

Nils Bredsdorff

Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben

Denne artikel fremlægger nogle grundlæggende problemer i forvaltningsvidenskaben ved komparation af flere komplekse sociale systemer over tid eller over geografisk afstand. Da komparation er en hævdunden og meget anvendt metode i samfundsvidenskaberne, hvis metodiske implikationer ikke ofres megen opmærksomhed, er artiklens mål at vise nødvendigheden af en diskussion af denne metode. Ved en eksemplarisk litteraturgennemgang vises, hvorledes de metodiske problemer erkendes, men oftest lægges ad acta.

Problemerne er ikke primært tekniske kompatibilitetsproblemer, men udspringer af selve de sociale systemers dannelsesmåde. Kontekstafhængighed og indre dynamik er afgørende for forvaltningsvidenskabens studie af de sociale systemer og nødvendiggør detaljerede historiske studier af deres udvikling. Forvaltningssystemernes særlige konstituerings- og udviklingsbetingelser understreger dette. I artiklen gennemgås en del af den internationale diskussion, hvor disse problemer rejses, men ikke løses. På denne baggrund argumenteres for en fornyet metodedeбат.

Rundetårn og tordenskraldet

Common sense, der ofte udtrykker sig i prægnante sentenser, har rejst spørgsmålet for længst: Hvad er højest Rundetårn eller et tordenskrald? Her udtrykkes, at man skal være på vagt over for, hvad man sætter i forhold til hvad og ikke lade sig bilde hvad som helst ind. Enhver samfundsvidenskabeligt uddannet novice ved det, og det giver naturligvis hævde øjenbryn, hvis nogen hævder, at det videnskabelige establishment forsynder sig ikke blot mod komplicerede metodiske regler, men mod common sense. Dette er, så meget desto mere påfaldende eftersom flere af forvaltningsvidenskabens fædre har udnævnt komparationen til prøvestenen på god forvaltningsvidenskab.

Bag forestillingen om en komparativ metode i de politiske videnskaber ligger ofte et eksperimentalt, naturvidenskabeligt inspireret videnskabsideal (Tranøy, 1993: 17f.). Komparationen erstatter eksperimentet ved at etablere en slags kontrolsituation, hvor der i det mindste kan

skabes en vis begrænsning i antallet af mulige forklaringer på variationer i de undersøgte variabler. Mange undersøgelser, hvor de forhold, der ønskes undersøgt, har karakter af entydige statistiske data (køn, alder, uddannelse, arbejde), er af denne type. Men også sammenligninger mellem større sociale systemer, for eksempel nationale forvaltningssystemer, diskuteres inden for rammerne af en sådan kontrol- eller eksperiment-tænkning.

Her drejer det sig imidlertid om forudsætningerne for at sammenligne sociale fænomener. For at kunne gøre det må fænomenerne gøres sammenlignelige. Der må udvælges en række karakteristika, som er fælles for de fænomener, der skal sammenlignes. De sociale fænomener skal klassificeres eller sættes i samme kategori, gruppe, klasse.

Man kan vælge mange klassifikationsmåder, funktion, navn, form. Tages en funktionsklassifikation som udgangspunkt ses snart, at sociale institutioner og deres enkelte deles funktion ofte blot til-

Nils Bredsdorff

Om den komparative metode i forvaltningsvidenskaben

Denne artikel fremlægger nogle grundlæggende problemer i forvaltningsvidenskaben ved komparation af flere komplekse sociale systemer over tid eller over geografisk afstand. Da komparation er en hævdunden og meget anvendt metode i samfundsvidenskaberne, hvis metodiske implikationer ikke ofres megen opmærksomhed, er artiklens mål at vise nødvendigheden af en diskussion af denne metode. Ved en eksemplarisk litteraturgennemgang vises, hvorledes de metodiske problemer erkendes, men oftest lægges ad acta.

Problemerne er ikke primært tekniske kompatibilitetsproblemer, men udspringer af selve de sociale systemers dannelsesmåde. Kontekstafhængighed og indre dynamik er afgørende for forvaltningsvidenskabens studie af de sociale systemer og nødvendiggør detaljerede historiske studier af deres udvikling. Forvaltningssystemernes særlige konstituerings- og udviklingsbetingelser understreger dette. I artiklen gennemgås en del af den internationale diskussion, hvor disse problemer rejses, men ikke løses. På denne baggrund argumenteres for en fornyet metodedeбат.

Rundetårn og tordenskraldet

Common sense, der ofte udtrykker sig i prægnante sentenser, har rejst spørgsmålet for længst: Hvad er højest Rundetårn eller et tordenskrald? Her udtrykkes, at man skal være på vagt over for, hvad man sætter i forhold til hvad og ikke lade sig bilde hvad som helst ind. Enhver samfundsvidenskabeligt uddannet novice ved det, og det giver naturligvis hævde øjenbryn, hvis nogen hævder, at det videnskabelige establishment forsynder sig ikke blot mod komplicerede metodiske regler, men mod common sense. Dette er, så meget desto mere påfaldende eftersom flere af forvaltningsvidenskabens fædre har udnævnt komparationen til prøvestenen på god forvaltningsvidenskab.

Bag forestillingen om en komparativ metode i de politiske videnskaber ligger ofte et eksperimentalt, naturvidenskabeligt inspireret videnskabsideal (Tranøy, 1993: 17f.). Komparationen erstatter eksperimentet ved at etablere en slags kontrolsituation, hvor der i det mindste kan

skabes en vis begrænsning i antallet af mulige forklaringer på variationer i de undersøgte variabler. Mange undersøgelser, hvor de forhold, der ønskes undersøgt, har karakter af entydige statistiske data (køn, alder, uddannelse, arbejde), er af denne type. Men også sammenligninger mellem større sociale systemer, for eksempel nationale forvaltningssystemer, diskuteres inden for rammerne af en sådan kontrol- eller eksperiment-tænkning.

Her drejer det sig imidlertid om forudsætningerne for at sammenligne sociale fænomener. For at kunne gøre det må fænomenerne gøres sammenlignelige. Der må udvælges en række karakteristika, som er fælles for de fænomener, der skal sammenlignes. De sociale fænomener skal klassificeres eller sættes i samme kategori, gruppe, klasse.

Man kan vælge mange klassifikationsmåder, funktion, navn, form. Tages en funktionsklassifikation som udgangspunkt ses snart, at sociale institutioner og deres enkelte deles funktion ofte blot til-

syneladende er i samme kategori. Som historisk dannede og altid fungerende i en konkret kontekst er der ofte tale om,

“fænomener, som har omtrent samme funktion i ulike samfunn, men som likevel er ulike i den forståelsen, som ligger under. Det ville være for enkelt at si at de er like eller ulike. De er ikke samsvarende” (Sivesind, 1993: 42).¹

Hvis man ikke er sikker på, om der er skabt kommensurable kategorier, ved man ikke, om man sammenligner variationer inden for en eller flere variable. Man har ikke kontrol med, hvilke variable der egentlig er tale om og derfor naturligvis heller ikke med sammenhængen mellem variablerne. Men inkommensurabiliteten rækker ud over det “simple” klassifikationsproblem. Forudsættes heroisk at der er opnået ensartede kategorier, opstår straks nye grundlagsproblemer. De forskellige variabler kan kun i lærebøgerne holdes ude fra hinanden. Eller sagt formelt, kontrollen med 3. variablerne er mildt sagt vanskelig, fordi de sociale institutioner er komplekse historiske fænomener, hvor variablerne så at sige hænger sammen i specifikke klynger eller bringes sammen i specifikke klynger af den konkrete historiske situation, de altid optræder i. Isoleres een variabel fratages den så at sige det aspekt, klyngen tildeler den. Fænomenet udlicitering har meget forskellige sproglig-politiske og institutionelle forbindelser i 1970’erne og 1990’erne.

Ingen vil benægte, at man kan blive klogere af at sammenholde data fra forskellige lande og tider. Ingen vil heller benægte, at man kan lade sig (implicit eller eksplicit) inspirere af at studere andre landes eller tiders institutioner til et fornyet blik på eget forskningsområde. Det, som her er problemet, er, om disse

indsigter kan bruges som sandsynliggørelse eller direkte bevis for, at ens egne iagttagelser eller ens egne teoretiske positioner er mere holdbare eller skudsikre, end de ellers ville være. Komparationens “nimbus” eller institutionelle historie angiver, at det er tilfældet.

Udgangspunktet for mine overvejelser er forvaltningsvidenskaben og forvaltningshistorien. Den særlige problemstilling, der fokuseres på, er komparationen som metode til videnskabelig viden, dvs. sammenligningen af komplekse sociale systemer, dannet over tid. Diskussionen om forholdet mellem socialvidenskaber og historievidenskaben er gammel og kan, indtil for forholdsvis få år siden siges at være mundet ud i en slags venskabelig arbejdsdeling, hvis forudsætning var, at ingen blandede sig i den andens teoretiske og metodiske arbejde. Med fremvæksten af nye samfundsvidenskabelige teori-dannelser, der orienterer sig mod institutionsdannelse og kulturelle og normative særegenheder dvs. langsomt dannede konstanter i beslutningsspillet, er denne arbejdsdelings grundlag ved at smuldre indefra. Også fra historievidenskaben lyder signaler om intern opløsning af grundlaget for en arbejdsdeling eller teoretisk metodologisk våbenhvile.²

Forvaltningsvidenskaben står med presserende metodologiske problemer, som sættes i relief dels af den megen komparative forskning og dels af nyere tendenser i forvaltningsvidenskaben som fokuserer på forvaltningen som historisk produkt. I en oversigt over forsømte områder inden for svensk forvaltningsforskning - som kunne gælde de fleste landes forskning inden for området - nævner Lennart Lundquist seks hovedområder, som alle indebærer, at historiske aspekter af emnet må tages op (Lundquist, 1993). Historiske undersøgelser presser

sig på og med dem en række metodeproblemer, som sættes i relief med forvaltningsvidenskabens (og socialvidenskabernes) grundlæggende tro på komparationen som central metode.³

Der opereres ofte med forestillingen om, at der skulle være en grundlæggende forskel på sammenligning af historiske fænomener og sammenligning af geografisk adskilte, men samtidigt foreliggende fænomener. Standpunktet er uden egentlig mening, da alle større sociale systemer har indlejret historiske lag i sig eller så at sige består af en række historiske dynamikker, der giver forskellige forandringspotentialer.

At benævne problemet er at løse det

Som i alle teoretiske og metodologiske socialvidenskabelige diskussioner er der en afgrund mellem den generelle benævnelse af problemer og den konkrete forskningspraksis. De fleste forvaltningsforskere kender til de metodologiske vanskeligheder, og der gøres megen honnør for Mills, Teune, Sartori, Ragin osv. Og mens alle samfundsforskere er sig bevidst, at de arbejder med komplekse systemer, er langt fra alle sig konsekvenserne af dette bevidst. Richard Scott, organisations-sociolog og en af de forskere, der næsten systematisk producerer klassikere, bruger et malende billede til at beskrive konsekvenserne af at også organisationssociologiens i stadig højere grad må arbejde med historisk konstituerede komplekse systemer:

"Once we allow for the possibility that organizational forms and functions are significantly affected not only by their technical but by their social and cultural environments, then Pandora's box has been opened. Organizations are affected by the structure of relations of the interor-

ganizational systems in which they are embedded, and these systems are in turn affected by the social systems in which they are located, and these systems are in turn affected by the world system in which they are located. All these systems are evolving over time, and each is comprised of elements created at differing points in time. I trust that we students of organizations may be forgiven if we display some signs of anxiety at the complexity of the task that confronts us..." (Scott, 1992: 174).

Man kan trække på skuldrene af den slags eller blot citere klassikeren ubeset (Scott, 1992) som henvisning til neoinstitutionalismens stigende indflydelse eller betragte udsagnet som så banalt, at det ikke er værd at bide mærke i. Men ønskes en egentlig debat om konsekvenserne af neoinstitutionalismens stigende indflydelse i alle samfundsvidenskabelige discipliner, må konsekvenserne af kompleksitetsproblemet tages alvorligt - ligeså alvorligt som følgerne af Pandoras nysgerrighed. Et direktorat er ikke et direktorat, en rationel organisation er ikke en rationel organisation, et samfund er ikke et samfund og en reform er ikke en reform.

Scott viser i en senere artikel om den teori- og disciplinhistoriske baggrund for begrebet "organizational field", hvorledes en lang række af nyinstitutionelle analyser forøger "the complexity of the task", og at det nye begreb ligefrem har udviklet sig til at "challenge and supersede the earlier concept of organizational 'environment'". Field-begrebet "highlights the active nature of an organization's context and encourages study of the particular structures and relations and meaning systems to which an organization relates" (Scott, 1994: 208).

Men inden jeg går videre, er det nødvendigt at nævne, at der også er betydningsfulde forskere, der mener, at der

overhovedet ikke er noget nævneværdigt problem, fordi alle de tilsyneladende problemer er blevet løst. Przeworski, som er kendt for tidligere metodeovervejelser omkring komparation (sammen med Teune) må gøre det ud for eksemplet på overfladiskheden i metodediskussionen (Przeworski, 1987).⁴ Artiklen er et must for alle, som beskæftiger sig med (komparativ) socialvidenskabeligt arbejde. I sin skrækkelige redegørelse for, at alle væsentlige metodeproblemer er løst, at metodediskussioner derfor er tidsspilde, at socialvidenskaberne nu står fuldt rustet til sin naturlige politikrådgivningsfunktion (Przeworski, 1987: 34) ligner den mest af alt en parodi. Det er måske en "hurtig" oversigtsartikel af en berømt forfatter, men den gengiver efter min vurdering ganske godt en meget vigtig - hvis ikke den dominerende - tendens inden for mainstream comparative social science. Situationen kan betegnes som en stiltiende accept og praktisk efterlevelse af Feyerabend's berømte dictum: *Anything goes*.

Når man går i gang med et projekt, der involverer kritik af gængse forestillinger, der nærmer sig indiskutable sandheder, kan det være nødvendigt indledningsvis at prøve at fremhæve den problematisering, der allerede findes indenfor disciplinen. Det sker ikke kun i beskyttelsesøjemed, men af taktiske årsager for på overbevisende måde at benævne den interne forskningstradition, der tenderer til, at selv de bedste forskere reducerer metodeovervejelser til pladsen ved siden af Acknowledgements.

I indledningen til en ny bog om forvaltningsystemer i komparativt lys skriver Bekke, Perry og Toonen blandt andet

"Many recent developments in national civil service systems suggest remarkable parallels, but we have only a rudimentary understanding of whether the phenomena are

similar and, if they are comparable, of whether they flow from similar processes or forces" (Bekke, Perry og Toonen, 1996: 7).

Jeg har ikke set nogen anden forsker opponere mod denne karakteristik eller fremstillinger, der tilbageviser denne type vurdering - men som sagt mange som fortrænger den. Jeg skal vende tilbage til andre vurderinger af disciplinens aktuelle metodemæssige situation, men man kunne naturligvis tolke Bekke m. fl.s udsagn derhen, at det først og fremmest handler om en manglende indsamling af empiriske data eller om manglende teoretiske refleksioner over sammenhænge mellem disse. Derfor varmer det, at denne antologi usædvanligvis ofrer et helt afsnit på metodiske overvejelser ved en anden kendt komparativist, B. Guy Peters.

Peters forklarer indledningsvis, hvorfor det er værd at beskæftige sig med det metodologiske grundlag for netop disciplinen Comparative Public Administration:

"...theoretical and methodological issues appear central to the failure of the field of comparative administration to live up to the expectations many scholars had for it during the 1960s and 1970s" (Peters, 1996: 13).

Under diskussionen af disciplinens særlige placering som en del af comparative politics og den traditionsrige Public Administration hæfter Peters sig især ved, at faget mangler både "usable deductive models", "comparable data" og "the agreed upon conceptualizations" (Peters, 1996: 16). Hans konklusion lyder: "... a number of important theoretical, methodological, and substantive questions remain unanswered about comparative administration" (Peters, 1996: 18).

Peters skal som Scott og Bekke gælde for en eksemplarisk forsker og repræsen-

tant for disciplinen Comparative Public Administration i bred forstand. Et hurtigt check på hans renommé gennem citationsindekser bekræfter, at valget ikke er helt skævt. Men som altid bygger den slags eksempler på, at læseren et stykke ad vejen er enig med forfatteren. Er læseren uenig med mig i, at Peters kan gælde for en velmeriteret devoted comparativist, kan hun ty til en af de andre, der bliver taget op nedenfor.

Peters nævner i sin artikel et par forhold, der kan belyse situationen yderligere. Efter at have berørt problemet omkring ekstrapolationen fra mikroniveau, for eksempel budget maksimizing bureaucrats til forvaltningsudvikling på makroniveau, tager han fat på det generelle socialvidenskabelige validitetsproblem: Hvordan kan vi vide, at vi måler, hvad vi tror, vi måler. Han formulerer præcist disciplinens tvetydige problemer med på den ene side at have et velafgrænset studieobjekt og på den anden side et særligt komplekst historisk produkt:

"Even if we are able to validate concepts and their indicators within a single society, can we be sure that the concepts have the same meaning, or indeed any meaning at all, in different societies. To some degree this problem might be more manageable for comparative administration than for other social phenomena. The tasks assigned to public administration are more readily comparable than the expectations of, say legislation in different settings. Even then, however, the nature of administrative organizations and the social meaning attached to those institutions may be widely divergent in societies, even those that appear very similar in terms of socioeconomic and political characteristics. Further, if we are interested in comparison across time as a means of expanding our number (N) of cases, then the tasks assigned bureaucracies appear to have changed substantially" (Peters, 1996: 24).

I sin konklusion, der efter min opfattelse er langt mere optimistisk end argumenterne kan holde til, konstaterer Peters, at langt de fleste af de problemstillinger, som forvirrer forskerne inden for den komparative forvaltningsvidenskab, er de samme som, har "plagued us for decades" og som har plaget forskere inden for andre komparative studiegrene i politologien ligeså længe. Men "The continuity does not make the questions and problems any less important" (Peters, 1996: 34f.).

Forvaltningernes særegne trægheder

Hvis det foregående overhovedet har noget på sig, forekommer det rimeligt at hævde, at forvaltningsvidenskaben har nogle fundamentale metodologiske problemer, som trænger til en nærmere diskussion. Resten af denne artikel er en yderligere argumentation for denne diskussions nødvendighed og en uddybning af problemerne. Som Peters har jeg ingen intention om at "løse problemerne", men kun om at påpege dem og kritisere, at de ofte overses. Men i og med denne problematisering når vi også et lille stykke videre: Øget problembevidsthed er en forudsætning for ændringer.

Enhver forvaltningspolitisk beslutningsproces sker i institutionelle rammer, og disse institutioner får intern sammenhængskraft blandt andet gennem en historisk formulering af tiltro til og accept af både institutionen og aktiviteten, og af akkumulationen af ideer, praksisser, "operating codes", "domain assumptions", "core values", "maxims" eller "grundregler" for nu at nævne nogle af de kendteste begreber. Når jeg skriver blandt andet, er det af den indlysende årsag, at også formelle, skrevne regler for institutionerne indgår både i rammerne og sammenhængskraften. Men der er ikke blot tale

om at gentage den organisations-sociologiske konventionelle viden om forholdet mellem formelle og uformelle strukturer. Beslutningstageren og policy maker'en flakser ikke frem og tilbage mellem sine formelle og uformelle roller - selv om dette spil selv kan udnyttes i beslutningsprocessen - den institutionaliserede beslutningsproces er både formel og uformel i en historisk udviklet og dermed også historisk unik sammenblanding.

Denne historicitet vanskeliggør komparation. Det er ikke, fordi der forlods kan konstateres en væsensforskellighed mellem de to tidsperioders eller geografiske områders institutioner, forståelsesrammer og deres samfundsmæssige reproduktionsgrundlag, men fordi det ikke kan udelukkes, at der er sådanne væsensforskelligheder, før det er overvejet.⁵ Forvaltningshistoriske undersøgelser med komparativt sigte er naturligvis ikke meningsløse, men de har begrænset forvaltningsvidenskabelig interesse i snæver forstand, med mindre disse metodiske problemer i en eller anden form indgår i projektet.

Individer og roller, institutioner og politikker, beslutninger og eksekveringer er ikke historiske konstanter, der blot kan beskrives i deres skiftende historiske gevandter. Der er altså ikke alene tale om, at den historisk konkrete udformning af altid tilstedeværende sociale adfærdsmæssige grundelementer kan variere i tid og rum, men om, at selve konstitueringen af både grundelementer og kombinationer kan være forskellig.⁶ Et individ er ikke et individ, men en historisk konstitueret størrelse. Økonomi er ikke økonomi. En forvaltning er ikke en forvaltning.⁷

Ove K. Pedersen giver et skarpt billede af denne evige konstitueringsproces i analysen af fotografiets etablering som

immaterialretligt objekt. Her skabes i en 100 år lang proces ikke blot fotografiet som ophavsretlig beskyttet og som kunst- art, men også fotografen som retssubjekt og lønarbejder, og denne etablering kunne kopieres bagud til den tidligere etablering af maleren og forfatteren som kunstner og rettighedshavende individ.

"Den institutionelle rolledannelse indebærer, at individet pådrager sig forventninger, der knytter sig til en bestemt rationalitetskontekst, og som muliggør, at individet på bestemte - af konteksten satte - betingelser kan agere som om han er et fornuftsvæsen" (Pedersen, 1989: 176).

Når sådanne rationalitetskontekster eller rationalitetskriterier (Lepsius, 1996: 59)⁸ etableres og efterhånden institutionaliseres, søges både stabilitet og ekspansion gennem institutionalisering. Det drejer sig om at finde ud af, om blandingsforholdet mellem stabilitet og forandring i den stadige reproduktion af de sociale relationer, mellem allerede konstituerede sociale normer og roller og deres historisk specifikke udtryksformer og tolkningsmuligheder er forandret i en sådan grad, at der ikke længere er tale om de samme sociale relationer. Tilføjer man til denne permanente (gen)konstituering et element af irreversibilitet på grund af særlige historisk omstændigheder (forfatningsskabelse er en omstændelig proces), har den givet et godt billede af forvaltningerne som særligt „seje“ sociale institutioner og dermed som ekstremt komplicerede sammenligningsobjekter.

Ofte forsøges de kritiske metodiske indsigter blødt op i konklusionerne gennem en udbredt pragmatisme. Problemet er ikke, at der søges her og nu løsninger, men at disse skygger for de kritiske indsigter. Den pragmatisme, som foreslås af Tranøy og Sivesind - og mange andre -

kommer virkelig i brug, når der skal foretages sammenligninger af for eksempel direktoratsudviklingen eller udgivelseshastigheden for officielle publikationer mellem de nordiske lande gennem de sidste 20 år. Tranøy hævder, at megen (god) komparativ forskning i praksis ligger udspændt ikke mellem de to traditionelle modpoler nomotetisk og ideografisk videnskab, men snarere mellem en søgen efter "begrænset regularitet", hvor resultaterne "antyder" kausalitet eller sammenhænge på den ene side, og den ideografiske pol, som søger en historisk procesorienteret fortolkning (Tranøy, 1993: 20, 37f.). Sagt på en anden måde: Det tab af information, som begge de norske metodekritikere understreger nødvendigvis sker i beskrivelsen af de komparerede variable, foreslås kompenseres gennem "ideografiske" studier. Årsagssammenhænge på "middle range" niveau må rimeligvis omformuleres til antydende sammenhænge og principielt flertydig samvarians (Sivesind, 1993: 62). I en undersøgelse af Lægneid og Pedersen beskrives problemerne klart:

"...Det er i minst mulig grad foretaget subjektive tolkninger av den språklige framstillingen. På denne måten kan vi få fram data om hvordan den offisielle forvaltningspolitiske diskursen endrer seg over tid. På den anden side kan vi ikke kontrollere for om ordenes innhold endres over tid og mellom land. F.eks. om rasjonalisering betyr det samme i 1948 som i 1988, om samfunnsøkonomisk koordinering har en annen betydning i Danmark enn i Norge. Vi kan heller ikke kontrollere for i hvilken grad man mener det som skrives, intensiteten i standpunktene eller hvor tett kopling det er mellom retorikk, vedtak og handling" (Lægneid og Petersen, 1994: 18f.).⁹

Jeg har fremhævet, at forvaltninger stiller komparationen over for ikke nødvendigvis særlig store, men særlige proble-

mer. En af de vigtigste årsager hertil er, hvad man kunne kalde forvaltningens institutionelle træghed.

Trægheden i administrative systemer er til dels en veldokumenteret effekt af selve organisationens størrelse og gælder både private og offentlige organisationer. Men i modsætning til de private organisationer, hvis formål er tilpasning til markedets krav, er (var) de offentlige organisationers formål i første række ikke tilpasning, men modstand eller sikring mod markedets og de politiske konjunkturers svingninger. Selve grundlaget for den borgerlige stat er sikring af, at de eksisterende adfærdsregler ikke udskiftes med nye, før overvejelse er sket, om det nye er foreneligt med bestemte fundamentale og vanskeligt foranderlige spilleregler. Retsstaten, den selvbundne stat, den grundlovsbaserede stat er forsøg på at sikre dette. Embedsmandsstillingen og -uddannelsen, hierarkiseringen af afgørelserne, den semiautomatiske advancementsordning, dyrkelsen af forestillingen om den teknisk-neutrale embedsmand samt accepten af hans faktiske urørlighed støtter dette formål.¹⁰

Det er et særkende for forvaltningsapparater, at de var robuste over for forandringer i diskurserne og diskursdannelserne i de omkringliggende dele af samfundet, fordi de er formaliserede og „bundne“. Netop var, fordi det måske er et af kendetegnene ved såkaldt moderne forvaltning, at den er blevet åbnet over for andre diskurser end de interne og stærkt bundne diskurser, hvorved måske også præmisserne for forvaltningens arbejde kan ændres. Der er altså tale om forandring af et af de væsentlige træk ved "klassisk" bureaukratisk forvaltning, et træk, som ikke var dannet ved en tilfældighed, men netop udtrykte den funktion, som var ønsket: Regelbundethed, upåvir-

kelighed, forudsigelighed, stabilitet. De nye træk ved "moderne" forvaltning, som vi registrerer, og som overgangstidens (efterkrigsårenes) embedsmænd og jurister modstræbende lod komme til udfoldelse, gjorde netop op med dette klassiske træk (Bredsfors, 1997: 125ff.).

Forvaltningen i de liberale, kapitalistiske, demokratiske politiske systemer er bunden, (selv)begrænset. Selve den specifikke statslige institutionalisering er stivnede diskurser som begrænser. Begrænsninger som kan flyttes, men efter bestemte regler. Begrænsninger som kan ændres, men ikke fjernes, fordi de hænger uløseligt sammen med andre - og større - grundlæggende diskurser, som vil gå i opløsning eller forandres ved begrænsningernes ophævelse. Netop forvaltningen og det juridiske univers, den daglige magtudøvelse og dens praktiske arbejdsredskab, men også den juridiske videnskab, er et stivnet sammenvæv af historiske diskurser og institutioner.

Naturligvis påvirkes også embedsmænd af skiftende politiske og ideologiske konjunkturer, og selvfølgelig er de også under indflydelse af store samfundsmæssige forandringer af - for den enkelte - mere umærkelig karakter: Industrialiseringens fremvækst i dette århundrede, ændringen af opfattelsen af statens økonomiske rolle og styringspotentialer, arbejderbevægelsens voksende styrke, amerikaniseringen af både kultur og socialvidenskaber, væksten i produktion og forbrug. Det interessante i denne sammenhæng er, om der gennem embedsmændens uddannelse og erhvervssocialisering sker en systematisk filtrering af disse påvirkninger, og om advancements- eller karrieresystemet og beslutningshierarkiet sætter bestemte rammer for, hvordan og hvornår de nye forestillinger kommer til at præge administrationen.¹¹

Den historisk specifikke filtrering og det historisk specifikke administrative system sætter rammerne for, hvordan alternativer til den til enhver tid værende forvaltning overhovedet kan se ud, dvs. rammerne for den kritiske holdning til, hvor trægheden og filtreringen foregår.

Eller set fra en anden vinkel: Udtrykker de begreber, som kilderne anvender, det samme, som det samme begreb (den identiske bogstavkombination) gør i dag? En stikprøve på begrebshistorien for begreberne forvaltning og bureaukrati efter år 1800 viser som forventet et meget svingende betydningsindhold - iblandt udsving mellem kontrære betydningsindhold.¹² Man kan naturligvis indtage det pragmatiske standpunkt, at da kildestudier normalt ikke plager forvaltningsvidenskaben, er dette sproglige kongruensproblem en uvigtig detalje: Uanset hvad de gamle kaldte administrationsapparatet, kan det beskrives af os, og dermed sammenlignes med noget andet.

At insistere på, at sociale institutioner skal analyseres i deres historiske kontekst - at sammenligninger med henblik på at "dehydrere" eller uddrage centrale invariante træk ved bestemte sociale institutioner, kun kan foretages efter omhyggelige historiske studier af hver enkelt institution - betyder ikke, at almene teorier om den menneskelige adfærd og sociale organisering er umulig, fordi alt falder fra hinanden i konkrete historiske tilfældigheder eller specifikke tilfælde. Det betyder en forpligtelse til at redegøre for, om grundlaget for "komparation" eller generalisering er i orden.

Forvaltningernes kompleksiteter og inhomogeniteter

Man kan nu hævde, at det hermed blot er sandsynliggjort, at beslutnings- og for-

valtningsprocesser er komplicerede sociale sammenhænge, hvilket ikke er nogen ny erkendelse. Yderligere kan det hævdes, er det blot anskueliggjort, at historiske analyser, eller kontekst-orienterede forvaltningsanalyser, munder ud i detalproblemstillinger, som stiller sig hindrende i vejen for formuleringen af teoretiske, politologiske eller forvaltningsvidenskabelige problemstillinger.

Alligevel melder spørgsmålet sig igen: Hvis det er rigtigt, at forvaltningsreformer udtrykker, afspejler, påvirker og er flettet sammen med dele af samtidens kulturelle og politiske forståelsesformer, hvordan kan man så overhovedet foretage sammenligninger af så komplekse størrelser som administrative reformer over større tidsrum eller over større geografiske afstande.

Først skal Guy Peters endnu engang fremdrages for at have formuleret problemstillinger klart med forbindelse til både den diakrone og den synkrone komparations problemer:

"...there are an important psychological element in the roles adopted by civil servants in their relationships with political executives. To some extent, these role conception will be developed and reinforced by some of the structural factors already mentioned, but they are also the products of cultural patterns in the society. Societies and their members regard hierarchical relationships ... In short, the relationships between civil servants and their nominal superiors, will be greatly influenced by the images that civil servants (and perhaps the society as a whole) carry in their head of what those relationships should be" (Peters, 1987: 276f.).¹³

Spørgsmålet kan formuleres: Hvor går grænsen for, hvad der kan sammenlignes? Kan en forvaltningsreform i en enkeltstat i USA sammenlignes med en reform i

Danmark eller Sverige? Hvor den enkelte forvaltningsforsker trækker grænsen, vil selvfølgelig variere. De fleste vil eks- eller implicit være henvist til at trække på undersøgelser og vurderinger fra folk, der har et dybere kendskab til de lande eller systemer, der sammenlignes. Men det forekommer, at mange forvaltningsvidenskabelige undersøgelser bygger på den implicite forståelse, at ensartetheden mellem systemerne er den dominerende. Edward Page, der som Peters i min vurdering her kan bruges som et bud på en kender af disciplinen, giver denne vurdering:

"The impression of homogeneity given by such literature ("recent writings on bureaucracy in Europe", NB) is, however, counter-intuitive. Based as it is upon American experience and the rich and imaginative studies of the US federal bureaucracy, it is difficult to imagine that political systems with different historical experiences, different 'state traditions', different institutional structures and different patterns of civil service careers among other things should be so closely identical to each other and the USA...This intuitive reaction is confirmed by a close reading of the classic chronicles of everyday life of officials in Germany, France, USA and UK...These people inhabit very different worlds. There are no general theoretical frameworks which allow one to distinguish between salient and marginal differences of bureaucracies" (Page, 1987: 231).¹⁴

Da Comparative Public Administration ikke blot er en lille underdisciplin - men endog af nogen opfattes som selve kernen i forvaltningsvidenskaben (jf. for eksempel Riggs, 1991)¹⁵ - er det på sin plads at henvise til den omfattende antologi af nærmest håndbogsagtig karakter af fagets "resultater", som D.C. Rowat har udgivet. Heri beskriver Aberbach og Rockman ubarmhjertigt - i forhold til de forudgående 400 siders empiriske fremstil-

linger - de "skrækindjagende udfordringer" som cross-national comparisons står overfor:

"It should be clear that the comparative analysis of administrative systems is a difficult undertaking. This is so for a formidable set of methodological reasons beyond even the many possible confounding sources of variation that must be controlled before we can be confident of an explanation: 1) There are fundamental linkage problems between the parts of the administrative system, usually the focus of inquiry, and the administrative system as a whole, usually the object of theoretical inference; it is difficult to relate the universal characteristics of organizational decision making to variations in the setting of administration (political and administrative context)" (Aberbach og Rockman, 1988: 436).

David Collier gennemgår de seneste 20 års metodediskussion i comparative politics med afsæt i Lijpharts berømte artikel, og selv om man ind imellem skal lede bag hans skrivemåde som "devoted comparativist", skinner blandt andet følgende igennem:

"...the construction of adequate comparisons has proved more difficult than had often been thought in the 1960s and early 1970s ... Among these difficulties, that of the valid application of concepts across diverse contexts has been especially vexing" (Collier, 1993: 110).

Collier nævner Sartoris forsøg på at komme over dette problem ved kritikken af "conceptual stretching", og hans forslag om præcisering af bestemte karakteristika og grænser for begreberne. Han fremhæver den senere kritik af Sartori, som tager udgangspunkt i selve begrebets konstruktionsmåde:

"...the meaning of concepts derives not from defining characteristics, but from an

implicit "cognitive model" that underlies the concept and from "exemplar" cases that serve to anchor the concepts meaning and provide a point of reference for identifying better and worse cases..." (Collier, 1993: 113).

Artiklen er en gennemgang af alle de landvindinger i form af eksperimentelle, statistiske, case-study- og "broad historical" komparative studier, som de sidste 20 år har frembragt - alt sammen lidt uvirkeligt i lyset af følgende bedømmelse:

"Comparativists do not devote enough attention to thinking through how well or poorly concepts are serving them and therefore may have insufficient ground for knowing whether they are making appropriate choices in the effort to achieve theoretical parsimony" (Collier, 1993: 113).

Collier og James E. Mahon går nærmere ind på diskussionen af Sartoris begreber om conceptual travelling og conceptual stretching - tillem্পningen af begreber til nye cases og forvridningen af begreber, som ikke passer til nye cases. Og som en slags kommentar til for eksempel oven for nævnte Przeworski-artikel (og derfor fremhævet) siger de:

"This is an old debate, and it might appear that this problem of categorization has been superseded by new analytical and statistical approaches. However, this is not the case" (Collier og Mahon, 1993: 845).

Man kan måske synes, at jeg trækker de negative sider af denne og andre vurderinger lovlig hårdt op. Det er ikke tilfældet, hvilket en blot kursorisk læsning af debatterne vil vise. Sartoris ramsaltede artikel "Compare why and how" er karakteristisk for den kvalificerede del af debatten (Sartori, 1994).¹⁶ Hans løsning på komparationens mistrøstige situation er også i denne artikel mere klare regler

for klassifikation og kategorisering af det, som skal sammenlignes. Men at bero sig på et begreb som klassifikation forskyder blot problemerne og inviterer endnu flere indenfor. En mere præcis klassifikation af eksempelvis reformkommissioner gennem de sidste 50 år vil ikke gøre en sammenligning mellem dem mere rimelig med hensyn til at vurdere resultaterne af dem eller årsagerne til deres nedsættelse osv. En præcis klassifikation kan måske give oplysninger om de bølger af reformkommissioner, som synes at forekomme, men netop ikke om, hvorfor de slår igennem i de enkelte lande, hvad der er "diffusion", hvad der er samme form, men forskelligt indhold osv. Klassifikation fører direkte til historiske detailstudier og modsætningen mellem ideografisk og nomotetisk forskning løses ikke med Sartoris kontrolkrav.

I deres forsøg på at udvide Sartoris problemstilling skriver Collier og Mahon følgende manende og ret usædvanlige advarsel til den samfundsvidenskabelige offentlighed:

"An excessive concern with the difficulties of establishing equivalence among contexts of analysis could, of course, lead to the abandonment of the comparative enterprise altogether. The merit of Sartori's approach is that it encourages the scholar to be attentive to context, but without abandoning broad comparison" (Collier og Mahon, 1993: 845).¹⁷

Måske er det sådanne taktiske overvejelser, der gør, at metodedeletter hurtigt afgår ved døden - livet skal jo gå videre?

Løser kontekstanalyser problemet?

Følger man nu faktisk Colliers og Mahons - og mange andres - opfordring til at være agtpågivende over for kontekst-

problemstillingen, uden at lade det komme til overdrivelser, viser det sig, at nissen flytter med. Det skal forsøges vist ved at tage fat på en enkelt, men repræsentativ forfatter, nemlig Douglas Ashford. Man kan diskutere om han er mere spændende end repræsentativ, men han bruges her, fordi han er en god portion af begge dele, og fordi han rejser en række hidtil underbelyste problemer om for eksempel forholdet mellem mikro- og makroniveauet i teoridannelserne.

Douglas Ashford forsøger efter en fremstilling af metodediskussionen omkring case-studier (Eckstein) at argumentere for en fornyet interesse for case-forskning gennem kontekstanalyser af policies. Hans brug af en psykologisk metafor er mere sigende end mange ord: "Context is ... a conceptual device to compensate for the lack of behavioral rules and methods to compare behavior across time, space, organizations and function" (Ashford, 1992: 13, min kursivering).¹⁸

Ashford opregner og kritiserer forskellige "traditionelle" kontekstbaserede komparationer og stiller følgende centrale spørgsmål:

"Is it possible to devise general, possibly even lawlike, statements about microlevel policy making that might then be compared, confirmed, or defined at higher levels of institutionalized behavior?" (Ashford, 1992: 17).

Spørgsmålets lidt naive form skjuler den forudgående påvisning af, at traditionel komparation og også kontekstbaseret analyse blandt andet bygger på den implicite forudsætning, at der er kongruens mellem mikro- og makroniveau, mellem individ og institutionsadfærd. Og Ashfords svar ligner lidt Colliers formaning om ikke at ødelægge porcelainsbutikken, mens der ryddes op. Svaret er

et måske, lad os prøve "to show that features of microlevel behavior to some extent constitute, if they do not formally explain, general institutional features of the state" (Ashford, 1992). Men kontekstanalysen - inklusive fokuseringen på det metodiske generaliseringsproblem - indebærer visse problemer for socialvidenskaberne:

Dels at "sweeping generalizations about massive social change or pervasive economic forces... must be forgone, at least until better ways are found to understand how officials work", dels at "such (sweeping) generalizations are likely to be valid only for given institutional settings and therefore be most usefull for intrasystemic comparison" (Ashford, 1992: 17).

Ashfords fortjeneste er påpegnings af, hvorledes de sidste årtiers tavshed omkring aggregeringsproblemet, institutionsadfærden og den synkrone og diakrone kontekst nu nødvendigvis må slå om i fornyet interesse for, hvad der sker i "the Eastonian black box". Han giver en kort beskrivelse af public policy disciplinens (amerikanske) historie og hævder derefter, at

"... by the 1980s there was an unmistakable search for new concepts and theories to fill the void between detailed case studies and the abstract models of rational decision making, conveniently disinterested bureaucracies and mindless political competition. Perhaps because the postwar behaviorists were so firmly wedded to the individual as the only appropriate focus of inquiry, political science took much longer than economics to recognize that market restrictions and imperfections imposed major qualifications on any market theory" (Ashford, 1992: 12).

I en artikel om betingelserne for at skrive "the history of public policy" stiller Ash-

ford en række spørgsmål som angriber problemet fra en mindre lyrisk vinkel:

"Can the policy proces be directly translated into macro-level concepts? Another way of stating this is to ask whether an abstract statement about policymaking built on macro-theoretical designs of any particular social science may not be a reification of "policymaking". Is what we call "policymaking" only the allocation of resources, the balancing of inflation and employment, the playing of legislative games, the reconciliation of class differences, the need for political consensus etc., or is it a peculiar form of behavior in both the social science and the historical senses?" (Ashford, 1991: 362).

Artiklen omtaler et kendt og meget refereret forsøg på at komparere "the historical experience of eight countries around two controversial poles of policy analysis: the development of social policy and political parties since the late nineteenth century." Artiklen, der former sig som en lystig henrettelse, har nogle vigtige pointer, som også at dømme efter formuleringerne er tænkt som mere generelle metodiske kommentarer:

"When social scientists compare social classes, partisan identities and risk behavior, they are referring to situations with known parameters. ... However, comparing policy-making behavior across countries and through time shatters the assumption of common parameters ... the effort of these authors to specify the historical context of policymaking is admirable. But if contexts are unique, the fit with socio-economic hypotheses needs explicit treatment. Good social science and good history are hard to mix. Until we know how to do this, comparative historical analysis of policymaking will remain history and policy rather than history of policy" (Ashford, 1991).

I den tidligere omtalte bog trækker Ashford fronterne op til en metodekamp¹⁹ 3. I problematikken om forholdet mellem mikro- og makroniveauer og mellem kontekst og abstrakte modeller siger han blandt andet:

"Contextual propositions become important to policy studies ... because one tries to generalize about numerous levels, sectors, and organizations where there is no valid reason to assume that the rules of behaviour are uniformly determined. ... Contextual statements are ... stipulations about realities in widely different situations that enable us to extend our understanding, if not explanation ... to cases that escape conventional social science. ... The translation of meanings over time always confronts the hazard of interpretation" (Ashford, 1991: 12f.).

Ashford diskuterer kontekst-begrebet videre ved at anføre forskellige approaches, herunder Mary Douglas og March og Olsens studier af institutioners adfærd. Tonen er søgende, begrebet neo-institutionalisme er endnu ikke blevet gængs akademikerjargon. Han påviser gang på gang, hvordan forsøgene på at udlede generelle sociale lovmæssigheder gennem komparationer, aggregering eller "ekstrapolation" af iagttaget individadfærd eller casestudier kommer til kort over for simple metodemæssige "kontrolspørgsmål". Abstraktioner fra historisk-geografisk kontekst, grundpostulatet om, at adfærd på mikroniveau det samme som med adfærd på makroniveau, forudsætninger om rationel adfærd og institutionernes adfærd som aggregeringer af individadfærd, casestudiers metodiske placering i forhold til hypoteseafprøvning og statistiske aggregeringer, forholdet mellem policy og politics - kort sagt næsten alt tages op og vendes. I sin kritik er Ashford uden megen nåde, men i sine konklusioner er han

tøvende - på en for disciplinen meget karakteristisk manér:

"Concern with contextual concepts does not imply mindless or relational social science, as is sometimes asserted in defense of hypothetical methods, but more *careful attention* to those historical, motivational, and ideological presumptions that are made in social and political action. To claim that one cannot analyze society or politics in the absence of such assumptions is not simply to trash conventional social science but only to deal more explicitly with those issues that the nomological-deductive model puts beyond our grasp. While this may be perceived as a dilution of scientific method, it is neither intended to be such an attack nor does it presume that conventional behavioral knowledge is in some sense untrue or unreliable" (Ashford, 1992: 256, min kursivering).

Måske er forklaringen, at Ashford ikke kan lide eller overskue konsekvenserne af sin analyse og derfor dækker sig ind ved at undlade ødelæggende angreb på sine kolleger og deres institutionelle interesser.²⁰

Skulle man beskrive den problemstilling, som kontekstproblemet kredser om, men som ikke nok så mange eksempler måske rigtig formår at nagle fast på net-hinden på en slående og anderledes prægnant måde, må man ty til en fagmand. Umberto Eco, der om nogen står for læserens ret til at tolke selv forfatteren til en tekst væk og lægge hvad som helst ind i teksten, har for nylig forsøgt - igen - at gå mod strømmen af postmoderne overfladiskheder. Han ønsker at sætte visse grænser for fortolkningen og giver følgende eksempel: Wordsworth, den engelske romantiske digter fra første halvdel af forrige århundrede, har i et digt "I wander lonely as a cloud" følgende strofe:

"A poet could not but be gay"

Eco hævder nu, at læseren stadig ikke har forpligtelse til at forstå, hvad der skete i hovedet på Wordsworth, da han skrev digtet, men at han har pligt til at tage det leksikalske system på skrivetidspunktet i betragtning. På den tid havde "gay" ingen seksuelle konnotationer. Man kan vælge at bruge en tekst til alt muligt, men vil man fortolke den, må man "acceptere hans (skribentens) kulturelle og lingvistiske baggrund", hvilket er ensbetydende med at "interagere med et kulturelt og socialt skatkammer" (Eco, 1995: 74).²¹

Forvaltningernes historier

I stedet for en diskussion af løsningerne på disse forskellige problemer vil jeg forsøge et vue over en række neoinstitutionalistiske provokationer. Måske kan der herved sættes spot på nogle af de centrale problemfelter - om end ikke deres løsning - fra nye vinkler, som vil understrege nødvendigheden af, at komparationens metodiske problemer diskuteres.

En ny disciplin eller tendens' fortalere føler sig ofte tvunget til at være mere argumenterende og fantasifulde, dvs. mere tankeprovokerende. Men først og fremmest har denne tendens den ikke ubetydelige fordel, at modsigelserne i teoridannelserne kommer tydeligt frem, fordi institutionalisme-approach'en fokuserer på historien eller i det mindste vanskeliggør, at den historiske proces fortrænges helt.

Således gør økonomiske neoinstitutionalister som Douglass North ud over deres mange andre fortjenester kort proces med det teoretiske fundament for deres egen (og de flestes) neoklassik med hensyn til denne teoris krav på historieløshed eller almengyldighed.²² Det er naturligvis en uhyrlig påstand, som til overflod ikke skal eftervises grundigt her, blot skal problemstillingen antydes for at an-

skueliggøre retningens ikonoklastiske karakter: Sven-Erik Sjöstrand giver en kortfattet introduktion til institutionalismen især inden for sociologien og økonomiteorien. Han gør rede for, hvorledes en af drivkræfterne bag institutionalismen har været opgøret med den rationelle aktør og det snævre interessebegreb. Og han stiller det tilsyneladende uskyldige spørgsmål, om man kunne vende problemstillingen om (på benene kunne man måske sige): Det er ikke kun, når aktørerne ikke kan overskue hele molevitten eller ikke kender deres egne interesser, at det er rimeligt at lægge bindinger på rationaliteten i form af institutioner:

"Perhaps one could rephrase the question and try to define when non-institutionalistic approaches could be appropriate and effective. Then one has to find situations where the *homo oeconomicus* type of rationality dominates among the actors - perhaps in the financial sector ... (or) where a majority of the actors ... have been educated in (neoclassical) economics" (Sjöstrand, 1993: 13).

Der findes mange fremstillinger af de forskellige institutionalismer med forskellig vægt på deres forbindelser til de historiske aner og på deres særlige disciplinære felt. En anden af de spændende tilgange, som interesserer sig mere for politologiske problemstillinger, er Thelen og Steinmos. Trods sit kleine omfang når den vidt omkring og er i sin kritiske stillingtagen også til andre neoinstitutionalister endnu ikke faldet på plads i det rolige vand i mainstream. I deres fremstilling står den konfliktfyldte dannelsesproces af alle sociale institutioner i centrum for opmærksomheden, og der gives en klar markering af forskellen til blandt andet rational choice tendensens institutionalister (for eksempel Douglass North): "... one, perhaps *the*, core difference ... lies in the

question of preference formation, whether treated as exogenous (rational choice) or endogenous (historical institutionalism)" (Thelen og Steinmo, 1992: 9). Forfatterne udpeger en række faktorer der udgør, hvad de kalder "institutional dynamism". Men de kan også ses som faktorer i selve institutionerne, der komplicerer eller umuliggør sammenligninger mellem systemerne: Forandringer i den socioøkonomiske kontekst kan få hidtil skjulte træk eller hele institutioner til at træde frem, gamle institutioner kan få nye mål, eller fortolkningen af eksisterende mål kan ændres. Forandringer i betydningen og funktionen af institutioner i sammenhæng med bredere socioøkonomiske og politiske skift sætter politiske kampe i gang inden for og om disse institutioner, som i virkeligheden presser institutionernes udvikling frem (Thelen og Steinmo, 1992: 16).

På trods af den megen fokus på kontekst og på forandring eller dynamik i institutionerne, og på trods af, at "cross national comparisons" trækkes ind i sagen, selv om de i praksis spiller en mindre rolle, stilles der meget få metodespørgsmål til de spændende forklaringsforsøg. Der synes at være tale om en "heuristisk" sammenstilling af parallelle nationale historiske undersøgelser. Og det er i de nævnte tilfælde ikke så ringe, men samtidig meget karakteristisk for metodeproblemerne status også blandt de bedste på bjerget.

Efter min vurdering føres de indsigter, politologiske institutionalister overalt rejser, mest konsekvent eller afslørende igennem af Skowronek, selv om heller ikke han tager fat på de deraf satte metodeproblemer (Orren og Skowronek, 1995). Thelen og Steinmo ser, at institutioner - i overensstemmelse med traditionel neoinstitutionalisme - repræsenterer det stabile, det som er "resistant to change", og læg-

ger vægten på det nye: at institutionerne trods dette kan forandre deres "impact on political outcomes ... over time in subtle ways in response to shifts in the broader socioeconomic or political context" (Thelen og Steinmo, 1992: 18). Hvorimod Orren og Skowronek insisterer på, at det er i institutionerne selv og ikke i "omgivelserne", at forandringens udgangspunkt skal søges. Skowronek beskriver nogle "basic characteristics" ved det, han andet steds kalder en egentlig "Ny institutionalisme", dvs. en forskningsstrategi, der ikke nøjes med at sige "institutions matter".

Først slår han det tilsyneladende trivielle standpunkt fast, at institutioner ikke blot begrænser eller kanaliserer egen nytte-maksimerende individers handlinger, men at de "prescribe actions, construct motives, and assert legitimacy." Men denne næsten trøstløse indsigt fører imidlertid til noget sjovere:

"... first that any a priori notion of individual interest will very quickly succumb to historically derived and institutionally embedded rationalities of action; and second, that the analysis of institutional action will itself be driven to a consideration of origins, toward an understanding of official behavior in terms of purposes. If, as is often noted, institutional analysis is inherently historical, it is because a great deal of the work is simply to figure out the rationalities in play" (Skowronek, 1995: 94).²³

Og vigtigere end dette, hævder Skowronek, er virkningerne af denne indsigt på ethvert politisk system, der er tæt befolket med institutioner. Lige under den gamle sandhed, at institutioner må studeres i deres historiske kontekst, ligger en mere interessant og provokerende sandhed:

"that in any complex society each institution is likely to have its own history. ... that change in one institution is unlikely to run parallel to changes that all other institutions undergo, even though change in one institution may effect changes in others ... The very tendency of institutions to persist through time implies that many different rules of legitimate action, many different systems of meaning, will be operative in a polity at any given moment" (Skowronek, 1995).

Ethvert politisk system (polity) består af meget forskellige og samtidigt opererende institutionelle systemer og sidestillingen (juxtaposition) af disse ordener (orders) må bestemmes som forandringens udspring eller kilde. Skowronek hævder nu, at det specifikke ved politiske institutioner er, at de ønsker at kontrollere noget eller nogen uden for sig selv. Set i sammenhæng med samtidigheden og forskelligheden mellem institutionerne får dette ham til at se dynamikken eller forandringsmomentet i institutionernes næsten geologiske gnubben og støden mod hinanden.

"In a historical/institutional view, politics is structured by persistent incongruities and frictions among institutional orderings. Institutional politics is most significant, in other words, as the arena in which these different rules of legitimate order converge, collide and fold back on one another" (Skowronek, 1995: 95).

De arkæologiske lag i enhver gammel institution, for eksempel en forvaltning, er således ikke bare af interesse for forvaltningshistorikere. Hvert klassifikationskarakteristikon og hver isoleret variabel er konfliktfyldt, kondenseret historie.

I sit review af en række institutionelle teorier, som samtidig er et forsøg på at forlige de stridende parter blandt rational choice-folk og neoinstitutionalister, går

Nørgaard kraftigt i rette med Orren og Skowronek (Nørgaard, 1996). Det sker netop på grund af deres radikale forståelse af historien og deres fiksering af årsagerne til institutionel forandring af institutionerne selv. Deres vægt på usamtidighed, manglende orden og harmoni og fokuseringen på institutionen som sammensat og domineret af historiske lag, gør dem uegnede som brobyggere til forestillingerne om institutioner som begrænsninger på grundlæggende frie interessevaretagere.

Nørgaard vælger i stedet med udgangspunkt i spørgsmålet om institutionel forandring at se på, hvorfor ydre begivenheder nogle gange, men ikke altid trækker forandringer i gang. Vægten ligger her på paradigmeændringer og ideernes rolle i politikformuleringen, og dette giver mere plads for Nørgaards pointe: Individerne er ikke "narrowly rational, but they are reflective and intentional" (Nørgaard, 1996: 52). Forsøget på at forlige parterne under begrebet "reasonable rationality" synes mest at være en accentforskydning fra den gamle figur Administrative mans begrænsede rationalitet - mens den sidste lagde vægten på rationaliteten lægger den første og nye vægten på begrænsningerne. Hvis man ser stort på om forligsovelsen lykkes, men betragter forligsprocessen som det vigtigste, når Nørgaard langt. Han skitserer fordelene ved at bringe de to modstandere sammen i en række meget sympatiske punkter, hvoraf eet skal nævnes her:

"...a more contextual and dynamic conception of human preferences invites us to pay more attention to the significance of history and time. History is relevant because new and old constraints interact, mix and transform, but also because institutions are interrelated in particular time-bound cultural contexts" (Nørgaard, 1996: 53).

Men kontekstbegrebet er problematisk at bruge. Det forpligter, det kan ikke bruges som magisk besværgelse. Institutionalismen inden for forvaltningsvidenskaben med tilnavne som den nye, den historiske eller den dynamiske sætter fokus på forvaltningens historicitet. Hermed sættes de metodiske problemer ved synkrone og diakrone sammenligninger i fokus. Imidlertid er det klart for enhver, der beskæftiger sig med forvaltningsvidenskab, at selv om historiciteten er kommet i fokus, så er undersøgelsens grundlæggende metodeproblemer ikke hverken den ene eller den anden „skoles“ kendetegn. Men inden for nogle miljøer fremlægges problemerne på en mere produktiv måde set i forhold til en fremtidig metode-diskussion.

Men ingen steder er problemet andet end netop kun benævnt. Den svenske forvaltningsforsker Jon Pierre skal her fremdrages som et sidste og klart eksempel på den problemstilling og herskende dobbelttydige holdning til problemet, jeg har diskuteret. Dog siger han i diskussionen af tværnationale komparationer:

“What, for instance, are the British, French and German functional equivalents of the Office of Management and Budget (OMB) in the United States, and what are the analytical consequences of conceiving them as such? Or - to put it more bluntly - can you compare public bureaucracies in states with Napoleonic legal systems with, for instance, that of the British common-law system? How important are national and administrative cultures, and how important are contextual and sectorial properties? Clearly, these are very basic questions which must be addressed before we can embark on empirical research” (Pierre, 1995: 6).

Som det har været tilfældet med mange andre af forvaltningsforskningens ind-

sigtsfulde forskere, som jeg har fremdraget ovenfor, har også Pierre store problemer med at få sine overvejelser til at passe med forestillingen om komparationen som al videnskabs moder. Trods den klare indsigt i nødvendigheden af afklaring af disse “basic questions” - og Pierre nævner endnu flere - før den empiriske undersøgelse, øger han forvirringen ved at springe anstrengelserne over med følgende besværgelse, som ikke er værre, blot klarere, end alle de øvrige:

“This very brief discussion of some of the difficulties associated with comparative public administrations research might suggest that the problems facing us are enormous. Fortunately, however, there are a couple of encouraging circumstances” (Pierre, 1995: 7).

For det første er de problemer, som nævnes, ikke kun karakteristiske for Public Administration, men karakteristiske for al komparativ socialvidenskab. Og hvis vi et øjeblik kaster et blik på den teoretiske udvikling inden for andre områder af socialvidenskaberne, “they certainly appear to have been more successful than have scholars of public bureaucracy in resolving many - although far from all - of these problems” (Pierre, 1995: 7). Desværre forsyner Pierre ikke læseren med referencer til disse epokegørende opdagelser. Han går straks videre med at nævne det andet og sidste argument for at se optimistisk på mulighederne for komparativt arbejde. Der findes om ikke mange komparative undersøgelser af bureaukratiske systemer så dog en lang række enkeltundersøgelser, “whose results lend themselves easily to comparative assessments in secondary analyses” samt en række implementeringsundersøgelser, som kan danne “a very useful empirical foundation for comparative theory”

(Pierre, 1995: 7). Man tror næppe sine egne øjne, før man læser det tredje gang, men måske er det hele et subtilt subversivt angreb på disciplinens komparative karakter. I al fald afsluttes argumentationen for ikke at tage de metodiske indsigter alvorligt med følgende dobbelttydighed, som også kunne være en dom over Pierres et al.'s problematiske, men på andre områder udemærkede bog:

Mark Twains "comment on Wagner's music - that it is better than it sounds - seems to be a fairly good description of the state of the art of comparative, or at least comparable public administration" (Pierre, 1995: 8).

Man kan hævde, at jeg ikke gør noget for at komme videre med løsningen af det nu benævnte problem. Men det er forkert. Benævnelsen er som i alle magiske ritualer det første skridt. Desuden hævder jeg med udgangspunkt i de spændende om end meget problematiske undersøgelser, jeg har refereret, at det ikke er muligt for indeværende at gøre andet end at gå på to ben og kaste sig over metodeproblemerne med flagellantisk entusiasme og samtidig gå i gang med konkrete afdækninger af institutioners og diskursers tilblivelses- og virkningshistorier.

Noter

1. Her citeres Charles Taylor for denne argumentation. Taylor bruger ordet incommensurable. Det forekommer mig at være produktivt at fastholde det mere definitive udtryk i en diskussion af komparationens metodologi.
2. Burke, 1992 og Burke (ed.) 1991 for denne udvikling. I førstnævnte bogs kapitel 2 diskuteres også problemerne omkring historievidenskabens komparationer.
3. En lang række af samfundsvidenskabernes founding fathers har ytret sig om dette, fra

Durkheim: "Comparative sociology is not a special branch in sociology; it is sociology itself". citeret efter Peter Burke, 1992: 22, til Gabriel Almond: komparationen er "the very essence of scientific method", 1966: 878.

4. En anden variant, som er mindst lige så udbredt og måske mere akademisk accepteret, er for eksempel Hans Kemans, 1993. Keman nævner mange vigtige metodeproblemer, gør ikke noget ved dem og nægter i sin eksplícit pragmatiske holdning at tage sin egen kritik alvorlig.
5. Per Lægrein og Ove K. Pedersen (1994), der er langt de mest metodebevidste skandinaviske forvaltningsforskere, skitserer hvad de kalder en dynamisk komparativ metode for en analyse af de nordiske landes forvaltningspolitiske udvikling siden 2. verdenskrig. Lægrein og Pedersen påpeger problemet uden, at det er muligt at se effekten af påpegningen, se forskemmel p. 18. I deres nyeste værk søges nye metoder, der ikke skal diskuteres her, til løsning af problemet, som beskrives således: „Forvaltningsreformer er påvirket af samtidens kulturelle, administrative og politiske forståelsesformer, noe som gør det vanskelig å foreta sammenligninger av forvaltningsreformer over et lengre tidsrom. For at møte denne utfordringen..." (Lægrein og Pedersen, 1996:12).
6. Jeg har fremhævet Richard Scotts nyere analyser for at nærme sig sådanne problemer. Enhver antropolog vil, som Mary Douglas ofte gør andre samfundsforskere opmærksom på, kunne eftervise dette. Douglas' argumentation omkring institutioners grundlæggende udvikling, hvor forskellige tiders og kulturers brug af naturanalogier og sociale konstruktioner til at forlene institutioner med særlig autoritet og livskraft, kan virke eksotiske, men hendes spørgsmål om institutioners udvikling, legitimitet, forandring og livsduelighed er lige i centrum af forvaltningsvidenskaben (Douglas, 1987).
7. Thomas Ellwein giver mange eksempler på, at forvaltning ikke er forvaltning i sin formidable forvaltningshistorie for et enkelt tysk amt gennem 200 år (Ellwein, 1993). Om begrebet forvaltning i sin udvikling og sin sammenhæng med de(n) tyske stat(er)s etablering se pp. 22 og 26ff. Hele den store indledning er en diskussion af de metodiske problemer - og fordele - ved at skrive forvaltningshistorie.
8. Lepsius tages frem her, fordi han forsøger at

- detaillere u håndterlige begreber som handlingsmaximer, "Leitideen", Wertvorstellung" i sammenhæng med en institutionsanalyse. Og fordi hans korte og skitseagtige analyse sætter fokus på sociale institutioners komplekse konstitueringsproces og handlingskontekstens betydning for, hvorledes rationalitetskriterierne/handlingsmaximerne tolkes og slår igennem.
9. Jeg diskuterer de mere grundlæggende metodeproblemer i forbindelse med registreringen af betænkningernes ord og den herfra foretagne tolkning af den forvaltningspolitiske diskurs i afsnit I. 4 i Bredsdorff, 1996.
 10. Retsstatsbegrebet er kompliceret at anvende. Jeg tror imidlertid, det er umagen værd netop for at få et samlebegreb for den forvaltningstænkning - ikke nødvendigvis den tilsvarende forvaltningspraksis - som præger perioden frem til efterkrigsårene. Rune Slagstad har i *Rett og Politikk*, givet en fremragende fremstilling af både diskussionen af begrebet og af begrebets historie og institutionalisering i den liberale kapitalistiske stat. Her udvikles også med henvisning til Jon Elster selvbindingsmetaforen.
 11. Jeg har forsøgt at give en sammentrængt fremstilling af skiftet i danske embedsmænds "domain assumptions" i "Argumenter for en historisk sociologisk undersøgelse af embedsmanden" under udgivelse. I "The administrative Man" gives ligeledes en skitse af den forvaltningsvidenskabelige udvikling i 1950'erne.
 12. Jeg har anvendt *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, 1991, bd. 7: 69ff. Det er et postulat, at det samme er tilfældet i Danmark - men jeg tror det holder. Thomas Ellwein gør sig også på baggrund af *Geschichtliche Grundbegriffe* overvejelser over udviklingen af ordet, begrebet og institutionen offentlig som modsætning? til privat (Ellwein, 1993: 38). Se også diskussionen af diskursteorien og kilderne i Bredsdorff, 1997: 95-123 og hos Andersen, 1995: 16-39.
 13. Det ligger naturligvis underforstået i mit argument, at psykologiske "images" eller grundholdninger kun kan skabes gennem lange processer, og at ledende embedsmænds samfundsforståelser dels ikke ændres hurtigere end andre menneskers og dels som oftest er skabt for et betydeligt antal af år siden.
 14. Da smag og behag også i metodespørgsmål er forskellig - og da spørgsmålet er vigtigt - skal også henvises til Fritz W. Scharpf, *Grenzen der institutionellen Reformen in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, pp. 120f. og 124ff. angående komparationens ædle kunst.
 15. Riggs fik i 1991 ASPAs Dwight Waldo pris. Han knytter i sin artikel den lange diskussion i amerikansk Public Administration om fagets grundlag sammen med et citat fra Robert Dahls berømte artikel fra 1947: "... as long as the study of public administration is not comparative, claims for a science of public administration sound rather hollow" (*Public administration review*, vol. 7).
 16. Artiklen, der burde blive en klassiker får de fleste af mine kritiske kommentarer til at ligne rygklapperi og er også en glimrende kommentar til Przeworskis artikel.
 17. Er læseren stadig ikke overbevist, så se hvorledes samtlige de af Collier nævnte afgørende metodiske problemer omkring begrebsvridning og -skridning er fraværende i en metodebog som Charles C. Ragin, *The comparative method*, 1987. Men der er lysglimt ind i mellem, som tenderer til at bliver overskygget i min fremstilling af problemerne. En lang række af de hidtil nævnte problemer er for eksempel fremhævet hos Jan-Erik Lane og Svante Ersson for det de er: Store problemer, som er uafklarede.
 18. Om den tidligere metodediskussion hedder det herligt uforblømt: "Broadly speaking, until the 1970s queries about the use of cases for comparative studies were of only one kind: How can we fit cases into the established paradigm of explanation prevailing in political science as well as other social sciences?" p. 4.
 19. Når ordet kamp benyttes, sker det under indtryk af Ashfords meget voldsomme opgør med den pluralistiske political science og forsøg på rehabilitering af policy studies.
 20. Som en anmelder rammende konkluderer: "Surprisingly, the volume does not directly address the question of why policy studies should be comparative, nor what comparisons are worth trying to make. In this respect, the departure from behavioural political science is somewhat timid" (Ronald Manzer, 1993: 404f).
 21. Problemet med sådanne eksempler er, at alle uforpligtende kan erklære sig enige. Om brugen af historiske tekster har der i årevis raset i heftig strid i den politiske idehistorie. Inspi-

- rerende i denne artikels sammenhæng er først og fremmest Skinner, 1988, se for eksempel p. 283: "Jeg forbliver en svoren fjende af dem, som ønsker at skrive den slags historie, i hvilken ... Platons, Augustins, Hobbes' og Marx' synspunkter på "den retfærdige stats natur" sammenlignes ..."
22. Se for eksempel hans diskussion af "Beliefs-systems" og "Scaffolds" som dynamiske former af historiske omverdensfortolkninger eller "rationalitetskriterier", svarende til Waldos "core values" og Gouldners "domain assumptions" osv. i North, 1997: 10-11).
23. I denne enquête skrev Skowronek og Orren hver sit oplæg, men begge henviser til deres fælles artikel "Order and time...", som uddyber problemstillingerne.

Litteratur

- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (1988). "Problems of Cross-national comparisons", pp. 419-440 i Rowat (ed.), *Public administration in developed democracies*, New York: Marcel Dekker Inc.
- Agranoff, Robert og Beryl A. Radin (1991). "The comparative case study in public administration", *Research in public administration*, vol. 1, pp. 203-231.
- Almond, Gabriel (1966). "Political Theory and Political Science", *The American Political Science Review*, vol. 60, no. 4, pp. 869-879.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1995). *Selskabst forvaltning*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Ashford, Douglas E. (1991). "History and public policy vs. History of public policy", anmeldelse af Francis G. Castels (ed.) "The comparative history of public policy", New York 1989 i *Public administration review*, vol. 51, no.4, pp. 358-363.
- Ashford, Douglas E. (1992). "Introduction: Of cases and contexts", pp. 3-24 i Ashford (ed.), *History and context in comparative public policy*, Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry og Theo A. J. Toonen (1996). "Introduktion: Conceptualizing Civil Service Systems", pp. 1-10 i Bekke, Perry og Toonen, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University press.
- Bredsdorff, Nils (1996). *The administrative Man og videnskabeliggørelsen af forvaltningslæren*, COS-rapport 6.
- Bredsdorff, Nils (1997). *Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab - en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og forvaltningskommissionen af 1946*, Phd.-afhandling indleveret ved Roskilde Universitetscenter.
- Burke, Peter (1992). *History and social theory*, Cambridge: Polity Press.
- Burke, Peter (ed.) (1991). *New perspectives on historical writing*, Cambridge: Polity Press.
- Collier, David (1993). "The comparative method", pp. 105-119 i Ada W. Finifter (ed.), *Political science: The state of the discipline II*, Washington: APSA.
- Collier, David og James E. Mahon (1993). "Conceptual 'stretching' revisited: Adapting categories in comparative analysis", *American political science review*, vol. 87, no. 4, pp. 845-855.
- Dahl, Robert A. (1947). "The science of public administration: Three problems", *Public administration review*, vol. 7, pp. 1-11.
- Douglas, Mary (1987). *How Institutions Think*, London: Routledge and Kegan Poul.
- Eco, Umberto (1995). *Fortolkning og Overfortolkning*, Herning: Forlaget Systime.
- Ellwein, Thomas (1993). "Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit - Die jüngere Verwaltungsentwicklung", *Deutschland am Beispiel, Ostwestfalen-Lippe*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck, (Hrsg.) (1991). *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart: Clett-Cotta.
- Keman, Hans (1993). "Comparative politics: A distinctive approach to political science?", pp. 31-57 i Keman (ed.), *Comparative politics*, Amsterdam: VU University Press.
- Lane Jan-Erik og Svante Ersson (1994). *Comparative politics*, Cambridge: Polity Press.
- Lundquist, Lennart (1993). "Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning", *Statsvetenskapligt tidskrift*, nr. 4, pp. 359-375.
- Lægheid, Per og Ove K. Pedersen (1994). "Forvaltningspolitik", pp. 9-26 i Lægheid og Pedersen (red.), *Forvaltningspolitik i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbun-

- rerende i denne artikels sammenhæng er først og fremmest Skinner, 1988, se for eksempel p. 283: "Jeg forbliver en svoren fjende af dem, som ønsker at skrive den slags historie, i hvilken ... Platons, Augustins, Hobbes' og Marx' synspunkter på "den retfærdige stats natur" sammenlignes ..."
22. Se for eksempel hans diskussion af "Beliefs-systems" og "Scaffolds" som dynamiske former af historiske omverdensfortolkninger eller "rationalitetskriterier", svarende til Waldos "core values" og Gouldners "domain assumptions" osv. i North, 1997: 10-11).
23. I denne enquête skrev Skowronek og Orren hver sit oplæg, men begge henviser til deres fælles artikel "Order and time...", som uddyber problemstillingerne.

Litteratur

- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (1988). "Problems of Cross-national comparisons", pp. 419-440 i Rowat (ed.), *Public administration in developed democracies*, New York: Marcel Dekker Inc.
- Agranoff, Robert og Beryl A. Radin (1991). "The comparative case study in public administration", *Research in public administration*, vol. 1, pp. 203-231.
- Almond, Gabriel (1966). "Political Theory and Political Science", *The American Political Science Review*, vol. 60, no. 4, pp. 869-879.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1995). *Selskabets forvaltning*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Ashford, Douglas E. (1991). "History and public policy vs. History of public policy", anmeldelse af Francis G. Castels (ed.) "The comparative history of public policy", New York 1989 i *Public administration review*, vol. 51, no. 4, pp. 358-363.
- Ashford, Douglas E. (1992). "Introduction: Of cases and contexts", pp. 3-24 i Ashford (ed.), *History and context in comparative public policy*, Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry og Theo A. J. Toonen (1996). "Introduktion: Conceptualizing Civil Service Systems", pp. 1-10 i Bekke, Perry og Toonen, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University press.
- Bredsdorff, Nils (1996). *The administrative Man og videnskabeliggørelsen af forvaltningslæren*, COS-rapport 6.
- Bredsdorff, Nils (1997). *Forvaltningshistorie og forvaltningsvidenskab - en undersøgelse af efterkrigsårenes forvaltningshistorie og forvaltningskommissionen af 1946*, Phd.-afhandling indleveret ved Roskilde Universitetscenter.
- Burke, Peter (1992). *History and social theory*, Cambridge: Polity Press.
- Burke, Peter (ed.) (1991). *New perspectives on historical writing*, Cambridge: Polity Press.
- Collier, David (1993). "The comparative method", pp. 105-119 i Ada W. Finifter (ed.), *Political science: The state of the discipline II*, Washington: APSA.
- Collier, David og James E. Mahon (1993). "Conceptual 'stretching' revisited: Adapting categories in comparative analysis", *American political science review*, vol. 87, no. 4, pp. 845-855.
- Dahl, Robert A. (1947). "The science of public administration: Three problems", *Public administration review*, vol. 7, pp. 1-11.
- Douglas, Mary (1987). *How Institutions Think*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Eco, Umberto (1995). *Fortolkning og Overfortolkning*, Herning: Forlaget Systime.
- Ellwein, Thomas (1993). "Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit - Die jüngere Verwaltungsentwicklung", *Deutschland am Beispiel, Ostwestfalen-Lippe*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck, (Hrsg.) (1991). *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart: Clett-Cotta.
- Keman, Hans (1993). "Comparative politics: A distinctive approach to political science?", pp. 31-57 i Keman (ed.), *Comparative politics*, Amsterdam: VU University Press.
- Lane Jan-Erik og Svante Ersson (1994). *Comparative politics*, Cambridge: Polity Press.
- Lundquist, Lennart (1993). "Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning", *Statsvetenskapligt tidskrift*, nr. 4, pp. 359-375.
- Lægheid, Per og Ove K. Pedersen (1994). "Forvaltningspolitik", pp. 9-26 i Lægheid og Pedersen (red.), *Forvaltningspolitik i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbun-

- dets forlag.
- Lægheid, Per og Ove K. Pedersen (1996). "Forvaltningspolitikk, partsorganisering og institusjonell endring", pp. 9-23 i Lægheid og Pedersen (red.), *Integration og decentralisering, Personale og forvaltning i Skandinavi*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Manzer, Ronald (1993). Anmeldelse af Ashford, *History and context*, i *Canadian journal of political science*, vol 26, pp. 404f.
- North, Douglass C. (1997). *The process of economic change*, UNU/WIDER, Helsinki, Marts.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1996). "Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis", i *European journal of political research*, vol. 29, no. 1, pp. 31-57.
- Orren, Karen og Stephen Skowronek (1995). "Order and time in institutional study: A brief for the historical approach", pp 296-317 i James Farr, John S. Dryzek, Stephen T. Leonard (ed.), *Political science in history: research programs and political traditions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, Edward C. (1987). "Comparing bureaucracies", pp. 230-255 i Jan-Erik Lane (ed.), *Bureaucracy and public choice*, London: Sage.
- Pedersen, Ove K. (1989). "Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle", *Statsvetenskaplig tidskrift*, pp. 173-192.
- Peters, B. Guy (1987). "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making", pp. 256-282 i Jan-Erik Lane (ed.), *Bureaucracy and public choice*, London: Sage.
- Peters, B. Guy (1992). "Comparative perspectives on Bureaucracy in the policy process", pp. 87-110 i Larry B. Hill (ed.), *The state of public bureaucracy*, New York: M.E.Sharpe Inc.
- Peters, B. Guy (1996). "Theory and methodology", pp. 13-41 i Bekke, Perry og Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University press.
- Pierre, Jon (1995). "Comparative public administration: The state of the art", pp. 1-17 i Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the modern state, An introduction to comparative public administration*, Aldershot: Edward Elgar.
- Przeworski, Adam (1987). "Methods of cross-national research, 1970-1983: An overview" pp. 31-49 i D. Meinolf, H.N. Weiler, A.B. Antal (eds.), *Comparative policy research: Learning from experience*, Aldershot: Gower.
- Ragin, Charles C (1987). *The comparative method*, Berkeley: University of California Press.
- Riggs, Fred W. (1991). "Public administration: A comparative framework", *Public Administration Review*, vol. 51, no. 6.
- Sartori, Giovanni (1994). "Compare why and how" pp. 14-34 i Mattei Dogan og Ali Kazaneigil (ed.), *Comparing nations: Concepts, strategies, substance*, Oxford: Blackwell.
- Scharpf, Fritz W. (1987). "Grenzen der institutionellen Reformen", *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* Bd. 1.
- Scott, W. Richard (1992). "The organization of environments: Network, cultural, and historical elements", pp. 155-175 i *Organizational environments: Ritual and rationality*, London: Sage publications.
- Scott, W. Richard (1994). "Conceptualizing organizational fields, Linking organizations and societal systems", i Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt, Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz*, Baden-Baden: Nomos.
- Sivesind, Karl Henrik (1993). "Årsaksforklaringer og sammenligninger", *Sosiologi i dag*, nr. 4, pp. 41-66.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1993). "On institutional thought in the social and economic sciences", pp. 3-31 i S.-E. Sjöstrand (ed.), *Institutional change: Theory and empirical findings*, New York: M.E. Sharpe.
- Skinner, Quentin (1988). "A reply to my critics", pp. 231-288 i James Tully (ed.), *Meaning and context, Quentin Skinner and his critics*, Cambridge: Polity Press.
- Skowronek, Stephen (1995). "Order and change", panelindlæg i *Polity Forum: Institutions and institutionalism*, *Polity*, vol. XXVIII, no. 1, Fall.
- Slagstad, Rune (1987). *Rett og Politikk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Thelen, Kathleen og Sven Steinmo (1992). "Historical institutionalism in comparative politics", pp. 1-32 i Steinmo, Thelen og Longstreth, *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tranøy, Bent Sofus (1993). "Komparativ metode, mellem ideografiske og nomotetiske idealer", *Sosiologi idag*, nr. 4, pp. 17-40.