

Demokratisk og politisk kultur er en ujevn bok. Flere av bidragene kunne vært "strammet opp" gjennom å kutte ut sidetemaer. Det er et gjennomgående trekk ved flere av bidragene at en starter ut med til dels vidløftige teoridiskusjoner som i liten grad leder fram til testbare hypoteser og dermed knytter sammen de "luftige" teorene og den empiriske analysen. Analysene forfaller derfor til rutiniserte beskrivelser av opinionen.

Anders Todal Jensen
Universitetet i Trondheim

Eva Sørensen, *Democracy and regulation in institutions of public governance*, Ph.D.thesis, København: Institut for Statskundskab, 1995.

Det empiriske grundlag for Eva Sørensens afhandling er et case-studie, der dækker fire skoler (to offentlige og to private), af konsekvenserne af folkekollens nye styrelseslov, der trådte i kraft i 1990. Det var den lov, der nedlagde skolenævn og -kommissioner og satte skolebestyrelser i stedet, samt omdøbte lærerrådet til pædagogisk råd og skoleinspektør til skoleleder. Det var også den lov, der decentraliserede det økonomiske og pædagogiske ansvar, (formelt set) fratog lærerrådet en del af dets hidtil så indflydelsesrige position, samt (formelt set) styrkede skoleledernes og forældrenes position. Der er således masser af muligheder for en politologisk analyse.

Eva Sørensens eksplicite sigte er at forene administrativ og politisk viden- skab for at kunne analysere såvel input-siden (formulering af fælles mål for et samfund) som output-siden (koordinationen af aktiviteter for at nå disse mål) af det politiske system. Til dette sigte knytter hun to mål: Det teoretisk - der er at afvise den udbredte antagelse om et trade-off mellem effektivt demokrati og efficient regulering - og det empiriske - at medvirke til konstruktionen af den bedst mulige kombination af institutioner for at sikre både effektivt demokrati og efficient regulering.

Afhandlingen er et spændende stykke politologisk arbejde. Først og frem- mest fordi den beskriver et for politologer relativt ubetrådt land, nemlig folkeskolen. For det andet påkalder afhandlingen sig opmærksomhed, fordi den søger at opdatere debatten om demokrati i den offentlige sektor. En de- bat, der ellers kan have en tendens til at drukne i analyser af produktivitet og akkumulering af *slack* i den danske forvaltning. For det tredje er Eva Søren- sens ambition - om at medvirke til udviklingen af konkrete reguleringsinstitutio- ner ud fra en ny-institutionel metodologi - interessant, da afhandlingen der- med placerer sig midt i disputten mellem økonomi, politologi og sociologi om, hvilke institutioner der påvirker adfærd, og hvorledes institutionel foran- dring finder sted.

I forlængelse af det tredje punkt argumenterer Eva Sørensen for, at netop en case-studie med en procesorienteret tilgang er den indlysende metode til

Demokratisk og politisk kultur er en ujevn bok. Flere av bidragene kunne vært "strammet opp" gjennom å kutte ut sidetemaer. Det er et gjennomgående trekk ved flere av bidragene at en starter ut med til dels vidløftige teoridiskusjoner som i liten grad leder fram til testbare hypoteser og dermed knytter sammen de "luftige" teorene og den empiriske analysen. Analysene forfaller derfor til rutiniserte beskrivelser av opinionen.

Anders Todal Jensen
Universitetet i Trondheim

Eva Sørensen, *Democracy and regulation in institutions of public governance*, Ph.D.thesis, København: Institut for Statskundskab, 1995.

Det empiriske grundlag for Eva Sørensens afhandling er et case-studie, der dækker fire skoler (to offentlige og to private), af konsekvenserne af folkekolens nye styrelseslov, der trådte i kraft i 1990. Det var den lov, der nedlagde skolenævn og -kommissioner og satte skolebestyrelser i stedet, samt omdøbte lærerrådet til pædagogisk råd og skoleinspektør til skoleleder. Det var også den lov, der decentraliserede det økonomiske og pædagogiske ansvar, (formelt set) fratog lærerrådet en del af dets hidtil så indflydelsesrige position, samt (formelt set) styrkede skoleledernes og forældrenes position. Der er således masser af muligheder for en politologisk analyse.

Eva Sørensens eksplicite sigte er at forene administrativ og politisk viden- skab for at kunne analysere såvel input-siden (formulering af fælles mål for et samfund) som output-siden (koordinationen af aktiviteter for at nå disse mål) af det politiske system. Til dette sigte knytter hun to mål: Det teoretisk - der er at afvise den udbredte antagelse om et trade-off mellem effektivt demokrati og efficient regulering - og det empiriske - at medvirke til konstruktionen af den bedst mulige kombination af institutioner for at sikre både effektivt demokrati og efficient regulering.

Afhandlingen er et spændende stykke politologisk arbejde. Først og frem- mest fordi den beskriver et for politologer relativt ubetrådt land, nemlig folkeskolen. For det andet påkalder afhandlingen sig opmærksomhed, fordi den søger at opdatere debatten om demokrati i den offentlige sektor. En de- bat, der ellers kan have en tendens til at drukne i analyser af produktivitet og akkumulering af *slack* i den danske forvaltning. For det tredje er Eva Søren- sens ambition - om at medvirke til udviklingen af konkrete reguleringsinstitutio- ner ud fra en ny-institutionel metodologi - interessant, da afhandlingen der- med placerer sig midt i disputten mellem økonomi, politologi og sociologi om, hvilke institutioner der påvirker adfærd, og hvorledes institutionel foran- dring finder sted.

I forlængelse af det tredje punkt argumenterer Eva Sørensen for, at netop en case-studie med en procesorienteret tilgang er den indlysende metode til

analysere interaktionen mellem de formelle og uformelle aspekter af folkeskolens institutioner og mellem struktur og aktør. Nu kunne man så - hvis man som nærværende anmelder er en forhærdet læser af ny-institutionel litteratur - forledes til at tro, at afhandlingens efterfølgende teoretiske og empiriske analyse vil blive struktureret ud fra denne tilgang. Men nej, Eva Sørensen „nøjes“ med at trække to deciderede repræsentanter for ny-institutionalismen på banen - én fra hver af de to hovedskoler. James March og Johan Olsen (1989) som repræsentanter for den sociologiske og Christian Knudsen et al. (1989) som repræsentanter for den økonomiske. En tredje nyinstitutionalist, Bill Jordan (1989), nævnes *en passant*. Man aner allerede ud fra ambitionen om at se på mål-formulering, at det vil være March og Olsen, der efterfølgende trækkes mest på, da den økonomiske ny-institutionalisme traditionelt koncentrerer sig om dét, som Eva Sørensen karakteriserer som output-siden af det politiske system.

Afhandlingens teoretiske gennemgang er tankevækkende i kraft af en klar og letforståelig brug af March og Olsens begreber om aggregative henholdsvis integrative funktioner i demokratiet (p. 29-30). Aggregative funktioner består i at kunne aggregere en flerhed af interesser til en konkret policy. Hertil er knyttet en forståelse af demokrati som en beslutningsregel og en analytisk antagelse om eksogent givne præferencer (hvilket *de facto* umuliggør et studie af input-siden, som ES har defineret den). Demokratiets legitimitet sikres af procedurer, der regulerer konkurrencen mellem politiske eliter. Integrative funktioner i demokratiet består i at kunne skabe den nødvendige støtte til og accept af den konkrete policy. Samtidig ses demokrati i et integrativt perspektiv som „a way of life“, og „folket“ antages at være et fællesskab med endogene præferencer. Legitimitet opnås, når borgerne aktivt støtter de normer og værdier, der konstituerer samfundet. Demokrati skal, ifølge Eva Sørensen, ses og evalueres ud fra begge perspektiver - dét som hun kalder en „mixed model of democracy“. Demokrati sikres således ikke alene qua formelle regler - det er også en nødvendighed, at borgerne internaliserer demokratiske normer.

Ud fra ovenstående demokratisyn bliver kriteriet for succesfuld regulering en kombination af både pareto-optimalitet og den regulerende institutions evne til at generere mening for de regulerede individer. Derfor bliver integration et nøgleord i reguleringsprocessen. Denne integration kan ifølge forfatteren sikres qua selv-styrende offentlige organisationer (bedst mulige regulering af output-siden), der er placeret i den parlamentariske styringskæde (bedst mulige målformulering på input-siden). En sådan model lider ikke af et trade-off mellem effektivt demokrati og effektiv regulering.

Den teoretiske del sætter således gang i en tiltrængt demokratidebat. Så langt, så godt. Den efterfølgende empiriske analyse formår dog ikke at koble overbevisende til teorien. Der diskuteres ganske vist styrker og svagheder ved den konkrete regulering, men når det kommer til at fastlægge samspillet mellem institutioner og adfærd, og betingelserne for institutionel forandring, bliver afhandlingen for upræcis. Man kan diskutere, om det valgte teoriapparat

er det rigtige. Analysen ville have vundet ved en konsekvent anvendelse af af det institutionelle perspektiv. For eksempel virker institutionsbegrebet uigennemtænkt. Selv om „The task of operationalizing the neo-institutionalist methodology represents ... one of the central tasks for neo-institutionalists today“ (p. 16), lader Eva Sørensen begrebet institutioner referere til „a more or less integrated cluster of formal and informal rules, resources, norms and procedures“ (p. 65). Da operationaliseringen aldrig bliver mere konkret end som så, er den efterfølgende empiriske analyse af institutioners påvirkning af adfærd derfor heraf ikke særligt præcis. Der sondres således ikke mellem en eventuel forskelligartet påvirkning fra de forskellige institutioner. Hvorledes den faktiske påvirkning af aktørerne finder sted, overlades det i høj grad til læseren at forestille sig.

Ligeledes virker opremsningen af barrierer mod en optimal regulering mere som resultatet af en traditionel implementeringsanalyse end som en analyse af kausalrelationerne mellem institutioner og adfærd. Nyinstitutionel teoris stærke side udnyttes dermed ikke.

Som konsekvens heraf kan man ikke sige, at værket bidrager til udviklingen af *teori* om, hvorledes institutioner påvirker adfærd, eller hvad betingelserne for institutionel forandring er. En af Eva Sørensens ambitioner var at medvirke til *konstruktionen* af den bedst mulige kombination af institutioner til at sikre både effektivt demokrati og efficient regulering. Men på baggrund af den manglende teoretiske stringens kommer hendes policy-anbefalinger til at fremstå som idiografiske snarere end universelt gyldige for folkeskolen.

Per Schultz Eeg
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet