rumar* går ind for en decentralisering til fordel for den lokalhistoriske interesse. Den centrale løsning er uden tvivl økonomisk langt den billigste for samfundet, som *Britt Hedberg* påpeger, men om den politisk kan fastholdes er et ubesvaret spørgsmål i Sverige.

Et andet for Danmark aktuelt emne behandles i arkivarie *Per Clemenssons* redegørelse for følgerne af et større tyveri af filatelistisk materiale fra offentlige arkiver i Sverige (*Tanker kring stölder i arkiv nr. 18*). Noget lignende er tidligere sket i Danmark, og man må nok erkende, at det er den mest nærliggende risiko for arkivernes sikkerhed. De meget teknisk betonedede sikkerhedsforanstaltninger, der er planer om at indføre i Danmark, er utilstrækkelige i denne forbindelse. I stedet må man ifølge svenske erfaringer sætte ind med en detaljeret registrering af det materiale, som har salgsværdi uden for arkivkredse.

Af mere arkivteoretiske artikler kan nævnes *Informationssamhället*, arkiven og biblioteken af arkivchef *Torbjörn Kjölstad*, Stockholm (nr. 19). *Torbjörn Kjölstad*, der beskæftiger sig med større erhvervsvirksomheder, peger på nødvendigheden af samarbejde om metodiske problemer mellem arkivarer og bibliotekarer med henblik på det fælles formål, som er at formidle den rette information på det rette tidspunkt. Man savner i artiklen konkrete eksempler, som kunne anskueliggøre samarbejdets betydning. Første arkivarie *Claes Granström* fortæller om problemer omkring almäna arkivskemat (nr. 18). Dette ordningsskema, der med enkelte ændringer har fun-

geret siden 1903, er for tiden under revision. Dels fordi skemaet hovedsagelig er udarbejdet med henblik på et kronologisk henlæggelsessystem, som nu kun sjældent benyttes i praksis, dels fordi det i skemaet skal være muligt entydigt at placere materiale, der opstår ved EDB-behandling. Man kan blive ganske misundelig, når man læser komitéarkivarie i Riksarkivet *Staffan Smedbergs* artikel om Komitéarkiven (nr.18). 3 måneder efter at et kommissionsarbejde er afsluttet, skal arkivet afleveres til Riksarkivet. Her opstilles arkiverne efter accession, og der udarbejdes diverse registre, som skulle gøre dette værdifulde materiale let tilgængeligt for historikere.

Folkkrørelsernes arkivsituation skildres af *Tore Johanson*, der er arkivchef ved Lantbrukarnas Riksförbund (nr. 18). Baggrunden for dette arkivarbejde er den samme, som i Danmark har givet stødet til en indsamling af kildemateriale til de folkelige bevægelser historie. Den hurtige strukturændring i samfundet har medført, at ældre arkivmateriale står i fare for at forsvinde. Samtidig finder *Tore Johanson*, at informationsekspllosionen gør det nødvendigt, at der skabes et lovgrundlag for arkivbevaring og udarbejdelse af kassationsplaner også for foreningsarkiver. Stadsarkivarie *Bror-Erik Ohlsson* refererer en arkivkonference for stadsarkiver, hvor især spørgsmål om stadsarkivernes udadvendte virksomhed har været behandlet (nr.19). Af mere almen interesse er måske *Alf Erlandssons* redegørelse for United Nations Archives, som han selv er leder af (nr.18). Arkivets arbejde består foreløbig kun i at betjene administrationen, men man er opmærksom på, at man på længere sigt skal være i stand til at stille materialet til rådighed for forskningen.

Der indgår naturligvis forskellige andre redegørelser for enkelte arkivfunds i Arkiv, Samhälle og Forskning. Förstearkivarie *Stefan Östergren* skildrer Riksantikvarieämbetets arkiv (nr.19), der bl.a. omfatter middelalderlige håndskrifter, fil.kand. *Anita Göransson* har arbejdet med mantalslængder og de indberetninger, som er grundlaget for dem (nr.19), og fil.kand. *Brittmarie Lundh* anstiller nogle betragtninger over registrering af privatarkiver ud fra erfaringer med et brugsarkiv (nr.18).

Endelig giver *Gösta Liljedahl* en lærerig introduktion Om vattenmärken i papper og vattenmärksforskning (nr.18). Han fortæller i en letlæselig form om vandmærkets historie og om mulighederne for at bruge vandmærker til datering. En ukyndig i emnet kan kun anbefale hans artikel på det varmeste.

Helle Linde

Nordiske arkivers publikationsvirksomhed. Nordisk arkivkundskab. Under redaktion af Harald Jørgensen. Nr. 7, København 1978. 67 s.

Det 7. bind i serien »Nordisk Arkivkundskab« er en redegørelse for den del af de nordiske arkivers publikationsvirksomhed, der er vendt mod offentligheden i betydningen den historiske forskning. Bogen er en orientering om hvilke rækker af publikationer, de nordiske arkivinstitutter i tidens løb har udsendt som indgangsmateriale til og oplysninger om arkivernes samlinger. De af arkivernes publikationer, der henvender sig til de arkivskabende myndigheder med bestemmelser og vejledning for arkivdannelse, registrering, pakning, indretning af lokaler m.v., er ikke omtalt, heller ikke de mange interne hjælpemidler, der mellem år og dag udarbejdes til støtte og vejledning for arkivernes daglige arbejde. Dette er for en arkivar et savn, men måske har redaktøren reserveret disse områder til et senere nr.?

Efter en indledning med forfatterens syn på arkivernes publikationsvirksomhed gennemgår han de fra arkivinstitutterne i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige udsendte publikationer, som registraturer, arkivoversigter, kildeudgaver, årsberetninger/meddelelser, tidsskrifter og andre publikationer. Hovedvægten er lagt på det danske arkivvæsenes virksomhed, hvor forfatteren er på hjemmebane. Beskrivelsen fylder 40 pct. af bogen og indeholder mange oplysninger om tilblivelsen af de enkelte publikationer. Det er interessant nok, men da tilsvarende oplysninger ikke er til stede for de øvrige nordiske lande, giver det bogen en vis skævhed.

Færøerne er helt forsvundet ud af den nordiske sammenhæng om end det færøske landsarkiv dog har udsendt kildeudgaver samt andre skrifter. Disse oplysninger er meddelt af Harald Jørgensen i »Nordiske arkiver« 1968.

Publikationen er en nyttig håndbog, som giver en oversigt over arkivernes publikationer og et indblik i de vanskeligheder som arkivforvaltningerne har med at få mål og midler til at gå op. Forfatterens generelle betragtninger om de nordiske arkivers publikationspolitik findes i indledningen og her røres der ved mange af de problemer, som optager arkivernes medarbejdere i dag.

Forfatteren opridser de træk i publikationsvirksomheden, som er fælles for arkivinstitutterne – nemlig den stadige kamp for en særlig trykkebevilling, skiftende arkivchefers skiftende interesse for den ene gren af virksomheden og tilstedeværelsen af kvalificeret personale. Forfatteren viser selv vejen ud af det første problem ved at pege på

anvendelsen af nye »teknikker«. Han beklager udviklingen lidt, men foretrækker dog en primitiv udgave fremfor ingen. Heri må man være enig med Harald Jørgensen. Der gives for tiden ikke andre alternativer, og det gør måske heller ikke så meget, for ny teknik er mange muligheder for at sprede information på en billig måde. Hvad angår det andet fælles træk – arkivchefernes skiftende interesse – har forfatteren ingen bemærkninger hertil. Han har ikke følt problemet og hans tid som landsarkivar er jo også kendetegnet af en intensiv publikationsvirksomhed. Men problemet findes sikkert mange steder, hvor det gemmer sig i begrebet »prioritering af arbejdsopgaver«. Dette er formelt arkivchefernes område. Indlæg og diskussioner på de 12. nordiske arkivdage i Oslo 1977 viser, at det rundt omkring føles som et problem. En vej til en bredere diskussion af en institutions publikationsplaner er at etablere publikationsråd, eller redaktionskomiteer, således som det gøres i Finland og som den nye danske rigsarkivar også har stillet i udsigt. Det vil utvivlsomt være til gavn for publikationsvirksomheden som for andre »arkivvirksomheder« at flere er med om beslutningerne. En anden vej er en ændret ledelsesform, således som den i øjeblikket er på vej for det danske arkivvæsen.

Det tredje punkt – udnyttelsen af personalets faglige og videnskabelige forudsætninger – knytter sig tæt til spørgsmålet om hvem, der prioriterer arbejdsopgaverne. Harald Jørgensen understreger, at i tider med økonomiske indskrænkninger, som de nuværende, er det vigtigt at holde fast ved den grundlæggende opgave, at arkiverne skal åbne nye arkivfunds for publikum. Når man som Harald Jørgensen har den opfattelse, er det nødvendigt at have personale med faglige forudsætninger for at løse disse opgaver og at sikre, at de udnyttes. Vælger arkiverne at indskrænke på publiceringsområdet, for at klare nogle akutte behov, lider arkivernes omdømme varig skade. Heri har Harald Jørgensen ret, og det er ikke sikkert, at det alene er omdømmet udadtil, der lider skade, men arkivernes indre funktion vil tage skade hvis man prioriterer den daglige ekspedition højere end den langsigtede tilgængeliggørelse.

Mange vil være enig med Harald Jørgensen i hans syn på publikationsvirksomhedens plads i arkivernes arbejde, men hvorfor har forfatteren ladet den bemærkning smutte med, at ældre arkivargenerationer i modsætning til yngre gerne påtog sig publikationsopgaver uden honorar. Her taler forfatteren mod bedre vidende, ligesom det må bero på en misopfattelse af arkivlederopgaven, at Harald Jørgensen beklager, at dagens arkivchef kun vanskeligt kan få arbejde udført

udenfor tjenestetiden. Hvorfor skal arkivarer ikke have ret til selv at disponere over deres fritid?

Karen Hjorth

Festskrift til Johan Hvidtfeldt på halvfjerdsårsdagen 12. december 1978. Redaktion: Peter Kr. Iversen, Knud Prange og Sigurd Rambusch. Udgivet af Arkivvæsenet, Dansk historisk Fællesforening, Historisk Samsfund for Sønderjylland og Landbohistorisk Selskab 1978. 519 sider.

Ved udsendelsen af denne bog blev det nævnt, at man her fremlagde det hidtil største danske festskrift. Og det kan ikke nægtes, at denne Moby Dick indenfor genren giver noget for pengene. Festskriftet til Johan Hvidtfeldt indeholder 31 afhandlinger, hvoraf omkring halvdelen skyldes arkivarer, samt en minutiøs bibliografi over Hvidtfeldts forfatterskab. Udstyret er smukt og takket være den omhyggelige redaktionssekretær Lars N. Henningsen kan der ikke sættes en finger på nogen teknisk detalje.

Ved første blik gør bogens indhold et meget broget indtryk, og det gør det faktisk også ved nærmere eftersyn. Redaktionen havde på forhånd fattet den plan, at bidragene til festskriftet skulle samle sig om fem temaer, nemlig Sønderjyllands historie, besættelsestiden, landbohistorie, lokalhistorie og arkivforhold. Ideen er udmærket: på den måde kunne man belyse de områder, der særlig havde Hvidtfeldts interesse. Det man så kan kritisere er, at man alligevel har givet plads for en række bidrag om helt andre ting. Op imod en tredjedel af festskriftets afhandlinger – tilmed en af redaktørernes – handler om emner, der ikke falder ind under de opstillede temaer. Resultatet er blevet, at ingen – måske ikke engang Johan Hvidtfeldt – kunne interessere sig for alt det, der blev lagt frem med den færdige bog. Det er selvfølgelig en problematik de fleste historisk interesserede er fortrolige med fra tidsskrifter o.lign., men i dette tilfælde burde man nok have valgt at sætte sig på én af de to stole: enten skulle redaktionen med hård hånd have krævet den tematiske opbygning respekteret eller også skulle man have slået portene op og lagt den redaktionelle plan på hylden.

Sønderjyllands historie er det af emnerne, som flest afhandlinger samler sig om. Dorrit Andersen giver i sit bidrag et interessant eksempel på det dilemma, det kunne indebære at være dansksindet socialdemokrat i Nordslesvig før genforeningen, og med en oversigt over amtsforstanderinstitutionens historie føjer Gottlieb Japsen endnu et arbejde til sit værdifulde historiske forfatterskab, som fornylig har været genstand for analyse (Historie XIII, 1-2).

Hvis vi vender os til de bidrag, der har med besættelsestiden at gø-

re, så starter Hans Chr. Bjergs afhandling om Rechnitzer-sagen i den dramatiske stil, men efterhånden som fremstillingen skrider frem, bliver den til en grundig gennemgang af den danske flådeledelses strategiske synspunkter op til den 9. april. Jeg tror også at mange vil være glade for at dialogen fra Ib Koch-Olsens portrætfilm om Erik Scavenius nu foreligger på tryk. Indledningen handler ganske vist ligeså meget om producenten som om den interviewede; men måske lykkes det alligevel Koch-Olsen at nuancere portrættet af Scavenius yderligere ved at fortælle om vanskelighederne ved at realisere filmen. Det passede godt at Scavenius-filmen blev vist i tv kort efter at festskriftet var udkommet. Den gav indtryk af en stærk personlighed, et indtryk man kan genopleve ved at læse dialogen.

Troels Dahlerup viser i sin artikel »Der Clown« hvilke spændende agenthistorier, der ligger gemt i politidirektør Cosmus Bræstrups arkiv. Det kan tilføjes, at der bl.a. takket være en nylig efteraflevering findes mere stof i Bræstrups privatarkiv, der fortjener at blive udnyttet.

En anden af de afhandlinger i festskriftet, jeg særlig har hæftet mig ved, er Anne Riisings omtale af tamperrettens funktion. Det synes som om tamperretsprotokollerne ikke alene har værdi som kilder til retshistorien, men i høj grad også til belysning af socialhistorien og kvindehistorien. I samme åndedrag kan nævnes Harald Jørgensens omfattende skildring af den københavnske inkvisitionskommission 1686-1771, der viser, at bekymring over et tiltagende antal berigelsesforbrydelser ikke kun er noget, der hører vor tid til, og at selv ikke datidens håndfaste behandling af de kriminelle virkede præventiv.

Det kunne måske være rimeligt på denne plads særligt at beskæftige sig med de dele af festskriftet, der handler om arkivforhold; det er nu ikke mange. C. Rise Hansen og Vello Helk giver oversigter over henholdsvis orientalske aktstykker og stambøger fra før 1800 i Rigsarkivet og Knud Prange tegner et pudsigt portræt af arkivar S. Nygård, hvis kæmpemæssige jyske samlinger stadig benyttes af genealoger. Festskriftet rummer vist kun ét egentlig arkivteoretisk indlæg, nemlig Niels Petersens overmåde stringente redegørelse for den udvikling, der førte frem til arkivbekendtgørelsen af 1976. Ingen der har læst den artikel kan være i tvivl om, at bekendtgørelsen for Rigsarkivet markerer en af de vigtigste begivenheder i Johan Hvidtfeldts embedstid.

Mange andre bidrag kunne fortjene at blive nævnt; den blå bog rummer god læsning til adskillige vinteraftener. Festskriftet afspejler

Johan Hvidtfeldts brede virkefelt og hans betydningsfulde indsats som brobygger mellem faghistorikere og andre historieinteresserede, som Roar Skovmand så udmærket gør rede for i indledningen. Bogen afspejler også den videnskabelige mangfoldighed blandt bidragyderne, en variation, man må håbe vil bestå.

Henrik Pers

*Arkivalier i Landsarkivet for Nørrejylland om Viborg Kommune.
En tematisk registratur ved Ole Tuxen, dupl. 1978.*

Viborg Stiftsmuseum har oprettet en registratur, ordnet efter proveniens, over arkivalier, som vedrører Viborg kommunes nuværende område, altså indbefattet de tidligere landkommuner omkring Viborg. Til denne registratur har Ole Tuxen udarbejdet det foreliggende register, som er udsendt duplikeret, og som kan købes for 25 kr. på Viborg Stiftsmuseum.

Bogen begynder med en indholdsfortegnelse, der samtidig udgør en detaljeret oversigt over det tematiske registers grupper. Efter en indledning, der sobert redegør for værkets begrænsninger, følger så en oversigt over stiftsmuseets registratur med oplysning om de dér medtagne arkivers navne og de af Landsarkivet benyttede arkivnumre. Bagi bogen er som tillæg gengivet de af Landsarkivet udarbejdede oversigter over Viborg amts journalsystemer og saggrupper fra 1820 og over amtsrådets journalsystem 1842-1944.

Bogens hoveddel er det tematiske register til registraturerne ordnet efter Dansk historisk Årsbibliografis systematik i en tillempet form. Grundlaget for registret har i hovedsagen været de i registraturerne benyttede titler på arkivalierne suppleret med amtsarkivets saggrupper 1820ff. D.v.s. at oplysninger om emner, der er behandlet i den del af korrespondance og protokoller, som ikke er opdelt efter emner, helt eller delvis mangler. Det medfører, at bogen muligvis ikke kan få den store betydning for 1700-tals forskning, fordi korrespondancen fra dette århundrede normalt ikke er emneopdelt, mens 1800- og 1900-tals forskere vil kunne få større udbytte af benyttelsen. Der er dog i en del tilfælde oplysninger om sagsområder, også hvor dette ikke fremgår af arkivaliernes titler. F.eks. findes der under grupperne om administrationen korte redegørelser for de vigtigste lokale embedsmænds sagsområder, og under gruppen skiftevesen er en forklaring til den i forskellige perioder meget varierende skiftejurisdiktion og et sogneregister til godsskifteprotokollerne. Mange af disse oplysninger vil en erfaren arkivbenytter kende i forvejen. Overordentlig værdifuld, også for de mere erfarne, er dog emneregistreringen af de mange små helt eller delvis private arkiver, som i Landsarkivets registraturer er ordnet efter navn eller geografisk placering og ikke efter emner.

Registret er ikke helt nemt at arbejde med. Der er mange henvisninger til andre emnegrupper, men da bogen ikke er forsynet med

klummetitler, må man, for at finde frem til henvisningen, benytte omvejen over indholdsregistret. Det er lidt besværligt. Værre er det, at henvisningerne til arkivalisk materiale oftest kun giver oplysning om arkivnummeret og nogle meget vidtfavnende årstal. Arkivfondets betegnelse kan slås op foran i bogen, når man kender nummeret, men mange steder savner man en lidt nærmere beskrivelse af, hvilket arkivmateriale det egentlig drejer sig om. F.eks. er der under gruppen Rets- og politivæsenets bygninger og personale (s. 37) en henvisning, der beskrives som »Retsbetjente og magistratspersoner 1660-: A 1.239-42.« Det er, så vidt jeg husker, en forholdsvis fuldstændig fortegnelse over byfogder, borgmestre og rådmænd til 1919 med alfabetisk personregister. Det kunne nok være værd at vide, hvis det er det, man har brug for. Under gruppen Statsskatter (s. 49) findes henvisning til regnskaber 1670-1861: D 33.202-18. Det kunne forlede en til at tro, at der findes materiale vedr. statsskatter i hele denne periode. Men dels udskreves der ikke statsskatter i hele denne periode, dels er arkivmateriale vedr. de talrige statsskatter, som faktisk blev udskrevet i enevældens første 50 år, meget ufuldstændigt netop fra Viborg. Der mangler iøvrigt en henvisning til ekstraskatte-mandtallerne 1769-1810 (D 33.16-18).

Materialet er bearbejdet med varierende grundighed. Afsnittene om lokaladministrationen er godt gennemarbejdede med forholdsvis omfattende forklaringer og henvisninger. Et emne som Arbejder- og tyendeforhold (s. 5) synes derimod stedmoderligt behandlet. F.eks. er der ikke henvisning til de skatter på tjenestefolk, som var en del af ligningsgrundlaget for mange statsskatter, bl.a. udskreves »luksus-skatten« 1710, der i registret er nævnt andetsteds i forbindelse med parykker og karosser (s. 27, 31 og 49), også på tjenestefolk. Det samme gælder et emne som Klædedragt (s. 31), hvor man har husket at nævne parykskatten, men også burde have en henvisning til beklædningsfagene s. 19, der bl.a. rummer oplysning om arkivalier vedr. va-reprøver, som nok kunne have interesse i forbindelse med klæde-dragtens historie.

Arbejdet er et af de første i sin art, og ideen er god, men udførelsen er lovlig primitiv. Betragter man bogen som en model for tilsvarende forsøg, der er i gang andre steder, ville det have været langt mere værdifuldt, og det ville formodentlig også have været mere udbytterigt for mange potentielle benyttere, hvis det tematiske register havde været bedre gennemarbejdet, og til gengæld måske koncentreret om færre emner. Formålet med registret er imidlertid at fremskaf-

fe et hjælpemiddel til en arbejdsgruppe, der skal udarbejde et leksikon om Viborg kommune. Set fra dette synspunkt har det muligvis været nødvendigt med et bredt spektrum for at kunne tilgodese alle emner, som kan komme i fokus ved udarbejdelsen af et leksikon. Set fra ethvert synspunkt er det lidt ubegribeligt, at man har kunnet undvære henvisninger til i hvert fald centrale dele af Rigsarkivets materiale. Bogen er altså en langt fra udtømmende registrering af de emner, den behandler, men den kan med de mange henvisninger den alligevel indeholder, medvirke til et mere varieret og dermed mere fuldstændig benyttelse af lokalhistorisk kildemateriale.

Helle Linde

Oversigt over Rigsarkivets øvrige publikationer, se:
Skrifter udgivet af Rigsarkivet og Landsarkiverne 1852-1976. 1977.

UDGIVET AF LANDSARKIVERNE

Landsarkivet for Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm og hjælpemidlerne til dets benyttelse. Af Harald Jørgensen. 1966. 2. udg. 1977.

Falsterske retsbetjentarkiver indtil 1919. 1964.

Sjællandske retsbetjentarkiver indtil 1919. Frederiksborg amt. 1968, II. 1974. Gl. Roskilde amt. 1971. Sorø amt I. 1972, II. 1973. Holbæk amt. 1973.

Københavnske politi- og domsmyndigheder I-IV. 1975-76.

Landsting- og kommissionsdomstolarkiver. 1976.

Ældre fængselsarkiver fra København og Møn. 1965.

Brandforsikringsarkivalier for købstæder og landbygninger indtil ca. 1872. 1967.

Bornholmske kirkebøger. 1968.

Helsingør stifts kirkebøger. 1971.

Roskilde stifts kirkebøger I-IV. 1972-73.

Københavnske kirkebøger I-II. 1974.

Sjællandske rådstuearkiver indtil ca. 1868. Frederiksborg amt I. 1971.

Sjællandske og Lolland-Falsterske lavsarkiver. 1971.

Københavnske lavsarkiver. 1971.

Oversigt over skolehistorisk materiale i Landsarkivet for Sjælland m.m. 1-2. 1971.

Oversigt over Landsarkivets samling af kort og tegninger indtil ca. 1900. 1973.

Sjællands landstings panteprotokoller 1632-1761: Registre fremstillet ved EDB. 1974.

Embedsetater:

Stiftamtmand og amtmænd på Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm 1848-1970. 1970.

Dommere og domstole på Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm 1919-69. 1970.

Anklagemyndighed og politi på Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm 1919-72. 1972.

Landsarkivet for Fyn og hjælpemidlerne til dets benyttelse. En oversigt af Anne Riising. 1970.

Fyns stifts kirkebøger. 1972.

Nøgle til skilsmisse- og separationssager i Fyns stift. 1974.

Magistratsarkiver indtil 1868 i Landsarkivet for Fyn. 1973.

Stikordsregister til fynske kommunalarkiv - registreringer. 1973.

Bogense kommunale arkiv 1869-1970. 1973.

Avnslev - Bovense kommunale arkiv 1803-1970.

Hjulby kommunale arkiv 1803-1970. 1974.

Vindinge kommunale arkiv 1803-1970. 1975.

De fynske godsarkiver. En introduktion af Lotte Jansen. 1975.

Godsarkiver. Langeland. 1975, Ahlefeldt-Brahesholm. 1975.

Fortsættes på omslagets fjerde side

Landsarkivet for Nørrejylland:

Oversigt over hjælpemidler til arkivstudier i Landsarkivet for Nørrejylland. 1971.

Danske landkommuner 1842-1970. 1976.

De nørrejske landdistrikters rets- og politikredse indtil 1956. 1967.

Oversigt over udskrivningsarkivalier 1700-1788. 1972.

De nørrejske købstæders og landsognes lægdsbetegnelser 1789-1970. 1972.

Oversigt over brandforsikringsarkivalier fra købstæder. 1969.

Oversigt over arkivalier vedr. borgerskaber og næringstilladelser. 1971.

Godsarkiver 1, Ryttergodserne. 1971. 2, Hedekolonierne. 1974.

Oversigt over de private godsers fæste- og skiftearkivalier. 2. udg. 1972.

Privatarkiver I. 1975.

Håndskriftsamlingen. 1969.

Viborg landstings dombøger 1616. Sagsreferater og domskonklusioner. 1965.

Viborg landstings dombøger 1617 A. Udtog af dommene. 1971.

Fortid i skrift. Vejledning til arkivets udstilling. 1967.

Jyllands brevkiste. Landsarkivet for Nørrejylland. 1891-1966. 1966.

Landsarkivet for de sønderjyske landsdele:

Vejledende arkivregistraturer VI. Landsarkivet for de sønderjyske landsdele. Ved Frode Gribsvad og Johan Hvidtfeldt. 1944.

Nordslesvigske prætearkiver. I, Tørninglen provsti. 1974. II, Tønder provsti 1975. III, Haderslev provsti. 1975. IV, Åbenrå provsti. 1975. V, Sønderborg provsti. 1976.

Private personarkiver i Landsarkivet for de sønderjyske landsdele. 1975.

Foreningsarkiver: Vælgerforeningen. 1976. Skoleforeningen. 1976. Sprogforeningen. 1976.

Godsarkiver: Søgård og Årtoft. 1976. Gram og Nybøl. 1976.