

Søren Winter

# Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion

Denne artikel søger at præsentere og drøfte hovedtrækkene i beslutningsteoriens udvikling i det sidste halve århundrede. Fra et rationelt udgangspunkt deler beslutningsteoriene sig i to spor. For det første en behavioralistisk retning med vægt på præcis virkelighedsbeskrivelse, hvor der udvikles teorier om begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori, konflikt- og forhandlingsmodeller – herunder inkrementalisme og koalitions-/forhandlingsmodellen – samt garbage can modellen. For det andet udvikles formelle deduktive beslutningsmodeller, navnlig public choice. Afslutningsvis tages teoriernes relative gyldighedsområder op til en foreløbig drøftelse.

## Indledning og oversigt over temanummeret

Baggrunden for at tage emnet beslutningsprocesteori op til en nærmere præsentation og diskussion i dette temanummer er, at den politologiske forskning i beslutningsprocesser i Danmark er temmelig forsømt. Statskundskabsforskningen i Danmark har ud over politisk deltagelse især fokuseret på enkelte politiske institutioner og på samspilsrelationer mellem disse, og den er således i høj grad præget af en struktursynsvinkel.

Selv om alle vel erkender, at studiet af politiske beslutningsprocesser bør være centralt for statskundskaben, har relativt få forskere i Danmark interesseret sig for teoretiske og empiriske studier af beslutningsprocesser og outputtet af disse processer. Dette er bemærkelsesværdigt, da det internationalt er et af kerneområderne inden for både organisationsteori- og policyforskningen, som vel er den hurtigst ekspanderende del af statskundskaben.

Der kan sondres mellem en række forskellige typer af beslutningsprocesser. Inden for policyforskningen sondres således ofte mellem forskellige typer/faser i den politiske beslutningsproces:

- dagsordenfastsættelse
- politikformulering
- implementering
- evaluering og politikrevision

Dette sker ud fra en opfattelse af, at hver fase yder et selvstændigt bidrag til politisk output og outcome, og at faserne præges af forskellige mønstre.

En anden sondring kan gå mellem udenrigspolitiske, indenrigspolitiske og administrative beslutningsprocesser. Tilsvarende har nogle sondret mellem beslutnings- og lovgivningsprocesser inden for forskellige politiske sagområder, som for eksempel miljøpolitik, sikkerhedspolitik, arbejdsmarkedspolitik og landbrugspolitik. Sådanne sondringer afspejler statskundskabens specialisering, men det er samtidigt et forhold, der hæmmer den generelle teoriudvikling inden

for statskundskaben, herunder udviklingen af et fælles sprog, som netop er en forudsætning for, at man kan sammenligne beslutningsprocesser på tværs af policyområder og faser i den politiske beslutningsproces.

Derfor vil denne artikel<sup>1</sup> – såvel som de efterfølgende i dette temanummer – tage udgangspunkt i nogle mere generelle beslutningsprocesteorier, som kan anvendes inden for en lang række forskellige delområder af statskundskaben og policyforskningen.

Denne artikel vil forsøge at give en oversigt over beslutningsprocesteoriens udvikling igennem det sidste halve århundrede. De teorier, der belyses, er:

- rationel beslutningsteori
- psykologisk inspireret beslutningsteori
- konflikt-forhandlings-modeller, herunder inkrementalisme- og koalitions-/forhandlingsmodeller
- garbage can teori
- rational choice /public choice teori

Som det vil fremgå, kan teoriernes anvendelighed variere mellem faser og mellem policyområder, ligesom anvendeligheden kan være kontekstuel betinget, men en sådan erkendelse er jo netop også et vigtigt led i teoriudviklingen.

Artiklen giver samtidig en baggrund for de følgende tre artikler, hvor Poul Erik Mouritzen belyser inkrementalismeteorien relevans for kommunal budgetlægning under økonomisk pres. Han viser, at inkrementalismeteorien stadig har en betydelig forklaringssevne, men at graden af inkrementalisme er kontekstuel betinget og blandt andet afhænger af graden af økonomisk pres, af sagområdet forskellige incitamenter til og muligheder for at forsvare og udvide sit område og – under visse betingelser – af behovsændringer i omgivelserne.

Erik Albæk beskriver garbage can teorien – skraldespandsteorien – og vurderer dens relevans i forhold til en konflikt- og forhandlingsmodel ved analyser af politisk dagsordenfastsættelse – her specielt i forbindelse med AIDS-spørgsmålet. Albæk viser, at begge modeller er frugtbare, og selv om garbage can modellen næppe kan stå alene i dens rene, anarkistiske udformning, giver den et vigtigt bidrag med sit fokus på kobling af forskellige strømme og timingens afgørende betydning ved dagsordenfastsættelsen.

Endelig præsenterer Peter Nannestad rational choice teori generelt og anvender den til at belyse samspillet mellem vælgerne og regeringerne i en række lande vedrørende politik over for arbejdsløshed og økonomisk krise. Han viser, at regeringer i nogle lande bliver straffet af vælgerne for vækst i arbejdsløsheden og indretter deres politik herefter. I andre lande – herunder Danmark – får vækst i arbejdsløsheden tilsyneladende ingen konsekvenser for regeringernes vælgertilslutning, og dette synes regeringerne i 1970'erne at have indrettet sig efter! Solidariteten med de arbejdsløse synes særlig lav i Danmark.

### **Rationel beslutningsteori**

En gennemgang af beslutningsprocesteorier tager naturligt sit udgangspunkt i rationel beslutningsteori. Rationalistiske ideer har haft en meget stor indflydelse

på vores måde at tænke på, og der er, så vidt jeg ved, ikke nogen beslutningsprocessteori, som ikke enten indeholder rationalistiske elementer, eller som definerer sig selv som modstykke til rationalistisk teori.

Rationalistisk tankegang har præget organisationsteori i hvert fald siden 1920'erne i arbejder af blandt andet Max Weber, Frederick Taylor og Luther Gulick, men det var da mere i forbindelse med organisationsopbygning – og for Webers vedkommende også autoritetsformer – at rationalitet blev drøftet.

En af de første, der fokuserede mere direkte på beslutningsprocesser, var Herbert A. Simon i slutningen af 1940'erne og 1950'erne. Både Simon og senere rationalitetsteoretikere, som for eksempel Yehezkel Dror og Poul Meyer, var stærkt påvirket af økonomisk teori, der er gennemsyret af rationalistiske forudsætninger, hvorefter beslutningsprocessen opfattes som en optimering af aktørernes værdifunktion.

Økonomisk teori bygger på aksiomer om henholdsvis nyttemaksimering og gevinstmaksimering hos husholdninger og virksomheder, dvs. ikke kun individer, men også virksomheder, der jo er kollektive aktører, søger at maksimere deres nyttefunktion. Både individer og virksomheder forudsættes at handle rationelt eller instrumentelt for at maksimere deres nytte- eller værdifunktion.

Det var oplagt at søge at overføre økonomernes tankegang til studiet af politiske og administrative beslutningsprocesser. Oftest var værdifunktionen mere sammensat og kompleks inden for det offentlige end på det økonomiske marked, hvor den simple værdi »nytte- eller gevinstmaksimering« formodedes at dominere individers og virksomheders adfærd, men logikken forblev den samme.

Rationelle politisk-administrative beslutningsprocesser ansås i den rene form således som karakteriseret af

- opstilling af samtlige relevante mål
- opstilling af samtlige relevante alternativer
- opregning af samtlige konsekvenser af hvert alternativ både hvad angår de egentlige mål og eventuelle bivirkninger i forhold til andre mål eller værdier
- sammenligning af alternativer med hensyn til konsekvenser
- valg af det optimale alternativ

Den rationelle model er både blevet anvendt deskriptivt og normativt. Deskriptivt som en slags idealtipe til at karakterisere politiske beslutningsprocesser i forhold til denne målestok, og normativt som et ideal, der burde tilstræbes i politiske og administrative beslutningsprocesser. To gode eksempler på sådanne teoretikere er Poul Meyer (1970) og israeleren Yehezkel Dror (1968) i 1960'erne og 1970'erne.

Rationalitetsmodellen er både blevet anvendt på individuel og kollektiv adfærd. Kollektive beslutninger er som regel blevet behandlet, som om der var tale om en politisk konsensus eller om en enhedsaktør. Det er denne enhedsaktørtankegang, der vel nok har mødt den hårdeste politologiske og organisationsteoretiske kritik, som belyses i det følgende, men det er her værd at bemærke, at også masser af teori fra det økonomiske forbillede behandler virksomheder som enhedsaktører.

Ofte er rationalistisk teori blevet voldsomt angrebet for at være en elendig virkelighedsbeskrivelse, men der er næppe mange – om overhovedet nogen – rationalitetsteoretikere, der har betragtet modellen som en ren virkelighedsbeskrivelse. Det har imidlertid været en bekvem scape goat for andre teoriretninger til at tage afsæt fra. Som jeg nævnte ovenfor, forholder faktisk al senere beslutningsteori sig til denne rationelle idealmodel. De senere teorier viser først og fremmest, hvorledes der både på individniveau og kollektivt niveau findes begrænsninger i rationaliteten.

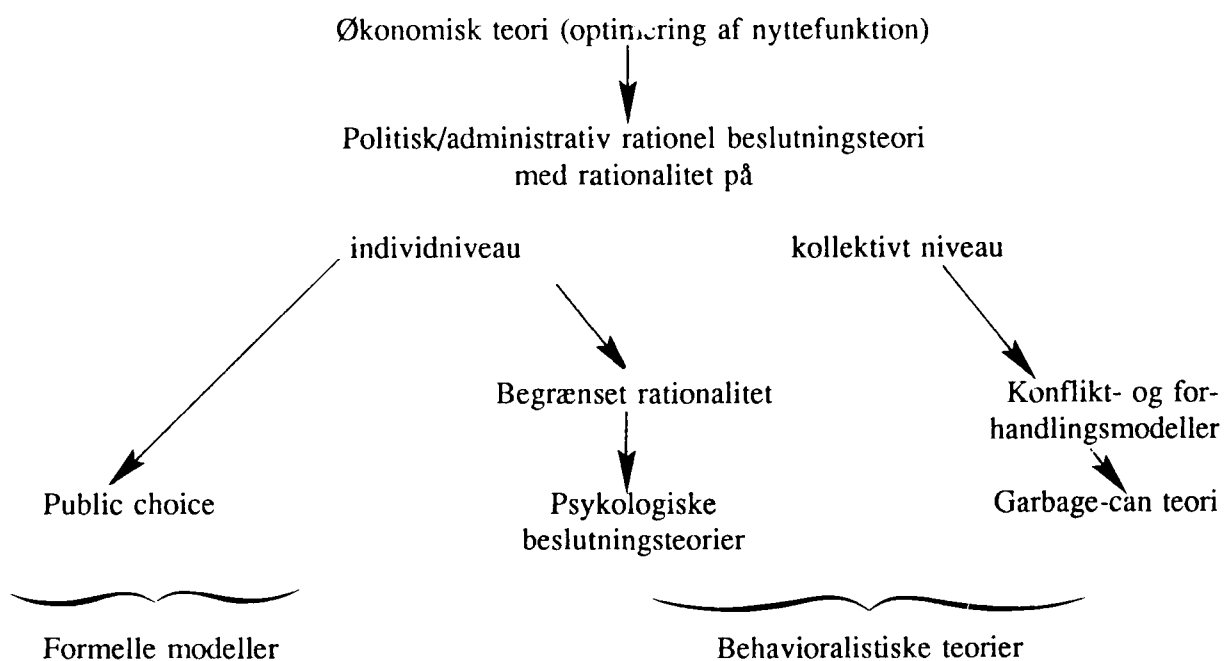
### Behavioralistiske og formelle udviklingstræk

Beslutningsteorien har fra 1950'erne fulgt to forskellige hovedspor, jf. figur 1. Det første spor er en behavioralistisk retning, som søger at finde frem til bedre deskriptive modeller end den rationelle idealmodel, og som gradvist fjerner sig mere og mere fra det rationelle udgangspunkt. Det drejer sig om teorier om

- begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori
- konflikt-forhandlingsmodeller
- garbage can teori

Det andet spor er anvendelsen af formelle rationalistiske beslutningsmodeller, der er stærkt inspireret af økonomisk teori og især økonomisk metode – og som er mere deduktive. Det drejer sig om rational choice eller public choice (jf. også Moe, 1984).

Figur 1. Udvikling af beslutningsteori



### Begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori

Lad os først se på de behavioralistiske teorier og her starte med begrænsningerne i rationaliteten på individniveau. Senere vil jeg diskutere begrænsninger på kol-

lektivt niveau. Hvad angår individniveauet, findes der en række forfattere, der er inspireret af psykologi og socialpsykologi, og som fremhæver individets kognitive begrænsninger.

Her var Simon banebrydende i *Administrative Behavior* allerede i 1947. Ifølge Simon har den individuelle beslutningstager simpelthen ikke en tilstrækkelig mental kapacitet til at optimere sin værdifunktion. Han nøjes med at overveje færre mål, færre alternativer og færre konsekvenser. Han leder kun efter alternativer, til han finder et, der er godt nok – der er tilfredsstillende. Derfor er modellen blevet kaldt »satisficing decisionmaking« eller »begrænset rationalitet«. Begrænsningerne i relation til den rene rationalitetsmodel har både været betragtet som naturnødvendige begrænsninger og som økonomisk hensigtsmæssige begrænsninger af informationsindsamlingen og -bearbejdningen.

Der var også tale om en inspiration fra psykologien, da Simon sammen med James March (1958) viste, hvordan individer i organisationer, herunder organisationsledere, prioriterer mellem forskellige beslutninger. Der findes dels programmerede beslutninger, typisk i rutinesager, hvor der findes et bestemt mønster for løsning, dels uprogrammerede beslutninger, hvor man så godt som starter forfra hver gang. Det gælder for eksempel planlægning. March og Simon hævder, at der er en tendens til at opprioritere programmerede beslutninger på bekostning af uprogrammerede, således som mange politologer vel kan bekræfte tesens gyldighed i deres egen prioritering mellem undervisning, administration og forskning.

Andre psykologiske og socialpsykologiske aspekter på beslutningsprocesser er blandt andet Leon Festingers teori (1957) om kognitiv konsonans og dissonans, hvorefter beslutningstagere forvrider den information, de skal bruge til at træffe beslutninger, alt efter hvor godt budskabet passer med deres egne præferencer, og hvor godt de kan lide senderen af informationen.

Blandt flere forskellige psykologisk inspirerede beslutningsteorielementer har jeg her valgt at fokusere på Irving Janis og Leon Mann, der har udviklet en *psykologisk* konfliktteori i 1977 om stress i beslutningssituationer. Janis og Mann tager også udgangspunkt i den rationelle idealmodel. De tilslutter sig ikke modellen, men siger omvendt, at hvis den faktiske beslutningsadfærd er diametralt modsat denne model på de fleste dimensioner – med hensyn til blandt andet målklargøring, alternativsøgning, konsekvensanalyse og informationsbehandling – er der stor chance for at træffe beslutninger, som bagefter fortrydes.

Teorien er ikke mindst relevant i international politik ved krisebeslutninger, for eksempel Cubakrisen eller Golfkrisen. Navnlig to forskellige beslutningssituationer giver forskellige stressudslag, som stærkt nedsætter rationaliteten. I den første situation befinder beslutningstageren sig i et egentligt dilemma, hvor der er alvorlig risiko for tab ved at fortsætte hidtidig praksis og ved de mulige alternativer. Resultatet er »defensive avoidance«, for eksempel mister aktørerne interesse for problemet; de er selektivt uopmærksomme over for truende information; de får fatalistiske holdninger, som støtter et overoptimistisk syn; de sender sorteper videre, og de ignorerer advarsler om risici ved det alternativ, som der er færrest indvendinger overfor. I den anden situation er der stadig håb om at finde et bedre alternativ end de dårlige, der foreligger, men samtidigt er der et betyde-

ligt tidspres. Dette resulterer ifølge Janis og Mann i »hypervigilance«, dvs. hyper-  
årvågenhed eller -opmærksomhed. De to situationer resulterer i forskellige stress-  
symptomer og forskellig adfærd, som dog i begge tilfælde nedsætter rationalite-  
ten kraftigt, og som medfører beslutninger, som fortrydes.

Hypervigilance kan udløse en panikreaktion, som for eksempel kan belyses ved  
en ildebrand i en bygning, hvor der er mange mennesker. Man ser ofte, at folk  
tramper hinanden ned, selv om alle ville kunne reddes ved at holde hovedet koldt  
og reagere herefter. Hypervigilance kan imidlertid også blot resultere i en beslut-  
ningsproces, som meget kraftig afviger fra den rationelle med manglende alterna-  
tivsøgning og konsekvensanalyse og med dårlige resultater til følge. Et eksempel  
er, at man bare uden videre stopper selvstændig beslutningstagen og blot følger  
de andres eksempel.

Janis og Mann bygger blandt andet deres teori på en række laboratorieforsøg,  
hvor man blandt andet har haft studerende som testpersoner, og hvor man har  
studeret deres adfærd ved at udsætte dem for risiko for elektriske stød. Janis og  
Mann hævder imidlertid også, at der i en del anden forskning er resultater, der  
giver støtte til teorien. Et eksempel er Holstis analyse af beslutningsprocesserne,  
der førte til første verdenskrigs udbrud. De psykologisk inspirerede modeller har  
næsten ikke været dyrket i Danmark.

Hidtil har vi set på begrænsninger i rationalitet på individniveau og især set på  
kognitive begrænsninger. Selv i en modificeret udgave af rationel beslutningsteo-  
ri med begrænset rationalitet som hos Simon har teorien haft en fantastisk appel.  
Ikke mindst i administrative reformbestræbelser, hvor man i mange lande har  
søgt at indføre mere rationalistiske beslutningsprocesser navnlig i forbindelse  
med budgetlægning og planlægning. Kendte eksempler er det berømte ameri-  
kanske Planning, Programming, Budgeting System (PPBS), som i den grad var  
opbygget efter et rationalistisk ideal (Schick, 1971), og blokbudgettering (eller O-  
base budgettering) blandt andet i de danske kommuner. Tilsvarende tanker lå i  
høj grad bag opbygningen af det danske planlægningssystem i 1970'erne med  
sektorplanlægning og regionplanlægning. Der har imidlertid vist sig meget store  
problemer i praksis ved disse reformbestræbelser.

Problemerne hænger i nogen grad sammen med begrænsninger i rationaliteten  
på individniveau, idet disse budget- og planlægningssystemer har fordret meget  
store informationsmængder, som ikke mindst har været vanskelige at fremskaffe  
under de korte tidsfrister, der gælder i den årlige budgetcyklus (Schick, 1971).  
Vanskelighederne med at få de rationalistiske systemer til at fungere hænger dog  
måske i endnu højere grad sammen med en anden form for kritik af rationalitets-  
modellen, der vedrører beslutningsprocessers kollektive karakter såvel i de en-  
kelte organisationer som i samspillet mellem disse (Wildavsky, 1964; 1975;  
Ståhlberg, 1975) jf. de efterfølgende modeller.

Rationalitetsmodellen passede som fod i hose til den klassiske sondring mellem  
politik og administration, hvorefter det er politikernes opgave at formulere og ud-  
stikke målene, mens forvaltningen kan tage sig af at frembringe alternative løs-  
ningsforslag og konsekvensberegninger. Hos Poul Meyer (1970) var målformule-  
ring ikke noget, der hørte den administrative proces til. De var givet på forhånd

og lå således uden for den administrative proces. Selv om Meyer udmærket var klar over forvaltningens faktiske politiske rolle, bidrog hans opstilling af en formel rationel idealmodel for beslutningstagen, hvor målet forlods var kvantificeret og fikseret, til at holde liv i Wilsons og Webers klassiske sondring mellem politik og administration. Da en mere behavioralistisk forvaltningsforskning med betoningen af forvaltningen som en politisk aktør voksede frem i løbet af 1970'erne og 1980'erne, var det derfor ikke så mærkeligt, at rationalitetmodeller blev kritiseret og betragtet som umoderne.

Teorien er også blevet angrebet for at være en lukket model, som ikke inddrager omgivelsernes betydning. Det er nu ikke en kritik, der rammer modellen generelt. Principielt kan modellen tage hensyn til konsekvenserne af ændrede omgivelser, og at dette sker er i høj grad en af forudsætningerne bag de mere rationalistiske budgetlægningsmetoder, som omtales ovenfor. Derfor ser vi også i Poul Erik Mouritzens artikel, at rationelle modeller betragtes som åbne over for omgivelserne i modsætning til inkrementalistiske budgetformer, der omtales i det følgende.

### **Konflikt- og forhandlingsmodeller**

Den rationelle model kritiseres først og fremmest for at behandle kollektive beslutninger, som om de er truffet i konsensus eller af en enkelt person med en enkel værdifunktion. Imidlertid træffes kollektive beslutninger oftest i konfliktsituationer mellem flere forskellige aktører med forskellige værdifunktioner.

Konflikt- og forhandlingsmodeller fokuserer på sådanne kollektive beslutningsprocesser. De hviler på en pluralistisk samfundsopfattelse. Magten er delt. I beslutningsprocessen deltager mange aktører med forskellige mål og interesser. Beslutninger bliver typisk til som kompromisser efter forhandlinger. Den mest kendte af disse teorier er Charles Lindbloms *inkrementalisme teori* eller »The Science of Muddling Through«, som først blev formuleret i 1959.

De vigtigste elementer i modellen er:

- kollektive beslutninger er præget af uenighed
- mål og midler kan ikke adskilles, man ved ofte ikke, hvad man vil, før man har set om det er muligt
- dermed ophæves sondringen mellem politik og administration også
- kriteriet for en »god« beslutning er ikke måloptimering men enighed
- kun få marginalt afvigende alternativer overvejes
- derved bliver det lettere at opnå enighed
- konsekvenserne og dermed beslutningssituationen bliver lettere at overskue, hvorved usikkerheden minimeres
- analysen af alternativer og konsekvenser reduceres

Resultatet bliver små gradvise, men ukoordinerede politikjusteringer. Man »kludrer sig frem« og kan konstant rette lidt i politikken. Lindblom hævdede – i overensstemmelse med sit pluralistiske udgangspunkt – at der findes »vagt-hunde« for de relevante interesser, som sikrer, at alle hensyn i et eller andet omfang tilgodeses, om ikke alle i den første beslutning, så efterfølgende i de mange

gradvise justeringer, der typisk følger efter. En beslutning er aldrig noget en gang givet, men en kæde af trinvis småjusteringer, som foretages i lyset af de erfaringer, man gør sig undervejs.

Lindblom tager ikke eksplicit stilling til rationaliteten hos de enkelte individer eller aktører, men det fremgår, at der på mikroniveau er tale om en vis instrumentalitet, hvor aktørerne søger at forfølge deres interesser. Udgangspunktet er dog den eksisterende situation, og de enkelte aktører er ofte lige så meget optaget af at forsvare, hvad de allerede har opnået, som af at fremsætte radikale krav, der kunne risikere at ændre den eksisterende balance og medføre uforudsete begivenheder.

Det aggregerede resultat, beslutningen, har intet med en overordnet rationalitet at gøre. Den er det ukoordinerede resultat af de enkelte aktørers forsøg på at tilgodese og forsvare egne interesser. Processen er således ikke underlagt nogen samlet planlægning eller styring. Den har derfor visse anarkiske træk, som dog rendyrkes langt mere i senere beslutningsteorier, herunder navnlig skralde-spandsmodellen.

Lindbloms teori har fået stor udbredelse. Den er måske mest kendt i forbindelse med Aaron Wildavskys videreudvikling af teorien på budgetlægning (1964), jf. Poul-Erik Mouritzens artikel i dette nummer. Udgangspunktet for et budget er sidste års budget, og de enkelte sektorforvaltninger kan forvente ensartede marginale småjusteringer i dette grundlag. Der findes normer, som indebærer, at alle får en rimelig andel (»fair share«) af budgettet. Den inkrementalistiske budgetmodel anses for at være relativt lukket i forhold til omgivelserne. Budgettet fordeles efter ensartede normer mellem de involverede myndigheder, mens skiftende behov i omgivelserne får ringe indflydelse på budgettet.

Inkrementalismeteorien foregiver at være en præcis virkelighedsbeskrivelse, men den opfattes dog også af Lindblom, Wildavsky og mange andre som en fornuftig og anbefalelsesværdig model til at træffe beslutninger med. Modellen er både deskriptiv og normativ. Den er da også blevet udsat for kritik på begge punkter. På normativt grundlag kritiseres teorien for at være konservativ og magtbevarende, ligesom den cementerer bestående uligheder. Den anbefaler forsigtige småjusteringer fremfor store ændringer – for slet ikke at tale om revolutionære forandringer.

På deskriptivt grundlag hævder kritikere, at ikke alle beslutninger er inkrementelle. Der er eksempler på flere store spring, eksempelvis USAs New Deal-reformer og rumfartsprogram. Man kunne også nævne kommunalreformen i Danmark, som reducerede antallet af kommuner fra mere end 1000 til 275. Det hævdes også, at teorien passer bedst på vækstperioder, men ikke helt så godt til belysning af sparepolitik, jf. Torben Beck Jørgensens (1981) og Poul Erik Mouritzens (jf. artiklen i dette nummer) analyser af henholdsvis statslig og kommunal udgifts- og sparepolitik.

Under økonomisk pres sker der i højere grad omprioriteringer og introduktion af mere rationalistiske budgetlægningsmetoder. Det sker ikke af idealistiske grunde, men fordi bestemte aktører under ressourceknaphed har væsentlige incitamenter til at ændre budgetlægningsformen. For eksempel har en sektorforvalt-



ning med ansvar for ældreområdet med demografisk vækst incitamentet til at kræve, at behovsudviklingen skal indgå i fordelingskriterierne, for på den måde at få en relativ større bevilling end skoleområdet, som er karakteriseret af faldende børnetal. Derfor kritiseres teorien også for at være for lukket i forhold til omgivelserne.

Fra hel anden side er teorien også blevet kritiseret for, at den stadig er for instrumental, idet den, som nævnt, i det mindste implicit bygger på en betydelig interessefølgelse på aktørniveau, jf. den senere omtale af garbage can modellen/skraldespandsmodellen.

En anden variant af konflikt-/forhandlingsmodellen er udviklet af Cyert og March (1963). Denne model kaldes en *koalitions-/forhandlingsmodel*. Mens inkrementalismemodellen opererer på et interorganisatorisk, men afgrænset, analyse-niveau, fokuserer denne model i højere grad på beslutningsprocesser i den enkelte organisation og i dens samspil med omgivelserne. Koalitions-/forhandlingsmodellen er således også mere åben over for omgivelserne. Ifølge Cyert og March er det forhandlinger mellem subkoalitioner i den enkelte organisation og samspillet med omgivelserne, der bestemmer beslutningsudfaldet. Organisationen søger at minimere usikkerhed fra omgivelserne ved en intern arbejdsdeling, som tilpasses omgivelserne. Organisationen præges af mange forskellige mål fra organisationens enkelte dele. De tilsyneladende målkonflikter løses imidlertid dels ved forhandlinger mellem subkoalitioner i organisationen, dels ved en sekventiel stillingtagen til problemerne, efterhånden som de dukker op, således at forskellige dele af organisationen aktiveres i forhold til forskellige problemer i forhold til omgivelserne.

Beslutningerne er præget af »satisficing«, jf. ovenfor, men også af, at organisationen lærer af sin egen adfærd og opretter »standard operating procedures« for problemløsning som et andet middel til minimering af usikkerhed. Denne »institutionelle hukommelse« er med til at give organisationens adfærd et præg af stabilitet. Vi er således langt fra rationalistiske forestillinger om enhedsaktører, men alligevel forekommer koalitions-/forhandlingsmodellen at være mere struktureret end inkrementalismemodellen (Whiteley, 1986: 23).

Hovedkritikken mod Cyert og March's model er, at den er relativ reaktiv og derfor ikke kan forklare innovation, og selv om modellen er god til at beskrive intraorganisatoriske beslutningsprocesser, egner den sig ikke til analyse af processer, der er præget af interorganisatoriske relationer, hvilket imidlertid er karakteristisk for mange beslutningssituationer (Whiteley, 1986). Modellen kan dog i et vist omfang »oversættes« til anvendelse på interorganisatoriske relationer. Jesper Bo Jensen (1987) har således anvendt modellen til en analyse af beslutningsprocesser i spillet mellem de internationale banker.

Inkrementalisme- og koalitions-forhandlingsmodellerne har dog en række fællestræk, og man kan med nogen ret tale om en mere generel konflikt- og forhandlingsmodel, som ikke kun anvendes af de omtalte forfattere, men samtidig er en model, der ligger bag langt de fleste politologers behandling af beslutningsprocesser. Anvendelsen af en sådan model sker dog som regel implicit, og der savnes derfor en alment accepteret specifikation af modellen.

Lad mig her blot nævne nogle af de elementer, der konstituerer denne model (se også Elmore, 1978). Beslutninger bliver til i et samspil mellem flere forskellige aktører, der har forskellige mål og interesser. De enkelte aktører handler med begrænset rationalitet, men de handler dog instrumentelt for at tilgodese deres interesser, der både kan være defineret på individ- og organisationsniveau. Beslutninger bliver typisk til i forhandlinger mellem flere aktører, og forhandlingerne præges af de enkelte aktørers magtressourcer og af alliancedannelse. Forhandlingerne drejer sig om midlerne frem for målene, og resultatet bliver oftest et kompromis.

### **Garbage can teori**

Det totale opgør med instrumentalismen og rationaliteten blev foretaget med den såkaldte garbage can teori eller »skraldespandsmodellen«, der blev udviklet i begyndelsen af 1970'erne af især James March og Johan P. Olsen, men andre, herunder M. O. Cohen samt Søren Christensen fra Danmark, har deltaget i udviklingsarbejdet (Cohen, March og Olsen, 1972; March og Olsen, 1976; 1984).

De finder, at beslutningsprocesser er langt mere løst sammensat end de tidligere teorier. Der er ingen klar forbindelse, men kun en løs kobling mellem:

- deltagere
- problemer
- løsninger
- beslutningsanledninger

Man ser eksempelvis ofte, at løsninger søger problemer, de kan koble sig til – snarere end problemer, der søger løsninger. Hver af disse fire elementer kan opfattes som relativt autonome strømme med deres egen dynamik. De kan imidlertid blandes i en konkret beslutningssituation ligesom affald i en skraldespand. Udfaldet er dermed meget afhængig af det tidsmæssige sammenfald. Andre beslutningsteoriens sammenhænge med hensyn til kausalitet og følgeorden erstattes af en tidsmæssig orden.

Beslutningsprocessen involverer typisk mange deltagere, der som regel kun er deltidsdeltagere med mange andre konkurrerende krav til deres opmærksomhed. Derved præges beslutningsprocesser af begrænset opmærksomhed og også ofte af en relativ tilfældig og skiftende aktørkonstellation med mange problemer på dagsordenen. Derved får timing meget stor betydning for udfaldet.

Ifølge teorien får symbolske elementer også betydning for processen. For mange er det vigtigere at være med, end hvad resultatet bliver. I sin rene form stiller modellen således også spørgsmål om instrumentaliteten på mikro- eller aktørniveau. Det er ikke noget tilfælde, at mål eller interesser ikke optræder som et defineret element i modellen. Konsekvensen bliver beslutningsprocesser, der er relativt anarkiske og tilfældige i modsætning til strukturerede og instrumentelle. March og Olsen finder, at deres model ofte er mere realistisk end de tidligere omtalte beslutningsteorier.

Modellen kan være ganske svær at anvende i empirisk forskning. J. P. Olsen har blandt andet anvendt den på kommunal budgetlægning i Oslo og på beslutnings-

processer på et universitet (March og Olsen, 1976). Et af de mest vellykkede anvendelsesforsøg er nok John Kingdons bog om agenda-building fra 1984, som dog bruger teorien i en mere struktureret variant. Garbage can teori og Kingdons agenda-building teori har også inspireret danske forskere, herunder Erik Riiskjær i hans analyse af sagen om karlitlofter og indeklimaproblemer i Århus Kommune (1988), Mikael Skou Andersen og Michael Hansens analyse af Havmiljøplanens tilblivelseshistorie (1991) og Erik Albæks analyse af dagsordensfastsættelsesprocessen vedrørende AIDS, jf. hans artikel i dette nummer.

Garbage can modellen er blevet kritiseret for at give et for tilfældigt perspektiv på beslutningsprocesser. Det er således blevet fremført med en vis styrke, at beslutningsprocesser som regel er mere strukturerede og mere præget af instrumentalisme, samt at modellen kun gælder i sin rene form i specialtilfælde, jf. også Albæks artikel. Kingdon og de nævnte danske bidrag anvender da også garbage can modellen i en væsentligt mere struktureret variant, både med hensyn til aktørinstrumentalitet, dagsorden, deltagersammensætning og mulige løsninger end i den rent anarkiske garbage can model.

March og Olsens nye teori om nyinstitutionalisme (1989) virker da også som en erkendelse af, at institutionelle normer ofte præger beslutningsprocesser og gør dem mere forudsigelige end den rene anarkistiske garbage can teori. March og Olsen har selv tidligere været inde på, at beslutningsprocesser kan være mere eller mindre strukturerede, men de mener, at garbage can teorien kan anvendes for begge typer. Det gør til gengæld teorien meget mere uklar.

Jeg mener, at det vil være mere frugtbart at skelne mellem garbage can som teori og som begrebsapparat. Som teori fokuseres på den rene anarkiske form, mens anvendelsen som begrebsapparat giver mulighed for et fælles sprog til at beskrive forskellige typer af beslutningsprocesser og beslutningsteorier.

Beslutningsprocesser og -situationer kan således beskrives med hensyn til deres grad af strukturerethed, hvad angår aktørinstrumentalitet, problemdagsorden, aktørdeltagelse og mulige løsningsforslag, jf. afslutningen af denne artikel.

## **Public choice**

Efter nu at være kørt så langt som muligt ud af det behavioralistiske, deskriptive spor i retningen væk fra rationalitet, vil jeg til sidst i denne teoripræsentation vende tilbage til det andet hovedspor, som er meget mere tro mod det oprindelige økonomiske og rationelle udgangspunkt, nemlig Rational Choice eller Public Choice, der her betragtes som synonymmer.

Disse begreber dækker over mange forskellige teorielementer, der er udviklet siden begyndelsen af 1960'erne, men som har fået en væsentlig opblomstring i løbet af 1980'erne. Det er faktisk svært at trække nogle korte hovedlinjer op. Jeg vil gå tilbage til det økonomiske udgangspunkt, at folk er nyttemaksimerende. Dette udgangspunkt overtages af public choice litteraturen, der bevæger sig i grænseområdet mellem økonomi og politik, og som i høj grad er præget af økonomer.

Det forudsættes således, at de enkelte individer handler rationelt i forfølgelsen af deres egeninteresser. Der er ganske vist tale om en begrænset rationalitet i de fleste varianter af public choice, men rationaliteten og den instrumentelle adfærd

knytter sig til individniveauet. Analyseniveauet knytter sig principielt til individer. Egoisme og metodologisk individualisme er således de to afgørende og fælles forudsætninger for public choice. Kollektive aktører findes kun ved at aggregere den individuelle adfærd. Adfærd og beslutninger kan altså ikke forklares ud fra kollektive mål, kollektiv bevidsthed eller moralske værdier, men udelukkende ud fra atomistiske individers egeninteresser (i hvert fald i den rene form af public choice). Denne teoriretning har ikke kun rødder i økonomisk teori, men helt tilbage til utilitaristerne: Thomas Hobbes, David Hume, Jeremy Bentham og John Stuart Mill. Kendte public choice teoretikere er blandt andet Buchanan og Tullock (1962), Vincent Ostrom (1971), W. A. Niskanen (1971), D. C. Mueller (1989) og Friedrich Schneider (1988). Også Oliver E. Williamsons transaktionsomkostningsteori (1975) har et tæt slægtsskab med public choice. Der er også danske public choice bidrag fra Ole P. Kristensen (1987), Jørn Henrik Petersen og Kjeld Møller Pedersen (1980) og Peter Nannestad (1989; 1991), jf. Nannestads artikel i dette nummer.

Publicchoice teori har fundet anvendelse inden for meget forskellige dele af statskundskaben, herunder vælgeradfærd (blandt andet Nannestad, 1989), partiadfærd (blandt andet Downs, 1957; Kaare Strøm, 1990), økonomisk politik (blandt andet Nannestad, 1991 – og artiklen i dette nummer), offentlig udgiftspolitik (blandt andet Niskanen, 1971; Ole P. Kristensen 1987; Rune Sørensen, 1990), bureaukrati (blandt andet Terry Moe, 1984; Williamson, 1975; Dunleavy, 1991).

Det individorienterede og nyttemaksimerende udgangspunkt bruges til at deducere hypoteser om adfærd både på individniveau og i kollektive beslutningsprocesser, blandt andet i organisationer. Denne deduktive fremgangsmåde – som er hentet fra økonomien, og som statskundskaben ikke er særligt forvent med – er teoriens store styrke. Som eksempler på deducerede hypoteser kan nævnes, at vælgernes stemmeafgivning og holdninger forventes at være bestemt af deres egeninteresser, og politiske partiers adfærd anses for at være bestemt af politikernes interesser i genvalg og i at vinde politiske poster. Bureaukrater og andre offentligt ansatte betragtes også som udelukkende motiveret af deres egne interesser. De er opportunistiske og unddrager, snyder og bedrager om nødvendigt for at mele deres egen kage (Moe, 1984).

Det får offentligt ansatte til at være budgetmaksimerende for at sikre deres egne muligheder for fortsat ansættelse, forfremmelse, større løn og status. Det får dem også til at skjule den reelle omkostningsfunktion for politikerne for at få dem til at bevilge flere penge end nødvendigt. Der opbygges stærke koalitioner af offentligt ansatte og brugere af offentlig service, der har egeninteresser i bevarelse og forøgelse af service og udgifter, og som er relativt stærkere end den svagt organiserede interesse i skattelettelse, jf. Niskanens (1971) og Ole P. Kristensens (1987) analyser af asymmetriske udgiftspolitiske beslutningsprocesser.

Som middel mod ineffektivitet og korrumpere magthavere foreslås decentralisering og øget konkurrence mellem offentlige myndigheder samt introduktion af markedsløsninger i det offentlige. Decentralisering til kommunale enheder giver større mulighed for individuel behovstilfredsstillelse for borgerne og tilmed for konkurrence mellem kommunerne. Større konkurrence giver øget effektiv-

tet. Mange, men ikke alle, offentlige opgaver, kan med fordel udliciteres til private firmaer.

En stor del af public choice teoretikernes bidrag er både præget af deskriptive og normative træk. Det teoretiske udgangspunkt bruges til at deducere udsagn om politisk adfærd, som kan testes empirisk, men hos mange public choice teoretikere er der samtidig et stærkt liberalt ideologisk islæt, som giver sig udslag i, at de hylder individernes selvudfoldelse og tilfredsstillelsen af deres forskellige behov som det afgørende. Det får eksempelvis Buchanan og Tullock til at gå ind for enstemmighed som beslutningskriterium ved kollektive beslutninger for at beskytte individernes frihed.

Denne stærke ideologiske bias opfattes også som et problem af flere public choice teoretikere, blandt andet Jan Erik Lane (1990) og vel også af Nannestad, jf. hans artikel i dette nummer. Der er også blevet rettet en kritik mod teoriens simple forudsætning om maksimering af egeninteresse. Kritikerne hævder, at der også findes altruistiske hensyn. Nannestads artikel i dette nummer kan vel ses som en indikation af, at der i visse lande – men ikke alle – findes altruistiske hensyn hos vælgerne i form af solidaritet med de arbejdsløse. Tilslutningen til de virkeligt udgiftskrævende, danske velfærdsgoder kommer fra kredse, der er langt bredere end de direkte producenter og brugere, men tilslutningen er dog forskellig for brugere og ikke-brugere og afhængig af information om de faktiske stykomkostninger (*Odense kommune og borgerne*, 1991). Nogle public choice teoretikere forsøger faktisk at indkorporere altruistiske interesser som en supplerende forudsætning. Dette er på den anden side ikke problemløst. Teoriens stringens og klarhed lider skade herved.

Med denne korte omtale af public choice er ringen sluttet. Vi er kommet tilbage til det rationelle udgangspunkt og noterer, at rationel beslutningsteori er blevet moderne igen, om end i en anden form, hvor det nu er den individuelle rationalitet, der betones fremfor en samfundsmæssig eller kollektiv rationalitet, der netop ofte umuliggøres af individernes egoistiske adfærd. Teoriens renæssance i 1980'erne og 1990'erne hænger utvivlsomt sammen med den øgede interesse for markedslignede løsninger inden for den offentlige sektor.

### **Teoriernes anvendelighed og relevans**

De omtalte beslutningsprocesteorier kan anvendes på en række forskellige måder. Den mest almindelige fremgangsmåde er at vælge en, der ser ud til at være frugtbar i forhold til det ønskede studieobjekt. Teorien kan anvendes tæt eller mere løst som blot en approach eller inspirationskilde, som når Peter Nannestad i sin artikel anvender rational choice som approach til at generere hypoteser til en analyse af økonomisk krisepolitik.

En anden fremgangsmåde er at anvende flere forskellige teorier samtidigt for at få en bedre forståelse af virkeligheden ved at anvende teoriernes forskellige linser samtidigt på samme fænomen. Dette gjorde Allison (1971) i sin berømte undersøgelse af Cubakrisen. Nogle er gået et skridt videre ved at sammenligne teoriernes relative relevans. Eksempler herpå er Danzigers et al. (1982) analyse af, hvordan EDB påvirkede de amerikanske kommuners beslutningsprocesser, Ri-

chard Elmores forsøg på at anskue implementering ud fra flere forskellige beslutnings- og organisationsteoretiske modeller (1978), Søren Winters forsøg (1986) på at generere hypoteser om sammenhængen mellem lovgivnings- og implementeringsprocesser ud fra flere forskellige beslutningsteorier med decentralisering af førtidspensionsadministrationen som case, samt i specialeopgaver om statslig og kommunal reorganiseringspolitik (Thomsen, 1990; Olsen, 1988) og dansk naturgaspolitik (Madsen, 1990). Det er også til dels den fremgangsmåde, der anvendes i Erik Riiskjærs analyse af karlitloftsagen i Århus kommune (1988), Andersen og Hansens analyse (1991) af havmiljøplanen og Erik Albæks artikel om dagsordenfastsættelsen vedrørende AIDS.

I de fleste af disse sammenlignende analyser anvendes hver model for sig og med anvendelsen af hvert sit begrebsapparat, og i de fleste tilfælde konkluderes der kun i forhold til den pågældende case. Der er imidlertid et påtrængende behov for større kumulativitet i forskningen vedrørende beslutningsprocesteori. Der er således behov for generaliseringer om, under hvilke betingelser de enkelte modeller er relevante.

Muligheden for sådanne mere sammenlignende og mere generaliserende analyser vil formentlig blive større, hvis der kunne udvikles et fælles begrebsapparat for de forskellige modeller – eller i det mindste for flere af dem. Som antydnet under omtalen af garbage can modellen, kunne denne models begrebsapparat være et egnet udgangspunkt herfor i komparative undersøgelser, der søger at afdække, under hvilke betingelser de forskellige teorier eller teorielementer er anvendelige. Centrale begreber kunne således være:

- problemer og dagsorden
- deltagere og deltagerkreds
- løsninger
- struktureringsgraden og karakteren af beslutningsstrukturen
- kobling og timing

Desuden bør begrebssættet suppleres med begrebet instrumentalitet (eller aktør-rationalitet), som garbage can teorien som omtalt søger at undgå.

I indledningen til denne artikel sættes beslutningsprocesstudier op som en modsætning til de strukturanalyser, som i høj grad har præget statskundskaben. Der er imidlertid betydeligt slægtskab mellem flere af de angivne beslutningsprocesteorier og bestemte strukturer eller samspilsmønstre. Således passer den parlamentariske styringskædemodel (Olsen, 1978) og Webers bureaukratimodel fint sammen med den kollektive rationalitetsmodel, der blev beskrevet i begyndelsen af artiklen. Samspilsmønstre fra pressure group traditionen, korporatisme og segmenteringsteori passer pænt sammen med konflikt- og forhandlingsmodellerne, idet struktureringsgraden og -karakteren dog varierer mellem disse modeller. Anarki eller – i det mindste løst koblede strukturer – præger garbage can modellen, mens public choice teorierne beskæftiger sig med både hierarki og marked – og med de to organisationsformers relative hensigtsmæssighed inden for den offentlige sektor.

I det følgende skal jeg forsøge at formulere nogle meget foreløbige hypoteser om beslutningsteoriernes anvendelighed under forskellige betingelser. I forhold til de forskellige faser i den politiske beslutningsproces synes garbage can teorien at have sin største relevans i forbindelse med dagsordenfastsættelsen. Deltagerkonstellationen, dagsordenen og koblingen mellem problemer og løsninger er ofte langt mindre struktureret i denne fase, hvor blandt andet medierne og græsrodslignende organisationer kan spille en aktiv rolle, jf. Kingdon (1984), Riiskjær (1988), Andersen og Hansen (1991) og Albæks artikel.

Dagsordenfastsættelse er jo ofte et forsøg på enten at lave offentlig politik på områder, der hidtil har været private, eller på at bryde den hidtidige beslutningsstruktur ved at udvide konflikten (Schattschneider, 1960). Aktører, som har stået svagt i den hidtidige beslutningsstruktur, kan have væsentlige incitamenter til at udvide konflikten ved at skaffe sig forbundsfæller hos massemedierne og den offentlige opinion (Andersen og Hansen, 1991).

Som Albæk nævner, kan betydelige dele af dagsordenfastsættelsen dog ofte bedre forklares med en konflikt- og forhandlingsmodel, men garbage can modellens påpegning af betydningen af timingen af løsninger i forhold til problemer og politisk situation har dog en hel central placering i denne fase.

De senere faser af den politiske beslutningsproces – politikformulering, implementering, evaluering og politikrevision – synes i højere grad præget af konflikt-/forhandlingsmodellerne med en større grad af strukturering af dagsorden, deltagerkreds og mulige løsninger end i dagsordenfastsættelsen. Dog kan politikrevisioner, som ofte er vanskelige at adskille fra dagsordenfastsættelse, undertiden få samme garbage can-agtige forløb, jf. havmiljøcasen. Der er dog næppe tvivl om, at politikrevision ofte foregår i meget strukturerede og segmenterede forløb med meget lille involvering af massemedier og offentligheden. Der synes imidlertid også at være en forskel mellem forskellige politiske sagområder. Således er der tale om stærkt strukturerede dagsordener, deltagelsesmønstre og løsningsmuligheder inden for eksempelvis arbejdsmarkedspolitikken (hvor der som illustration faldt brænde ned, da en af de økonomiske vismænd i efteråret 1991 dristede sig til at stille et utraditionelt forslag om at tvinge virksomhederne til at ansætte en bestemt kvote af langtidsledige).

Miljø- og arbejdsmiljøpolitik er normalt også præget af stærkt strukturerede, segmenterede beslutningsprocesser, men de synes at rumme muligheder for brud herpå med mere anarkiske og løst koblede beslutningsforløb til følge, jf. casene vedrørende havmiljø (Andersen og Hansen, 1991) og karlitlofterne (Riiskjær, 1988). Det er navnlig cases, der appellerer til folks følelser, der kan resultere i »opsplittede« og garbage can lignende beslutningsforløb, jf. Albæks artikel.

Det er også hævdet, at der er sket en ændring over tid, så opsplittede forløb bliver mere almindelige end tidligere (Riiskjær, 1988; Andersen og Hansen, 1991) blandt andet på grund af den hurtige vidensproduktion, mediernes øgede betydning sammen med deres tendens til tilspidsning, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering (Hernes, 1978), en større tendens til politisk mistillid og ulydighed, anvendelse af græsrodslignende organisationsformer samt mere usikre politiske flertalsforhold nationalt og lokalt.

Der kan også være nationale forskelle. Stærkt fragmenterede politiske systemer, som det amerikanske, synes således at have en tendens til løsere og mere garbage can lignende beslutningsstrukturer end systemer, der er stærkt strukturerede med hensyn til blandt andet partidisciplin og interesseorganisationsinvolvering i politikformulering og -implementering som det svenske eller danske. Det viser sig blandt andet på miljøområdet (Lundquist, 1980; Andersen og Hansen, 1991; Winter, 1989).

Tilsvarende søger Poul Erik Mouritzen at belyse, under hvilke betingelser inkrementalismemodellen er anvendelig. Denne model har vel haft sin største udbredelse inden for offentlig udgiftspolitik og budgetlægning, og Mouritzen finder som nævnt også, at teorien har en betydelig evne til at forklare udviklingen i de kommunale budgetter i Danmark i 1980'erne. Mere interessant i denne sammenhæng viser hans analyse også, at graden af inkrementalisme afhænger af en række rammebetingelser.

Inkrementalisme fremmes således af vækst i de økonomiske ressourcer, af store bureaukratier, af stabile (men små) politiske flertal og af stabilitet i behovsudviklingen i omgivelserne. Desuden varierer graden af inkrementalisme mellem de forskellige sektorforvaltninger. Den afhænger blandt andet af sektoradvokaternes motivation til og mulighed for at forsvare og udbygge deres områder, mens ændrede behov i omgivelserne kun slår igennem på udgiftsudviklingen, når kommunen er under et relativt stærkt økonomisk pres (se Mouritzens artikel og Mouritzen, 1991: 403-436).

Der synes navnlig at være to spændende udviklingsmuligheder for beslutningsteoriene. Den ene er som netop nævnt komparative analyser, der belyser, under hvilke betingelser de forskellige teorier er relevante, med henblik på at opstille generalisationer. Den anden kunne være udviklingen af synteser mellem visse af modellerne, og navnlig synes der at være et påtrængende behov for en syntese mellem konflikt- og forhandlingsmodellen og garbage can modellen. Garbage can teorien gælder yderst sjældent i teoriens rene anarkiske form. Langt de fleste beslutningsprocesser er betydeligt mere strukturerede, end teorien forudsætter, og de er betydeligt mere prægede af instrumentalisme. Konflikt- og forhandlingsmodellerne har i de fleste tilfælde en langt større forklaringskraft. Alligevel indeholder garbage can modellen nogle yderst værdifulde elementer, navnlig omkring kobling af løsninger, problemer og beslutningsanledninger samt timingens betydning. Disse elementer burde kunne indarbejdes i en mere generel konflikt- og forhandlingsmodel.

## Noter

1. Denne artikel er udarbejdet med udgangspunkt i en indledningsforelæsning til et licentiatseminar om »Beslutningsprocesteorier« ved Institut for Statskundskab, september 1990.



# Litteratur

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown og Co.
- Andersen, Mikael Skou og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*, Harlev J: Forlaget Niche.
- Beck Jørgensen, Torben (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Buchanan, J. M. og G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cohen, M. O., J. G. March og J. P. Olsen (1972). »A Garbage Can Model of Organizational Choice«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Cyert R. M. og J. G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.
- Danziger, J. N., W. H. Dutton, R. Kling og K. L. Kraemer (1982). *Computers and Politics: High Technology in American Local Governments*, New York: Columbia University Press.
- Downs; Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper og Row.
- Dror, Yehezkel (1968). *Public Policy-Making Re-examined*, San Francisco.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy og Public Choice*, New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- Elmore, Richard F. (1978). »Organizational Models of Social Program Implementation«, *Public Policy*, vol. 26, pp. 185-228.
- Festinger, L. A. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, Ill.: Row Peterson.
- Hernes, Gudmund (red.) (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Jensen, Jesper Bo (1987). *Kan man forklare de internationale banker ud fra organisationsteori?*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown og Co.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: DJØF-forlaget.
- Lane, Jan-Erik (1990). »The Epistemological Foundations of Public Choice Theory«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, no. 1, pp. 65-80.
- Lindblom, Charles E. (1959). »The Science of Muddling Through«, *Public Administrative Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lundquist, Lennart (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Politics in the Unites States and Sweden*, Ann Arbor.
- Madsen, Ruth (1990). *En analyse af beslutningsprocessen vedrørende naturgasprojektet*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Mann, Leon og Irving L. Janis (1977). *Decision-Making. A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York/London: The Free Press.
- March, J. og H. A. Simon (1958). *Organizations*, New York: John Wiley.
- March J. G. og J. P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo: Universitetsforlaget.
- March J. G. og J. P. Olsen (1984). *Garbage Can Models of Decision Making in Organizations*, paper.
- March J. G. og J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Meyer, Poul (1970). *Offentlig Forvaltning*, København: Gad.
- Moe, Terry (1984). »The New Economics of Organizations«, *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 4, pp. 739-777.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections*, Århus: Aarhus University Press.
- Nannestad, Peter (1991). *Danish Design or British Disease? Socialdemocratic Crisis Policy in Denmark 1974-79 in Comparative Perspective*, Århus: Aarhus University Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Alrive Press.

- Odense kommune og borgerne (1991), ECO-analyse, Odense.
- Olsen, Henning (1988). *En analyse af den kommunale beslutningsproces i forbindelse med vedtagelse af et reorganiseringsforsøg*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Olsen, Johan P. (red.) (1978). *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ostrom, Vincent (1971). »Public choice: a different approach to the study of public administration«, *Public Administration Review*, vol. 31, no. 2, pp. 203-16.
- Petersen, Jørn Henrik og Kjeld Møller Pedersen (1980). *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres: økonomiens politik – politikens økonomi*, København: Berlingske Forlag.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen*, Århus: Forlaget Politica.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schick, Allan (1971). *Budget Innovation in the States*, Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Schneider, Friedrich (1988). »Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und neuere Entwicklungen«, pp. 57-88 i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 1. Band, Tübingen: C.J.B. Mohr.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Strøm, Kaare (1990). »A Behavioral Theory of Competitive Political Parties«, *American Journal of Political Science*, vol. 34, no. 2, pp. 565-598.
- Ståhlberg, Krister (1975). *Teori och praxis i kommunal planering*, Åbo: Åbo Akademi.
- Sørensen, Rune (1990). *Public Choice. En økonomisk teori om offentlig politik*, Artikel fra LOS-projekter, nr. 3-90, Paper.
- Thomsen, Marianne (1990). *Kampen om vejret. Sammenlægningen af de danske vejrtjenester i et beslutningsprocessperspektiv*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Whiteley, Paul (1986). »Models of the Policy Process«, kap. 1 i *Political Control of the Macro-Economy*, London: Sage.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown og Co.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown og Co.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: The Free Press.
- Winter, Søren (1986). »How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, no. 4, pp. 361-385.
- Winter, Søren (1989). »Municipal Amalgamations: A Framework for Explaining Cross National Variations«, *Journal of Management Science & Policy Analysis*, vol. 6, no. 2, pp. 41-55.