

Jørn Loftager

Faglighed og tværfaglighed i policy-analysen

Policy-analysens erklærede mål er at "rationalisere" politikken ved at bidrage til den politiske løsning af konkrete samfundsproblemer. Både hvad angår dens normative ambitioner og dens fokusering på politikens indhold kommer policy-analysen i strid med hovedstrømninger i moderne politologi. Dels har denne politologi koncentreret opmærksomheden om adfærd, processer og strukturer i det politiske system snarere end om politikens indhold. Dels har politologien gennem antagelsen af værdirelativismen givet afkald på normative prætentioner. Som hjemsted for policy-analysen er det mere givtigt at rette blikket bagud mod den politiske videnskab i sin klassiske udformning. Aristoteles forekommer i den henseende mere interessant end Easton.

I det danske samfund er det økonomer, der har status som vismænd. Og uanset at Det økonomiske Råds formandskab ikke officielt har denne betegnelse, og uanset at dens brug i journalistik og almindelig daglig tale ofte er forbundet med en god og velbegrundet portion humor og ironi, så er det måske alligevel en overvejelse værd, at det netop er specielt udvalgte *økonomer*, der fremstår som mænd af visdom.

Ud fra en ide- og videnskabshistorisk betragtning kunne man mere sandsynligt forvente, at samfundets vismænd ville komme fra politologernes rækker. I hvert fald er visdom tilbage fra antikken en central politisk og politisk-videnskabelig kategori. Hos Aristoteles er visdom den indsigt, klogskab og dømmekraft, der muliggør realiseringen af det bedre liv og det bedre samfund. Ifølge Aristoteles er praktisk og politisk visdom "a reasoned and true state of capacity to act with regard to the things that are good or bad for man" (Aristoteles, 1972: 142).

Som evnen til at handle forstandigt og substantielt rationelt er visdom en kategori, der falder uden for den "mål-middel"-tænkning, der konstitutivt har præget moderne samfundsvidenskab - herunder både politologien og økonomien. I den forstand skulle ingen af de to discipliner være leveringsdygtige i vismænd. Når det alligevel ikke er så mærkeligt, at det er økonomer, der spiller rollerne som vismænd, hænger det naturligvis sammen med, at økonomisk definerede mål i almindelighed og økonomisk vækst i særdeleshed i Danmark, som i andre industrisamfund udgør den dominerende hovedmålsætning. Der er i den økonomiske videnskab indbygget et praksisrelateret begreb om "den gode økonomi" - nemlig den økonomi, som gennem vækst afhjælper knapheden som det grundlæggende økonomiske problem. Den politiske videnskab har ikke et tilsvarende, tilsyneladende veldefineret problem, som kan levere substans til et begreb om den gode politik. Politik fremtræder ikke som et område, man kan være ekspert inden for på samme måde, som tilfældet er inden for økonomien. Det forekommer i hvert fald at måtte være den gældende opfattelse i et demokrati, hvor det synes svært at finde plads til et politolo-

Jørn Loftager

Faglighed og tværfaglighed i policy-analysen

Policy-analysens erklærede mål er at "rationalisere" politikken ved at bidrage til den politiske løsning af konkrete samfundsproblemer. Både hvad angår dens normative ambitioner og dens fokusering på politikens indhold kommer policy-analysen i strid med hovedstrømninger i moderne politologi. Dels har denne politologi koncentreret opmærksomheden om adfærd, processer og strukturer i det politiske system snarere end om politikens indhold. Dels har politologien gennem antagelsen af værdirelativismen givet afkald på normative prætentioner. Som hjemsted for policy-analysen er det mere givtigt at rette blikket bagud mod den politiske videnskab i sin klassiske udformning. Aristoteles forekommer i den henseende mere interessant end Easton.

I det danske samfund er det økonomer, der har status som vismænd. Og uanset at Det økonomiske Råds formandskab ikke officielt har denne betegnelse, og uanset at dens brug i journalistik og almindelig daglig tale ofte er forbundet med en god og velbegrundet portion humor og ironi, så er det måske alligevel en overvejelse værd, at det netop er specielt udvalgte *økonomer*, der fremstår som mænd af visdom.

Ud fra en ide- og videnskabshistorisk betragtning kunne man mere sandsynligt forvente, at samfundets vismænd ville komme fra politologernes rækker. I hvert fald er visdom tilbage fra antikken en central politisk og politisk-videnskabelig kategori. Hos Aristoteles er visdom den indsigt, klogskab og dømmekraft, der muliggør realiseringen af det bedre liv og det bedre samfund. Ifølge Aristoteles er praktisk og politisk visdom "a reasoned and true state of capacity to act with regard to the things that are good or bad for man" (Aristoteles, 1972: 142).

Som evnen til at handle forstandigt og substantielt rationelt er visdom en kategori, der falder uden for den "mål-middel"-tænkning, der konstitutivt har præget moderne samfundsvidenskab - herunder både politologien og økonomien. I den forstand skulle ingen af de to discipliner være leveringsdygtige i vismænd. Når det alligevel ikke er så mærkeligt, at det er økonomer, der spiller rollerne som vismænd, hænger det naturligvis sammen med, at økonomisk definerede mål i almindelighed og økonomisk vækst i særdeleshed i Danmark, som i andre industrisamfund udgør den dominerende hovedmålsætning. Der er i den økonomiske videnskab indbygget et praksisrelateret begreb om "den gode økonomi" - nemlig den økonomi, som gennem vækst afhjælper knapheden som det grundlæggende økonomiske problem. Den politiske videnskab har ikke et tilsvarende, tilsyneladende veldefineret problem, som kan levere substans til et begreb om den gode politik. Politik fremtræder ikke som et område, man kan være ekspert inden for på samme måde, som tilfældet er inden for økonomien. Det forekommer i hvert fald at måtte være den gældende opfattelse i et demokrati, hvor det synes svært at finde plads til et politolo-

gisk råd af eksperter fra den politiske videnskab med kompetence til at give råd om, hvilken politik der skal føres.

Sådanne overvejelser er i god overensstemmelse med den selvforståelse, der har præget den moderne politologi, hvor opgivelsen af traditionens normative ambition om at formulere og begrunde den rigtige politik udgør et hovedtema (jf. Rasmussen, 1971: 35). Især i efterkrigstidens behavioralisme er fokus i stedet blevet rettet mod den politiske adfærd og de politiske strukturer, processer og systemer som faktisk foreliggende kendsgerninger, der som sådanne lader sig beskrive og analysere, uden at der behøver at indgå overvejelser om rigtigt og forkert, godt og dårligt. Tilsvarende har politikens indhold, de enkelte sags- og problemområder, primært været af interesse som eksempelmateriale i forbindelse med proces- og strukturstudier. Målet har været "ren" erkendelse, der kunne lede frem til viden om det politiske system med generel gyldighed.

"Political science should abjure, in favor of "pure" research, both applied research aimed at providing solutions to specific, immediate social problems and meliatory programmatic ventures. These efforts, as the behaviorist sees it, produce little valid scientific knowledge and represent, instead, an essentially unproductive diversion of energy, resources, and attention" (Ranney, 1968: 11).

Jeg skal nedenfor komme nærmere ind på de begrundelser, der blev leveret for at afvise analyser af politikens substans. Forinden skal dog nævnes, at den rendyrkede behavioralisme ikke fik lov at stå uimodsagt ret længe. Det skyldtes ikke mindst den afstand, den kom til at markere mellem teori og praksis; mellem på den ene side politikken som forskningsgenstand for politologien og på den anden side politikken, som den manifesterer sig i samfundet i og med konsekvenserne af diverse policies; men også i videre forstand politikken, som vi møder den og tager del i den i diskussioner, konflikter og strid om konkrete politiske spørgsmål og problemer.

Den såkaldte post-behavioralisme, der brød frem i slutningen af 1960'erne, rettede således sin kritiske brod mod den velovervejede renoncieren på at beskæftige sig med politikens indhold forstået som de presserende samfundsmæssige problemer, der indgår eller burde indgå på den politiske dagsorden. Med baggrund i blandt andet borgerretsbevægelsen, protesterne mod USA's deltagelse i Vietnamkrigen, studenter- og ungdomsoprør, blev der stillet krav om, at den politiske videnskab forpligtede sig til at beskæftige sig med tidens politiske problemer og bidrage til deres løsning.

Parentetisk bemærket har David Ricci med reference til en lille undersøgelse blandt en forsamling politologer illustreret disciplinens distance til den samfundsmæssige virkelighed (Ricci, 1984: 19). De forsamlede politologer blev bedt om at udpege de tidsskrifter, som de mente indeholdt de mest tankevækkende og interessante analyser af væsentlige politiske og samfundsmæssige spørgsmål. Resultatet var, at ingen pegede på politologiske tidsskrifter.

Hvordan og på hvilket grundlag kravet om "relevans" skulle indfries, var dog uklart, og post-behavioralismen er aldrig blevet andet end en negativ samlebetegnelse for en række forskelligartede forskningsretninger. Den har ikke formået at give faget identitet, som tilfældet i en vis udstrækning var med

behavioralismen. Som det hedder hos Easton i en artikel fra 1985, så er "students no longer so certain about what politics is all about ... We are clearly in a transition phase" (Easton, 1985: 144). Samtidig fremhæver Easton, at midt i denne forvirring synes orienteringen mod politikens indholdsside at være kommet for at blive. Den har ikke mindst manifesteret sig i området policy-studier eller policy-analyse. Og selv om også denne forskningsretning i sig selv er nok så heterogen, så er der enighed om ikke blot, at forskningen skal rette sig imod politikens indholdsside, men også, at målet er at bidrage til den politiske løsning af diverse samfundsproblemer eller altså at medvirke til udviklingen af en bedre politik. På den måde kan man sige, at der i policy-analysen ligger et krav til forskeren om ikke blot at være tilskuer, men også at blive deltager.

Men mens der altså ikke synes at være nogen vej tilbage til elfenbenstårnets beskyttende mure, da er det et omdiskuteret spørgsmål, om og hvordan policy-analysen kan og bør bygge bro over den kløft mellem teori og praksis, som de post-behavioralistiske oprørere opponerede imod. Blandt andet er det uklart, hvad det er for en faglighed og ekspertise, der vil sætte policy-forskeren i stand til at producere den viden, der er relevant for formuleringen, implementeringen og evalueringen af offentlig politik (public policy).

Og vi er så ad et par omveje ved at være fremme ved denne artikels tema. Jeg skal i det følgende opholde mig ved to hoveddimensioner af spørgsmålet om policy-analysens faglighed og tværfaglighed. De to dimensioner vedrører for begges vedkommende de reservationer og betænkeligheder, som behavioralismen som ovenfor nævnt nærede med hensyn til en politisk videnskab, der ville give sig i kast med policy-analyser med prætentioner om at fremme "en bedre politik". Betænkelighederne beroede især på to forhold. For det første værdirelativismens antagelse af tilstedeværelsen af en såkaldt logisk kløft mellem er og bør, der forhindrer, at videnskaben giver sig af med politiske vurderinger. For det andet beroede betænkelighederne på en opfattelse af, at politologer som politologer ikke er i besiddelse af den ekspertise, som løsningen af konkrete problemer inden for diverse sagsområder kræver.

Men denne dobbelte problemstilling om faglighed - dels på tværs af skellet mellem er og bør, mellem det deskriptive og normative, dels på tværs af forskellige discipliner eller fag - har i øvrigt videre frem indtaget en central placering i diskussionen om policy-analysens grundlagsproblemer. Således udgør den et væsentligt element i forsøgene på at udvikle en såkaldt post-positivistisk policy-analyse. Hvad det er for noget, skal jeg om lidt vende tilbage til. I forbindelse med de to nævnte dimensioner skal jeg endvidere bidrage med nogle kritiske kommentarer til nogle udbredte forestillinger om forholdet mellem policy-analysen som såkaldt anvendt samfundsvidenskab og samfundsvidenskaben i øvrigt.

Policy-analyse på tværs af normativitet og videnskabelighed

Kløften mellem er og bør, mellem kausalteori eller empirisk teori og værditeori betyder ifølge værdirelativismen, at videnskaben som videnskab ikke kan

begrunde eksistensen af absolutte værdier, og at den *derfor* er ude af stand til at foretage politiske vurderinger. Den bagvedliggende antagelse er, at politiske vurderinger, løsninger og målsætninger er konstrueret efter syllogismen: et sæt kausalpræmisser plus et sæt værdipræmisser og med den politiske vurdering som konklusion. Og mens kausalpræmisserne har sandhedsværdi, fordi de kan sammenholdes med virkeligheden, da gælder dette ikke for værdipræmisserne. De har ingen empirisk reference, og de har heller ingen afledt sandhedsværdi, fordi videnskaben som nævnt ikke kan udpege absolutte værdier, som værdipræmisserne kan sammenholdes med og (sandheds)vurderes i forhold til.

Værdirelativismen er imidlertid ikke ensbetydende med, at videnskaben må afholde sig fra at beskæftige sig med værdier. Den kan udmærket foretage empiriske studier af for eksempel forskellige værdiers eller værdisæts udbredelse og deres sammenhæng med diverse socio-økonomiske variable. Den kan også bidrage til at afklare, hvilke værdier der i givne sammenhænge er på spil, om et foreliggende sæt af værdier udviser konsistens etc.

I forhold til den politiske beslutning kan videnskaben derfor yde to ting. Den kan - i hvert fald i princippet - afgøre kausalpræmissernes gyldighed ved at undersøge, om de er i overensstemmelse med virkeligheden, som virkeligheden *er*. Og hvad værdipræmisserne angår, kan den analytisk bidrage til afklaring og konsistens. Men den kan ikke afgøre værdipræmissernes gyldighed og derfor heller ikke foretage politiske vurderinger.

Hovedparten af den hidtidige forskning indenfor policy-analysen er givetvis i sin selvforståelse i overensstemmelse med værdirelativismens fordringer. Policy-forskeren har i vid udstrækning spillet rollen som den neutrale ekspert, der under anvendelse af videnskabelig metode kan medvirke til løsning af politiske problemer ved at foretage kausalanalytiske beregninger af konsekvenserne af givne policies. Beslutningstageren fastlægger de mål, der skal forfølges, og policy-forskeren bidrager med at udpege de mest effektive midler til opnåelse af målene.

Ser man imidlertid på idealerne om og intentionerne med policy-analysen, som de ofte fremgår af programerklæringerne inden for området, bliver billedet betydelig mere uklart. Da fremgår nemlig, at opgaven også er at levere forslag til politisk handling, at identificere policy-alternativer og at medvirke til udvælgelsen af de bedste alternativer (Brewer og deLeon, 1983: 17ff). Dermed overskrides værdirelativismens grænse for, hvad forskeren som forsker kan beskæftige sig med. Alligevel ofres dette spørgsmål om normativitet og videnskabelighed sjældent den store opmærksomhed i de store textbooks inden for området. Systematiske diskussioner af værdiproblematikken spiller her ikke den store rolle.

Situationen ser helt anderledes ud i tidligere nævnte post-positivistiske forståelse af policy-analysen. Her udgør værdiproblematikken i stedet et helt centralt omdrejningspunkt. Som betegnelsen antyder, er bestræbelsen her at bestemme, hvilke konsekvenser positivismekritikken må få for policy-analysen. Og det kritiske søgelys har ikke mindst været rettet mod værdirelativismens dikotomi mellem facts og værdier.

Jeg skal nøjes med kort at skitsere to principielt forskellige måder, hvorpå denne dikotomi er kritiseret og søgt tilbagevist.¹ Man kan for det første benægte værdirelativismens påstand om, at der hersker og må herske subjektivitet og total relativisme på værdisiden, hvad værdipræmisserne angår. Det er gjort i flere artikler og bøger af Frank Fischer (Fischer, 1980; 1985; 1990), for hvem det afgørende spørgsmål bliver "how to make valid judgments about norms and values" (Fischer, 1980: 82). Og det mener Fischer altså kan lade sig gøre; det giver mening at tale om værdiers og normers (normative) gyldighed. Resultatet bliver en anbefaling af, at den traditionelle policy-analyse, der beregner konsekvenser af alternative policies, suppleres med en værdianalyse og derved bidrager til den normative stillingtagen til værdien af forskellige policies. Lidt forenklet kan siges, at den traditionelle middelvurdering på grundlag af kausalteoretiske analyser suppleres med målvurderinger på grundlag af værdianalyser.

Martin Rein har med det han kalder en værdikritisk policy-analyse formuleret et andet og efter min opfattelse nok så frugtbart post-positivistisk alternativ (Rein, 1983). Hvor Fischer koncentrerer opmærksomheden om værdiers og normers rationelle begrundbarhed som fundamentet i en post-positivistisk policy-analyse, er det Reins hovedbudskab, at det er umuligt at adskille facts og værdier. Han fremhæver, at det normative ligger indbygget allerede i de spørgsmål, der stilles, og dermed også i det billede af virkeligheden, forskningen fremstiller. Vor viden om virkeligheden vil og kan ikke adskilles fra de kategorier, vi anvender. Virkeligheden fortæller ikke selv, hvordan den skal beskrives. Og pointen er, at den politiske vurdering ikke er uafhængig af givne kategoriers og begrebsers virkelighedsspecificeringer.

Det betyder en afvisning af opdelingen i først en neutral beskrivelse af tingene og problemerne, som de "virkelig" er, og derpå en vurdering, som vi foretager ved hjælp af vore medbragte værdipræmisser. Og det uanset om man nu mener, værdipræmisserne lader sig begrunde rationelt eller ej. I den forbindelse har jeg for egen regning argumenteret for, at politisk uenighed snarere end at være udtryk for uenighed om såkaldte "værdier" grundlæggende handler om uenighed om situationsbeskrivelse (Loftager, 1989). Dermed vil jeg ikke påstå, at det skulle være muligt at udlede et bør fra et "rent" er; det har værdirelativismen ret i ikke lader sig gøre. Hvad jeg imidlertid vil benægte er, at der skulle eksistere sådanne rene "er" som umiddelbare og uformidlede rapporteringer om virkelighedens beskaffenhed. Virkeligheden er altid virkeligheden sådan og sådan beskrevet. Og specificeringen af den samfundsmæssige virkelighed rummer også indkredsninger af, hvad det vil være fornuftigt at foretage politisk. En konsekvens heraf er dermed også et opgør med forestillingen om den neutralt arbejdende forsker og udreder, der nøjes med at levere facts, hvorefter den politiske beslutningstager kan bidrage med de politiske vurderinger.

Lad mig illustrere pointen med et par eksempler. Først problemet arbejdsløshed.² Allerede ved identifikationen af dette fænomen viser det sig tydeligt, hvordan der ikke er uafhængighed mellem er og bør. For eksempel: Skal den-

ne person, med de og de empirisk konstaterbare kendetegn, klassificeres som arbejdsløs eller som arbejdsfri? At der knytter sig vidt forskellige politiske vurderinger til afgørelsen af dette spørgsmål kræver ingen nærmere argumentation. Men såfremt man - i overensstemmelse med arbejdssamfundets paradigme - lægger den officielle arbejdsløshedsdefinition til grund, vil der sandsynligvis kunne etableres enighed om, at udsagnet "der findes 320.000 arbejdsløse personer i Danmark" er et sandt er-udsagn, som må accepteres af alle uanset politisk-ideologisk overbevisning. Hvad der som bekendt ikke er enighed om, er hvilke politiske beslutninger og foranstaltninger denne erkendelse bør give anledning til. Og værdirelativisten vil se dette som en bekræftelse på, at den politiske konklusion står og falder med, hvilke værdipræmisser - her i form af politisk-ideologiske forestillinger - der opereres med.

Ved lidt nærmere eftersyn viser det sig imidlertid, at den politiske uenighed beror på forskellige udlægninger af, hvordan arbejdsløsheden som del af virkeligheden nærmere skal forstås og specificeres. Forskellen i synspunkterne viser sig, så snart fænomenet nøjere skal analyseres og forklares. Socialisten vil for eksempel hævde, at arbejdsløshed er en følge af, at kapitalejerne udbyder et for ringe antal jobs, fordi de ikke finder profitudsigterne tilstrækkeligt gunstige. Altså skal problemet imødegås ved, at der gribes ind over for kapitalen. Heroverfor vil liberalisten for eksempel mene, at problemet skyldes for høje lønninger, hvorfor det er lønarbejderne, indgrebet skal gælde. Det politiske "bør" er således ikke udledt af et "er", men er fra starten indlejret i det. Og pointen er, at jo nøjere og mere specificeret virkelighedsbeskrivelsen bliver, desto snævrere bestemmelser foretager man samtidig på bør-siden.

Som et andet eksempel på, at der helt selvfølgelig er tale om en intim sammenhæng mellem på den ene side den videnskabelige beskrivelse af virkeligheden og spørgsmålet om, hvad det vil være fornuftigt at gøre politisk, skal jeg bringe et par citater fra to udgaver af den britiske encyklopædi fra henholdsvis 1911 og 1974 (efter Prewitt, 1983). I 1911-udgaven står der om "negerracen" blandt andet følgende:

"In certain ... characteristics ... the negro would appear to stand on a lower evolutionary plane than the white man, and to be more closely related to the highest anthropoids. ... Mentally, the negro is inferior to the white. The remark of F. Manetta, made after a long study of the negro in America, may be taken as generally true of the whole race: "the negro Children were sharp, intelligent, and full of vivacity, but on approaching the adult period a gradual change set in. The intellect seemed to become clouded, animation giving place to a sort of lethargy, briskness yielding to indolence. We must necessarily suppose that the development of the negro and the white proceeds on different lines." This explanation is reasonable ... but evidence is lacking on the subject and the arrest or even deterioration in mental development is no doubt very largely due to the fact that after puberty sexual matters take the first place in the negro's life and thoughts" (Prewitt, 1983: 300).

Også 1974-udgaven berører spørgsmålet om racemæssige forskelle i intelligens. I opsummeringen af de foreliggende forskningsresultater siges, at

"while it has been argued that IQ data constitute support for those theories of genetic racial inferiority, it seems more likely that the differences reflect persistent social and economic discrimination" (Prewitt, 1983: 301).

At der ikke er uafhængighed mellem videnskabeligt producerede billeder af virkelighedens beskaffenhed - her med hensyn til raceforskelle - og så spørgsmålet om, hvilke policies det ville være fornuftigt at formulere, synes selvindlysende.

Nu kunne man med rimelighed spørge, om dette er eksempler på policy-analyse. Og i henhold til de flestes umiddelbare forståelse af, hvad området policy-analyse dækker over, vil svaret nok blive et nej. På den anden side: Såfremt policy-analyse er analyse, der sigter mod at tilvejebringe viden af relevans for formuleringen, implementeringen og evalueringen af policies, så er det policy-analyse.

I forlængelse heraf kan der også være god grund til at genoverveje den konventionelle forståelse af forholdet og forskellene mellem policy-analysen som såkaldt anvendt forskning og samfundsforskningen i øvrigt. Ifølge den konventionelle forståelse betyder "anvendelse" teknologisk anvendelse svarende til den brug, der typisk gøres af naturvidenskabelig viden. Ved hjælp af indsigt i bestemte lovmæssigheder og ud fra givne initialbetingelser er det muligt at lave konsekvenberegninger af bestemte handlinger.

Således bedømt er det så som så med samfundsvidenskabens praksisrelevans. Det er meget småt med veletablerede lovmæssigheder svarende til naturvidenskabens, der kan danne grundlag for forudsigelse og kontrol. Comtes drøm om at udvikle en sociologi som det sociale fysik med Newton som forbillede er langt fra blevet virkeliggjort - heldigvis.

Imidlertid har samfundsvidenskaberne på en anden måde gjort sig praktisk gældende; nemlig ved at spille sammen med og påvirke de forståelser og den viden, vi som sociale aktører handler på grundlag af. Vurderet i et sådant oplysningsperspektiv, hvor videnskaben bidrager til udviklingen af fortællinger om og forståelser af verden, har forskningen haft stor betydning, også på policy-området. Forskningen producerer begreber, sprog og beskrivelser, der indgår som en integreret del af den praksis, som bestandigt konstruerer og rekonstruerer den samfundsmæssige virkelighed - blandt andet gennem policy-making.

Policy-sproget er fyldt med begreber, der har deres oprindelse i videnskaben, og som siden har gjort sig gældende i praksis så at sige. Tænk blot på begreber som: folkesuverænitet, BNP, levestandard, ungdomskriminalitet, stagflation, externaliteter, arbejdsløshed (Prewitt, 1983: 302f). Således er arbejdsløshed, som dette fænomen almindeligvis forstås, en opfindelse eller konstruktion fra begyndelsen af dette århundrede, hvor det opstod som modstykke til at være i fast beskæftigelse (Gorz, 1989: 196). I dag kan vi se, hvordan nye refleksioner om lønarbejdet og dets betydning er begyndt at afsætte sig spor i formuleringen af policies inden for dette felt.

Det vil sige, at det langt fra alene er den forskning, der forstår sig selv som policy-analyse, der er og har været relevant for policy-processen. Det forholder sig utvivlsomt snarere sådan, at den ikke-anvendelsesorienterede forskning har haft langt større praktisk betydning end den anvendelsesorienterede (jf. Giddens, 1984; Albæk, 1988; Loftager, 1992). Hvorom alting er, så er der på den

baggrund god grund til at gøre op med den sædvanlige opdeling, hvor man på den ene side har samfundsvidenskaben, der opererer og udvikler sig efter sin egen uafhængige, interne logik og med den disinteresserede sandhedssøgning og vidensakkumulering som formål. Og på den anden side policy-analysen, der er bundet til løsningen af konkret definerede problemer på foranledning af eksterne opdragsgivere (Moore, 1983; Premfors, 1989).

Heroverfor vil jeg hævde for det første, at al god forskning før eller senere er anvendt forskning. Det vil sige forskning, der gør en forskel - også i praksis. Derfor kan man godt operere med policy-analyse som et specielt afgrænset forskningsområde, men ikke med den begrundelse, at det er en forskning, der tilgodeser et kvalitativt anderledes formål (Loftager, 1991).

For det andet mener jeg ikke, at der er nogen grund til at gøre det til et definerende kendetegn ved policy-analysen, at den skal være bestilt af eksterne opdragsgivere, sådan som det ofte gøres (eksempelvis hos Premfors, 1989). Tværtimod er det for mig at se af afgørende betydning, at der *også* laves policy-analyse af forskere, der ikke er bundet af bestemte opdragsgiveres ønsker og problemformuleringer. Og den bedste garanti mod, at policy-analysen skal blive et teknokratisk redskab i magthavernes hænder, er, at den politiske offentlighed snarere end lederskabet bliver det primære henvendelsessted.

Politik handler ikke kun om styring og effektivitet i snæver "mål-middel"-forstand, men også om meningsdannelse og vedligeholdelse af kultur og institutioner - demokratiet ikke mindst (March og Olsen, 1989; Dryzek, 1990; Torgerson, 1986; Elkin, 1983). Der er næppe tvivl om, at policy-analysen især har koncentreret sig om styrings- og effektivitetsaspektet og været rettet mod snævre beslutningstagerkredse. Jeg ser det som en meget vigtig opgave, at policy-forskningen påtager sig den opgave også at bidrage til den demokratiske meningsdannelsesproces ved at komme med forhåbentlig kvalificerede input til den løbende politiske debat. Det er her, de normative ambitioner og intentioner skal indløses og stå deres prøve (Bellah, 1983).

Policy-analysen på tværs af enkeltdiscipliner

Hvori består politologiens ekspertise eller sagkundskab? Når det er relevant at rejse dette spørgsmål i denne sammenhæng, skyldes det, at det ikke er indlysende i kraft af hvad, politologien som politologi kan give sig af med at analysere politikken indholdsmæssigt betragtet. Vi er altså hermed tilbage ved de overvejelser om den politiske videnskabs indhold og karakter, jeg indledningsvis bragte frem, blandt andet i sammenligning med økonomien.

Behavioralismens betænkeligheder ved at acceptere policy-analyse som en (eventuelt central) opgave for politologien hang foruden de værdimæssige dimensioner sammen med en frygt for, at

"the discipline may spread itself too thin by trying to do too much. They felt that tackling policy content is bound to be too much; for done properly, it would acquire the political scientist to become a subject-matter in his content speciality - a hydrologist to study water resources policy, an economist to study tax policy, an astronautical engineer to study space policy, and so on" (Ranney, 1968: 12).

Jeg finder, at dette er problem er reelt. Såfremt policy-orienteringen betyder et "hver person sit sags- eller policy-område", er det en nærliggende mulighed, at disciplinen opløses i en række deldiscipliner - hvad skulle holde den sammen?

Vanskelighederne eller dilemmaet går grundlæggende tilbage til den status som en distinkt samfundsvidenskabelig enkeltdisciplin, det politologiske studium i sin moderne "videnskabelige" udgave har antaget. Hvor studiets genstand tidligere var samfundet, dets indretning og styring - det vil sige samfundet i dets politiske aspekt - bliver den nu det politiske system som et aspekt af samfundet. Den politiske videnskab kommer til at handle om det politiske system, dets opbygning og funktionsmåde.

Ifølge Ranney bør konsekvensen heraf imidlertid ikke være, at politologien afholder sig fra at *bidrage* til policy-forskningen, men at den skal gøre det ved hjælp af sin egen særlige ekspertise (Ranney, 1968: 13ff). Det vil sige, at politologien skal bidrage med undersøgelser af de i snævrere forstand politiske konsekvenser af givne policies, for eksempel i henseende til systemstabilitet, partiernes vælgertilslutning, udviklingen af krav og støtte til systemet etc.

Men for det første er det som tidligere anført temmelig begrænset, hvad den politiske videnskab hidtil har kunnet præstere af den form for viden, som må til som forudsætning for den slags konsekvensanalyser. Når bortses fra de policies, der direkte angår reguleringen af den politiske proces, er det dernæst endvidere et stort spørgsmål, i hvor høj grad en sådan sagkundskab vil være relevant for policy-analysens målsætning om at bidrage til løsning af konkrete samfundsmæssige problemer.

Dette er baggrunden for, at der i policy-analysen lægges så stor vægt på at understrege forskningsområdets *tværvenskabelige* karakter. Der er præcis ikke tale om, at policy-analysens talsmænd gør krav på at repræsentere et bud på et nyt indhold til politologien. Den politiske videnskab betragtes som en videnskab, der på linje med andre videnskaber kan indgå som del af den tværfaglighed, der fremhæves som et definerende kendetegn for området (Brewer og de Leon, 1983). Der er derfor egentlig også grund til en del undren over den så ofte set fremstilling af policy-orienteringen som en bevægelse *inden for* den politiske videnskab. Jeg mener: Hvordan kan man på én og samme gang se policy-analysen som et politologisk alternativ til behavioralismen og betragte den som en tværvenskabelig disciplin, hvori *blandt andre* den politiske videnskab kan indgå? Denne uklarhed kommer for eksempel tydeligt til udtryk i Eastons førnævnte redegørelse for den politiske videnskabs udvikling, hvor "the policy analysis movement" anføres som en markant tendens. Han fremhæver dens tværfaglige karakter, men uden at det giver anledning til overvejelser over, hvad dette betyder for politologiens fagidentitet.

Så vidt jeg kan se, er der kun to mulige veje ud af dilemmaet. *Enten*, at politologien vælger at fastholde en identitet som distinkt samfundsvidenskabelig enkeltdisciplin for eventuelt på basis heraf på linje med andre discipliner at bidrage til policy-analysen i tilfælde, hvor det måtte være relevant. *Eller* at den forsøger sig med en anden identitet eller selvforståelse, der vil muliggøre, at policy-forskningen kan gøres til et centralt politologisk anliggende, ja, et inte-

greret moment i disciplinen. Jeg vil foreslå, at den sidste udvej afprøves. Ikke blot tror jeg, at den er farbar. Jeg tror også, at en sådan specifik politologisk policy-orientering kan udgøre et godt svar på "den politiske videnskabs tragedie", som Ricci har kaldt tendensen til, at disciplinen i takt med sin "videnskabelig beliggørelse" er blevet mindre praktisk-politisk relevant (Ricci, 1984).

Generelt formuleret må en sådan ny identitetsdannelse som allerede antydet indebære, at den politiske videnskabs genstandsfelt må bestemmes som samfundet i dets politiske aspekt, snarere end som politikken som et aspekt af samfundet. Fejlen ved den Easton'ske aspektforståelse er, at den indebærer en selvstændiggørelse af politikken. Den medfører, at samfundet som samfund forsvinder fra den politiske videnskabs synsfelt.³

Dermed bliver det politiske studium af samfundet til det apolitiske studium af det politiske system. Der opstår en underlig dobbelthed mellem på den ene side en politologi som enkeltvidenskab, der studerer politikken som et aspekt af samfundet, og den "faktiske" politik, der retter sig imod samfundet, dets problemer og dets indretning. Der er tale om en meget stor afstand til den aristoteliske forståelse af den politiske videnskab som syntetiserende "master science". Aristoteles begrundede den politiske videnskabs særlige karakter netop med henvisning til dens specifikke genstandsfelt:

"Since politics uses the rest of sciences and since again, it legislates as to what we are to do and what we are to abstain from, the end of this science must include those of the others, so that this must be for the good of man" (Aristoteles, 1972: 2).

Hos Aristoteles opfattes den politiske videnskab ikke som en tværvidenskab forstået som en addition af distinkte enkeltvidenskaber, men som en videnskab, der anvender resultaterne fra andre discipliner. For en politologi, der finder indholdsorienteringen vigtig, forekommer den aristoteliske bestemmelse af videnskaben derfor nok så relevant som den Easton'ske. Eastons begrebsdannelse forbyder, at politik som fænomen ikke blot udgør et aspekt af samfundet på linje med andre aspekter. Politikken er for det første foreskrivende. Den drejer sig om, hvad der bør gøres. For det andet retter den sig mod samfundet in toto. Ikke således, at alt er "politisk" eller politisk reguleret. Men i den forstand, at spørgsmålet om, hvad der burde være politisk styret og organiseret i det moderne, sækulariserede samfund, altid og i eminent grad er et politisk spørgsmål. Den normativitet og det helhedsperspektiv, der er substantielle dele af politikken som (moderne) fænomen, må reflekteres i den videnskab, der har politik som sit genstandsområde, hvilket ikke sker i Eastons udlægning.

Hvad vil det sige og indebære i praksis? Med ovenanførte helt generelle bestemmelse af genstandsfeltet som samfundet i dets politiske aspekt sættes fokus på samfundsmæssige problemer, forskellige overordnede problemløsningsstrategier og det politiske system i relation hertil. Det er i form af viden herom, at jeg ser grundlaget for policy-analysen som integreret moment i den politiske videnskab.

Det betyder naturligvis ikke, at der ikke skal inddrages og udvikles viden, der mere snævert knytter sig til afgrænsede problemområder. Men det inde-

bærer en fordring om at vægte analysen af problemets mere generelle samfundsmæssige og politiske dimensioner. Og grundlaget for vurderingen af politikken må være forskerens samfundsanalyse. Det må gælde om at lægge vægt på problemernes indplacering i en større samfundsmæssig og politisk sammenhæng. Ambitionen må være ikke blot at acceptere de problemidentifikationer, som diverse opdragsgivere finder på. Forskerne må selv tage del i problemformuleringen og dermed også bidrage til udviklingen og indholdsbestemmelsen af den politiske dagsorden.

Naturligvis kan man ikke foretage policy-analyser af givne problemområder uden kendskab til substansen i disse områder. Og derfor må og skal analysen bygge på indsigter fra forskellige discipliner. Men det er samtidig også sådan, at det præcis ikke er tilstrækkeligt at være i besiddelse af enkeltfaglig viden. Analysen og vurderingen af en hvilken som helst policy lader sig aldrig foretage alene med reference til det pågældende policy-område selv. Den må nødvendigvis ske i et videre samfundsmæssigt perspektiv.

Det betyder selvsagt ikke, at al forskning skal blive til generel samfundsteori. Men det betyder, at samfundet som helhed og spørgsmålet om dets - rette - indretning tematisk inddrages som reference- og orienteringsramme. Politiken må bedømmes ud fra spørgsmålet om dens adækvans og rationalitet i forhold til det problemunivers, som udforskningen af samfundet afdækker. Og som sagt er eller burde erkendelsen heraf være ledetråden for den politologiske policy-analyse. Anderledes formuleret, så må perspektivet for den være på niveau med og kunne referere til de agerende politiske aktørers perspektiv. Analysen af konkrete problemområder må være indrammet af principielt den samme medtænkning af helheden, som er eller burde være på spil, når der handles politisk.

Afsluttende bemærkninger

Jeg har søgt at drøfte, hvad jeg opfatter som to hovedknudepunkter i policy-analysen. Først spørgsmålet om den erklærede normative intention og dens realiseringsmuligheder, hvor jeg har argumenteret for, at det i sidste instans afgørende problem ikke er af teoretisk, men af praktisk art, idet det handler om, hvordan forskningen i praksis relaterer sig til den politiske proces. Og for mig at se må et væsentlig mål være at tage del i og bidrage til den offentlige meningsdannelsesproces. Det er ad den vej, en ikke-teknokratisk forskningspraksis lader sig realisere. Derfor finder jeg også grund til at imødegå en ofte set post-positivistisk distinktion mellem på den ene side en såkaldt "teknologisk" viden indvundet gennem empirisk-analytisk metodologi og på den anden side en "praktisk" viden som resultat af anvendelse af en særlig fænomeneologisk eller hermeneutisk metode. Denne form for opdeling rummer i øvrigt sin egen ironi, idet den - uintenderet - leverer støtte til forsvarerne af myten om en "ren" og etisk neutral samfundsvidenskab.

Nej, snarere end at definere bestemte og adskilte videnstyper indvundet gennem anvendelse af forskellige, distinkte metoder, må distinktionen mellem teknologisk/teknokratisk og praktisk/ikke-teknokratisk viden opfattes som en

funktionel distinktion. Den refererer til den funktion, som denne viden har eller kan få i forhold til den politiske proces, og hvor det afgørende er forbindelsen eller manglen på samme til den politiske offentlighed.

Det andet diskuterende hovedpunkt har drejet sig om den ekspertise og sagskundskab, analysen af politikens indhold hviler på, og med særlig vægt på spørgsmålet om forholdet mellem policy-analyse og politologi. I rendyrket enkeltvidenskabelig udgave slår politologien åbenlyst ikke til som "hjemsted" for policy-analysen. Den kræver klart nok inddragelse af substantiel viden om det pågældende politikområde. Netop det er baggrunden for, at policy-analysens tværvideenskabelige og interdisciplinære karakter ofte understreges.

Imidlertid er det samtidig lige så klart, at en simpel addition af forskellige deldiscipliner ikke er tilstrækkelig som fundament for policy-analysen. Det skyldes grundlæggende, at vurderingen af politikken på enkeltområdet aldrig kan bestemmes uden en inddragelse af konsekvenserne for helheden. Og et sådant helhedsperspektiv er nødvendigt, blandt andet og ikke mindst som grundlag for at kunne bidrage til prioriteringer mellem indsatser på de forskellige enkeltområder. Formuleret i engelske gloser kan man sige, at policy-analysen som konsekvent policy-analyse også må inddrage politics- og eventuelt også polity-niveauet. I forlængelse heraf vises hen til den politiske videnskab, som den i traditionen fra Aristoteles tager sig ud. Det er en videnskab, der i sig selv er tværvideenskabelig, fordi den må gå syntetiserende til værks, hvis den skal være kongruent med sin genstand: politikken - ikke (naturligvis) primært forstået som adfærd, men som overgribende samfundsmæssig problemløsning.

Noter

1. Jeg har tidligere grundigere analyseret og kritiseret værdirelativismen (Loftager, 1989) og diskuteret det post-positivistiske bidrag (Loftager, 1987). En del af formuleringerne her er hentet fra sidstanførte ikke-publicerede arbejde.
2. Jeg har benyttet dette eksempel ved en tidligere lejlighed (Loftager, 1987)
3. Selv om Easton lægger afgørende vægt på at se systemet som et åbent system, der påvirkes af og selv påvirker omgivelserne, så ligger det uden for hans teoris rækkevidde at begrebsliggøre og analysere relationen mellem systemet og omgivelserne. Det ville forudsætte en teori om det, Easton kalder det totale sociale system eller samfundet. Eastons aspektbetragtning indebærer, at samfundet ikke lader sig beskrive som totalitet forstået som andet end summen af delaspekterne - de forskellige del- eller subsystemer. "In referring to society we are conceiving of all behavior undifferentiated as to type that we might call the apperceptive mass of observations present to our senses. As a concept, society calls attention to the gross mass of conceptually unorganized social interactions ..." (Easton, 1965: 38).

Litteratur

- Albæk, E. (1988). *Fra sandhed til information*, København: Akademisk forlag.
- Aristoteles (1972). *The Nichomachean Ethic of Aristotle*, London: Oxford University Press.
- Bellah, R.N. (1983). "Social Science as Practical Reason", i Callahan, D. og B. Jennings (eds.), *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, New York: Plenum Press.

funktionel distinktion. Den refererer til den funktion, som denne viden har eller kan få i forhold til den politiske proces, og hvor det afgørende er forbindelsen eller manglen på samme til den politiske offentlighed.

Det andet diskuterende hovedpunkt har drejet sig om den ekspertise og sagskundskab, analysen af politikens indhold hviler på, og med særlig vægt på spørgsmålet om forholdet mellem policy-analyse og politologi. I rendyrket enkeltvidenskabelig udgave slår politologien åbenlyst ikke til som "hjemsted" for policy-analysen. Den kræver klart nok inddragelse af substantiel viden om det pågældende politikområde. Netop det er baggrunden for, at policy-analysens tværvideenskabelige og interdisciplinære karakter ofte understreges.

Imidlertid er det samtidig lige så klart, at en simpel addition af forskellige deldiscipliner ikke er tilstrækkelig som fundament for policy-analysen. Det skyldes grundlæggende, at vurderingen af politikken på enkeltområdet aldrig kan bestemmes uden en inddragelse af konsekvenserne for helheden. Og et sådant helhedsperspektiv er nødvendigt, blandt andet og ikke mindst som grundlag for at kunne bidrage til prioriteringer mellem indsatser på de forskellige enkeltområder. Formuleret i engelske gloser kan man sige, at policy-analysen som konsekvent policy-analyse også må inddrage politics- og eventuelt også polity-niveauet. I forlængelse heraf vises hen til den politiske videnskab, som den i traditionen fra Aristoteles tager sig ud. Det er en videnskab, der i sig selv er tværvideenskabelig, fordi den må gå syntetiserende til værks, hvis den skal være kongruent med sin genstand: politikken - ikke (naturligvis) primært forstået som adfærd, men som overgribende samfundsmæssig problemløsning.

Noter

1. Jeg har tidligere grundigere analyseret og kritiseret værdirelativismen (Loftager, 1989) og diskuteret det post-positivistiske bidrag (Loftager, 1987). En del af formuleringerne her er hentet fra sidstanførte ikke-publicerede arbejde.
2. Jeg har benyttet dette eksempel ved en tidligere lejlighed (Loftager, 1987)
3. Selv om Easton lægger afgørende vægt på at se systemet som et åbent system, der påvirkes af og selv påvirker omgivelserne, så ligger det uden for hans teoris rækkevidde at begrebsliggøre og analysere relationen mellem systemet og omgivelserne. Det ville forudsætte en teori om det, Easton kalder det totale sociale system eller samfundet. Eastons aspektbetragtning indebærer, at samfundet ikke lader sig beskrive som totalitet forstået som andet end summen af delaspekterne - de forskellige del- eller subsystemer. "In referring to society we are conceiving of all behavior undifferentiated as to type that we might call the apperceptive mass of observations present to our senses. As a concept, society calls attention to the gross mass of conceptually unorganized social interactions ..." (Easton, 1965: 38).

Litteratur

- Albæk, E. (1988). *Fra sandhed til information*, København: Akademisk forlag.
- Aristoteles (1972). *The Nichomachean Ethic of Aristotle*, London: Oxford University Press.
- Bellah, R.N. (1983). "Social Science as Practical Reason", i Callahan, D. og B. Jennings (eds.), *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, New York: Plenum Press.

- Brewer og deLeon (1983). *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Callahan, D. og Jennings, B. (eds.) (1983). *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, New York: Plenum Press.
- Dryzek, J.S. (1990). *Discursive Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Easton, D. (1985). "Political Science in the United States", *International Political Science Review*, Vol. 6, No. 1, pp. 133-152.
- Elkin, S.L. (1988). "Political Institutions and Political practice", i Ports, E.B. og M.B. Levy (eds.). *Handbook of Political Theory and Policy Sciences*, New York: Greenwood Press.
- Fischer, F. (1980). *Politics, Values and Public Policy*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Fischer, F. (1985). "Critical Evaluation of Public Policy: A Methodological Case Study", i J. Forrester (ed.), *Critical Theory and Public Life*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*, London: Sage, pp. 117-263, 341-382.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.
- Gorz, A. (1989). *Critique of Economic Reason*, London: Verso.
- Loftager, J. (1987). *Policy-analyse - Svaret på den politiske videnskabs tragedie?*, Institut for Statskundskab.
- Loftager, J. (1989). "Saglig politisk argumentation? Kritiske bemærkninger til den videnskabelige værdirelativisme i politologien", i S. Brock og P. Pedersen (red.), *Dømmekraft. Objektivitet, subjektivitet og videnskab*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, J. (1991). "Om Marx, pragmatisme og policy analyse", *GRUS*, 33, pp. 37-57.
- Loftager, J. (1992). "Giddens og samfundsvidenskaben", i *GRUS* nr. 37, pp. 92-100.
- Mcpherson, M.S. (1983). "Imperfect Democracy and the Moral Responsibilities of Policy Advisers", i Callahan, D. og B. Jennings (eds.), *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, New York: Plenum Press.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
- Moore, M. H. (1983). "Social science and policy analysis", i Callahan D. og B. Jennings (eds.), *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, New York: Plenum Press.
- Premfors, Rune (1989). *Policyanalys*, Lund: Studentlitteratur.
- Prewitt, K. (1983). "Subverting policy premises", i Callahan, D. og B. Jennings (eds.), *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, New York: Plenum Press.
- Ranney, A. (1968). "The Study of Policy Content: A Framework for Choice", i A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago: Markham publishing Company.
- Rasmussen, E. (1971). *Komparativ Politik*, København: Gyldendal.
- Rein, M. (1983). "Value-Critical Policy Analysis", i Callahan, D. og B. Jennings (eds.), *Ethics, The Social Sciences and Policy Analysis*, New York: Plenum Press.
- Ricci, D. (1984). *The Tragedy of Political Science*, New Haven: Yale University Press.
- Torgerson, D. (1985). "Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell", i *Policy Sciences*, no. 18, pp. 241-261.
- Torgerson, D. (1986). "Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis", i *Policy Sciences*, no. 19, pp. 33-59.