

**Om studiet af forvaltningen -
public choice, historisk institutionalisme og
konstruktivisme**

af Nils Bredsdorff
Roskilde Universitetsbibliotek

Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 27

Om studiet af forvaltningen - den produktive modsætning mellem public choice, historisk institutionalisme og konstruktivisme

Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 27

Roskilde 1998

2. elektr. Udg. 2009

ISSN 0105-564x

ISBN 8773493929

Roskilde Universitetsbibliotek
Universitetsvej
Postbox 258
DK-4000 Roskilde

Tlf.: 46742233/2499

e-mail: nb@ruc.dk

Tryk: Roskilde Universitetstryk

Illustration på titelblad: Skitse fra Henning Larsens Tegnestue af nyt bibliotek på Roskilde Universitetscenter, 1997.

Indhold

| | |
|---|----|
| Om studiet af forvaltningen - overvejelser over spændvidden i dansk forvaltningsforskning | 1 |
| Århusianske fingerøvelser - metodologiske overvejelser over budgetmaximerende bureaukrater og ejendomsrettigheder som historiske konstanter | 15 |
| Institutionel historieteori og diskursanalyse - om at fange diskursen eller være diskursens fange | 39 |
| Litteratur | 74 |

Om studiet af forvaltningen

Jeg blev ved min Ph.D. forelæsning bedt om et bud på emnet: Teoretisk spændvidde i dansk forvaltningsforskning. Det manede - især i den situation - til en præcisering af grundlaget for vurderingen. En behandling af et så bredt emne må for at have interesse ske indenfor en fast ramme, eller forstås i et bestemt perspektiv. Det perspektiv, der lå lige for var naturligvis min afhandling eller sagt anderledes: Det forvaltningshistoriske perspektiv.¹

Det følgende er hovedindholdet af min forelæsning samt to artikler, der forsøger at vise, at forelæsningsens grundpostulat om eksistensen af en spændende spændvidde i dansk forvaltningsforskning har noget på sig. Der er tale om en diskussion af **public choice traditionens** forsøg på at etablere "overhistoriske" konstanter til analysen af f.eks. forvaltningernes historiske udvikling. Den er skrevet efter afhandlingen var færdig. Desuden har jeg bearbejdet en særlig del af metodediskussionen i afhandlingen ud for at kunne sammenstille diskursteorien og den sociale konstruktivisme, som den udfolder sig i **forhandlingsøkonomi traditionen**, med den førstnævnte skole.

Det er min påstand, at det forvaltningshistoriske perspektiv rejser en række af de samme problemer, som tematiseres af disse to skoler, og også rejses af den internationale diskussion om de forskellige **neo-institutionelle** analysestrategier. Det er fokuseringen på forholdet mellem det historiske materiale og de metodiske overvejelser, der gør, at ordet spændvidde kan komme til at betyde andet end bredde og også indeholde konnotationer til spænding og udvikling. Men for at komme frem til denne vurdering er det nødvendigt at skitsere min version af forvaltningshistorien.

1. Afhandlingens synsvinkler og resultater

Hvorfor skrive en afhandling om en halvtreds år gammel reform af den offentlige forvaltning, som endog har et kedeligt rygte? Jeg har lagt to synsvinkler ned over materialet. På den ene side skal afhandlingen øge forståelsen for efterkrigsårenes forvaltningsreformarbejde, som danner en del af grundlaget for det, vi kalder velfærdsstaten. For at det kunne ske var det nødvendigt at studere arkiverne. Det var nødvendigt for at skabe sig et billede af den forestilling, aktørerne i reformarbejdet havde af forvaltningen og reformen. Det var altså nødvendigt at studere tidsånden eller mentaliteten som det nu hedder gennem erindringer, aviser

¹ Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab, FS & Ph.D. Thesis no. 13/1998, Institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet, Roskilde 1998.

interviews osv. Man kunne kalde dette perspektiv forvaltningshistorisk, dvs. reformen set i sin kontekst og på sine egne præmisser.

Forvaltningskommissionen af 1946 blev præget af både efterkrigsårenes reformiver og af den manglende politiske reformvilje. Arbejdet var præget af modsætningen mellem traditionel forvaltningstænkning og elementerne til en ny forvaltningsvirkelighed. Mellem elementer af den borgerlige retsstatstænkning og elementer til den nye social engineering-tænkning. En stor del af dette arbejde var eftersporning af kommissionens skabelseshistorie. En endelig tilspidsning af en udvikling, som kan iagttages op gennem 30'erne.

Set i et andet perspektiv er afhandlingens mål at argumentere for nødvendigheden af en ny metodedebat i den komparative forvaltningsforskning. Diakrone og synkrone komparationer mellem forvaltningssystemer rejser en række metodiske problemer, f.eks. diffusion, etnocentrisme og anakronisme ud over de sædvanlige kvantificeringsproblemer. Metodediskussionen har i min afhandling karakter af afklaring eller oprydning og fører til spørgsmålet: Hvordan kommer vi videre? Der gives en skitse af en historisk sociologisk tilgang. Den kunne også kaldes historisk institutionel. Det er hér sammenhængen mellem de to subdiscipliner forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab kommer i fokus. Denne tilgang koncentrerer sig om forvaltningsadfærdens særegne historiske og institutionsbundne karakter. Afgørende for en sådan forvaltningsvidenskabelig analyse er konteksten. Metodediskussionen er således en argumentation for berettigelsen af den minutiøse kortlægning af det historiske forløb.

Metodediskussionen som perspektiv fører til følgende påstand: Før en detailleret undersøgelse af den samfundsmæssige tilstand og herskende samfundsforståelses nedslag i forvaltningspersonalet og forvaltningspolitikens aktører er lavet, er meningen af komparation begrænset til det rent heuristiske, dvs. man kan få en god ide til at arbejde videre med. Hovedparten af afhandlingen er et forsøg på en sådan detailleret beskrivelse. Om man vil, et eksempel på et muligt svar på, hvordan kommer vi videre.

Afhandlingen postulerer den "uforpligtende" teoretiske inspiration eller den heuristiske indskydelse som den eneste metodiske set forsvarlige forbindelse mellem de to perspektiver. Indtil videre. Hermed mener jeg, at feltet er åbent og udfordringerne er mange, ikke blot fra de nævnte neoinstitutionalister med eller uden public choice fortid, men også fra f.eks. det store vesttyske forskningsprojekt om en nyformulering af begrebet politisk institution, som inddrager både den historiske dynamik

og især det symbolske aspekt ved institutionsudviklingen.² Alle disse steder er begreber som usamtidighed, historisk dynamik, kontekstafhængighed, og forholdet mellem individ, ide og institution i fokus.

Min påstand er, at det forvaltningshistoriske perspektiv er forudsætningen for overhovedet at nærme sig det andet perspektiv, den komparative forvaltningsvidenskabs metodologiske problemer. Omvendt kan arbejdet med de metodiske problemer i en samfundsvidenskabelig analyse af forvaltningens udvikling give anledning til skæve og givende indfaldsvinkler til en fremstilling af dansk forvaltningshistorie: polit'ernes og keynesianismens indmarch, forvaltningsvidenskabens egen historiske udvikling, rationaliseringsdiskursens sejrsgang. En betydelig del af min energi i det forløbne år har været koncentreret om dette sidste perspektiv, metodediskussionen. Herved er den største part af afhandlingen skubbet i baggrunden. Da de to perspektiver bør være ligeværdige for at nogen spænding kan opstå, vil jeg lægge vægten på det første, historiske perspektiv.

Den overordnede rationalitet, som dominerer den forvaltningsmæssige tænkemåde i efterkrigsårene, er i en særlig grad modsigelsesfyldt - en modsigelse mellem funktionalitet og bureaukratisk legalitet - som måske er alment gældende men her optræder i en særligt tilspidset form. Denne modsigelse sætter sig igennem som tvetydige krav til bærerne af de forvaltningsmæssige diskurser. Dvs. de historisk specifikke rammer, forvaltere tænker ret, pligt, individ og samfund, og politik og økonomi ind i. Samtidig med at kravene trækker i hver sin retning trækker de sociale forhold i efterkrigsårene også tjenestemanden/embedsmanden ud af det beskyttede værksted, han hidtil har været anbragt i. Hans rolle som neutral vogter af den liberale retsstats frie individers rettigheder skifter langsomt over til lønarbejderens rolle som indifferent arbejdskraft. Der sker i perioden en begyndende accentforskydning fra individhensyn til systemhensyn. Der er diskussion af dette synspunkt fra Karsten Revsbech og Jørgen Dalberg-Larsen, men også de mest grundige indvendinger betoner forandringerne i både forvaltningens rolle og i dens selvforståelse i denne afgørende periode af velfærdsstatens dannelse. De embedsmænd, som afgjorde forvaltningspolitikken i efterkrigsårene, var imidlertid uddannet omkring 1. verdenskrigs afslutning. De opfattede tvetydighederne som anomalier og ønskede tilbagevenden til det beskyttede værksted. Dette fører til min påstand om at

² Gerhard Göhler, Institutions in the political theory: Lessons for european integration in: Dieter Rometsch og Wolfgang Wessels (eds.) The european union and member states, Manchester University Press, Manchester 1997 s. 1-19.

embedsmandstræghed ikke er embedsmandstræghed, at embedsmandsinteresser ikke er embedsmandsintereser, fordi trægheden og interesserne principielt er historiske størrelser og derfor principielt usammenlignelige - indtil en historisk undersøgelse har vist noget andet.

Jeg opfatter det således, at det der kunne tage sig ud som det traditionelle historievidenskabelige diktum, om at finde tilbage til, hvordan tingene egentlig har været, kun skal ses som et blandt mange midler til at kvalificere den egentlige undersøgelse. Dvs. jeg er ikke deltager i en historieteoretisk diskussion men udnytter nogle af dens kritiske resultater, hvoraf det vigtigste er anakronismeproblemet. Sagt på en lidt anden måde, hvordan undgår man at læse ting ind i teksten og i stedet sikre sig at man læser ting ud af teksten? Formålet med at stille spørgsmålene er altså at kvalificere forståelsen af dynamikken i de politiske institutioner.

Derfor er det et produktivt udgangspunkt f.eks. at holde fast i, at der i efterkrigsårene ikke eksisterede nogen offentlig sektor i moderne forstand, hverken som institution eller politik eller i hovederne på de involverede embedsmænd og politikere. Den del af efterkrigsårenes forvaltning, som har ansatser til en moderne planlæggende og intervenserende forvaltning, er den del, som i løbet af de første efterkrigsår nedlægges. (Pris- og varedirektoratet).

Det samme konkrete historiske udgangspunkt viser også frem til at demontere senere tiders myter om særligt stærke eller fremadskuende embedsmænd, Kofoed og Erik Ib Schmidt, polit'erne og keynesianerne osv. De embedsmænd, som skulle blive vigtige bærere af den nye forvaltning, økonomerne, blev ikke trukket ind, fordi man manglede deres teoretiske økonomiske kvalifikationer. Det var deres praktisk-administrative kvalifikationer, man manglede. De enkelte, som kom ind i administrationen på grund af deres økonomiske viden, var dels undtagelser og dels uden indflydelse på og interesse i forvaltningspolitikken indtil slutningen af halvtredserne.

Den egentlige økonomisk-politiske statsforvaltning i moderne forstand blev etableret som en parallel-administration med særlige karrieremønstre og en særlig placering i forhold til den politiske magt. Der var tale om en kriseadministration, hvis planlæggende og styrende elementer først slog igennem i slutningen af halvtredserne.

Forvaltningskommissionens dannelseshistorie viser, at den tænkt som en egentlig reformkommission. Den var tænkt i sammenhæng med en omfattende forfatnings- og forvaltningsmæssig forandring. Men den

politiske opbakning bag begge projekter svandt hurtigt ind.

Oplægget var samtidig reaktion på pres udefra mod politikere og embedsmænd i form af den omsiggribende rationaliseringsfascination og kritikken af restriktionsadministrationen. Konkret skete det i form af private rationaliseringsfirmaers aktiviteter. Dette pres kunne forene sig med politikernes momentane efterkrigsreformiver.

Den forvaltning, som eksisterede i efterkrigsårene, havde eet mål: At føre det danske samfund så hurtigt som muligt tilbage til normale tilstande og undgå så mange af 20'ernes og 30'ernes store katastrofer. Tredivernes arbejdsløshed og krigens rædsler var ikke længere væk end 80'ernes revolution i den offentlige forvaltning er i dag.

Kommissionens og Forvaltningsnævnets arbejde dels i betænkningerne men måske først og fremmest gennem Forvaltningsnævnets og dets sekretariats undersøgelser og forslag betød en normalisering og effektivisering af administrationen. I en vis udstrækning var der måske tale om decentralisering og forenkling, men der var primært tale om et forsøg på tilpasning til de nye tider, en slags diplomatisk tillempling af de gamle administrative institutioner, tænkemåder, procedurer, konfliktløsningsmodeller og handlingshorisonter. Det er først og fremmest udenfor administrationen, at de nye tider melder sig. Først og fremmest symboliseret gennem ordet rationalisering.

Det er vanskeligt at overvurdere betydningen af dette centrale ord med dets blomstrende og skiftende konnotationer. Med udgangspunkt i dette ord, rationalisering, som dufter af effektiv-amerikansk-sejrrig-demokratisk-moderne-renvasket-levestandardforbedrende-videnskabelig neutralitet og konsensus, skete i halvtredserne den afgørende ændring i den almindelige samfundsforståelse - herunder også i forestillingerne om forvaltningspolitikens mål og handlingsgrænser.

Denne nye - og langsomt etablerede - forestilling om forholdet mellem økonomi og politik, er blevet kaldt den samfundsøkonomiske forestilling. Den såkaldte forhandlingsøkonomi er efter min opfattelse den teoretiske ramme, som bedst tematiserer denne dynamik. Samtidig forbinder denne tradition i forvaltningsvidenskaben sig til de udviklinger indenfor den internationale diskussion, som kaldes diskursteoretiske, for nu at markere den ene ende af spændvidden i forvaltningsforskningen.

De nye grundlæggende politiske tankeformer, som danner grundlaget for den samfundsvidenskabelige ingeniørkunst og de statslige styrings-

potentialer, blev nok så meget lagt gennem rationaliseringsdiskursen som gennem bevidst skabte forvaltningspolitiske institutioner og planlægningsinstrumenter og budget-og regnskabsteknikker. Ser vi på sagen udelukkende fra forvaltningens side ser det således ud: Det er netop gennem de erfaringer, som indvindes i de svage administrative organer omkring det økonomiske sekretariat og forvaltningsnævnets sekretariat og som støttes af tidens tro på videnskabelighed og planlægning, at grunden lægges til embedsmandens særlige version af den almene samfundsøkonomiske tænkemåde, som senere afløser den politisk-juridiske tænkemåde, retsstatens og det borgerlige politiske demokratis forståelseshorisont.

I begyndelsen af efterkrigsårene hjælpes de nye begrebers indsvæven i den generelle politiske debat af oplevelsen af nybrud, af opvågningen, af mulighederne for en ny start, nationalt og internationalt. Senere i perioden er det genopbygningspolitikken (også i europæiske sammenhæng) der angiver rammen for konkretiseringen i produktivitet- og industrialiseringspolitikker. I løbet af halvtredserne sker der en "makroficerings" af effektivitets- og rationaliseringsbegreberne til forestillingen om samfundsøkonomisk styring via andre politikfelters problemstillinger: Behovet for en aktiv arbejdsmarkedspolitik, økonomisk balancepolitik osv.. I forhold til den centrale forvaltning opstår der imidlertid en særlig situation.

De nye begreber kom til at føre en usikker tilværelse i forhold til netop forvaltningsområdet. Årsagerne er mange, men vigtige er 1. den særlige karakter af den centrale forvaltning (sejheden, dvs. de særlige barrierer eller filtre embedsmanden modtager input gennem), 2. de ekstraordinært "tumultariske" historiske omstændigheder herunder forfatningsændringen, og 3. de nye diskursers karakter af egentlige modsætninger til den herskende bureaukratisk-legalistiske tænkemåde.

To forhold virker ind i denne situation i hver sin retning: På den ene side embedsmændenes interesser som arbejdskraft i en reformtruet organisation og på den anden side rationaliseringsdiskursens meget tidlige institutionalisering i Forvaltningsnævn og Sekretariat, hovedsagelig som et svar på en række praktisk-arbejds-mæssige problemer i kommissionens arbejde.

Modsætningerne mellem embedsmændene og institutionerne er naturligvis i mange sammenhænge svære at dokumentere. En af de mere interessante men uafklarede problemstillinger er hér forsøget på at institutionalisere en stramning af en permanent forvaltningsrevisions myndighed og på at gøre denne uafhængig af Finansministeriet - det

samme som man har set blandt embedsmænd i Rigsrevisionen. En vigtig drivkraft synes her at være ideologien - rationaliseringen og den videnskabelige organisationslære. Kampen om denne hvorledes Forvaltningsnævnet og dets sekretariat kunne gøres til permanente institutioner, sætter fokus på forholdet mellem interesser og ideer.

Og sætter fokus på den systematiske skævhed der opstår, fordi det altid er muligt at hævde, at ideologien altid blot er et skjul for mindre pæne interesser. Intereseargumentationen har så at sige på en privilegeret stilling både som background assumption og som følge af bevisets stilling - det er meget vanskeligt at vise at ideologien, forestillingen om muligheden og nødvendigheden af en videnskabelig korrekt forvaltningsanalyse og praksis - skulle have overhånd i kampen for en forvaltningsreform. En metodediskussion om dette problem må tage udgangspunkt i, at begge standpunkter skal eftervise deres berettigelse konkret og empirisk.

2. Forvaltningsforskningens spændvidde

På baggrund af denne redegørelse for den historiske problemstilling er det nu muligt - som det ustandseligt sker i afhandlingen - at gå videre til afhandlingens metodediskussion og dermed også til nærmere ind på, hvad der kunne være spændvidden i dansk forvaltningsforskning.

I løbet af efterkrigsårene skabes nogle skjulte og åbne koder, som danner grundlag for de nye "background og domain assumptions" (Gouldner), "grundregler" (Hesse), eller som North kalder dem "beliefs systems", som breder sig blandt embedsmændene - og måske visse politikere - i løbet af de næste årtier. Det nævnes her fordi den udbredte diskussion af sådanne grundlæggende ideers nedslag og forandring ikke diskuteres meget i forvaltningsvidenskaben.

Selvom en overfladisk betragtning kunne tilsige, at der ikke kom noget ud af efterkrigsårenes reformbestrebelse, viser et nøjere eftersyn, at der lægges kimen til det storstilede social engineering projekt, som senere blev kaldt velfærdsstaten. Skridt for skridt - med mange tramp på stedet - løsnes grundstenene i den sociale, retlige og organisatoriske virksomhed, som kaldes centraladministrationen - senere den offentlige forvaltning.

Forvaltningspolitikfeltet etableres langsomt. Fra at være et tilfældigt, dvs. konkret foranlediget common sense baseret opsyn med vildskuddene (peripatetikerne i tyverne) til at være en institutionelt forankret permanent organisationsrevision eller rationaliseringstænkning (Forvaltningsnævnet i halvtredserne). De nye tankeformer,

institutionaliseres (konfliktfyldt) i denne periode. Det er min påstand at dette gør en forskel i den historiske udvikling. Og det er jo dette hele diskussionen handler om - hvor er brudfladerne og forskellen.

Jeg kan anskueliggøre dette med begrebet **peripatetiker**. Det betyder de omkringvandrende med en antydning af den klassiske ekstra betydning af filosoferende og diskuterende. Det var fire højere embedsmænd som under dette kælenavn i tyverne vandrede omkring og, som det hedder, beskar vildskud og noterede sig slendrian og dobbeltadministration. Departementschef Kofoed nævner dette ord i sine erindringer, i sit interne notat og i en aviskronik. Han bruger det som en idealmodel.

Læst nu til dags eller læst af de yngre rationaliseringseksperter fra nævnets sekretariat, er det lidt grinagtigt - i notatet til Thorkil Kristensen lidt patetisk. Og det skal ses i forhold til diskussionen om den nye rationelle organisation, til den videnskabelige forvaltningsanalyse osv. Denne dannede, omkringvandrende næsten weberske, knæflipbeklædte embedsmand, som kunne overskue hele datidens centraladministration er modstykket til Herbert Simons Administrative Man, som i midten af fyrrene tegner sig i horisonten.

Interessen for disse historiske eksempler på forvaltningsadfærd kan naturligvis føre til blot og bar kronologisk registrering af en række punktnedslag. Denne registrering er nødvendig. Men en af de vigtige pointer er, at der hele tiden foregik (foregår) en række parallelle diskurskampe, og at disse kampe har deres særegne historiske kadence og institutionaliseres og fletter sig sammen med den "overvundne" diskurs på en historisk specifik måde, som metodisk set gør tolkningen eller læsningen af f.eks. dens skriftlige udtryk til en afkodningsproces af kadencer, konnotationer, polemikker, ironier og tavsheder.

Her kunne forvaltningshistorien med stor fordel se til den politiske idehistorie i Quentin Skinners aftapning, fordi der også i den bølgende diskussion om Machiavelli og Thomas Hobbes ligger stof til at tænke nyt. Man kan således ikke forstå forvaltningspolitikens diskursivering uden også at forstå etableringen af den "parallelle økonomisk-forvaltning", planlægnings-, samordnings- og styringstænkningens efterkrigsudtryk eller finansministeriets særlige organisation og historiske bestyknin med embedsmænd og politikere. Dvs de konkrete historiske institutioner og begivenheder, som umåleligt farver diskursens udtryk.

Men som det sikkert allerede har slået nogle, så er alene begrebet diskurskampe brugt i denne sammenhæng måske problematisk. Det bærer med sig sin egen etableringshistorie, og giver en lang række

misforståelser, når det appliceres på historisk stof. Man kunne forfalde til at tro at der var tale om bevidst valgte strategier (dvs. på moderne dansk kampagner) for erobring af hegemonisk magt for nu at blive i diskursteorien. Men måske så datidens embedsmænd ikke situationen sådan: Måske er ordet "tovtrækkeri" eller "avancementsjalousi" mere adækvat? Det er tit lettere at se dette forhold i andre samfund, hvor ære, familie og køn kan spille en afgørende farvende rolle på hvordan en interessekamp kan opfattes og formuleres.

En anden del af dansk forvaltningsforskning forsøger at komme over disse problemer ved at udmønte eller præge overhistoriske begreber til at beskrive disse forvaltningsinterne modsætninger og overgange uafhængigt af deres kontekst: Interesser, fora, arenaer, sponsorer eller ejendomsrettigheder. Denne anden spændende del af spændvidden i forvaltningsforskningen kommer jeg også tilbage til.

Sagt lidt mere abstrakt er min pointe: De institutionelle rammers sejhed og institutionernes egendynamik i den specifikke historiske form, som sejheden og egendynamikken tog i efterkrigsårene, er omdrejningspunktet en forvaltningspolitikanalyse. Det historisk-institutionelle perspektiv er et valg af forskningsoptik, som vanskeliggør eller umuliggør både tværnationale og historiske komparationer. Historiske informationer og især historiske institutioner er dynamisk konstituerede og konstituerende faktorer, kategorier, data, som - bortset fra banale oplysninger - umiddelbart unddrager sig meningsfuld sammenligning over tid og sted. Umiddelbart siger jeg, fordi muligheden for den middelbare komparation og teoridannelse er det, der står til diskussion - det hele metodediskussionen handler om. Jeg hævder ikke at det er principielt er umuligt, men komparationen er resultatet ikke starten på forskningsprocessen.

Hvis man mener, at befrielsessommerens eufori, planlægningsbegejstringen og troen på den ny verdensordens og den videnskabelige tænkemådes sejrsgang, det praktiske eller hverdagsagtige pres mod den bureaukratisk-legalistiske, juristdominerede embedsmandstænkning er vigtige faktorer i forståelsen af efterkrigsårenes forvaltningsreformtænkning, så må man forsøge at gribe disse imponderabler, disse umålelige og luftige foreteelser, og for en tid renoncere på at skære det historiske materiale op i dataklodser, der kan sammenlignes eller computeriseres.

Den metode diskussion, som indledes i kapitel 1 i min afhandling men dukker overalt, har først og fremmest til formål at forhindre, at det historiske landskab almengøres eller påvirkes af tilbageprojiceringer fra

velfærdsstaten eller "moderniseringsfirsernes" landskaber.

I mange tilfælde er den eks- eller implicite grundsynsvinkel i forvaltningsvidenskabelige undersøgelser, at bureaukraterne eller embedsmændene forsøger at maximere deres egennytte. Det kan ske på mange måder og en af de gode iagttagelser er at det kan ske ved at forsøge at bringe reformbestræbelserne ind i fora, hvor embedsmændene selv kan bestemme eller ved at øge omkostningerne for de, som forsøger at reformere. Men også denne iagttagelse må tage højde for, at fora er noget som dannes, at embedsmændenes mulighed for at vælge fora ændres, at denne mulighed måske suppleres af andre og bedre i forskellige lande osv.

Den rene nyttemaximerende bureaukrat i Downs, Niskanens og Tullocks aftapning er med tiden blevet modificeret ved inddragelse af historiske institutionelle bindinger, der efterlader større eller mindre råderum for maximeringsstrategier. I en lang og meget spændende proces i debatten mellem public choice og neoinstitutionalister af mange afskygninger er det forsøgt at få styr på, hvad a 'reasonably rational man' er og hvad 'logic of appropriateness' er og hvad satisfizing er i modsætning til maximizing.

Men hele spørgsmålet om grænserne for rationalitet eller forholdet mellem ideologi og interesser kompliceres af, at de interesser, der skal maximeres, også tager farve af deres historiske kontekst. Og går man med i forligsbestræbelserne - hvad der kan være god grund til - må farvetydningen tage højde for, at satisfizing og appropriateness er historiske og dermed dynamiske begreber. For at maximeringsbegrebet skal kunne bruges, må der være et vist fælles grundlag til at identificere forskellige gruppers strategi på. Den opgave har pengene i økonomien, hvorfra maximeringsforestillingen da også stammer. Men farvningen eller formningen af interesserne kan være så forskellig, at dette grundlag forsvinder.

Det skal først vises ikke forudsættes, at embedsmanden under enevælden, kodificeringsbølgen omkring århundredeskiftet og i velfærdsstaten har grundlæggende ens udtrykte og samme interesser. Terry Moe - den amerikanske public choice inspirerede politolog - skriver i en kritik af Chicagoskolens Stigler og Wilson, at "their key actors emerge spontaneously"³ efterhånden som policyproblemerne opstår. De mangler den historiske dannelsesproces og de historiske institutioner.

³ Terry Moe, The positive theory of public bureaucracy in: Dennis C. Müller, Perspectives on public choice - a handbook, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 455-480, her s. 463.

Debatten omkring en ny historisk institutionalisme, som den er blevet kaldt, forholdet ideer og interesser, mellem individ og institution, mellem rational choice og især den sociologiske og historiske institutionalisme, er det sted, hvor kræfterne i forskningen bør lægges.⁴ Af to grunde: For det første, to meget forskellige tolkninger af de fleste samfundsvidenskabelige spørgsmål tårner sammen - det giver alle tilskuere og deltager en god kamp og sørger for at mange sten vendes, som den ene eller den anden part ikke har lyst til at vende. For det andet opfordrer en sådan paradigmatisk kamp til metodediskussion - og det er livsnødvendigt for videnskaben.

Der er ikke megen interesse i dansk politisk videnskab og forvaltningsforskning for disciplinhistoriske undersøgelser.⁵ Men selve modstillingen - og hvis vi er heldige den gensidige kritik - mellem to af den internationale forsknings vigtige trends opfordrer til at opsøge de historiske rødder for forvaltningsforskningen. Om ikke andet så fordi den toneangivende amerikanske Public Administration og Political Science har været i konflikt siden krigen, hvor studieemner, lærestole, kongrestemaer, foreningsformanskaber, undervisningsplaner, adgangen til de førende tidsskrifter og akademisk prestige og karriere har været elementer i kampene om den "korrekte" måde at studere forvaltningen på. Det er naturligvis ikke muligt blot at overføre modsætningerne fra USA til danske forhold. Omvendt er det ikke muligt at forstå indholdet af de teori- og empirielementer, man rask væk overtager fra USA uden at se dem i deres disciplinhistoriske sammenhæng.

⁴ Se for en yderligere begrundelse for frugtbarheden i neoinstitutionalisternes interne "stædige" (P.A. Hall) diskussioner min artikel Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben in: *Politica* vol 30 nr. 1 (marts 1998) s. 86-88 og afhandlingen *Forvaltningsvidenskab og forvaltningspolitik* op.cit. s. 630-635.

Andre bidrag, som jeg først har set senere, men som er værd at fremhæve, er Peter A. Hall og Rosemary C.R. Taylor, der kortfattet og belæst sammenligner de forskellige skoler og understreger også deres indbyrdes kampe og styrker: *Political science and the three new institutionalisms* in: *Political studies* vol XLIV no 5 (december 1996) s. 936-957. Ellen M. Immergut, giver en spændende anden analytisk vinkel på den organisations sociologiske, den rational choice bårne og den historiske institutionalisme, dels fordi hun eenøjjet søger efter den fælles kerne, dels fordi hun konsekvent fastholder sin teorihistoriske tilgang, og dels fordi hun gennem sit forsvar for den historisk institutionalisme i praksis fremviser modsætningerne i debatten: *The theoretical core of the new institutionalism* in: *Politics and society* vol 26 no 1 (march 1998) s. 5-34. Endelig bør John L.Campbell, *Recent trends in institutional analysis: Bringing culture back into political economy*, COS-forskningsrapport 5/94, fremhæves for sin kampglade fokusering forholdet mellem den organisatoriske og den historiske institutionalisme og på forholdet mellem ideer og interesser som et af de centrale skillepunkter mellem teoritraditionerne.

⁵ I afhandlingen *Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab* op. cit. kapitel I. 3 og II. 3 har jeg forsøgt at give et billede af, hvorledes det amerikanske oprør i forvaltningsvidenskaben så ud, og hvorledes "importen" af det amerikanske opgør satte sig spor i dansk forvaltningsvidenskab.

Den nye institutionalisme der dukker op i begyndelsen af firserne har sine forudsætninger i og fortsatte modsætninger til behavioralismen. Og denne teoritradition havde på sin side gennemført en "magtovertagelse" og et stramt universitets- og forskningspolitisk regime, som gerne fortrænges men som dukker frem i kvalificerede historiske fremstillinger af teoriehistorien. Opgøret med den tidligere institutionsbaserede, meget beskrivende og anvendelsesorienterede førkrigs Public Administration var voldsomt: "For så vidt angik "public bureaucracy" var stemplingen af forskningen af institutioner som illegitim en af de mest bemærkelsesværdige konsekvenser af den behavioralistiske revolution. Institutionalism blev et af de stærkeste skældsord (prædikater, "epithets") i behavioralistens ordbog."⁶

Der er intet der tyder på, at de nye tider med neoinstitutionalisterne ved "magten" bliver mindre konfliktfyldte. Larry Hills fine kortlægning af konfliktlinierne i amerikansk forvaltningsvidenskabs institutionelle historie, giver næring til forestillingen om, at forskningen i Danmark kan drage nytte af holde de historiske og de nye modsætninger mellem de teoritraditioner åbne og eksplicite. Hills understregning af kampenes institutionelle effekter mht. besættelse af poster, stillinger, titler, tidsskriftsredaktioner osv. er naturligvis også vigtig at holde sig for øje i studiet af dansk forvaltningsforskning.

Man kunne mistænke mig for at jeg i denne situation har forsøgt at vige uden om at tale om emnet: spændvidde i dansk forvaltningsforskning. Min begrundelse for at have ført forsamlingen ad en tilsyneladende omvej er imidlertid, at spørgsmålet er for abstrakt. Besvarelsen har bygget på den ramme, jeg har arbejdet med og er sket her ud fra. Først nu kan jeg derfor gå ud over den nøgterne konstatering, enhver kan lave ud fra Dansk bogfortegnelse: At dansk forvaltningsforskning har en stor spændvidde.⁷

Men hvis ordet spændvidde har en konnotation til noget, der er spændende for udenforstående og studerende, og ikke kun handler om institutionelle kampe mellem institutter og personer, så er ligger det produktive spændingsfelt - det der potentielt kan slå intellektuelle gnister - mellem forhandlingsøkonomi/diskursteori på den ene side og public choice/reasonable eller bounded rationality på den anden side.

⁶ Larry B. Hill, Taking bureaucracy seriously in: Larry B. Hill (ed.) The state of public bureaucracy, M. E. Sharpe, New York 1992 s. 35, den meget engagerede skitse ses s. 29-43.

⁷ Som eksempel skal henvises til de mere end 50 artikler og bøger om det snævre forskningsemne magt og embedsmænd i Danmark for årene 1983-1993, som blev fundet Folketingets magtudredning: Nils Bredsdorff, Centraladministrationens magt - en oversigt over forskningen, Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 24, Roskilde 1993.

Og årsagen til, at det er denne af mange modsætninger - andre er organisationssociologiske og kultursociologiske - der giver både spændvidde og spænding er, at her er uforeneligheden på alle centrale områder for tiden størst. Og årsagen er at havkatten - den historiske dynamik - er lukket bevidst ind i hyttefadet. Dette ses måske tydeligst og åbent erkendt hos Douglass North - uden den historiske institutions dannelsesproces har vi ingen forklaring på udvikling overhovedet. Den internationale tradition man støtter sig til har allerede gennem flere år været i gang med et hensynsløs diskussion. (Forsøgene på konfrontation og sammenstilling kan vel den fælles hat, der hedder den modsætningsfyldte eller kampglade neoinstitutionalisme). Men det vigtigste er at modsætningerne internt i begge lejre og mellem dem er så store at alle forsøg på fælles ståsted fører til nye afvigere og nye kritikere. Denne situation kunne være produktiv for dansk forvaltningsforskning.⁸ Kunne fordi en række institutionelle forhold tilsyneladende forhindrer, at den kommer i gang.

Jeg har ikke undersøgt årsagen til denne situation, men jeg har været så privilegeret at blive udsat for begge miljøer i arbejdet med denne afhandling. Det giver en situation, hvor ens egne standpunkter bliver kvæstet fra to meget forskellige og ofte uventede kanter, og hvor kravet om at følge med og tage stilling i den internationale debat er højt.

Det er en ønskeposition for en studerende og det burde være en tvangssituation for en forsker, fordi kritikken og modsætningerne er institutionaliseret. Det ville være en fordel for forvaltningsforskningen om modsætningen kunne blive institutionaliseret som en arena, som om ikke andet de studerende og faget ville have stor fornøjelse og enormt udbytte af at se agenterne, aktørerne, rettighedsindehaverne kæmpe rundt i.

⁸ James March påpeger på samme måde det produktive modsætningerne mellem de forskellige nye institutionelle teorier for studiet af "Public administration". På sin særlige autoritative måde slår han fast, at disse teorier "are strikingly in need of ideas drawn from empirical studies" bl.a. fordi det her og i studierne af organisationer i almindelighed efterhånden er klart at "organizational actions are located in particular historical, political and social contexts and that fine details of organizational structures and procedures ... often make a difference." Han kobler desuden på inspirerende vis denne teoritradition sammen med et krav om, at Public Administration griber tilbage til tidligere områder af disciplinen, politisk filosofi, dvs. de normative sider af studiet af forvaltningen. 1997 John M. Gaus Lecture, Administrative practice, organization theory and political philosophy in: PS, Political science and politics, december 1997, s. 689-998 her citeret fra s. 694.

Larry Hill nævner etableringen af Gaus Lectures i 1985 under APSA som en indikator på at studiet af offentlige bureaukratier og forvaltning var ved at nå respektabilitetens tinder igen, op. cit. s. 42. Blandt de første forelæsere var Fesler, Waldo, Mosher og Norton Long. I afhandlingens kapitel I. 3. 1 op. cit. s. 75-89 gives et kort skitser af denne disciplinshistorisk set revolutionære periode.

Men en forelæsning, der slutter et langvarigt projekt, skal måske slutte mere positivt. Det kan ske på herlig tvetydig maner med tilslutningen til den svenske forvaltningsforsker Jon Pierre, som i en analyse af den komparative forvaltningsforsknings udviklingsstade og potentialer siger følgende: "Mark Twains comment on Wagners music - that it is better than it sounds - seems to be a fairly good description of the state of the art of comparative ... public administration."⁹

I fortsættelse af denne metafor kunne man hævde, at en kontrapunktisk komposition som den foreslåede, dvs. selvstændige stemmer, der spiller op mod hinanden, er det eneste der kan skabe både spændvidde og spænding i dansk forvaltningsforskning.¹⁰

⁹ Comparative public administration: The state of the art in: Jon Pierre (ed.) Bureacracy in the modern state, An introduction to comparative public administration, Alderhot 1995 s. 8.

¹⁰ James March slutter sin skitse til forskningsprogram for forvaltningsvidenskaben med følgende lidt højstemte konstatering, som for tiden kunne gøres til dansk forvaltningsvidenskabs motto: "It is, to be sure, a romantic and optimistic conception in an era of scepticism and cynicism; but romantic and optimistic need not to be justified by their reality, only by their necessity and their beauty." Op. cit s. 696.

Århusianske fingerøvelser - metodologiske overvejelser over budgetmaximerende bureaukrater og ejendomsrettigheder som historiske konstanter

Ved en forelæsning i Århus om komparationens metodologi blev jeg spurgt, hvorfor jeg hævdede, at man ikke kunne anvende overhistoriske begreber som f.eks. Niskanens begreb, sponsor, som pejlepunkter i både synkrone og diakrone sammenligninger. Jeg blev spurget et svar skyldig, fordi min erindring om Niskanen var stærkt sløret.

Jeg blev ved samme anledning forsynet med en artikel af Douglass North om betingelserne for Tudor-Englands økonomiske udvikling. Et forsøg på at gøre generelt definerede økonomiske institutioner til omdrejningspunkt for en samlet teori om økonomisk udvikling. Den var provokerende og forlangte også en kommentar.

Begge disse "århusianske" problemstillinger handler set i metodologisk perspektiv om det samme: Etableringen af historiske konstanter til brug ved bureaukrati- eller mere alment institutionsanalyser. Begge forfattere er vigtige eksponenter for public choice traditionen, som det er uomgængeligt at forholde sig til i metodologiske diskussioner, fordi den i og med sit projekt, nødvendigvis rejser en række afgørende problemer, som andre teoritraditioner kan fortie.

Formålet med denne artikel er ikke at tage hele public choice traditionen op men kun de to forfattere. Målet er heller ikke at diskutere traditionens grundlag i almindelighed, men formålet er udelukkende at vise, at public choice traditionens forsøg på at skabe overhistoriske konstanter, på hvilke en ny positiv samfundsvidenskab kan bygges, metodologisk set er stærkt problematiske. Den kritik af den udbredte diakrone og synkrone komparation i samfundsvidenskaberne som er rejst, rammer således også denne teoritradition.¹¹

1. Maximizers and satifiers

Uden at kunne hævde et omfattende kendskab til Niskanen-litteraturen forekommer det mig ved en læsning af et par af Niskanens centrale

¹¹ Da målet således er snævert, har jeg ikke inddraget analyser, der sigter på en generel afprøvning af Niskanens teser. For en sammenfatning af kritikken se f.eks. A. Blais og S. Dion, Are bureaucrats budget maximizers? The Niskanen model & its critics in: *Polity*, vol XXII, no 4 (summer 1990) s. 655-674. Se også Ronald Wintrobe, *Modern bureaucratic theory in: Dennis C. Müller (ed.) Perspectives on public choice - a handbook*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, s. 429-454 for både en gennemgang og en viderebearbejdning af kritikkerne af en af de oprindelige kritikere. Mht. North se nedenfor.

tekster,¹² at der er nogle afgørende fakta om denne skole- og mytedannende bog, det er vigtigt at slå fast for at undgå at køre videre i myterne. For det første hedder den oprindelige bog, som danner grundlaget for den kendte frase om den budgetmaximerende bureaukrat, faktisk bureaukratiet og den repræsentative styreform. At der ikke blot er tale om en smart titel bekræftes i første linie i teksten, hvor det hedder, at bogen udvikler en teori om "the behavior of bureaus, particularly in the setting of a representative government." Senere hedder det som begrundelse for at inddrage bureaukraternes personlige præferencer i analyse, at en analyse, der ikke gør dette

"will be relevant only in the most rigidly authoritarian environments. In a fundamental sense, our contemporary confusion derives from a failure to bring bureaucracy to terms with representative government and free labor markets."¹³

Niskanen synes eksemplarisk omhyggelig med at specificere rækkevidden af sine teoretiske forestillinger. Dette foreløbige indtryk forstærkes for det andet i Niskanens nyvurdering af teorien bl.a. mht. sponsors rolle. Sponsor er den instans som tildeler budgettet, som bureaukratiet forhandler budgettets størrelse med, og som vurderer bureaukratiets opfyldelse af budgettet hhv. dets produktions tilfredsstillelse af de politisk fastsatte mål. I den nye diskussion giver han sine kritikere ret i, at den oprindelige forudsætning om, at sponsor var en passiv, kontrollerende og bevilgende instans er urealistisk.¹⁴ Institutionelle forhold og konkrete historiske konjunkturer påvirker ikke blot styrkeforholdet i forhandlingerne mellem "the review body" og "the bureau" men også overhovedet hvilke ting der forhandles om, "the agenda setting":

"most of the problems often attributed to bureaus are more fundamentally caused by the structure and decision rules of the legislature, for which the bureaus are merely their preferred agents. My 1971 book was correctly titled Bureaucracy and representative government. The behavior of bureaus must be evaluated in the context of the specific political market to which the supply services."¹⁵

¹² William A. Niskanen, *Bureaucracy and public economics*, Aldershot, 1994. Bogen indeholder dels den oprindelige bog *Bureaucracy and representative government*, 1971 og dels 2 kommenterende artikler af Niskanen fra 1968 og 1975 og endelig A reassessment fra januar 1993.

¹³ Op. cit. s. ix og s. 5.

¹⁴ Miller og Moe, disse er måske mest interessante, fordi de er eksempler på hvorledes en inspiration af public choice kan udnyttes samtidig med at en række fundamentale punkter, rationalitet og gennemsigtighed af processerne, skydes helt i grus.

¹⁵ Op. cit. s. 278.

Denne indsnævring eller præcisering af sponsorbegrebet fører til følgende, lidt retoriske, spørgsmål: "What, if anything, do review committees maximize?" Og helt ned i den sproglige formulering kan man føle Niskanens ubehag ved at forlade den målelige budgetstørrelse.

"My current judgement is that the behavior of the review committee is best evaluated by assuming that it maximizes the interests of its members, subject to the approval of the committee proposal by the whole legislature."¹⁶

Sponsors interesser er således ubestemte eller historisk konkret bestemte og ikke nødvendigvis i umiddelbart målelige økonomiske størrelser. Afhængigt af det politiske systems indretning er der et mere eller mindre indviklet system af sponsorer: kontorer, særlige udvalg (stående udvalg eller review og legislative committees), beslutningstagere og lovgivende forsamlinger, som nedsætter legislative committees og bevilger budgetterne. Niskanen forsøger nu i sin revision at indføre et nyt niveau, agenda setting, som skal tage højde for den nævnte kritik. Bureauet og komiteen er agendasættere og forhandler om fordelingen af den del af budgettet som ligger ud over et basisbudget (jvf. nedenfor), mens beslutningstager (executives) og lovgivende myndighed er sponsorer og forhandler om fordelingen af "issues", som det tjener disse grupper medlemmer bedst.¹⁷

Denne langt mere komplicerede opbygning - set i relation til Niskanens mere enkle og "æstetisk" mere tilfredsstillende oprindelige model - inddrager hele tiden i sidebemærkninger nye elementer, som bredt sagt kunne kaldes "political environment". I konklusionen tales der direkte om dette, om "constraints" og om "structure" og "rules".¹⁸ Det hedder endda, at fokus i fremtidig forskning burde ligge på "the characteristics of the political environment in which the bureau operates."¹⁹ Man må formode, at fokus også skal omfatte sponsorernes omgivelser. Både sponsorernes interesser og deres placering i forhold til bureaus og executives forekommer i bedste fald ubestemte, og det sammenfattende aksiom om, at bureaukrater og sponsorer maximerer egennyttens forhindrer i hvert fald ikke, at spørgsmålet stilles om, hvilken form og indhold denne egennytte har, når den ikke længere tager den oprindelige bogs form og indhold, maximeringen af det målelige budget?.

¹⁶ Op. cit. s. 276.

¹⁷ Op. cit. s. 278.

¹⁸ Op. cit. s. 281.

¹⁹ Ibid.

Det er i øvrigt ikke klart for mig, hvorved sponsor begrebet klarificerer eller kan gøres mere brugbart end de begreber som en mere konventionel gennemgang af budgetprocessens politiske økonomi anvender. Lane skriver om "budgetdialogen" - et for ham usædvanligt idyllisk ord - og om interaktionen mellem "bevilgeren" og "forslagsstilleren".²⁰ Her beskrives desuden en lang række af de "constraint" og "irrationelle faktorer", som Niskanen formodentlig forsøger at inddrage i sin nye version af teorien. Hver af de forskellige indfaldsvinkler og eksempler i Lanes gennemgang understreger de særlige komplekse historiske forholds "komplicerede" på den rationelle budgetbeslutningsprocess.

For det tredje konkluderer Niskanen efter en gennemgang af kritikken af sin bog, at forudsætningen om, at bureaukrater maximerer deres budget, er forkert. Han er blevet overbevist om, at det bureaukraten maximerer er det "discretionary budget", dvs. forskellen mellem det totale budget og den minimumsomkostning, der skal til for at producere det output, som forventes af de politiske myndigheder.²¹ Dette vilkårlige eller skønsmæssigt fastsatte budget kan opdeles i en del til udvidelse eller "forbedring" af kontorets forhold og en del til at tilgodese interesserne hos de myndigheder eller udvalg der skal kontrollere kontoret.

Man kunne hævde, at det blot var en mindre korrektion, men det interessante i denne sammenhæng er, at ændringen sker, fordi den konkrete analyse af dagens situation kan påvise eksistensen af et ikke "normalt" forhandleligt basisbudget. Og der er næppe nogen tvivl om, at "realismen" i Niskanens model er øget, dvs. den ligner mere noget vi tror vi kender - han henviser selv til kritikere der hævder at den forbedrede model mere ligner billedet af beslutningerne i private virksomheder.

Men samtidig redegør Niskanen bemærkelsesværdigt ærligt for, hvorledes hans oprindelige påstand om, at bureaukratens motiv til at maximere det totale budget hang sammen med hans øgede muligheder for forfremmelse - og dermed større løn - under et større budget, i sig selv var kontekstbestemt. Han indså nu, at denne forestilling kunne skyldes hans fortid som analytiker i forsvaret, hvor forfremmelsesmulighederne var begrænset til det værn, officeren var uddannet indenfor. I virkeligheden var bureaukratens løn og væksten i hans kontors budgetter "only weakly related".²² Begge disse ændringer (i den umiddelbart målelige løn og ditto budget) sætter fokus på modellens kontekstafhængighed på trods af dens tilsyneladende ahistoriske

²⁰ Jan-Erik Lane: Budsjettprocessens logikk: rajonalitet versus symbolske handlinger in: Bjørn Erik Rasch (red.) Symbolpolitikk og parlamentarisk styring, Oslo 1993 s. 88.

²¹ Op. cit. s. 273 ff. og i klartekst s. 281.

²² Ibid.

karakter. Dette forhold bliver så meget desto mere prægnant, hvis man bider mærke i alle de steder, hvor helt enestående amerikanske forvaltningsfænomener som komitevæsen, vælgerkontakt, faste valgperioder, embedsmandsrekruttering, lønfastsættelse osv. nævnes - for ikke at tale om alle de forhold ved det amerikanske "repræsentative government" og public administration, som ikke nævnes men som adskiller sig væsentligt fra danske/europæiske forhold.

Niskanen gør sig nogle overvejelser over, hvorfor nogle goder bliver leveret af "bureaus", mens andre omsættes på markedet. Han afviser, at det drejer sig om goder, der ikke egner sig til at blive solgt på markedet. Karakteristiske og befriende konstateres kort: "For centuries bureaus have provided both bread and circuses in various forms", selvom disse varer som bekendt også kan sælges på markedet af profitmaximerende organisationer. Og omvendt er mange offentlige ydelser i tidens løb blevet "ydet" af profitsøgende organisationer, "... even such essential activities of government as the collection of taxes ... were often performed by profit-seeking organizations."²³

Og tampen brænder, når han fortsætter med sin definition på, hvad det er det offentlige kan, dvs. når han forsøger at uddestillere den historiske konstant "offentlig"

"In the contemporary environment, when most goods and services that are augmented by collective action are supplied by bureaus, it is often difficult to understand the functional and historical bases for choosing bureaus, rather than profit-seeking organizations to supply these services. The primary functional reason for choosing bureaus to supply these services, I suspect, is the difficulty of defining the characteristics of the services sufficiently to contract for their supply."²⁴

Det er således en række opgavers historisk specifikke, slørede mål eller modstridende mål og komplekse sammensætning, der vanskeliggør den for en kontrakt nødvendig præcision. Bureaukратиets rolle kan derfor defineres som ydelse af de servicier som kollektive organisationer ønsker udbudt ud over hvad markedet ville kunne levere og som disse organisationer ikke er "prepared" til at kontrahere med private organisationer om. Herefter hedder det afsluttende:

"This is the most general possible definition, consistent with the

²³ Op. cit. s. 19.

²⁴ Op. cit. s. 20.

recognition that the role of bureaus differs among environments, depending on the preferences of individuals and specific institutional conditions."²⁵

En fortsat gennemgang både af den oprindelige og den nye version af Niskanens teori vil vise det samme. Det har ikke megen mening at hævde bestemte af denne teoris begrebers ahistoriske karakter. Afslutningsvis skal dette demonstreres ved at citere, hvad bureaukratens budgetmaximeringstilbøjelighed dækker over. Den er tænkt som en sammenfatning af bl.a. følgende "egennytter", løn, kontorets 'hardware' ("prerequisites"), offentlig omdømme, magt, 'forbindelser' ("patronage"), kontorets output, osv..²⁶ Flere andre steder nævnes forskellige "reward" systemer og karrieremuligheder, men det vigtige er naturligvis i denne sammenhæng de af "egennytterne", som er vanskelige at sætte på operationelle begreber hhv. har meget forskellige konkrete betydningsammenhænge i forskellige kulturer og til forskellige tider med patronage som blot et særligt lysende eksempel. Den rene nyttemaximerende bureaukrat er blevet tæmmet ved at inddrage historiske bindinger, der efterlader den "bundne" embedsmand med større eller mindre råderum til forskellige maximeringsstrategier.²⁷

Min hidtidige kommentar har primært berørt andre begreber end Niskanens fundamentale aksiom: den økonomiske politikteoris udgangspunkt i "the purposive behavior by individuals". I den omtalte artikel af Dion og Blais afvises på baggrund af tilgængelige teoretiske og empiriske undersøgelser (omkring 1990) den ekstreme rational choice tolkning, hvorimod der hævdes en udbredt støtte til "the idea that bureaucrats want increased budget..." og en accept af "the hypothesis that bureaucrats benefits from increased budgets".²⁸ Selvom det målelige budget her fastholdes som skala er ubestemtheden en direkte opfordring til spørgsmålet om hvor meget er nok hhv. er hvor meget historisk og kulturelt bestemt? Omvendt forekommer det stadig rimeligt at enes med forfatterne om, at der er så meget af en "kerne af sandhed" i forestillingerne om en sammenhæng mellem bureaukratisk politik og budgetstigninger og måske endda modellen for den budgetmaximerende

²⁵ Ibid.

²⁶ Op. cit. s.38. Der er ikke tegn på, at de senere kommentarer præciserer endsige diskuterer denne opremsning, se f.eks. s. 244.

²⁷ Jørgen Grønnegård Christensen giver et eksempel på en sådan analysestrategi i sin diskussion af dansk forvaltningspolitik siden 1945: *Interpreting administrative change: Bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government* in: *Governance* vol 10 no. 2 (april 1997). Denne historisering ændrer naturligvis ikke ved det grundlæggende metodiske komparationsproblem men understreger det, da både strategier, råderum og bindinger er historisk specifikke og i forandring.

²⁸ Dion og Blais op. cit. s. 673.

bureaukrat, at det ville være uklogt at smide barnet ud med badevandet.²⁹ Om ikke andet så fordi denne model ud over den mulige kerne indeholder en ramsaltet kritisk skepsis overfor bureaukratiske systemer.

Jeg har forsøgt at vise, at Niskanen allerede fra den første sætning af sit projekt åbner op for relativeringen og kritikken. Det ses også i selve Niskanens grundaksiom om bureaukraten som "a chooser and a maximizer", der vælger mellem de mulige handlinger, som hans præferencer stiller ham overfor, som modificeres allerede indledningsvis som følger; men konsekvenserne af en sådan relativering inddrages ikke i diskussionen på dette sted eller senere da modifikationerne bliver kraftigere

"The larger environment influences the behavior of the individual by constraining his set of possible actions, by changing the relations between actions and outcomes, and, to some extent, by influencing his personal preferences".³⁰

Når både constraints og relations, ja endog tøvende også præferencer indrømmes historiske eller dynamiske træk, som vel ikke på forhånd kan dømmes til at være betydningsløse overfladeændringer, men principielt også må kunne tilkendes en mulighed for fundamentale forandringer, som forskyder hele perspektivet, kommer Niskanen til at stå i samme problemstilling som Simon, der for at vinde realisme i sin konstruktion af The administrative Man betaler med tabet af den ahistoriske eviggyldige Economic man. Det får stå ved postulatet her.³¹ I stedet vil jeg foretrække at diskutere den metodologiske problemstilling videre med udgangspunkt i den anden interessante forfatter, jeg blev konfronteret med.

2. Stilladser og arenaer

Douglass C. North er en produktiv forfatter, som er meget glad for

²⁹ Op. cit. s. 673. Dette ville i en egentlig fremstilling af Niskanen-traditionens fortjenester være yderst vakkelvorent. I sin fremstilling af Public Choice teoriens udvikling set i forhold til kravet om en politisk teori om bureaukratiet, argumenterer Terry Moe meget overbevisende og med mange eksempler for nødvendigheden af at fastholde de teorihistoriske rødder inkl. Niskanen. Formålet er det instrumentelle, at teoriudviklingen hele tiden har brug for at være opmærksom på både de begrænsninger og de resultater, der lå i tidligere tilgange, for at kunne korrigere de nyeste tilgange, The positive theory of public bureaucracy op. cit.. Men både Moe og Ronald Wintrobe op. cit. præciserer gang på gang Niskanens og andre public choice modelleres fokus på USA og institutionelle binding til det amerikanske politiske og administrative system.

³⁰ Op. cit. s. 5.

³¹ For en grundigere udredning af dette se min artikel Frie hænder gennem bunden rationalitet - Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden, COS-rapport nr. 4/1997.

provokerende nytænkninger, så først er en kort opdatering af hans standpunkt til det just beskrevne på sin plads. North gør sig i en ny artikel nogle overvejelser over grundlæggende problemer i samfundsvidenskaben. Han siger:

"Vi konstruerer forklaringer i vores hoveder på operationerne i de politisk-økonomiske systemer. Disse "belief systems" er typisk både positive og normative modeller af de politisk-økonomiske systemer..."³²

Men ikke nok med det - North går videre med at rejse hvad han kalder scaffolds, dvs. stilladser eller mere udbyggede institutioner, der omfatter både egentlige formelle regler og mere uformelle normer. Disse mere elaborerede strukturer har visse fælles træk afhængigt af sted og tid. Og North slutter med at sige:

"Meget af det som tolkes som rationel adfærd i socialvidenskabelige modeller er i virkeligheden institutionelle begrænsninger (constraints) som definerer og begrænser valgene. ..."

Ikke blot selve de økonomiske agents beslutninger men også deres handlingspræferencer begrænses og formes af institutionelle dvs. historiske og dynamiske forhold. Når det er værd at citere North, er det af to årsager. Dels er det en koryfæ - og en tænksom sådan - der taler. Som den hierarkiske akademiske verden er skruet sammen er det uden mening både for kritiske og apologetiske hoveder at gå uden om hans standpunkter. Hans argumenter kan ikke blot afvises; selv økonomerne - der føler sig som samfundsvidenskabernes fyrster - kan ikke blot smile hånligt af standpunktet. De forsøger at fortrænge Norths kvaler med at få økonomiteorien til at passe med verdens mangfoldighed, men Norths diskussion rammer i centrum af deres videnskab, og af al samfundsvidenskab.³³

³² Et andet centralt sted i teksten i samme forbindelse lyder: "Baseret på de forståelser, som politiske og økonomiske entreprenører har ..., rejser de en detaljeret struktur af institutioner, som er skabt til at være konsistent med normative mål. Disse skelletter, stilladserne, strukturerne (scaffolds) består ikke blot af den politiske struktur, ... den ejendomsretsstruktur, som definerer de formelle tilskyndelser, i systemet, **men også af** de uformelle begrænsninger, normer, konventioner og bevidst fastholdte trossætninger eller forestillinger, lægger." "The process of economic change, Wider Working papers 128, Helsinki, March 1997 s. 10-12.

³³ North er naturligvis ikke den eneste og måske ikke engang den vigtigste af kritikerne af de herskende økonomiske teorier, men hans forsøg på at gå i dialog med neoinstitutionalisterne er meget produktivt. Derfor er han taget frem her. Der er utallige sociologiske kritikere af economic man forudsætningerne, men det har en særlig pondus og indsigt, når kritikken kommer indefra. En nok så ligefrem kritik leveres af tidligere overvismand og økonomiprofessor Karsten Laursen i hans veloplagede gennemgang af de

Og samtidig udtrykker North på et mere afgrænset område, hvad vi alle ved i dagligdagen, men fortrænger, når vi driver akademiske sysler - svenskere og danskere griner ikke af det samme, remiss-institutionen findes ikke i Danmark, svenske og danske betænkninger og betænkninginstitutionen er forskellig og tjener forskellige funktioner, og nordmænd og danskere og svenskere har en meget forskellig opfattelse af helt centrale politiske fænomener - som mindretalsparlamentarisme, fodnotediplomati, politisk legitimitet. Trods fælles grundlag er de historiske processer meget forskellige - hvor meget kræver en undersøgelse.

Et andet sted taler North for nylig om, at analysen af verdens økonomiske udvikling nødvendigvis må stille spørgsmålet om, hvorfor nogle økonomier udvikler sig ekspansivt og andre går i stå. Analysen viser, hævdes det, at nogle økonomier er ude af stand til at udnytte eksisterende teknologier og, at denne manglende evne er knyttet til bestemte økonomiske og politiske organisationer. Dette fører os igen til

"the beliefs systems that humans hold which shape the institutions that they create.

Neoclassical theory assumes that people know what is in their self-interest and act accordingly. This rationality tenet of faith is simply incorrect as a guide to the perceptions of humans throughout history which have shaped the institutions that they have created to structure human interaction. Instead the learning process that has shaped the belief systems of humans ... has produced widely diverse perceptions about how the world is and should be ordered."³⁴

Hvis det er rigtigt, at der er grænser for rationaliteten, følger det, at disse grænser og dermed rationaliteten er socio-kulturelt, historisk dynamisk bestemt. Og hvis de er det, så kræver enhver samfundsvidenskabelig undersøgelse - komparation eller ej - genealogiske ville Foucault sige eller historiske detailundersøgelse over emnets, institutionens, systemets konstitutionshistorie. Og denne institutionelle historie skrives sjældent.

sidste halvtreds års forsøg på opgør med rationalitet, egoisme og neoklassik, Økonomi og moral, Fem essays, København 1997, Handelshøjskolens forlag, især kap. 1 og 2.

³⁴ Transaction costs through time in: Claude Menard (ed.) Transaction cost economics: recent developments, Cheltenham, 1997 s. 151. Under overskriften "Possibilities for cross-fertilization" diskuterer John L. Campbell i sin oversigtsartikel omfattende ideers betydning for de handlendes beslutninger, og med en karakteristisk flabet formulering hedder det: "Rational choice is slowly warming to the idea that actors respond to norms of social appropriateness and that ideology is an important part of institutional stability and change." Hvorefter især North og Weingast fremhæves. Siden skrivetidspunkter medio 1994 er der sket megen krydsbestøvning. Recent trends ... op. cit. s. 17 f..

North vil skrive den men synes at kæmpe med økonomiteoretikeres hang til ahistoriske tænkemåder.

Selve det at anerkende nødvendigheden af at skrive et fænomens eller et begrebs institutionelle historie er første skridt til at hævde inkommensurabiliteten som et vigtigt metodisk problemfelt. Kulturhistorien og humaniora har længe været i gang med meget frugtbare diskussioner af disse temaer. Således støder man hos Norbert Elias på en prægnant formulering i *Civilisationsprocessen*, hvor det hedder, at et af problemerne med den traditionelle sociologi in casu Parsons er, at han udelukkende ser homo sociologicus som voksen, at han abstraherer fra hele tilblivelsesprocessen.³⁵ Det eneste problematiske ved Elias' udsagn er at han undlader at nævne, at samme abstraheren fra den konkrete historiske dannelsesproces af begreber og omverdensforståelser også er en erhvervssygdom blandt kolleger i politologien. Her skal blot nævnes endnu et eksempel på den helt særlige skrivestil blandt mange af politikvidenskabens ledende folk: På en og samme tid herligt direkte i sin vurdering af problemerne og rystende i sin manglende konsekvenstænkning. Efter en skitse af de formidable krav som kvalificeret komparation stiller til forskeren, skriver Laurence Whitehead:

"Among the skills required, we should not underestimate the complications of translating key terms from one language to another ... Comparativists such as Joseph Lapalombra have long been uncomfortably aware of the fact that such simple (even apparently naturalistic) political terms as "party" carry very different connotations in different setting - a point underscored by democratization studies in the ex-communist countries ... comparing regime changes in whole political systems requires familiarity not just with the special connotations attaching to individual terms but also the more general political idioms in which these terms are embedded".³⁶

Forandringer i konnotationer, idiom, politiske institutioner, historisk dannede og forandrende habitusser og samfundsforestillinger (for nu at blande det hele sammen), gør det vanskeligt at hævde historiske

³⁵ Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt 1977, Einleitung s. L. Det er i denne sammenhæng interessant, at samme kritik af den manglende dannelsesproces og forudsætningsløsheden fremføres af Terry Moe i kritikken af de mange forskellige public choice tilganges forsøg på at videreudvikle Niskanen: "they begin with a state of nature lacking organized political groups, and their key actors emerge spontaneously as regulatory issues arise ..." . op. cit. s. 463.

³⁶ Comparative politics: Democratization studies in: Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science*, Oxford 1996 s. 368. Bogen er fyldt med tilsvarende indsigter og mangel på metodologiske konsekvensdragninger.

konstanter i analysen af institutionel udvikling. Det, North gør i de citerede stykker, og som neoinstitutionalisterne har gjort i de sidste 10 år, er at gå på opdagelse i, hvor begrænset den begrænsede rationalitet er. Tager vi North alvorlig, siger han to ting: 1. rationalitet er ikke rationalitet og 2. sammenligninger mellem rationaliteter eller institutionelle arrangementer som er bygget op i en bestemt historisk specifik rationalitets lys er i bedste fald et meget vanskeligt projekt.

Vi står overfor et vigtigt metodisk problem, som rammer alle socialvidenskaber: Er sammenligninger mellem sociale systemer i tid og sted mulig, når de i selve deres grundbestemmelse er historisk egenartede, komplekse systemer, hvis uformelle elementer kun lader sig belyse gennem detaljerede historiske undersøgelser. En undersøgelse af for nu at tage et tilfældigt eksempel, dansk forvaltningshistorie i efterkrigstiden, som ikke reflekterer "agentens" embedsmandens sociale situation, selvopfattelse, interesseformulering, og interesseforståelse osv., vil ikke komme i nærheden af en forståelse af, hvad der faktisk er sket i perioden, fordi den embedsmand som i 1946 udtaler en vurdering **ikke nødvendigvis** mener det samme eller vil handle på samme måde som den embedsmand som i 1996 udtaler det samme i den tilsyneladende samme situation. Det samme kan siges om institutionelle forhold som f.eks. Den ministerielle betænkning og dens forskellige funktioner gennem de sidste 50 års forvaltningshistorie.³⁷

Elinor Ostrom leverer et andet forsøg på at skabe en "conceptual unit", der sammenfatter de centrale samfundsvidenskabelige spørgsmål, om der findes "a common set of variables that can be used to analyze all types of institutional arrangements?" Analysen skal kort fremdrages her, da den bl.a. munder ud i en kritik af Niskanen og i sine løsningsforsøg trækker på de samme ideer som Douglass North. Ostrom forsøger at skabe begyndelsen til en teori om en "action arena", som kan forklare adfærd indenfor institutioner. Selve beskrivelsen af arenaens to grundmodeller

³⁷ For en nærmere drøftelse af anakronismeproblemet den manglende historiske forståelse i den etablerede komparative forvaltningsvidenskab se min artikel, Om den komparative metode i forvaltningsvidenskab - et forsvar for besindelsens metodologi in: *Politica* nr.1, 1998.

Hvor galt det kan gå, når ahistoriske konstanter i public choice gevanter anvendes i diakrone komparationer kan man se i den Gordon Tullock inspirerede artikel af Peter Kurrild-Klitgaard, *Constitutional order and the economics of autocratic succession, Coups and monarchs in Denmark, ca. 935-1849*, Arbejdsrapport, Institut for statskundskab, Københavns Universitet 1997/2. Her er det institutioner som konge, tyrannmord/kongemord, hird, hof,slægt osv. som ufortrødent udtænkes som konstanter over lange tidsperioder. Gribende og uden een metodisk, men mange tekniske overvejelser. Som et aktuelt eksempel på den righoldige litteratur fra andre discipliner om emnet, som kunne være konsulteret se Thomas Scheffer, *Vom Königsmord zum attentat - zur kulturmorphologie des politischen Mordes* in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37/1997* *Soziologie der Gewalt* s. 183-199.

actor og action situation er ikke så interessant i denne sammenhæng men nødvendig

"A model of the action situation can be characterized using eight clusters of variables - participants, positions, outcomes, action-outcome linkages, information, the control participants exercise, the cost and the benefits assigned to outcomes and actions, and the number of iterations of the situation itself." A model of the actor must include assumptions about four clusters of variables : the resources that an actor brings to a situation; the valuation actors assign to states of the world and to actions; the way actors acquire, process, retain, and use information; and the processes actors use for selection of particular courses of action".³⁸

Det i denne situation interessante begynder med udvidelsen af modellen med de faktorer, som påvirker den struktur den skitserede action arena har. Ostrom taler her om tre "clusters of variables" 1. de regler deltagerne bruger for at ordne deres relationer, 2. den omkringliggende fysiske og praktiske situation og 3. strukturen i "the more general community", som handlingsarenaen er placeret indenfor. Ostroms udgangspunkt er nu, at "often the rules, states of the world, and structure of the community are implicitly assumed in models of action arenas".³⁹ Og at denne tavshed og manglende diskussion af de forhold, som påvirker de handlendes måde at forholde sig til deres egne handlinger er uproductiv.⁴⁰ Det er ikke hensigten at gennemgå Ostroms argumentation i fuld udstrækning. Hun koncentrerer sig om udviklingen af regelbegrebet og her kommer hun - som både North og Niskanen - i bestræbelsen på at gøre sit overhistoriske begreb action arena komplekst nok til at rumme også dynamiske faktorer

³⁸ A method of institutional analysis and an application to multiorganizational arrangements in: Franz-Xaver Kaufmann (ed.) *The public sector: Challenge for coordination and learning*, Berlin, Walter de Gruyter, 1991 s. 501-523, her s. 502. Opremsningen er lidt uigennemskuelig, således er en følgende opremning s. 504 noget anderledes.

³⁹ Op. cit. s. 503. Ostrom arbejder inden for public choice traditionen i dens mindre "extreme" version, jvf. negative beskrivelse af actor'en i mere formelle microøkonomisk inspirerede teori s. 504. Sådanne vurderinger er naturligvis tricky, men se f.eks. hendes *Rational Choice theory and institutional analysis: Toward complementarity in: American political science review* vol 85 no 1 (march 1991) s. 237-243. Ostrom forudser en tilnærmelse mellem de to retninger, ser den kritiske debat mellem bl.a. Elsters standpunkter og March og Olsens som en drivende kraft men fastholder samtidig sit eget rational choice standpunkt de begrænsninger, de historiske og institutionelle arbejder forsøger at fastlægge.

⁴⁰ "The extreme positivist stand of many social scientists during the last half-century placed efforts to base explanations on mental constructs - such as the concept of rules - outside the boundaries of scientific explanation. However, the effort to explain complex human behavior in action arenas without any reference to shared cognitive systems, which affect the way individuals relate to one another and to the world, has not succeeded." Op. cit. s. 505.

til at problematisere selve forestillingen om sådanne overhistoriske kategorier. Jeg vil derfor kort skitsere gangen i Ostroms regelbegreb.

Et af de klassifikatoriske forsøg, Ostrom foretager, indenfor det første "cluster" er en skelnen mellem "working rules" og "formal rules". De førstnævnte er de regler der bruges ubevidst og halvt bevidst af deltagere i arenaerne, men som de vil referere til, hvis de bliver udspurgt. Men at åbne op for overvejelser over disse bindinger og forandringerne i dem er uoverskueligt indenfor rammerne af en rational actor tænkning:

"The capacity of humans to use complex cognitive systems to order their own behavior at a relatively subconscious level makes it difficult for empirical researchers to ascertain what working rules are for an on-going action arena."⁴¹

Og usikkerheden i bestemmelsen af disse praktiske adfærdsregler vil naturligvis smitte af også på de mere let genkendelige formelle regler. Ostrom er meget kortfattet omkring dette problem og nøjes med at konstatere, at forholdet mellem formelle regler og "working rules" varierer fra den ene arena til den anden og fra en tid og et sted til et andet.⁴² Men denne varians i kombinationen eller farvningen af de formelle regler sættes trods alt i relief af hende, når hun slutter med at sige

"Even if shared meaning exists in the time of acceptance of a rule, transformations in technology, in shared norms, and in circumstances more generally, change the events to which rules apply. Applying language to changing configurations of development increaces the ambiguities and threatens the shared criteria of choice with an erosion of their appropriate

⁴¹ Op. cit. s. 506. Komplexitetsproblemet får Mayntz og Scharpf til med direkte henvisning til Ostrom (s. 47 f.) at forsøge sig med en meget pragmatisk forskningsdesign på neoinstitutionelt grundlag. Både antallet af variable og antallet af forklaringsniveauer (strukturer, institutioner, aktører) afgøres ved vurdering af om de er nødvendige hhv. er udtømt. Det er ikke muligt her at afgøre om pragmatismen metodologisk set er holdbar, men den fremhæves her, fordi selve gennemgangen af den "aktørcentrerede institutionalisme", som ligger på linie med Ostroms forsøg, viser de uoverskuelige vanskeligheder en kontekstualisering og historisering medfører for en forskningsintention, som vil generalisere, teoretisere og komparere. Renate Mayntz og Fritz W. Scharpf: Der Ansatz des akteurzentrieten Institutionalismus in: Mayntz og Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Band 23, Campus Verlag, Frankfurt/Main 1995 s. 39-72. Desuden giver gennemgangen af neoinstitutionalismen set fra Tyskland en god perspektivforøgelse: "Der institutionenbegriff findet seit einiger Zeit erneut Aufmerksamkeit. Von Anfang an haben haben Institutionen in der Sozialwissenschaften eine wichtige Rolle gespielt ..."

⁴² Ibid.

meaning."⁴³

I forsøget på at beskrive reglernes strukturering af arenaen klassificerer Ostrom 7 forskellige regeltyper for "working rules", boundary rules, position rules, authority rules, information rules osv. og argumenterer for at ændringer i en type regler sætter sig igennem som rystelser i de andre "The set of working rules is a configuration in the sense that the effect of a change in one rule depends upon the other rules in action".⁴⁴ Hvis man herefter tænker sig at denne "cluster" af regler sættes i forhold til en anden af de arena-strukturerende "clusters of variables" vokser kompleksiteten nu næsten astronomisk. Hvis Norths problemstilling omkring historiske analyser og muligheden for at anvende overhistoriske begreber kort kaldes frem bliver følgende sætning interessant:

"The relative importance of the rule configuration and "states of the world" in structuring an action arena situation varies dramatically across different types of action situations."⁴⁵

Skulle nogen stadig sidde med en opfattelse af, at der endnu ikke er kommet kød på bordet, dvs. at indvendingerne mod muligheden for at etablere overhistoriske kategorier, hidtil har været kendte og til at bære, eller at de blot ikke føjer meget til, hvad North og andre der ønsker en mindre stram eller mere "relaxed" tolkning af de neoklassiske handlingsforudsætning, så kan Ostroms tredje samling af variable til bestemmelse af action arenaens struktur måske gøre indtryk:

"The attributes of a community which are important in afflicting the structure of an action arena include the norms of behavior generally accepted in the community, the level of common understanding potential participants share about the structure of particular types of action arenas, the extent of homogeneity in the preferences of those living in a community, and the distributions of resources among the affected. The term "culture" is frequently applied to this bundle of variables. Exactly how rules and general cultural norms interact when simultaneously related to a particular type of problem in the world is not well understood."⁴⁶

Jeg har andet sted gjort opmærksom på, at sådanne forsøg på at forene kultur- og institutionsstudier med rational choice er spændende i sig selv

⁴³ Op. cit. s. 507. Den sidste sætning er et citat fra V. Ostrom, Artisanhip and artifact in: Public administration review vol 40 1980 (july/august) s. 309-317, her s. 312.

⁴⁴ Op. cit. s. 508.

⁴⁵ Op. cit. s. 509.

⁴⁶ Op. cit. s. 510.

som teoretisk projekt, men at de i den metodediskussion, jeg fokuserer på, primært kommer til at levere argumenter for komparationens umulighed og i denne artikels sammenhæng for vanskeligheden ved at argumentere for historiske konstanter brugbarhed.⁴⁷

Ostrom fortsætter sin analyse ved en sammenkædning af valghandlingsarenaen, som analyseret af Downs og forhandlingsarenaen som diskuteret af Niskanen. En række af pointerne er allerede nævnt, da de er opfanget i den senere reassessment-artikel af Niskanen, hvor også de kritikere Ostrom nævner er taget op. Men Ostrom gør meget ud af den tavse forudsætning som ligger bag Niskanens model: at bureauet har monopol på ydelsen. I og med at analysen fokuserer på det offentlige bureaukrati følger på skrivepunktet en implicit forudsætning som på læsetidspunktet 25 år efter ikke kan stå uantastet og som allerede tidligt bliver kritiseret ved indførelsen af et konkurrerende bureau. Det interessante i denne sammenhæng er ikke hvordan det påvirker balancen eller output, men at de mellemliggende 25 år har vendt op og ned på begrebet offentlig i en sådan grad og med så mange afsmitninger og konnotationer, at det sætter Niskanens implicite forudsætning i et lys som ikke var tænkeligt i sine politiske og metodiske konsekvenser på skrivepunktet. Dette understreger hele problemstillingen godt: Metodisk set er det begrebernes komposition, konfiguration, kontekst og selve det politiske sprogs dynamik, dvs. dets applicerbarhed og ståen til rådighed for individernes politiske og sociale formål, der gør begreberne principielt labile eller usikre som konstanter. En sponsor er ikke en sponsor, et bureau ikke et bureau og en property right ikke en property right.

3. Revolutioner og renter

Vender vi os hermed som annonceret til Norths artikel om Tudor-tidens økonomiske institutionsudvikling⁴⁸ er det første spørgsmål, som melder sig naturligvis, er det rigtigt, hvad han skriver? Dvs. passer det nogenlunde med, hvad andre økonomiske historikere siger, eller er konflikten mellem de forskellige opfattelser produktiv for nye

⁴⁷ Bredsdorff, Om den komparative metode op. cit. Jeg tænker her på fremhævelsen af A. S. Nørgårds forsøg. Helt parallelt med dette er Sun-Ki Chai, Rational choice and culture: Clashing perspectives or complementary modes of analysis? in: Ellis and Thompson (eds.) Culture matters, Essays in Honor of Aaron Wildavsky, Boulder, Colorado, Westview Press, 1997 s. 45-56. Den fremhæves her for sine præcise karakteristikkere og kritikker, men også den kommer i sit forsøg på forsoning til at kritisere selve grundlaget og formålet med rational choice tilgangen, den "videnskabelige", det vil i amerikansk forstand sige ikke-humanistisk-historiske forklaring på menneskelig adfærd.

⁴⁸ Douglass C. North and Barry R. Weingast, Constitutions and commitment: The Evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England, in The journal of economic history vol XLIX no 4 (december 1989) s. 803-832.

undersøgelser?

North og Weingast søger at vise, at skabelsen af varige konstitutionelle regler, der sikrer property-rights, ejendomsrettighederne⁴⁹ mod overgreb og vilkårlighed er en forudsætning for økonomisk vækst. Og at en forudsætning for en sådan sikring er etableringen af en repræsentativ regeringsform, hvor i det mindste rettighedsindehaverne sikres indflydelse. Hovedlinien i artiklen er kampen for at begrænse kongemagtens ret og magt til at inddrive indtægter til staten, en kamp som krones med held i The glorious revolution i 1688, som i årene op til århundredeskiftet skaber den fornødne tillid til ejendomsrettighedernes sikkerhed ved at fastslå Parlamentets eneret til skatteudskrivning mm.. Væksten i økonomien, faldet i renten og fremvæksten af store nye private lånefinansieringsmuligheder for staten og endelig ikke mindst starten på den industrielle revolution i midten af det 18. århundrede bekræfter forfatterens tese om at dannelsen af institutionelle sikringer af ejendomsrettighederne er af de vigtigste forudsætninger for vækst - "1688 appears to be a more abrupt break with the past than 1750".⁵⁰ Til alt held for den videre diskussion formulerer North og Weingast sig som vist tydeligt. I konklusionen hedder det, at der er leveret en kort redegørelse for den :

"... succesfulde udvikling af institutionelle former som tillod økonomisk vækst at finde sted i det tidlige moderne England. Det fremgår imidlertid klart af denne diskussion af et århundrede med borgerkrig og revolution, at disse institutionelle opfindelser ikke voksede frem af sig selv. De blev snarere påtvunget Kronen, ofte voldeligt."⁵¹

Det er kendetegnende for Norths historiske undersøgelser, at de indgår i et større projekt, som undertiden måske forlokker ham til meget storladne udsagn. Ikke blot hævdes det, at den spanske politiske styreform, absolutisme eller enevælde, som ikke led under de begrænsninger, som påførtes den engelske Krone, "created economic conditions that retarded long-term economic growth", men denne historiske årsagssammenhæng indledes med en endnu mere alment formuleret lov:"... successful

⁴⁹ Jeg er ikke klar over om der eksisterer en oversættelseskonvention for ordet. Af sammenhængene og af en senere refereret tysk diskussion fremgår, at ejendomsrettigheder er for snævert. På tysk er foreslået Handlungsrecht, Verfügungsrecht, og på dansk ville det mest korrekte måske være formuerettigheder, men der indgår også obligationsretlige problemer, hvorimod privatret ville være for bredt. Af nemhedshensyn fast holdes ejendomsrettigheder **på trods af** at dette i modsætning til de andre begreber ikke i sig selv lægger op til forståelsen af historiske ændringer, udvidelser og omvendinger.

⁵⁰ Op. cit. s. 828. Årstallet 1750 symboliser her starten på den industrielle revolution.

⁵¹ Ibid.

economic performance ... must be accompanied by institutions that limit economic intervention and allow private rights and markets to prevail in large segments of the economy."⁵²

Hovedparten af de data, artiklen støtter sig på, ligger i perioden efter The Glorious revolution p.gr.a. mangel på andre oplysninger. Den koncentrerer sig om statens evne til at låne penge og ikke blot konfiskere ejendom, dvs. studerer udviklingen af de finansielle markeder. Alt, herunder en dokumentation af en stadig faldende rente som udtryk for investorernes sikkerhed overfor statens vilje til at respektere sine forpligtelser, peger i retning af en støtte til North og Weingast.

I en artikel, som støtter sig på nyt kildemateriale og, hvis beregninger er langt mere omfattende end Norths, afvises hele dennes konklusion.⁵³ Det er ikke meningen her at vurdere de to datasæt, men at benytte de nye data til at sætte fokus på brugen af overhistoriske konstanter eller kontekstuafhængige handlingsparametre.⁵⁴ Clark hævder, at 1688 for de fleste ejendomsbesiddere ikke udgjorde nogen særlig begivenhed, hvilket også gælder for hele perioden fra 1600-tallets begyndelse - dvs. målt ud fra renteniveauet. Sikre og stabile ejendomsrettigheder er måske en nødvendig forudsætning for økonomisk vækst, men historien viser at det ikke er en tilstrækkelig betingelse. Data om "kapitalmarkederne indebærer, at bevægelsen henimod et repræsentativt demokrati ikke var nødvendig for etableringen af sikre ejendomsrettigheder."⁵⁵ For de fleste havde sådanne rettigheder eksisteret siden 1540 og også været indfriet selv under de stærkt selvrådige Stuart'er og Cromwell.

Hovedpunktet hos Clark er konstruktionen af flere tidsrækker, der viser udviklingen i forskellige renteniveauer, som alle viser en langvarig faldende tendens fra 1600-tallets begyndelse og en forbløffende ufølsomhed overfor politiske begivenheder herunder borgerkrig og The glorious revolution. Han henviser også til tilsvarende tidsrækker fra Holland, hvor der var meget store udsving svarende stort set til hvad North og Weingast hævder altid må være tilfældet. Formuleringerne lader ingen tvivl tilbage: "The Glorious Revolution leaves no trace on the rates of return in the english economy between 1660 and 1730."⁵⁶ I sin samlede konklusion angriber han North for både hans fixering på een årsag, security of property rights, og på eet mål, rate of return on capital,

⁵² Op. cit. s. 808.

⁵³ Gregory Clark, The political foundations of modern economic growth: England: 1540-1800 in: Journal of interdisciplinary history vol XXVI no 4 (Spring 1996) s. 563-588.

⁵⁴ Se den udfoldede argumentation for disses eksistens i North og Weingast op. cit. s. 805.

⁵⁵ Clark op. cit. s.565.

⁵⁶ Op. cit. s. 583.

for denne sikkerhed. "Institutionalists were stretching a point ..." fordi de bl.a. overså, at "an adequate explanation for the industrial revolution requires factors other than the emergence of stable property rights."⁵⁷ Den kontekst, hvori ejendomsrettighederne skal tolkes og renten læses er - atter skal det metodisk set vigtige 'måske' understreges her - måske forskellig i England, Spanien og Holland.

Sådan ser et svar ud på det første og umiddelbare spørgsmål til Norths stadig provokerende og igangsatte artikel. Det næste og mere interessante spørgsmål lyder: er ejendomsrettigheder det samme i 1540, 1688 og 1760, er stabilitet og markedssatte priser det samme i perioden, findes overhovedet noget, der ligner et landsdækkende marked og konjunkturbevægelser i samme forstand som i dag. Er folks reaktion på, hvad vi ser som politiske uroligheder, de samme som vores. Muligvis er visse fundamentale personlige sikkerhedsinteresser overalt eksisterende, men det kræver i sig selv en særlig undersøgelse, hvilket ingen af de to omtalte kombattanter gør sig ulejlighed med. Måske var den præmoderne oikos-økonomis tankeformer forskelligt udformet og afviklet til forskellige tider og forskellige steder. Det kræver også et sandt mesterskab i abstraktionsevne at bortse fra netop moralske og religiøse forhold i en så voldsom reformations- og revolutionstid. For de teoriehistorisk interesserede er det også et kors for tanken at tage den engelske udvikling som eksemplarisk ihukommende de myriader af debatter fra Marx over Weber om netop det særlige ved den engelske udvikling har rejst.

I en artikel om property-rights-tilgangen og den økonomiske historie, tager forfatteren netop fat i Norths forsøg på at håndtere nogle af disse historieteoretiske problemer. Samtidig behandles Norths anstrengelser for - som nævnt ovenfor - at udvide nogle af de meget snævre Economic Man analyseforudsætninger, som hersker i den tradition han tager udgangspunkt i.⁵⁸ Norths historieteoretiske problemer består i grunden i, at han ikke tilstrækkeligt konkvensfyldt kritiserer men så at sige nøjes med at fortynde sit teoretiske ophav.⁵⁹ En prægnant formulering af dette ophav og af Norths kritik gives af Wischermann for at kridte banen op.

⁵⁷ Op. cit. s. 588.

⁵⁸ Clemens Wischermann, Der property-Rights-ansatz und die "neue" Wirtschaftsgeschichte in: Geschichte und Gesellschaft vol 19 (1993) s. 239-258, her s. 245. Artiklen er ikke blot en god gennemgang af Norths teoretiske udvikling - set i den økonomiske histories prisme - men giver også et godt indtryk af den meget metodebevidste og interessante tyske socialhistoriske tendens, hvis linie illustreres af tidsskriftets undertitel Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft og af redaktionens sammensætning: bl.a. von Beyme, Mommsen, Tilly og Hans-Ulrich Wehler.

⁵⁹ Der er ikke tale om en grovhed. Sun-Ki Chai taler om en "weaker or "thinner" version of the approach" op. cit. s. 48, og Ostrom om en "extreme rational choice model" uden at angive termen for det modsatte op. cit. s. 504.

Gary S. Becker siger: "Antagelsen af nyttemaximerende adfærd, af markedsligevægten og af præferencestabiliteten - anvendt strikt og uden indskrænkning - udgør tilsammen kernen i den økonomiske ansats."⁶⁰ Her overfor står North som i en ligeså herlig ligefrem sprogbrug siger:

"Det er ganske enkelt således, at en dynamisk teori om institutionelle forandringer, som på streng neoklassisk maner begrænser sig til individuel rationel, formålsrettet adfærd, aldrig ville tillade os at forklare størstedelen af de store forandringer".⁶¹

Norths problem er, at uden grundlæggende fælles normsystem, moral og samfundsforståelseshorizont, kan de institutionelle ordninger ikke fungere. Hertil indfører han ifølge Wischermann begrebet ideologi, fordi "Forandring og stabilitet i historien kræver en teori om verdensanskuelse."⁶² Da dette centrale punkt ikke uddybes meget hos Wischermann i form af direkte referencer, og da jeg kun eet sted er stødt på begrebet ideologi i de nyere tekster af North, jeg har set, skal jeg insistere lidt på sagen. North arbejder med en forestilling - han mener endnu ikke at der er tale om en egentlig teori - om at ændringer i "de relative priser" eller andre ændringer i de økonomiske forhold tvinger indlæring af nye færdigheder, som fører til "konstruktionen af nye "mental models by entrepreneurs" som skal hjælpe dem til at dechiffrere omgivelserne. Og vigtigt: omvendt vil disse nye forståelsesformer ændre ved de "perceived relative prices" af fremtidige og mulige valg.⁶³ North beskriver også, hvorledes stabiliteten indskrives i institutionerne:

"Both the interests of the existing organizations that produce path dependence and the mental models of the actors - the entrepreneurs - that produce ideologies "rationalize" the existing institutional matrix and therefore bias the perception of the actors in favor of policies to be in the interests of

⁶⁰ Her oversat fra tysk, Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen 1982, s. 4, citeret fra Wischermann op. cit. s. 244. (Dette og de følgende oversatte citater vil naturligvis blive checket for sammenhæng mm.) Udtalelsen dækker ikke nødvendigvis Beckers opfattelse længere, således refererer The Economist, at Becker i løbet af halvfemserne ganske vist stadig forudsætter at folk "make rational choices, but their range of options and preferences is influenced and sometimes limited by factors outside their control." December 24 th 1994, artiklen Rational economic man, The human factor s. 92-94 her s. 94.

⁶¹ Oversat fra tysk, Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988 s. 60 fra Structure and change in economic history, New York 1981. Her citeret fra Wischermann op. cit. s. 245.

⁶² Ibid.

⁶³ Institutional change: A framework of analysis in: Sven-Erik Sjöstrand (ed.) Institutional change: Theory and empirical findings, New York 1993, M.E.Sharpe s. 35-46 her. s. 37.

existing organizations"⁶⁴

Men det er en Pandoras æske North lukker op, fordi han samtidig fastholder sin overhistoriske teoriaspiration⁶⁵. Overgangen fra tidligere retlig-økonomiske reguleringsformer til de nye individuelle ejendomsrettighedspositioner er lang og langtfra så ukompliceret som North forestiller sig. Wischermann fremhæver således med henvisning til Tyskland at

"Først i det 19. århundrede begyndte økonomisubjekterne (dvs. de individualiserede rettighedsindehavere) i en møjsommelig tilpasningsproces af de overleverede adfærdsmåder at tage dette (udviklingen af nye institutionelle former, som indtil da havde været overladt til den paternalistiske stat) i egen hånd."⁶⁶

Det er vel at mærke, hvad North og Weingast hævder sker i England i løbet af det 17. århundrede. Wischermann argumenterer i mine øjne overbevisende for, at hele den kontinentaleuropæiske socialstats- og partiudvikling ikke blot tilfældigt er udgrænset af Norths undersøgelser, men simpelthen ikke kan rummes indenfor den, men også at tidligere tiders udvikling andre steder falder uden for den etnocentriske prisme North kigger i. Det kan der naturligvis være flere meninger om, men public choice udgangspunktet er som nævnt ikke temaet her. Derimod er det en fundamental kritik, som også rammer Tudor-artiklen, den tyske historiker Jürgen Kocka citeres for:

"Når rationel tænken og forholden sig i denne forstand (nyttemaximering) ikke er udviklet, eller begrænset til en meget lille gruppe af mennesker, eller modkræfter som stærke ikke rationelle adfærdsmåder, dispositioner og sociale mønstre er virksomme, så besidder modellen ikke megen forklaringskraft."⁶⁷

Skulle man tage North på ordet, kunne man overveje at tænke den præmoderne "Hausvater-" eller "Oikos-"økonomi⁶⁸ ind i et

⁶⁴ Op. cit. s. 38.

⁶⁵ Pandoras æske metaforen er næsten overhistorisk men læner sig i denne sammenhæng op ad Richard Scotts tilsvarende kritiske brug citeret i Bredsdorff, Om den komparative metode op.cit.

⁶⁶ Wischermann op. cit. s. 251.

⁶⁷ Kommentar til North in: Industrialisierung und "Europäische Wirtschaft" im 19. Jh.. Ein Tagungsbericht, Hg. O. Büsch u. a. Berlin 1976, s. 127. Her citeret fra Wischermann s. 254. Argumentationen udvikles videre til en diskussion af byernes og købmændenes betydning for dannelsen af de nye adfærdsnormer.

⁶⁸ Som introduktion til dette problemfelt se f.eks. Otto Brunner, Neue Wege der

principal-agent billede, hvor den rationelle (nyttemaximerende) agent i overgangsperioden til det moderne skal repræsentere en principal for hvem ære, slægt, bytteøkonomi og koalitions-og alliancemønstre i f. eks. købmandslauget indgår som vigtige præferenceparametre. At måle en sådan principals nytte i en afledes størrelse som den samfundsmæssige rentefod forekommer mildest talt problematisk.

North forsøger at dække sig mod alle disse kritikpunkter med sit ubestemte ideologibegreb. Men konsekvenserne af at forlade bl.a. de beckerske stabile præferencer som aksiom er voldsomme. Der er ikke tale om blot at inkorporere irrationaliteten i teorien gennem begrebet ideologiske fænomener, fordi selve åbningen eller tvivlen på rationaliteten, sætter rationalitetens historicitet på dagsordenen. Selve grundfiguren viser sig at være en "uhistorisk fiktion". Den moderne vesteuropæiske rationalitet viser sig at være resultatet af en særegen historisk konstellation og selv stadig er under forvandling. Norths forsøg på at fastholde og udnytte nogle af Economic man aksiomets utvivlsomme fordele - om ikke andet så af heuristisk karakter - til historiske undersøgelser, tvinger ham til at forholde sig til andre typer af indsigter og lægger dermed den utilnærmelige og isolationistiske økonomiske videnskab blot for en kritik, som virker ødelæggende på økonomiteorien men måske befordrende for samfundsvidenskaben. W.W. Rostow giver et umiddelbart set flot billede på Norths anstrengelser.

"Its (den økonomiske ansats) failures all stem from the same source: his lack of a reasonable coherent view of the individual human being ... Put another way, North is striving towards a general social science by the method of the pre-copernican astronomers; i.e., by adding spheres to the Ptolemaic (neo-classical) system to account for the observed phenomena it did not explain."⁶⁹

I sin bog om de finansielle institutioners udvikling i England behandler Carruthers udførligt Norths og Weingasts arbejder.⁷⁰ Også han er på en lang række historiske "detail"-punkter uenig med de to forfattere - og en række andre public choice folk som har beskæftiget sig med perioden -

Verfassungs- und sozialgeschichte, Göttingen 1980, Vandenhoeck & Ruprecht s. 102-127.

⁶⁹ Anmeldelse af North, Structure and change in economic history in: BHR vol 56 1982 s. 301, her citeret fra Wischermann op. cit. s. 255. Man skal blot huske, at Kopernicus, som her implicit er synonym med den mere "fremskredne" ikke-neoklassiske økonomi, i nyere videnskabshistorie fremstilles som en reformator af det Ptolemæiske verdensbillede og ikke nogen oprører og billedstormer. Og at det newtonske verdensbillede som bekendt også måtte vige for en senere kritik.

⁷⁰ Bruce G. Carruthers, City of capital, politics and markets in the english financial revolution, Princeton, Princeton University Press, 1996, se f.eks. ss. 117-36, 195-207.

men det afgørende i denne sammenhæng er hans insistensen på at diskutere at marked ikke er marked og property rights ikke alene og i bestemte situationer heller ikke først og fremmest er økonomiske kategorier. Norths oprindelige udgangspunkt som økonom taget i betragtning virker Carruthers første opsummering overraskende: Deres forklaring fokuserer på det finansielle markedes institutionelle forhold

"... and not upon the motives or preferences of the individuals who inhabited the market. They follow the standard assumption that investors are concerned with the risks and the rate of return and do not consider other goals. For example, despite its centrality in English social and political life, North and Weingast do not explore the role of religion either in financial markets or in the constitutional changes ..." ⁷¹

Men Carruthers nøjes ikke med denne generelle påpegning, dels viser han hvorledes partipolitik er en nødvendig faktor i analysen og at sikringen af kreditorernes property rights ikke er en simpel funktion af de konstitutionelle strukturer, men også er et produkt af partistriden (der jo som de nye institutionelle forhold også er nyskabelser fra omkring 1688), ⁷² og dels viser han hvorledes legale instrumenter skabes som en mulighed men netop kun som en form, der skal tages i besiddelse eller i brug i dagligdagen for at kunne bruges som argument af North. Og en række af de konstitutionelle ændringer viser sig faktisk ikke anvendt eller brugt på en anden måde end nu til dags. I en analyse af handlemønstrene på de finansielle markeder viser Carruthers derefter, hvorledes andre motiver spiller ind. Det parlament som skulle have objektive interesser i at beskytte kreditorerne viser sig at bestå af andre samfundsgrupper end de som handler på de finansielle markeder, og de der handler her handler med jævne mellemrum med politiske og moralske motiver blandet godt op i de nyttemaximerende. ⁷³ De partipolitiske konfliktlinier gennemsyrrer ikke hele samfundet, men som det vises netop de eliter som handler på det ekspanderende marked og som låner stadig flere penge til staten. Man kan selvfølgelig forsøge at hævde at de politiske mål der forfølges grundlæggende er økonomiske mål, men netop den detaljerede analyse viser og

"... any attempt to view Whig and Tory parties as simply economic interest groups founders on the content of political conflict, particularly the importance of religion. Disagreements over the Church, toleration, and

⁷¹ Op. cit. s. 121.

⁷² Op. cit. s. 126 og s. 135.

⁷³ Op. cit. s. 196.

non-conformity were at the heart of the Whig-Tory split, and these disputes were not about economics. Political conflict cannot be reduced simply to economic interests."⁷⁴

Man kan naturligvis tolke udviklingen af kapitalistiske markeder som en retliniet udvikling, som en proces med stigende social differentiering eller tolket i psykologiske termer i stigende grader af "modenhed". Modenheden udtrykkes i en stadig mere ren økonomisk tænkning eller en stadig mere målelig økonomisk nyttemaximeringsmulighed. Men Carruthers viser, at hvad han kalder "endogamy" dvs. indgiftethed eller politisk sammenspisthed karakteriserer store dele af det finansielle marked og han taler om markedernes "embeddedness in politics."⁷⁵ Han viser, at det er uden mening at tale om, at middelalderens sammenblanding af moral og økonomi (igen en anakronisme fordi der ikke kan tales om en adskillelse mellem de to aspekter) afløses af markedet og de rettighedssikrende institutioner. Overgangen til denne gennemførte adskillelse går måske gennem nogle af de mekanismer North fremhæver, men udfyldelsen af disse er en konkret historisk proces, som ikke blot - viser eksemplerne fra Holland og Frankrig - kan forløbe i forskelligt tempo men også få meget forskellige resultater.

"In the early eighteenth century London capital market, political cleavages, political competition, and ethnic-religious groups all figured prominently, and to focus solely on efficiency is to overlook all these other aspects of market phenomena."⁷⁶

Det afgørende i denne artikels sammenhæng er, at usikkerheden på hvornår og under hvilke former andre normer eller "working rules", clusters of beliefs eller ideologier viger for rene økonomiske nyttebetragtninger og omvendt, hvornår påstanden om, at der er tale om "nytter", som det er meningsfyldt at betragte i med økonomiske briller, bliver tømt for alt undtagen den sidste rest af akademisk stædighed.

For både Niskanen og North gælder det, at deres teoretiske udviklinger fører dem til resultater, der "slår tilbage", hvorved de metodologisk set bliver interessante og kvalificerede indforståede kritikere af deres eget udgangspunkt. En af årsagerne til, at disse forfattere er spændende er desuden, som Offe præcist formulerer det, deres hang til "modeling of unpleasant surprises" (f.eks. Arrows "umuligheds theorem", Downs'

⁷⁴ Op. cit. s. 198.

⁷⁵ Op. cit. s.192.

⁷⁶ Op. cit s. 206. Det vigtige er naturligvis, at Carruthers ikke blot nøjes med at konstatere at jøder, huguenotter og andre religiøse grupper handler med finansielle tilgodehavender, men at han påviser at det faktisk påvirker deres adfærd.

pointe omkring den rationelle vælgers valg af sofaen og Niskanens budgetmaximerende bureaukrat), som ganske vist tager udgangspunkt i kritisable rationalitetsforestillinger men samtidig er forbundet med "the debunking of idealistic and voluntaristic theories of social action."⁷⁷

⁷⁷ Claus Offe, Political economy: Sociological perspectives in: Goodin and Klingemann, A handbook of political science op. cit. s. 679 og s. 680. Her er også en kort præsentation af den sociologiske kritik af rational choice.

Institutionel historieteori og diskursanalyse - om at fange diskursen eller være diskursens fange⁷⁸

En af de få danske forvaltningsforskere, der har beskæftiget sig intensivt med metodeproblemer er Niels Åkerstrøm Andersen. Han forsøger desuden at angribe en lang række af forvaltningsvidenskabens problemer på en særlig radikal måde.⁷⁹ Det er interessant af to årsager, dels er systematiske metodiske overvejelser i dansk forvaltningsvidenskab en udpræget mangelvare, og dels er hans metodeovervejelser (kritisk) knyttet til det måske mest interessante projekt i dansk forvaltningsvidenskab, forhandlingsøkonomiteorien og den institutionelle historie.⁸⁰ Uden at ville tage noget fra NÅAs særlige tilgang, skal hans diskurs' institutionelle rammer præsenteres. Han tilhører den COS-ske forhandlingsøkonomiske tradition, som ikke er så monolitisk, som den kan tage sig ud. Den neoinstitutionelle tilgang, som grundlæggende præger miljøet er meget vidtfavnende. Som en understregning af dette indre modsætningsforhold skal kort anføres et eksempel: NÅA lægger provokerende ud med:

"Den institutionelle historie rejser ikke spørgsmålet om, hvad der faktisk skete og hvorfor. Tværtimod er den institutionelle histories genstand ikke begivenheder og handlinger, men kommunikerede forestillinger og institutioner. I institutionel historie ses handlinger som noget, der kun bliver muligt og

⁷⁸ Der er tale om en gennemarbejdet version af kapitel I.4 i min afhandling Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op. cit. Tak til Niels Åkerstrøm Andersen for megen hjælp og diskussionlyst både til de tidligere versioner og til denne udgave af min kritik.

⁷⁹ Niels Åkerstrøm Andersen, Institutionel historie - en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse, COS-rapport nr. 10/94. I Selvskabt forvaltning, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Kbh. 1995, ses i del I en sammentrængt udgave af COS-rapporten og den senere Ph.D. afhandling. Jeg har valgt at anvende COS-udgaven fordi den er mere udfoldet i sin argumentation med flere noter og eksempler. En næsten identisk og måske mere let tilgængelig version findes in: Institutionel historie - Udkast til en analysestrategi, Statsvetenskaplig Tidskrift 1995 nr. 3 s. 257-280.

⁸⁰ Der er i den stærkt båseopdelte danske forvaltningsvidenskab ikke megen diskussion mellem båsene. Et enkelt aktuelt eksempel kan ses i Peter Munk Christiansen, A negotiated Economy? Public regulation of the manufacturing sector in Denmark in: Scandinavian political Studies vol. 17 no. 4., som bygger på Christiansens bog, Det frie marked - den forhandlede økonomi, Kbh. 1993. Det er interessant, at den historiske dimension overhovedet ikke er berørt i artiklen, at metodeovervejelserne indskrænker sig til et ikke diskuteret krav om afprøvning af forhandlingsøkonomiteoriens centrale udsagn gennem en spørgeskemaundersøgelse. Dette skal ikke forstås således, at undersøgelsen ikke kan sætte væsentlige spørgsmålstejn eller rejse problemer ved teorien (den gør begge dele effektivt), men artiklens karakter af falsifikationsforsøg - uden diskussion af et sådant forsøgs meningsfuldhed men alene med rekurs til en implicit ekstravideskabelig forforståelse - bringer tankerne hen på tidligere institutionskampe mellem Århus og Københavns universiteter indenfor f.eks. teologi og økonomi.

meningsfuldt netop gennem forestillinger og institutioner."⁸¹

Herimod hedder det hos Haldén og Kjær - næsten som en parafrase over Simon, men med en henvisning til James March:

"I det institutionella perspektivet ... ses beslut som uttryck för en **lämplighetslogik**, där beslutsfattare främst sträver efter att uppträde på ett lämpligt sätt. Beslutsfattare frågar sig: vilken situation är detta? Vem är jag? Hur lämpliga är olika handlingsvägar i denne situation? Och sedan gör man det som är mest lämpligt. Byråkraten, t.ex., kalkylerar sällan fördelar og nackdelar vid hanläggandet av ett administrativt ärende. ... I det institutionella perspektivet studeras beslutsfattande för att komma åt denne lämplighetslogik; de **lämplighetsregler**, som gör at bestämde problem och problemlösningar får denne självklara, icke-frågasatta status."⁸²

NÅAs udgangspunkt er, at alle samfundets delsystemer og dets aktører er en institutionel konstruktion, dvs. en social konstruktion af både aktørerne selv, deres placering og deres handlerum. Som det vil fremgå placerer NÅA sig i den radikale ende af den samfundsvidenskabelige skoledannelse som kaldes konstruktivismen. Den institutionelle konstruktion

"skaber simpelthen samfundets mulighedsbetingelser. Heri ligger to betingelser.

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

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

Ved at rulle institutionernes historie tilbage og spore deres forankring i forskellige diskursive konflikter og kampe mellem forskellige idealer bliver det muligt at iagttage de

⁸¹ Op.cit. s. 4.

⁸² Eva Haldén og Peter Kjær: Politik och institutionalisering. Det institutionelle perspektivet inom statsvetenskapen, COS-forskningsrapport 6/1994 s. 7. For en diskussion af de mange bud på en neoinstitutionel tilgang se min artikel Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben op. cit.. En mere omfattende fremstilling af den institutionelle historieteori og dens placering i forhold til de neoinstitutionelle teorier ses hos Dorthe Pedersen, Forhandlet forvaltning, FS&Ph.D. Thesis no 14/1998 del 1 s. 8-70.

regler, hvorefter institutionerne er dannet og dermed de muligheder og begrænsninger, den institutionelle konstruktion sætter.

Det er derfor et institutionelt historisk problem at forstå selve grænserne for, hvad der kan lade sig gøre, og hvordan disse grænser er under forandring og dermed stiller os overfor nye udfordringer og muligheder."⁸³

Men NÅA har ikke blot en meget præcis opfattelse af, hvordan de sociale relationer konstitueres men også af, hvordan de faktisk skal studeres. Med en præcision og et tempo, der virker langt mere dogmatisk end det ved nærmere eftersyn er, præsenteres de forskellige værktøjer til analysen. Således hedder det om de to centrale fremgangsmåder:

"Den institutionelle histories analysestrategi er opbygget af to analytiske led. Første led er **den diakrone analysestrategi**, hvis formål er at studere institutioners historiske dannelse. Institutioner er her defineret som sanktionerede idealer og forestillinger. ... Andet led er **den synkrone analysestrategi**, hvor man konstruktivt betoner, hvilke særtræk, der gør sig gældende ved den måde, et system defineres som et system i udvalgte historiske snit. ... Formålet er at konstruere et overblik, der gør det muligt at konstatere om og hvilke grundlæggende forandringer samfundets systemer gennemgår"⁸⁴

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

Eller kan det tænkes, at problemet som hævdet andet sted, hvor det måske tog sig mere indlysende ud, kan stilles således: Det er et særkende for forvaltningsapparater, at de var robuste overfor forandringer, bevægelser i diskurserne og diskursdannelserne i de omkringliggende dele af

⁸³ NÅA op.cit s. 2. Gennem hele teksten refereres til en række poststrukturalistiske primært franske forfattere. Af disse er kun Foucault forsøgt inddraget af mig uden, at der på nogen måde er tale om et bredere teoretisk opgør. Dette gøres rimeligt gennem, at NÅA understreger sin egen tolkning eller brug af Foucault.

⁸⁴ NÅA op.cit s.4 f.

samfundet. De statslige magtorganer i de liberale, kapitalistiske, demokratiske politiske systemer er bundne, selvbeholdende. Det er derfor spørgsmålet, om NÅA ikke lader sig forføre af generelle diskursteoretiske (flotte) formuleringer om det konstituerende og konstruerende over for det adfærdsbegrænsende, regelsættende aspekt ved institutionaliseringen og glemmer, at hans særlige studieobjekt kunne kræve andre overvejelser.⁸⁵ Jeg påstår ikke, det er sådan, men det er utvivlsomt, at der er en problematik omkring dette områdes eller felts særlige historiske form - måske endda også den særlige form det stoflige indhold fra blæk til telefax tager - som er værd at forfølge.

Et par konkrete eksempler kan illustrere problemstillingen omkring en tolkning af de institutionaliserede diskurser alene på baggrund af teksternes ordlyd og tekstinterne relationer. Tage Kampmann var i en årrække i halvfjerdserne souschef i Direktoratet for folkeskolen under Undervisningsministeriet. I sine erindringer giver han en beskrivelse af sagsgang, politikudformning, formelle og uformelle beslutningsgange, og embedsmandstankegange som i næsten overvældende grad svarer til forholdene i perioden lige før og efter krigen. Hans ministre var bl.a. Ritt Bjerregård og Bertel Haarder.⁸⁶ Efter min opfattelse er sådanne informationer så provokerende for forvaltningshistorikere og forvaltningsforskere, at det bør få den tekstbårne diskursanalyse til at besinde sig på sin rækkevidde.

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

⁸⁵ Jvf. Op. cit. fodnoten side 19, hvor NÅA med afsæt i J.L. Campbell, Cos-forskningsrapport 5/1994 op.cit., insisterer på de konstituerende og konstruerende aspekter af institutionsbegrebet i modsætning til institution som kulturelle regler, som begrænser adfærd. Spørgsmålet er, i hvilken udstrækning statslig centralforvaltning er en særlig stivnet, institutionaliseret diskurs, hvor de konstruerende aspekter enten er mindre fremtrædende eller særlig subtile?

⁸⁶ Inden for murerne, Kbh. 1993.

nuværende og kommende embedsmænd.⁸⁷ Tolket med en af de forfattere, som NÅA lægger vægt på, Koselleck, kan begreber over tid bevare deres betydning eller deres relation til bestemte empiriske forhold, de kan forandre meningsindhold og ende med at betyde noget helt andet eller noget modsat og de kan endelige være helt nye udtryk som forsøger at fange helt nye forhold.⁸⁸ Måske er forvaltningsvidenskabelige - og et yderligere bud kunne være teologiske - begreber overvejende af den første type eller en mellemform? Det giver ikke megen mening blot at overtage teoretiske bestemmelser fra sprogvidenskaben som er gået vejen over analyser af primært kulturelle fænomener eller fænomener indenfor de kulturelle felter. I al fald må man, hvis man støtter sig på Koselleck i sin grundlæggende teoridannelse⁸⁹ forholde sig til følgende umisforståelige metodologiske "minimum claim":

..."that social and political conflicts of the past must be interpreted and opened up via the medium of their contemporary conceptual limits and in terms of the mutually understood past linguistic usage of the participating agents. ... Begriffsgeschichte is therefore initially a specialised method for source criticism ... It goes without saying that historical clarification of past conceptual usage must refer itself not only to the history of language but also to social-historical data, for every semantic has as such an involvement with non-linguistic contents."⁹⁰

Hele Kosellecks argumentation er en understregning af sammenhængen mellem den sociale historie og begrebernes historie, af nødvendigheden af spændingen mellem de to analyser. Begrebernes mangeartede betydningsindhold og potentialer må altid fastlægges konkret historisk. Det er min opfattelse at dette ikke mindst gælder for en analyse af

⁸⁷ Revsbech, Nyere tendenser i forvaltningsretten, Kbh. 1992 og debatten in: NAT nr. 1 og 4, 1993. Løsningen er naturligvis ikke at blive jurist i stedet for politolog, men at bekæmpe den fagidioti, som eksisterer, ved at udnytte de andres fagidioti og samarbejde med jurister, der som Revsbech og Jørgen Dalberg-Larsen kan høre og se ud over deres juristuddannelse. Et standpunkt om, at vi blot ser sagen på vores egen måde, den teorigenererende eller komparative eller samtidshistoriske (der giver os absolution for de tunge metodeproblemer) gør os lige som snæversynede som de værste skattejurister.

⁸⁸ Reinhart Koselleck, Begriffsgeschichte and social history, Economy and society vol 11 no 4 (november 1982) s. 409-27, her s. 217. Kosellecks pointer illustreres fint ved hans eksemplariske analyseskitse af Hardenbergs retningslinier for en reorganisering af den preussiske stat fra 1807 s. 410 ff.

⁸⁹ NÅA anvender Kosellecks begrebshistoriske analyser som en af flere vigtige forskelssætninger i etableringen af den narrative orden, dvs. i selve diskursiveringsprocessen. Det drejer sig om forskellen fortid/fremtid, dvs. muligheden for at individer kan orientere sig i tid og muligheden for erfaringstolkning og opbygning af fremtidsforventninger. Se Institutionel historie op.cit. s. 16 f. og Selvskabt forvaltning op. cit. s. 21.

⁹⁰ Koselleck op. cit. s. 414.

historiske institutioner som forvaltningerne. Standpunktet kan tentativt opsummeres i en række punkter, som kan illustrere centralforvaltningens særegenhed, som ikke nødvendigvis men netop måske er et særligt "filter", hvorigennem tekster, udsagn, handlinger og forestillinger sies - og som det derfor er nødvendigt at undersøge for sig. Og "tentativt" skal tages alvorligt. Opsummeringen er præget af dens sigte - påvisningen af sejheden, eller om man vil mulige strukturelle forklaringer på embedsmandstrægheden. Men den gør ikke krav på anden rimelighed end kontrastens, dvs. et forsøg på opposition til den omsiggribende diskursteoretiske letfærdige omgang med forandringsmuligheden, dvs. vilkårligheden i diskursskift.

Centraladministrationens - NÅA ville sige centraladministrationernes - embedsmænd arbejder under og er præget af

- et særegent hierarkisk kontrolsystem - mere militært i over-underordningsaspektet end civilt og lige så egenrådigt mht. sanktionsudmåling og -eksekvering som fabriksheerrens
- en særegen stærk historisk bevidsthed i snæver forstand, dvs. præcedentstænkning og en usædvanlig stærk historisk binding af de mulige diskursændringer
- stærke præcisionsnormer og næsten semantisk kontrol med og opmærksomhed på det sproglige udtryk
- særlig opmærksomhed på konsekvenser (ansvar og kritik) af diskurs og diskursændringer, sagt på moderne: en særlig grad af reflexivitet - som også kendes fra videnskabelige institutioner
- meget elaborerede både formelle og uformelle "background assumptions" eller grundregler
- meget faste sociale mønstre, uddannelsesforløb, advancementsregler, økonomiske forhold, omgangsformer, rekrutteringsmønstre, fysisk-geografisk placering, politisk orientering
- mangel på centrale håndværksmæssige eller praktiske kundskaber ved ansættelsen og derfor stærkt formet af en egentlig mesterlære med dens indtryksfulde blanding af norm- og færdighedsindlæring
- langsom ændringstakt i de grundlæggende intellektuelle rammer eller filtre, som både jurister og økonomer udstyres med, fordi disse rammer også skal igennem et andet meget trægt og refleksivt system,

universitetet. Og rammernes bærere sidder meget længe og er meget længe om at nå frem til de dominerende positioner i hierarkiet.

Trods antallet af punkter er der ikke tilstræbt nogen overensstemmelse med Webers berømte "otte grundkategorier om institutionaliseringen" af det legale herredømme i det moderne bureaukrati eller hans 10 bestemmelser af herredømmets idealtipe.⁹¹ Dette er vigtigt at bide mærke i, da alle de med Webers teori forbundne problemer - og fordele - ikke er fremdraget i min diskussion. Men især forekommer mig mange fremstillinger ofte at overse, at rationaliseringsprocessens (diskursens) institutionalisering i bureaukratiske organisationer kun er en del af den ene side af processen. Stefan Breuer formulerer det tilspidset således:

"Rationelt herredømme er en upersonlig, systematisk ordens herredømme, en rets herredømme, der fungerer "som en teknisk rationel maskine". Denne orden består imidlertid ikke kun i et normsystem, som individerne orienterer sig imod. Den materialiserer sig tværtimod på dobbelt maner: I en struktur af rationelle bureaukratiske organisationer **og** i en habitus, der er særlig for de organiserede - evnen til indre retten-ind efter den gældende orden, til maskinisering og instrumentalisering af den organiseredes person, til identifikation med den tilfældige funktion." Fabrikken og kontorets, lønarbejderens og embedsmandens "habitus" tilnærmes gennem denne proces hinanden. Udviklingen af rationel saglighed, af "Fachmenschentum", socialdisciplinering som **universelle** fænomener er forudsætningen for den langsomme udvikling af de tidligere epokers bureaukratiske strukturers udvikling til rationelt og legitimt herredømme.⁹²

Her skal i første omgang blot nævnes, at denne dobbelthed af institution og aktør ikke har NÅAs store interesse og at dette måske skyldes, at han grundlæggende er inspireret af Luhmanns systemteoretiske overvejelser.⁹³ Da jeg anser dobbeltheden for det centrale problemfelt i analysen af forvaltningsvidenskaben vil problemstillingen dukke op flere gange nedenfor.

Ved siden af den særlige formelle institutionelle ramme for den danske centraladministrative embedsmandsdiskurs' bærere findes en række andre institutioner. En af de i denne sammenhæng interessante er

⁹¹ Jvf. Øjvind Larsens fremstilling af Webers kategorier i Forvaltning, etik og demokrati, Kbh. 1996 s. 62-69.

⁹² Stefan Breuer, Max Webers ... op.cit. s. 208-213, her s. 213.

⁹³ Se NÅA Institutionel historie op.cit. s. 27-28 om forholdet mellem kommunikation og adfærd, Luhmann og Weber, jvf. Selvskabt forvaltning op. cit. s. 25.

kommissionsvæsenet eller betænkningsskrivningen. Som man kan se ved en overfladisk sammenligning mellem danske, svenske betænkninger og amerikanske kongres-betænkninger mht. deres hyppighed, funktion (f.eks. som konfliktløsningsmiddel, meritering, afklaring), sprog (juridisk formelt, markedsjargon, a la videnskab), tilblivelsesmåde (ekspertdeltagelse, høringsprocedurer) samt stabiliteten i deres respektive former, er der i form og indhold umiddelbart mange særtræk, som ved en komparation forsvinder ud af undersøgelsesfeltet.

I bogen *Forvaltningspolitik i Norden* forsøges arbejdet med de metodiske problemer, som denne særlige institution, rejser, anskuet i et institutionelt historisk perspektiv sammenfattet under begrebet "metodisk tilnærming"⁹⁴. Begrebet, som også sætter rammen for NÅAs arbejde, udfoldes nærmere således:

"Det er mange problemer forbundet med kvantitativ registrering av innholdet i forvaltningsutredninger over tid og mellom land. Når det gjelder den kvantitative registreringen, har vi systematisert det som faktisk skrives i utredningerne på grunnlag av et felles standardisert registreringsskjema. Det er i minst mulig grad foretatt subjektive tolkninger av den språklige framstillingen. På denne måten kan vi få fram data om hvordan den offisielle forvaltningspolitiske diskursen endrer seg over tid. På den anden side kan vi ikke kontrollere for om ordenes innhold endres over tid og mellom land. F.eks. om rasjonalisering betyr det samme i 1948 som i 1988 om samfunnsøkonomisk koordinering har en annen betydning i Danmark enn i Norge. Vi kan heller ikke kontrollere for i hvilken grad man mener det som skrives, intensiteten i standpunktene eller hvor tett kopling det er mellom retorikk, vedtak og handling."⁹⁵

NÅA giver i et af sine bidrag i bogen et eksempel på den "metodiske tilnærming". Han redegør pragmatisk for, hvad han har besluttet at medtage som kildemateriale i sin undersøgelse af dansk forvaltningshistorie. For at antyde problemets omfang for den periode, jeg arbejder

⁹⁴ Forvaltningspolitikk in: Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.) *Forvaltningspolitik i Norden* Jurist- og økonomiforbundets forlag, Kbh. 1994 s. 17 f. Så vidt jeg kan se betyder det, at de metodiske problemer løses ad hoc i praksis; men selve benævnelsen af problemet og diskussionen af det gør en forskel i forhold til de fleste andre methodediskussioner.

⁹⁵ Op. cit. s. 18 f. I deres nyeste værk, søges nye metoder, der ikke skal diskuteres her, til løsning af problemet, som beskrives således: "Forvaltningsreformer er påvirket av samtidens kulturelle, administrative og politiske forståelsesformer, noe som gjør det vanskelig å foreta sammenligninger av forvaltningsreformer over et lengre tidsrom. For at møte denne utfordringen ..." Per Lægred og Ove K Pedersen, *Integration og decentralisering, Personale og forvaltning i Skandinavien*, Kbh. 1996 s. 12.

med, kan nævnes, at han for perioden 1952-64, beror sig på Forvaltningsnævnets projektafrapporteringer i nævnets årsrapporter. For perioden 1970-1990 dækkes af kommissionsrapporter. I betragtning af, at en af NÅAs konklusioner er en stigende vækst i antallet af grå-papirer er det yderst problematisk. Forvaltningsnævnets rapporter - i modsætning til dets årsberetninger - var interne papirer (altså ikke nødvendigvis policypapirer men interne og således måske anderledes formulerede og tænkt.) NÅA skriver:

"Begrundelsen for at anvende Forvaltningsnævnets rapporter som kilde for denne periode er, at det netop var i Forvaltningsnævnet, at rationaliseringspolitikken blev institutionaliseret. Forvaltningsnævnets rapporter er det medie, hvori den rationaliseringspolitiske meningsdannelse finder sted." Og lidt senere: "I forvaltningsfasen (1970-90 NB) bliver kommissionsbetænkninger hovedmediet for planlægningspolitisk meningsdannelse"⁹⁶

Ved at vælge sine kilder på denne måde ("kilden er ingen konstant", som det poetisk hedder samme sted) risikerer NÅA at komme til at tage dét for givet, han skal vise: at rationaliseringspolitikken kommer til udtryk i rapporterne og planlægningspolitikken i betænkningerne. Det står vel tilbage som et spørgsmål, der skal undersøges, hvad Forvaltningsnævnets rapporter egentligt viste? Om deres tilblivelse, som forhandlede undersøgelser med løbende policyovervejelser, viste andet end rationaliseringspolitik? Om denne type interne overvejelser fortsatte efter, at kommissionsvæsenet var blevet den officielle måde at løse konflikter på osv. Måske var der slet ikke, som NÅA hævder, tale om en ændring i målet - fra rationalisering til planlægning - men i taktikken for at nå målet. Forvaltningsnævnets langsommelige konsensussskabende arbejdsform og detailprægede maner overfor den topstyrede organisationsdesign maner?⁹⁷

Men nok så vigtigt er det, at selve betænkningens "produktionsproces", dvs. spørgsmålet, hvem bestemmer, hvem producerer, hvordan

⁹⁶ Danmark: Forvaltningspolitiske strategier in: Lægred og Pedersen, Forvaltningspolitik i Norden, op.cit. s. 148, se også enslydende formuleringer i Selvskabt forvaltning op.cit. s. 30 og s. 37 ff.. I den anden artikel "Danmark: Forvaltningspolitisk udvikling" fremsættes en kortfattet version af den forhandlingsøkonomiske forståelse af forvaltningspolitikens forskellige faser. Kilderne er de samme i denne diakrone analyse og problemerne med deres tolkning ikke mindre end i den første, som nærmest kan betragtes som et bud på den synkrone analysestrategi, jvf. nedenfor.

⁹⁷ Jvf. Bent Christensens tolkning af overgangen mellem de to forvaltningspolitiske faser i Departement og direktorat i dansk centraladministration in: Jørgen Nue Møller (red.) Den offentlige forvaltning i Danmark, Kbh. 1973 og diskussionen af dette problem i Bredsdorff, Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab op.cit. s. 186 f.

produceres, til hvem produceres osv., lades ude af betragtning, reduceres til et uinteressant biproblem eller simpelthen til en ny "black box". Inputs og Outputs fra sådanne boxes kan man jo hensigtsmæssigt nok tælle og krydsfeltstabulere i form af antallet af udvalg og kommissioner hhv. betænkninger eller "gråpapirer".⁹⁸ Men hvad sker der i den sorte kasse - er det meningsfyldt at behandle resultatet som et led i en diskursanalyse?

Lader vi nu kvantifikationsproblemet ligge kan man hævde, at problemet stiller sig helt anderledes i en diskursanalyse end i en analyse der insisterer på at have interessebegrebet som det centrale: Hvorfra tales der, hvorom tales der, med hvilke regler tales der, hvordan konstrueres disse regler? Altsammen vigtige spørgsmål, men spørgsmål der lægger op til næste spørgsmål om interesserne - ikke som et nyt spørgsmål men som en del af den samlede undersøgelse.⁹⁹ Spørgsmålet om hvordan interesserne konstrueres i forhold til et konkret emne kan ikke stilles udenfor den ramme eller det særlige felt, som er historisk dannet, dvs. det må stilles inden for den tilpasning af et emne til både den konkrete forvaltningspolitiske magtkabale og til den herskende centraladministrative diskurs. ROS 1988 (Redegørelse om den offentlige sektor) er et godt eksempel på en særlig magtkonstellation og et særligt offensivt forsøg på at bryde den centraladministrative diskurs.¹⁰⁰

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

Det specifikke undersøgelsesfelt kræver særlige metodeovervejelser.

⁹⁸ Se diskussionen om kvantitativ indholdsanalyse i *Selvskabt forvaltning* op.cit. s. 30.

⁹⁹ Bourdieu giver i komprimeret form udtryk for dette i sin kritik af systemteorien: På spørgsmålet om forskellen mellem hans begreb 'felt' og Luhmanns 'system' svarer han, at der er en "essentiell forskel: kampe og dermed historicitet." Senere hedder det direkte at "feltet er stedet for magtrelationer - og ikke kun relationer mellem meninger ..." Pierre Bourdieu og Loïc J.D. Wacquant, *An invitation to reflexive sociology*, Polity Press, Oxford, 1992 s. 102 f..

¹⁰⁰ Jeg har søgt at illustrere dette i *Smagen af selvforvaltning : Modernisering af den offentlige mening* in: *Social kritik* nr. 18 Kbh. 1992.

Eller sagt på en lidt anden måde: Den transformationsproces, som det forvaltningspolitiske input skal gennemløbe for at blive artikuleret, er af en særegen art og har en særegen form, som det kun overfladisk er meningsfyldt at kalde embedsværkets, politikernes og organisationernes interessevaretagelse af deres forvaltningspolitiske interesser gennem diskursivering. Fordi denne formulering forbiser pointen: På hvilken måde og i hvilken form sætter hvilke interesser sig igennem? I bedste fald fokuseres der kun på interesserne, mens det i denne særegne institutionelle sammenhæng er hele konstellationen af måden (den formaliserede kompromisdannelse) - formen (sproget, diskursen) - og interesserne, der muliggør en tolkning af resultatet. For diskursteoretikeren stiller spørgsmålet sig, hvorledes konstrueres en interesse gennem diskurs som en slags modvægt til det traditionelle politologiske spørgsmål, som tager interesserne for givet.

Konstellationen kan bedst iagttages i sin konstellationsproces, fordi den fra det færdige produkts synsvinkel, betænkningen f.eks., skjuler sine særegne og betydningsbærende elementer. Kompromisdannelsesprocessen skal ofte nødvendigvis skjule sine elementer for at fungere som kompromis.

1. Genealogiske problemer¹⁰¹

Som antydnet spiller det stivnede eller træge ved embedsmandsdiskursen ikke den store rolle i NÅAs fremstilling. Det skyldes både den nævnte problemstilling omkring fraværet af bærerne af diskursytringerne, kæmperne i diskurskampene, og en uklarhed omkring rangordningen af diskursniveauer. For på sin vis har NÅA også de stivnede, juridiske embedsmandsdiskurser med i sin analyse, men de forsvinder, eller overlever og frigøres fra den forvaltningspolitiske diskurs i dennes udvikling. I Selvskabt forvaltning udvikler NÅA den institutionelle histories analysestrategi til en fremstilling af selve det forvaltningspolitiske felt samtidig med, at han udvikler sin egen forståelse af den luhmannske systemteori.¹⁰² Den formelle juridisk prægede forvaltningsdiskurs hænger sammen med efterkrigsperiodens rationaliseringspolitik. Denne forvaltningstype bliver så at sige overlejet

¹⁰¹ For at starte med at øve bod overfor det indtryk af total afvisning af en Foucault-inspireret institutionel historie, som det følgende kan give, skal præciseres: Den er i NÅAs aftapning mere inspirerende end de fleste andre forsøg på at begribe forvaltningens udvikling. Jeg er under den påtvungne læsning af Foucaults "arkæologi" blevet opmærksom på flere andre arbejder, som er inspireret direkte af Foucault, og som bedre var i stand til at provokere mig bl.a.: Mats Beronius' fortolkning i *Genealogi och sociologi*, Sthlm. 1991, som NÅA også henviser til.

¹⁰² Det sker særligt i kapitel 4 og 8, der sammen med senere korte pointeringer i f.eks. *Udlitsering, Nyt fra samfundsvidenskaberne*, Kbh. 1996 s. 17-37, giver indtrykket af en stadig mere systemteoretisk og stadig mindre diskursteoretisk analysestrategi.

af først den sektoropdelte og planlæggende forvaltningstype og senere af den polycentriske forvaltningstype, men er stadig tilstede.

De forskellige diskurser er imidlertid ikke blot forskellige lag i en historisk bygning, men de forskellige lag har forskellige "beskaffenheder", hvilket først og fremmest betyder at de hele tiden sætter hinanden i bevægelse eller danner nye mønstre med den polycentriske forvaltning, der er i stand til ikke blot at reflektere over sig selv men også over sig selv som reflekterende som den instans, der sætter de andre lag, den formelle og den sektoropdelte, i et bestemt lys. Men trods denne fastholdelse ved den formelle forvaltning og den "juridiske diskurs", som værende tilstede på en eller anden måde, er der ingen udvikling af, hvad den betyder, og hvilke metamorfoser de andre og senere diskurser udsætter denne grunddiskurs for. Alle anstrengelser er gået med at bygge de næste filigranagtige mønstre af "diskurstrapper" og skemaer op i tårnhøje hierarkier for at beskrive den stadig mere decentrale og ikke-hierarkiske forvaltning.¹⁰³

Men der er flere grunde til at opholde sig ved problemet omkring den dybt begravede formelle forvaltningsdiskurs. Mats Beronius har mere alment formuleret den diskursteoretiske (i foucaultsk aftapning) problemstilling på dette område således:

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

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

Alle magtforhold kan derfor ikke betragtes som herredømmetilstande! Når vi siger, at viden altid er forbundet med magt, så betyder det, at det er forbindelsen mellem dem, som er inter-

¹⁰³ Jvf. Selvskabt forvaltning op. cit. s. 109-110. Heller ikke i den anden større fremstilling af forvaltningspolitikken, Dorthe Pedersen, Forvaltet forvaltning op. cit. er der hjælp at hente til spørgsmålet om, hvad det betyder at den "formelle forvaltning (sætter) rammerne for senere former for forvaltning" og "er forankret i det politiske system og dets konstitutionelle grundlag." s. 259 f. Er det en historisk form eller en grundlæggende form? Har den formelle forvaltning nogen betydning for diskursen?

essant. Er den af strategisk type, dvs. kan relationen forandres eller er den blokeret? Af hvilken type er dominansen, er den fixeret og asymmetrisk eller reversibel og til at vende? Hvis den er blokeret, dvs. hvis der råder en herredømmetilstand, med hvilke teknikker etableres og opretholdes den?

Man skal nemlig notere, at eftersom herredømmetilstande er historiske, har specifikke eksistensvilkår, så er de aldrig af absolut karakter. Der findes ikke nogen herredømmetilstand som kontrollerer alt og som ikke giver nogen som helst plads til frihed. En af genealogiens opgaver er i virkeligheden at bidrage til at afdække sådanne frihedsrum."¹⁰⁴

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

Institutionel histories erkendelsesinteresse er forandringsmulighederne.¹⁰⁵ Forudsætningen for vurdering af muligheden for forandring er vel, at det er afklaret, om der eksisterer grundlæggende diskurser, som ikke kan sættes ud af kraft uden at true sammenholdskraften i sig selv. Med andre ord, er der sat andre grænser for forandring og reform end viljen og fantasien? Problemet med herredømmetilstande/blokeringer er kun et af flere metodiske problemer, der må afklares før diskursanalysen kan fortsætte med at være forvaltningsvidenskabelig produktiv.¹⁰⁶

Foucaults arbejde (som mange andre moderne og postmoderne teoretikeres) forekommer båret af et intensivt og berettiget opgør med det franske kommunistpartis forståelse af historien og samfundet. Ordet hvorfor er blevet et kommissærbegreb, ligesom den store historie er blevet afskaffet som værende befængt. Det franske kommunistparti, PCF, har i den grad taget patent på humanismen og oplysningsfilosofien, at alt det lort må ud på een gang. Måske er det så enkelt, at Foucaults

¹⁰⁴ Beronius op.cit. s. 115 f.

¹⁰⁵ Se bl.a. NÅA institutionel historie op. cit. s. 28.

¹⁰⁶ NÅA tager selv fat på Bourdieus feltbegreb i forbindelse med bestemmelsen af forvaltningspolitikbegrebet, Selvskabt forvaltning op. cit. s. 41. Som nævnt forekommer både det og Bourdieus andet centrale begreb, habitus, mig på flere måder at være i eklatant modstrid med NÅA teoretiske udvikling mod Luhmann og systemteorien og samtidig at rumme flere "produktive" muligheder.

modvilje mod anden kritisk samfundsvidenskabs ideologisk betonende tro på at kunne skabe omfattende forklaringer på hele epoker eller hele samfund eller forklaringer med udgangspunkt i een central struktur eller eet centralt bevægende centrum (eller begreb), har overbevist NÅA. Foucaults kritik bliver herefter til et positivt metodisk grundprincip om at fokusere på de enkelte diskurser og afvise årsagsforklaringer. Men det kræver, at der refereres til den oprindelige foucaultske kritik, og at der tages stilling til om det billede af Marx, Weber, kritisk teori, Elias osv., Foucault skyder i sæk, har noget med disse forfatteres teoretiske pointer at gøre, eller om det er et særligt - fransk venstrefløjs - diskursivt billede.¹⁰⁷

Fastholder vi den særlige (snævre) forvaltningshistoriske synsvinkel, kan der gives et par eksempler på vanskelighederne ved at bygge en analyse af den type, NÅA lægger op til, på en læsning af Foucault - i sig selv et projekt, fordi Foucault i sin særlige franske sammenhæng polemiserer mod metodediskussioner. I *Archeology of knowledge* (som NÅA selv henviser til som central) er der en sekvens, som ofte anvendes som henvisningssted i fodnoter¹⁰⁸. Det er én lang indirekte polemik med og mod *Annales*-skolens historieteori - så vidt jeg kan se. Foucault siger, at alle problemerne kan opsummeres i et ord: "the questioning of the document"¹⁰⁹. I modsætning til tidligere, hvor historien "transform(ed) monuments into documents", er historien "in our times", det, som "transforms documents into monuments"¹¹⁰. Dette kunne opfordre til at skabe en historiemetode omkring dokumentbehandling - men hele afsnittet handler om noget andet - om diskontinuiteten som historisk grundtema og samtidig de lange perioder i historien (et *Annales*-tema). De næste sider gennemgår de konsekvenser, dette får for den "nye historie". Et sted skitseres nogle af de metodologiske problemer, denne tilgang mangler at løse, herunder principper for valg (af forskningsstrategi) "om man ønsker at behandle dokumentationen udtømmende eller bruge en samplingsmetode som i statistikken"¹¹¹ osv. Det er ikke muligt at se andet end en intern (måske spændende) metodediskussion.

¹⁰⁷ Jeg er langt fra fortrolig med den umådelige Foucault-litteratur. Mine referencer er derfor tilfældige, men se f.eks. Mark Poster, *Foucault, marxisme and history*, Polity Press, Cambridge 1984 om de diskurser, Foucault skriver sig ind i. En meget spændende analyse af Foucaults diskurs om seksualiteten, set fra et feministisk standpunkt er Carolyn J. Dean, *The productive hypothesis: Foucault, gender, and the history of sexuality in: History and theory* vol. 33 no 3 (1994).

Stefan Breuer, *Foucault and beyond: Towards a theory of the disciplinary society in: International social science journal* 1989 s. 235-247 giver en i mine øjne eksemplarisk klar fremstilling og kritik af kernen i Foucaults diskurs og magt teorier.

¹⁰⁸ *Archeology of knowledge*, Tavistock, London 1992 ss. 6-14.

¹⁰⁹ Op. cit., s. 6

¹¹⁰ Op. cit. s. 7

¹¹¹ Op. cit. s. 10

Det andet sted, hvor diskussionen af dokumentet dukker op, er side 138-139, hvor Foucault igen sammenfatter sine synspunkter i en kompakt og polemisk kortform (også dette sted citeres af NÅA f.eks. s. 33). Her står, at arkæologien ikke behandler

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

Jeg ser ingen steder argumenter for, at Foucault i sit historiske arbejde skulle mene, at dokumentet ikke viser hen til noget under dokumentet - dets fremstillingshistorie f.eks.. Det forekommer mig, at der muligvis er tale om en simpel fejllæsning: dokument-diskurs. At selve dokument-behandlingen slet ikke interesserer Foucault, kan skyldes, at han forudsætter dette historikerhåndværk bekendt. Det er diskursdannelsen ikke dokumenthåndteringen, der interesserer ham.¹¹²

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

På trods af Foucaults megen tale om diskurs som ikke blot "tanker, repræsentationer, billeder, temaer", men som "praxisser" ser jeg ikke noget forsøg hos NÅA på at begribe diskursens bærere, dvs. forvaltningspolitikens forskellige grupper af handlende i deres praksis og ikke blot som navne under en betænkning eller potentielle læsere af samme. NÅA

¹¹² I relation til tolkningen af det enkelte dokument, interesserer det ikke Foucault, hvilke intentioner den oprindelige forfatter har, men hvordan hans værk indgår i diskursdannelsen, dvs. i andre forfatters brug af ham. Men dette forskyder jo bare dokumenttolkningen et led. Når Foucault diskuterer Guillaume de La Perrière, en næsten samtidig Machiavelli-kritiker, over mange side i et typisk akademisk survey over 1500-1600 tallets politiske litteratur, kan det naturligvis tolkes som en læsning, der ikke søger under dokumenterne. Michel Foucault, *Governmentality*, (Chapter 4) in: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller, *The Foucault Effect, Studies in Governmentality*, London 1991, s. 90 ff..

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

forsøger at komme uden om de manglende agenter/praxisser ved et systemteoretisk ekstremt standpunkt om ikke at ville anerkende andet end kommunikation mellem systemer og internt i systemer som analysegrundlag:

"I den institutionelle historie antages derimod, at kommunikationen skaber sine egne subjekter ...Den institutionelle histories konstruktion om principperne for enhedsdannelse omfatter ikke individuel adfærd".¹¹³

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

Jeg ønsker ikke at diskutere systemteori eller Luhmann som sådan, men det er et afgørende problem, at der ingen formidling er mellem den diakrone analyses diskurs (som indrømmes i hvert tilfælde grupper af bærere) og den synkrone analyses abstrakte (binære) kommunikation. Det sidste forudsætter, at kommunikation (forskelsætning) ikke er underlagt nogen strukturering, der ligger før kommunikationens start, at enhver forskelsætning er ligeværdig med enhver anden, at intet system kan dominere andre systemer, at der kan sættes grænser og nye muligheder om alt.

Det er en afgørende pointe hos NÅA at undgå årsagsforklaringer, svar på hvorfor-spørgsmål. Denne rimelige forsigtighed i omgangen med im- og eksplicitte årsagsforklaringer bliver her ophøjet til et princip. Spørgsmålet er imidlertid, om de mange hvordan'er kommer til at dække over implicite eller uerkendte årsagssammenhænge. I den synkrone analyse, hvor der lægges snit ned over de fremanalyserede diakrone forløb for at se

"hvordan systemkomponenterne fremstilles i de forskellige snit. Konstruktionerne betoner gennemgående træk ved forskelsættelse m.h.p. at konstatere hvordan grænser, struktur, handlen og identitet sættes til henholdsvis t1, t2 og s3. Gennem

¹¹³ NÅA. Institutionel historie op. cit. s. 28, jvf. Selvskabt forvaltning op. cit s. 25. Det er ikke klart for mig hvad dette betyder. S. 34 hedder det således, at "Også handlinger kan betragtes og analyseres som tekster, selvom de ikke nødvendigvis var ment sådan, da også handlinger er en kommunikativ begivenhed, der sætter ligheder og forskelle."

sammenligning mellem de tre snit i tid bliver det muligt at tale om, hvordan forandring."¹¹⁴

Det er vanskeligt at se hvorledes denne nøgterne registrering af forskellige tiders "konstruktioner" skal ske uden at betone processerne og dermed årsagerne, men påstanden er, at det ved denne metode gøres at foretage den ellers problematiske/umulige komparation mellem potentielt væsensforskellige historiske perioder eller væsensforskellige samtidige forvaltningssystemer. Politologiens og forvaltningsvidenskabens evige problem er løst.¹¹⁵

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

"In short, Foucault er ikke en kontinuitetens men en diskontinuitetens historiker. Foucault forsøger at vise, hvordan fortiden var forskellig, fremmed, truende. Han arbejder på at fjerne (distance) fortiden fra nutiden ..."¹¹⁶

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

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

¹¹⁴ Op. cit. s. 28.

¹¹⁵ Væsens- betyder her, at de forskellige snit principielt kan repræsentere ikke sammenlignelige historiske konstellationer, inkommensurable størrelser. Jvf. diskussionen af komparationens metodologiske problemer i min artikel: Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben op.cit.

¹¹⁶ Poster, op.cit. s. 74

wealth, nature or language in terms that had been bequeathed to them by preceding ages or in forms that presaged what soon was to be discovered ..."

Archeology is an attempt to give an account of the existence of various systems of thought, of the possibilities that lie within the paradigms from which they originated: "The history of knowledge can be written only on the basis of what was contemporaneous with it, and certainly not in terms of reciprocal influence, but in terms of a prioris established in time."¹¹⁷

Hvis dette overhovedet skal give mening, må studiet af "a prioris" indbefatte dokumenters, acceptreglers, idealers, kort sagt alle NÅAs centrale begrebers, kontekstualisering. Studiet af de indlejrede forudsætninger for understreger vanskelighederne ved den synkrone komparation og fokuserer ligeledes på bruddets, forandringens forudsætninger.

Denne fokusering på diskontinuiteten og konflikten, på bruddet ikke udskiftningen mellem diskurser, får hos NÅA karakteren af glidende overgange, smertefrie forandringer i diskurserne. Som Bourdieu, siger: Der mangler kampene og dermed historien. Midt i den historiske beskrivelse. NÅA forsøger at trække sig væk fra diskontinuiteten og kampene/interesserne ved at tale om institutionel historie som samtids-historie, altså udenfor eller efter diskontinuiteterne, hvor sammenligninger kan gøres mellem tidsperioder og lande, fordi alt er blevet ligeværdig og udskiftelig kommunikation og der ingen brud findes.

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

Et afgørende punkt hos NÅA - og Foucault - er forholdet mellem kilden og monumentet. Det næste vigtige metodiske problem er derfor kildens status. Jeg har henvist til NÅAs hensigtsmæssighedsformulering, men der er meget mere på spil. Unddrager diskursanalysens særlige historiske levn, monumenter, sig den almindelige kildekritik eller den almindelige kontekstuelle analyse: At denne tekst f.eks. er beregnet/ikke beregnet på offentliggørelse, at denne tekst er fra før/efter 14. juli 1789, at den er skrevet i opposition til xx/til støtte for xx, at ordet direktorat i denne periode betyder/ikke betyder noget positivt.

¹¹⁷ Foucault's "History of the present" in: Barry Smart (ed.) Michel Foucault, Critical assessments, vol. 1, Routledge, London 1994, oprindeligt trykt in: History and theory vol. 20, 1981 s.32-44.

"Hence it is necessary to a prince, if he wants to maintain himself, to learn to be able not to be good...", lyder en berømt sætning fra Machiavellis Fyrsten.¹¹⁸ Det er ikke ideen her at diskutere oversættelse og tolkning, men at følge Quentin Skinners brug af eksemplet til at belyse nogle metodeproblemer.¹¹⁹ Skinner hævder nu, at selve teksten ikke viser Machiavellis mening med det skrevne. Sæt at der enten var en tradition for kynisk fyrsterådgivning, eller at sætningen ikke før havde været udtalt så direkte chokerende, altså enten at Machiavelli støttede en politisk tradition eller gjorde oprør mod den. Kun et af svarene kan være rigtigt - det kan ikke afgøres ud fra teksten, ej heller ud fra den sociale kontekst for skrivningen, den udenlandske invasion i Italien, bystaternes økonomiske opblomstring osv.. Skinners pointe er, at svaret må søges i undersøgelsen af, hvad Machiavelli mente ved at skrive sætningen gennem afdækning af de konventioner, han skrev inden for - den øvrige fyrsterådgivningslitteratur, de nye humanistiske tendenser, som dukkede op i renæssancen osv.: Ikke bare vinderteksterne men det intellektuelle miljø, skrive- og tænkekonventioner, som sætter rammerne for vinderteksterne. Kun denne udvidede - i forhold til den snævert biografiske - kontekstanalyse gør det muligt at forstå, hvilke forskelle Machiavelli satte.

NÅA hævder nu forfriskende i forhold til denne årelange diskussion af kildetolkning, at den institutionelle historie er fritaget for traditionel

¹¹⁸ For sammenhængen se: Niccolo Machiavelli, *The Prince*, udg. af Harvey C. Mansfield, Jr. University of Chicago Press, Chicago 1985, s. 61.

¹¹⁹ James Tully (ed.), *Meaning and context, Quentin Skinner and his critics*, Polity Press. Cambridge, 1988. Der er tale om 5 oprindelige Skinner- artikler, 7 kritikere og et meget langt svar fra Skinner. Machiavelli eksemplerne står side 62, 86, 95. Der er både tale om metodiske, konkret historiske og historiefilosofiske kritikker indenfor en politologisk og politisk idehistorisk ramme. Bogen er een stor demonstration af det meningsløse for politologien og forvaltningsvidenskaben i at unddrage sig en metodisk og teoretisk forholden sig til fortiden for at kunne foretage uforstyrrede komparationer. (I disse tider, hvor akademisk moral er udsat for pres fra konkurrence- og meriteringsræs - er det værd at fremhæve, at det er NÅA, der har henvist mig til Skinners arbejder.)

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

Der er med disse henvisninger kun løftet en flig af en vældig diskussion - og naturligvis skolestridigheder mellem kontekstualisme, begrebshistorie og politisk idehistorie. Formålet er udelukkende at insistere på, at disse problemstillinger er så fundamentale, at de er et sine qua non for seriøse forvaltningshistoriske analyser. Se som yderligere inspirerende materiale James Farris analyse af de politiske betydninger af begrebsformuleringen i socialvidenskaberne i perioden 1940-60 in: *Remembering the revolution: Behavioralism in american political science in: Political science in history, research programs and political traditions*, Cambridge 1995, Farris generelle introduktion *Understanding conceptual change politically* til Terrence Ball, James Farr, Russel L. Hanson (eds.), *Political innovation and conceptual change*, Cambridge 1989.

historisk kildekritik og traditionel idehistorisk, materialistisk eller socialhistorisk metodekritik, fordi "vi er interesseret i diskurser og institutioner". Det primære ved kilderne er, at "de kan betragtes som monumenter i institutionaliseringsprocesser."¹²⁰ Det ville være let at affærdige en sådan argumentation, hvis blot der blev argumenteret for, at vi qua interessen for diskurser fritages for kedsommelige metodeproblemer. Men det er mere indviklet:

"En kilde er defineret som monument ved to forhold: tekst og knudepunkt. For det første ses kilderne som tekster der indgår i en diskurs og derfor kan læses på en særlig måde. For det andet er alle tekster ikke monumenter. Monumenter er netop de tekster, der stikker op i historien og udgør en slags knudepunkter i institutionaliseringsprocesserne. Monumenter læses således i den institutionelle historie som knudepunkter i forløb, hvor forestillinger og institutioner udvikles. Monumenter skal ikke i den institutionelle historie dokumentere noget, der ligger under teksterne selv. De læses alene m.h.p. deres tekstuelle fremstilling af forskelle og ligheder".¹²¹

Machiavellis tekst indgår som nævnt i en større sammenhæng af fyrste-rådgivningslitteratur, som er underlagt bestemte normer, konventioner og produktionsbetingelser. Den nævnte formulering er usædvanlig - viser undersøgelser - og det er derfor et spørgsmål, om den sætter forskel ud over den rent sproglige. Skinner hævder den repræsenterer et opgør med den herskende panegyriske fyrsterådgivning, som Machiavelli så som et element i bystaternes problemer, men han kritiseres meget skarpt for sin konklusion af andre forskere, som hævder andre tolkninger.¹²²

Det er klart, at teksten historisk har sat forskel. Eftersporingen af om og på hvilken måde kilderne indgår i en eller flere diskurser og om der er tale

¹²⁰ Op. cit. s. 33

¹²¹ Ibid.

¹²² Se f.eks. Nathan Tarcov, Skinner's method and Machiavelli's Prince, in: Meaning and context op.cit. og M. Bevir, The errors of linguistic contextualism in: History and theory vol. 31 1992 no 3. Jeg har ikke noget samlet overblik over den lange debat, Skinner og hans kritikere er engageret i. Den rummer langt flere aspekter end her er nævnt - f.eks. om formålet med politisk idehistorie og værdien af "klassikere" inden for den politiske videnskab. En række "faghistorikere" har taget fat på Skinners linguistiske "turn" og kritiseret ham for i begejstringen for sine nye indsigter at glemme gamle faghistoriske indsigter. Det virker ofte fagchauvinistisk og uinteressant, men især Joseph M. Levine formår at kritisere konstruktivt: Method in the history of ideas: More, Machiavelli and Quentin Skinner in: Annals of scholarship vol. 3, no. 4 (1986). For en god oversigt se: Erik Åsard, Quentin Skinner and his critics in: Statsvetenskaplig Tidskrift 1987 s. 101 ff. Her er det berømte Machiavelli-eksempel primært brugt for at sætte skarpt spot på nogle metodiske problemer hos NÅA..

om knudpunktsfortætninger i det historiske forløb kan næppe foregå på anden måde end ved et studie af konteksten. Man kan vælge andre typer kilder og bevidst se forbi nogle, men det udskyder jo blot problemet om hvem eller hvad, der senere satte denne forskel, samt hvordan denne forskel sattes. NÅAs rejser en åben diskussion af hvorledes en såkaldt "monumentkritik" og insisterer på, at metodeproblemerne ikke er væk men må afklares, før næste punkt om knudepunkterne tages op. Men åbenhederne eksponeres pludselig med formuleringer som

"De tekster som den institutionelle historie gør brug af, er dog fortrinsvis de skriftlige tekster såsom betænkninger, avis- og tidsskriftsartikler, love, bekendtgørelser og lignende. Det skyldes først og fremmest deres lette tilgængelighed"¹²³

Den slags definitive standpunkter kan læses som bevidste provokationer af kildekritikkens forsvarere men også som næsten pinligt hensigtsmæssige principper, der skal lette arbejdet for den travle samtidshistoriker.

Der er intet argument for, at Machiavellis tekst ikke kunne tænkes at stå klarere i sin forskel til samtidige konventioner og produkter ved omhyggelig gennemgang af Mediciernes arkiver, opdagelsen af kladden til Fyrsten, afsløringen af et hidtil ukendt men dominerende modelune blandt pavelige rådgivere, forbindelseslinier til nye politiske diskurser ved universitetet i Paris osv. For overhovedet at have en kvalificeret mening om teksten som tekst - ikke dokument - må den institutionelle historie holde op med at tænke eller definere sig ud af det historiske mudder, hvor den - som alle andre - sidder fast. Skinner bøjer denne problemstilling i neon ved at referere til ironi og udeladelse/undladelse som problemer, der netop ikke dukker frem i teksten uden omhyggelig historisk, idehistorisk og tekstuel tolkning.

Den rasende debat om Skinners tolkning af Machiavelli o.m.a. turde borge for berettigelsen af disse argumenter. Men den viser samtidig hvor mange problemer der stadig er tilbage at løse - hvor går grænsen for kontekstanalysen, bliver der ikke tale om en uendelig søgning efter stadig mindre detaljer. Og hvad er sammenhængen mellem de ekstra-tekstuelle fakta eller forhold og teksten, afsmitning, årsagsrelation osv.. Der må naturligvis vælges eller sættes grænser for, hvad der skal inddrages i analysen. Men selve valgsituationen eller problemet kan ikke bortvælges.

Det er som om NÅA og den institutionelle historie på forhånd har lagt sig fast på historiens forløb, dens større eller mindre udsving. Det

¹²³ NÅA Institutionel historie op. cit. s. 34.

understreges af citatet fra Anne Knudsen, "I stedet for at lede efter hidtil uopdagede detaljer i sit materiale, koncentrerer man sig derfor om netop det iøjnefaldende..."¹²⁴. Det er på forhånd afgjort, at det uopdagede kun er detaljer og, at det iøjnefaldende er interessant og kan forstås uden det uopdagede, dvs. at forløbet er fastlagt og kun ubetydeligheder resterer. At den uopdagede detalje kunne være en bevidst udeladelse, som Skinner viser med et eksempel fra John Locke, eller at detaljen kunne være nøglen til en nytolkning af det iøjnefaldende, er her valgt fra. Det er gribende.

At Anne Knudsens standpunkt udtrykker metodologisk uvidenhed, og at NÅA af vanvare kommer til at støtte hendes som sædvanlig flotte og tomme formulering er til at bære. Men problemet er langt større. Dels udtrykker det en nyformulering af politologiens historieløshed og en legitimering af samme, og dels kommer NÅA her til at sætte fingeren på den centrale inkonsistens i sit projekt, som langsomt tvinger ham til at vælge side til fordel for den ligeledes ahistoriske Niklas Luhmann. Diskursteoriens udspring i de humanistiske studier fornægter sig nemlig ikke. Jeg har ovenfor forsøgt at anskueliggøre dem i forbindelse med anvendelsen af Foucault, og NÅA leder selv læseren på rette vej ved en henvisning til historikeren Carlo Ginzburgs arbejder. Det hedder hos NÅA: "I diskursanalyse ... studeres begrebers betydningsforskydninger over tid som ledetråde til at fange diskursens struktur."¹²⁵ Men Ginzburgs hævder, at det er i den systematiske (men en egen systematik) indsamling - han bruger Sherlock Holmes som illustration - af upåagtede detaljer og af "ligegyldige" levn at nøglerne ligger til forståelsen af helheden. Ginzburgs metodologiske hovedpointe er netop, at den humane - og jeg påstår - den sociale videnskab ikke kan bortabstrahere det individuelle, det særlige, detaljen eller tiden, men må forholde sig til sit særlige udgangspunkt. Det er ikke gjort med en henvisning til endnu et slagord, ledetråde, fordi ledetråde eller spor kun findes gennem studiet af detaljen, diskursens uventede og umærkelige drejning, kappens uventede og umulige kast på maleriet osv.

¹²⁴ Op.cit. s. 33

¹²⁵ Danmark: Forvaltningspolitiske strategier in: Lægred og Pedersen (red.) Forvaltningspolitik i Norden op. cit. s. 167. Sætningen er taget fra en sammenhæng, hvor NÅA rejser en række metodologiske spørgsmål om forholdet mellem kvantitative og kvalitative (diskursanalytiske) analyser. Henvisningen er til Ledetrådsparadigmet in: Häften för kritiska studier, 1989. Jeg har af praktiske årsager anvendt Spor - Indicieparadigmets rødder in: Kultur og klasse 14. årg. nr. 2 (54) (oktober 1986). Problemstillingen er den samme som er rejst ovenfor omkring NÅAs reference til Reinhart Kosellecks begrebshistorie som støtte til elementer i sin diskursteori. Begge historikere er interessante nok til at kræve en grundig kommentar, fordi selve ideen i deres arbejder er en kritik af NÅAs diskursteori: "Man skal ikke søge noget udenfor teksten eller noget usynligt i teksten så som forfatterintentioner, skjulte interesser, den samfundsmæssige eller sociale kontekst, den egentlige mening." Institutionel historie op. cit. s. 37.

For at runde dette detailfrådseri af: At Finansministeriets departementschef Kofoed m.fl. faktisk aktivt gik ind for en direktorat-departementsidé som grundstruktur i forvaltningsopbygningen (men undlod at føre den igennem) 15 år før Meyer tog patent på ideen, er en detalje og kan være uinteressant, men den sætter den iøjnefaldende, forskelssættende betænkning A60 i et andet lys. En betænkning som uden en detailfixeret historisk analyse af udviklingen fra 1946 ville have været tildelt monument og forskelsættende betydning også af NÅA.

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

"Vi er nødt til at påbegynde diskursanalysen, før vi kan udpege de relevante tekster. Vi må starte med at søge de aktuelle diskursers grænser. Netop fordi tekster indgår i net af forskelle og ligheder, må nettet og teksternes gensidige henvisninger registreres før, det kan afgøres om en tekst er et monument. Vi må starte med nogle tekster, som vi ved ligger inden for diskursen og herfra gå til de tekster, der refereres til samt disse refererede teksters referencer osv., indtil vi begynder at fornemme en cirkularitet, hvor teksterne henviser til hinanden. Da kan vi sige at have afgrænset det relevante tekstkorpus."¹²⁶

Igen lyser det udiskuterede udgangspunkt op - det, der skal undersøges tages som udgangspunkt. Først tages tekster, der åbenlyst ligger inden for den aktuelle diskurs.¹²⁷ Afgørelsen af dette volder tilsyneladende ingen problemer, selvom en kort overvejelse vil vise, at de er legio: Var selvforvaltningstanken en aktuel diskurs i slutningen af firserne, var samfundsøkonomitænkningen en diskurs i begyndelsen af halvtredserne, var managementtænkningen en diskurs eller en dille, privatiseringstanken en ide eller en aktuel diskurs, og i givet fald hvilke tekster lå med sikkerhed inden for den diskurs i 1982...

Dernæst tages som antydnet fat på de sikre tekster dvs. tekster, som vi **ved** er kernetekster. Hvor ved vi det fra? Hvorfra ved vi, at privatiseringsforestillingerne kan stedfæstes til 'privatiseringsbetænkningen' - og endnu tydeligere, hvorfra kommer sikkerhederne for, at denne store betænkning ikke fremstår kvalitativt anderledes, når de interne referater fra tænketanken og den ministerielle arbejdsgruppe nedsat af Henning Christophersen i 1982 en dag dukker op? Og endnu

¹²⁶ NÅA Institutionel historie op. cit. s. 35

¹²⁷ Dette selektionstrin vil frasortere normbryderne med mindre normbrydere forbliver indenfor nettets cirkularitet, udefra kommende forskels-sættende vil have meget forskellige gennemslagsbetingelser afhængig af institutions- og diskurstype. Centralforvaltninger er ikke nødvendigvis de mest åbne institutioner.

mere afgørende, hvorfra **vides** det, at det indlysende, iøjnefaldende, 'privatiseringsbetænkningen', ikke leder diskursafsøgningen på vildspor og lukker sig om sig selv, bliver selvreferentiel uden at vise hen til en anden og måske mere afgørende diskurs, forårsaget af, at den første diskurs i sin sociale og historiske sammenhæng allerede på forhånd var lukket om sig selv, var blokeret? (fortrolig, illegitim, akademisk)

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

Grundlæggende er det imidlertid, at for at forstå en henvisning til et diskursobjekt i en anden diskurs må man nødvendigvis sikre sig at der ikke er tale om en ironisk parafrase, sikre sig at dets konnotationer kendes, at konteksten er undersøgt osv., alt dette for at få et grundlag for at vurdere om det sætter grænser og forskelle.

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

"... forandrer vi problem og studerer en anden institutionel konstruktions historie, så bliver kriterierne for afgørelsen af hvilke tekster, der er monumenter også andre ... Grundlæggende er det derfor ikke historiens historie men ens problemformulering og erkendelsesinteresse, der er styrende for, hvilke tekster, der kan få status som monument."¹²⁸

Det er ubestrideligt, at man kan fortælle en historie om hvad som helst. Naturligvis kan institutionel historie fortælles uden om den nedsættende benævnte historiens historie. Institutionel historie kan så at sige vilkårligt

¹²⁸ Op. cit. s. 35

fravælge, hvilke tekster og hvilke handlinger, begivenheder, forskeren ønsker. Man kan skrive Børsens historie uden at nævne Chr.IV og købmændene. Og man kan borttænke befrielsessommerens eufori og entusiasme fra tolkningen af oplægget til Forvaltningskommissionen, på samme måde som genopbygnings- og produktivitsdiskursen kan befries fra samtænkning med kuppet i Prag, kravene fra OEEC og den kolde krigs start. Og den institutionelle historie må så blot affinde sig med den brechtske kritik af datidens kongefixerede historiens historie: Havde Cæsar ikke i det mindste en kok med sig, da han slog gallerne, var der ingen udover Filip af Spanien, der græd, da armadaen var gået under?

I analysen af forvaltningspolitikens institutionelle historie støder man ikke på mange henvisninger til Herbert Simon, men det betyder ikke, at den institutionelle konstruktions historiske genese kan skrives uden om ham, dvs. uden om den påvirkning, forvandlingen af Public administration i amerikansk aftapning, havde på OEECs politikanbefalinger, højere embedsmænds orientering osv.¹²⁹ Tilbage står som første trin: Man må af praktiske grunde begrænse sig og gøre sig sine grænsers virkninger klar - og det er jo god gammel akademisk latin.

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

Det står mig ikke helt klart, hvordan cirkulariteten, dvs. det fænomen, at man i afsøgningen af teksterne begynder at møde tekster, som er registreret, "afgrænser" det relevante "tekstkorpus"¹³⁰. Dermed opstår et centralt problem med at vurdere en teksts samlede indtryk/udtryk. Viser denne tekst indad eller ud af cirklen, sætter den grænser eller åbner den grænser? Dette kan igen kun afgøres af en bredere undersøgelse måde end den, den institutionelle historie afstikker. Cirkularitet synes at være en

¹²⁹ Jeg har forsøgt en diskussion af forudsætningerne for skabelsen af moderne en dansk forvaltningsvidenskab i afhandlingen Forvaltningshistorie og Forvaltningsvidenskab op. cit. s. 168 ff.

¹³⁰ NÅA Institutionel historie op. cit. s. 35.

metafor, som skal beskrive en subjektiv fornemmelse hos forskeren af at "have været hele vejen rundt". Den usikkerhed, andre forskere må leve med, fjerner den institutionelle historiker med et magisk ord, cirkularitet. Hvad værre er, hermed fjernes også meningsfuldheden i forskningsdebatten om holdbarheden af den tekstkritiske eller historiske undersøgelse.

Det forekommer mig endelig at være et alvorligt problem for en politologisk analyse, at det er helt uafklaret, hvordan der tages højde for det, NÅA kalder den diskursive magt, som sjældent viser sig i "manifeste konflikter, men i stilhed og fravær af manifestationer".¹³¹ Det materiale, den institutionelle historie beror sig på, risikerer i særlig grad at være præget af afsky for manifeste konflikter eller afspejle den hastigt flydende ordflom fra bevidste historieomskrivere eller konsensusøgende embedsmænd. Besættelsestidens historie må her række som eksempel. Hans Kirschhoff har påpeget den gentagne og fuldt bevidste fordrejning af Socialdemokratiets rolle foretaget af partiets panegyrikkere i eftertiden.¹³² Kirschhoffs artikel burde kunne fungere som en advarsel til alle samtidshistorikere, der mener, at man kan nøjes med at koncentrere sig om "det iøjnefaldende" og ignorere "den hidtil uopdagede detaille".

Cirkulariteten afgrænsede det relevante tekstkorpus af løgn og fortielse, og forskningen ville ikke ud fra de umiddelbart tilgængelige tekster eller den herskende mening (blandt faghistorikere) kunne gennemskue løgnens cirkel. NÅAs diskursteori kan nok begribe, at cirkulariteten kan være en bevidst aflukning af konfliktområder, men ved at insistere på sit overfladiske kildebegreb og sin teoretisk begrundede fixering på vinderhistorierne bliver den ude af stand til andet end at reproducere de mest vellykkede, hermetisk aflukkede sandheder. Den vellykkede omformning af besættelsestidens historie rummer (rummede indtil Kirschhoff kastede sin store professionelle autoritet ind imod den) ingen sprækker - alternativer trivedes kun i mikroskopiske grupperinger og blev, når de dukkede op, endog dømt bort som ved General Hjalp-sagen om rygterne om tilbageholdelse af våben til modstandsbevægelsen, eller af professionelle historikere. Væsentlige pointer i studiet af efterkrigsårene som vækstgrundlaget for de senere så sejrige samfundsøkonomiske og velfærdsstatslige forestillinger er derfor måske spærret ude fra diskursteoriens horisont. Den bliver ude af stand til at fange nuancer, mærke vibrationer.

¹³¹ Op. cit. s. 11

¹³² Vor eksistenskamp er identisk med nationens kamp, Om Socialdemokratiets overlevelsesstrategi under besættelsen in: Årbog for arbejderbevægelsens historie 1994 s. 13-63.

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

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

"Inden for det korpus af tekster, nettet (af ligheder og forskelle) afgrænser, må vi ... udskille netop de tekster, som ikke blot er punkter, men knudepunkter. Vi må udskille monumenterne ... vi må søge de tekster, der ikke bare sætter forskel mellem fortid og fremtid, indenfor og udenfor, gyldig og ugyldig m.v., men også omdefinere reglerne for, hvordan forskelle sættes."¹³³

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

NÅA skriver ærligt, at der er tale om vindernes historie. Men historien har sjældent eentydige vindere - og slet ikke diskursernes historie. Ved at hævde, at de idealer, der "udelukkes er svære eller umulige at registrere... fordi de ikke fremsættes, da de på forhånd er udelukket, og ikke er omfattet af den diskursiverede fornuft"¹³⁴, løber NÅA faren for at gentage den ovenfor omtalte berygtede teoridannelse fra Korpi og Esping-Andersen omkring socialdemokratiernes sociale reformer på en ny måde: Det er på forhånd lagt fast, hvad der er de herskende diskurser i en sådan grad, at det overses, at de nye diskurser etableres af marginale/undertrykte/for tidligt fødte diskursansatser. De diskurser, som taber eller knapt bliver synlige, fletter sig sammen med vinderne på en måde, så vinderne bliver nye - accentforskydninger snarere end udbytning af ord. De radikales urgamle forestilling om samfundsmæssig mægling og deres uvilje mod organisationsmagt er en sådan marginal og betydningsfuld abortdiskurs med stor indflydelse på den samfundsøkonomiske tænkemåde - og tror jeg på forvaltningspolitikken -

¹³³ NÅA Institutionel historie op. cit. s. 35

¹³⁴ Op. cit. s. 11

f.eks. i inddragelsen af interesseorganisationerne i forvaltningen.

Hvordan opdager NÅA, at der er kamp, når der primært registreres vindere - når det accepteres, at resultaterne af vindernes oprydning efter sejren - de tiloversblevne monumenter - fortæller noget som helst om tilblivelsen af den til enhver tid værende triumfbue. Monumenter er blevet til under et bestemt historisk tryk. Hvis der registreres 1 betænkning fra et forvaltningspolitiske udvalg som monument, som knudepunkt for en institutionalisering af en bestemt diskurs, og det kan vises at denne ene tekst dækker over 3 andre, som blev undertrykt, fordi de diskursiverede et ideal, som først 10 år senere kunne institutionaliseres, er det så ikke nødvendigt at søge årsagen til denne undertrykkelse, før man tillægger den ene knudepunktsbetydning. Årsagen til den enes fremkomst kunne være en tilfældighed, en bevidst taktik, en forbrydelse osv. Arbejdet i budget- og regnskabsudvalget under Forvaltningskommissionen gik i stå i 1-2 år i en meget afgørende udviklingsfase før den nye grundlov osv., mens man ventede på Kofoeds død.

3. Grænser og fortolkning, grænser for fortolkning

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

"Formålet med den synkrone analyse er ... gennem sammenligning af flere fastfrosne snit i historien at konstatere forandringer i måden, hvorpå systemers enhed sættes. Måden enheden sættes på bestemmer, hvad der operativt kendetegner systemet. Hvad der er systemisk muligt. Formålet er altså at lokalisere systemforandringer ved at lokalisere forandringer i måden, hvorpå systemers enhed sættes."¹³⁵

Det er således hele formålet med institutionel historie, der er hængt op på den synkrone analyse. Ganske vist siger NÅA i starten, at den diakrone analyse er den vigtigste¹³⁶, men formålet nås i den synkrone. Der er en

¹³⁵ Op. cit. s. 21

¹³⁶ Op. cit. s. 9. Den følgende kritik kunne tendere til at skjule, at NÅA selv er uhyre opmærksom på de metodologiske problemer i forsøget på at forbinde de diakrone, diskursanalytiske og den systemorienterede synkrone analyse, se f.eks. Danmark: Forvaltningspolitiske strategier op.cit. s. 167.

usikkerhed i dette spørgsmål, en manglende sammenhæng mellem de to analyser, en disciplin-påtvungen - det hedder syntesedannelse eller teorigenererende på politologisk - (nødtvungen) bestræbelse på at overkomme "begrænsningerne" i den foragtede historieskrivning. Det første trin i den synkrone analyse er at konstatere,

"hvornår der sættes forskelle på en radikalt anderledes måde. ... Det drejer sig nu om at lokalisere de punkter, hvor der sker brud i den måde, hvorpå der sættes forskel ... Sådanne forandringer finder sted præcis, hvor der finder brud sted i de idealer, der forandrer diskursen. Dvs. brud på de konstitutive skel. Her fastfryses tiden i den synkrone analyse."

Det lidt vanskeligt tilgængelige forklares således: "Til tider **kan** fornyelser i diskursen ligefrem føre til brud i den ideale forankring og dermed til brud i de konstitutive skel der afgrænser diskursens mulighed. Sådanne brud **kan oftest** registreres ved, at der i tekster, der elles følger diskursens konstitutive skel og sondringer i øvrigt, optræder udsagn, der fuldstændigt bryder med tekstens struktur i øvrigt. Disse brydende udsagn **kan** i efterfølgende tekster vise sig at være de ordnende og konstitutivt forskelssættende, der strukturerer teksten i øvrigt." (fremhævelserne er mine NB) ¹³⁷

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

"ekstrapolering af systemkarakteristikaerne ved idealerne, diskurserne og institutionernes organisering i de pågældende snit ... Ekstrapolering af systemkarakteristika er ikke en afdækning af de virkelige underliggende systemer, men en konstruktion, der foretages med det ene formål at påvise mulige forandringer. ...".

Senere hedder det: "Den synkrone analyse af principperne for enhedsdannelse er altså en proces, hvor man konstruktivt

¹³⁷ NÅA Institutionel historie op. cit. hhv. s. 26 og s. 20. Der er en måske blot teknisk detalje, som kan vise sig at være mere vigtig: Først konstateres et brud i en eller flere tekster. Efterfølgende viser det sig at sætte sig spor i senere tekster, men snittet lægges "præcis det sted, hvor der finder brud sted i de idealer..." Er bruddet i den første tekst og lægges det synkrone snit her?

betoner nogle træk ved enhedsdannelsen på bestemte historiske snit. Det materiale, man forholder sig til er, når man konstruerer, ikke kildematerialet selv, men de diakrone analyser, man allerede har foretaget. De diakrone analyser leverer så at sige en mangfoldighed af diskursiv og institutionelt registrerede forskelssættelser."¹³⁸

Hvis dette sidste valg - nogle træk ved den måde, der sættes forskelle på - skal give mening, må der være tale om en række ahistoriske konstanter ved alle sociale systemer, ellers reproduceres jo blot den historiske mangfoldighed. Disse konstanter eller systematiske punkters forskellige historiske udformning eller den måde, hvorpå der historisk søges sat forskel på disse punkter, må være NÅAs studieobjekt. Der argumenteres ikke for dette, men det er vel en overvejelse værd, om disse træk er evige, epokalt foranderlige eller blot noget foranderlige?

Problemet kan også belyses således: Det er vel et kors - også for NÅAs tanke - at sammenholde dehydrerede systemkarakteristika eller forskelssætninger fra centralforvaltningen i Danmark i 1860'erne med 1960'ernes forvaltning eller grundlovsdebatten i 1848 og 1948? NÅA henviser til Webers brug af idealtypen som heuristisk hjælpemiddel. Men herved vokser kun usikkerheden på projektet. For den konstant, som hos Weber danner grundlaget for tolkningen er handlingen/fænomenet udvalgt af den historiske mangfoldighed. NÅA fremhæver selv denne forskel til sin egen konstant, kommunikation, der skaber sine egne subjekter.¹³⁹ Den videnskabsteoretiske forskel mellem disse to standpunkter skal jeg lade ligge, det afgørende er her, at NÅAs "grundbegrivenhed" i det sociale system, kommunikation, ikke som hos Weber ses i sin historiske kontekst og tillægges vægt i forhold til denne, men forlods er afgrænset til en bestemt type kommunikation, hvorfra der ekstrapoleres en bestemt type karakteristika, forskelle. Hermed er vi tilbage til diskussionen om kilden.

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

¹³⁸ Op. cit. s. 26 og s. 27.

¹³⁹ Op. cit. s. 28.

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

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

Den løsning Quentin Skinner finder på sit centrale spørgsmål om intentionaliteten kan man diskutere,¹⁴⁰ men jeg finder det vigtigt at fastholde, at spørgsmålet om hvad en forfatter måtte have intenderet at sige, kan under ingen omstændigheder sættes lige med meningen i det, der er sagt. Det vigtige er, at intentionaliteten (her opfattet som hele det metodiske kompleks, Skinner taler om) i det sagte også er en del af analysen af teksten - ikke det hele men en så organisk del, at der må argumenteres særskilt for fravalget af den. Intentionalitetensanalyse,

¹⁴⁰ Jeg skal blot henvise til en hård kritiker af netop det sprogfilosofiske grundlag og hele Skinners projekt: Peter Ekegren, *The reading of theoretical texts*, Uppsala 1995 kapitel 4, *The understandings of Quentin Skinner*.

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

kontekstanalysen, den minutiøse tekstanalyse, den intuitive og den sporhundeagtige, som Ginzburg kalder indicieparadigmet, er aspekter af en forvaltningsvidenskabelige analyse i den udstrækning at den historiske/diakrone dimension overhovedet er interessant. Henvisningen til Foucaults opgør med dele af det franske historikerklasses fritager ikke for en redegørelse for metodefravalget.

Man kan nu indvende, at mine argumenter omkring den særlige embedsmands habitus, betænkningsskrivningens særlige produktionsbetingelser og det administrative arbejdes særlige indspundethed tilsiger, at Skinners argumenter er særligt upassende netop for forvaltningsvidenskaben. Men indvendingen rammer ved siden af pointen. Skinner påpeger en problematik, som må finde sin egen specifikke løsning i forvaltningspolitikanalysen. Ligesom vi ikke kan bruge den almene diskursanalytik - som vi derudover kan have reservationer imod - kan vi heller ikke bruge Skinners enkeltforfattercentrerede idehistoriske analyse.¹⁴¹

I sin seneste analyse af dansk forvaltningspolitik udvikling beskriver NÅA bl.a. fremgangsmåden i sin periodisering af forskellige faser. I slutningen af 1940'erne sættes en række "konstitutive skel" som afgrænser bestemte politikker og dermed fastlægger hvordan forvaltning acceptabelt "italesættes" af bl.a. Forvaltningskommissionen af 1946. Det første skel sættes mellem rationaliseringspolitik og forfatningsspørgsmål, der kunne have betydning for forvaltningen. Det andet skel sættes mellem forvaltningens form og dens indhold, hvorved bl.a. ressortgrænser og strukturomlægninger betragtes som indholdsmæssige og politiske og dermed udenfor forvaltningens rækkevidde. Det tredje skel

"sættes mellem den enkelte forvaltningsinstitutions **driftsøkonomi** på den ene side og de **samfundsøkonomiske** af bla. koordineringen af den økonomiske politik på den anden side. Fokus på enkeltinstitutioner indebærer, at økonomiske spørgsmål ikke kan tematiseres samfundsøkonomisk, men kun driftsøkonomisk. ...

Der defineres således en rationaliseringspolitik, hvis

¹⁴¹ Der er tale om en næsten utilladelig forenkling. Skinner er langt mere kompliceret. I en analyse af analyserne af politisk begrebshistorie understreger Jens Bartelson meget kritisk Skinners placering i denne disciplins udvikling. Han citerer ham bl.a. for følgende prægnante formulering, som kunne være grundpostulatet i forvaltningshistorisk forskning: For at forstå et begreb, skriver Skinner "it is necessary to grasp not merely the meanings of the terms used to express it, but also the range of things that can be done with it." (Meaning and context op. cit s. 283 citeret og inspireret fra Jens Bartelson, manus til en dengang endnu ikke udgivet bog, nu del af kapitel 3 i A genealogy of sovereignty, Stckh. 1993).

hovedproblem er driftsøkonomisk effektivitet, hvis genstand er den enkelte institution som driftsenhed, og hvis forandringsselement er interne processer i den enkelte institution. ...

Institutionsfasen etablerer således et felt, hvorfra der kan tales rationaliseringspolitik ... Men afgrænsningen af rationaliseringspolitik fra forfatningsspørgsmål, form fra indhold og driftsøkonomi fra samfundsøkonomi indebærer også, at feltet bliver meget snævert og afpolitiseret med strenge krav til, hvad der kan rejses som gyldige rationaliseringspolitiske problemer."¹⁴²

Jeg tror, der her er tale om en klassisk anakronisme samtidig med, at pointerne er grundlæggende rigtige. Neoklassisk økonomi og herunder selve rationaliseringsbegrebet var i efterkrigsårene ikke en mikroøkonomisk tænkemåde. Det var den dominerende måde at tænke samfundet og økonomien på, den satte lighed mellem mikro og makro. Driftsøkonomiske rationaler og teknikker herunder rationalisering var også samfundsøkonomiske; virksomheds- eller arbejds sociologiske iagttagelser indgik i hele forestillingen om social engineering. Der er overhovedet ikke det samme skel som senere blev etableret og institutionaliseret i den akademiske økonomi. Den amerikanske eksport af samfundsvidenskabelige ideer, den yderst optimistiske forestilling om videnskabeligheden bag de nye planlægningsmuligheder på det sociale og økonomiske område bundede i "driftsøkonomiske" forståelser - af samfundet, helheden.¹⁴³ Det skel som NÅA kan sætte mellem driftsøkonomiske og samfundsøkonomiske forståelser er læst ned over historien på samme anakronistiske måde som de efterfølgende effekter af skellet er læst ud af historien: Selve forestillingen om samfundsøkonomiske styringsmuligheder var først ved at dukke op i horisonten for underordnede embedsmænd og yngre politikere.

Den nye lægmands- og embedsmandsopfattelse af makroøkonomiens muligheder og skellet mellem mikro og makro, driftsenheden og helheden, opdagede ikke et helt nyt niveau, makroniveauet men opdagede nye kvaliteter ved helhedsbetragtningen. Den driftsøkonomiske helhedsbetragtningens sejlivethed, mikroøkonomiens rationalitetsforestillinger og deres overensstemmelse med den grundlæggende samfundsmæssige virkelighed, kapitalismen, har vist sig ved at disse forestillinger er dukket op igen i de seneste 15 år. Der burde

¹⁴² Selvskabt forvaltning op. cit. s. 48. Jvf. den mere komprimerede fremstilling i Danmark: Forvaltningspolitiske strategier op.cit. s. 150 ff..

¹⁴³ Jvf. skitsen af "de tumultariske omgivelser" samt af brugen og forvandlingen af de driftsøkonomiske begreber i min afhandling Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab, op. cit..

ikke være behov for yderligere eftervisning af "mikrotilgangens" makroelementer.

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

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

Det legitime afhænger af "historisk konstruerede og dominerende forestillinger om demokrati. Problemet om demokrati kan derfor ikke stilles uden for historien. ... Der kæmpes om kriterier for legitimitet, og denne kamp kan vi derimod studere institutionelt historisk."¹⁴⁴

Det ser umiddelbart indbydende ud, men problemet er igen den forskelsløse registrering af diskurser uden hensyntagen til deres indbyrdes placering, deres "tyngde" eller "træghed" osv.. Accentfor-

¹⁴⁴ NÅA, Institutionel historie op. cit. s. 3 ff.

skydningerne (eller hvilken metafor man nu vælger) mellem individhensyn og systemhensyn, mellem retsstat og forvaltningsstat, mellem stat og marked, dvs. mellem grundlæggende "background assumptions", disse lange forandringer toner de andre forvaltningsdiskurser og præger bærernes praksis. Og denne "store" forskydning kan netop kritiseres i historien, fremholdes i processen, fremvises som et brud i historiske men epokale fundamentale standarder, som stadig lever deres eget seje, blokerede institutionaliserede liv som retsstats- eller retssikkerhedsidealiserede hhv. -illusioner, grundlove, "forældede" forvaltningsregler, "fortidige" domstolsreaktioner og centrale normeringsforsøg osv.¹⁴⁵ Jeg ser ingen argumenter mod en sådan historisk informeret kritik af institutionerne, men derimod et grundlag for en ikke moraliserende normativ kritik af velfærdsstatens og retsstatens afvikling.

¹⁴⁵ At der ikke er tale om en konsekvens af den neoinstitutionalistiske skole, NÅA arbejder indenfor, men af hans særlige diskursteoretiske variant, ses af, at både Johan P. Olsen og Ove K. Pedersen tværtimod har fremholdt politikanalysens normative sider som meget centrale.

Litteratur

Andersen, Niels Åkerstrøm: Institutionel historie - en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse, COS-rapport nr. 10/94.

Andersen, Niels Åkerstrøm: Danmark: Forvaltningspolitisk udvikling in: Lægheid og Pedersen (ed.), Forvaltningspolitik i Norden, Kbh. 1994

Andersen, Niels Åkerstrøm: Danmark: Forvaltningspolitiske strategier in: Lægheid og Pedersen, Lægheid og Pedersen (ed.), Forvaltningspolitik i Norden, Kbh. 1994

Andersen, Niels Åkerstrøm: Selvskabt forvaltning, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Kbh. 1995

Andersen, Niels Åkerstrøm: Institutionel historie - Udkast til en analysestrategi, Statsvetenskaplig Tidskrift 1995 nr. 3 s. 257-280

Andersen, Niels Åkerstrøm: Udlicitering - Når det private bliver politisk, Nyt fra samfundsvidenskaberne, Kbh. 1996

Bartelson, Jens: A genealogy of sovereignty, (kapitel 3) Stckh. 1993

Berinius, Mats: Genealogi och sociologi, Sthlm. 1991

Bevir, M.: The errors of liguistic contextualism in: History and theory vol. 31 1992 no 3.

Blais, A. og S. Dion: Are bureaucrats budget maximizers? The Niskanen model & its critics in: Polity, vol XXII, no 4 (summer 1990) s. 655-674.

Bourdieu, Pierre og Loïc J.D. Wacquant: An invitation to reflexive sociology, Polity Press, Oxford, 1992

Bredsdorff, Nils: Centraladministrationens magt - en oversigt over forskningen, Skriftserie fra Roskilde Universitetsbibliotek nr. 24, Roskilde 1993

Bredsdorff, Nils: Frie hænder gennem bunden rationalitet - Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden, COS-rapport nr. 4/1997.

Bredsdorff, Nils: Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben in: Politica nr.1, (marts 1998).

Bredsdorff, Nils: Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab, FS & Ph.D. Thesis no. 13/1998, Institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet, Roskilde 1998

Breuer, Stefan: Foucault and beyond: Towards a theory of the disciplinary society in: International social science journal 1989 s. 235-247

Breuer, Stefan: Max Webers Herrschaftssoziologie, Frankfurt 1991

Brunner, Otto: Neue Wege der Verfassungs- und sozialgeschichte, Göttingen 1980, Vandenhoeck & Ruprecht s. 102-127

- Calhoun, Craig (ed.): *Habermas and the public sphere*, MIT Press, Cambridge Mass, 1992
- Campbell, John L.: *Recent trends in institutional analysis: Bringing culture back into political economy*, Cos-forskningsrapport 5/1994
- Carruthers, Bruce G.: *City of capital, politics and markets in the english financial revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1996
- Chai, Sun-Ki: *Rational choice and culture: Clashing perspectives or complementary modes of analysis?* in: Ellis and Thompson (eds.) *Culture matters, Essays in Honor of Aaron Wildavsky*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1997 s. 45-56
- Christensen, Bent: *Departement og direktorat i dansk centraladministration* in: Jørgen Nue Møller (red.) *Den offentlige forvaltning i Danmark*, Kbh. 1973
- Christiansen, Peter Munk: *A negotiated Economy? Public regulation of the manufacturing sector in Denmark* in: *Scandinavian political Studies* vol. 17 no. 4.
- Clark, Gregory: *The political foundations of modern economic growth: England: 1540-1800* in: *Journal of interdisciplinary history* vol XXVI no 4 (Spring 1996) s. 563-588
- Dean, Carolyn J.: *The productive hypothesis: Foucault, gender, and the history of sexuality* in: *History and theory* vol. 33 no 3 (1994)
- Ekegren, Peter: *The reading of theoretical texts*, Uppsala 1995 kapitel 4, *The understandings of Quentin Skinner*
- Elias, Norbert: *Über den Prozess der Zivilisation*, Frankfurt, Suhrkamp 1977, Einleitung
- Farr, James: *Remembering the revolution: Behavioralism in american political science* in: *Political science in history, research programs and political traditions*, Cambridge 1995
- Farr, James: *Understanding conceptual change politically* in: Terrence Ball, James Farr, Russel L. Hanson (eds.), *Political innovation and conceptual change*, Cambridge 1989.
- Foucault, Michel: *The archeology of knowledge*, London, Tavistock Publications 1972
- Foucault, Michel: *Governmentality*, (Chapter 4) in: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller, *The foucault effect, Studies in governmentality*, London 1991,
- Ginzburg, Carlo: *Spor - Indicieparadigmets rødder* in: *Kultur og klasse* 14. årg. nr. 2 (54) (oktober 1986 s. 6-48)
- Grønnegård Christensen, Jørgen: *Interpreting administrative change: Bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government* in: *Governance* vol 10 no. 2 (april 1997) s.
- Göhler, Gerhard: *Institutions in the political theory: Lessons for european integration* in: Dieter Rometsch og Wolfgang Wessels (eds.) *The european union and member states*, Manchester University Press, Manchester 1997 s. 1-19
- Haldén, Eva og Peter Kjær: *Politik och institutionalisering. Det institutionelle perspektivet inom statsvetenskapen*, COS-forskningsrapport 6/1994
- Hall, Peter A. og Rosemary C.R. Taylor: *Political science and the three new institutionalisms*

in: Political studies vol XLIV no 5 (december 1996) s. 936-957

Hill, Larry B.: Taking bureaucracy seriously in: Larry B. Hill (ed.) The state of public bureaucracy, M. E. Sharpe, New York 1992

Immergut, Ellen M.: The theoretical core of the new institutionalism in: Politics and society vol 26 no 1 (march 1998) s. 5-34

Kampmann, Tage: Inden for murerne, Kbh. 1993

Keane, John: On the "new" history: Quentin Skinner's proposal for a new history of political ideology in: Telos 47, Spring 1981

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

Koselleck, Reinhart: Begriffsgeschichte and social history, Economy and society vol 11 no 4 (november 1982) s. 409-427

Kurrild-Klitgaard, Peter: Constitutional order and the economics of autocratic succession, Coups and monarchs in Denmark, ca. 935-1849, Arbejdspapir, Institut for statskundskab, Københavns Universitet 1997/2

Lane, Jan-Erik: Budsjettprocessens logikk: rajonalitet versus symbolske handlinger in: Bjørn Erik Rasch (red.) Symbolpolitikk og parlamentarisk styring, Oslo, Universitetsforlaget 1993 s. 87-106

Larsen, Øjvind: Forvaltning, etik og demokrati, Kbh. 1996

Laursen, Karsten: Økonomi og moral, Fem essays København, 1997, Handelshøjskolens forlag

Levine, Joseph M.: Method in the history of ideas: More, Machiavelli and Quentin Skinner in: Annals of scholarship vol. 3, no. 4 (1986)

Læg Reid, Per og Ove K. Pedersen: Forvaltningspolitikk in: Læg Reid og Pedersen (ed.) Forvaltningspolitikk i Norden, Kbh. 1994

Læg Reid, Per og Ove K. Pedersen: Forvaltningspolitikk, partsorganisering og institusjonell endring in: Læg Reid og Pedersen (red.), Integration og decentralisering, Personale og forvaltning i Skandinavien, Kbh. 1996

Machiavelli, Nicollo: The Prince, udg. af Harvey C. Mansfield, Jr. University of Chicago Press, Chicago 1985

March, James G.: 1997 John M. Gaus Lecture, Administrative practice, organization theory and political philosophy in: PS, Political science and politics, december 1997, s. 689-998

Mayntz, Renate og Fritz W. Scharpf: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus in: Mayntz og Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Band 23, Campus Verlag, Frankfurt/Main 1995 s. 39-72

Moe, Terry: The positive theory of public bureaucracy in: Dennis C. Müller, Perspectives on

- public choice - a handbook, Cambridge University Press, Cambridge 1997 s. 455-480
- Niskanen, William A.: Bureaucracy and public economics, Edward Elgar, Aldershot, 1994 (heri bl.a. Bureaucracy and representative government, 1971)
- North, Douglass C.: Institutional change: A framework of analysis in: Sven-Erik Sjöstrand (ed.) Institutional change: Theory and empirical findings, New York 1993, M.E.Sharpe s. 35-46
- North, Douglass C.: The process of economic change, Wider Working papers 128, Helsinki, March 1997
- North, Douglass C.: Transaction costs through time in: Claude Menard (ed.) Transaction cost economics: recent developments, Cheltenham, Edward Elgar, 1997 s. 149-160
- North, Douglass, C. and Barry R. Weingast: Constitutions and commitment: The Evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England, in: The journal of economic history vol XLIX no 4 (december 1989) s. 803-832
- Offe, Claus: Political economy: Sociological perspectives in: Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann (Eds.), A new handbook of political science, Oxford, Oxford University Press, 1996 s. 675-690
- Ostrom, Elinor: A method of institutional analysis and an application to multiorganizational arrangements in: Franz-Xaver Kaufmann (ed.) The public sector: Challenge for coordination and learning, Berlin, Walter de Gruyter, 1991 s. 501-523
- Ostrom, Elinor: Toward complementarity in: American political science review vol 85 no 1 (march 1991) s. 237-243
- Pedersen, Dorthe: Forhandlet forvaltning, FS&Ph.D. Thesis no 14/1998
- Pierre, Jon: Comparative public administration: The state of the art in: Jon Pierre (ed.) Bureaucracy in the modern state, An introduction to comparative public administration, Aldershot 1995
- Poster, Mark: Foucault, marxisme and history, Polity Press, Cambridge 1984
- Rational economic man, The human factor, The Economist December 24th 1994 s. 92-94
- Revsbeck, Carsten: Nyere tendenser i forvaltningsretten, Kbh. 1992
- Roth, Michael S.: Foucault's "History of the present" in: Barry Smart (ed.) Michel Foucault, Critical assessments, vol. 1, Routledge, London 1994, oprindeligt trykt in: History and theory vol. 20, 1981 s.32-44
- Scheffer, Thomas: Vom Königsmord zum attentat - zur kulturmorphologie des politischen Mordes in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37/1997 Soziologie der Gewalt s. 183-199
- Skinner, Quentin: A reply to my critics, in: James Tully (ed.), Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press. Cambridge, 1988
- Tarcov, Nathan: Skinner's method and Machiavelli's Prince, in: James Tully (ed.), Meaning and context, Quentin Skinner and his critics, Polity Press. Cambridge, 1988

Whitehead, Laurence: Comparative politics: Democratization studies in: Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann (Eds.), A new handbook of political science, Oxford, Oxford University Press, 1996 s. 353-371

Wintrobe, Ronald: Modern bureaucratic theory in: Dennis C. Müller (ed.) Perspectives on public choice - a handbook, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, s. 429-454

Wischermann, Clemens: Der property-Rights-ansatz und die "neue" Wirtschaftsgeschichte in: Geschichte und Gesellschaft vol 19 (1993) s. 239-258

Åsard, Erik: Quentin Skinner and his critics in: Statsvetenskaplig Tidskrift 1987