

---

# 'Garbage Can' modellen i metodologisk belysning<sup>1</sup>

AV BJØRN ERIK RASCH

The problem is to avoid  
"falling in love" with our own  
models, or prejudices. We must  
evaluate them rather than simply  
defend them. Most of us have  
difficulty doing this.  
Lave & March (1975:60)

## Innledning

Innen den såkalte *organisasjonsteorien*, bestemt form, er det vanlig å kritisere og distansere seg fra modeller som bygger på presise forutsetninger om rasjonalitet. Istedet lanseres resonnementer der en fjerner seg ikke bare fra ideer om rasjonalitet, men også fra våre vante forestillinger om valg i organisasjoner overhodet (March 1981). I utpreget grad gjelder dette *Garbage Can modellen*, utformet av trekløveret Michael Cohen, James March og Johan P Olsen tidlig på 1970-tallet.<sup>2</sup>

Garbage Can modellen har tiltrukket seg betydelig faglig oppmerksomhet, og foranlediget og inspirert en betydelig empirisk forskningsinnsats. Modellen presenteres i de viktigste innføringsbøkene i organisasjonsteori (som Scott 1981, Pfeffer 1982, jfr også Jackson 1982). Vi møter den også tidvis i de mest prestisjetunge internasjonale tidsskrifter, – enkelte ganger i et kritisk skjær (Pinder og Bourgeois 1982), men mest som teoretisk inspirationskilde for empiriske analyser (Pinfild 1986, Hawley og Nichols 1982, Weick 1976).

Gjennom arbeidene til Cohen, March og Olsen, er det utviklet et begrepsapparat og en særegen modell for forståelse eller forklaring. Det er viktig å påpeke at det foreligger en rekke studier som ytre sett fremtrer som Garbage Can analyser, idet begrepsapparatet gjenfinnes, men hvor en i relativt stor grad har beveget seg bort fra de opprinnelige Garbage Can resonnementer for *forklaringsformål* eller som egentlig *forståelsesramme* (f. eks. Egeberg 1981, Masuch og LaPotin 1989, Christensen og Egeberg 1984).

Det sentrale formål med denne artikkelen er å bidra til en vurdering av Garbage Can modellen i lys av enkelte generelle metodologiske prinsipper. Først og fremst dreier det seg om krav som kan, og etter min mening *bør*, stilles til statsvitenskapelig modellbygging og teoriutvikling, spesielt modeller og teori som har til hensikt å *forklare* fenomener – og derigjennom hjelpe oss til en dypere *forståelse* av dem. Modeller er redskaper eller midler for å nå kunnskap, og en må kontinuerlig stille spørsmål ved om konkrete modellutforminger virkelig er innsiktsgivende.

Til tross for sin suksess i organisasjonsteoretiske miljøer, argumenteres det her for at Garbage Can modellen, som *redskap for å forstå og forklare empiriske fenomener*, har åpenbare og fundamentale svakheter. Selv om modellformuleringen nok har (i) inspirert til å reise nye og fantasifulle spørsmål og problemstillinger – som et slags overflødigshorn, (ii) bidratt til å understreke "the ambiguity (of goals as well as beliefs) and randomness inherent in processes of organizational choice" (Moe 1984:749) som noe viktig å fange inn, og (iii) befordret et begrepsapparat som – med et mer eller mindre justert innhold – i enkelte sammenhenger kan vise seg fruktbart, så er likevel Garbage Can resonnementene vanskelig å oppfatte som annet enn "pre-teoretiske". Vel 15 års iherdig empirisk og teoretisk innsats har ikke endret inntrykket av at Garbage Can mer er en relativt løs metafor, enn en presis og stringent analysemodell, egnet for det formål å bygge organisasjonsteori.

Fremstillingen er treleddet. Etter en kort på-

pekning av noen viktige begrepsmessige distinksjoner, blir Garbage Can modellen presentert (så som dens anvendelsesområde, formål, hovedelementer). Siste del av artikkelen vies innvendinger og kritikk av sentrale Garbage Can forestillinger.

Tre hovedkilder ligger til grunn for modellfremstilling og – kritikk: Cohen, March og Olsens artikkel "A Garbage Can Model of Organizational Choice" fra *Administrative Science Quarterly* (1972), boken "*Ambiguity and Choice*" (1976), der March, Olsen og en rekke andre forfattere har bidratt, og March og Olsens "Garbage Can Models of Decision Making in Organizations", trykket i boken "*Ambiguity and Command*" (1986).<sup>3</sup> Det bør understrekes at diskusjonen som følger vil ha et "teologisk" tilsnitt, i den forstand at det legges vekt på å få frem hva som faktisk står på trykk om Garbage Can tilnærmingen i de refererte kildene. Vi ser bort fra andre tolkninger av Garbage Can perspektivet som måtte foreligge (f. eks. Egeberg 1984:38 ff.).

#### Noen distinksjoner

Mang en diskusjon er ødelagt ved at deltakerne har lagt ulikt innhold i begrepene som benyttes. Det blir lett å snakke forbi hverandre. Eller vi får tilfeller av skinnuenighet og tilsynelatende enighet. For å møte noen av disse vanskene i forkant, skal enkelte begrepsmessige distinksjoner påpekes.

Med begrepet *beslutning* siktes det vanligvis til situasjoner der en eller flere aktører står overfor et mer eller mindre avgrenset sett av muligheter eller alternativer, og hvor en av disse alternativene blir valgt – uansett valgets nærmere begrunnelse eller årsak.

At any moment there are a multitude of alternative (physically) possible actions, any one of which a given individual may undertake; by some process these numerous alternatives are narrowed down to that one which is in fact acted out. (Simon 1976:4)

Begrepet *beslutning* er følgelig svært generelt.

Videre kan beslutninger være *individuelle* eller *kollektive*. I det første tilfellet er det tale om enkeltindividers adferd eller handlinger. Adferden kan være alt fra rene refleksbevegelser, via spontane innskytelser og følelsesmessige reaksjoner, til de veloverveide valg – mulighetene er mange. Kollektive beslutninger er de "valg" som foretas i organisasjoners eller grupper navn. Disse beslutningene, eller organisasjonens "adferd", vil alltid være tuftet på enkeltindividers opptreden, og ta

form av å være et voteringsvedtak, en forhandlingsløsning, en implisitt eller eksplisitt konsensus, en eksperts uttalelse på vegne av organisasjonen, en saksbehandlers innstilling, en leders signaler og forordninger, osv.<sup>4</sup>

Befinner utsagnene i organisasjonsteorien seg på det individuelle eller kollektive plan? Svaret er selvsagt på begge. Noen utsagn fra March (1981) om "bounded rationality" er illustrerende, og dessuten uttrykk for vanlig begrepsbruk.

Han åpner med å argumentere mot at "*organizational behavior can be understood as intentional, consequential action*" (min uth.; p210). *Organisasjoner* har ikke full oversikt over alternativer og konsekvenser, har ikke konsistente preferanser, etc. Dette bygger opp til utsagn om at rasjonalitetsmodellene vi finner i økonomi, statsvitenskap og sosiologi ikke er akseptable. Her er det svært viktig å ha *in mente* at March med "rational theory" sikter til teori der det tas for gitt at *organisasjoner* har klare preferanser: "*Theories of rationality assume that organizations have preferences*" (p277).<sup>5</sup> I rasjonalistisk teori innenfor de fagene som refereres er (de rasjonelle) aktørene vel så ofte *individer* (konsumenter, velgere, borgere) som kollektiver (bedrifter, stater, organisasjoner). Public choice og social choice teori er eksempelvis i stor grad individorientert, i tråd med at den metodologiske individualismen er en del av dens "program" (Sproule-Jones 1982).<sup>6</sup>

Så til selve redegjørelsen for begrenset rasjonalitet:

The argument, due originally to Simon, is that informational and computational limits on decision making in human institutions require a theory of organizational choice to be a theory of *limited* rationality. (March 1981:212.)

Fremfor noe gjelder teorier om begrenset rasjonalitet forhold som søkning etter alternativer og fordeling av oppmerksomhet. I diskusjonen til March er det helt klart *organisasjonen* som har begrenset rasjonalitet. I Simons egen behandling av begrenset rasjonalitet legges det imidlertid vekt på at "this theory describes the way people, in fact, make decisions and solve problem" (Simon 1983:22). Det er tale om teori som gjelder *individer* – altså "human behavior". I klassikeren *Administrative Behavior* er basis følgelig også begrensninger i *enkeltpersoners* kapasitet til rasjonell opptreden (Simon 1976).<sup>7</sup>

Hensikten med gjengivelsen av formuleringene hos March har ikke vært å antyde at han – eller

andre organisasjonsteoretikere, ikke skulle være klar over viktigheten av å skille mellom individ og organisasjon. Når organisasjonsteoretiske arbeider diskuteres, og ulike teoritradisjoner sammenlignes, er det imidlertid avgjørende hele tiden å ha klart for seg *hvilket nivå* det opereres på.

En siste begrepsmessig understrekning: Der som en ønsker å forklare en individuell beslutning eller handling *intensjonalt*, må en vise at (i) beslutningen kan tolkes som et middel for å realisere den aktuelle aktørens ønsker, gitt hans eller hennes oppfatninger av hvordan virkeligheten er, og at (ii) beslutningen var forårsaket av ønskene og oppfatningene gjennom et bevisst valg (jfr Elster 1983). Mennesket har vilje. Koples det bevisste valget fra, står en tilbake med *kausal* forståelse av den individuelle adferden. Adferden blir å forstå som styrt av mer eller mindre skjulte årsaksmekanismer eller lovmessigheter. Mennesket blir nærmest viljesløst. Vi berører altså her to klart forskjellige måter å betrakte individer på ved samfunnsvitenskapelig teoridannelse, hvorav den sistnevnte – kausale – av de fleste nok (idag) vil anses som mest problematisk.

#### Garbage Can modellens anvendelsesområde

Før vi går mer detaljert inn på Garbage Can modellens oppbygning, er det nødvendig å plassere den. I hvilke situasjoner kan modellen ha relevans?

Spørsmålet er vanskelig å besvare. På den ene siden understrekes det at:

Since the complexity of decision making in an organization is unlikely to be captured by a single model, any more than by the reports of a single participant or historian, the role of garbage can ideas is limited. They seek to identify and comprehend some features of decision making that are not well treated in other contemporary perspectives and yet are important. Thus, they are efforts to extend, rather than replace, understandings gained from other perspectives. (MO 1986:12.)

Her synes Garbage Can å stå for ideene som bringer forståelse til "restene" andre perspektiver lar ligge. Likeledes er det formuleringer fra modellbyggernes side som indikerer at Garbage Can modellen tenkes å komme til anvendelse kun i spesielle tilfeller, dvs ved analyser av "*organiserte anarkier*".

Samtidig blir organiserte anarkier presentert på en måte som gjør at det er, eller må være, tale om et ganske vanlig fenomen.

Kritikken som fremføres mot annen teori er også så fundamental og generell at en teori som ikke rammes av den – som Garbage Can, vanskelig kan være begrenset til organisasjonsmessige restfenomener:

theoretical features of preferences seem incongruent with empirical observations of choice behavior by individuals and organizations. Preferences, even individual preferences, do not seem to have the properties assumed by a willful theory of action. (MO 1986:16.)

Hva ligger så i uttrykket organiserte anarkier? Dette er "organizations – or decision situations – characterized by three general properties" (Cohen, March og Olsen 1972:1).

Første betingelse er *problematiske preferanser*. Det er snakk om en type organisasjoner som i valgsituasjoner ikke har preferanser "that satisfies the standard consistency requirements for a theory of choice" (CMO 1972:1). Organisasjonspreferansene er hverken veldefinerte eller konsistente, og kan beskrives som løse ansamlinger av ideer.<sup>8</sup>

Annen betingelse er *uklar teknologi*. Prosessen i den aktuelle organisasjon er ikke forstått av organisasjonsmedlemmene. Organisasjonen opererer dermed "on the basis of simple trial-and-error procedures, the residue of learning from accidents of past experience, and pragmatic inventions of necessity" (CMO 1972:1).

Tredje betingelse er *flytende deltakelse*. Organisasjonsdeltakerne skiller seg fra hverandre når det gjelder den tid og innsats de kan avse i ulike sammenhenger. Sålenge organisasjonsmedlemmenes aktivitet og engasjement er skiftende, blir også organisasjonens faktiske grenser usikre og ustabile.

De tre betingelsene for organiserte anarkier er angitt svært kortfattet i Garbage Can litteraturen. En gjenfinner imidlertid også kravene under andre overskrifter. Således tales det om "the ambiguity of intention" når det gjelder den manglende konsistens i organisasjonens preferanser, om "the ambiguity of understanding" og "the ambiguity of history" når det gjelder organisasjonens kunnskap om prosesser, mål-middel relasjoner, hvorfor ting som skjer faktisk skjer, o.l., samt "the ambiguity of organization" om uklar og flytende deltakelse i organisasjonens ulike prosesser (March og Olsen 1976:12). I de seneste fremstillingene av Garbage Can modellen er "ambiguity" det sentrale, mens uttrykket "organisert anarki" er forlatt. Det gjøres klart at:

All organizations confront elements of ambiguity in decision making. For some organizations ambiguity is a dominant condition. In particular, ambiguity is a major feature of decision making in most public and educational organizations; it seems to characterize a wide variety of organizations when they are young or when their environments are changing. (March og Olsen 1976:12.)

Betingelsene som er presentert synes hver for seg å bli oppfattet som *nødvendige*, og samlet sett *tilstrekkelige*, for at vi har med et organisert anarki å gjøre. Her kan det imidlertid innvendes at det faktisk bare er den siste betingelsen (flytende deltakelse) som vil kunne ha reel klassifikatorisk betydning. De to første betingelsene vil nemlig alltid, eller så godt som alltid, være oppfylt, og evner derfor ikke å tjene som redskap for å skille noen situasjoner (organiserte anarkier) fra andre situasjoner.

For det første taler mye for at mangel på veldefinerte kollektive preferanser er et helt allment fenomen. March fremhever for eksempel "ambiguity" – herunder "ambiguity of preferences", generelt som "a fact of life" (1988:15). Innenfor moderne rasjonalistisk teori eksisterer det også en omfattende litteratur som peker i samme retning. Selv i tilfeller hvor individenes preferanser oppfyller formelle rasjonalitetskrav, vil en ikke nødvendigvis kunne forvente *kollektive preferanser* som oppfyller de samme kravene (f.eks. transitivitet). Og er individenes preferanser ikke konsistente, så vil vanskelig organisasjonen være det.<sup>9</sup>

Derne er det vanskelig å tenke seg annet enn uklar teknologi i organisasjoner. Det motsatte, "klar teknologi" eller noe i retning av objektiv innsikt, vil forutsette velutviklet empirisk teori, blant annet om mål-middel relasjoner og om faktiske effekter av individuelle og kollektive valg (som politiske, økonomiske og administrative konsekvenser). Tilfredsstillende *teori* om organisasjonsmessige valg og valgenes konsekvenser foreligger neppe idag, og iallefall ikke i operasjonell form i organisasjoner flest. Sviktende kunnskap og usikkerhet er, riktignok i mer eller mindre dramatisk form, det normale. Betingelsen uklar teknologi kan altså ikke benyttes til å skille det organiserte anarki fra andre beslutningssituasjoner.

Flytende deltakelse står altså igjen som den essensielle demarkasjonslinje mellom det organiserte anarki og andre organisasjonsformer, mellom Garbage Can tenkningens domene og området for annen (tidligere) organisasjonstenking. Legg så til at:

every participant in any organization is a part-time participant. (...) Only in very rare situations will a decision command the attention of all the potential participants. (Olsen 1976:84.)

Dette betyr at flytende deltakelse er en meget *svak* betingelse; hinderet legges så lavt at så godt som alle organisasjoner kommer over det (og blir klassifisert som organiserte anarkier).

### Garbage Can modellens formål

Hvilke analyseformål skal Garbage Can formuleringen tjene? Er det en modell for deskriptiv analyse eller for normativ analyse? På dette punkt fører ikke modellbyggerne noen inngående diskusjon, men de synes i relativt stor grad å være ledet av et ønske om å etablere "a behavioral theory of organized anarchy" (CMO 1972:2). Det konstrueres en modell "for describing decision making within organized anarchies" (CMO 1972:2).

Modellen må imidlertid ikke forstås utelukken- de som et skjema for å *beskrive*, eller *fortolke* og gi mening til, faktiske fenomener. Modellen skal hjelpe oss til å *forstå* organisasjonsaktivitet. Den blir dermed iallefall i noen grad å anse som en modell for *forklaring*, eksempelvis av hvilken betydning "some aspects of organizational structure" har for "the process of choice" (CMO 1972:2).

Cohen, March og Olsen hevder at mye av organisasjonsteorien ikke tar hensyn til forhold som problematiske preferanser og uklar teknologi. Organisasjonene fremtrer da lett som mer enhetlige enn de egentlige er. Garbage Can modellen derimot:

attempts to capture some of the features of organizational behavior that appear as pathologies within familiar notions of choice and tries to make them *understandable in theoretical terms*. (CMO 1976:26; min uth.)

Med Garbage Can modellen for hånden skal vi bli istand til å forstå hvorfor organisasjonspreferanser er problematiske og teknologien uklar; de tilsynelatende patologier blir gjort forståelige – hvilket innebærer å få dem *forklart*.

Fra det deskriptive skisseres veien inn i det normative. Det fremholdes at det er en stor klasse av situasjoner hvor

the preconditions of the garbage can process cannot be eliminated. *Indeed in some they should not be eliminated*. The great advantage of trying to see garbage can

phenomena together as a process is the possibility that the process can be understood, that organization design and decision making *can take account of its existence and that, to some extent, it can be managed.* (CMO 1976:37; min uth.)

Eller enda klarere:

It is argued that ambiguity is not only a fact of life . . . but also often a normatively attractive state. (March 1988:15.)

Tilstandene *bør* i visse henseende være slik de etter modellen *er*. Modellen skal også kunne tjene som redskap ved arbeid med å forme organisasjoner så de blir som de *bør* være.

For å drøfte Garbage Can modellens egnethet til å forklare, eller bibringe forståelse, er det nødvendig å presentere dens hovedelementer og oppbygning. Dette er også en betingelse for å vurdere modellkonstruksjonens potensiale for normativ analyse, noe vi ikke vil komme inn på ved denne anledning.<sup>10</sup>

#### Garbage Can modellen: Sentrale begreper

Det er her ikke mulig å komme inn på alle sider ved Garbage Can modellen. Vi må relativt overfladisk konsentrere oss om det viktigste for denne artikkelens formål – selve modelloppbygningen og -logikken.

Garbage Can modellen er relevant ved analyse (primært deskriptive) av aktivitet i organiserte anarkier, som er en svært vid kategori av beslutningssituasjoner. Modellkonstruksjonen er enkel og oversiktlig. Begrepsapparatet er lite. Dette er normalt å anse som positive egenskaper; stor kompleksitet er snarere et tegn på mangelfull forståelse av fenomenene som analyseres, enn signal om det motsatte (jfr Kramer 1986:15 ff). Modellbyggerne oppfatter det imidlertid slik at de har beveget seg henimot en større kompleksitet enn det som kjennetegner tidligere teori:

If scientific progress is measured by simplification, this is a story of retrogression. From a simple perspective of anticipatory, consequential, rational choice, we have gone to . . . an awareness of the profound ambiguities surrounding action in organizations. (March 1988:15.)

Strategien som velges for å forstå organisasjoners aktivitet er *reduksjonistisk*, men det er ikke en reduksjonisme i tråd med prinsippet om metodologisk individualisme. En søker å forstå organisasjonsfenomene som en type aggregatkonsekven-

ser av hvordan ulike strømmer flyter gjennom et system, og blir koplet via forskjellige strukturer. Modellbyggerne tar utgangspunkt i følgende analogi:

To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene. (CMO 1972:2.)

Også en annen metafor har hatt et visst gjennomslag, særlig i forbindelse med analyser av utdanningsinstitusjoner:

Consider a round, sloped, multi-goal soccer field on which individuals play soccer. Many different people (but not everyone) can join the game (or leave it) at different times. Some people can throw balls into the game or remove them. Individuals while they are in the game try to kick whatever ball comes near them in the direction of goals they like and away from goals that they wish to avoid. The slope of the field produces a bias in how the balls fall and what goals are reached, but the course of a specific decision and the actual outcomes are not easily anticipated. After the fact, they may look rather obvious; and usually normatively reassuring. (March and Romelaer 1976:276.)

Hensikten med å ty til analogier er åpenbart å ta noe kjent (søppelkurven etc.), og overføre mening til en annen kontekst som på forhånd ikke er tilstrekkelig kjent og forstått. Det antas en parallelitet, hvor det å peke på det kjente bildet bringer avklaring til problemkomplekset som egentlig studeres.<sup>11</sup>

Går vi tilbake til Garbage Can metaforen er det etterhvert ett trekk som stilles i forgrunnen, nemlig at det dreier seg om *strømmer*:

In a garbage can situation, a decision is an outcome or an interpretation of several relatively independent "streams" within an organization. (CMO 1976:26.)

For det første dreier det seg om en strøm av *problemer*. Problemer er noe som opptar personer i og utenfor organisasjonen, og kan være av høyst ulik art. Det understrekes at problemer er "distinct from choices; and they may not be resolved when choices are made" (CMO 1976:26).

For det andre finnes en strøm av *løsninger*. En løsning er noens produkt. Samtidig hevdes det at

en løsning vil være "an answer actively looking for a question", og til tross for "the dictum that you cannot find the answer until you have formulated the question, you often do not know the question in organizational problem solving until you know the answer" (CMO 1976:26-27).

For det tredje spesifiseres en strøm av *deltakere*. Folk kommer og går, blant annet som følge av at de kontinuerlig stilles overfor krav om deltakelse fra ulike hold, og at alle vil være underlagt begrensninger når det gjelder energi, oppmerksomhet, ferdigheter. Deltakelse ett sted betyr fravær et annet.

For det fjerde forekommer en strøm av *beslutningsmuligheter*, som er "occasions when an organization is expected to produce behavior that can be called a decision" (CMO 1972:3). Muligheter for organisasjoner til å treffe valg vil oppstå stadig vekk og i mange former; "Contracts must be signed; people hired, promoted, or fired; money spent; and responsibilities allocated" (CMO 1972:3).

Med andre ord:

In pure form, the garbage can model assumes that problems, solutions, decision makers and choice opportunities are independent, exogenous streams flowing through a system. They are linked in a manner determined by their arrival and departure times and any structural constraints on the access of problems, solutions and decision makers to choice opportunities. In the absence of structural constraints within a garbage can process, solutions are linked to problems, and decision makers to choices, primarily by their simultaneity. (MO 1986:17.)

De fire strømmene kan som vi forstår relateres til hverandre på utallige måter; de blir "channeled by organizational and social structure" (CMO 1976:27).

To typer struktur fokuseres spesielt, nemlig en "decision structure" og en "access structure". *Beslutningsstrukturen* har å gjøre med fordelingen av deltakere til de ulike beslutningsmuligheter – organisasjonens aktiviseringsprosesser, og kan variere fra usegmentert deltakelse ("any decision maker can participate in any active choice opportunity"), via spesialisert deltakelse ("each decision maker is associated with a single choice and each choice has a single decision maker"), til hierarkisk deltakelse ("both decision makers and choices are arranged in a hierarchy such that important choices must be made by important decision makers and important decision makers can participate in many choices").

*Aksesstrukturen* forstås som "the rules that specify the rights of access of problems and solutions to choice opportunities". Igjen finnes variasjoner: usegmentert aksess ("any active problem (or solution) has access to any active choice opportunity"), spesialisert aksess ("each problem (solution) has access to only one choice and ... choices specialize in the kinds of problems that can be associated with them"), og hierarkisk aksess ("both choices and problems (solutions) are arranged in a hierarchy such that important problems (solutions) have access to many choices, and important choices are accessible only to important problems").<sup>12</sup>

I litteraturen er det usegmenterte strukturer som har påkalt størst oppmerksomhet. Men også spesialiserte og hierarkiske strukturer er studert (MO 1986:18; jfr Padgett 1980).

Beslutninger antas i Garbage Can sammenheng å bli til på tre måter. Første mulighet er at problemet som behandles *løses*, dvs beslutning ved "resolution". Det hevdes at dette er den ordinære måte å tenke omkring organisasjonsbeslutninger på: "This is the familiar case that is implicit in most discussions of choice within organizations" (CMO 1972:8). Den andre muligheten er nærmest *uaktsomme* beslutninger, truffet ved "oversight":

If a choice is activated when problems are attached to other choices and if there is energy available to make the new choice quickly, it will be made without any attention to existing problems and with a minimum of time and energy. (CMO 1972:8.)

Den tredje mulighet er en form for *problemflukt*, beslutninger ved "flight". Problemer og beslutningsmuligheter er forbundet med hverandre – uten hell – inntil "a choice more attractive to the problems comes along" (CMO 1972:8). Problemene forlater beslutningsmuligheten, og beslutning kan treffes. Dette vil være en beslutning som ikke løser noe problem, idet problemene nå har knyttet seg an til nye beslutningsmuligheter.

#### Garbage can modellen: Simuleringene

Så langt de sentrale Garbage Can begreper. Modellresonnementer kan nå settes isving, med sikte på å danne hypoteser eller trekke implikasjoner. Det sies at selv om de fire strømmene som er presentert ikke er fullstendig uavhengige av hverandre, så kan de likevel oppfattes som "independent and exogenous to the system" (CMO 1972:3). Med uavhengige strømmer som grunn-

lag, blir det naturlig å tenke i retning av å undersøke "the consequences of different rates and patterns of flows in each of the streams and different procedures for relating them" (CMO 1972:3). For dette formål foretas (på et tidlig tidspunkt) computer-simuleringer, hvor et bredt register av situasjoner "prøves ut". Det bygges på ulike forutsetninger om strømningshastigheter, om tilgjengelig "energi" i systemet, en løsningskoeffisient eller sannsynlighet for løsning av problemer (varierer mellom 0 og 1), et gitt antall tidsperioder, beslutningsmuligheter, deltakere og problemer, ulike typer beslutnings- og aksstruktur, tilfeldig genererte ankomsttider for beslutningsmuligheter og for ankomst av problemer til beslutningsmuligheter, osv. Forutsetninger kombineres slik at ialt over 300 ulike situasjoner blir studert. Med Garbage Can modellen spesifisert på denne måten, fremkommer en rekke relativt generelle implikasjoner. I kjølvannet av simuleringene oppdages ulike empiriske forutsigelser eller konsekvenser.

Implikasjonenes art, primært i tilknytning til usegmenterte strukturer, kan kort antydes. En er at problemer sjelden løses; "flight" og "oversight" er det normale i Garbage Can prosesser:

Resolution of problems is not the most common decision style, except where load is very light or problems and decision makers are severely restricted in movement. Decision making by flight (i. e., by the departure of problems from a choice arena) or by oversight (i. e., by action before problems become activated) is a major feature of the process. (MO 1986:18.)

En annen implikasjon fortolkes slik:

decision makers and problems tend to track each other through choices. Both decision makers and problems tend to move together from choice to choice. As a result, decision makers may be expected to feel that they are always working on the same problems in somewhat different contexts, mostly without results. Problems, in a similar fashion, meet the same people wherever they go with the same result. (CMO 1976:34.)

Det kan videre skilles mellom viktige og uviktige problemer og beslutningsmuligheter, og det sluttes at viktige problemer med større sannsynlighet blir løst enn uviktige problemer. Eller at ved viktige beslutningsmuligheter er sannsynligheten mindre for at noe problem løses enn ved uviktig valg. Nok en implikasjon er at "the choice failures that do occur are concentrated among the most important and least important choices" (MO 1986:18).

Alle implikasjoner som følger av simuleringene, er selvsagt helt ut betinget av de forutsetningene som legges inn eller spesifiseres. Vi finner likevel ikke nevneverdig diskusjon av modellforutsetninger, – heller ikke av hvor robuste implikasjonene er overfor manipulasjoner av dem. Hvilke justeringer av utgangsbetingelser må for eksempel til for at løsning av problemer skal bli vanligere enn "flight" og "oversight"? En endring av den såkalte løsningskoeffisient (som av en eller annen grunn er satt til 0,6)? Implikasjonene med basis i simuleringmodellen refereres ofte senere i forfatterens arbeider, men modellen som sådan, og dens forutsetninger, får man bare innblikk i gjennom artikkelen fra 1972.<sup>13</sup>

Modellbyggerne mener utvilsomt at Garbage Can modellen har empirisk støtte. Hva denne støtten mer presist består i kan imidlertid være uklart, selv om det gis henvisninger til utallige empiriske arbeider. Det er minst tre hovedveier som har vært fulgt ved de empiriske anstrengelsene. Den første består i å redegjøre for beslutningsprosesser og hendelsesforløp ved hjelp av de begreper og forestillinger som inngår i Garbage Can modellen. For å beskrive og forstå hva som har foregått, bringes modell-begrepene inn. Vi finner dermed en lang rekke case studier der det redegjøres for de ulike strømmene, som for eksempel en reorganisering ved et universitet analysert hovedsakelig "by considering the streams of problems, solutions, and participants" (Olsen 1976:316).

Vi har tidligere presentert ulike "ambiguities" som betingelser for organiserte anarkier og Garbage Can prosesser. Den andre empiriske hovedvei vi skal peke på er nettopp å vise at blant annet "preference ambiguity" er et grunnleggende aspekt ved organisasjoner. Observert kompleksitet og tvetydighet tas til inntekt for modell-formuleringens relevans. Det fremholdes at det etterhvert er så mange slike observasjoner, at denne helheten av "ambiguities" vanskelig kan forstås uten i et Garbage Can perspektiv (MO 1986:16-17).

En tredje empirisk strategi som har vært fulgt består i å undersøke om organisasjonsprosesser kan beskrives i tråd med *implikasjonene* fra simuleringmodellen. Garbage can perspektivet antas støttet om organisasjonsfenomener faktisk kan beskrives i form av den typen av avledninger som ble antydnet ovenfor (f. eks. at det i usegmenterte strukturer ikke var vanlig at problemer ble løst). Et sted sies det for eksempel at (simu-

lerings)modellen "showed how garbage can processes within differing structures produced different problem solving performance" (MO 1986:19). Tilsvarende sies empiriske analyser å vise at "garbage can processes are affected by structural features of organizational life" (MO 1986:19). Med andre ord: Garbage Can perspektivet antas å oppnå empirisk støtte dersom hypoteser generert gjennom (simulerings)modellen ikke falsifiseres.

Dermed er hovedlinjene i Garbage Can tilnærmingen streket opp. Vi har forhåpentligvis i grove trekk fått frem modellens formål, forutsetninger og virkemåte, samt hvordan den prøves mot empiri. Slik modellen er presentert her, fremstår den (som tidligere nevnt) som en relativt enkel konstruksjon. Det er også pekt på at den innenfor modellen blir generert hypoteser som så i sin tur konfronteres med empiri. I utgangspunktet er både enkelhet og testbarhet viktige egenskaper ved vitenskapelige modeller. Det forutsetter imidlertid at forenklingene er berettigede, og at det virkelig er empirisk prøving det bygges opp til. De neste sidene er viet en metodologisk kritikk av Garbage Can tilnærmingen.

### Metodologisk kritikk

For å ordne de kritiske merknadene som kan reises mot Garbage Can modellen, kan det være nyttig å gripe tilbake til de tre empiriske hovedstrategier som har vært benyttet i Garbage Can arbeider. Er dette strategier som bidrar til empirisk underbygning av modellen, slik at den – når tilstrekkelig mange empiriske arbeider er gjennomført – vil fremstå enten som *velbegrunnet*, eller som *forkastet*? På sett og vis dreier dette seg om i hvilken grad modell-konstruksjonen er falsifiserbar.

Stikkordsmessig var de tre strategiene, (a) å fortolke og beskrive ved hjelp av modellen, (b) å påvise "ambiguities" og (c) å prøve modellimplikasjonene empirisk. Vi tar dem etter tur.

#### (a) Beskrive og fortolke

Den første empiriske strategien var å benytte modellen som fortolkningskjema, særlig i case-studier. Det har da også vært understreket at:

The garbage can model is an effort to define an alternative way for discovering order in decision-making processes. (MO 1986:17.)

Det er altså snakk om å søke å beskrive "virkeligheten" med de begreper som er dannet innen denne ene retningen av organisasjonsteorien.<sup>14</sup> Det er imidlertid helt klart at enhver beskrivelse av "virkeligheten" bare vil være et summarisk bilde. Noe velges ut, og noe annet blir liggende. Det er meningsløst å tenke seg helt fullstendige beskrivelser. Men det er også slik at det vil være mange andre summariske beskrivelser som er i overensstemmelse med den samme (avgrensede del av) "virkeligheten". Avhengig av hvilke begreper eller klassifikasjoner vi velger, vil vi kunne sitte med mange empirisk velbegrunnede bilder av virkeligheten. Med Arne Næss (1973:46–47) kan vi, om begrepene eller klassifikasjonene som inngår i beskrivende hypoteser, si at:

Et klassifikasjonssystemets godhet avhenger av visse hypotesers holdbarhet. Ingen klassifikasjon er i levende forskning riktig eller gal, sann eller falsk. De er mer eller mindre formålstjenelige; og denne egenskap avhenger av hvilke hypoteser som aksepteres som holdbare og interessante innen et forskermiljø på et bestemt tidspunkt.

Det at et empirisk materiale kan beskrives med det begrepsapparat som Cohen, March og Olsen har skapt, kan følgelig *ikke* være med å gi noen avgjørende empirisk støtte til Garbage Can modellen. Det gjelder selv om hvert enkelt utsagn i beskrivelsen er godt empirisk underbygget – eller om hvert utsagn oppfattes som sant. Det er andre beskrivelser og andre begrepsapparater som samtidig kan gi opphav til liksom empirisk overbevisende eller sanne beskrivelser. Kriteriet for valg av modell eller begrepsstruktur i dette tilfellet er altså knyttet til frukbarhet eller formålstjenelighet, og ikke til spørsmålet om beskrivelsen er "riktig" eller ikke.

#### (b) Tvetydigheter

Å vise empirisk at det eksisterer problematiske preferanser og andre tvetydigheter, patologier, el. l. knyttet til organisjoners virkemåte og valg, er ikke tilstrekkelig for å underbygge at Garbage Can modellen har relevans og krav på interesse. Inkonsistens i organisjoners valg handlinger, uklar teknologi og flytende deltakelse er alle fenomener som også kan forstås innen andre teoretiske rammer. Svikt i kollektivets evne til å opptre rasjonelt er eksempelvis et kjerneproblem innenfor "rational choice" teori. Likedan finnes en stor rasjonalistisk teori om motivasjon for deltakelse i ulike sosiale og politiske kontekster, og



March og Olsen (1976, Ch. 3) resonnerer selv innenfor en slik ramme når det gjelder spørsmålet "Who is attending to what and when?". Med andre ord: Hva "ambiguities" angår så finnes alternativ teori for å forstå dem.

Videre var de ulike "ambiguities" i utgangspunktet formulert som kjennetegn ved "organiserte anarkier", og har også senere beholdt en plass som *utgangsbetingelser* for at Garbage Can resonnemnter skal kunne trekkes inn. Det at "ambiguities" eksisterer kan altså ikke *i seg selv* være et forhold som gir avgjørende *empirisk støtte* til Garbage Can modellen.

### (c) Modellimplikasjoner

Vi står igjen med den tredje empiriske strategien: Prøving av modellens implikasjoner eller forutsetninger. Denne lar seg ikke avvise like enkelt som strategiene overfor. En rekke kritiske punkter kan likevel reises, og for oversiktens skyld nummereres de.

1. Det er viktig å huske hvordan implikasjonene det er tale om er generert. Sjøppebøtte-analogien er ikke av en slik art at presise avgjørende hypoteser kan dannes. Det samme gjelder metaforen med "strømmer" av beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger. Av det å operere med de fire strømmene, en beslutningsstruktur og en aksstruktur, følger det i seg selv få om noen implikasjoner, dvs empiriske konsekvenser avledet *deduktivt*. Hva kjennetegner det som trer istedet, nemlig slutninger og hypotesedannelse via metaforer?

Aller først bør det understrekes hva en metafor er.<sup>15</sup> Med en metafor menes:

a particular set of linguistic processes whereby aspects of one object are "carried over" or transferred to another object, so that the second object is spoken of as if it were the first. (Hawkes 1972:1.)

Litt fyldigere forstås metaforen ved først:

å skilje mellom *den bokstavlege meininga til ordet eller setningen* på den eine sida, og *avsendarens intenderte meining med utsagnet* på den andre. I ei normal setning fell den bokstavlege og den intenderte meininga saman, medan dei skil lag i ein metaforisk setning. Den intenderte tydinga er noko anna enn den bokstavlege. (Heradstveit og Bjørge 1987:64)

For dikteren kan det gis mange gode grunner for å skrive "Solen skjen fra en nyvasket blå Himmel utover Sne-dynner som Stormen hadde veltet ned

om Natten",<sup>16</sup> heller enn å formulere seg bokstavelig for å beskrive det samme. Likedan støter vi ofte på metaforer i politisk debatt og tenkning, idag som tidligere. Et velkjent eksempel fra *Fyrsten*:

Han maa altsaa være ræv for at kunne ane snarerne og løve for at kunne skræmmé ulvene. De der udelukkende holder sig til løven, forstaar ikke tingene." (Machiavelli 1898:76.)

Her fornemmer alle umiddelbart hva som menes – av fyrster kreves både listighet og styrke, men Machiavelli anstrenger seg også for å forklare ut-sagnene nærmere. Bokstavelig talt er fyrstene selvsagt hverken løver eller rever.

Metaforer vil alltid være viktige i politikken, idet språket er politikernes viktigste redskap. I statsvitenskapeblig sammenheng vil det være av interesse å forstå hvilke bilder som benyttes, av hvem, hvorfor, med hvilke effekter, osv (jfr Miller 1979, Petersson 1987). Teoridannelse med metaforer som redskap er et helt annet spørsmål, og det er (utelukkende) det som behandles her.

Teoriutvikling ved hjelp av metaforer vil ta form av å gjenfinne egenskaper innenfor metaforen i den "virkelighet" som studeres. Metaforen er ikke et sett av premisser som konklusjoner (hypoteser) kan avledes fra; hypotesen bunnar i at noe innenfor bildet (f.eks. at det er strømmer) antas å være *analogt* med noe annet (f.eks. noe ved organisasjoners virkemåte). Det observeres en ensartethet mellom to fenomener i én henseende, og det antas at fenomenene har likheter også i andre henseende. Slutningsformen er utpreget induktiv (jfr. Snidal 1985:31); hypoteser fremkommer relativt usystematisk gjennom analogier. Her er ingen deduktiv slagkraft i resonnementene, hvilket utvilsomt må være en svakhet.

Innslaget av *vilkårlighet* ved dannelsen av hypoteser via analogislutninger vil være stort. Det eksisterer ikke kriterier knyttet til hvilke analogislutninger som med rimelighet kan trekkes, og hvilke som ikke går. Hvorfor er ikke søppelets lukt av betydning i Garbage Can modellen, slik at noe som tilsvarer lukten registreres i organisasjonslivet (Pinder og Warren Bourgeois 1982)? Hva med renholdsarbeiderne som tømmer søppelet (beslutningsmulighetene) og kjører søppelet (problemer og løsninger) på store fyllplasser? Gir det grunnlag for å formulere en parallell påstand om organisasjoner? I analogiens verden kan strømmene – for å skifte metafor –

vikle seg inn i hverandre på en slik måte at den ene ikke kan skilles fra den andre. Gir dette opphav til en interessant "innviklings"-hypotese om organisasjoners virksomhet? Hva med å legge strømmene i rør, – eller demme dem opp? Vi glir lett over i det rene tøv: "Unrestricted use of analogical reasoning leads to absurd results" (Musgrave 1988:220), og begrensede og styrende kriterier har vi som nevnt ikke.

Holder vi oss till Garbage Can modellen slik den i få setninger presenteres "in pure form" (MO 1986:17), er den altså lite mer enn et begrepskjema og et grunnlag for analogi-slutninger. Hypoteser vil kun fremkomme gjennom fantasifull overføring av mening fra bilde til "virkelighet". For å kunne trekke slutninger mer deduktivt – innenfor bildet – trengs flere og mer presise forutsetninger, for eksempel om "rates and patterns of flows" (CMO 1972:3). Det vil kunne gjøre at de rene analogislutningene forlates til fordel for slutningsmåten i analytiske resonnementer eller modeller: Fra kombinasjoner av gitte premisser avledes empiriske konsekvenser eller testbare hypoteser.

Bare i én sammenheng er det lagt inn så presise forutsetninger at hypoteser genereres deduktivt (heller enn gjennom analogier), og det er i den opprinnelige Garbage Can simulering-modellen (CMO 1972). Her er det mange og presise forutsetninger, og simuleringene gir en rekke hypoteser. En viss deduktiv slagkraft oppnås.<sup>17</sup> Og prisen for denne gevinsten ligger i valget av forutsetninger.

2. Det spørsmål som nå melder seg er om test av de implikasjoner det her er tale om – fra simuleringene, i det hele tatt kan tjene til empirisk underbygning av Garbage Can tilnærmingen. To grunner trekker i retning av et negativt svar.

2.1. For det første, hvilken betydning vil det kunne ha for Garbage Can perspektivet om vi ikke finner empirisk støtte for implikasjonene? Ta følgende hypotese som illustrasjon:

important problems are more likely to be solved than unimportant ones. (CMO 1972:11.)

Gitt at selve test-prosedyren er tilfredsstillende, så må et eventuelt manglende empiriske samsvar bety at det er noe galt med modellen. Med *simuleringmodellen* vel å merke!

Men hvis valget av strømningshastigheter, løsningskoeffisient, el. l. i modellen ble justert, ville en ikke da også få en litt annen implikasjon. Og kan man ikke spesifisere forutsetningene ved si-

muleringe slik at hvilket som helst empirisk mønster når det gjelder løsning av viktige versus uviktige problemer kan genereres? I prinsippet er det kun et teknisk problem å spesifisere modellen – det er et hav av mulige kombinasjoner av forutsetninger, slik at implikasjonene er i samsvar med data som foreligger. Det vil alltid være mulig å velge strømningshastigheter, koplinger og løsningskoeffisient slik at modellen får støtte i foreliggende data.

Test av implikasjonene vil ikke berøre Garbage Can modellen i *ren form* (grunn-metaforene), men bare den aktuelle – ganske vilkårlige – simuleringmodell som er spesifisert. Det blir følgelig *hverken mer eller mindre berettiget* å operere med Garbage Can begrepene og resonnementene (metaforene) *avhengig av om hypotesen ovenfor (eller andre implikasjoner fra simuleringene) får empirisk støtte eller ikke*. Vi står dermed tilbake med en teorikonstruksjon med dominerende innslag av ikke-falsifiserbarhet, hvilket selvsagt er problematisk.

2.2. La oss nå ta for gitt at det er formulert en Garbage Can modell med en viss deduktiv slagkraft – hvor hypoteser følger av premisser. I og med simuleringmodellen er det jo foretatt en dreining bort fra rene (frie) analogi-slutninger. Det kan likevel være problemer knyttet til hva som kan aksepteres som modeller (i samfunnsvitenskaplig sammenheng). Det spørsmål som reiser seg er om Garbage Can (simulering)modellen er en akseptabel modellformulering. Hvilke forutsetninger som bygges inn i modellen vil være helt avgjørende for det svar som gis.

Ulike syn gjør seg gjeldende når modellforutsetninger skal vurderes. Ett syn, knyttet til Milton Friedmans navn, legger vekt på at modeller testes gjennom sine empiriske konsekvenser eller prediksjoner heller enn ved fokusering av deres forutsetninger.

Truly important and significant hypotheses will be found to have "assumptions" that are wildly inaccurate descriptive representations of reality, in general, the more significant the theory, the more unrealistic the assumptions (in this sense). The reason is simple. A hypothesis is important if it "explains" much by little, that is, if it abstracts the common and crucial elements from the mass of complex and detailed circumstances surrounding the phenomena to be explained and permits valid predictions on the basis of them alone. To be important, therefore, a hypothesis must be descriptively false in its assumptions; it takes account of, and accounts for, none of the many other attendant circumstances, since its very success shows them to be irrele-

vant for the phenomena to be explained. (Friedman 1979:26.)

Friedmans syn har naturlig nok møtt sterk motbør. Med Simons (1963) ord dreier det seg om et "principle of unreality". Kjernen i innvendingene som har vært reist er at det i en forklaring – i eksplanans, ikke kan inngå utsagn som er falske.

If the assumptions are wildly inaccurate, the model applies nowhere and its implications becomes nonfalsifiable. (Fiorina 1984:73.)

En forklaring kan bare bygges omkring tilnærmet sanne eller treffende utsagn.<sup>18</sup> Et lite forbehold er nødvendig: Hvis en modells implikasjoner, til tross for forutsetninger som i utgangspunktet synes helt urealistiske, over tid synes å få god empirisk støtte, så kan det ha vært våre forestillinger om realisme (i utgangspunktet) som var uholdbare eller urealistiske.

Strengt tatt har spørsmålet om realistiske forutsetninger to sider, og det kan være vanskelig å holde dem klart adskilte. På den ene siden kan forutsetninger være mer eller mindre realistiske i betydningen mer eller mindre sanne. På den annen side kan de være mer eller mindre realistiske i betydningene mer eller mindre relevante. Ideelt sett bør forutsetninger være (tilnærmet) sanne og relevante. Vi må imidlertid holde muligheten åpen for at de andre kombinasjonene kan forekomme, eksempelvis at forutsetningene i en modell er både sanne og irrelevante. Det kan være helt andre forhold som forklarer fenomenet som studeres enn de som uttrykkes i modellen, selv om premissene som legges i form av forutsetninger stort sett er sanne.

Hva ligger nærmere bestemt i det å kreve relevante forutsetninger? Gjennom en modellformulering genereres hypoteser, og den "mekanisme" hvorigjennom *det* skjer – og hvorigjennom hypotesen får sin *begrunnelse* – må være dekkende for hva som faktisk kan tenkes å foregå av prosesser på området. Det er imidlertid vanskelig å presisere hvilke krav som må imøtekommes for at en mekanisme skal kunne sies å være adekvat, eller – med andre ord – for at en hypotese skal være tilfredsstillende begrunnet.

I bunn og grunn er dette ensbetydende med å presisere betingelsene for forklaring (av sosiale og politiske fenomener). Det en forklaring grovt sagt sikter mot, er å bringe oss til å forstå hvorfor det fenomen som skal forklares faktisk observeres. Gitt resonnementene som utgjør forklarings-

gen, forstår vi at eksplanandum-fenomenet var å forvente. Modeller som *ikke* bidrar til slik forståelse kan heller ikke, selv om forutsetningene er (tilnærmet) sanne og uansett hvor godt svaret mellom modellimplikasjoner og observasjoner er, sies å bidra til å forklare fenomenene som studeres. Slike modeller representerer ikke relevante eller adekvate mekanismer.

Hvordan forholder det seg i denne sammenheng med Garbage Can modellen, og da menes den hypotesegenererende modell (simuleringene)? Det finnes bare i begrenset grad redegjørelser for modellforutsetningene. Det finnes følgelig ikke tilfredsstillende diskusjoner av de enkelte forutsetningenes realisme, eller av hvor adekvat modellen som helhet er for forståelse av hva som ligger bak hypotesene som genereres.

Er det for eksempel realistisk å operere med et gitt antall tidsperioder i modellen? Er det realistisk å operere med en løsningskoeffisient på 0,6 for hver periode? Er det i det hele tatt dekkende å operere med en strøm av løsninger på samme måte som det opereres med en strøm av dektakere? Det kan formuleres temmelig mange spørsmål av denne typen.

Garbage Can modellen kan sies å mangle realisme først og fremst i betydningen relevans. Mekanismen bak fenomenene er ikke adekvat. Vi skal nevne to grunner til dette. I og med den manglende relevans vil det være av liten interesse å diskutere hvorvidt forutsetningene er sanne eller ikke.

Garbage Can resonnementene mangler realisme – selv i forbindelse med simuleringene – først og fremst fordi en *ikke kommer ut over det metaforiske*. Det opereres med uavhengige "strømmer", ulike hastigheter på strømmene og forskjellige koplinger av dem. Men i organisasjoner er det ikke, bokstavelig talt, slike strømmer. Vi kan ikke uten videre observere noen strøm av løsninger. Før observasjon er mulig må vi få vite mer presist hva som rent faktisk *tilsvaret* den uavhengige strøm av løsninger som forekommer i metaforen. Når vi slik på hvert punkt har fått vite hva som – presist – tilsvaret metaforens elementer, har vi kanskje fått presentert en mekanisme som bringer oss til forståelse. Garbage Can modellen er imidlertid ikke bragt nevneverdig i denne retning. Modellen er metaforisk, og metaforer gir ikke – uten et akkompagnement av "oversettelser" som overflødiggjør den, noen forklaring.

Implikasjonene i kjølvannet av Garbage Can

simuleringene gjelder organisasjoners aktivitet, eksempelvis i hvilken grad problemer løses. Den (simulerings)modell som begrunner implikasjonene om organisasjoners aktivitet, inneholder ikke grunnforestillinger knyttet til organisasjonsmedlemmenes motivasjon, preferanser, oppfatninger og situasjonsforståelse. Et klart uttrykk for dette er at deltakere i modellen utgjør en strøm som er *uavhengig* av problemer og løsninger. Problemer og løsninger får strømme frikoplet fra deltakere. Vi innbys til å forstå beslutninger i organisasjoner uten at beslutningstakernes ønsker, følelser, overveielser og virkelighetsoppfatninger bringes inn.

Her må vi spørre: Kan en modell hvis formål det er å forklare organisasjonsaktivitet, helt se bort fra de – kanskje skiftende og uklare – motiver og oppfatninger som gjør seg gjeldende blant individene som befolker organisasjonen? Å ikke la aktørenes intensjoner og forestillinger ha noen plass i modellen overhode (hvilket er det som *de facto* gjøres i Garbage Can sammenheng), er noe langt mer dramatisk enn å avvise prinsippet om metodologisk individualisme. Det er også å avvise den modellmessige relevans av et *meningsaspekt* – som er sentralt i hermeneutisk tenkning, såvel som *innlevelse* – noe som er viktig ved interpretative forklaringer.<sup>19</sup> Med fokusering av de ulike strømmene, blir det ikke angitt mikroprosesser der individer og deres interaksjon tydeliggjøres. Det er dermed lite oppsiktsvekkende å hevde at fordi egenskaper ved organisasjonsdeltakerne – som deres intensjoner og oppfatninger – helt blir utelatt i modellen, blir den å betrakte som en relativt urealistisk konstruksjon. I allefall så lenge formålet er forklaring og forståelse.

Ad et par veier er vi kommet til at Garbage Can modellen er lite realistisk. Det er likevel mulig å tenke seg modellen forsvart med Friedmans synspunkter, slik de ble presentert ovenfor. Det er mulig å si at det ikke er så farlig om modellens forutsetninger ikke er realistiske, bare prediksjonene får empirisk støtte. Haken ved et forsvar av denne typen er imidlertid, som vi var inne på tidligere, at modellen kan spesifiseres slik at hvilke som helst observasjoner gir den støtte.

3. Når forbundet med det som er sagt ovenfor om Garbage Can tilnærmingens metaforiske karakter, skal en siste innvending berøres. Et sted sies det at:

The problems that end up being attached to the choice are disproportionately problems that have no better place to go. The solutions that end up being appropriate

for the problems are disproportionately solutions that have no other problems to solve. (MO 1976:47.)

Et annet sted:

Problems come to seek connections to choice-opportunities that solve them, solutions come to seek problems they handle successfully. (CMO 1976:31.)

Nok en formulering er:

an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work. (CMO 1972:2.)

Hvordan skal vi forstå slike utsagn?

At beslutningsmuligheter leter etter problemer, eller at løsninger leter etter saker hvor de kan være svaret, er eksempler på svært problematiske utsagn. De er enten nærmest meningsløse (hvis de tas bokstavelig), eller de er tilsørende (hvis de tolkes metaforisk). Hverken beslutningsmuligheter eller løsninger har *intensjoner*, – de kan ikke lete eller søke noe som helst på egen hånd. Å påstå noe slikt gir ikke god mening. For at utsagnene ovenfor skal bety noe, må de altså "oversettes". For at vi skal gå med på at "løsninger søker problemer som de kan hankses med", må dette forklares for oss ved at ulike *individer* som bærere av problemer og løsninger bringes inn.<sup>20</sup> Men det betyr at vi etter "oversettelsen" igjen vil ha nærmet oss den organisasjonsteori som Garbage Can tilnærmingen sprang ut av og ønsket å distansere seg fra, – der det er aktører, interaksjon, preferanser, følelser, oppfatninger, etc. Det blir overflødig å holde på de nevnte utsagnene, hvis det som menes er noe annet enn det som sies. Det er dessuten tilsørende, – det tildekker hva modellbyggerne egentlig mener. Med noen ord fra Arne Næss:

Metaforer brukes bedre til å stimulere fantasien og egge til dåd enn til å fremstille kompliserte spørsmål på en nyansert måte. Selv om dikteren har skuet sannheten kan hans publikum risikere aldri å komme utenfor bildets begrensning. (Næss 1965:13–14.)

#### Avslutning

Garbage Can tenkningen preges av enkelhet. Det er foretatt mange empiriske analyser med Garbage Can modellen som utgangspunkt. Dette til tross, kan det reises mange og tungtveiende metodologiske innvendinger mot tilnærmingen. Den

modellmessige enkelhet går ikke sammen med nevneverdig deduktiv slagkraft. Teoridannelsen preges av analogi-slutninger. Det er vanskelig å utforme en virkelig empirisk prøving av Garbage Can modellen. Johan P Olsen (1988:17) skulle altså på organisasjonsanalysenes område ha rimelig dekning for den påstand at "det finnes i dag ikke noe velutviklet teoretisk alternativ til rasjonelle beslutningsmodeller". Hans antydning av at Garbage Can tenkningen skulle kunne inngå som ledd i en nyorientering av organisasjonsteorien, som ledd i utviklingen av et nytt teoretisk perspektiv, synes imidlertid mer tvilsom. Garbage Can anstrengelse virker vanskelige å legitimere på teoretisk og metodologisk grunnlag.

Selv om det er pekt på grunnleggende problemer ved hvordan hypoteser genereres, og ved måten konfrontasjonen med empiri skjer, betyr ikke det at det ikke skulle være elementer å ta vare på innenfor Garbage Can tenkningen. Tvert imot. At deltakelsen i organisasjoner kan være flytende er for eksempel en viktig påpekning (– vi får en interessant ny variabel). Vi trenger å vite hvorfor deltakelsen flyter, og vi bør gripe konsekvensene av "the ambiguity of organization". En annen illustrasjon: Det kan være viktig å ha med seg at aktører kan være ensidig opptatt av å fremme egne løsninger, selv i situasjoner hvor en ikke med rimelighet kan si at det eksisterer et problem hvor denne løsningen er svaret. Det kan skje systematisk gjennom rekruttering av organisasjonsmedlemmer med en utdannelse som ikke tilsvare organisasjonens problem-verden. Som det ble understreket innledningsvis, er det interessante og verdifulle trekk ved Garbage Can anstrengelsene. Problemet er at disse trekkene ikke utformes og integreres i en tilfredsstillende teoretisk ramme. Det er på høy tid å forlate det pre-teoretiske stadium.

Noen vil kanskje mene at kritikken som er reist mot Garbage Can tilnærmingen ikke treffer, fordi tilnærmingen ikke er treffende fremstilt. Egeberg (1984) har eksempelvis en ganske annerledes fortolkning og plassering av tilnærmingen. Stikkordsmessig blir det å se organisasjoner som løst koblede systemer, karakterisert som "møtet mellom det rasjonelle mennesket og den irrasjonelle organisasjon" (s41). Vi får inntrykk av at tilnærmingen er nært beslektet med rasjonalistisk teori, der det bygges på presise forutsetninger om individuell rasjonalitet.<sup>21</sup>

Om vi holder oss til de teoretiske arbeider – nevnt innledningsvis – der Cohen, March og Ol-

sen presenterer Garbage Can modellen, er det ikke grunnlag for å se dette som en rasjonalistisk tilnærming. Vi finner *ingen* presise forutsetninger om rasjonell adferd. Modellresonnementene er *ikke* avhengige av at slike forutsetninger gjøres. Det vil *ikke* kunne påvises noen konsekvenser av å si at nå endrer vi forutsetningene i resonnementene fra "begrenset rasjonalitet" til "egoistisk nyttemaksimering"; slike adferdsforutsetninger er ikke operative i resonnementene. Vi gjenfinner i Garbage Can sammenheng forøvrig heller ikke det deduktive tilsnitt som preger rasjonalistisk teoridannelse i betydelig grad.

Ubegrunnet er Egebergs tolkning selvsagt ikke. Når det gjelder én av strømmene – strømmen av deltakere, er det gjort enkelte anstrengelser for å forstå den i rasjonalistiske termer. Det har vært et ønske å undersøke i hvilken grad "the micro structure of attention affects the flows of events" (MO 1976:39). Ved analysene av fordelingen av "attention" – som er et knapt gode, antas det at aktørene handler på basis av egeninteresse i ganske snever forstand. Særlig mange og omfattende analyser av denne typen finner vi imidlertid ikke. De fremstår som marginale.<sup>22</sup> Det er heller ikke slik at vi finner tilløp til tilsvarende analyser når det gjelder de andre strømmene (problemer, løsninger, beslutningsmuligheter), dvs hvordan disse har basis i individers preferanser og adferd. Det hovedinntrykk Garbage Can litteraturen etterlater er altså ikke i samsvar med et rasjonalistisk perspektiv:

The thrust of this theory's approach was to focus less on the details of individual decision making, and more on the aggregate flows of people, problems, and solutions through organizational networks. (Padgett 1980:583.)

Innen "rational choice" modeller fokuseres detaljene ved aktørenes aktivitet.

I Garbage Can litteraturen finner vi forøvrig formuleringer som peker i en helt annen enn rasjonalistisk retning. Det sies for eksempel – og dette er et svært radikalt utsagn i samfunnsvitenskapelig sammenheng – som bakgrunn for formuleringen av Garbage Can modellen at:

Preferences, *even individual preferences*, do not seem to have the properties assumed by a willful theory of action. (MO 1986:15–16; min uth.)

Det sies at man vil bort fra adferdsteori der:

we assume things are ordered by their consequential connections. (...) The central idea of garbage can mo-

dels is the substitution of a temporal order for a consequential order. (MO 1986:17.)

Rasjonalistisk teori kan ikke gi slipp på intensjonalitet ("willful action"), og heller ikke at forventede konsekvenser betyr noe for forståelsen av beslutningsaktivitet. Rasjonalistiske modeller og Garbage Can modeller tilhører i så måte hver sin verden, – den sistnevnte type kan ikke være en variant av den førstnevnte.

Garbage Can tilnærmingen er kritisert med basis i relativt generelle velkjente prinsipper for teoriutvikling. Det er likevel ikke prinsipper alle vil godta. De konkrete vurderinger som er gjort vil det selvsagt heller ikke råde almen enighet om berettigelsen av. Det vil videre kunne hevdes at metodologiske prinsipper er en integrert og uadskillelig del av enhver tilnæringsmåte, og at metodologiske synspunkter som råder grunnen innen én tilnærming ikke nødvendigvis er egnet grunnlag for å vurdere praksis innenfor andre tilnæringsmåter (som jo vil hvile på egne metodologiske grunnregler). Det betyr, slik særlig Feyerabend (1975) har understreket, at vi ikke kan stille opp kriterier som kan fungere som virkelig upartiske dommere i kampen mellom konkurrerende tilnæringer. Faktisk teoriutvikling må istedet forstås som anarkistisk, og slik bør den også være. Det er ikke "law-and-order science" som gir fremgang. Det er snarere slik at "the only principle that does not inhibit progress is: anything goes" (Feyerabend 1965:).

Hva om vi er villige til å godta at "anything goes", i den forstand at teori som til å begynne med ikke er i samsvar med dominerende prinsipper for teoridannelse, etterhvert kan vise seg å være fruktbar og viktig? Smuldrer vår kritikk av Garbage Can modellen hen? Prinsippet om at "anything goes" kan neppe bety at enhver teoriansats, uansett hvilke metodologiske prinsipper som er lagt til grunn, vil lede frem mot fruktbare resultater. Det at vi (kanhende) *ex post* finner enkelt-eksempler på teoriutvikling som best kan forstås ut fra Feyerabends posisjon, betyr ikke at vi *ex ante* – eller i selve teoribyggingsprosessen – alltid kan legge til grunn at "anything goes" heller enn å bygge på foreliggende velbegrunnede prinsipper for utvikling av teori. En videre diskusjon av denne problematikken for Garbage Can modellens vedkommende, fordrer imidlertid en avklaring av hvilke metodologiske prinsipper modellen faktisk bygger på.

## Referanser

- Barry, B and R Hardin, 1982; *Rational man and irrational society?* Sage, Beverly Hills.
- Christensen, T og M Egeberg, 1984; Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige virksomhet, i L Skare (red.): *Forvaltningen i samfunnet*. Tanum-Norli, Oslo.
- Cohen, MD, JG March and JP Olsen, 1972; A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. 17:1–25.
- Cohen, MD, JG March and JP Olsen, 1976; People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance, i March og Olsen (red.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Egeberg, M, 1981; *Stat og organisasjoner*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Egeberg, M, 1984; *Organisasjonsutformning i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli, Oslo.
- Elster, J, 1983; *Explaining Technical Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Feyerabend, P, 1975; *Against Method*. NLB, London.
- Fiorina, MP, 1984; Formal Models in Political Science. In HB Asher et al (eds.), *Theory-Building and Data Analysis in the Social Sciences*. University of Tennessee Press, Knoxville.
- Friedman, M, 1979; The Methodology of Positive Economics. In F Hahn and M Hollis (eds.), *Philosophy and Economic Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Hammond, TH, 1987; Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science*. 31:379–420.
- Hammond, TH and GJ Miller, 1985; A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy. *American Journal of Political Science*. 29:1–28.
- Harwkes, T, 1972; *Metaphor*. Methuen: London.
- Hawley, KE and Nichols, ML, 1982; A Contextual Approach to Modeling the Decision to Participate in a "Political" Issue. *Administrative Science Quarterly*. 27:105–119.
- Hempel, CG, 1965; *Aspects of Scientific Explanation*. Free Press, New York.
- Heradstveit, D og T Bjørge, 1987; *Politisk kommunikasjon. Introduksjon til semiotikk og retorikk*. TANO, Oslo.
- Jackson, PM, 1982; *The Political Economy of Bureaucracy*. Philip Allan, Oxford.
- Kramer, G, 1986; Political Science as Science. In HF Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. Agaton Press, New York.
- Lane, JE, 1982; Tre dogmer i forvaltningsforskningen. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*. 63:159–167.
- Lave, CA and JG March, 1975; *An Introduction to Models in the Social Sciences*. Harper and Row, New York.
- Machiavelli, N, 1898; *Fyrsten*. Aktieforlaget, Kristiania.
- March, JG, 1981; Decision Making Perspective. Decisions in Organizations and Theories of Choice. In A

- van de Ven and W Joice (eds.), *Assessing Organizational Design and Performance*. Wiley, New York.
- March, J G and J P Olsen, 1976; Attention and the Ambiguity of Self-interest. In J G March and J P Olsen (eds.), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo.
- March, J G and J P Olsen, 1976; Organizational Choice under Ambiguity. In J G March and J P Olsen (eds.), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo.
- March, J G and J P Olsen, 1986; Garbage Can Models of Decision Making in Organizations. In J G March and R Weissinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*. Pitman Publishers, Marshfield MASS.
- March, J G and P J Romelaer, 1976; Position and Presence in the Drift of Decisions. In J G March and J P Olsen (eds.), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo.
- March, J G, 1988; *Decisions and organizations*. Basil Blackwell, Oxford.
- Masuch, M and P LaPotin, 1989; Beyond Garbage cans: An AI Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. 34:38-67.
- Miller, E F, 1979; Metaphors and Political Knowledge. *American Political Science Review*. 73:155-170.
- Miller, G J and T M Moe, 1986; The Positive Theory of Hierarchy. In H Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*.
- Moe, T M, 1984; The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. 28:739-777.
- Morgan, G, 1988; *Organisasjonsbilder (Images of Organizations)*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Musgrave, A, 1988; Is There a Logic of Scientific Discovery? *LSE Quarterly*. 2:205-227.
- Næss, A, 1965; *Hva er filosofi?* PAX, Oslo.
- Næss, A, 1973; *Vitenskapsfilosofi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Olsen, J P, 1976; Choice in an Organized Anarchy. In J G March and J P Olsen (eds.), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Olsen, J P, 1988; *Political Science and Organization Theory*. LOS-senteret (notat 88/22), Bergen.
- Olsen, J P, 1988; *Statsstyrer og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Padgett, J F, 1980; Managing Garbage Can Hierarchies. *Administrative Science Quarterly* 25:581-604.
- Petersson, O, 1987; *Metaforernas makt*. Carlssons, Stockholm.
- Pfeffer, J, 1982; *Organizations and Organization Theory*. Pitman Publishers, Marshfield MASS.
- Pfeffer, J and G R Salancik, 1978; *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper and Row, New York.
- Pinder, P G and V Warren Bourgeois, 1982; Controlling Tropes in Administrative Science. *Administrative Science Quarterly*. 27:641-652.
- Pinfield, L T, 1986; A Field Evaluation of Perspectives on Organizational Decision Making. *Administrative Science Quarterly*. 31:365-388.
- Rommetveit, K, 1976; Position and Presence in the Drift of Decisions. In J G March and J P Olsen (eds.), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Scott, W R, 1981; *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Prentice-Hall, Engelwood Cliff.
- Shepsle, K, 1986; Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In H Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. Agaton Press, New York.
- Simon, H, 1963; Problems of Methodology - Discussion. *American Economic Review. Papers and Proceedings*. 53:229-31.
- Simon, H, 1976; *Administrative Behavior*. Macmillan, New York.
- Simon, H, 1985; Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Science Review* 79:293-304.
- Snidal, D, 1985; The Game Theory of International Politics. *World Politics*. 25-57.
- Sproule-Jones, M, 1982; Public Choice Theory and Natural Resources: Methodological Explication and Critique. *American Political Science Review*. 76:790-804.
- Weick, K E, 1976; Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. 21:1-19.

#### Noter

- En takk for nyttige reaksjoner, kritikk og kommentarer til Jon Hovi, Per Selle, Francesco Kjellberg, Johan P Olsen, Anders Sannerstedt, Rune Sørensen og Arild Underdal. Ansvar for gjenværende misforståelser, feiltolkninger og andre mangler er selvsagt mitt alene.
- I det følgende benyttes uttrykket Garbage Can *modellen*, selv om det i realiteten er tale om flere nært beslektede modeller.
- Forkortelsene CMO (for Cohen, March og Olsen) og MO (March og Olsen) benyttes for enkelthets skyld ved sitater fra de nevnte kilder.
- Dette er en påstand om at kollektive beslutninger til en viss grad er sammensatt av enkeltindividets handlinger eller beslutninger. Det er ikke en påstand om at en reduksjon og oppsplitting av kollektiv adferd i individuelle komponenter er nødvendig betingelse for å forstå og forklare denne adferden.
- Eller et annet sted: "Theories of rationality assume that organizations have preferences and that preferences will drive action" (MO 1986:15).
- Public choice modellene vil ligge nær det March benevner som politiske modeller: "decision-making in organizations has been seen as involving multiple actors with inconsistent preferences, thus a political system" (March 1988:5). I organisasjonene viker dermed det enhetlige hierarki plass for mer eller

mindre løse koalisjoner. Det har vært fremholdt at "the organization is a coalition of groups and interests, each attempting to obtain something from the collectivity by interacting with others, and each with its own preferences and objectives" (Pfeffer og Salancik 1978:36).

- <sup>7</sup> Se f. eks. Simons behandling av forestillingen om "organization goals", hvor det blir nødvendig "to clarify the relations between organization goals and personal motives" (p 258).
- <sup>8</sup> Her kan en selvsagt spørre hva det vil si at en organisasjon opererer på basis av løse ideer, og at "it discovers preferences through action more than it acts on the basis of preferences" (CMO 1972:1). Ordvalget er slik at *organisasjonen* ses som en enhet – et slags "selv" – med ideer og muligheter for å oppdage egne preferanser. Vi merker oss altså at betingelsen er *formulert* på *organisasjonsnivå*, og ikke på *individnivå*.
- <sup>9</sup> Jfr nyere teori om preferanseaggregering, spesielt Shepsle (1986), Miller og Moe (1986), Hammond og Miller (1985) og Hammond (1987).
- <sup>10</sup> Lane (1982) representerer i noen grad en normativt orientert kritikk.
- <sup>11</sup> Om systematisk bruk av metaforer i organisasjonsteorien, se Morgan 1988.
- <sup>12</sup> Se Cohen, March og Olsen (1972:5–6; 1976:27–31) for de benyttede sitater.
- <sup>13</sup> En talende illustrasjon er en fotnote-presentasjon av Garbage Can modellen i et av Olsens nyere arbeider. Modellen angis slik: "The garbage can model assumes that problems, solutions, decision makers, and choice opportunities are independent, exogenous streams flowing through a system. Solutions are linked to problems primarily by their simultaneity, *relatively few problems are solved, and choices are made for the most part either before any problems are connected to them (oversight), or after the problems have abandoned one choice to associate themselves with another (flight).*" (Olsen 1988:33, n. 3; min uth.) Her legger vi merke til at annet ledd i modellpresentasjonen, som er understreket, egentlig er implikasjoner fra *simuleringsmodellen*. Dette er altså implikasjoner som hviler på meget strenge forutsetninger, og ikke noe som følger kun av det at en tenker seg strømmer av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. Mer om dette senere.
- <sup>14</sup> Illustrasjoner kan være Olsen (1976), og enda klare Rommetveit (1976). I det sistnevnte arbeid sies det: "Our data are good enough to exclude some models (standard operating organizational procedure, individual rational choice, bargaining-coalition building model). We think the basic features of the process come close to that of the garbage can. However, the data do not allow us to give a full description in terms of this model . . ." (Rommetveit 1976:150)
- <sup>15</sup> I arbeider innenfor Garbage Can tradisjonen vil man finne begrepet *metafor* benyttet på en så vid måte at nærmest alle modeller for organisasjonsanalyse blir metaforiske, eller vil inneha metaforiske elementer (March 1981, 1988; March og Olsen 1986). I den grad det meste blir metaforer, blir nytten eller fruktbarheten av å operere med begrepet minimal. Derfor velges det her en snevrere definisjon, og vekten legges på hvilke *slutningsformer* eller *former å resonnerer på* metaforer gir grunnlag for. Fra Peter Egges roman *Oprørere* (utgitt i Oslo i 1934, s. 7).
- <sup>17</sup> At simuleringer er nødvendig hjelpemiddel for å trekke slutninger, kommer av at modellen med alle forutsetninger spesifisert blir for kompleks til at det kan gjøres på annen måte.
- <sup>18</sup> Dette er særlig tydelig i "covering law" forklaringer (Hempel 1965), hvor eksplanandum-fenomenet forklares gjennom subsumsjon under generelle hypoteser (almene lover). Er ikke lov-utsagnet og de beskrivende utsagn i eksplanans å betrakte som samme, så kan heller ikke eksplanandum-fenomenet avledes – og bli forklart.
- <sup>19</sup> Dette betyr altså at Garbage Can modellen blir betenkelig ut fra et rasjonalistisk syn på forklaringer (pga bruddet på kravet om metodologisk individualisme) og ut fra et interpretativt syn (pga at innlevelse ikke søkes). Garbage Can modellen er heller ikke tilfredsstillende ut fra et "covering law" perspektiv på forklaringer, og imøtekommer iallefall ikke kravene til gyldige deduktivt-nomologiske forklaringer.
- <sup>20</sup> Dette er iallefall én mulig vei å gå for å gi mening til utsagnet.
- <sup>21</sup> Egeberg henviser i denne forbindelse f. eks. til Barry og Hardin (1982), som er en samling "public choice" og "social choice" artikler.
- <sup>22</sup> Det er først og fremst tale om (mindre deler av) March og Olsens kapittel "Attention and the Ambiguity of Self-interest" i *Ambiguity and Choice* (1976), og de spor dette har etterlatt seg i senere fremstillinger av Garbage Can modellen (f. eks. MO 1986:21).