

en givende strategisk analyse. I den forklarer han, hvorfor der spontant dannes institutioner, som følge af flere individers gensidige strategiske træk i forhold til hinanden. Han forklarer også, hvorfor sådanne sociale institutioner, oftere end det ind imellem antages, er selv-gennemtvungende. Ligeledes diskuterer han i dybden, under hvilke samfundsmæssige betingelser (små, gennemsigtige grupper og samfund) individuel strategisk adfærd fører til den spontane dannelse af stabile og selv-gennemtvungende sociale institutioner. Endelig er det hans opfattelse, at hans mikro-teori kan forklare makro-institutioner som de March-Olsen'ske normer for passende og korrekt adfærd.

Knight præsterer således en stærk analyse af uformelle institutioner og deres opståen. Han gennemfører samtidig analysen på et niveau, så den lige fuldt har relevans for sociologer, økonomer og politologer. Men ikke mindst politologerne har en stærk interesse i netop de formelle institutioner. Knight ignorerer dem på ingen måde. Tværtimod understreger han, hvorledes formelle institutioner kan betragtes som en overbygning på de uformelle institutioner. Strategisk kommer de ind i billedet, når en aktør ønsker at forankre eller forbedre sin position, men ikke har tillid til, at det kan ske inden for rammerne af en eksisterende uformel institution. Men bortset derfra må det med en vis skuffelse konstateres, at Knight ikke har alverdens meget at sige om denne type af institutioner.

Men det fratager ikke bogen politologisk værdi. Den er et vægtigt teoretisk indlæg i den somme tider uforsonlige, men tillige utroligt inspirerende debat mellem institutionalister og rationalister. Samtidig er bogens udgangspunkt i et rational choice perspektiv, hvor vægten lægges på aktørernes strategiske adfærd, overordentligt idégivende for politologer, som beskæftiger sig med organisationsformer og spilleregler for aktøradfærd i en organisatorisk-politisk kontekst.

Jørgen Grønnegård Christensen  
Institut for Statskundskab

Jan-Erik Lane, *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, London: SAGE, 1993, 248 s.

En jurist kommenterede engang - mundtligt - et manus til en politologisk grundbog i forvaltning med et spørgsmål om, hvorfor politologerne altid skulle starte med alenlange referater af Weber og andre teoretikere? Hvorfor gik vi ikke bare i gang med vores emne? Hvis der er noget nyt, er der vel ikke grund til at referere det gamle? Hvis der ikke er noget nyt, er der vel ikke grund til at skrive en bog?

Foreliggende bog er ment som noget nyt, nemlig et alternativ til den traditionelle (amerikanske) Public Administration School, i det omfang en sådan kan destilleres ud af Wilson, Weber, Gulick og Simon med kolleger. Det kan

en givende strategisk analyse. I den forklarer han, hvorfor der spontant dannes institutioner, som følge af flere individers gensidige strategiske træk i forhold til hinanden. Han forklarer også, hvorfor sådanne sociale institutioner, oftere end det ind imellem antages, er selv-gennemtvungende. Ligeledes diskuterer han i dybden, under hvilke samfundsmæssige betingelser (små, gennemsigtige grupper og samfund) individuel strategisk adfærd fører til den spontane dannelse af stabile og selv-gennemtvungende sociale institutioner. Endelig er det hans opfattelse, at hans mikro-teori kan forklare makro-institutioner som de March-Olsen'ske normer for passende og korrekt adfærd.

Knight præsterer således en stærk analyse af uformelle institutioner og deres opståen. Han gennemfører samtidig analysen på et niveau, så den lige fuldt har relevans for sociologer, økonomer og politologer. Men ikke mindst politologerne har en stærk interesse i netop de formelle institutioner. Knight ignorerer dem på ingen måde. Tværtimod understreger han, hvorledes formelle institutioner kan betragtes som en overbygning på de uformelle institutioner. Strategisk kommer de ind i billedet, når en aktør ønsker at forankre eller forbedre sin position, men ikke har tillid til, at det kan ske inden for rammerne af en eksisterende uformel institution. Men bortset derfra må det med en vis skuffelse konstateres, at Knight ikke har alverdens meget at sige om denne type af institutioner.

Men det fratager ikke bogen politologisk værdi. Den er et vægtigt teoretisk indlæg i den somme tider uforsonlige, men tillige utroligt inspirerende debat mellem institutionalister og rationalister. Samtidig er bogens udgangspunkt i et rational choice perspektiv, hvor vægten lægges på aktørernes strategiske adfærd, overordentligt idégivende for politologer, som beskæftiger sig med organisationsformer og spilleregler for aktøradfærd i en organisatorisk-politisk kontekst.

Jørgen Grønnegård Christensen  
Institut for Statskundskab

Jan-Erik Lane, *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, London: SAGE, 1993, 248 s.

En jurist kommenterede engang - mundtligt - et manus til en politologisk grundbog i forvaltning med et spørgsmål om, hvorfor politologerne altid skulle starte med alenlange referater af Weber og andre teoretikere? Hvorfor gik vi ikke bare i gang med vores emne? Hvis der er noget nyt, er der vel ikke grund til at referere det gamle? Hvis der ikke er noget nyt, er der vel ikke grund til at skrive en bog?

Foreliggende bog er ment som noget nyt, nemlig et alternativ til den traditionelle (amerikanske) Public Administration School, i det omfang en sådan kan destilleres ud af Wilson, Weber, Gulick og Simon med kolleger. Det kan

være vanskeligt. Lane citerer indledningsvis med sympati Christopher Hoods artikel "Public Administration - Lost an Empire, Not Yet Found a Role?".

Og alternativet er så overvejende sammensat af forskellige tilgange til policy-analyse baseret på følgende erkendelser: politik og administration kan ikke adskilles; kun begrænset rationalitet kan appliceres på offentlige institutioner; top-down implementering virker ikke; offentlig administration er bedst styret af selv-styrende grupper; administratorer kan ikke styres effektivt via procedurer; centralisering leder til stivhed og hierarki til implementeringsproblemer; offentlige systemer af institutioner arbejder bedst, hvis de er decentraliserede; der er tendenser til irrationalitet i form af garbage-can procedurer; offentligt ansatte handler for at maksimere egeninteressen i form af indkomst, prestige og magt.

Der er tale om en lærebog for studerende i de første semestre med 10 kapitler plus indledning og konklusion: om afgrænsningen af den offentlige sektor; bureaukratibegreber; modeller af "public policy"; implementeringsmodeller; reguleringsmodeller; offentlig ledelse og privatisering; public choice; nyinstitutionalismen; effektivitet og evaluering; etik og normative policy modeller. Der konkluderes med en diskussion af policy sciences.

Opskriften for de fleste kapitler er en definatorisk diskussion fulgt af en gennemgang af alternative approacher og i en række tilfælde diskussion af nogle mere substantielle teorier. Diskussionerne må i sagens natur være korte, og kan nok få nogle af de analyserede forfattere til at overveje at dyppe den akademiske pen.

Det lader sig ikke gøre at anmelde bogen fuldt ud. Netop fordi der er tale om begrebsanalyse, kommer vi vidt omkring. Det er bogens styrke, at som opslagsværk er den yderst nyttig, hvis man for eksempel skal have opfrisket, hvad Lindblom har ydet til diskussioner om den offentlige sektor. På den anden side er Lindblom ikke fremstillet på egne præmisser, men indgår i en generel teoretisk diskussion, så hvis noget skal uddybes, må man tilbage til originalen. Og dermed kan de studerende i hvert fald ikke nøjes med bogen, der må suppleres med læsning af en række originale bidrag.

Bogen kan heller ikke siges at være fuldt ud dækkende - således kunne en nordisk læser i public choice-delen savne Leif Lewins diskussion af tidshorisonter hos "economic" og "political" man. Og kapitlet om etik i den offentlige sektor kan kun i bedste tilfælde siges at være mangelfuld. Hvor er hele det etiske aspekt i diskussionen om embedsmandens rolle henne? Her kunne referencer til en anden svensk kollega, Lennart Lundquist, være på sin plads.

Bogen kan altså ses som et opgør med traditionel "public administration", der ifølge Lane karakteriseres (pp. 4-5) ved at søge imod fuldkommen rationalitet ud fra angivne mål, funktionel specialisering, rutinisering, hierarki og centralisering, og embedsmænd der betragter deres arbejde som et kald.

Men det er vel et spørgsmål, om der overhovedet er nogen videnskabelig udøver af public administration, der ville vedkende sig denne karakteristik af sin faglige profil i dag? På et dansk universitet ville vedkommende være moden til afskedigelse på grund af manglende fornyelse i sin forskning! Lanes tilsyne-

ladende kamp er en kamp med vejrmøller. Men hvis vi ser bort fra dette retoriske kneb, er der tale om en interessant bog. Den er klart inspireret af public choice og den dermed følgende stringens i begreber - i det hele taget er bogen stærkt mærket af at have sit udgangspunkt i diskussionsgrupper i Committee on Conceptual and Terminological Analysis (COCTA) i International Social Science Council. Den mister følgelig noget i empirisk genkendelighed. Men en internationalt orienteret lærebog må naturligvis fremme det generelle frem for det specifikke, og det lykkes udmærket her.

Det billede, læseren får af den offentlige sektor, er så et, der i høj grad baseres på den senere års gennemtrængning af public policy analyse inspireret af rational choice og i løbende dialog med den økonomiske del af samfundsvidenskaberne. Metodologisk individualisme er i højsædet. Fordelen er en begrebsmæssig stringens og klarhed. Tabet kan i en række tilfælde være relevans, som for eksempel i diskussionen af etik.

I sin indledning lagde Lane op til, at top-down styring og implementering havde vanskeligheder. Det er vanskeligt ud fra bogen at se hvordan. Således tager han ikke fat på en egentlig diskussion af styring som en proces, hvor begge parter, altså også den "underordnede", har indflydelsesmuligheder. Og bottom-up analytikere som Benny Hjern og Chris Hull afvises nærmest i kapitlet om implementering. Lane slutter selv af med at sige, at Public Policy Analysis ikke kan stilles op som alternativet til traditionel Public Administration. Således mangler approachen en tilgang til personalets motivation.

Dette er måske nøglen til en generel kritik af bogen. Dens anbefalede forestillingsverden om aktørerne er, baseret på rational choice, for simpel. Her kunne det være fristende at gribe tilbage til Hernes' blandingsadministration og til de senere års analyser af den forhandlede økonomi, for slet ikke at tale om de mere og mere komplekse forhandlingssystemer mellem administrative niveauer. Her er det næppe tilstrækkeligt med Lanes ønske om at inddrage personalets motivation. Der er langt mere komplekse faktorer på spil - faktorer, der styrkes i et yderligere integreret Europa, baseret på nationalstater. Der er nok i den sammenhæng mere brug for analytiske redskaber til at forstå multi-organisatoriske systemer end for en mere sofistikeret analyse af embedsmandens motivation.

Men set ud fra en universitetslærers stol skal bogen hilses velkommen. Der er sket meget nyt på den analytiske front. Der er grund til at tage det op i undervisningen. Lanes bog er en udmærket oversigt over visse dele af det nye. Og - for at vende tilbage til juristens kritik af politologer - det er da muligt, at man kan tale om indiskutabel, positiv jura, som lærebogsforfatteren så bare kan tage fat på. Men politologernes analyse er helt afhængig af deres analytiske udgangspunkt. Det demonstrerer Lane meget klart - selv om det vel ikke er hans hovedærinde.

Peter Bogason  
Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning  
Roskilde Universitetscenter