

Översikter och meddelanden

Institutioner och politologer

1 Indledning

Hvad skal institutionelle analyser bruges til? Hvad gør de bedre end andre analyseformer – hvilke problemstillinger kan angribes med sådanne analyser? Hvad er specielt relevansen for politologer?

Disse spørgsmål er ikke så lette at besvare¹ i og med at der ikke hersker megen enighed om, hvad institutioner overhovedet er. Blandt skandinaviske politologer har først og fremmest Johan P Olsen plæderet for en ny-institutionalisme, først i samarbejde med James March i *American Political Science Review* (March & Olsen 1984) i 1984, derefter – og mere reklamerende – ved Nordisk Statskundskabskonference i Lund 1984, senere publiceret i *Statsvetenskaplig Tidskrift* (Olsen 1985). Disse to artikler lader imidlertid ikke læseren tilbage med nogen helt klar forestilling om, hvad institutionalisme er, men nok om, hvad det ikke er – i hvert fald hvis man er velorienteret om statskundskabens øvrige udvikling indtil i dag.

Der er altså et klart behov for en paradigmediskussion eller – hvis det er for krævende – en mere positiv afklaring af, hvilke approcher vi kan kalde politologisk institutionalistiske – og hvorfor.

I denne oversigt skal vi først (afsnit 2) se på problemer ved at definere begrebet institution. Udtrykket er desværre både i daglig sprogbrug og i videnskabelig sammenhæng meget uklart, efter min opfattelse skal man gå i retning af de sociologisk baserede definitioner, hvor *normer* og *mening* er centrale. Dernæst (afsnit 3) præciseres anvendelsen inden for politologien, hvor begrebet knyttes til de handlingsnetværk, som de fleste mennesker før eller senere kommer i kontakt med i forsøg på at opnå politisk indflydelse. *Ressourcer* er altså også vigtige i en politisk institution. I afsnit 4 gennemgås to forskellige skoler, som beskæftiger sig med institutionel analyse: En modificeret version af public choice, som bygger på metodologisk individualisme, og en af dens modpartner, der i højere grad anvender en makro-approach. Der er imidlertid i de to anvendte eksempler mange ligheder, specielt med hensyn til at afdække institutionelle begrænsninger for handling; det behandles i afsnit 5. Afsnit

6 sammenfatter en overordnet problemstilling, nemlig spørgsmålet om forholdet mellem en struktur- og en aktøranalyse. Begge de to refererede approcher forholder sig til problematikken, den ene betoner aktørerne mere ved at bygge på reduktionisme, hvor individer til syvende og sidst kan fastholdes som ansvarlige agenter, medens makro-approachen ikke eksplicit tager ansvarsproblemerne op. En skitse til politologisk, institutionel analyse lægges frem, med en kort eksemplificering fra kooperationen i Danmark.

Det konkluderes, at hvis de nordiske politiske institutioners rolle skal diskuteres og evalueres, vil der være nogle problemer ved reduktionismen, fordi kollektive organisationsformer spiller en ganske kraftig rolle – i modsætning til f.eks. amerikansk politik.

2 Definitionsproblemer

Et første problem er sprogligt, og det er specielt tydeligt i relation til forvaltningsforskningen. Der er en tradition for at benævne en række offentlige organisationer "institutioner", f.eks. sociale institutioner (børnehaver, vuggestuer, alderdomshjem osv), hvor udtrykket vist egentlig har noget forsorgspræget over sig. Enlige mødre måtte i 1930'erne have børnene i børnehaver, hvis de skulle kunne arbejde – og det offentlige måtte så påtage sig byrden med at passe deres børn. Og i aldersforsorgen var de gamles hjem for dem, der ikke havde familie til at sørge for sig.

Sådan er det ikke længere: institutionerne er nu, både blandt administratorer og almindelige mennesker, en teknisk betegnelse for de udførende organisationer. Børneinstitutioner har intet nedsættende eller medlidenhedsvækkende over sig i dag. Udtrykket bruges også i en lidt snævrere betydning blandt administratorer. Undervisningsministeriet kalder i sin budgetproces Københavns Universitet for en institution. Det betyder, at det er en bureaukratisk enhed, som ministeriet kan rette henvendelser til, ligesom det kan forvente at få svar fra den kompetente ledelse, normalt rektor. De enkelte underafdelinger – for størstedelens vedkommende benævnt institutter – under institutionen kan ikke svare på institutionens vegne.

Dette sproglige problem kan næppe løses uden videre, men man må gøre sig klart, at det eksisterer. Det gælder også forskningen, tag for eksempel følgende citat fra et paper om institutionel reform (March & Olsen 1986:3):

A frequent theme is the need for decentralization, including the transfer of tasks and authority to local or regional governments, administrative agencies loosely coupled to central political institutions, quasi-governmental institutions, and the private sector.

Det er fristende at antage, at forfatterne her med "institutioner" mener "organisationer". Hvad er ellers en "quasi-governmental institution"? Der kunne være tale om en samlebetegnelse for "halv-offentlige organisationer", men under alle omstændigheder ville en begrebspræcisering have været på sin plads.

Hvilke andre eksempler har vi på institutioner fra den akademiske debat? I *Statsvetenskaplig Tidsskrift* har Ove Kaj Pedersen for nylig diskuteret, hvorledes institutioner historisk konstitueres (Pedersen 1986:187):

dvs hvordan der over tid dannes normative ordener, kognitive strukturer og ekspresive funktioner, der på forskellig vis og med tilstræbte eller uplanlagte konsekvenser fremmer nogle og udelukker andre handlemuligheder.

I det videre forløb bliver det imidlertid ikke præciseret, hvad institutioner er i en empirisk undersøgelse – i analysen af den legalistiske udvikling bliver en mistanke om, at institutioner, retlige aftaler og organisationer anvendes synonymt, hverken bestyrket eller afkræftet; fremstillingen er noget uklar i denne henseende.

Ole P Kristensen (1987) bidrager til den almindelige sprogforvirring ved at anvende ordet "institution" om visse typer offentlige organisationer, medens han iøvrigt relaterer sin diskussion af væksten i den offentlige sektor i en række vestlige lande til "politiske og institutionelle forklaringsfaktorer" (Kristensen 1987:33–49). Med politiske faktorer menes primært politiske præferencer, forestillinger, meninger, holdninger og ønsker i samfundet og de processer, der knytes dertil (valg, debat, socialisering mv). Institutionelle forklaringsstyper inddrager forhold vedrørende de "organisatoriske omgivelser" for beslutninger (Kristensen 1987:18). Institutionelle faktorer defineres ud fra tre egenskaber ved det politiske system: beslutningerne er *kollektive*, dvs bindende for alle i den gruppe, beslutningen vedrører; desuden er *finansieringen adskilt* fra den enkelte aktivitet; og endelig er det vanskeligt at finde et *automatisk mål* (som prisen i en markedsøkonomi) på det output, der leveres. Disse tre elementer er ifølge Kristensen vigtige i en adskillelse af det markedsøkonomiske og det politiske

system, men det er i vores sammenhæng et åbent spørgsmål, om man udelukkende kan definere institutioner ved egenskaber ved beslutninger, produktion/implementation og finansiering.

March & Olsen nævner i deres amerikanske artikel en række institutioner (March & Olsen 1984:734, 738): det lovgivende organ ("legislature"), et retligt system, og staten nævnes alle tre som eksempler på politiske institutioner. Med det præciseres ikke, hvori lighederne består. Set med mine øjne er den første er et organ, den anden en analytisk konstruktion og den tredje er det formelle fundament for en nation. Man må sige, at samlebegrebet institution spænder vidt, og at chancen for en sammenblanding med organisationsbegrebet er ganske stor, ikke mindst for det første eksemplens vedkommende.

Lov og bureaukrati er også institutioner i samme artikel. March & Olsen (1984:734) karakteriserer dem som særlige i og med at de danner fundament for en bestemt moral. Hermed er vi inde på noget overordentligt vigtigt, nemlig normer. En norm kan defineres som en adfældsregel koblet til sanktionsmuligheder (Axelrod 1986:1099):

En norm eksisterer i en given social sammenhæng i det omfang, personer normalt handler på en bestemt måde, og de ofte bliver straffet, hvis de ses ikke at handle på denne måde.

Normerne bliver opretholdt i kraft af sanktionsmulighederne, men straffen behøver ikke at være en fysisk eller materiel sanktion – baseret på magt og afskrækkelse – som iværksættes af et eller flere medlemmer af lokalsamfundet. Straffen kan lige så godt være en udelukkelse fra et fællesskab, som vedkommende værdsætter eller aspirerer til. Sanktionerne kan være ganske subtile: overtrædelse af en norm kan være psykologisk ubehageligt for overtræderen (som efter ægteskabelig utroskab); overtræderen kan være udsat for overbærende latterliggørelse (som ved at have forkert påklædning til et bryllup); en ændring af selvopfattelsen med hensyn til gruppehør (som når man for første gang hører sin stemme på en båndoptager og konstaterer, at den har en accent, som man ellers ikke selv bryder sig om).

Lad os da prøve at præcisere, hvad en institution *kan* være. Vi kan ty til en anden disciplin. I sociologien er institutionen et gammelt og velkendt begreb. Familien, gruppen, det religiøse mindretal er institutioner i kraft af et normfællesskab. Med Gudmund Hernes' ord: En institution er et sæt af integrerede normer (Hernes 1984b:69). Med denne definition har vi sluppet bindingen til enkelte organisationer, uden derfor at udelukke, at en organisation kan være en institution. Men hvad relaterer normerne sig til? For at kunne anvende

sanktioner, må man have en fælles værdiopfattelse eller mening. Der er forskel på et overlagt mord og et uagt-somt manddrab, selv om konsekvensen for offeret i begge tilfælde er den samme, nemlig et dødsfald. Men omverdenens anvendelse af sanktioner er i de fleste samfund vidt forskellig i de to tilfælde.

Vi kan altså foreløbig sige, at en institution danner en fælles forståelsesramme – mening og normer – for en gruppe. Denne forståelse behøver ikke at være altomfattende. Man kan være aktiv kristen, men blandt kristne findes der såvel socialdemokrater som konservative. En institution danner altså en rationalitetskontekst for mennesker i en række sammenhænge, men er sjældent total. Den kristne skal være god mod sin næste, men kan som værnepligtig soldat blive sat til at affyre våben mod andre kristne. To rationalitetskontekster støder tilsyneladende sammen, men man kan forudsige, at i kraft af organisatoriske midler (indrulleringen af den kristne i en militær afdeling) og trussel om sanktioner (militær straffelov) er det muligt at overtale de fleste til, i hvert fald for en periode, at følge de militære adfærdsnormer mere end enkelte kristne bud.

Organisationen behøver imidlertid ikke at bygge på sådanne sanktionsmuligheder; netop kirken og familien er eksempler på organisationsformer, der via demonstration af eksemplarisk adfærd, ideologisk påvirkning og understregning af værdierne ved fællesskab kan nå langt i retning af overlevelse som institution.

3 Politologi og institutionalisme

Lad os vende tilbage til politologien. Vi kan nu gå flere veje for at se på institutionalisme og politologien. En vej er den definitoriske. Hvad karakteriserer så en politisk institution? En anden vej er den problemorienterede – hvad betyder den institutionalistiske synsmåde for en politologisk analyse?

Først den definitoriske vej. En politisk institution er da et sæt af integrerede normer, der er politiske. Men hvad vil "politisk" sige? Så er vi tilbage i den stadig standende diskussion om begrebet politik. Nogle siger med Weber, at politik i sidste instans beror på muligheden for legitimt at anvende fysisk vold som sanktion. Andre siger med Easton, at politik er aktiviteter, der autoritativt fordeler goder med gyldighed for et samfund. En definition er altså knyttet til sanktionsanvendelse, en anden till (om)fordeling af goder. Den første definition vil spore os i retning af formelle organisationer, men vægten vil ligge på nogle generelle træk ved dem, f.eks. betydningen af de bureaukratiske organisationsforhold som noget, der kan genfindes i alle offentlige organer, og som f.eks. medvirker til at sikre legitimiteten af de truffene beslutninger. Den anden definition vil i højere grad spore os ind på de goder, som fordeles via

politisk aktivitet (med mindre man da vil lægge vægt på at diskutere problemet med befolkningens generelle accept af beslutningerne, og det vil jeg ikke). Med den definition kan man spørge, hvad der fordeles via andre kanaler end f.eks. markedet eller familien, og specielt hvad der konstituerer en politisk fordelingsmåde.

Med den problemorienterede analyse lægges vægten på resultatsiden af netværkernes handlingsproces. Man tager udgangspunkt i de policies, som besluttet og implementeres ad politisk vej. Hvilke konsekvenser har f.eks. en erhvervsstøtte-policy for de mindre virksomheder i en udkantsregion? Ved en problemorienteret approach bliver betydningen af en institutionel approach for en politologisk analyse af en eller flere policies tydelig, og det betragter jeg som det væsentligste at få uddybet. Jeg vælger altså den problemorienterede frem for den institutionelt definerende diskussion.

Ovenfor så vi, at en institution danner en rationalitetskontekst i bestemte sammenhænge. Hvis vi ser på vores dagligdag, vil vi kunne konstatere, at vi ofte kommer i kontakt med offentlige myndigheder og organer i meget specifikke sammenhænge. Hvis vi har børn i vuggestue, børnehave eller fritidshjem, vil der være etableret bestemte indflydelseskkanaler for os som forældre via "forældreråd" og/eller bestyrelsesposter. I den danske folkeskole møder vi et endnu mere omfattende, formaliseret interaktionssystem med regler for a) konsultationer med lærerne, b) klasserepræsentanter til møder med skolenævnet, c) valg af skolenævn, d) skolenævnens repræsentation i skolekommissionen osv. Dette er eksempler på, hvorledes et nærdemokrati kan organiseres. Det er imidlertid helt karakteristisk, at nærdemokratiet er rettet imod *enkeltforhold* i vores liv. Det sammen gælder for de fleste interesseorganisationer, hvadenten det er grundejerforeninger, sejlklubber, cyklistforbund eller sportsfiskerforeninger. Deres indflydelse over omverdenen begrænses til et eller ganske få emner.

Det er vist i det hele taget karakteristisk, at de fleste mennesker interagerer med andre i en speciel, begrænset kontekst. Studerende organiserer sig med henblik på forhold på universitetet, soldaterforeninger retter deres interesse imod de værnepligtiges forhold under tje-nesten, fagforeninger forhandler løn og arbejdsforhold. Vi organiserer os altså i specifikke sammenhænge.² Det er da i grunden ganske bemærkelsesværdigt, at den for en politolog næsten vigtigste politiske institution – det repræsentative demokrati, som ved almene valg sikrer udpegning af folkeligt baserede organer (folketinget og de kommunale råd) – retter sig imod et bredt tværsnit af vores hverdag. Velfærdsstaten er omfattende. Tidligere havde vi en natvægterstat, og med tiden opstod en række særlige organer såsom sygekasser, mødrehjælp mv til kollektiv løsning af særlige problemer. Men socialrefor-

men fra 1976, som slog en mængde små, specielle organisationer sammen i et stort socialsystem har medført, at de er blevet opløst af den kommunale forvaltning, som er blevet stærkt bureaukratiseret efter kommunalreformerne i 1970 – specielt på landet, hvor de små sognekommuner før 1970 havde et meget beskedent personale.

Men på baggrund af den generelle tendens til enkelt-sags-engagement kan det undre, at f.eks. kommunerne omfatter så mange opgaver. Det interesserer jo ikke ret mange mennesker at skulle diskutere mange forhold samlet.³ Det er vanskeligt for den enkelte at engagere sig i kommunale forhold generelt. De fleste foretrækker at tage en ting ad gangen og organiserer sig i overensstemmelse dermed. De er aktive i nogle få netværk, som hver for sig kan siges at danne en rationalitetskontekst, et menings- og normsystem, som man forholder sig til og handler inden for (evt. med det formål at bevirke marginale ændringer). Vi kan altså kalde de forskellige netværk for institutioner. Det karakteristiske for dem er, at de omfatter et antal organisationer og nogle procedurer for handling, og at de evt. er udstyret med formelle kompetencer, bestemt via lovgivning eller uddelegeret fra kommunale råd, ligesom de kan have økonomiske midler.

Den politiske institution er altså forsynet med ressourcer, der fremmer mulighederne for handling. Ressourcerne er kollektive, og hvis vi taler om en institution der er et led i et større politisk system, kan f.eks. de økonomiske ressourcer hidrøre fra andre end dem, der er aktive i institutionen – der er tale om en omfordelingsproces. Men ressourcerne kan i mere lokale institutioner hidrøre fra deltagerkredsen selv.

I afsnit 2 fandt vi, at en institution danner en fælles forståelsesramme for en gruppe. På grundlag af det ovenstående kan vi udlede elementerne i en mere specifik (men stadig generaliseret) bestemmelse af en institution som et netværk af personer og organisationer, der interagerer hyppigt; hvor der kan identificeres et domnans- og koalitions-mønster; et forstærket informationsbehov, som deltagerne må kæmpe med; og en fællesforståelse blandt deltagerne om, at de er engageret i et fælles forehavende, hvis ikke et egentligt fællesskab (jfr. DiMaggio & Powell 1983:148). Institutionen har mening, normer og ressourcer. Vores interesse som politologer i sådanne institutioner afhænger af deres rolle i en policy-sammenhæng – som et led i den autoritative fordeling af goder i samfundet.

4 Institutionel policy-analyse

Vi skal nu se nærmere på den problemorienterede tilgangsmåde – hvad betyder den institutionalistiske synsmåde for en politologisk analyse? Der findes i den inter-

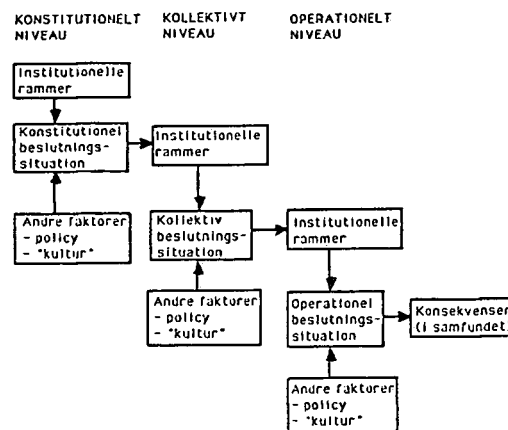
nationale politologiske litteratur i hvert fald to grene, der eksplicit behandler institutioner. Den første har individet i centrum som aktør, den bygger for tiden oftest på public choice og er i mange tilfælde ganske tæt på en analyseform med "economic man" som ideal. Den anden er eklektisk, bygger på kollektiver eller grupper, og med ganske stor vægt på (inter)organisationsteori. Begge har de ganske stærke politologiske elementer; men det er bemærkelsesværdigt, at den individualistiske approach i en årrække i hvert fald i Europæisk politologi har været umoderne – men den er på vej tilbage. Den kollektivistiske approach har i Europa været i højsædet i mange år, men bliver nu fra nogle sider i nogen grad undermineret. Det rejser spørgsmålet, om de to approacher kan forenes – det skal vi vende tilbage til senere. Først skal vi gennemgå nogle vigtige karakteristika ved de to approacher.⁴

4.1 Mikro-approach: public choice med modifikationer

De oprindelige public choice analyser anvendte overvejende "economic man" som aktør – det rationelle, egennyttemaksimerende, altidende individ, der. Visse grene af public choice teori har udviklet sig væk fra det stærkt individbaserede udgangspunkt, hvor strukturer næsten ikke eksisterede (som i et fuldkomment marked), eller hvor begrænsningerne på mulige handlinger er stærkt simplificerede som i visse spilteorier.

Det er bl.a. søgt gjort af Kiser & Ostrom (1978), idet de arbejder med tre niveauer af regelsæt, der afgrænser rammerne for aktørens udfoldelser. I deres specifikke eksempel er aktøren et individ, men det er kun en analytisk forudsætning; der kan stipuleres andre egenskaber ved aktøren, der altså lige så godt kan være en organisation (jfr. Ostrom 1986:463). I det følgende vil vi anvende en sådan generel aktørpfattelse. Niveauerne fremgår af figur 1.

Figur 1. Beslutningsniveauer (Forenklet fra Kiser/Ostrom 1982; feedback udeladt.)



Figuren fremstiller længst til højre det *operationelle* niveau, det niveau hvor der handles direkte eller hvor det besluttes, at direkte handling skal finde sted. I midten er niveauet for *kollektiv* handling, hvor parametrene for fremtidig handling fastsættes, f.eks. via lovgivning, planlægning mv. Til venstre er det *konstitutionelle* beslutningsniveau, hvor der besluttes kollektivt om regler for fremtidig beslutningstagen – f.eks. grundlove, forretningsordener mv.

Direkte handling i samfundet foregår altså på det operationelle beslutningsniveau, men mange beslutninger af betydning for fremtidig handling tages på et af de to andre niveauer. Det er afgørende for logikken i det skitserede beslutningssystem, at når man er på det operationelle niveau, er der to sæt af beslutninger eller regler, som regulerer eller styrer adfærden: de kollektive og de konstitutionelle betingelser. Hvis man er på det kollektive niveau, styres adfærden af de konstitutionelle betingelser. Disse overordnede betingelser er altså ikke umiddelbart til at ændre og danner i den forstand en struktur for aktøren. Strukturen definerer spillerummet, men er over tid foranderlig – det forudsætter imidlertid, at man kan skifte beslutningsniveau.

Vi skal i det følgende koncentrere os om beslutningsaspekterne, men det skal understreges, at approachen ikke kun undersøger aktører og deres "interne" forhold – i de "andre forhold" i figur 1 ligger en række adfærdsbetingelser fra det omgivende samfund.

Hver af de tre niveauer udgør en beslutningsarena. Der optræder for det første en aktør, som man kan definere ved at fastlægge en række karakteristika – i public choice kunne det være et velfærdsmaximerende individ, i en Simon-analyse ville det være en begrænset rationel aktør, i en Lindblom-analyse ville det være en kompromissøgende aktør etc. På hvert af niveauerne er der en handlingsvariabel – på det konstitutionelle og kollektive niveau drejer det sig om beslutninger, der leder til institutionelle rammer for det lavere niveau. Disse rammer kan modificeres via en implementeringsproces. På det operationelle niveau er det handlinger – altså direkte implementering – der fører til egentlige konsekvenser i samfundet.

Tre variable indvirker på den valgsituation, som findes på hvert niveau – i figur 1 placeret i to grupper for sig. For det første *institutionelle arrangementer*, normalt begrebsliggjort gennem regler for adfærd. Hvad er det tilladt at beslutte? Skal bestemte beslutninger tages? Er visse handlinger udelukket? Skal en beslutning kædes sammen med andre beslutninger? For det andet den specifikke *policy*, som beslutningen er relateret til, oftest forstået som specielle karakteristika ved det kollektive gode, som beslutningssituationen angår. Hvad kendetegner kollektiv trafik sammenlignet med miljøinveste-

ringer eller socialpolitik? Der vil udvikle sig forskellige beslutningssituationer alt efter karakteren af disse gode, bla. fordi interessemønstret er forskelligt, eller fordi fordelingsprocessen har forskellige konsekvenser. Det militære forsvar angår alle borgere, medens børneinstitutioner trods alt kun direkte angår en begrænset kreds af mennesker. For det tredje er der det berørte (lokal)*samfund* ("community of understanding"), hvor det er vigtigt at kende andre aktørers præferencer, fælles normer (kultur), fordelingen af ressourcer blandt andre aktører etc. Aktørerne må, for at kommunikere, have et fælles sprog. Der må endvidere være et minimum af fælles værdigrundlag, for at der skal kunne opstå et fremkommeligt samarbejde. Endelig er det væsentligt at kende fordelingen af ressourcer: lige partnere står i en anden situation end hvis ressourcerne er skævt fordelt.

Variationer mellem disse tre variable vil altså give forskellige beslutningssituationer, hvilket er væsentligt for gennemførelsen af analysen af en beslutningsproces. Modellen bliver dermed fleksibel og tilpasningsdygtig til forskellige situationer.

Der er i den oprindelige model mange feed-back forbindelser mellem elementerne, dels inden for hvert enkelt niveau, dels mellem niveauer. For overblikkets skyld er de her udeladt. Eksempelvis kan en handling på det operationelle niveau give anledning til, at ressourcerne fordeles anderledes blandt væsentlige aktører på alle niveauer, og dermed ændres balancen i fremtidige beslutningssituationer på alle niveauer. Over tid kan den samlede politik derfor blive ændret, fordi de strukturelle betingelser for beslutningsprocesserne ændres. Der er ikke tale om umiddelbare konsekvenser, men om konsekvenser efter at en vis tid er gået.

Modellen bygger på det princip, at policies kan forstås som summen af de deltagende aktørers handlinger. Denne antagelse er ikke ukontroversiel. Mange forskere mener, at denne form for *reduktionisme* leder til forskningsmæssige vildfarelser. Efter deres mening kan interaktionen mellem organisationer lede til resultater, der ikke blot kan henføres til den enkelte organisations beslutninger (jfr. Franz 1986). De to opfattelser giver ret forskellige svar på ansvarsproblematikken. Reduktionisten vil altid kunne holde et individ frem som ansvarlig for bestemte beslutninger. Det kan man ikke med den anden opfattelse, netop fordi "helheden er mere end enkeltdele". Og dermed er vi inde på den kollektive approach.

4.2 Makro-approach: arbejdsmarkedsanalyser

Ved International Institute of Management under Wissenschaftszentrum Berlin er der fra slutningen af 1970'erne blevet udført en række analyser med institutionel approach, specielt angående arbejdsmarkedspolitik

og industripolitik over for mindre virksomheder. Ganske karakteristisk er disse analyser ikke blevet igangsat på grundlag af en positivt bestemt, politologisk approach, men som en modpol til de analyser, de fleste økonomer kunne tilbyde. Alternativet har ikke blot været politologisk, men et samarbejde mellem forskellige discipliner: politologi, sociologi, forvaltningsforskning og – økonomer.

På et plan kan man karakterisere disse projekter som sektorforskning, men ikke i den danske betydning. Det bærende i analyserne har været at identificere de policy-netværk, som er igangsat med en officielt formuleret policy som rygrad, men som derefter har udviklet sig, ofte på ganske anden vis end lovgiverne havde forestillet sig. På et andet plan kan man sige, at de bærende elementer i analysen har været at forankre policyen i traditioner og normer (såvel kulturelle som sociale), i formel og uformel organisation, i et interorganisatorisk netværk – uden at glemme de magt- og afhængighedsforhold af politisk og økonomisk karakter, som på makro-plan begrænser det lokale initiativ inden for policy-området. Det er altså den sociologisk definerede institution, som ligger til grund for disse projekter. Tilgangsmåden er eklektisk, men ud fra et handlesynspunkt – og det er nødvendigt at tage med i mange af Wissenschaftszentrums projekter, som ofte er finansieret af forbundsregeringens midler – er den frugtbar. Den er også frugtbar ud fra et erkendelsessynspunkt, hvis man altså ikke tilhører den stærkt deduktivt orienterede gruppe forskere. Erkendelsen går først og fremmest i retning af, at anbefalinger til fremtidig policy og evaluering af allerede førte policies må ikke blot gå i retning af det, der er "økonomisk" rigtigt; det må også være institutionelt gennemførligt (Scharpf & Brockmann 1983:215). Dette er, hvad økonomer (der jo står stærkt som politiske rådgivere) oftest overser eller negligerer.

Approachen kan beskrives ved tre grundvariable: den individuelle *vilje*, den sociostrukturelle *kunnen* og den kollektive *handlen* (Scharpf 1983:13–16).

På det individuelle *viljeniveau* er individuelle handlingsmotive og mål hverken generelt givne eller valgt ganske frit. De er influeret af sociale normer, kulturelle tabuer og de er påvirket af historisk betingede roller, relationer til andre personer og organisationer mv. Dette er en modpol til økonomernes maximeringskalkuler, hvor individerne nærmest behandles som suveræne aktører.

På det sociostrukturelle *kunnen-niveau* bliver afhængigheden mellem aktører åbenbar. Der er en arbejdsdeling og et samarbejde mellem aktører, og det må ske en form for organisering af dette samspil. Social handling begrænses stærkt af disse forhold, og de må bl a anskues fra teorier, der kan opfange magtforhold, uligevægt i

relationer mellem aktører og som kan følge de historiske ændringer i den institutionelle struktur. Der er langt fra dette til økonomernes egalitære, markedsformidlede bytterelationer, hvor forbrugersuveræniteten hersker.

På det kollektive *handlingsniveau* har vi en slags rest-kategori af rutiner, strategier og andre adfærdsmønstre. De er beskrevet teoretisk. Eksempler er Simon's begrænsede rationalitet eller Lindblom's muddling through. Det er interaktionsmønstre, der daglig cementeres i samspillet mellem mennesker i organisationer. Til tider søges de brudt af enkelte aktører, og set ud fra det individuelle plan kan det synes at lykkes. En konkret procedure ændres noget, der laves principbeslutninger om fremtidig politik etc. Men i sin egentlige grundstruktur – den teoretisk beskrevne – er disse rutiner uændrede. Der er på det teoretiske plan en betydelig stabilitet i disse adfærdsmønstre.

Approachen kan bl a bruges komparativt; f eks har en analyse af regionalpolitik i fire lande ledt til den konklusion, at ved statsligt finansierede, regionale støtteprogrammer til mindre virksomheder er det en afgørende forudsætning for succes, at der på forhånd i regionen findes et netværk, der tjener det formål at koordinere det nye program, men som desuden på forhånd har været inde i regionale udviklingsproblemer og som kan handle på tværs af problemstillinger, der ellers af offentlige myndigheder opfattes som sektorielt opdelt (Scharpf & Brockmann 1983:222–223). Et andet projekt viste, hvorledes arbejdsgiverorganisationer har været i tand til at holde medlemsorganisationerne på en linie, der ledte til flere uddannelsespladser frem for højere løn til medarbejderne (Scharpf & Brockmann 1983:231) – og dermed indgik i en aktiv arbejdsmarkedspolitik. For den offentlige sektors vedkommende viste analyser, at store frihedsgrader til regionale kontorer gav bedst resultat idet de da tilpassede sig til regionalt orienterede paradigmer til løsning i stedet for centralt bestemte programmer.

Approachens styrke synes således at ligge i udpegningen af samspilsrelationer og de adfærdsmønstre, som samspillet leder frem til. Det er den overordnede beskrivelse og analyse af samspillet snarere end konsekvenserne for den individuelle aktør, som er vigtig. Approachen går dermed udenom reduktionismen.

5 Empiriske og normative konsekvenser af analysemetoderne

På teoretisk plan er der ganske stærke debatter mellem disse to grundlæggende approacher til institutionel analyse. Individualister og kollektivist har skændtes brant om konsekvenserne for videnskaben af deres respektive analysemåder, bl a som ovenfor nævnt med hensyn til spørgsmålet om reduktionisme. Lad os se lidt nærmere på et par af de empiriske analyser inden for hver lejr.

5.1 Public choice og organisationer

Et omfattende studie af organisationsformerne for politistyrkerne i storbyområderne i USA (Ostrom et al 1978) byggede på public choice teoretiske problemstillinger. Dets vigtigste tese er, at det ikke kan betale sig at lave en centraliseret politistyrke, dvs et politikorps for hele området.⁵ Jo større integrering og centralisering, jo færre betjente arbejder med løsning af egentlige politiopgaver – resten holder blot, populært sagt, bureaukratiet vedlige.

Undersøgelsen tog en "service industri" approach, idet man brugte storbyområdet som analyseenhed i stedet for at tage udgangspunkt i den enkelte politiorganisation. Det er det modsatte af en organisationsteoretisk approach, hvor man ville starte med den enkelte organisation og se, hvorledes den betjener et område.

Men i modsætning til, hvad en anmelder siger om bogen (Weschler 1982:292), er der ingen markant public choice analyse i bogen. Man kan postulere, at interessen i forskningen retter sig imod politibetjeningen af individet eller at politigerningen trods alt udføres af individer, men det tages ikke op i rapporten. Det er organisationen af politiservice, der undersøges, ikke individuelle betjentes strategier eller de enkelte beboeres strategier. Det er rigtigt, at bogens resultater er i overensstemmelse med public choice teoretikers anbefalinger, men i sig selv kan den anvendte approach ikke kaldes individualistisk. Det er også rigtigt, at nogle af de forklaringer, som gives på specifik adfærd er udtrykt i public choice terminologi (Ostrom 1983:334–335):

"Citizens who are unhappy with their own police and who know that their friends and neighbors receive a better level of service are more apt to call their elected officials than citizens living in a low multiplicity area (dvs med kun få forskellige politistyrker, P B) who have no way to compare the service they receive with that of other jurisdictions . . . Thus, police chiefs operating in metropolitan areas with high levels of multiplicity are more exposed to removal if they increase staff and other input variables beyond the level at which more effective departments in the Metropolitan areas operate."

– men det er ikke det samme som at sige, at disse påstande er blevet dokumenteret empirisk eller henvist til i den pågældende artikel, som sammenfatter nogle resultater fra denne undersøgelse. Det er noget, som antages. Der er ingen reference til en komparativ analyse af borgeres klager i forskellige byområder, ej heller en reference til f.eks en undersøgelse af forskellige politichefers organisatoriske strategier i forskellige storbyområder.

Det er ingen tvivl om, at service industri-tilgangen er frugtbar og at analysen af politi-organisationer og deres serviceadfærd er veldokumenteret. Men der mangler

stadig dokumentation for de nøjagtige roller, som netop individer har haft i de områder, der analyseres.

5.2 Politiksammenkædning: politik uden politikere?

I Vesttyskland er der i grundloven nogle regler, som sammenkæder beslutningstagen på de forskellige niveauer (forbund, delstater og kommuner) inden for visse policy-områder. Fænomenet kaldes "Politikverflechtung", altså politiksammenkædning, og er blevet undersøgt m h t konsekvenser af flere forskningsprojekter. Et projekt fra International Institute of Management har som forskningstilgang anvendt en kortlægning af beslutningsprocesserne i nogle policy-områder (Scharpf et al 1976).

Denne omfattende undersøgelse bygger på case-studier med flere forskellige typer af kilder: dokumenter fra ministerier, strukturerede interviews med embedsmænd og en ret detaljeret kortlægning af interaktionsmønstret i tre sektorer (Scharpf et al 1976:74). Med hensyn til den generelle holdning hos forskerne skriver forfatterne at

Det er klart, at den kritik som delvis kommer fra case-studierne, under ingen omstændigheder skal opfattes som en kritik af de individer, som var involveret; den er snarere en kritik af de roller eller positioner som er determineret af Politikverflechtung-systemets struktur (Scharpf et al 1976:75, P B oversættelse).

Det er et klart tegn på, at forfatterne snarere er kollektivist end individualister i forskningsmæssig henseende. Aktører formes af strukturer, ikke omvendt. Det betyder imidlertid ikke, at beslutningsprocessen negligeres i det empiriske forskningsdesign. Case efter case belyses processerne for at dokumentere aktørernes roller i beslutningsprocesser, som skal løse problemerne i enkelte sektorer. Det lægges i analyserne stor vægt på policy-problemerne og forbindelserne imellem dem og beslutningsprocessernes karakter.

I disse analyser sker det ved en undersøgelse af offentlige investeringer og adfærden knyttet til dem. Den generelle påstand er, at investeringer som offentligt problem kan analyseres på fire forskellige måder, nemlig efter om investeringer skal have et *bestemt niveau*, om de skal *fastfryses* på et bestemt niveau, om de skal *fordeles* på en bestemt måde, eller om de skal opfattes i et *samspil* med andre investeringer.

Groft taget kunne politiksammenkædningssystemet kun løse *niveauproblemer* i de offentlige investeringer. De tre andre problemtyper kunne ikke løses ved fælles enighed, og fælles enighed er den eneste operationelle funktionsmåde for politiksammenkædningssystemet. An-

derledes sagt kunne man kun klare at beslutte distributive policies; hvorimod alle beslutninger som drejede sig om omfordeling og forskelsbehandling, koordinering og fordeling af kvoter mellem deltagerne var yderst vanskelige at tage. Hvis man nåede frem til beslutninger, skete det ved at minimere behovet for almindelig enighed – f.eks. ved at mindske antallet af aktører, ved at reducere antallet af alternativer, som blev taget i betragtning eller ved at manipulere aktørernes perceptioner af situationen, f.eks. ved aldrig nærmere at klarlægge, hvem der "vandt", og hvem der blev forfordelt i spillet om fordelingen af tilskud.⁶

En konsekvens af politiksammenkædningsprocessen har været almindelig utilfredshed på alle politiske niveauer (Schnabel 1980). Kommunerne beklagede sig over processens uigennemsigthed og beslutningsprocessens tendens til kun at tage snævre sektorhensyn. Delstaterne klagede over de sammenkædede beslutningers *status quo* karakter og over at delstatsparlamenterne ikke havde nogen indflydelse på processen. På forbundsniveau beklagede man sig over den ringe magt en føderale regering kunne udøve og over det komplicerede finansieringssystem. Fællesnævneren i klagerne på alle niveauer er tabet af autonomi – alle har mistet handlings-evne. Men det skal understreges, at det er konsekvenserne af, at mange aktører aktivt har arbejdet henimod denne situation, omend som konsekvens af et højere mål: at reducere usikkerheden om andre aktørers fremtidige handlinger. Fremtidig *status quo* blev foretrukket frem for forandring, som lå uden for disse aktørers indflydelse.

Metodisk er det klart, at en forskningstilgang baseret på metodologisk individualisme ville lede frem til lidt selvmodsige resultater. Præcis de aktører, som skulle passe ind i den basale ide om et rationelt, målmaximerende individ, som søger at få indflydelse hvor det overhovedet kunne tænkes muligt – altså politikerne – opfylder ikke denne teoretiske rolle. Politikverflechtungssystemet kan kun forstås som et netværk af organisationer med organisationsstrategier, der sigter imod at reducere usikkerheden og kontrollere omgivelserne. Derfor ser organisationerne bort fra målet maksimal indflydelse og effektivitet til fordel for målsætningen sikkerhed.

På den anden side kan strategier identificeres, nemlig organisationernes. Vi kan finde aktører; det er ikke muligt at diskutere politiksammenkædning som et strukturelt fænomen, der styrer et forløb uden muligheder for tilpasning og (marginale) ændringer. Det betyder igen, at over tid kan marginale ændringer lægges sammen til større ændringer, men det foregår inen for et beslutningssystem, der er konservativt og på kort sigt ikke specielt responsivt over for krav fra den aktive borger og interesseorganisationer. Derfor er det meget vigtigt for

forskeren at få kortlagt begrænsninger for handling for at kunne forstå den specielle form for politik, som udvikler sig i denne handlingsarena. Når så begrænsningerne er tydeliggjort for forskeren, kan man gå videre med at analysere de initiativer til policy, som tages af aktørerne.

5.3 Forskelle?

Af gennemgangen af disse analyser følger det, at de tilsyneladende stærke forskelle mellem kollektivist og individualister bliver udvandet, så snart der er tale om empirisk forskning. I public choice begrænses forskningen ikke kun til at følge individers strategier, som de kæmper for i komplekse beslutningssammenhænge medens de søger at maksimere deres mål. Og den kollektive approach negligerer bestemt ikke strategier for handling.

Man kan udlede en fællesnævner. Det er, hvad nogle iagttagere kalder organisationsamfundet. Der er en tendens til at organisere sig væk fra et evt. "marked", som let kan opfattes som usikkert og uigennemskueligt. Den enkelte ser ikke sin interesse i at optræde som individ, men søger at slå sig sammen med andre (kollektive analyser). Derefter vil mange optræde således, at de søger at udnytte organisationen til egen fordel (public choice). Samtidig vil organisationer over tid komme til at optræde i inter-organisatoriske sammenhænge, hvor de eliminerer eller i hvert fald begrænser markedsrelationer og ændrer dem til oligopol-lignende systemer (begge former). Der skal kræfter "ude fra" til at ændre på dette, men ændringer er ikke på forhånd garanterede.

På det empiriske plan tenderer de to analyseformer altså i nogle tilfælde til at konvergere, forskellene mellem teorierne nedtones. På det normative plan derimod vil det kunne have ganske store konsekvenser, hvilken approach vi anvender. På dette plan drages de videre konsekvenser af analysen. I public choice er der ingen tvivl om individets rolle: i sidste instans kan alt føres tilbage til individers handlinger (under bestemte strukturelle betingelser), og dermed kan en placering af ansvar finde sted. Der må ikke være mulighed for, at ansvarligheden i realiteten kan forskydes ved henvisning til nogle upersonlige, strukturelle forhold. Individene skal føle dette ansvar i deres daglige færden for at de kan være konsekvens-orienterede i deres strategiovervejelser. En sådan indfaldsvinkel vil i sin yderste konsekvens skabe nogle problemer i evalueringen af f.eks. partiers rolle i den politiske proces i de nordiske lande. Der kan ikke være tvivl om, at det politiske spil fordrer partiloyalitet fra medlemmerne af folketinget. Der kan heller ikke være tvivl om, at folketingsmedlemmerne i overensstemmelse med grundloven kun er bundet af deres overbevisning, altså deres personlige integritet. Men en forklaring af politiske beslutninger, som bygger på de institutionel

betingede barrierer og de psykologiske problemer for det enkelte medlem ved at følge partilinen vil være ufuldstændig og ikke særlig adækvat, ligesom henstillinger til folketingsmedlemmerne om kun at følge deres overbevisning vil virke afsporende for debatten. Det, der er tale om, er at en enkelt sag – den foreliggende – skal afvejes over for alle andre sager – afsluttede, verserende og kommende – med henblik på kollektiv handling. Styrken for den enkelte politiker – altså handlingspotentialet – kommer netop ved at være med i kollektivet, ikke ved at være enkeltmedlem af folketinget. Den enkelte handling vill derfor være et kompromis mellem forskellige hensyn, ikke en absolut afvejning af den enkelte beslutning.

Politik i de nordiske lande fungerer på disse præmisser; det gælder valg måde og vælgernes reaktioner over for de valgte. Anderledes i f.eks. USA, hvor valg måde og vælgerreaktioner i langt højere grad retter sig imod det enkelte medlem. Normer og regler, altså institutioner, er forskellige, og en individualistisk approach synes betydelig mere passende for den amerikanske version af det politiske system end for de nordiske versioner, hvor den kollektive makro-approach synes mere virkelighedsnær.

Den kollektive approach er imidlertid ikke så klartegnet m h t normative konsekvenser. Hjern & Hull har i en artikel (Hjern & Hull 1984) fremhævet individets handlinger inden for en organisk samfundsforståelse. Med Durkheim kan de sige, at individer bindes sammen via en organisk solidaritet – mål og værdier er fælles og danner grundlaget for den implementeringsstruktur, som har været genstand for deres undersøgelser – bl. a. fra Wissenschaftszentrum Berlin. Den stigende interdependens i samfundet nødvendiggør en funktionel integration af samfundsmæssige enheder, og denne integration finder sted via aktørerne i implementeringsnetværket. De skaber netværkets enkelte relationer.

6 Institutionel analyse og politologiske problemstillinger

Det forekommer mig, at institutionelle analyser har et potentiale til at undersøge forandringsprocesser – og modstand imod forandring. Hvor systemteoretiske approacher ofte er golde, er der mere kød og blød med ved at man fokuserer på regler, normer, kulturelle og historiske faktorer og interaktionsmønstre, der går på tværs af etablerede organisatorer uden derfor at negligere såvel formelle regler som organisationer. Den "almindelige" public choice version er for ekstrem m h t anvendelsen af individuel egeninteresse, men der er nogle muligheder i Kiser & Ostroms fler-niveau analyseapparat.

6.1 Aktør og struktur – et tilbagevendende emne

Som nævnt i indledningen står det mig ikke helt klart, hvor Johan P. Olsen i sit plenarforedrag i Lund 1984 ville han med sine anbefalinger om statskundskaben og nyinstitutionalismen. Mente han, at statskundskabens rolle i institutionel analyse er at udforske institutionernes – ment som de parlamentariske *organisationers* rolle – i fordelingen af goder i samfundet? Hvis det er tilfældet, er hans *operationelle* institutionsbegreb snævrere end det, jeg har lagt op til i gennemgangen oven for af to approacher til institutionel analyse. Jeg vil hellere følge den sociologiske tradition og se på de integrerede normers betydning i fordelingen af goder i samfundet, hvilket i overensstemmelse med diskussionen oven for leder hen i retning af analyse af interaktionssystemer, der har en fælles rationalitetskontekst. Denne rationalitetskontekst skal for at være interessant for en politolog være politisk, vi udelader altså familien og de religiøse grupper og ser på de interaktionssammenhænge, hvor (offentlige) goder fordeles autoritativt med gyldighed for et samfund.

En vigtigt spørgsmål er herefter, om en analyse skal foretages på et mikro- eller et makroplan. Public choice versionen (og den modificerede version præsenteret ovenfor) tager en mikroindfaldsvinkel. Der fokuseres på den individuelle aktør og de restriktioner og incentiver, som handlingsregler giver aktøren. Aktøren skaber handlinger og påvirker dermed verden omkring sig med et mere eller mindre forudsigeligt resultat. Aktøren handler inden for strukturens rammer, men vægten er på handling. Hvem gør hvad, hvornår, under hvilke restriktioner, hvordan og med hvilke konsekvenser? – det er vel de grundlæggende spørgsmål. Konsekvenser opstår ved identificerbar handling.

En mere makro-orienteret approach er den, som Scharpf og hans kolleger har anvendt i Tyskland. Her er også muligheder for at analysere individuelle handlinger, men en række forhold vil kunne beskrives på et aggregeret plan, hvor de individuelle aktører ikke indtager nogen fremtrædende plan. Organiseringen af et samarbejde, magtrelationer og den historiske udvikling i disse forhold er centrale, ligesom identifikationen af arbejdsrutiner som indikatorer på stabilitet er vigtige. I den forstand er det strukturen, der har hovedinteressen for forskeren, aktøren kommer i anden række. Denne indfaldsvinkel giver derfor også gode muligheder for at identificere non-decision-making barrierer, i hvert fald på det principielle plan.

Lundquist (1987 og 1984) diskuterer problemerne ved at vælge mellem en aktør- og en strukturapproach. Der er for ham ingen tvivl om, at begge perspektiver skal indgå i en analyse, men herefter bliver hovedproblemet for forskeren, at en sådan analyse vil blive meget omfat-

tende. Værdien af en erkendelse om struktur-aktør relationerne er derfor i første omgang heuristisk, vi indser, hvad der skal til for at foretage en teoretisk tilfredsstillende analyse, men må begrænse os til at foretage undersøgelser, der kun opfylder dele af de principielle krav. Til gengæld kan vi i rapporten præcisere gyldigheden af undersøgelsen inden for den større ramme.

Aktør-struktur relationerne er et diskussionsemne, som kan sætte sindene i bevægelse. Men det må være tilladt at være pragmatisk i empirisk forskning. En pragmatisk fremgangsmåde er at tage udgangspunkt i aktørerne og gennemføre en beslutningsanalyse med sigte på at opfange en række strukturelle sammenhænge. Det kan f.eks. gøres ved at fokusere på aktørernes fortolkning og bearbejdning af impulser fra omverdenen til handlingsregler, der så danner grundlaget for den videre strategiske og taktiske adfærd. Analysen er altså aktør fokuseret, men er ikke en bevidstløs gennemgang af aktørens villen og kunnen på baggrund af personlige og organisatoriske ressourcer. Aktøren analyseres som led i et større netværk, der både yder ressourcer og begrænser handlemuligheder.

Med denne analyseform løser man ikke spørgsmålet om betydningen af aktøren contra strukturen, men man får dog et tilnærmet billede af en praktisk side af problemstillingen.

6.2 En skitse til institutionelle problemstillinger

Analysen af institutionel forandring må efter det ovenstående tage udgangspunkt i beslutningssystemer, altså udføres som en aktøranalyse. Men analysen skal foretages i sin organisatoriske, inter-organisatoriske og samfundsmæssige sammenhæng, hvorunder eksplicite og implicite regler for beslutningsadfærd skal klarlægges.

På den baggrund kan vi skitsere nogle temaer for institutionel politologisk analyse, hvor normer, mening og ressourcer danner grundlaget for afgrænsningen af institutionen. Eksempelvis med vægten på det lokale plan:

- Hvilke fordelingsproblemer i samfundet får folk til at organisere sig til kollektiv handling?
- Hvilke konsekvenser har forskellige institutionelle løsninger for fordelingen af bestemte goder?
- Er succesrige institutioner oftere 1-problem orienterede?
- Hvorledes passer mindre (1-problem?) institutioner ind i større institutioner (stat, demokrati, marked etc)?

Det politologiske grundproblem er en fordeling af goder – et policy-problem, ikke en speciel institutionsform som demokrati, bureaukrati eller marked. Det politologiske interessante er at udforske, hvorledes fordelingsproblemet løses – det kan gøres ved en detaljeret regelfastsættelse, men det kan jo også gøres ved etabler-

ingen af et marked, som garanteres af kollektivt fastsatte regler. *Etableringen* af markedet er da den proces, politologen først vil fokusere på, for evt. så i lyset af denne viden af se på dette markeds fordelingsresultater.

Vi kan belyse en sådan institutionel analyses problemstillinger ved at forsøge at få begrebsliggjort det, vi kalder solidaritet. Visse økonomer snakker med et slet skjult smil om altruisme, men bibeholder dermed det individualistiske perspektiv. Jeg ser solidaritet som noget, der ved vedligeholdelse bl.a. af institutionelle og organisatoriske faktorer. Hvad har fagbevægelsen og socialdemokratiet ikke betydet for fastholdelsen af en bred samfundssolidaritet i de nordiske lande? Kombinationen af indflydelse på arbejdspladserne og på politisk plan bør ikke undervurderes. Andelsbevægelserne – kooperationen – bør man heller ikke forglemme i den sammenhæng; de danske bønderes indbyrdes samarbejde om mejeriprodukter havde dels en praktisk baggrund (at oprette en lokal mælkeindustri), men var også udtryk for en politisk afstandtagen fra godsejerne og bykapitalisterne, som var alternative produktionsmuligheder. De havde et produktionsapparat, som bønderne blot ikke ville være afhængige af fordi de så dem som den politiske hovedmodstander (de konservative), som i rigsdagen forhindrede, at folketingsflertallet kunne få del i regeringsmagten. Der var altså ikke udelukkende lokale, produktionsbetingede årsager til oprettelsen af de solidariske kooperative mejerier, de indgik i en større organisatorisk sammenhæng, der bidrog til at fastholde den lokale norm om solidaritet.

De kooperative bevægelser havde altså klart udgangspunkt i materielle fordelingsproblemer i lokalsamfundet, og svaret for mange mennesker var en solidarisk organisationsform, hvor man ganske vist mistede nogle frihedsgrader i markedsadfærden, men imødeså endnu færre frihedsgrader, hvis man ikke gjorde noget. Historien har vist, at mange af disse bevægelser ikke kunne fortsætte efter nogle år. Specielt arbejderkooperationen har haft vanskeligheder, medens mange af bøndernes kooperative foretagender overlevede i omkring 80 år, før der – hurtigt – skete stærke strukturelle forandringer. Det kan være en hypotese, at netop på grund af bøndernes 1-problem orientering – man organiserede mejerier, slagterier, dagligvareforretninger mv. hver for sig – havde de mere succes end arbejderkooperationen, hvor andre hensyn af politisk art ofte kom til at spille ind på driften af deres kooperative virksomheder. Bønderne forstod alligevel at knytte en række bevægelser sammen med politik på nationalt plan, men sammenblandingen blev aldrig på de politiske partiers præmisser som det nok i højere grad skete i arbejderkooperationen.

7 Sammenfatning og perspektiv

Jeg har i de foregående afsnit skiseret nogle problemstillinger og analysetilgange for institutionel analyse, specielt med henblik på løsning af lokale, kollektive problemer. Institutioner ses som normbaserede samspilmønstre mellem personer og organisationer.

Det er et bærende synspunkt i skitsen til approach, at institutioner må analyseres i sammenhæng med de policy-problemer, de er sat til at løse eller som deltagerne bruger dem til at løse – det formelle formål behøver altså ikke nødvendigvis at være udgangspunktet for analysen. Kooperationen er ikke specielt interessant udelukkende set som et fællesjet mejeri eller som forsøg på demokratiske islæt i lokalsamfundet. De er interessante som lokale fænomener, der introducerer demokratiske islæt i produktionen fordi den da herskende produktionsform af nogle ansås for utilfredsstillende, og som virker som organisering af et marked foruden at de kan have videre konsekvenser i politisk sammenhæng i og udover lokalsamfundet.

Vægten er her lagt på en aktøranalyse – med skyldig hensyntagen til omgivelsernes påvirkninger, både som en ressource og som en restriktion. Det er karakteristisk, at deltagerne i samspillet søger henimod en orden i et univers, der ellers kan tendere imod at være kaotisk. En del af public choice analyserne trækker i retning af en meget konservativ orden, hvor det afgørende er garantierne af frihed og retfærdighed, og hvor Pareto-optimalitet så bliver kriteriet for en succesfuld fordeling af goderne. Men det behøver efter min opfattelse ikke at være et fundamentalt krav om en sådan synsvinkel i en institutionel analyse. Blot kan man sige, at undersøgelserne af "regler" er forsøg på at finde systematik i en aktørs omgivelser.

Til trods for de mange uenigheder mellem "kollektive" og "individuelle" tilgange til institutionel analyse er der mange fællestræk. I normativ henseende har det imidlertid ganske store konsekvenser, om vi vælger en metodologisk individualistisk approach eller en kollektiv approach. Med de institutionelle forhold, der er at finde i de nordiske lande, synes det noget betænkeligt kun at anvende metodologisk individualisme. På den anden side vil det give systematiske skævheder at negligere de individuelle aktørers mulige roller. Der er behov for en forsigtig balancegang.

Peter Bogason

Noter

- 1 Tidligere versioner af denne oversigt har været diskuteret på et forskningsseminar på Institut for Samfundsfag og Forvaltning, på Roskilde Universitetscenter og på Nordisk Selskab for Statskundskabs konference i København august 1987. Jeg takker Henrik Bang for specifikke kommentarer til et tidligere udkast. Ansvar for fejlfortolkninger er dog stadig mit.
- 2 De store interesseorganisationer – Landsorganisationen (LO), Dansk Arbejdsgiverforening (DA) m fl blander sig i stigende grad i forhold, der ud fra en snæver lønmodtager- eller arbejdsgiversynsvinkel ikke er relevante og burde tilhøre partipolitikken. Det er imidlertid stadig snarere undtagelsen end reglen, og på lokalt plan arbejder interesseorganisationerne ret snævert.
- 3 Her kommer de politiske partier traditionelt ind som organisationer, der tilbyder vælgerne at sætte tingene ind i en sammenhæng, samtidig med at de kan tage stilling til nye problemer på et ideologisk grundlag. Vi skal imidlertid ikke diskutere partiernes rolle generelt i denne sammenhæng og lader dem derfor ligge.
- 4 March & Olsen (1986) bygger på en lignende skillelinie mellem "aggregerende" (individualistiske) og "integrerende" (kollektive) approacher.
- 5 I USA kan man i et storbyområde (feks St Louis) finde føderalt, statsligt, kommunalt (mange kommuner!), universitets- og militært politi, medens man i et andet (feks New York City) vil finde en meget mere integreret (lokal) politistyrke.
- 6 Analyser a la de danske beregninger over konsekvenserne af ændringer i bloktilskud for forskellige kommuner ville være bandlyst i en vesttysk forhandlingssituation.

Referencer

- Axelrod, Robert (1984): "An Evolutionary Approach to Norms." in *American Political Science Review* 80:4:1095–1111.
- Di Maggio, Paul J & Walter W Posell (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." in *American Sociological Review* 48:147–160.
- Franz, Hans-Jürgen (1986): "Interorganizational Arrangements and Coordination at the Policy Level." in Kaufmann et al (eds) 1986:479–494.
- Hernes, Gudmund (1984a): *Økonomisk Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1984b): "Makt, normer og sanksjoner – bytteteoretiske synspunkter på institusjonell endring." in: Hernes 1984a: 63–111.
- Hjern, Benny & Hull, Chris (1984): "Going Interorganizational: Weber meets Durkheim." in *Scandinavian Political Studies* 7:197–212.

- Kaufmann, FX et al (eds) (1986): *"Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: DeGruyter.
- Kiser, Larry & Elinor Ostrom (1982): "The three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches." in: Elinor Ostrom (ed): *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage 179–222.
- Kristensen, Ole P (1987): *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og Politik*. København: Jurist- og Økonombundets Forlag.
- Lundquist, Lennart (1984): "Aktörer och strukturer" in *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87:1:1–22.
- Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor–Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G & Johan P Olsen (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." in *American Political Science Review* 78:3:734–749.
- March, James & Johan P Olsen (1986): *Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions*. Stanford & Bergen Universities, mimeo.
- Olsen, Johan P (1985): "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen." in: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 88:1:1–14.
- Ostrom, Elinor (1983): "A Public Service Industry Approach to the Study of Local Government Structure and Performance." in *Policy and Politics* 11:3:313–341.
- Ostrom, Elinor (1986): "A Method of Institutional Analysis." in Kaufmann et al (eds) 1987:459–475.
- Pedersen, Ove Kaj (1986): "Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark." *Statsvetenskaplig Tidskrift* 89:187–199.
- Scharpf, Fritz (1983): "Zur Bedeutung institutioneller Forschungsansätze." In Scharpf & Brockmann 1983.
- Scharpf, Fritz et al (1976): *Politikverflechtung*. Kronberg TS: Scriptor.
- Scharpf, Fritz & Marlene Brockmann (eds) (1983): *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt: Campus.
- Schnabel, Fritz (1979): "Politik ohne Politiker." in Wollmann (ed) 1979:49–70.
- Weschler, Louis F (1982): "Public Choice: Methodological Individualism in Politics." in *Public Administration Review* 42:3:288–294.
- Wollmann, Hellmut (ed) (1979): *Politik im Dicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Replik: Struktureringsteorin – en teori utan praxis?

Jag har med intresse tagit del av Henrik Bangs artikel "Politics as Praxis, A New Trend in Political Science" (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1987, nr 1) och välkomnar att en granddisciplin uppmärksammar teoriutvecklingen i modern sociologi. Anledningen till min replik är att Bang i slutet av sin artikel framför en anmärkning mot Giddens struktureringsteori; det politiska fältets specificitet försvinner. Bang säger:

It will not suffice simply to point to the characteristics of the situation. One must also be prepared to show what makes the situation *political* in the first place.

Titeln "Politics as Praxis ..." är att döma av avslutningen mindre lyckad. Den sociologi som Giddens representerar anses ju sakna ett politiskt momentum, en *Praxis* i traditionell aristotelisk betydelse.

Det är denna av Bang påtalade lakun som jag vill kommentera här. Å ena sidan, är jag i överensstämmelse med Bangs kritik av Giddens teori, nämligen att den har tappat bort det politiska. Men skälen därtill framgår inte av Bangs diskussion. Denna lakun, nu hos Bang, leder å andra sidan till att jag vill hävda att det finns en politisk dimension hos Giddens. Denna dimension återfinns emellertid där man minst anar den, nämligen i samhällsvetenskapens metodologiska premisser. Det återstår att se om svensk statsvetenskap är beredd att även acceptera Giddens metodologiska utgångspunkter. Min kommentar handlar alltså om (a) det försvunna politiska fältet hos Giddens, och (b) transponeringen av det politiska till det metodologiska fältet.

From praxis till social practices

Titeln på Bangs artikel väcker Aristoteles till liv, och är väl i så måtto lämplig som överskrift på Giddens sociologi om den syftar till att beskriva det politiska handlandet som ett praktiskt och inte teoretiskt kunskapsfält. *Praxis* skilde sig från *Theoria* under antiken. Dess kunskapsfält genererade inte några generella teorier som *Theoria*, utan dess uppgift var istället att frambringa 'det goda omdömet' (*phronesis*) utifrån de speciella krav som situationen i *polis* krävde. *Praxis* var klart knutet till det politiska handlandet, till *res publica*, den offentliga saken (Lobkowics 1967, Arendt 1958).

Modern statsvetenskap verkar inte ha drabbats av allvarliga identitetsproblem om sin egen vetenskaplighet på samma sätt som sociologin under senare år. Det finns som bekant inom sociologin idag en rad skilda och sismellan konkurrerande vetenskapliga skolor, alltifrån den gamla praxis-filosofin till behaviorism och matematiska modellapplikationer. Giddens struktureringsteori