

Johan P. Olsen, *Statsstyre og institutionsudformning*, Oslo: Universitetsforlaget, 1988, 336 s., Nkr. 240,00.

Denne bog er en artikelsamling, som på nær et kort indledningskapitel er genoptryk af tidligere offentligjorte artikler. For den, som har fulgt med i tidsskrifts- og antologiverdenerne, er der derfor ikke noget særligt nyt at hente, men hvis man er træt af fotokopier, er der her en chance for en samling interessante artikler, med fagregister.

Artiklerne spænder over et bredt register. Under »faglige perspektiver« genfinder vi Johan P. Olsens plenarforedrag fra den nordiske statskundskabskonference i Lund 1984, og klassikeren fra 1970'erne om organisationssamfundet og den segmenterede stat. Under »ændrings- og reformprocesser« diskuteres blandt andet de nordiske offentlige forvaltningers udviklingsperspektiver. Under »politiske institutioner« så forskellige emner som regeringens koordinationsmuligheder og civil ulydighed. Og under »beslutningsprocesser og meningsdannelse« behandles eliternes indflydelse på massemedierne og nogle tidlige (fra 1972) organisationsteoretiske overvejelser.

Hvad er fællestemaet? Johan P. Olsens budskab er, at vi har behov for at forstå det politiske liv i et nyinstitutionalistisk perspektiv. Et problem, i hvert fald for anmelderen, er, at forfatteren ikke definerer politisk institution positivt ud over den generelle konstatering, at der er tale om strukturer indsat mellem den enkelte og samfundet (p. 45); han diskuterer overvejende institution som et begreb, tæt knyttet til organisation. Det er i hvert fald tilfældet, når der eksemplificeres: Regeringen nævnes som den politiske institution, der i de vestlige lande har været genstand for forskning (p. 185), og som eksempler på, at institutionerne i ulige grad motiverer til aktivitet i massemedierne, nævnes, at departementerne skiller sig ud ved, at tjenestemænd fortrinsvis interviewes (p. 271). Som eksempler på sociale institutioner nævnes kirke og familie (p. 21), massemedier nævnes som eksempel på samfundsinstitutioner og politiske institutioner (p. 246). »Institutionel opbygning« forstås i termer af strukturer, processer og personale (p. 52), klare organisationsteoretiske elementer. I en artikel i *American Political Science Review* 1984 (No. 3) skrevet sammen med James March, er tidligere nævnt en række institutioner: det lovgivende organ (»legislature«), et retligt system samt staten er alle tre eksempler på politiske institutioner. Med det præciseres ikke, hvori lighederne består. Set med mine øjne er den første et organ, den anden en analytisk konstruktion og den tredje det formelle fundament for en nation. Man må sige, at samlebegrebet institution spænder vidt, og at chancen for en sammenblanding med organisationsbegrebet er ganske stor, ikke mindst for det første eksemplens vedkommende.

Johan P. Olsen knytter altså i den praktiske forskning institutionsbegrebet ret tæt til den formelle organisation. Han siger da også, at han vil analysere statsstyre og institutionsudformning med udgangspunkt i organisationsteori (p. 14). Dette skal imidlertid ikke forstås snævert: inter-organisatoriske processer inddrages (p. 18). Der lægges også vægt på personlige netværk, normative ordener, kognitive strukturer (rådende tænkemåder) og symbolske ordener (pp. 37-38), så den

Johan P. Olsen, *Statsstyre og institutionsudformning*, Oslo: Universitetsforlaget, 1988, 336 s., Nkr. 240,00.

Denne bog er en artikelsamling, som på nær et kort indledningskapitel er genoptryk af tidligere offentligjorte artikler. For den, som har fulgt med i tidsskrifts- og antologiverdenerne, er der derfor ikke noget særligt nyt at hente, men hvis man er træt af fotokopier, er der her en chance for en samling interessante artikler, med fagregister.

Artiklerne spænder over et bredt register. Under »faglige perspektiver« genfinder vi Johan P. Olsens plenarforedrag fra den nordiske statskundskabskonference i Lund 1984, og klassikeren fra 1970'erne om organisationssamfundet og den segmenterede stat. Under »ændrings- og reformprocesser« diskuteres blandt andet de nordiske offentlige forvaltningers udviklingsperspektiver. Under »politiske institutioner« så forskellige emner som regeringens koordinationsmuligheder og civil ulydighed. Og under »beslutningsprocesser og meningsdannelse« behandles eliternes indflydelse på massemedierne og nogle tidlige (fra 1972) organisationsteoretiske overvejelser.

Hvad er fællestemaet? Johan P. Olsens budskab er, at vi har behov for at forstå det politiske liv i et nyinstitutionalistisk perspektiv. Et problem, i hvert fald for anmelderen, er, at forfatteren ikke definerer politisk institution positivt ud over den generelle konstatering, at der er tale om strukturer indsat mellem den enkelte og samfundet (p. 45); han diskuterer overvejende institution som et begreb, tæt knyttet til organisation. Det er i hvert fald tilfældet, når der eksemplificeres: Regeringen nævnes som den politiske institution, der i de vestlige lande har været genstand for forskning (p. 185), og som eksempler på, at institutionerne i ulige grad motiverer til aktivitet i massemedierne, nævnes, at departementerne skiller sig ud ved, at tjenestemænd fortrinsvis interviewes (p. 271). Som eksempler på sociale institutioner nævnes kirke og familie (p. 21), massemedier nævnes som eksempel på samfundsinstitutioner og politiske institutioner (p. 246). »Institutionel opbygning« forstås i termer af strukturer, processer og personale (p. 52), klare organisationsteoretiske elementer. I en artikel i *American Political Science Review* 1984 (No. 3) skrevet sammen med James March, er tidligere nævnt en række institutioner: det lovgivende organ (»legislature«), et retligt system samt staten er alle tre eksempler på politiske institutioner. Med det præciseres ikke, hvori lighederne består. Set med mine øjne er den første et organ, den anden en analytisk konstruktion og den tredje det formelle fundament for en nation. Man må sige, at samlebegrebet institution spænder vidt, og at chancen for en sammenblanding med organisationsbegrebet er ganske stor, ikke mindst for det første eksempels vedkommende.

Johan P. Olsen knytter altså i den praktiske forskning institutionsbegrebet ret tæt til den formelle organisation. Han siger da også, at han vil analysere statsstyre og institutionsudformning med udgangspunkt i organisationsteori (p. 14). Dette skal imidlertid ikke forstås snævert: inter-organisatoriske processer inddrages (p. 18). Der lægges også vægt på personlige netværk, normative ordener, kognitive strukturer (rådende tænkemåder) og symbolske ordener (pp. 37-38), så den

organisationsteoretiske indfaldsvinkel kan ikke siges at være indskrænket – den har mange pendanter til litteraturen om organisationskultur. En af de centrale opgaver er ifølge Olsen (p. 26) at belyse betingelserne for og effekterne af, at bygge intelligens, moral, interesser og autoritet ind i institutionelle principper, procedurer og strukturer. Hvorledes det skal gøres, står som en af de teoretiske opgaver for politologerne.

Det ville være nemmere at vurdere den udfordring, Johan P. Olsen giver politologerne, hvis det stod klart, hvad det præcise indhold af begrebet politisk institution er. Tilbage står, at det er organisering, altså en proces, snarere end formel organisation, som er omdrejningspunktet, således at der i høj grad er tale om et beslutningsprocesperspektiv.

Ovenstående diskussion er nok lidt pedantisk, men det skal ikke ses som en nedrækning af bogens samlede budskab, snarere som en kritik af formen. En gennemskrivning af hovedteserne havde været ulig mere interessant, men det er nok ikke helt forkert at gætte på, at en sådan samlet diskussion er på vej på engelsk. Johan P. Olsens opgør med statskundskaben er ganske vidtrækkende. Rationelle modeller levnes ikke nogen stor rolle: beslutninger tages overvejende på grundlag af regler og praksis. Altså: *exit* økonomernes opfattelse af organisationsteori, utilitaristiske beslutningsmodeller og nyttemaksimerende individer. Tidsfaktoren og situationsafhængighed – kendt fra Garbage Can modellen – tages eksplicit ind som grundlag for forståelse af et bestemt udfald af en proces, og dermed er en af grundpillerne for generalisering på et højt abstraktionsniveau foreløbig fjernet. Endvidere slut med kontekstualismen: institutionerne gives en egendynamik, og dermed *exit* den politiske input-output model, hvor det politiske system blot er en mekanisme, der reagerer på ændringer i omgivelserne. Ændringsfaktorer skal også kunne endogeniseres til de politiske institutioner.

Johan P. Olsen er ikke alene om disse synspunkter. Mange er på vej bort fra de triste korrelationstestninger af 27 aggregerede faktorer, der roteres n-dimensionalt med afrunding nedad til nærmeste decimal. Magtbegrebet er på vej tilbage i nye klæder, og i modsætning til kejserens kan der nu blive noget reelt at pynte sig med.

Peter Bogason  
Institut for Samfundsfag og Forvaltning

Henning Sørensen og Egil Fivelsdal (red.), *Fra Marx til Habermas. Samfundsudvikling og offentlig regulering*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1988.

For første gang herhjemme har man forsøgt at give en samlet introduktion til en række væsentlige sociologiske, økonomiske og politologiske forfatterskaber med fokus på deres forklaringer og analyser af den samfundsmæssige udvikling og den offentlige regulering.