

23. årg. nr. 4 1991

# *politica*

TIDSSKRIFT FOR POLITISK VIDENSKAB

## **Politiske beslutningsprocesser**

*Søren Winter*

Udviklingen i beslutningsprocesteori:  
en introduktion

*Poul Erik Mouritzen*

Er inkrementalismen kun til de gode tider?

*Erik Albæk*

Den politiske dagsorden – en skraldespand?  
AIDS som illustrativ case

*Peter Nannestad*

»Rational choice«-teori og studiet af økonomisk  
politik - en oversigt

*Debat*

*Anmeldelser*

## Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion

Denne artikel søger at præsentere og drøfte hovedtrækkene i beslutningsteoriens udvikling i det sidste halve århundrede. Fra et rationelt udgangspunkt deler beslutningsteoriene sig i to spor. For det første en behavioralistisk retning med vægt på præcis virkelighedsbeskrivelse, hvor der udvikles teorier om begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori, konflikt- og forhandlingsmodeller – herunder inkrementalisme og koalitionsforhandlingsmodellen – samt garbage can modellen. For det andet udvikles formelle deduktive beslutningsmodeller, navnlig public choice. Afslutningsvis tages teoriernes relative gyldighedsområder op til en foreløbig drøftelse.

### Indledning og oversigt over temanummeret

Baggrunden for at tage emnet beslutningsprocesteori op til en nærmere præsentation og diskussion i dette temanummer er, at den politologiske forskning i beslutningsprocesser i Danmark er temmelig forsømt. Statskundskabsforskningen i Danmark har ud over politisk deltagelse især fokuseret på enkelte politiske institutioner og på samspilsrelationer mellem disse, og den er således i høj grad præget af en struktursynsvinkel.

Selv om alle vel erkender, at studiet af politiske beslutningsprocesser bør være centralt for statskundskaben, har relativt få forskere i Danmark interesseret sig for teoretiske og empiriske studier af beslutningsprocesser og outputtet af disse processer. Dette er bemærkelsesværdigt, da det internationalt er et af kerneområderne inden for både organisationsteori- og policyforskningen, som vel er den hurtigst ekspanderende del af statskundskaben.

Der kan sondres mellem en række forskellige typer af beslutningsprocesser. Inden for policyforskningen sondres således ofte mellem forskellige typer/faser i den politiske beslutningsproces:

- dagsordenfastsættelse
- politikformulering
- implementering
- evaluering og politikrevision

Dette sker ud fra en opfattelse af, at hver fase yder et selvstændigt bidrag til politisk output og outcome, og at faserne præges af forskellige mønstre.

En anden sondring kan gå mellem udenrigspolitiske, indenrigspolitiske og administrative beslutningsprocesser. Tilsvarende har nogle sondret mellem beslutnings- og lovgivningsprocesser inden for forskellige politiske sagområder, som for eksempel miljøpolitik, sikkerhedspolitik, arbejdsmarkedspolitik og landbrugspolitik. Sådanne sondringer afspejler statskundskabens specialisering, men det er samtidigt et forhold, der hæmmer den generelle teoriudvikling inden

for statskundskaben, herunder udviklingen af et fælles sprog, som netop er en forudsætning for, at man kan sammenligne beslutningsprocesser på tværs af policyområder og faser i den politiske beslutningsproces.

Derfor vil denne artikel<sup>1</sup> – såvel som de efterfølgende i dette temanummer – tage udgangspunkt i nogle mere generelle beslutningsproces-teorier, som kan anvendes inden for en lang række forskellige delområder af statskundskaben og policyforskningen.

Denne artikel vil forsøge at give en oversigt over beslutningsproces-teoriens udvikling igennem det sidste halve århundrede. De teorier, der belyses, er:

- rationel beslutningsteori
- psykologisk inspireret beslutningsteori
- konflikt-forhandlings-modeller, herunder inkrementalisme- og koalitions-/forhandlingsmodeller
- garbage can teori
- rational choice /public choice teori

Som det vil fremgå, kan teoriernes anvendelighed variere mellem faser og mellem policyområder, ligesom anvendeligheden kan være kontekstuel betinget, men en sådan erkendelse er jo netop også et vigtigt led i teoriudviklingen.

Artiklen giver samtidig en baggrund for de følgende tre artikler, hvor Poul Erik Mouritzen belyser inkrementalismeteorien relevans for kommunal budgetlægning under økonomisk pres. Han viser, at inkrementalismeteorien stadig har en betydelig forklaringssevne, men at graden af inkrementalisme er kontekstuel betinget og blandt andet afhænger af graden af økonomisk pres, af sagområdet forskellige incitamenter til og muligheder for at forsvare og udvide sit område og – under visse betingelser – af behovsændringer i omgivelserne.

Erik Albæk beskriver garbage can teorien – skraldespandsteorien – og vurderer dens relevans i forhold til en konflikt- og forhandlingsmodel ved analyser af politisk dagsordenfastsættelse – her specielt i forbindelse med AIDS-spørgsmålet. Albæk viser, at begge modeller er frugtbare, og selv om garbage can modellen næppe kan stå alene i dens rene, anarkistiske udformning, giver den et vigtigt bidrag med sit fokus på kobling af forskellige strømme og timingens afgørende betydning ved dagsordenfastsættelsen.

Endelig præsenterer Peter Nannestad rational choice teori generelt og anvender den til at belyse samspillet mellem vælgerne og regeringerne i en række lande vedrørende politik over for arbejdsløshed og økonomisk krise. Han viser, at regeringer i nogle lande bliver straffet af vælgerne for vækst i arbejdsløsheden og indretter deres politik herefter. I andre lande – herunder Danmark – får vækst i arbejdsløsheden tilsyneladende ingen konsekvenser for regeringernes vælgertilslutning, og dette synes regeringerne i 1970'erne at have indrettet sig efter! Solidariteten med de arbejdsløse synes særlig lav i Danmark.

### **Rationel beslutningsteori**

En gennemgang af beslutningsproces-teorier tager naturligt sit udgangspunkt i rationel beslutningsteori. Rationalistiske ideer har haft en meget stor indflydelse

på vores måde at tænke på, og der er, så vidt jeg ved, ikke nogen beslutningsprocesteori, som ikke enten indeholder rationalistiske elementer, eller som definerer sig selv som modstykke til rationalistisk teori.

Rationalistisk tankegang har præget organisationsteori i hvert fald siden 1920'erne i arbejder af blandt andet Max Weber, Frederick Taylor og Luther Gulick, men det var da mere i forbindelse med organisationsopbygning – og for Webers vedkommende også autoritetsformer – at rationalitet blev drøftet.

En af de første, der fokuserede mere direkte på beslutningsprocesser, var Herbert A. Simon i slutningen af 1940'erne og 1950'erne. Både Simon og senere rationalitetsteoretikere, som for eksempel Yehezkel Dror og Poul Meyer, var stærkt påvirket af økonomisk teori, der er gennemsyret af rationalistiske forudsætninger, hvorefter beslutningsprocessen opfattes som en optimering af aktørernes værdifunktion.

Økonomisk teori bygger på aksiomer om henholdsvis nyttemaksimering og gevinstmaksimering hos husholdninger og virksomheder, dvs. ikke kun individer, men også virksomheder, der jo er kollektive aktører, søger at maksimere deres nyttefunktion. Både individer og virksomheder forudsættes at handle rationelt eller instrumentelt for at maksimere deres nytte- eller værdifunktion.

Det var oplagt at søge at overføre økonomernes tankegang til studiet af politiske og administrative beslutningsprocesser. Oftest var værdifunktionen mere sammensat og kompleks inden for det offentlige end på det økonomiske marked, hvor den simple værdi »nytte- eller gevinstmaksimering« formodes at dominere individers og virksomheders adfærd, men logikken forblev den samme.

Rationelle politisk-administrative beslutningsprocesser ansås i den rene form således som karakteriseret af

- opstilling af samtlige relevante mål
- opstilling af samtlige relevante alternativer
- opregning af samtlige konsekvenser af hvert alternativ både hvad angår de egentlige mål og eventuelle bivirkninger i forhold til andre mål eller værdier
- sammenligning af alternativer med hensyn til konsekvenser
- valg af det optimale alternativ

Den rationelle model er både blevet anvendt deskriptivt og normativt. Deskriptivt som en slags idealtipe til at karakterisere politiske beslutningsprocesser i forhold til denne målestok, og normativt som et ideal, der burde tilstræbes i politiske og administrative beslutningsprocesser. To gode eksempler på sådanne teoretikere er Poul Meyer (1970) og israeleren Yehezkel Dror (1968) i 1960'erne og 1970'erne.

Rationalitetsmodellen er både blevet anvendt på individuel og kollektiv adfærd. Kollektive beslutninger er som regel blevet behandlet, som om der var tale om en politisk konsensus eller om en enhedsaktør. Det er denne enhedsaktørtankegang, der vel nok har mødt den hårdeste politologiske og organisationsteoretiske kritik, som belyses i det følgende, men det er her værd at bemærke, at også masser af teori fra det økonomiske forbillede behandler virksomheder som enhedsaktører.

Ofte er rationalistisk teori blevet voldsomt angrebet for at være en elendig virkelighedsbeskrivelse, men der er næppe mange – om overhovedet nogen – rationalitetsteoretikere, der har betragtet modellen som en ren virkelighedsbeskrivelse. Det har imidlertid været en bekvem scape goat for andre teoriretninger til at tage afsæt fra. Som jeg nævnte ovenfor, forholder faktisk al senere beslutningsteori sig til denne rationelle idealmodel. De senere teorier viser først og fremmest, hvorledes der både på individniveau og kollektivt niveau findes begrænsninger i rationaliteten.

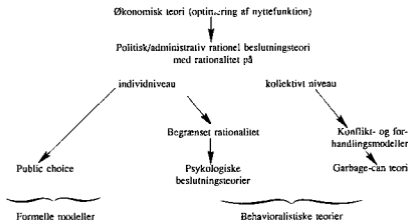
### Behavioralistiske og formelle udviklingstræk

Beslutningsteorien har fra 1950'erne fulgt to forskellige hovedspor, jf. figur 1. Det første spor er en behavioralistisk retning, som søger at finde frem til bedre deskriptive modeller end den rationelle idealmodel, og som gradvist fjerner sig mere og mere fra det rationelle udgangspunkt. Det drejer sig om teorier om

- begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori
- konflikt-forhandlingsmodeller
- garbage can teori

Det andet spor er anvendelsen af formelle rationalistiske beslutningsmodeller, der er stærkt inspireret af økonomisk teori og især økonomisk metode – og som er mere deduktive. Det drejer sig om rational choice eller public choice (jf. også Moc, 1984).

Figur 1. Udvikling af beslutningsteori



### Begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori

Lad os først se på de behavioralistiske teorier og her starte med begrænsningerne i rationaliteten på individniveau. Senere vil jeg diskutere begrænsninger på kol-

lektivt niveau. Hvad angår individniveauet, findes der en række forfattere, der er inspireret af psykologi og socialpsykologi, og som fremhæver individets kognitive begrænsninger.

Her var Simon banebrydende i *Administrative Behavior* allerede i 1947. Ifølge Simon har den individuelle beslutningstager simpelthen ikke en tilstrækkelig mental kapacitet til at optimere sin værdifunktion. Han nøjes med at overveje færre mål, færre alternativer og færre konsekvenser. Han leder kun efter alternativer, til han finder et, der er godt nok – der er tilfredsstillende. Derfor er modellen blevet kaldt »satisficing decisionmaking« eller »begrænset rationalitet«. Begrænsningerne i relation til den rene rationalitetsmodel har både været betragtet som naturnødvendige begrænsninger og som økonomisk hensigtsmæssige begrænsninger af informationsindsamlingen og -bearbejdningen.

Der var også tale om en inspiration fra psykologien, da Simon sammen med James March (1958) viste, hvordan individer i organisationer, herunder organisationsledere, prioriterer mellem forskellige beslutninger. Der findes dels programmerede beslutninger, typisk i rutinesager, hvor der findes et bestemt mønster for løsning, dels uprogrammerede beslutninger, hvor man så godt som starter forfra hver gang. Det gælder for eksempel planlægning. March og Simon hævder, at der er en tendens til at opprioritere programmerede beslutninger på bekostning af uprogrammerede, således som mange politologer vel kan bekræfte tesens gyldighed i deres egen prioritering mellem undervisning, administration og forskning.

Andre psykologiske og socialpsykologiske aspekter på beslutningsprocesser er blandt andet Leon Festingers teori (1957) om kognitiv konsonans og dissonans, hvorefter beslutningstagere forvrider den information, de skal bruge til at træffe beslutninger, alt efter hvor godt budskabet passer med deres egne præferencer, og hvor godt de kan lide senderen af informationen.

Blandt flere forskellige psykologisk inspirerede beslutningsteorielementer har jeg her valgt at fokusere på Irving Janis og Leon Mann, der har udviklet en *psykologisk* konfliktteori i 1977 om stress i beslutningssituationer. Janis og Mann tager også udgangspunkt i den rationelle idealmodel. De tilslutter sig ikke modellen, men siger omvendt, at hvis den faktiske beslutningsadfærd er diametralt modsat denne model på de fleste dimensioner – med hensyn til blandt andet målklargøring, alternativsøgning, konsekvensanalyse og informationsbehandling – er der stor chance for at træffe beslutninger, som bagefter fortrydes.

Teorien er ikke mindst relevant i international politik ved krisebeslutninger, for eksempel Cubakrisen eller Golfkrisen. Navnlig to forskellige beslutningssituationer giver forskellige stressudslag, som stærkt nedsætter rationaliteten. I den første situation befinder beslutningstageren sig i et egentligt dilemma, hvor der er alvorlig risiko for tab ved at fortsætte hidtidig praksis og ved de mulige alternativer. Resultatet er »defensive avoidance«, for eksempel mister aktørerne interesse for problemet; de er selektivt uopmærksomme over for truende information; de får fatalistiske holdninger, som støtter et overoptimistisk syn; de sender sorteper videre, og de ignorerer advarsler om risici ved det alternativ, som der er færrest indvendinger overfor. I den anden situation er der stadig håb om at finde et bedre alternativ end de dårlige, der foreligger, men samtidigt er der et betyde-

ligt tidspres. Dette resulterer ifølge Janis og Mann i »hypervigilance«, dvs. hyper-  
årvågenhed eller -opmærksomhed. De to situationer resulterer i forskellige stress-  
symptomer og forskellig adfærd, som dog i begge tilfælde nedsætter rationalite-  
ten kraftigt, og som medfører beslutninger, som fortrydes.

Hypervigilance kan udløse en panikreaktion, som for eksempel kan belyses ved  
en ildebrand i en bygning, hvor der er mange mennesker. Man ser ofte, at folk  
trammer hinanden ned, selv om alle ville kunne reddes ved at holde hovedet koldt  
og reagere herefter. Hypervigilance kan imidlertid også blot resultere i en beslut-  
ningsproces, som meget kraftigt afviger fra den rationelle med manglende alterna-  
tivsøgning og konsekvensanalyse og med dårlige resultater til følge. Et eksempel  
er, at man bare uden videre stopper selvstændig beslutningstagen og blot følger  
de andres eksempel.

Janis og Mann bygger blandt andet deres teori på en række laboratorieforsøg,  
hvor man blandt andet har haft studerende som testpersoner, og hvor man har  
studeret deres adfærd ved at udsætte dem for risiko for elektriske stød. Janis og  
Mann hævder imidlertid også, at der i en del anden forskning er resultater, der  
giver støtte til teorien. Et eksempel er Holstis analyse af beslutningsprocesserne,  
der førte til første verdenskrigs udbrud. De psykologisk inspirerede modeller har  
næsten ikke været dyrket i Danmark.

Hidtil har vi set på begrænsninger i rationalitet på individniveau og især set på  
kognitive begrænsninger. Selv i en modificeret udgave af rationel beslutningsteo-  
ri med begrænset rationalitet som hos Simon har teorien haft en fantastisk appel.  
Ikke mindst i administrative reformbestrebelse, hvor man i mange lande har  
søgt at indføre mere rationalistiske beslutningsprocesser navnlig i forbindelse  
med budgetlægning og planlægning. Kendte eksempler er det berømte ameri-  
kanske Planning, Programming, Budgeting System (PPBS), som i den grad var  
opbygget efter et rationalistisk ideal (Schick, 1971), og blokbudgettering (eller O-  
base budgettering) blandt andet i de danske kommuner. Tilsvarende tanker lå i  
høj grad bag opbygningen af det danske planlægningssystem i 1970'erne med  
sektorplanlægning og regionplanlægning. Der har imidlertid vist sig meget store  
problemer i praksis ved disse reformbestrebelse.

Problemerne hænger i nogen grad sammen med begrænsninger i rationaliteten  
på individniveau, idet disse budget- og planlægningssystemer har fordret meget  
store informationsmængder, som ikke mindst har været vanskelige at fremskaffe  
under de korte tidsfrister, der gælder i den årlige budgetcyklus (Schick, 1971).  
Vanskelighederne med at få de rationalistiske systemer til at fungere hænger dog  
måske i endnu højere grad sammen med en anden form for kritik af rationalitets-  
modellen, der vedrører beslutningsprocessers kollektive karakter såvel i de en-  
kelte organisationer som i samspillet mellem disse (Wildavsky, 1964; 1975;  
Ståhlberg, 1975) jf. de efterfølgende modeller.

Rationalitetsmodellen passede som fod i hose til den klassiske sondring mellem  
politik og administration, hvorefter det er politikernes opgave at formulere og ud-  
stikke målene, mens forvaltningen kan tage sig af at frembringe alternative løs-  
ningsforslag og konsekvensberegninger. Hos Poul Meyer (1970) var målformule-  
ring ikke noget, der hørte den administrative proces til. De var givet på forhånd

og lå således uden for den administrative proces. Selv om Meyer udmærket var klar over forvaltningens faktiske politiske rolle, bidrog hans opstilling af en formel rationel idealmodel for beslutningstagen, hvor målet forlods var kvantificeret og fikseret, til at holde liv i Wilsons og Webers klassiske sondring mellem politik og administration. Da en mere behavioralistisk forvaltningsforskning med betoningen af forvaltningen som en politisk aktør voksede frem i løbet af 1970'erne og 1980'erne, var det derfor ikke så mærkeligt, at rationalitetmodeller blev kritiseret og betragtet som umoderne.

Teorien er også blevet angrebet for at være en lukket model, som ikke inddrager omgivelsernes betydning. Det er nu ikke en kritik, der rammer modellen generelt. Principielt kan modellen tage hensyn til konsekvenserne af ændrede omgivelser, og at dette sker er i høj grad en af forudsætningerne bag de mere rationalistiske budgetlægningsmetoder, som omtales ovenfor. Derfor ser vi også i Poul Erik Mouritzens artikel, at rationelle modeller betragtes som åbne over for omgivelserne i modsætning til inkrementalistiske budgetformer, der omtales i det følgende.

### **Konflikt- og forhandlingsmodeller**

Den rationelle model kritiseres først og fremmest for at behandle kollektive beslutninger, som om de er truffet i konsensus eller af en enkelt person med en enkel værdifunktion. Imidlertid træffes kollektive beslutninger oftest i konfliktsituationer mellem flere forskellige aktører med forskellige værdifunktioner.

Konflikt- og forhandlingsmodeller fokuserer på sådanne kollektive beslutningsprocesser. De hviler på en pluralistisk samfundsopfattelse. Magten er delt. I beslutningsprocessen deltager mange aktører med forskellige mål og interesser. Beslutninger bliver typisk til som kompromisser efter forhandlinger. Den mest kendte af disse teorier er Charles Lindbloms *inkrementalisme teori* eller »The Science of Muddling Through«, som først blev formuleret i 1959.

De vigtigste elementer i modellen er:

- kollektive beslutninger er præget af uenighed
- mål og midler kan ikke adskilles, man ved ofte ikke, hvad man vil, før man har set om det er muligt
- dermed ophæves sondringen mellem politik og administration også
- kriteriet for en »god« beslutning er ikke måloptimering men enighed
- kun få marginalt afvigende alternativer overvejes
- derved bliver det lettere at opnå enighed
- konsekvenserne og dermed beslutningssituationen bliver lettere at overskue, hvorved usikkerheden minimeres
- analysen af alternativer og konsekvenser reduceres

Resultatet bliver små gradvise, men ukoordinerede politikjusteringer. Man »kludrer sig frem« og kan konstant rette lidt i politikken. Lindblom hævdede – i overensstemmelse med sit pluralistiske udgangspunkt – at der findes »vagt-hunde« for de relevante interesser, som sikrer, at alle hensyn i et eller andet omfang tilgodeses, om ikke alle i den første beslutning, så efterfølgende i de mange



gradvise justeringer, der typisk følger efter. En beslutning er aldrig noget en gang givet, men en kæde af trinvis småjusteringer, som foretages i lyset af de erfaringer, man gør sig undervejs.

Lindblom tager ikke eksplicit stilling til rationaliteten hos de enkelte individer eller aktører, men det fremgår, at der på mikroniveau er tale om en vis instrumentalitet, hvor aktørerne søger at forfølge deres interesser. Udgangspunktet er dog den eksisterende situation, og de enkelte aktører er ofte lige så meget optaget af at forsvare, hvad de allerede har opnået, som af at fremsætte radikale krav, der kunne risikere at ændre den eksisterende balance og medføre uforudsete begivenheder.

Det aggregerede resultat, beslutningen, har intet med en overordnet rationalitet at gøre. Den er det ukoordinerede resultat af de enkelte aktørers forsøg på at tilgodese og forsvare egne interesser. Processen er således ikke underlagt nogen samlet planlægning eller styring. Den har derfor visse anarkiske træk, som dog rendyrkes langt mere i senere beslutningsteorier, herunder navnlig skralde-spandsmodellen.

Lindbloms teori har fået stor udbredelse. Den er måske mest kendt i forbindelse med Aaron Wildavskys videreudvikling af teorien på budgetlægning (1964), jf. Poul-Erik Mouritzens artikel i dette nummer. Udgangspunktet for et budget er sidste års budget, og de enkelte sektorforvaltninger kan forvente ensartede marginale småjusteringer i dette grundlag. Der findes normer, som indebærer, at alle får en rimelig andel («fair share») af budgettet. Den inkrementalistiske budgetmodel anses for at være relativt lukket i forhold til omgivelserne. Budgettet fordeles efter ensartede normer mellem de involverede myndigheder, mens skiftende behov i omgivelserne får ringe indflydelse på budgettet.

Inkrementalismetorien foregiver at være en præcis virkelighedsbeskrivelse, men den opfattes dog også af Lindblom, Wildavsky og mange andre som en fornuftig og anbefalelsesværdig model til at træffe beslutninger med. Modellen er både deskriptiv og normativ. Den er da også blevet udsat for kritik på begge punkter. På normativt grundlag kritiseres teorien for at være konservativ og magtbevarende, ligesom den cementerer bestående uligheder. Den anbefaler forsigtige småjusteringer fremfor store ændringer – for slet ikke at tale om revolutionære forandringer.

På deskriptivt grundlag hævder kritikere, at ikke alle beslutninger er inkrementelle. Der er eksempler på flere store spring, eksempelvis USAs New Deal-reformer og rumfartsprogram. Man kunne også nævne kommunalreformen i Danmark, som reducerede antallet af kommuner fra mere end 1000 til 275. Det hævdes også, at teorien passer bedst på vækstperioder, men ikke helt så godt til belysning af sparepolitik, jf. Torben Beck Jørgensens (1981) og Poul Erik Mouritzens (jf. artiklen i dette nummer) analyser af henholdsvis statslig og kommunal udgifts- og sparepolitik.

Under økonomisk pres sker der i højere grad omprioriteringer og introduktion af mere rationalistiske budgetlægningsmetoder. Det sker ikke af idealistiske grunde, men fordi bestemte aktører under ressourceknaphed har væsentlige incitamenter til at ændre budgetlægningsformen. For eksempel har en sektorforvalt-

ning med ansvar for ældreområdet med demografisk vækst incitamentet til at kræve, at behovsudviklingen skal indgå i fordelingskriterierne, for på den måde at få en relativ større bevilling end skoleområdet, som er karakteriseret af faldende børnetal. Derfor kritiseres teorien også for at være for lukket i forhold til omgivelserne.

Fra hel anden side er teorien også blevet kritiseret for, at den stadig er for instrumental, idet den, som nævnt, i det mindste implicit bygger på en betydelig interessefølgelse på aktørniveau, jf. den senere omtale af garbage can modellen/skraldespandsmodellen.

En anden variant af konflikt-/forhandlingsmodellen er udviklet af Cyert og March (1963). Denne model kaldes en *koalitions-/forhandlingsmodel*. Mens inkrementalismemodellen opererer på et interorganisatorisk, men afgrænset, analyse-niveau, fokuserer denne model i højere grad på beslutningsprocesser i den enkelte organisation og i dens samspil med omgivelserne. Koalitions-/forhandlingsmodellen er således også mere åben over for omgivelserne. Ifølge Cyert og March er det forhandlinger mellem subkoalitioner i den enkelte organisation og samspillet med omgivelserne, der bestemmer beslutningsudfaldet. Organisationen søger at minimere usikkerhed fra omgivelserne ved en intern arbejdsdeling, som tilpasses omgivelserne. Organisationen præges af mange forskellige mål fra organisationens enkelte dele. De tilsyneladende målkonflikter løses imidlertid dels ved forhandlinger mellem subkoalitioner i organisationen, dels ved en sekventiel stillingtagen til problemerne, efterhånden som de dukker op, således at forskellige dele af organisationen aktiveres i forhold til forskellige problemer i forhold til omgivelserne.

Beslutningerne er præget af »satisficing«, jf. ovenfor, men også af, at organisationen lærer af sin egen adfærd og opretter »standard operating procedures« for problemløsning som et andet middel til minimering af usikkerhed. Denne »institutionelle hukommelse« er med til at give organisationens adfærd et præg af stabilitet. Vi er således langt fra rationalistiske forestillinger om enhedsaktører, men alligevel forekommer koalitions-/forhandlingsmodellen at være mere struktureret end inkrementalismemodellen (Whiteley, 1986: 23).

Hovedkritikken mod Cyert og March's model er, at den er relativ reaktiv og derfor ikke kan forklare innovation, og selv om modellen er god til at beskrive intraorganisatoriske beslutningsprocesser, egner den sig ikke til analyse af processer, der er præget af interorganisatoriske relationer, hvilket imidlertid er karakteristisk for mange beslutningssituationer (Whiteley, 1986). Modellen kan dog i et vist omfang »oversættes« til anvendelse på interorganisatoriske relationer. Jesper Bo Jensen (1987) har således anvendt modellen til en analyse af beslutningsprocesser i samspillet mellem de internationale banker.

Inkrementalisme- og koalitions-forhandlingsmodellerne har dog en række fællestræk, og man kan med nogen ret tale om en mere generel konflikt- og forhandlingsmodel, som ikke kun anvendes af de omtalte forfattere, men samtidig er en model, der ligger bag langt de fleste politologers behandling af beslutningsprocesser. Anvendelsen af en sådan model sker dog som regel implicit, og der savnes derfor en alment accepteret specifikation af modellen.

Lad mig her blot nævne nogle af de elementer, der konstituerer denne model (se også Elmore, 1978). Beslutninger bliver til i et samspil mellem flere forskellige aktører, der har forskellige mål og interesser. De enkelte aktører handler med begrænset rationalitet, men de handler dog instrumentelt for at tilgodese deres interesser, der både kan være defineret på individ- og organisationsniveau. Beslutninger bliver typisk til i forhandlinger mellem flere aktører, og forhandlingerne præges af de enkelte aktørers magtressourcer og af alliancedannelse. Forhandlingerne drejer sig om midlerne frem for målene, og resultatet bliver oftest et kompromis.

### **Garbage can teori**

Det totale opgør med instrumentalismen og rationaliteten blev foretaget med den såkaldte garbage can teori eller »skraldespandsmodellen«, der blev udviklet i begyndelsen af 1970'erne af især James March og Johan P. Olsen, men andre, herunder M. O. Cohen samt Søren Christensen fra Danmark, har deltaget i udviklingsarbejdet (Cohen, March og Olsen, 1972; March og Olsen, 1976; 1984).

De finder, at beslutningsprocesser er langt mere løst sammensat end de tidligere teorier. Der er ingen klar forbindelse, men kun en løs kobling mellem:

- deltagere
- problemer
- løsninger
- beslutningsanledninger

Man ser eksempelvis ofte, at løsninger søger problemer, de kan koble sig til – snarere end problemer, der søger løsninger. Hver af disse fire elementer kan opfattes som relativt autonome strømme med deres egen dynamik. De kan imidlertid blandes i en konkret beslutningssituation ligesom affald i en skraldespand. Udfaldet er dermed meget afhængig af det tidsmæssige sammenfald. Andre beslutningsteoriens sammenhænge med hensyn til kausalitet og følgeorden erstattes af en tidsmæssig orden.

Beslutningsprocessen involverer typisk mange deltagere, der som regel kun er deltidsdeltagere med mange andre konkurrerende krav til deres opmærksomhed. Derved præges beslutningsprocesser af begrænset opmærksomhed og også ofte af en relativ tilfældig og skiftende aktørkonstellation med mange problemer på dagsordenen. Derved får timing meget stor betydning for udfaldet.

Ifølge teorien får symbolske elementer også betydning for processen. For mange er det vigtigere at være med, end hvad resultatet bliver. I sin rene form stiler modellen således også spørgsmål om instrumentaliteten på mikro- eller aktørniveau. Det er ikke noget tilfælde, at mål eller interesser ikke optræder som et defineret element i modellen. Konsekvensen bliver beslutningsprocesser, der er relativt anarkiske og tilfældige i modsætning til strukturerede og instrumentelle. March og Olsen finder, at deres model ofte er mere realistisk end de tidligere omtalte beslutningsteorier.

Modellen kan være ganske svær at anvende i empirisk forskning. J. P. Olsen har blandt andet anvendt den på kommunal budgetlægning i Oslo og på beslutnings-

processer på et universitet (March og Olsen, 1976). Et af de mest vellykkede anvendelsesforsøg er nok John Kingdons bog om agenda-building fra 1984, som dog bruger teorien i en mere struktureret variant. Garbage can teori og Kingdons agenda-building teori har også inspireret danske forskere, herunder Erik Riiskjær i hans analyse af sagen om karlitlofter og indeklimaproblemer i Århus Kommune (1988), Mikael Skou Andersen og Michael Hansens analyse af Havmiljøplanens tilblivelseshistorie (1991) og Erik Albæks analyse af dagsordensfastsættelsesprocessen vedrørende AIDS, jf. hans artikel i dette nummer.

Garbage can modellen er blevet kritiseret for at give et for tilfældigt perspektiv på beslutningsprocesser. Det er således blevet fremført med en vis styrke, at beslutningsprocesser som regel er mere strukturerede og mere præget af instrumentalisme, samt at modellen kun gælder i sin rene form i specialtilfælde, jf. også Albæks artikel. Kingdon og de nævnte danske bidrag anvender da også garbage can modellen i en væsentligt mere struktureret variant, både med hensyn til aktørinstrumentalitet, dagsorden, deltagersammensætning og mulige løsninger end i den rent anarkiske garbage can model.

March og Olsens nye teori om nyinstitutionalisme (1989) virker da også som en erkendelse af, at institutionelle normer ofte præger beslutningsprocesser og gør dem mere forudsigelige end den rene anarkistiske garbage can teori. March og Olsen har selv tidligere været inde på, at beslutningsprocesser kan være mere eller mindre strukturerede, men de mener, at garbage can teorien kan anvendes for begge typer. Det gør til gengæld teorien meget mere uklar.

Jeg mener, at det vil være mere frugtbart at skelne mellem garbage can som teori og som begrebsapparat. Som teori fokuseres på den rene anarkiske form, mens anvendelsen som begrebsapparat giver mulighed for et fælles sprog til at beskrive forskellige typer af beslutningsprocesser og beslutningsteorier.

Beslutningsprocesser og -situationer kan således beskrives med hensyn til deres grad af strukturerethed, hvad angår aktørinstrumentalitet, problemdagsorden, aktørdeltagelse og mulige løsningsforslag, jf. afslutningen af denne artikel.

## **Public choice**

Efter nu at være kørt så langt som muligt ud af det behavioralistiske, deskriptive spor i retningen væk fra rationalitet, vil jeg til sidst i denne teoripræsentation vende tilbage til det andet hovedspor, som er meget mere tro mod det oprindelige økonomiske og rationelle udgangspunkt, nemlig Rational Choice eller Public Choice, der her betragtes som synonymmer.

Disse begreber dækker over mange forskellige teorielementer, der er udviklet siden begyndelsen af 1960'erne, men som har fået en væsentlig opblomstring i løbet af 1980'erne. Det er faktisk svært at trække nogle korte hovedlinjer op. Jeg vil gå tilbage til det økonomiske udgangspunkt, at folk er nyttemaksimerende. Dette udgangspunkt overtages af public choice litteraturen, der bevæger sig i grænseområdet mellem økonomi og politik, og som i høj grad er præget af økonomer.

Det forudsættes således, at de enkelte individer handler rationelt i forfølgelsen af deres egeninteresser. Der er ganske vist tale om en begrænset rationalitet i de fleste varianter af public choice, men rationaliteten og den instrumentelle adfærd

knytter sig til individniveauet. Analyseniveauet knytter sig principielt til individer. Egoisme og metodologisk individualisme er således de to afgørende og fælles forudsætninger for public choice. Kollektive aktører findes kun ved at aggregere den individuelle adfærd. Adfærd og beslutninger kan altså ikke forklares ud fra kollektive mål, kollektiv bevidsthed eller moralske værdier, men udelukkende ud fra atomistiske individers egeninteresser (i hvert fald i den rene form af public choice). Denne teori retning har ikke kun rødder i økonomisk teori, men helt tilbage til utilitaristerne: Thomas Hobbes, David Hume, Jeremy Bentham og John Stuart Mill. Kendte public choice teoretikere er blandt andet Buchanan og Tullock (1962), Vincent Ostrom (1971), W. A. Niskanen (1971), D. C. Mueller (1989) og Friedrich Schneider (1988). Også Oliver E. Williamsons transaktionsomkostningsteori (1975) har et tæt slægtsskab med public choice. Der er også danske public choice bidrag fra Ole P. Kristensen (1987), Jørn Henrik Petersen og Kjeld Møller Pedersen (1980) og Peter Nannestad (1989; 1991), jf. Nannestads artikel i dette nummer.

Public choiceteori har fundet anvendelse inden for meget forskellige dele af statskundskaben, herunder vælgeradfærd (blandt andet Nannestad, 1989), partiadfærd (blandt andet Downs, 1957; Kaare Strøm, 1990), økonomisk politik (blandt andet Nannestad, 1991 – og artiklen i dette nummer), offentlig udgiftspolitik (blandt andet Niskanen, 1971; Ole P. Kristensen 1987; Rune Sørensen, 1990), bureaukrati (blandt andet Terry Moe, 1984; Williamson, 1975; Dunleavy, 1991).

Det individorienterede og nyttemaksimerende udgangspunkt bruges til at deducere hypoteser om adfærd både på individniveau og i kollektive beslutningsprocesser, blandt andet i organisationer. Denne deduktive fremgangsmåde – som er hentet fra økonomien, og som statskundskaben ikke er særligt forvent med – er teoriens store styrke. Som eksempler på deducerede hypoteser kan nævnes, at vælgernes stemmeafgivning og holdninger forventes at være bestemt af deres egeninteresser, og politiske partiers adfærd anses for at være bestemt af politikernes interesser i genvalg og i at vinde politiske poster. Bureaukrater og andre offentligt ansatte betragtes også som udelukkende motiveret af deres egne interesser. De er opportunistiske og unddrager, snyder og bedrager om nødvendigt for at mele deres egen kage (Moe, 1984).

Det får offentligt ansatte til at være budgetmaksimerende for at sikre deres egne muligheder for fortsat ansættelse, forfremmelse, større løn og status. Det får dem også til at skjule den reelle omkostningsfunktion for politikerne for at få dem til at bevillige flere penge end nødvendigt. Der opbygges stærke koalitioner af offentligt ansatte og brugere af offentlig service, der har egeninteresser i bevarelse og forøgelse af service og udgifter, og som er relativt stærkere end den svagt organiserede interesse i skattelettelser, jf. Niskanens (1971) og Ole P. Kristensens (1987) analyser af asymmetriske udgiftspolitiske beslutningsprocesser.

Som middel mod ineffektivitet og korruperede magthavere foreslås decentralisering og øget konkurrence mellem offentlige myndigheder samt introduktion af markedsløsninger i det offentlige. Decentralisering til kommunale enheder giver større mulighed for individuel behovstilfredsstillelse for borgerne og tilmed for konkurrence mellem kommunerne. Større konkurrence giver øget effektiv-

tet. Mange, men ikke alle, offentlige opgaver, kan med fordel udliciteres til private firmaer.

En stor del af public choice teoretikernes bidrag er både præget af deskriptive og normative træk. Det teoretiske udgangspunkt bruges til at deducere udsagn om politisk adfærd, som kan testes empirisk, men hos mange public choice teoretikere er der samtidig et stærkt liberalt ideologisk islæt, som giver sig udslag i, at de hylder individernes selvudfoldelse og tilfredsstillelsen af deres forskellige behov som det afgørende. Det får eksempelvis Buchanan og Tullock til at gå ind for enstemmighed som beslutningskriterium ved kollektive beslutninger for at beskytte individernes frihed.

Denne stærke ideologiske bias opfattes også som et problem af flere public choice teoretikere, blandt andet Jan Erik Lane (1990) og vel også af Nannestad, jf. hans artikel i dette nummer. Der er også blevet rettet en kritik mod teoriens simple forudsætning om maksimering af egeninteresse. Kritikerne hævder, at der også findes altruistiske hensyn. Nannestads artikel i dette nummer kan vel ses som en indikation af, at der i visse lande – men ikke alle – findes altruistiske hensyn hos vælgerne i form af solidaritet med de arbejdsløse. Tilslutningen til de virkeligt udgiftskrævende, danske velfærdsgoder kommer fra kredse, der er langt bredere end de direkte producenter og brugere, men tilslutningen er dog forskellig for brugere og ikke-brugere og afhængig af information om de faktiske stykomkostninger (*Odense kommune og borgerne*, 1991). Nogle public choice teoretikere forsøger faktisk at indkorporere altruistiske interesser som en supplerende forudsætning. Dette er på den anden side ikke problemløst. Teoriens stringens og klarhed lider skade herved.

Med denne korte omtale af public choice er ringen sluttet. Vi er kommet tilbage til det rationelle udgangspunkt og noterer, at rationel beslutningsteori er blevet moderne igen, om end i en anden form, hvor det nu er den individuelle rationalitet, der betones fremfor en samfundsmæssig eller kollektiv rationalitet, der netop ofte umuliggøres af individernes egoistiske adfærd. Teoriens renæssance i 1980'erne og 1990'erne hænger utvivlsomt sammen med den øgede interesse for markedslignede løsninger inden for den offentlige sektor.

### **Teoriernes anvendelighed og relevans**

De omtalte beslutningsproces teorier kan anvendes på en række forskellige måder. Den mest almindelige fremgangsmåde er at vælge en, der ser ud til at være frugtbar i forhold til det ønskede studieobjekt. Teorien kan anvendes tæt eller mere løst som blot en approach eller inspirationskilde, som når Peter Nannestad i sin artikel anvender rational choice som approach til at generere hypoteser til en analyse af økonomisk krisepolitik.

En anden fremgangsmåde er at anvende flere forskellige teorier samtidigt for at få en bedre forståelse af virkeligheden ved at anvende teoriernes forskellige linser samtidigt på samme fænomen. Dette gjorde Allison (1971) i sin berømte undersøgelse af Cubakrisen. Nogle er gået et skridt videre ved at sammenligne teoriernes relative relevans. Eksempler herpå er Danzigers et al. (1982) analyse af, hvordan EDB påvirkede de amerikanske kommuners beslutningsprocesser, Ri-

chard Elmores forsøg på at anskue implementering ud fra flere forskellige beslutnings- og organisationsteoretiske modeller (1978), Søren Winters forsøg (1986) på at generere hypoteser om sammenhængen mellem lovgivnings- og implementeringsprocesser ud fra flere forskellige beslutningsteorier med decentralisering af førtidspensionsadministrationen som case, samt i specialeopgaver om statslig og kommunal reorganiseringspolitik (Thomsen, 1990; Olsen, 1988) og dansk naturgaspolitik (Madsen, 1990). Det er også til dels den fremgangsmåde, der anvendes i Erik Riiskjærs analyse af karlitloftsagen i Århus kommune (1988), Andersen og Hansens analyse (1991) af havmiljøplanen og Erik Albæks artikel om dagsordenfastsættelsen vedrørende AIDS.

I de fleste af disse sammenlignende analyser anvendes hver model for sig og med anvendelsen af hvert sit begrebsapparat, og i de fleste tilfælde konkluderes der kun i forhold til den pågældende case. Der er imidlertid et påtrængende behov for større kumulativitet i forskningen vedrørende beslutningsprocesteori. Der er således behov for generaliseringer om, under hvilke betingelser de enkelte modeller er relevante.

Muligheden for sådanne mere sammenlignende og mere generaliserende analyser vil formentlig blive større, hvis der kunne udvikles et fælles begrebsapparat for de forskellige modeller – eller i det mindste for flere af dem. Som antydnet under omtalen af garbage can modellen, kunne denne models begrebsapparat være et egnet udgangspunkt herfor i komparative undersøgelser, der søger at afdække, under hvilke betingelser de forskellige teorier eller teorielementer er anvendelige. Centrale begreber kunne således være:

- problemer og dagsorden
- deltagere og deltagerkreds
- løsninger
- struktureringsgraden og karakteren af beslutningsstrukturen
- kobling og timing

Desuden bør begrebssættet suppleres med begrebet instrumentalitet (eller aktør-rationalitet), som garbage can teorien som omtalt søger at undgå.

I indledningen til denne artikel sættes beslutningsprocesstudier op som en modsætning til de strukturanalyser, som i høj grad har præget statskundskaben. Der er imidlertid betydeligt slægtskab mellem flere af de angivne beslutningsprocesteorier og bestemte strukturer eller samspilsmønstre. Således passer den parlamentariske styringskædemodel (Olsen, 1978) og Webers bureaukratimodel fint sammen med den kollektive rationalitetsmodel, der blev beskrevet i begyndelsen af artiklen. Samspilsmodeller fra pressure group traditionen, korporatisme og segmenteringsteori passer pænt sammen med konflikt- og forhandlingsmodellerne, idet struktureringsgraden og -karakteren dog varierer mellem disse modeller. Anarki eller – i det mindste løst koblede strukturer – præger garbage can modellen, mens public choice teorierne beskæftiger sig med både hierarki og marked – og med de to organisationsformers relative hensigtsmæssighed inden for den offentlige sektor.

I det følgende skal jeg forsøge at formulere nogle meget foreløbige hypoteser om beslutningsteoriernes anvendelighed under forskellige betingelser. I forhold til de forskellige faser i den politiske beslutningsproces synes garbage can teorien at have sin største relevans i forbindelse med dagsordenfastsættelsen. Deltagerkonstellationen, dagsordenen og koblingen mellem problemer og løsninger er ofte langt mindre struktureret i denne fase, hvor blandt andet medierne og græsrodslignende organisationer kan spille en aktiv rolle, jf. Kingdon (1984), Riiskjær (1988), Andersen og Hansen (1991) og Albæks artikel.

Dagsordenfastsættelse er jo ofte et forsøg på enten at lave offentlig politik på områder, der hidtil har været private, eller på at bryde den hidtidige beslutningsstruktur ved at udvide konflikten (Schattschneider, 1960). Aktører, som har stået svagt i den hidtidige beslutningsstruktur, kan have væsentlige incitamenter til at udvide konflikten ved at skaffe sig forbundsfæller hos massemedierne og den offentlige opinion (Andersen og Hansen, 1991).

Som Albæk nævner, kan betydelige dele af dagsordenfastsættelsen dog ofte bedre forklares med en konflikt- og forhandlingsmodel, men garbage can modellens påpegning af betydningen af timingen af løsninger i forhold til problemer og politisk situation har dog en hel central placering i denne fase.

De senere faser af den politiske beslutningsproces – politikformulering, implementering, evaluering og politikrevision – synes i højere grad præget af konflikt-/forhandlingsmodellerne med en større grad af strukturering af dagsorden, deltagerkreds og mulige løsninger end i dagsordenfastsættelsen. Dog kan politikrevisioner, som ofte er vanskelige at adskille fra dagsordenfastsættelse, undertiden få samme garbage can-agtige forløb, jf. havmiljøcasen. Der er dog næppe tvivl om, at politikrevision ofte foregår i meget strukturerede og segmenterede forløb med meget lille involvering af massemedier og offentligheden. Der synes imidlertid også at være en forskel mellem forskellige politiske sagområder. Således er der tale om stærkt strukturerede dagsordener, deltagelsesmønstre og løsningsmuligheder inden for eksempelvis arbejdsmarkedspolitikken (hvor der som illustration faldt brænde ned, da en af de økonomiske vismænd i efteråret 1991 dristede sig til at stille et utraditionelt forslag om at tvinge virksomhederne til at ansætte en bestemt kvote af langtidsløse).

Miljø- og arbejdsmiljøpolitik er normalt også præget af stærkt strukturerede, segmenterede beslutningsprocesser, men de synes at rumme muligheder for brud herpå med mere anarkiske og løst koblede beslutningsforløb til følge, jf. casene vedrørende havmiljø (Andersen og Hansen, 1991) og karlitiofterne (Riiskjær, 1988). Det er navnlig cases, der appellerer til folks følelser, der kan resultere i »opsplittede« og garbage can lignende beslutningsforløb, jf. Albæks artikel.

Det er også hævdet, at der er sket en ændring over tid, så opsplittede forløb bliver mere almindelige end tidligere (Riiskjær, 1988; Andersen og Hansen, 1991) blandt andet på grund af den hurtige vidensproduktion, mediernes øgede betydning sammen med deres tendens til tilspidsning, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering (Hernes, 1978), en større tendens til politisk mistillid og ulydighed, anvendelse af græsrodslignende organisationsformer samt mere usikre politiske flertalsforhold nationalt og lokalt.



Der kan også være nationale forskelle. Stærkt fragmenterede politiske systemer, som det amerikanske, synes således at have en tendens til løsere og mere garbage can lignende beslutningsstrukturer end systemer, der er stærkt strukturerede med hensyn til blandt andet partidisciplin og interesseorganisationsinvolvering i politikformulering og -implementering som det svenske eller danske. Det viser sig blandt andet på miljøområdet (Lundquist, 1980; Andersen og Hansen, 1991; Winter, 1989).

Tilsvarende søger Poul Erik Mouritzen at belyse, under hvilke betingelser inkrementalismemodellen er anvendelig. Denne model har vel haft sin største udbredelse inden for offentlig udgiftspolitik og budgetlægning, og Mouritzen finder som nævnt også, at teorien har en betydelig evne til at forklare udviklingen i de kommunale budgetter i Danmark i 1980'erne. Mere interessant i denne sammenhæng viser hans analyse også, at graden af inkrementalisme afhænger af en række rammebetingelser.

Inkrementalisme fremmes således af vækst i de økonomiske ressourcer, af store bureaukratier, af stabile (men små) politiske flertal og af stabilitet i behovsudviklingen i omgivelserne. Desuden varierer graden af inkrementalisme mellem de forskellige sektorforvaltninger. Den afhænger blandt andet af sektoradvokaternes motivation til og mulighed for at forsvare og udbygge deres områder, mens ændrede behov i omgivelserne kun slår igennem på udgiftsudviklingen, når kommunen er under et relativt stærkt økonomisk pres (se Mouritzens artikel og Mouritzen, 1991: 403-436).

Der synes navnlig at være to spændende udviklingsmuligheder for beslutningsteoriene. Den ene er som netop nævnt komparative analyser, der belyser, under hvilke betingelser de forskellige teorier er relevante, med henblik på at opstille generalisationer. Den anden kunne være udviklingen af synteser mellem visse af modellerne, og navnlig synes der at være et påtrængende behov for en syntese mellem konflikt- og forhandlingsmodellen og garbage can modellen. Garbage can teorien gælder yderst sjældent i teoriens rene anarkiske form. Langt de fleste beslutningsprocesser er betydeligt mere strukturerede, end teorien foresætter, og de er betydeligt mere prægede af instrumentalisme. Konflikt- og forhandlingsmodellerne har i de fleste tilfælde en langt større forklaringskraft. Alligevel indeholder garbage can modellen nogle yderst værdifulde elementer, navnlig omkring kobling af løsninger, problemer og beslutningsanledninger samt tidingens betydning. Disse elementer burde kunne indarbejdes i en mere generel konflikt- og forhandlingsmodel.

## Noter

1. Denne artikel er udarbejdet med udgangspunkt i en indledningsforelesning til et licentiatseminar om »Beslutningsprocessteori« ved Institut for Statskundskab, september 1990.

## Litteratur

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown og Co.
- Andersen, Mikael Skou og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*, Harlev J: Forlaget Niche.
- Beck Jørgensen, Torben (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Buchanan, J. M. og G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cohen, M. O., J. G. March og J. P. Olsen (1972). »A Garbage Can Model of Organizational Choice«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Cyert R. M. og J. G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.
- Danziger, J. N., W. H. Dutton, R. Kling og K. L. Kraemer (1982). *Computers and Politics: High Technology in American Local Governments*, New York: Columbia University Press.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper og Row.
- Dror, Yehezkel (1968). *Public Policy-Making Re-examined*, San Francisco.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy og Public Choice*, New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- Elmore, Richard F. (1978). »Organizational Models of Social Program Implementation«, *Public Policy*, vol. 26, pp. 185-228.
- Festinger, L. A. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, Ill.: Row Peterson.
- Hernes, Gudmund (red.) (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Jensen, Jesper Bo (1987). *Kan man forklare de internationale banker ud fra organisationsteori?*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown og Co.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: DJØF-forlaget.
- Lane, Jan-Erik (1990). »The Epistemological Foundations of Public Choice Theory«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, no. 1, pp. 65-80.
- Lindblom, Charles E. (1959). »The Science of Muddling Through«, *Public Administrative Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lundquist, Lennart (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Politics in the United States and Sweden*, Ann Arbor.
- Madsen, Ruth (1990). *En analyse af beslutningsprocessen vedrørende naturgasprojektet*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Mann, Leon og Irving L. Janis (1977). *Decision-Making. A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York/London: The Free Press.
- March, J. og H. A. Simon (1958). *Organizations*, New York: John Wiley.
- March J. G. og J. P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo: Universitetsforlaget.
- March J. G. og J. P. Olsen (1984). *Garbage Can Models of Decision Making in Organizations*, paper.
- March J. G. og J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Meyer, Poul (1970). *Offentlig Forvaltning*, København: Gad.
- Moe, Terry (1984). »The New Economics of Organizations«, *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 4, pp. 739-777.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections*, Århus: Aarhus University Press.
- Nannestad, Peter (1991). *Danish Design or British Disease? Socialdemocratic Crisis Policy in Denmark 1974-79 in Comparative Perspective*, Århus: Aarhus University Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Alriva Press.

- Odense kommune og borgerne (1991), ECO-analyse, Odense.
- Olsen, Henning (1988). *En analyse af den kommunale beslutningsproces i forbindelse med vedtagelse af et reorganiseringsforsøg*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Olsen, Johan P. (red.) (1978). *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ostrom, Vincent (1971). »Public choice: a different approach to the study of public administration«, *Public Administration Review*, vol. 31, no. 2, pp. 203-16.
- Petersen, Jørn Henrik og Kjeld Møller Pedersen (1980). *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres: økonomiens politik - politikken økonomi*, København: Berlingske Forlag.
- Riiskjær, Erik (1988). *Ndr lofterne drysser i kommunen*, Århus: Forlaget Politica.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schick, Allan (1971). *Budget Innovation in the States*, Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Schneider, Friedrich (1988). »Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und neuere Entwicklungen«, pp. 57-88 i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 1. Band, Tübingen: C.J.B. Mohr.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Strøm, Kaare (1990). »A Behavioral Theory of Competitive Political Parties«, *American Journal of Political Science*, vol. 34, no. 2, pp. 565-598.
- Ståhlberg, Krister (1975). *Teori och praxis i kommunal planering*, Åbo: Åbo Akademi.
- Sørensen, Rune (1990). *Public Choice. En økonomisk teori om offentlig politik*, Artikel fra LOS-projekter, nr. 3-90, Paper.
- Thomsen, Marianne (1990). *Kampen om vejret. Sammenlægningen af de danske vejrtjenester i et beslutningsprocessperspektiv*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Whiteley, Paul (1986). »Models of the Policy Process«, kap. 1 i *Political Control of the Macro-Economy*, London: Sage.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown og Co.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown og Co.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: The Free Press.
- Winter, Søren (1986). »How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, no. 4, pp. 361-385.
- Winter, Søren (1989). »Municipal Amalgamations: A Framework for Explaining Cross National Variations«, *Journal of Management Science & Policy Analysis*, vol. 6, no. 2, pp. 41-55.

## Er inkrementalismen kun til de gode tider?<sup>1</sup>

Gennem næsten tre årtier har inkrementalismen fremstået som den altdominerende budgetteori. Artiklens formål er at afprøve gyldighedsområdet for inkrementalismeteorien. Dette sker ved at undersøge anvendelsen af inkrementalistiske budgetteringsnormer i danske kommuner i perioden 1982-86. Specielt undersøges det, om normernes udbredelse er en funktion af henholdsvis policy-konteksten og den socio-økonomiske kontekst. Det vises, at inkrementalistiske mønstre især findes på områder, som er stærkt politiserede og især i situationer, hvor det politiske system er præget af ressourcerigelighed.

•Is the budgetary proces incremental? This is not the most revealing question in the world. When and under what conditions it is incremental or not incremental, regular or irregular in its interactions, is much more interesting, for answers to those questions tell us why organizational budgets are the way they are - and when they are likely to be a particular way. •

Dempster og Wildavsky, 1979: 378.

### Introduktion

Næppe nogen anden budgetteori har vundet så stor udbredelse som den inkrementelle. Den bygger på overvejelser om den politiske beslutningsproces, oprindeligt formuleret af Lindblom (1959) og senere overført til budgetlægningsadfærd i Wildavskys klassiske undersøgelse (Wildavsky, 1964). Lindbloms inkrementalistiske model med dens udgangspunkt i den eksisterende situation, dens fokusering på de marginale småjusteringer og på de mange aktører, der forsøger at nå til enighed gennem en stadig tilbagevendende forhandlingsproces, var som skabt til budgetlægningsprocessen.

På trods af mange efterfølgende og ofte temmelig forskellige forsøg på at definere, hvad der skal forstås ved inkrementalisme, kommer følgende karakteristik nok tæt på det, der er den fælles kerne blandt budgetteoretikere (se eksempelvis Wildavsky, 1975: 6):

- budgetforslag gennemgås ikke som en helhed,
- opmærksomheden koncentrerer sig i stedet om forholdsvis få og små ændringer i budgettet,
- der eksisterer relativt stabile forventninger mellem de forskellige aktører, hvoraf de vigtigste er, at
- aktiviteterne forventes at blive fortsat tæt på det nuværende niveau (budgetbasen er beskyttet), samt at
- ændringer i allokeringen vil påvirke alle aktørerne mere eller mindre ligeligt i overensstemmelse med nogle generelt accepterede normer for, hvad der er fair (fair-share princippet).

Dette er teoriens beskrivende elementer. Hvorfor har budgetlægningsprocesser disse inkrementalistiske træk? Her må vi have fat på teoriens forklarende elementer, af hvilke der er to, et kognitivt og et politisk (Danziger, 1978: 125ff).

- Inkrementalisme er en løsning på kompleksitetsproblemet, dvs. det forhold, at intet menneske er i stand til at overskue konsekvenserne af ressourceallokeringen. Den vigtigste løsning er at udelade konsekvenserne af de tidligere beslutninger og i stedet koncentrere sig om nogle få og små ændringer.
- Inkrementalisme er en hensigtsmæssig løsning på den permanente og indbyggede konflikt mellem budgetlægningsaktører om knappe ressourcer. Med ordet hensigtsmæssig hentydes til, at de stabile forventninger, der eksisterer imellem aktørerne, bidrager til en forholdsvis forudsigelig og konfliktløs beslutningsproces. Når aktørerne koncentrerer sig om de få og små ændringer, koncentrerer de sig samtidig om de politisk acceptable eller realistiske løsninger.

Inkrementalisme er med andre ord en løsning på et politisk problem. Hvordan erkendes tilstedeværelsen eller fraværet af inkrementalistiske elementer i budgetlægningen? Metodisk er der to muligheder. Danziger (1987: 127f) taler i den forbindelse om 1) »the descriptive, behavioral aspects of incremental theory«, og 2) »the predictive, quantitative aspects of the theory«.

Den første tilgangsvinkel fokuserer på budgetlægningsprocessen, og forsøger gennem beskrivelser af denne at påvise eksistensen af inkrementalistiske træk. Modellen har her karakter af et analyseskema. Danziger (1978: kap. 6 og 7) peger på de hjælpemidler, den enkelte aktør benytter til at reducere kompleksiteten i budgetlægningen, på anvendelsen af rutiner (standard operating procedures) til minimering af usikkerhed og på strategier for søgning efter acceptable løsninger.

Anvendes det prediktive, kvantitative aspekt af teorien, er der derimod tale om en hypotetisk-deduktiv model. Modellen indeholder nogle antagelser med udgangspunkt i hvilke, der kan formuleres testbare hypoteser. Her anskues processen som en black box, hypoteserne vedrører *indholdet* i de beslutninger, som produceres af budgetsystemet.

Denne artikel falder inden for den anden tradition. Budgettets output kaldes inkrementalistisk, hvis det er resultatet af bestemte mønstre: Budgetbasen røres ikke, ændringer sker i form af små, positive tilpasninger, der eksisterer visse normer for, hvordan ændringer fordeles på de enkelte områder (fair-share principet), ændringer i budgettet sker i overensstemmelse med faste mønstre, som er stabile over en længere periode, og endelig gælder det, at budgettets struktur, dvs. det enkelte områdes andel af det samlede budget, er stabil.

Formålet med artiklen er dels at undersøge, i hvilket omfang inkrementalistiske mekanismer gjorde sig gældende i danske kommuners budgetlægning i perioden 1982-86, dels mere generelt at kortlægge de betingelser, der fremmer, henholdsvis hæmmer, inkrementalistisk budgetlægning. To sæt af betingelser, eller kontekster, skal undersøges: policy-konteksten og den socio-økonomiske kontekst.

For det første antages det, at egenskaber ved det enkelte policy-område, policy-konteksten, vil påvirke anvendelsen af den inkrementelle budgetmetode. Nærmere bestemt forventes det, at især stærkt politiserede områder vil være domineret af de inkrementelle beslutningsmønstre. Ifølge det socio-økonomiske perspektiv vil inkrementalisme være en funktion af stabiliteten i de demografiske omgivelser og graden af ressourceknaphed.

Analysen vil foregå i to trin. I første trin undersøges betydningen af policy-konteksten. Der er udvalgt otte udgiftsområder til nærmere analyse: folkeskolen, daginstitutionerne, ældreområdet, kontanthjælpen, beskæftigelsesforanstaltninger, biblioteksvæsen, vejområdet samt de administrative udgifter. For hvert af de otte områder samt for de samlede udgifter er registreret den årlige ændring i bevillingerne for hver kommune. Ved at sammenligne mønstre over de otte områder bliver det muligt at kortlægge, hvilke områder der især er præget af inkrementalistiske træk. I andet trin undersøges betydningen af den socio-økonomiske kontekst. Tre udgiftsområder er udvalgt til denne del af analysen (skole, daginstitutioner og ældreomsorg), hvor informationen om de årlige ændringer i bevillingerne kombineres med oplysninger om ændringer i udgiftsbehov og graden af ressourceknaphed (kaldet stress).

De tidlige studier af budgetlægning, som blev gennemført med udgangspunkt i den inkrementalistiske approach, efterlod det indtryk, at inkrementalisme var en næsten naturgiven måde at løse problemer på. Ganske vist kunne den inkrementalistiske ligevægt, karakteriseret ved bestemte normer og mønstre, bryde sammen, hvis voldsomme ydre begivenheder eller »random shocks« indtraf (Davis, Dempster og Wildavsky, 1966; 1974). Men efter en kort periode ville systemet igen vende tilbage til en ligevægt, evt. karakteriseret ved nye normer og beslutningsmønstre, men under alle omstændigheder inkrementalistisk. Som positiv teori blev inkrementalismen fra midten af 1970'erne i stigende omfang udsat for kritik. Den er blevet karakteriseret som på en gang for global og for snæver samt umulig at bevise eller modbevise (Rubin, 1988: 3ff). Mange undersøgelser har ikke kunnet finde belæg for eksistensen af inkrementalistisk budgetlægning.<sup>2</sup>

Wildavsky, som i sit værk fra 1964 (senere revideret i 1988) kombinerede inkrementalisme og budgetproces, koncentrerede sig i stigende grad om de forhold, som kunne betinge inkrementalisme eller ikke-inkrementalisme (Wildavsky, 1975). Det afgørende spørgsmål var ikke, om budgetprocessen er inkrementel eller ej, men under hvilke omstændigheder den var det ene eller det andet, jf. citatet fra indledningen.

En del kommunale studier fra begyndelsen af 1980'erne var koncentreret om betingelser for og alternativer til inkrementalismen. På grund af den stigende ressourceknaphed blandt kommunerne i flere lande, specielt England, blev der sat spørgsmålstejn ved inkrementalismen som en positiv teori, der kunne forklare, hvordan beslutningstagere løste problemer (Greenwood m.fl., 1980; Rose og Page, 1982; Stewart, 1980; Søndergaard, 1984). Også som normativ teori er der blevet sat spørgsmålstejn ved inkrementalismens anvendelse i perioder med stigende ressourceknaphed (Tarschys, 1981). Hvad er imidlertid alternativerne til inkrementalisme? Her skal omtales to.<sup>3</sup>

Almindeligvis anskues inkrementalisme og »rationel beslutningstagning« som ekstremer på et kontinuum (Lindblom, 1959; 1979; Greenwood m.fl., 1980). Inkrementalisme er karakteriseret ved eksistensen af et lukket system, som træffer beslutninger i overensstemmelse med bestemte normer fuldstændigt uafhængigt af udviklingen i omgivelserne. Den rationelle approach peger derimod i retning af et åbent system, hvor beslutningerne træffes på baggrund af information om udviklingen i omgivelserne i kombination med beslutningstagernes målsætninger.<sup>4</sup> Den rationelle approach anskuer altså budgetbeslutningerne som resultatet af ydre betingelser såsom udviklingen i de økonomiske betingelser og i befolkningens behov og præferencer, snarere end som resultatet af internt definerede »rules of the game«.

Det andet alternativ til inkrementalismen kan betegnes som »stop-go« metoden. I en vis forstand er denne metode ikke et alternativ, fordi den bygger på eksistensen af visse interne normer. I modsætning til den klassiske inkrementalisme, ifølge hvilken bevillingerne udvikler sig lineært, indebærer stop-go metoden imidlertid, at bevillingerne udvikler sig i bølgebevægelser.

Stop-go metoden indebærer en anden løsning på de to nævnte problemer, som ligger permanent i enhver budgetlægningsproces: aktørernes intellektuelle begrænsninger og usikkerhed samt de politiske konflikter. Der fokuseres ikke mere på marginale forandringer på hvert enkelte program. I stedet udvælges hvert år enkelte programmer, som gøres til genstand for nærmere undersøgelse. Året efter vælges andre programmer og så fremdeles.<sup>5</sup> Usikkerheden minimeres, og virkeligheden simplificeres, fordi opmærksomheden koncentrerer om nogle få udvalgte programmer. Konflikter undgås, fordi de klassiske fair-share principper erstattes af nye normer, ifølge hvilke ethvert program med jævne mellemrum kan forventes at blive sat under lup, men året efter, at det er blevet gjort til genstand for aktørernes interesse, kan området leve en tilværelse i fred og ro uden fare for angreb udefra.

Hvordan og hvorfor vil der ske ændringer i budgetprocessens interne og som oftest uskrevne normer? Hvad skal der til, for at de klassiske inkrementalistiske metoder erstattes af en stigende grad af rationalitet eller af stop-go metoden?

Svaret på dette spørgsmål må have som udgangspunkt, at budgetlægning er en politisk proces. Forandringer er derfor en følge af, at aktører med indflydelse vil have gavn af, at der bliver indført nye regler. Impulserne til forandring kommer fra omgivelserne. Hver organisatorisk enhed og hver aktør i budgetlægningsprocessen fokuserer på bestemte og forskellige aspekter af omgivelserne. Når disse er stabile, kan det forventes, at der vil opstå en ligevægt, idet budgettet bliver til i overensstemmelse med bestemte interne normer, som accepteres af alle (se Søndergaard, 1984: 26f for en nærmere diskussion af disse forhold). Hvis omgivelserne bliver ustabile for eksempel i form af en hurtigt stigende ressourceknaphed eller voldsomme demografiske skift, vil den organisatoriske enhed, som særligt fokuserer på den pågældende del af omgivelserne, i stigende grad finde de eksisterende regler utilfredsstillende (Dempster og Wildavsky, 1979: 382). På et tidspunkt vil omkostningerne for den pågældende organisatoriske enhed/aktør ved at fortsætte den eksisterende praksis overstige omkostningerne ved at forsøge at

bryde med denne praksis til fordel for nye procedurer og normer. På dette tidspunkt kan man forvente, at den pågældende enhed/aktør vil forsøge at bryde med den eksisterende praksis.

### **Budgetlægningens kontekst**

Den kontekst, i hvilken budgetlægningen i en kommune foregår, kan influere på budgetlægningsprocessen og på budgettets indhold på to måder. For det første repræsenterer konteksten behov, krav, præferencer og økonomiske muligheder. Disse faktorer kan påvirke budgettet som uafhængige variable, dvs. forandringer i budgettets indhold er en funktion af de pågældende faktorer.

Konteksten kan imidlertid også tænkes at påvirke forholdet mellem aktørerne og de anvendte budgetprocedurer og normer. I denne forstand kan konteksten ansues som en betingende variabel. Begge disse typer af sammenhænge vil blive undersøgt nedenfor, idet dog hovedvægten lægges på konteksten som en betingende faktor.

#### *Policykonteksten*

Flere budgetstudier har vist, at forskellige organisationer anvender forskellige normer eller »inkrementelle modeller« i budgetlægningen (Davis m.fl., 1974; Danziger, 1978). De giver altså en antydning af, at politiske processer er en funktion af visse egenskaber ved det enkelte policy-område. I nærværende analyse skal følgende hypotese testes:

Hypotese 1: Desto stærkere motivation sektoradvokaterne har til at forsvare og udbygge deres udgiftsområde og desto bedre deres muligheder er for at opbygge koalitioner med omgivelserne, desto større er chancen for, at det pågældende område udvikler sig inkrementelt.

Motivationen til at forsvare og udbygge et område må antages delvis at være en funktion af, i hvilket omfang den pågældende service produceres direkte af kommunalt ansatte. I det efterfølgende skal anvendes det enkelte områdes lønandel som en indikator på motivationen til, at de ansatte vil forsvare deres område.

Mulighederne for at opbygge eksterne koalitioner er også delvis en funktion af institutionaliseringen. Specielt to områder har gode muligheder for at mobilisere ekstern støtte. På skoler og skolerne elevråd. I daginstitutionerne er der daglig kontakt med forældrekræden. Begge steder har de ansatte den samme uddannelsesmæssige baggrund.

I figur 1 – øverst næste side – er de to dimensioner kombineret, og her er placeret de otte udvalgte områder, som gøres til genstand for analyse nedenfor. Fire af de undersøgte områder tilhører klart den »lavere« del af de to kontinuua, vejvæsen, biblioteker, kontanthjælp og beskæftigelsespolitik. Mulighederne for at opbygge ekstern støtte på disse områder antages at være relativ lav, ligesom de ansatte har mulighed for at glide uden om eventuelle besparelser på disse områder, fordi lønandelen er relativ lav.



Figur 1. Policy typologi:

		Motivation til at beskyrte programmet	
		Høj	Lav
Muligheder for eksterne koalitioner	Store	Daginstitutioner Skoler	
	Små	Ældreomsorg Administration	Beskæftigelsespolitik Kontanthjælp Biblioteker Vejvæsen

Skoler og daginstitutioner ligger i den modsatte ende med en stærk motivation til såvel som gode muligheder for at mobilisere ekstern støtte. Det er også på disse to områder, at vi finder det stærkeste organiserede pres (Mouritzen, 1991: kap. 7).

Endelig er de to resterende områder, ældreomsorgen og administrationsområdet, karakteriseret ved en relativ stærk motivation til at forsvare sig, men med relativt svage muligheder for at bygge eksterne koalitioner.

Det forventes, at inkrementelle beslutningsregler især vil gøre sig gældende på områder, hvor konfliktpotentialer er stort, dvs. på folkeskoleområdet og daginstitutionerne. Derimod forventes eksistensen af inkrementelle mekanismer at være mindre fremtrædende på områderne vejvæsen, biblioteker, kontanthjælp og beskæftigelsespolitik.

#### *Den socio-økonomiske kontekst*

I dette afsnit skal formuleres to hypoteser om betydningen af den socio-økonomiske kontekst. Den første hypotese lyder:

Hypotese 2: Desto større grad af ressourceknaphed, desto mindre er chancen for, at der anvendes inkrementelle budgetprocedurer.

Hypotesen om, at tilgængeligheden af økonomiske ressourcer skulle kunne påvirke budgetlægningsprocessen, er ikke ganske ny (se Davis m.fl., 1974; Wildavsky, 1975; Schick, 1980). Når det drejer sig om kommunerne, har – som tidligere nævnt – en række forskere interesseret sig for denne sammenhæng siden omkring 1980.

Ressourceknaphed defineres (jf. nedenfor) som en situation, hvor der måtte ske en reduktion i serviceniveauet, en forøgelse af beskatningsniveauet, eller evt. en kombination af begge. I denne situation er det sandsynligt, at beslutningen om skatteudskrivningen vil ske tidligt i budgetproceduren. Flere undersøgelser viser, at kommunerne i stigende omfang er gået fra den såkaldte marginale budgetprocedure, som starter med, at de enkelte forvaltninger og udvalg formulerer deres ønsker til det nye budget, til rammebudgettering, hvor der på forhånd fastlægges en samlet ramme for udgifter og skatteudskrivning (for en definition af disse se Høgenhaven, 1979). I 1977 blev marginalbudgettering benyttet i omkring 80 procent af kommunerne. I 1983 var fordelingen ca. fifty-fifty, mens omkring 60

procent af alle kommunerne i 1986 benyttede en procedure, hvor den samlede udgiftsramme blev fastlagt på forhånd.<sup>6</sup>

Problemet med marginalbudgettering er blandt andet de forventninger, som skabes tidligt i processen. Disse forventninger kan gøre det svært for politikerne effektivt at kontrollere udgiftsvæksten. Fordelen ved rammebudgettering er, at den i princippet giver politikerne en meget tidlig indflydelse på beskatnings- og udgiftsniveau, men rammebudgettering har også under bestemte betingelser nogle omkostninger. Hvis man nemlig indfører rammebudgettering samtidig med, at de tidligere eksisterende inkrementalistiske normer fortsat dominerer fordelingsprocessen, vil fordelingen af bevillingerne hurtigt kunne komme ud af trit med omgivelserne. Rammebudgettering mangler en metode, efter hvilken der kan foretages omfordeling mellem de enkelte områder. I en periode med relativ ressourcerigelighed vil dette formentlig være acceptabelt for politikerne, fordi der altid vil være mulighed for at dække nyopståede behov. I en situation med stigende ressourceknaphed vil en fortsat anvendelse af de eksisterende fordelingsnormer imidlertid hurtigt kunne indebære så store politiske omkostninger, at politikerne – eller den dominerende gruppe af politikerne – får et stærkt incitament til at bryde den eksisterende ligevægt.

Det forventes, at politikerne næsten altid vil kunne finde støtte for denne politik i dele af forvaltningen. I mange tilfælde vil nogle organisatoriske enheder kunne have gavn af en fortsat anvendelse af de hidtidige principper. Disse vil typisk omfatte enheder, som oplever en faldende efterspørgsel efter deres ydelser. Andre enheder vil se en fordel i at bryde med de hidtil anvendte fordelingsnormer. Disse vil næsten per definition omfatte økonomisk forvaltning, men også visse fagforvaltninger, som oplever en hurtigt stigende efterspørgsel. Sidstnævnte vil se en fordel i at indføre normer, der i højere grad knytter udviklingen i budgettet til ændringer i omgivelserne. Derved kan de »erobre« en større andel af den samlede budgetkage.

Stigende ressourceknaphed antages således på det formelle plan at føre til en overgang fra marginal- til rammebudgettering. På det uformelle plan forventes der parallelt hermed at ske et brud med de fair-share principper, som er blevet opbygget i en periode karakteriseret af relativ ressourcerigelighed. Bruddet vil typisk blive gennemført af en koalition bestående af ledende politikere, økonomisk forvaltning og evt. centralforvaltning samt dele af fagforvaltningerne. Den efterfølgende hypotese angiver, hvad der vil afløse de inkrementelle procedurer.

Hypotese 3: Desto større grad af ressourceknaphed, desto mere vil ændringer i budgettet ske i overensstemmelse med den rationelle beslutningsmodel i den forstand, at beslutningerne i stigende omfang bliver en funktion af ændringer i omgivelserne.

Bindingen til omgivelserne kommer ikke i stand gennem nogen automatisk proces. Det må forventes, at den samme gruppe, som pressede på for at få brudt med de hidtidige mønstre, vil blive tvunget til at opruste med hensyn til det informationsgrundlag som upopulære beslutninger skal baseres på. Dette vil medføre in-

produktion af nye og bedre informationssystemer, såsom anvendelse af mellemkommunale sammenligninger, servicenormer, præstationsmål og/eller budgetanalyser, dvs. generelt instrumenter, som vil afdække hvilke udgiftsområder, der især bør stå for skud i en besparelsessituation.<sup>7</sup> Disse systemer indføres ikke ud fra et basalt ønske om at gøre beslutningsprocessen mere rationel, men af simpel nødvendighed: Det er gennem anvendelsen af »rationelle« argumenter, in casu information om udviklingen i omgivelserne i kombination med den eksisterende politik, at den enkelte aktør, det være sig en politiker eller embedsmand, kan gennemtvinge besparelser med færrest mulige politiske omkostninger.

### Metodisk fremgangsmåde

Den pædagogisk bedst og mest omfattende redegørelse for mulige oprationaliseringer af inkrementalismen er utvivlsomt givet af Danziger (1978: 128ff). Vi skal her benytte to grupper af Danzigers såkaldte »naive« modeller, som fokuserer på henholdsvis vækstraten og dynamikken i væksten.<sup>8</sup>

Når det drejer sig om vækstraten, foretages der i det følgende en opdeling i tre typer af vækstrater kaldet inkrementelle, relativt inkrementelle samt ikke-inkrementelle. Grænserne mellem de tre grupper er naturligvis arbitrære, jf. også debatten mellem Bailey og O'Connor (1975) og Dempster og Wildavsky (1979).

Dynamikken i væksten måles ved hjælp af tre modeller. Den »strikte« inkrementelle model anskuer indeværende års vækst som en funktion af sidste års vækst. »Fair-share« modellen ser væksten på de enkelte udgiftsområder som en funktion af væksten i de samlede udgifter. Endelig ser budgetbasemodellen det enkelte udgiftsområdes andel af de samlede udgifter i indeværende år som en funktion af andelen sidste års vækst.

De »naive« modeller, som alle bygger på eksistensen af et beslutningssystem, som er totalt isoleret fra omverdenen, kan mere formelt beskrives således:

#### Vækstrater:

Inkrementel:  $1.00 * ALLO_{t-1}$  til  $1.05 * ALLO_{t-1}$

Relativ inkrementel:  $1.05 * ALLO_{t-1}$  til  $1.10 * ALLO_{t-1}$   
 $.95 * ALLO_{t-1}$  til  $1.00 * ALLO_{t-1}$

Ikke-inkrementel:  $> 1.10 * ALLO_{t-1}$   
 $< .95 * ALLO_{t-1}$

#### Dynamikken i væksten:

Den »strikte« inkrementelle model:

Ligning 1  $\Delta ALLO_t = b * \Delta ALLO_{t-1} + a + e$

»Fair share« modellen:

Ligning 2  $\Delta ALLO_t = b * \Delta TOT_t + a + e$

Budgetbasemodellen:

$$\text{Ligning 3} \quad \text{Base ALLO}_t = b * \text{Base ALLO}_{t-1} + a + e$$

hvor

$\text{ALLO}_t$	= Bevillingen for budgetår t for et udgiftsområde
$\Delta \text{ALLO}_t$	= Procentvis vækst i bevillingen fra år t-1 til t
$\text{TOT}_t$	= Samlede udgifter i år t
$\Delta \text{TOT}_t$	= Procentvis vækst i samlede udgifter fra år t-1 til t
$\text{Base ALLO}_t$	= $\text{ALLO}_t / \text{TOT}_t$

b = regressionskoefficienten

a = konstant

e = restleddet

Der vil i det efterfølgende blive benyttet flere kriterier med henblik på at teste de opstillede hypoteser. Vi vil karakterisere budgetbeslutningerne som inkrementelle i det omfang, at

- væksten ligger inden for området 0-5 procent
- regressionskoefficienterne i ligning 1 og 2 er signifikant forskellige fra 0 og positive
- regressionskoefficienten i ligning 3 er tæt på 1
- den forklarede varians i ligning 1 og 3 er høj

Vi vil efterfølgende fastlægge disse grænser mere præcist.

Hvis regressionskoefficienten i ligning 1 er negativ og signifikant forskellig fra 0, vil det være en indikation af anvendelsen af stop-go metoden, idet en høj vækst i et givet år da efterfølges af en lavere, evt. negativ vækst i året efter.

Det grundlæggende datamateriale for de efterfølgende analyser er bevillingerne for hvert af årene 1982 til 1986 for hvert af de otte udvalgte områder samt for de samlede udgifter.<sup>9</sup>

Ved beregningen af vækstrater må der nødvendigvis tages hensyn til inflationen (se dog Rose og Page, 1982: 209 for det modsatte synspunkt). Bailey og O'Connor (1975) påviser således, hvordan forskelle fra år til år i inflationsraten kan påvirke muligheden for at påvise eksistensen af inkrementalistiske budgetbeslutninger. Ved beregningen af vækstraterne er derfor foretaget en deflatering ved hjælp af det kommunale pris- og lønindeks.

Den afhængige variabel i de fleste analyser er den procentvise vækst i bevillingerne fra år t-1 til år t. Fra starten blev dataene pooled, således at den primære datafil indeholder 9900 analyseenheder: fire årlige observationer for 275 kommuner for otte udgiftsområder samt de samlede udgifter. Hver analyseenhed er således identificeret ved år, udgiftsområde og kommune. Foruden disse tre variable er til hver enhed knyttet oplysninger om væksten i år t, væksten i år t-1 (ligning 1) samt væksten i de samlede udgifter i den pågældende kommune i det pågæl-

dende år (ligning 2). Desuden blev opbygget en analysefil, hvori registreredes det enkelte områdes andel af de samlede udgifter i år  $t$  og  $t-1$  (ligning 3).

Disse analysefiler muliggør en test af de ovenfor omtalte naive modeller. Med henblik på at teste såkaldte »hybrid« modeller, som kombinerer de naive modeller med kontekstuelle variable (se Cowart, 1975), blev tre udgiftsområder udvalgt til nærmere analyse, folkeskolen, daginstitutioner og ældreområdet. De tre områder er i visse henseender ens. For det første er de alle tre – i modsætning til de øvrige fem programmer – karakteriseret ved en høj grad af inkrementalisme (herom senere). Men nok så vigtigt er det, at programmernes målgruppe er meget klart afgrænset i form af tre aldersgrupper. Væksten i disse aldersgrupper benyttes til at karakterisere udviklingen i efterspørgslen på hvert af de tre områder.

På adskillige punkter afviger de efterfølgende analyser fra de klassiske inkrementalistiske studier (for eksempel Davis m.fl., 1966; 1974).

De fleste undersøgelser af inkrementalistiske processer benytter tidsserieanalyser, dvs. der estimeres modeller for hvert enkelt område dækkende en længere årrække. Der er blevet sat spørgsmålstejn ved, om anvendelsen af poolede data er rimelig. Problemet er, at denne metode forudsætter, at de samme inkrementelle principper anvendes i alle enheder (Tucker, 1982: 333). Denne forudsætning er næppe rimelig, jf. også den forrige diskussion om betydningen af konteksten. Der er derfor visse begrænsninger på de konklusioner, som kan drages på grundlag af de efterfølgende analyser. Det kan vel tænkes, at alle danske kommuner benytter inkrementelle allokeringprincipper, at disse principper er væsensforskellige, og at en cross section analyse baseret på poolede data derfor ikke vil kunne påvise nogen inkrementel adfærd. Hvis analysen på den anden side kortlægger anvendelsen af inkrementelle principper, kan det derfor kun tages som en indikation af, at danske kommuner typisk eller som gennemsnit anvender bestemte budgetmetoder. Men herfra afviger resultaterne ikke meget fra tidsserieanalyser, som jo også kun kan kortlægge et typisk eller gennemsnitligt mønster, som dette er forekommet over en længere årrække.

Den grundlæggende forskel er, at der ikke bag tværsnitsanalysen ligger nogen teori, der kan begrunde, hvorfor de samme inkrementalistiske mønstre skulle findes i alle kommuner. På den anden side er der ingen grund til at forvente, at kommuner ikke skulle anvende de samme allokeringprincipper, hvis konteksten i øvrigt er den samme.<sup>10</sup> Svaret på kritikken imod den her anvendte fremgangsmåde er derfor, at den muliggør en test af, om allokeringprincipperne er en funktion af konteksten.

I de klassiske studier fokuseres på den enkelte forvaltningsorganisation eller forvaltningsgren (departments eller agencies). Det er blevet hævdet (jf. Natchez og Bupp, 1973: 955), at den tilsyneladende succes, som den inkrementalistiske approach havde med hensyn til at forklare budgetadfærd, hang sammen med, at man undersøgte »the great stability of the administrative structures of government«. Natchez og Bupp hævdet i sammenhæng hermed, at fokus på det enkelte program vil kunne afdække en betydelig ustabilitet i allokeringen. I nærværende undersøgelse er det udviklingen inden for det enkelte udgiftsområde – eller program – som analyseres.

I forhold til de klassiske studier vil denne undersøgelse derfor indebære en vis metodisk bias, som gør det sværere at påvise eksistensen af inkrementel adfærd, dels fordi der er tale om en pooled cross-section analyse, dels fordi der fokuseres på de enkelte programmer og ikke bevillingerne til den enkelte forvaltning.

### De »naive« modeller

De naive modeller antager, at budgettets udseende alene er et resultat af interne processer i et system, der er totalt isoleret fra omgivelserne. I tabel 1 er de i alt 9900 observerede vækstrater fordelt på de tre kategorier inkrementel, relativ inkrementel og ikke-inkrementel.

Tabel 1. Inkrementelle og ikke-inkrementelle vækstrater i danske kommuner 1982-86

	Procentandel observationer der er			I alt
	Inkremen- telle	Relativt inkremen- telle	Ikke-inkre- mentelle	
Folkeskolen	28	59	13	100
Daginstitutioner	35	48	17	100
Ældreomsorg	37	52	12	100
Kontanthjælp	15	29	56	100
Beskæftigelsespolitik	9	15	75	100
Biblioteker	30	41	30	100
Vejvæsen	13	26	61	100
Administration	37	52	11	100
Samlede udgifter	34	61	6	100

Fordelingen er for hvert område og for de samlede udgifter baseret på 1100 observationer dækkende fire år i alle 275 kommuner.

På fem ud af de otte områder falder omkring 1/3 af observationerne i den inkrementelle kategori, dvs. mellem 0 og 5 procent realvækst. Med undtagelse af biblioteksvæsen gælder det endvidere for disse områder, at relativt få observationer karakteriseres som ikke-inkrementelle. På tre udgiftsområder finder vi derimod relativt store årlige ændringer. På kontanthjælpsområdet, beskæftigelsesforanstaltninger og vejvæsen ligger et stort flertal af observationerne i kategorien ikke-inkrementel. Disse tendenser svarer stort set til de forventninger, som blev formuleret i figur 1. Dog er ældreomsorg og administration tilsyneladende mere præget af inkrementelle vækstrater end folkeskolen og daginstitutioner, ligesom vækstraterne på bibliotekerne er mere inkrementelle end forventet.

Ifølge budgetbasemodellen skulle budgettets struktur være stabilt, dvs. det enkelte udgiftsområdes andel af de samlede udgifter vil være konstant over tid. Dette indebærer, at budgetandelen i år  $t-1$  vil være en god prediktor af budgetandelen i år  $t$ , jf. ligning 3 ovenfor. Budgetbasemodellens realisme er testet for hvert af de otte programmer, jf. tabel 2. Tallene antyder, at denne variant af de naive modeller kun giver en relativ god prediktion på fire områder, daginstitutioner, skoler, ældreområdet og biblioteker.

*Tabel 2. Budgetbasemodellens forklaringssevne (R-square)*

Folkeskolen	97.0
Daginstitutioner	98.6
Ældreomsorg	97.7
Kontanthjælp	89.1
Beskæftigelsespolitik	63.0
Biblioteker	95.7
Vejvæsen	73.5
Administration	87.7

N = 1100 på hvert udgiftsområde.

Den »strikte« inkrementelle model forudsiger, at væksten på et udgiftsområde i år  $t$  er positivt korreleret med væksten i år  $t-1$  (ligning 1). Fair-share modellen antager, at væksten på et udgiftsområde i år  $t$  er positivt korreleret med væksten i de samlede udgifter i samme år (ligning 2). I tabel 3 er de to modeller slået sammen.

*Tabel 3. Den »strikte« inkrementelle model og fair-share modellen*

	Fair-share	Strikte	R-square
Folkeskolen	.51*	-.03	.33
Daginstitutioner	.70*	.10*	.23
Ældreomsorgen	1.04*	-.03	.41
Kontanthjælp	-.38*	-.35*	.10
Beskæftigelsespolitik	.74*	-.02	.04
Biblioteker	.58*	-.03	.04
Vejvæsen	2.31*	-.39*	.46
Administration	.63*	-.09*	.26
Alle programmer	.72*	-.11*	.09
Samlede udgifter	NA	-.24*	.06

\* :  $p < .05$

Koefficienterne i de første 2 kolonner er regressionskoefficienter. For hvert program og for de samlede udgifter er fordelingen baseret på 825 observationer dækkende tre år i 275 kommuner. N for »Alle programmer« er på 6600.

Der er store forskelle i modellernes evne til at forklare adfærden på de otte områder. Budgetadfærden på bibliotekerne, beskæftigelsesforanstaltninger samt kontanthjælpen lader sig vanskeligt forklare ud fra fair-share principper eller sidste års vækst. Derimod synes de to modeller på rimelig vis at kunne forklare væksten på ældreområdet og vejområdet, men forklaringskraften på ældreområdet alene må tilskrives fair-share komponenten. Midt imellem disse yderpunkter ligger de øvrige tre områder.

Koefficienterne i kolonne 1 viser, hvordan væksten på det enkelte program er en funktion af væksten i de samlede udgifter. Disse koefficienter er alle, på nær een, positive og signifikant forskellige fra 0.<sup>11</sup> Forskellen mellem estimerne på de enkelte udgiftsområder kan tages som et tegn på eksistensen af forskellige allokeringsregler eller fair-share principper. Specielt er den meget store værdi for vejudgifternes vedkommende interessant, fordi den understøtter resultaterne i de

foregående tabeller. Vejområdet kan betegnes som et bufferprogram, idet det er særdeles følsomt over for ændringer i de samlede udgifter. Hvis de samlede udgifter reduceres, får vejområdet pålagt en uforholdsmæssig stor del af besparelserne. Hvis de samlede udgifter derimod er stigende, får vejområdet tildelt en relativ stor andel af stigningen. Eller mere generelt, svingninger i kommunernes samlede udgifter forstærkes på vejområdet.

På kun et enkelt område kan den strikte inkrementelle model siges at blive bekræftet. På daginstitutionområdet findes den forventede positive værdi jf. kolonne 2. På de øvrige områder findes enten insignifikante eller negative estimater.

Den negative sammenhæng, som findes på kontanthjælpen, vejvæsenet samt administrationsområdet, indikerer eksistensen af stop-go mønstre. Baseret på de pooled data, hvor alle otte udgiftsområder analyseres under et, findes ligeledes stop-go mønstre, jf. estimatet på - 11. Også i forløbet af de samlede udgifter synes stop-go princippet at have en vis forklaringssevne, om end den samlede forklarede varians er særdeles lav. Disse tendenser viser, at stop-go metoden generelt anvendes i kommunerne: har man haft kraftig vækst i bevillingerne et givet år, vil det efterfølgende år være præget af relativ stilstand eller tilbagegang.

Tabel 4. Oversigt over de »naive« modellers forklaringssevne

	Udgiftsområdet præget af inkrementalistisk adfærd ifølge					Inkremental ifølge de »naive«
	Vækstens størrelse	Budgetbase modellen	Forkl. evne strikte og fair-share	Fair-share koef.	Strikte model koef.	
Folkeskolen	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Daginstitutioner	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ældreomsorg	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Kontanthjælp	nej	nej	nej	nej	nej	nej
Besk. foranst.	nej	nej	nej	ja	nej	nej
Biblioteker	ja	ja	nej	ja	nej	delvist
Vejvæsen	nej	nej	ja	nej	nej	nej
Administration	ja	nej	ja	ja	nej	delvist

I tabel 4 er sluttelig foretaget en opsummering af de naive modellers evne til at forudsige budgetadfærden på de otte udgiftsområder. De otte områder er på baggrund af de foregående tabeller karakteriseret ganske håndfast. Ud fra visse synsvinkler vil man således kunne hævde, at ingen af dem er præget fuldstændigt af inkrementalistiske allokeringssprincipper. Den håndfaste brug af ja/nej sker naturligvis med den viden, at der i alle tilfælde er tale om glidende overgange.

Ud fra typologiseringen af de otte programmer var det forventet, at skole- og daginstitutionsområdet især ville være præget af inkrementalistisk adfærd. Denne forventning synes at blive bekræftet. På ældre- og administrationsområdet var det forventet, at der ville eksistere, hvad der kunne kaldes moderate inkrementelle mønstre. Dette findes på administrationsområdet, men ikke på ældreområdet, hvor allokeringssprincipperne minder relativt meget om de på folkeskolen og daginstitutionerne anvendte.



For så vidt angår kontanthjælp, beskæftigelsesforanstaltninger samt vejrø- sen<sup>12</sup> fandtes inkrementelle principper som forventet at være relativt svage. Det var forventet, at biblioteksområdet ville tilhøre samme kategori, men her fandtes moderate inkrementalistiske træk. Forklaringen herpå kan måske skyldes, at dette område – i sammenligning med de øvrige tre områder – er præget af en relativ stor lønandel (59 procent).<sup>13</sup>

De forskellige tests af de naive modeller synes altså i hovedsagen at kunne bekræfte den forventning, der blev formuleret i hypotese 1.

### Hybridmodeller: stress, vækst i udgiftsbehov og budgetadfærd

Folkeskolen, daginstitutionerne og ældreomsorgen vil i den resterende del af artiklen blive behandlet under eet. Ganske vist var der forskelle mellem områderne med hensyn til de anvendte allokeringssnormer, men på de fleste indikatorer mindede de særdeles meget om hinanden. På alle tre områder er målgruppen nøjagtigt defineret, hvorved det bliver muligt at definere sammenlignelige mål for ændringer i de demografisk betingede udgiftsbehov. Når der i det efterfølgende refereres til vækst i udgiftsbehov, er der tale om den procentvise vækst i de pågældende aldersgrupper.<sup>14</sup> Denne indikator anvendes til at teste, i hvilket omfang budgetbeslutninger under visse betingelser »bindes« til udviklingen i omgivelserne. De naive modeller fra foregående afsnit erstattes med andre ord af hybridmodeller.

Ifølge hypotese 2 og 3 vil der ved stigende ressourceknaphed ske et skift i adfæ- den, som fra at være relativt domineret af inkrementelle træk vil blive domineret af rationelle træk, her defineret som en stigende binding til omgivelserne.

Her vil blive anvendt et mål for ressourceknaphed, stress, som angiver forholdet mellem kommunernes indtægter i 1986, som de ville være med uændret beskatningsniveau, og indtægterne i 1982 fremskrevet til 1986 pris- og lønniveau:

$$\text{STRESS} = ((\text{PR86} / \text{FR82}) / V) * 100$$

hvor

$$\text{PR86} = (S82 * B86) + T86 + AS86$$

$$\text{FR82} = ((S82 * B82) + T82 + AS82) * r$$

og

$$S = \text{beskatningsniveau}$$

$$B = \text{beskatningsgrundlag}$$

$$T = \text{generelle tilskud}$$

$$AS = \text{selskabsskatter}$$

$$r = (1 + \text{inflationsrate})$$

$$V = \text{En faktor, der måler væksten i udgiftsbehovene fra 1982-86 for kommuner med vækst, men som sættes lig med 1 for kommuner med tilbagegang.}$$

Ser vi et øjeblik bort fra faktoren V, vil en værdi på over 100 indikere, at kommunen med uændret beskatningsniveau vil have flere ressourcer i 1986 end i 1982. Er værdien derimod under 100, vil ressourcerne ved uændret beskatningsniveau

være færre. Man er altså i sidstnævnte tilfælde i en situation, hvor man enten må hæve beskatningsniveauet eller reducere udgifterne.

Hvis man samtidig har oplevet en vækst i udgiftsbehovene for eksempel på grund af flere børn og ældre, vil den beregnede værdi imidlertid overvurdere mulighederne for at hæve serviceniveauet ved uændret beskatning. For denne gruppe af kommuner bør den beregnede værdi derfor korrigeres for væksten i udgiftsbehovene.

Tilsvarende kunne man argumentere for, at der burde foretages en korrektion, hvis udgiftsbehovene i en kommune er faldet over perioden. Hvis en kommunes værdi er beregnet til 95 samtidig med, at udgiftsbehovene er faldet med fem procent, kunne man således hævde, at serviceniveauet kan fastholdes under de givne betingelser. Af flere årsager er det imidlertid blevet valgt ikke at foretage korrektion for faldende udgiftsbehov. For det første er det velkendt, at man på mange områder ikke uden videre kan foretage en automatisk tilpasning til ændringer i antallet af modtagere. Dernæst vil de politiske vanskeligheder ved at foretage en sådan tilpasning i nedadgående retning som oftest være store, fordi den vil møde stærk modstand blandt det kommunalt ansatte personale. Delvis i forlængelse heraf er det væsentligt at holde for øje, at formålet med den efterfølgende analyse netop er at se nærmere på mulige konsekvenser for de politiske processer af stigende ressourceknaphed. Hvis man derfor foretog den nævnte korrektion for faldende udgiftsbehov, vil man kunne komme til at tegne et rosenrødt billede i kommuner, som egentlig har været under stærkt pres.

Faktoren V beregnes med udgangspunkt i de da gældende kriterier for tildeling af bloktilskud, dog kun ændringerne i de alderskategorier, som indgår i formlen for beregning af tilskud. Denne fremgangsmåde bygger på to antagelser. For det første antages det, at alderskategorierne er det element i tilskudsformlen, som er mindst politiseret (fordi vægtningen her i høj grad bygger på objektive facts, nemlig fordelingen af de kommunale udgifter på forskellige funktioner). Dernæst antages det, at de væsentligste ændringer i kommunernes udgiftsbehov over en kortere tidsperiode er knyttet til de demografiske ændringer, mens de øvrige behovskriterier kun ændres på det lidt længere sigt. Det er en rimelig antagelse, at forhold som andel børn af enlige forsørgere, bolig-kriterierne og kvinders erhvervsfrekvens ikke ændrer sig voldsomt over en 4 årig periode.

Den gennemsnitlige værdi på stressindikatoren kan for perioden 1982-86 beregnes til 92,9, eller med andre ord: De danske kommuner mistede i denne periode 7,1 procent af de indtægter, som var nødvendige for at holde uændret serviceniveau ved uændret beskatning. Kun godt seks procent af kommunerne havde en score på over 100 på stressindikatoren, ca. 67 procent scorede mellem 90 og 100, mens de resterende godt 26 procent mistede mere end 10 procent af de indtægter, som var nødvendige for at holde uændret serviceniveau ved uændret beskatning. Hovedforklaringen på denne reduktion af de økonomiske muligheder er naturligvis statens beskæring af de generelle tilskud.

I tabel 5 er observationerne grupperet omkring gennemsnitsværdien på stressindikatoren. Gruppen, der er kaldet stress kommuner, er således mere presset end gennemsnittet (score på stressindikatoren er under 92,9). Gruppen af slack kom-

Tabel 5. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af graden af ressourceknaphed (beta)

	Stress kommuner	Slack kommuner
Fair-share modellen	.53 (.00)	.55 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	.07 (.01)	.06 (.01)
Vækst i udgiftsbehov	.24 (.00)	.04 (.09)
Arbejderpartiernes mandatandel	-.01 (.72)	-.02 (.43)
R-square	.35	.31
N	1058	1412

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

muner er tilsvarende bedre stillet end gennemsnitskommunen. Foruden de tidligere omtalte variable introduceres her arbejderpartiernes mandatandel som en kontrolvariabel, naturligvis under den antagelse, at arbejderpartier alt andet lige vil øge udgifterne.

Både med hensyn til den forklarede varians og de enkelte faktors relative betydning synes der ikke at være store forskelle mellem de to grupper af kommuner. Kun med hensyn til vækst i udgiftsbehov er der en forskel, idet den relative betydning af disse er langt stærkere i stress kommunerne end i slack kommunerne.<sup>15</sup>

I argumentationen for hypotese 3 indgik såvel graden af ressourceknaphed som udviklingen i omgivelserne. I tabel 6 er observationerne opdelt efter udviklingen i udgiftsbehovene. Den multiple regressionsanalyse inden for de to grupper viser ganske forskellige resultater.

Tabel 6. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af vækst i udgiftsbehov (beta)

	Stigende behov	Faldende behov
Fair-share modellen	.65 (.00)	.48 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	-.11 (.00)	.18 (.00)
Vækst i udgiftsbehov	.09 (.00)	.02 (.30)
Arbejderpartiernes mandatandel	.04 (.13)	-.06 (.01)
R-square	.46	.27
N	915	1555

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

I det tilfælde, hvor udgiftsbehovene er faldende, er udgiftsforløbet tilsyneladende uden sammenhæng med ændringer i omgivelserne. Allokeringen sker ud fra inkrementelle normer og tilsyneladende delvis påvirket af den partipolitiske faktor. Den negative koefficient for arbejderpartiernes mandatandel kan fortolkes på den måde, at når behovene er faldende, tenderer udgifterne til at falde mere i socialistiske end i borgerlige kommuner, hvilket går mod forventningen. Relativt set er denne effekt dog svag.

Ved stigende udgiftsbehov er fair-share princippet mere dominerende end ved faldende behov. Udgifterne er signifikant påvirket af udviklingen i udgiftsbehovene, mens stop-go metoden tilsyneladende har sin rod i de stigende udgiftsbehov. Med andre ord findes tendensen til, at udgifterne udvikler sig i bølgebevægelser på områder, hvor behovene er i stigning. Er behovene faldende, anvendes tilsyneladende den klassiske »strikte« metode, ifølge hvilken udgiftsvæksten blandt andet er en funktion af sidste års vækst.

Tabel 7. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af graden af ressourceknaphed og vækst i udgiftsbehov (beta)

	Stress kommuner		Slack kommuner	
	Stigende behov	Faldende behov	Stigende behov	Faldende behov
Fair-share modellen	.66 (.00)	.46 (.00)	.64 (.00)	.48 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	-.10 (.01)	.18 (.00)	-.11 (.00)	.16 (.00)
Vækst i udgiftsbehov	.18 (.00)	.10 (.01)	-.02 (.59)	-.05 (.10)
Arbejderpartiernes mandatandel	.02 (.53)	-.04 (.28)	.04 (.22)	-.04 (.04)
R-square	.50	.26	.44	.26
N	362	696	553	859

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

I tabel 7 er endelig vist, hvordan graden af ressourceknaphed og vækst i udgiftsbehov spiller sammen i deres effekt på allokeringensnormerne. Fair-share princippet synes generelt at gøre sig gældende uafhængigt af konteksten. Med hensyn til den relative betydning er dette så langt det vigtigste allokeringensprincip bedømt ud fra betakoefficienterne.<sup>15</sup> En sammenligning af de almindelige regressionskoefficienter viser, at områder med stigende udgiftsbehov typisk vil få en vækst i udgifterne på 0,87 procent ved en 1 procents stigning i de samlede udgifter. Er udgiftsbehovene faldende, er den tilsvarende værdi på .60.<sup>17</sup>

Når det drejer sig om anvendelsen af stop-go metoden i stedet for den klassiske strikte inkrementelle metode, er den bestemmende kontekstuelle faktor væksten i efterspørgslen. Dette mønster – ifølge hvilket stop-go metoden anvendes i det tilfælde, hvor der udgår et pres fra de socio-økonomiske omgivelser i retning af stigende udgifter – er særdeles markant.

Når det drejer sig om anvendelsen af den rationelle metode, er den afgørende kontekstuelle faktor derimod graden af ressourceknaphed. I en stressituation har kommunerne tendens til at binde udgiftsforløbet til udviklingen i udgiftsbehovene, og dette uanset om behovene er stigende eller faldende. Er de økonomiske betingelser derimod relativt gunstige, er der ingen sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehov.

Generelt finder vi således støtte for hypotese 2 og 3, men der er tale om tendenser, som ikke bør overskygge det forhold, at specielt fair-share princippet er det dominerende princip i kommunernes budgetlægning.

### **Konklusion**

På trods af en vis metodisk bias, som skulle gøre det sværere at kortlægge inkrementalistiske træk i danske kommuners budgetlægning, har de foregående analyser påvist en ganske udbredt brug af inkrementalistiske allokeringssnormer. I forhold til den klassiske opfattelse, ifølge hvilken »al budgetlægning er inkrementalistisk«, er brugen af disse normer måske ikke overraskende stor. I forhold til den klassiske normative rationelle model er den inerti, som er en funktion af de påviste inkrementalistiske træk, imidlertid ganske betydelig.

Om danske kommuner har opereret mere eller mindre inkrementalistisk i den undersøgte periode, er imidlertid ikke det afgørende spørgsmål. Undersøgelserne i artiklen tog sigte på mere generelt at kortlægge de betingelser, som fremmer eller hæmmer brugen af inkrementalistisk adfærd. Udgangspunktet herfor var en forståelse af budgetlægning som en politisk proces, hvor de forskellige aktører vil forsøge at fremme egne interesser bedst muligt. Det følger heraf, at ændringer i budgetteringsprocessen skabes, fordi visse aktører vurderer, at det er i deres interesse at forsøge at få indført nye procedurer og normer.

Undersøgelsen har vist, at budgetteringspraksis ville variere som en funktion af policy. Graden af ressourceknaphed påvirker budgetlægningen, men som en betingende, snarere end en uafhængig faktor, jf. den tidligere diskussion herom. Vi kan opsummere resultaterne af undersøgelsen i følgende fire punkter:

1. Desto stærkere motivation til og mulighed for sektoradvokaterne til at forsvare og udbygge deres områder, desto større er chancen for en inkrementalistisk udvikling på et område.
2. Programmer, hvor efterspørgselen er stigende, tenderer mod at udvikle sig i cykliske mønstre, dvs. efter den såkaldte stop-go metode. På områder med faldende efterspørgsel vil man finde det klassiske inkrementalistiske mønster, hvor væksten i et givet år er en positiv funktion af væksten i det foregående år.
3. Udviklingen i den enkelte sektor tenderer kun mod at være bundet til udviklingen i omgivelserne når en kommune er under relativt stærkt pres.
4. Den afgørende faktor til forståelse af udgiftsvæksten på et udgiftsområde er væksten i de samlede udgifter.

## Noter

1. Artiklen er et lettere revideret uddrag af kapitel 13 i Poul Erik Mouritzens afhandling *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under resourceknaphed*, der tidligere på året udkom på Forlaget Politica.
2. Se oversigten hos LeLoup, 1978.
3. Rose og Page (1982: 204) omtaler et tredje alternativ, kronisk ustabilitet, som er karakteriseret ved, at budgetadfærden hverken kan forklares med referencer til de socio-økonomiske omgivelser eller interne fair-share normer. Ud fra normative synspunkter er kronisk ustabilitet vel næppe anbefalelsesværdigt. For en oversigt over alternativer til inkrementalisme ud fra normative synsvinkler, se eksempelvis Peters (1989: 228ff).
4. Danziger (1978: 13) taler om rationalitet i to betydninger. Rationalitet i den første betydning »prescribes the detail of the optimal solution«, og tager udgangspunkt i udgiftsbehov og ressourcer. I den anden betydning tænkes på rationalitet som en teknik/metode (for eksempel PPBS, løkbudgettering og lignende). Når der i den resterende del af artiklen tales om rationalitet, tænkes der på begrebet i førstnævnte betydning.
5. I en vis forstand kan stop-go metoden betragtes som en mellemløsning, delvis svarende til Etzioni »mixed scanning« model, ifølge hvilken visse elementer udvælges til nærmere analyse, mens den resterende del af beslutningsprocessen har inkrementalistisk karakter (se Etzioni, 1967).
6. Se Christensen og Søndergaard (1984: 93) og Kommunernes Landsforening (1986: 21). De to studier er ikke direkte sammenlignelige, men ændringen i tallene er så markant, at det næppe kan skyldes metodiske forskelle alene.
7. De forskellige instrumenter er diskuteret i Mouritzen og Skovsgaard, 1984: 171.
8. Danzigers begreber »Magnitude of change« og »Change dynamics of allocations« er her oversat ved »vækstrater« og »dynamikken i væksten«. Hans tredje type af naive modeller, »stability of allocations« kan ikke testes på det foreliggende materiale.
9. Da datafilerne til disse analyser blev opbygget, var 1986-regnskabet ikke offentliggjort. Der benyttes derfor budgettal for 1986, selv om der for en del kommuner var betydelige forskelle mellem budget og regnskab. Eventuelle systematiske forskelle vil dog næppe kunne påvirke resultaterne af nærværende analyse særlig meget, idet blot en fjerdedel af alle observationer vil være påvirket.
10. Den samme type af antagelse må ligge bag tidsserieanalyserne, idet man her antager, at konteksten (defineret af det pågældende program eller den pågældende organisation) er konstant over tid.
11. Den negative koefficient for kontanthjælpen må skyldes en stærk effekt fra udeladte variable. Sammenhængen kan skyldes, at en generel økonomisk tilbagegang i kommunen tvinger kommunen til at reducere de samlede udgifter, samtidig med at bistandsklienter er stigende.
12. Vejområdet er karakteriseret som ikke inkrementalistisk for så vidt angår fair-share princippet, da den meget høje koefficient klart viser, at udviklingen forløb ikke-inkrementalistisk.
13. På beskæftigelsesområdet fandtes den samme lønandel, men her går hovedparten af lønningerne til midlertidig beskæftigelse af ledige.
14. Udviklingen i den demografisk betingede efterspørgsel måles naturligvis ved hjælp af væksten i de tre aldersgrupper 0-6 årige, 7-16 årige og ældre over 64 år. Der er foretaget en delvis lagning, idet væksten måles over en 2 årig periode (fra 1. januar i år  $t-1$  til 1. januar i år  $t+1$ ).
15. De almindelige regressionskoefficienter var på henholdsvis .21 og .05.
16. Der er en svag identitet i denne sammenhæng, idet væksten i de samlede udgifter nødvendigvis på »indeholde« væksten på de enkelte områder.
17. De almindelige regressionskoefficienter var næsten ens i de to grupper (.88 og .87 samt .61 og .60).

## Litteratur

- Bailey, John J. og Robert J. O'Connor (1975). »Operationalizing Incrementalism. Measuring the Muddles«, *Public Administration Review*, vol. 35, pp. 60-66.
- Christensen, Claus og Jørgen Søndergaard (1984). »Danske kommuners valg af budgetmetode«, pp. 83-114 i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cowart, Andrew T. (1975). »Expanding Formal Models of Budgeting to Include Environmental Effects«, *Policy and Politics*, vol. 4, pp. 53-66.
- Danziger, James N. (1978). *Making Budgets. Public Resource Allocation*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster og Aaron Wildavsky (1966). »A Theory of the Budgetary Process«, *The American Political Science Review*, vol. LX, pp. 529-547.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster og Aaron Wildavsky (1974). »Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations«, *British Journal of Political Science*, vol. 4, pp. 417-452.
- Dempster, M. A. H. og Aaron Wildavsky (1979). »On Change: Or, There is no Magic Size for an Increment«, *Political Studies*, no. 3, pp. 371-389.
- Etzioni, Amitai (1967). »Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-making«, *Public Administration Review*, vol. 27, pp. 385-392.
- Greenwood, Royston, C.R. Hinings, Stewart Ranson og K. Walsh (1980). »Incremental Budgeting and the Assumption of Growth: The Experience of Local Government«, pp. 25-48 i Maurice Wright (red.), *Public Spending Decisions. Growth and Restraints in the 1970s*, London: Allen & Unwin.
- Høgenhaven, Søren (1979). *Budgetmetoder i kommunerne*, København: AKF's Forlag.
- Kommunernes Landsforening (1986). *Økonomisk styring i kommunerne*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- LeLoup, Lance T. (1978). »The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory«, *Policy*, vol. 4, pp. 488-509.
- Lindblom, Charles (1959). »The Science of Muddling Through«, *Public Administration Review*, vol. 19., pp. 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979). »Still Muddling, Not Yet Through«, *Public Administration Review*, vol. 39, pp. 517-532.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af valgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceteknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik og Carl-Johan Skovsgaard (1984). »Kommunale besluningsprocesser under ressourceknaphed«, pp. 161-181 i Carl-Johan Skovsgaard (red.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Natchez, Peter B. og Irvin C. Bupp 1973. »Policy and Priority in the Budgetary Process«, *The American Political Science Review*, vol. 67, pp. 951-964.
- Peters Guy B. (1989). *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York: Longman.
- Rose, Richard og Edward Page (1982). »Chronic Instability in Fiscal Systems«, pp. 198-245 i Richard Rose og Edward Page (eds.), *Fiscal Stress in Cities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubin, Irene (ed.) (1988). *New Directions in Budget Theory*, New York: State University of New York Press.
- Schick, Allen (1980). »Budgetary Adaptions to Resource Scarcity«, pp. 113-134 i Charles Levine og Irene Rubin (eds.), *Fiscal Stress and Public Policy*, vol. 9, Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, London: Sage Publications.
- Stewart J. D. (1980). »From Growth to Standstill«, pp. 9-24 i Maurice Wright (ed.), *Public Spending Decisions. Growth and Restraints in the 1970s*, London: Allen & Unwin.
- Søndergaard, Jørgen (1984). »Teorien om valg af budgetmetode«, pp. 21-47 i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes Budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tarschys, Daniel (1981). »Rational Decremental Budgeting: Elements of an Expenditure Policy for the 1980s«, *Policy Sciences*, vol. 14, pp. 49-58.

- Tucker, Harvey J. (1982). »Incremental Budgeting: Myth or Model«, *Western Political Quarterly*, vol. 35, pp. 327-338.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*, Boston: Scott, Foresman and Company.



Erik Albæk

## Den politiske dagsorden - en skraldespand?

### AIDS som illustrativ case

Med udviklingen af den såkaldte »skraldespandsmodel« i begyndelsen af 1970'erne skete der et egentligt brud med den klassiske beslutningsteoris rationalitetsforudsætning, idet skraldespandsmodellen ikke betragter en beslutningsproces som en målstyret kobling mellem problemer og løsninger, men som en tidsbestemt kobling mellem fire af hinanden uafhængige strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Modellen antages ifølge dens ophavsmænd at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisæt er under opbygning. Politisk dagsordenfastsættelsen er et eksempel på en sådan situation. Modellen benyttes som inspiration til at analysere et konkret dagsordenfastsættelsesforløb: AIDS i Danmark.

Tirsdag den 3. september 1985 kl. 19.33 blev Terkel Andersen interviewet i forbindelse med aftenens hovedhistorie i TV-Avisen, der dengang var Danmarks eneste. Terkel Andersen var formand for Danmarks Bløderforening og dermed for en medlemskare, der i flere år havde levet i konstant frygt for, at de livsvigtige blodpræparater, som bløderne jævnligt må indtage for at sikre en tilstrækkelig koagulering af deres eget blod, skulle være inficeret med det dødsensfarlige HIV-virus. I mere end et halvt år havde bløderne gennem henvendelser til sundhedsmyndighederne forsøgt at sikre sig varmebehandlet og dermed virusinaktiveret medicin.

Forgæves. HIV-fri blødermedicin stod ikke højt på Sundhedsstyrelsens dagsorden. Ej heller på dagsordenen hos den ansvarlige minister for sundhedsområdet, indenrigsminister Britta Schall Holberg. Men denne aften røg spørgsmålet på mindre end en halv time til tops hos ministeren, og nu var der bingo for bløderne. Kort før TV-Avisens afslutning blev der bragt en oplysning fra indenrigsministeren om, at bløderne ville kunne få udenlandsk varmebehandlede blodpræparater, indtil de danske producenter var i stand til at levere dem selv. Det oplystes videre, at danske bløderprodukter fremover ville blive varmebehandlede. Ministerens lynreaktion denne aften sendte cirkler i vandet og resulterede senere i, at bløderne blev sikret med både seler og livrem: Der indførtes en generel HIV-screening af al dansk donorblod, herunder det blod, der benyttes til udvikling af bløderpræparater, som yderligere underkastes varmebehandling.

Hvad er det, der sker i løbet af denne halve times TV-Avis en septembraften i 1985? Hvad er det, der får et emne til så pludselig at ryge til tops på den politiske dagsorden hos en minister, der ellers ikke var sådan til at vippe af pinden? Og har vi nogen mulighed for at forklare dette hændelsesforløb ved hjælp af gængs politologisk værktøj?

## Den politiske dagsorden

Den politiske dagsorden kan groft karakteriseres som de spørgsmål, en given samfundsmæssig gruppe har sin opmærksomhed rettet mod som nogle, det offentlige bør tage sig af. Den politiske dagsorden vil derfor beryde noget forskelligt, alt efter hvilken gruppe der er genstand for analyse (Cobb og Elder, 1972; Kingdon, 1984; Nelson, 1984). Således kan en »befolkningsdagsorden« benyttes til at karakterisere de emner, befolkningen i bred forstand prioriterer politisk højt. En sådan dagsorden kan eksempelvis analyseres på basis af opinions- og vælgeradfærdundersøgelser. En »mediedagsorden« kan referere til de politiske spørgsmål, som massemedierne sætter fokus på, og eksempelvis undersøges gennem indholdsanalyser af pressens nyhedsdækning. Og den »offentlige dagsorden« kan benyttes til at karakterisere de problemer, der anerkendes som væsentlige af politikere og af offentlige myndigheder. Sidstnævnte dagsorden ses undertiden opsplittet i to. I en »politisk-administrativ dagsorden«, der dækker den liste af spørgsmål, der fanger offentlige beslutningstageres opmærksomhed, og en »beslutningsdagsorden«, der omfatter den liste af spørgsmål på den politisk-administrative dagsorden, der tages op til aktiv beslutning (Kingdon, 1984: 4). Grunden til, at der skelnes mellem disse forskellige dagsordener, er, at de (kan) påvirkes og fastsættes gennem (delvis) forskellige processer.

Det er engang blevet sagt, at politik drejer sig om, hvem der får hvad, hvornår og hvorfor (Lasswell, 1958). Hvis det er tilfældet, kan det undre, at politologien traditionelt har viet den politiske dagsordenfastsættelse så lidt opmærksomhed, dvs. den proces, der definerer såvel som rangordner de problemer, der trænges om at fange politisk-administrative beslutningstageres bevågenhed. For der er tale om en proces, der er helt afgørende for, om – og i så fald hvordan – et givet problem overhovedet når den arena, hvor der træffes beslutninger. Med andre ord en proces, der er afgørende for, om nogen får noget nogensinde. Den politiske dagsordenfastsættelse blev imidlertid først sat på den politologiske dagsorden i 1970'erne. Amerikanerne Robert W. Cobb og Charles D. Elders bog *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* fra 1972 fremstår i så henseende som et pionerarbejde. Siden da har fastsættelsen af den politiske dagsorden været genstand for en del politologisk interesse.

Nogle dagsordener dog mere end andre. Af de ovenfor nævnte er især de to første dagsordener blevet viet opmærksomhed. Det kan muligvis skyldes, at det har været forholdsvis enkelt at benytte gængs kvantitativ samfundsvidenskabelig metode i analysen af væsentlige aspekter af såvel befolknings- som mediedagsordenen. Kernen i fastsættelsen af de offentlige dagsordener har derimod ikke været og er ikke åben for meningsfyldte kvantitative analyser i samme omfang. Den mest hensigtsmæssige analysestrategi her er som oftest case-studier baseret på et mere kvalitativt datagrundlag. Det har i sådanne case-studier været almindeligt at trække på gængs politologisk tankegods, herunder beslutningsteori.

## Beslutningsprocesteori

I beslutningsprocesteorien fandtes indtil omkring 1970 groft sagt to modeller for, hvordan beslutninger bliver til, om end disse modeller selvfølgelig findes i en

række varierende udgaver. I den ene – den såkaldt rationelle – model ses en beslutning som slutproduktet af en proces, i hvilken der benyttes gennemanalyse-rede midler til at løse de klart forståede problemer, som det på basis af udpræget konsensus – eller i det mindste konsensus i en flertalskoalition – er opstillet som en veldefineret målsætning at få løst. Idet det forudsættes, at processen bliver struktureret ved hjælp af formaliseret arbejdsdeling, hierarki, kommunikationskanaler mv., sikres, at der træffes effektive beslutninger, og at ønskede resultater nås. I den anden model – konflikt-forhandlingsmodellen – ses en beslutning som et forhandlet slutprodukt af en proces, i hvilken en række individuelle aktører med *forskellige* interesser, opfattelser, krav mv. gennem forhandlinger og koalitionsdannelser benytter deres (forskellige) ressourcer til at påvirke slutproduktet af processen, dvs. beslutningen, så den i videst muligt omfang stemmer overens med deres egne interesser, ønsker og krav. I modsætning til den rationelle model forudsættes ingen værdikonsensus, tværtom. Prototypen på en beslutning er en, hvor nogle aktører vinder i forhandlingsspillet, eller alle får noget, men hvor ingen enkelt alternativ beslutning vil kunne tilfredsstille alle deltagere i forhandlingsspillet (lige meget). I denne model vil den formelle organisatoriske struktur, for eksempel miljølovens bestemmelser om interessegrupperrepræsentation i råd og nævn, ses som en strukturering af forhandlingsprocessen, som sikrer aktørerne en indflydelse på beslutningsresultatet, som afspejler deres individuelle ressourcer.

Selv om sidstnævnte model både er udviklet som og også er en kritik af førstnævntes målkonsensusforudsætning, bygger begge på en grundlæggende rationalitetsforudsætning, nemlig forestillingen om beslutninger som målstyrede valg, der kobler problemer med gennemkalkulerede løsninger. I førstnævnte model tillader konsensusforudsætningen, at rationaliteten lokaliseres på systemniveau, hvor den organisatoriske form betragtes som et instrument til at sikre rationelle beslutninger. I den anden model lokaliseres den rationelle kalkule på enkeltaktørniveau. Da der forudsættes værdikonflikt aktørerne imellem, betragtes koblingen mellem problem og løsning som et forhandlet resultat, hvor den organisatoriske form sikrer, at der foretages et forhandlet valg mellem problemer og løsningsmuligheder. Rationalitetskalkulen er i dette tilfælde udvidet til også at omhandle, hvorledes den enkelte aktør bedst sikrer sin interessevaretagelse i forhandlingsspillet med andre aktører, således som det eksempelvis fremstår i ren form i spilteorien.

Rationalitetsforudsætningen har imidlertid været underkastet betydelig såvel teoretisk som empirisk kritik i organisationsteorien. Således har der med afsæt i den kritik, Herbert Simons banebrydende arbejde fra 1947, *Administrative Behavior*, rettede mod de ekstraordinære informations- og tidskrav, der stilles i rationelt funderet beslutningsteori, været sat fokus på, hvordan organisationer nødvendigvis begrænser («bound») aktørernes behov for at udføre fuldt rationelle informationsøgningssprocedurer, og hvordan aktørerne ikke maksimerer i valg af løsning, men tilfredsferer, dvs. stræber efter en løsning, der er tilstrækkelig god eller tilfredsstillende, snarere end optimal. Og organisationsteorien har påvist, hvordan den rationelle beslutningsmodels forudsætning om veldefinerede, sta-

bile og konsistente præferencer som styrende for aktørernes valg eller handlinger ikke er i overensstemmelse med empiriske observationer af individers og organisationers valgadfærd. Præferencer er upræcise og inkonsistente; de forandrer sig over tid; og præferencer er nogle, der udtrykkes snarere end følges.

Trods den mangeårige teoretiske såvel som empiriske påvisning af, at værdikonflikt, begrænset rationalitet og præferenceuklarhed er centrale elementer i organisationers beslutningsprocesser, er det først med udviklingen af den såkaldte skraldespandsmodel<sup>1</sup> i 1970'ernes begyndelse, at der sker et egentlig brud med rationalitetsforudsætningen i form af en samlet formuleret beslutningsmodel, således som det også fra ophavsmændenes side bevidst provokerende antydes med modelbetegnelsen. Om end rationalitetsforudsætningen var blevet betydeligt modificeret i megen forudgående beslutningsteori, således som det eksempelvis skete i det af Herbert Simon tidligere nævnte værk og i den af Charles Lindblom udviklede inkrementalistiske beslutningsmodel, som fuldt ud ligeså provokerende benævntes »The Science of Muddling Through« (1959), så er det først med skraldespandsmodellen, der tages den fulde konsekvens af, at beslutninger ofte er præget af stor forvirring og kompleksitet.

Med modellen vendes forestillingen om rationalitet nærmest på hovedet, idet der ikke opereres med en kobling mellem problem og løsninger styret af mål. I stedet beskrives beslutningsprocessen som en kobling mellem fire i princippet af hinanden uafhængige strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Organisationen betragtes som kæder af affaldsbeholdere, som aktørerne benytter som anledninger til at kaste problemer og løsninger ned i, som nu tilfældigvis har deres interesse. Afhængig af antallet af omgivende spande, blandingen af problemer i dem og den tid, aktørerne har til rådighed, vil sidstnævnte forblive i en spand eller forlade den til fordel for en anden. Problemer kan således løsgøre sig fra de aktører, der oprindeligt formulerede dem, og udvikle et eget liv. Eller de bliver omformet til et helt andet problem. Der kan opstå løsninger, som ingen oprindeligt ønskede eller kunne forudse. Eller resultatet kan blive ingen løsninger overhovedet; nogle problemer forsvinder ganske enkelt op i den blå luft.

Det er således grundlæggende for skraldespandsmodellen, at der ikke specificeres nogen direkte forbindelse mellem de involverede aktørers værdier og målsætninger og de hændelser, modellen har til hensigt at forklare, nemlig udfaldet af en beslutningsproces. Med andre ord ses sådanne udfald ikke som virkeliggørelsen af aktørernes hensigter, end ikke i form af en forhandlet virkeliggørelse, sådan som konflikt-forhandlingsmodellen lægger op til. Tværtom er problemer, løsninger og beslutningsanledninger begrebsmæssigt adskilt fra aktørerne i en organisation og kan analyseres uafhængigt af disse. Det betyder ikke nødvendigvis, at de deltagende aktører i beslutningsprocessen ikke formulerer mål og ikke bevidst forsøger at påvirke processen og dens udfald i overensstemmelse hermed. Men det betyder, at ingen enkeltaktør eller koalition af aktører er i stand til at styre processen igennem til et ønsket resultat. Den dynamik, der er styrende for processen, er ikke en forudsigelig eller styrbar proces, men er snarere at betragte som et anarkisk mødested, der tillader aktører, problemer og løsninger at finde

sammen, undertiden på en sådan måde, at den endelige beslutning er én, der ikke har været ønsket af nogen. Det kan derfor være misvisende at tale om en beslutningsproces, for i den udstrækning, der forekommer beslutninger i et skraldespandsforløb, er der som oftest tale om, at aktørerne efterrationaliserende betragter hændelser i forløbet eller dets resultater som vilde beslutninger.

Et ganske illustrativt eksempel på et efterrationaliseret skraldespandsforløb gives i bogen *Ambiguity and Choice*, hvis hovedbidragydere er to af skaldespandsmodellens ophavsmænd (March og Olsen, 1976: kap. 14). Eksemplet viser, hvordan ønsket på Oslo Universitet om at påskønne en sekretærs særlige indsats blev blandet sammen med en stribe af andre, temmelig uforudsigelige problemer, interesser og muligheder, som var sagen uvedkommende, og undertiden også med rene tilfældigheder. Nogle år senere var resultatet blevet en omstrukturering af flere af universitetets institutter. Processen fortolkedes efterfølgende i rationalistiske baner som den uundgåelige modernisering af universitetet som følge af ændringer i omgivelserne, selv om dette tydeligvis ikke havde været tilfældet. Der var intet sammenhængende, stabilt mål, der styrede processen, men efterfølgende formodedes et sådant at have været til stede. Det ville være uudholdeligt at opleve forløbet anderledes.

Foruden den alternative og stærkt anti-rationalistiske forestilling om beslutninger som løse koblinger mellem aktører, problemer, løsninger og beslutningsanledninger indeholder skraldespandsmodellen således også en række antagelser om den menneskelige adfærd, som gør aktørernes forsøg på at orientere sig i det tilsyneladende konfuse og anarkiske univers, som en organisation er, begribelig. Således har modellens ophavsmænd i adskillige værker påpeget betydningen af de symbolske aspekter ved en beslutningsproces. En række organisatoriske fænomener forstås ganske enkelt bedre, hvis de betragtes som elementer i en symbolsk proces snarere end som en måde at producere substantielle resultater på. Det kan eksempelvis forklare, hvorfor aktører ofte kæmper hårdt for at blive indvalgt i beslutende eller rådgivende organer for så kun sjældent at deltage i møder. Eller hvorfor folk lægger voldsom energi i at formulere regler, retningslinjer og planer og så glemmer alt om disse, når der opstår nye problemer, eller koalitioner ændrer sig. Det kan endvidere forklare aktørernes behov for at finde konsistente mønstre i, hvad de observerer og foretager sig. De vil således ofte ex post fortolke et begivenhedsforløb på en sådan måde, at der er »truffet« en beslutning, også selv om det i virkeligheden ikke er tilfældet, således som ovennævnte reorganiseringseksempel fra Oslo Universitet illustrerede.

Skraldespandsmodellen ses undertiden præsenteret sammen med en række andre beslutningsmodeller under fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« (Enderud, 1976). Det er delvis korrekt, ikke mindst fordi modellens ophavsmænd selv benytter begrebet »organiserede anarkier« til at karakterisere de organisationstyper, i hvilke modellen menes at have stor udsigelseskraft. Men fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« kan let blive misvisende. For nok kan de beslutningsforløb, som skraldespandsmodellen beskriver, på overfladen virke tilfældige og anarkiske. Men også kun på overfladen. For det væsentlige i skraldespandsmodellen er, at den er en alternativ måde at bringe orden i og at forklare en beslutningsproces

på. I de fleste handlingsteorier antages, at elementerne i et beslutningsforløb kobles sammen i en følgeorden, hvor hvert element i forløbet betragtes om en konsekvens af forløbets forudgående element(er). Det sker typisk i form af en antagelse om, at det, at man ønsker noget, fører til, at man gør noget, der relaterer sig til dette ønske, og at det, at man gør noget, fører til resultater, der relaterer sig til det ønskede. Den centrale idé i skraldespandsmodellen er ikke at erstatte den nævnte følgeorden med ingenting eller blot rent anarki. For nok opererer modellen med anarki, men et organiseret sådant. Det centrale i skraldespanden er derfor at erstatte den forklaringsmekanisme, der ligger i forestillingen om en følgeorden, med en tidsmæssig orden. Det, der med andre ord i en skraldespandsmodel kobler løsninger sammen med problemer og beslutningstagere sammen med beslutningsanledninger, er deres tidsmæssige sammenfald såvel som den tidsmæssige opmærksomhed, de gives (March og Olsen, 1986).

### **Beslutningsteori og dagsordenfastsættelse**

I statskundskaben er det viet meget mere opmærksomhed, hvordan politisk-administrative problemer løses, end hvilke problemer der træder ind på den offentlige arena. De lige gennemgæede beslutningsmodeller er da også udviklet til at besvare førstnævnte spørgsmål. Men selv om ingen af modellerne specifikt har haft den politiske dagsordenfastsættelse som genstandsfelt, da de blev udviklet, kan de udmærket benyttes (som inspirationskilde) til at analysere politisk dagsordenfastsættelse.

### **En rationel dagsorden**

Af mindst relevans i så henseende vil førstnævnte, den rationelle, model være. Det vil den allerede i kraft af sin egen selvforståelse. For modellen prætenderer præcist ikke at sige noget om, hvilke problemer der bliver eller bør blive gjort til genstand for en rationel løsning. Det forudsættes, at andre beslutningsmekanismer træffer afgørelse herom. Specielt ved offentlige beslutninger i vestlige samfund forudsættes, at der træffes en demokratisk afgørelse herom. Den rationelle beslutningsproces vedrører alene koblingen af faktuelle præmisser til de givne værdipræmisser, en kobling, der logisk tvingende resulterer i en optimal løsning på det definerede problem.

Hvis imidlertid valget af midler til løsning af givne problemer betragtes som en del af den politiske dagsordenfastsættelse, vil det kunne være relevant at tage den rationelle beslutningsproces med i betragtning. Godt nok levner den massive og drøje kritik af de fuldt rationelle beslutningsmodeller ikke meget håb om at genfinde sådanne processer (fuldt ud) i virkelighedens verden. Men man kunne tænke sig, at dele af dagsordenfastsættelsen udviser træk fra eller tilnærmer sig en rationel beslutningsmodel mere end andre. Der er eksempelvis i amerikansk politik konstateret eksempler på, at beslutningstagere, når der skal foretages prioriteringer, sætter sig ned med et forholdsvis komplet sæt af alternativer og sammenligner dem systematisk (Kingdon, 1984: 83). Også i forbindelse med formuleringen af dele af den danske AIDS-politik har der været et eksempel på, at såvel embedsværket som politikerne forholdsvis systematisk har analyseret og diskute-

ret hidtidige erfaringer og alternative muligheder. Selv om den enstemmige vedtagelse af en ophævelse af kønssygdomsloven delvis var politisk bestemt, udviklede der sig i løbet af udvalgsbehandlingen også en bred konsensus om, at kønssygdomsloven var forældet. Denne konsensus opstod ved, at de hidtidige erfaringer på området blev nøje gransket med hensyn til fordele og ulemper og sammenlignet med fordele og ulemper ved helt at ophæve loven. Selv Fremskridtpartiets ordfører udtalte ved førstebehandlingen, at kønssygdomsloven »nok ikke er en tidssvarende lov« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298).

### **En konflikt-forhandlingsdagsorden**

Det er derfor i højere grad beslutningsmodel nummer to, konflikt-forhandlingsmodellen, der kom til at fungere som en af inspirationskilderne til de første teoretiske formuleringer om den politiske dagsordenfastsættelse, eksempelvis Cobb og Elders tidligere omtalte værk. Det er der i og for sig ikke noget overraskende i. For selv om opmærksomheden om dagsordenfastsættelse som sådan er af relativ ny dato, så har der delvis været tale om nye flasker til vin af ældre dato, for eksempel studiet af magtfordeling, interessegruppecadfærd og politisk mobilisering. Sådanne studier har traditionelt været inspireret af den klassiske pluralistiske magtkonception, der i det store og hele også er sammenfaldende med konfliktforhandlingsmodellens grundlæggende magt- og indflydelsesbegreb. En væsentlig inspirationskilde ved udviklingen af den i øvrigt fortsat rudimentære dagsordenfastsættelsesteori har da også været den magtdiskussion, der udspandt sig i 1960'ernes amerikanske politologi, ikke mindst påpegningen af den systematiske udelukkelse af bestemte grupper og emner fra den politiske beslutningsarena. Amerikanske interessegrupper havde tendens til at tale med en distinkt overklasseaccent (Schattschneider, 1960), et fænomen, der af andre blev kaldt »non-decision making« (Bachrach og Baratz, 1962; 1963). Eller som den franske forfatter Paul Valéry engang har udtrykt det: »Politik er kunsten at forhindre folk i at have noget at skulle have sagt på forhold, der retteligt vedrører dem«. Væsentlige aspekter ved AIDS' vej til den danske beslutningsdagsorden kan da også, og undertiden kun, forklares i et lys, hvis kilde er et konflikt-forhandlingsperspektiv med fokus rettet på fænomener som målkonflikt, strategisk handlen, ressourcer, koalitionsdannelse mv.

AIDS blev første gang rapporteret som en officielt klassificeret sygdom i 1981 i 5. juni-nummeret af det amerikanske *Morbidity and Mortality Weekly Report*. I Danmark stiftede den brede offentlighed, lægestanden og den organiserede del af de danske bøsser første gang sporadisk kendskab til sygdommen mindre end et halvt år senere. Og nogenlunde samtidig. Tidligere kontakter mellem cancerforskere i USA og Århus resulterede i et af de første, hvis ikke det første, AIDS-forskningsprojekt uden for USA. Landsforeningen for bøsser og lesbiske, LBL, indvilgede i at støtte projektet ved at udsende et brev til sine medlemmer med en opfordring til at deltage i undersøgelsen. Det blev omtalt og kommenteret i nogle ganske få aviser i begyndelsen af december 1981.

Allerede ved denne første, spagfærdige indtræden på den offentlige arena i Danmark var AIDS i mere end en, og ganske særligt i politisk, forstand en døds-

sejler. AIDS er – i lighed med alle andre sygdomme – aldrig blevet opfattet alene som en sygdom, dvs. udelukkende defineret i biologiske termer. Til definitionen har knyttet sig stærke sociale, politiske og kulturelle overtoner. Som når pressen så smagfuldt døbt sygdommen »bøssepest«. AIDS blev helt fra start defineret som en sygdom, der rammer bøsser, et af størrelse ukendt mindretal af den danske befolkning, der i al den tid, der findes historiske kilder herom, har været udsat for undertrykkelse og stigmatisering. Den blev yderligere defineret som ikke alene en kræftsygdom, men som en smitsom sådan. Begge dele fremprovokerer, som påpeget af Susan Sontag i dennes berømte kulturkritiske essay, *Illness and Metaphor*, stærke konnotationer og metaforer i folks bevidsthed (1978; 1988).

Denne dobbelthed i sygdommens definition afspejlede sig i de bestræbelser, der fra den organiserede del af de danske bøsser har været gjort for at sætte AIDS på den politiske dagsorden. Bøsserne har i den forbindelse udtrykt to hovedinteresser. For det første har man ønsket bevillinger: Til forskning og behandling, men i dansk sammenhæng i ganske særlig grad til forebyggelse. I mangel på behandling blev forebyggelse set som eneste farbare vej i et forsøg på at dæmme op for sygdommens udbredelse, især forebyggelse i form af oplysning(skampagner). For det andet har man ønsket at undgå, at de sidste 25 års øgede sociale og politiske tolerance over for homoseksuelle skulle gå fløjten som følge af AIDS. Man har derfor ønsket at undgå enhver form for stigmatisering i offentlig forebyggelse og behandling, herunder at undgå enhver form for foranstaltninger med et restriktivt eller tvangsmæssigt præg.

Men en smitsom, dødelig bøsse sygdom – bøssepest – udgør ikke just en oplagt politisk sællert. Bøsserne selv udgør ikke landets største pressionsgruppe. Ved epidemiens start var det kun lykkedes at organisere et par tusinde bøsser og lesbiske i LBL, hvoraf hovedparten tegner medlemskab alene for at opnå lavere entréudgift til foreningens diskoteker. Og der var ingen andre, der ligefrem stod på spring for at tale bøssernes sag. Men nogle alliancepartnere kom der til henad vejen. Der var bløderne, da det viste sig, at deres faktorpræparater var inficeret. Det var jo på den ene side godt nok med en alliancepartner med stort set sammenfaldende interesser, og som i offentligheden fremstod som pæne og respektable mennesker. Men som mobiliseringsgrundlag forslø de i alt 350 blødere, der fandtes i Danmark, som en skrædder et vist sted.

Og så kom narkomanerne til, da de havde delt AIDS-inficeret værktøj længe nok. Men de var som alliancepartnere nærmest lige så håbløse som bøsserne selv. Også de havde ligesom bøsserne i dybt rodfæstede forestillinger »selv været ude om det«. Og endelig var der lægerne. Oprindeligt var den sundhedsfaglige interesse for AIDS yderst sparsom. Men det skulle ændre sig. Dels kom en stadig større del af sundhedspersonalet helt automatisk i kontakt med AIDS, efterhånden som antallet af AIDS-patienter og HIV-smittede steg. Dels så stadig flere læger AIDS som et oplagt ekspansionsområde både fagligt og bevillingsmæssigt. De dele af lægestanden, der professionelt var engagerede i AIDS – som forskere, behandlere eller administratorer – udtrykte stort set sammenfaldende interesser med risikogrupperne, om end de undertiden nok kunne føle, at især bøsserne led af en vis grad af register-paranoia. Der var ingen eller kun yderst begrænsede læ-



gefaglige begrundelser for indførelse af restriktive sundhedsforanstaltninger. Snarere tværtom. Med restriktive foranstaltninger risikerede man at drive epidemien under jorden, hvis eksempelvis en positiv HIV-test medførte registrering, og personer med mistanke om, at de selv var HIV-smittede, af den grund undlod at lade sig teste.

Eneste afvigelse fra dette mønster, at læger med faglig tilknytning til AIDS generelt har advaret mod indførelsen af restriktive foranstaltninger, har været dermato-venerologer, dvs. læger med speciale i hud- og kønssygdomme, som har argumenteret for, at AIDS skulle ind under kønssygdomsloven. Netop på kønssygdomsområdet har man i Danmark helt tilbage fra slutningen af 1400-tallet, hvor syfilis var begyndt at spredes ud over Europa, kendt til restriktiv lovgivning. Lovgivningen er dog i sidste del af dette århundrede blevet væsentlig mindre restriktiv end tidligere, men har indeholdt nogle opsporings-, kontrol-, og overvågningsbestemmelser, som dermato-venerologerne dels har fundet det lægeligt dybt uforsvarligt at ændre på, når det drejede sig om kønssygdomsbekæmpelse, og som de dels har ment ville være velegnede også i kampen mod AIDS.

Men dermato-venerologernes argumentation er også blevet set i et anderledes kontant lys. Med AIDS fik disse læger pludselig mindre at rive i. Befolkningen, og ikke mindst de i kønssygdomsstatistikker stærkt overrepræsenterede bøsser, ændrede seksualvaner. Med det resultat, at antallet af kønssygdomme raslede ned - fra 10.796 tilfælde af gonorré og 501 tilfælde af syfilis 1980 til henholdsvis 3.671 og 113 tilfælde i 1987. Kunne AIDS argumenteres ind under kønssygdomsloven, var dermato-venerologerne sikret et nyt, givtigt speciale.

Forsøget slog fejl. Og blev et selvmål. Dermato-venerologernes eneste væsentlige politiske alliancepartner har været Fremskridtspartiet. Men efter flere års forgæves forsøg på at få AIDS bragt ind under kønssygdomsloven, måtte partiet til sidst give op. I 1988 vedtog Folketinget - efter endnu et politisk forsøg på at få henført AIDS under kønssygdomsloven - enstemmigt at foretage det i vestlig og AIDS sammenhæng uhorde skridt helt at ophæve kønssygdomsloven (Bayer, 1991), et skridt, der også blev anbefalet af Fremskridtspartiet med den forrygende konsistente argumentation, at »(e)ftersom vi i Fremskridtspartiet ikke har det flertal, vi kunne ønske os, for at få AIDS henført under kønssygdomsloven, sådan som vi har foreslået det, kan vi som et sandt lovjunglebekæmperparti godt tilslutte os at afskaffe kønssygdomsloven ...« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298). Alt i alt må det i øvrigt konstateres, at Danmark udmærker sig ved at have verdens nok mindst restriktive lovgivning og iægelige såvel som administrative praksis, hvad angår AIDS.

De økonomiske midler kom imidlertid ikke dryssende ned ovenfra, og alliancen af læger, bøsser, blødere og narkomaner var ikke i sig selv nogen vanvittig stærk alliance, når det drejede sig om at overbevise de højere, bevillende magter om det nødvendige i øgede ressourcer. For disse magter måtte lægge øre til mange andre alliancer med fuldstændig tilsvarende argumenter. For at øge argumentationsstyrken benyttedes derfor en mobiliseringsstrategi, som er gammelkendt i forbindelse med politisk dagsordenfastsættelse: Problemet blev udvidet (Schatt-schneider, 1969; Cobb og Elder, 1972). Det skete på mindst tre måder.

For det første forsøgte AIDS afhomoseksualiseret. Man forsøgte med andre ord at løse den kobling mellem AIDS og bøsser, som var blevet foretaget som følge af, at bøsser først blev ramt af AIDS og fortsat udgjorde den største gruppe smittede. En sådan afhomoseksualiseringsstrategi var at overtage den ikke altid lige let forståelige amerikanske AIDS-terminologi, der kritisk er blevet kaldt »AIDSspeak« (Shilts, 1987), ifølge hvilken eksempelvis »risikogrupper« burde afløses af »risiko-adfærd« for således at bryde den antydede kausalforbindelse mellem homoseksualitet og AIDS; »promiskuøs« afløses af »seksuel aktiv« for at undgå en sprogbrug, som kunne indeholde en moralsk fordømmelse af bøsser, der havde haft adskillige, undertiden hundreder af seksuelle forhold; og »blod og sæd« erstattes med »kropsvæsker«, en neologisme, der måske nok på nogle kunne virke mindre anstødelig end oplysningen om, at AIDS blandt andet smitter ved røvpul, men som til gengæld er betydelig mindre informativ i forhold til dem, der specifikt har information behov.

For det andet forsøgte såvel lægestanden som bøsserne at heteroseksualisere AIDS. Det kunne der være gode lægefaglige grunde til. Selv om et ædrueligt blik på statistikken over AIDS-ramte i Danmark i 1980'ernes første halvdel ikke tydede på, at landet stod over for en heteroseksuel epidemi, var det vanskeligt at vide, at det heller ikke ville blive tilfældet senere. Og at det ikke er blevet tilfældet her i begyndelsen af 1990'erne. Dengang var smittevejene ikke så kendte som i dag, og på det dengang og fortsat hårdest ramte kontinent, Afrika, var og er smitten markant udbredt via heteroseksuel kontakt.

Men bestræbelserne på dengang at heteroseksualisere sygdommen var også et forsøg på at overbevise danskerne om, at AIDS ville spredes i befolkningen generelt og specifikt blandt unge, som faktisk ville være i fare allerede ved deres seksuelle debut. Hvis AIDS blev heteroseksualiseret, ville ikke-stigmatiserede dele af befolkningen blive bekymrede for deres egen modtagelighed. Og befolkningen i al almindelighed, medieerne og de politisk-administrative beslutningstagere ville begynde at betragte AIDS som et alvorligt socialt problem, der fortjente opmærksomhed.

Direkte i forlængelse heraf benyttedes en tredje udvidelsesstrategi: Problemets omfang forstørredes. Læger præsenterede pressen for det værst tænkelige videre udviklingsforløb for sygdommen, og i officielle publikationer fra sundhedsmyndighederne benyttedes overdimensionerede ekstrapoleringer, hvis grundlag var et yderst spinkelt antal danske AIDS-tilfælde. Forskere, der problematiserede det statistiske beregningsgrundlag, på hvilket sådanne scenarier blev bygget, måtte til udlandet for at få publiceret deres kritik, og der findes eksempler på, at de ved konferencer er blevet bedt om at holde igen med deres kritik, indtil pressen ikke længere var til stede.

Strategien lykkedes. I hvert fald hvad angår befolknings- og medieopmærksomheden. En undersøgelse af AIDS-dækningen i de landsdækkende danske aviser afslører, at der er en sammenhæng mellem heteroseksualiseringen af AIDS og mediedækningen af sygdommen (Albæk, 1992). Undersøgelsen registrerede al omtale af AIDS i 10 landsdækkende aviser én dag om ugen i perioden fra efteråret 1981 til 31. december 1988. I de første tre et halvt år blev sygdommen på det nær-

meste totalt negligeret af pressen. Fra efteråret 1981, da AIDS første gang blev omtalt i pressen, til sommeren 1985 blev der alt i alt i undersøgelsen registreret 25 avisartikler med omtale af AIDS. Dette skal sammenlignes med, at det registrerede antal artikler med omtale af AIDS i sommermånederne 1985 var på 16, et antal der dramatisk steg til 104 i august-september. Den dramatiske stigning faldt sammen med en heteroseksualisering af AIDS i presseomtalen. Af de 41 artikler publiceret før august-september 1985 omtalte 28 bøsser som værende en risikogruppe, mens kun ni omtalte, at heteroseksuelle/unge var i fare for smitte. Af de 104 artikler, der publiceredes i august-september, omtalte 27, at bøsser, og ikke færre end 29, at heteroseksuelle/unge havde risiko for at få AIDS. Fra da var antallet af artikler, der omtalte heteroseksuelle/bøsser på niveau med eller over antallet af artikler, der omtalte bøsser.

Det var imidlertid fortsat vanskeligt for AIDS at slå igennem på den offentlige dagsorden. AIDS var oppe mod en stribe andre problemer, der ligeledes krævede opmærksomhed. Men i foråret 1985 lykkedes det at råbe de centrale sundhedsmyndigheder op. Indtil da havde den statslige reaktion på AIDS været yderst sparsom. I maj 1983 gøres AIDS indberetningspligtig, og der udsendes en vejledning til læger om, hvordan de bør forholde sig til sygdommen; i september 1983 bliver risikogrupperne bedt om at afholde sig fra at donere blod; midt i 1984 bliver personer fra risikogrupperne tilbudt en helbredsundersøgelse, der delvis finansieres af de statslige myndigheder; og i efteråret samme år udarbejder Sundhedsstyrelsen og LBL i fællesskab en informationsfolder om AIDS til bøsserne.

Nøjagtig så omfattende fremstod den danske regerings indsats mod AIDS. Men nu fandt Sundhedsstyrelsens situationen uholdbar og udarbejdede en redegørelse, i hvilken det anbefalede, at der tilførtes ekstra ressourcer til en indsats mod AIDS. Det til trods for, at sundhedsrådets minister, indenrigsminister Britta Schall Holberg, havde ladet forstå, at hun ikke ville acceptere yderligere udgifter på sundhedsområdet. Herunder til AIDS-bekæmpelse.

Ministeren blev mildt sagt ikke mildt stemt, da hun modtog Sundhedsstyrelsens redegørelse. Sådan som det blandt andet senere viste sig at fremgå af hendes håndskrevne notater i redegørelsens margen. Hun syntes, »at dette notat nærmer sig det uartige«, og at papiret »lugter langt væk af pression og bliver kun et yderligere grundskud for S.S.'s (Sundhedsstyrelsens, f.a.) fremtid«. Endnu inden hun havde læst rapporten, udtalte hun, at hun på forhånd udelukkede, at sundhedsbudgetterne for 1985 og 1986 kunne udvides. »Skal pengene bevilges, må Sundhedsstyrelsen anvise, hvilke budgetter, der kan skæres ned på« (*Politiken*, 25/6-85).

Ministerens problem var, at hun var en dame, der ville noget. Og det hun ville, var ikke at følge enhver dille, der trængte sig på for at komme på den offentlige dagsorden. Og til de offentlige kasser. Hun ville heller ikke nødvendigvis det, hendes embedsmænd ville – som følge af vanetænkning og hensynet til traditionelle samarbejdspartnere. Hun var en af regeringens stærkeste og mest ideologiske ministre. Hun var valgt på et løfte om at bremse op for stigningen i de offentlige udgifter. Det løfte forventede hendes vælgermæssige bagland, hun ville holde. Det gjorde hendes kolleger i regeringen også. Derfor var det ikke videre

heldigt, at det i 1984 ikke var lykkedes Schall Holberg at indfri et tidligere afgivet spareløfte. Hun havde så at sige en spæregæld på 500 millioner kroner i forhold til Finansministeriet. Og skulle herudover komme med yderligere forslag til slankning af sundhedsvæsenet.

Hun var derfor under krydsprede. For selv om hun måske nok kunne have sympati for de ønsker og krav, der blev fremført i forbindelse med AIDS, så var det hendes forbandede pligt at tænke på finanserne. Og her hjalp hendes embedsmænd i Sundhedsstyrelsen ikke meget. Tværtom: Deres fantasi rakte ikke til at forestille sig, hvor det var muligt at finde besparelser i sundhedsvæsenet. Så der måske også kunne overføres ressourcer til at løse det AIDS-problem, som styrelsen påstod trængte sig på med epidemisk hast.

I bestræbelserne på at forhindre AIDS i at nå højt på den sundhedspolitiske beslutningsdagsorden gik indenrigsministeren både efter bolden og, i mangel på mænd, bøsserne. Hun bragte i sin argumentation to klassiske strategier i anvendelse, som kan være med til at lægge hindringer i vejen for, at en sag bliver sat på dagsordenen: én strategi, der retter sig mod dem, sagen vedrører, eller dens fortalere; og én, der retter sig mod dens indhold.

Førstnævnte strategi benyttede indenrigsministeren eksempelvis, da hun i Folketingets kommunaludvalg og i andre sammenhænge forsøgte at bringe bøsserne i miskredit med udtalelsen: »Det er jo ikke så underligt, at det går galt, når der findes bøsser, som har 1100 – 1200 seksuelle forhold om året«. Selv om ministeren måske ikke har været sig det fuldt bevidst, ligger der underforstået i udtalelsen: Bøsserne har selv været ude om det. I et forholdsvis tolerant land som Danmark er det imidlertid som ansvarlig politiker vanskeligt at ventilere den slags synspunkter. Udtalelsen blev da også stemplet som uanstændig homofobisk og som udtryk for en lige lovlig livlig ministeriel fantasi. Som Henning Rasmussen, Schall Holbergs socialdemokratiske forgænger i embedet, gjorde opmærksom på: »Enhver kan jo regne ud, at det mindst svarer til tre forhold hver eneste dag, uden undtagelse« (*Aktuelt*, 15/9-85). Hvad ministeren havde fået galt i halsen var eksempler på amerikanske AIDS-patienter, der i *hele* deres seksuelle karriere havde haft 1100 partnere.

Et eksempel på ministerens brug af en mere indholdsorienteret forhindrings- eller hæmningsstrategi var hendes forsøg på at forklejne problemets omfang. Da en af de internationalt kendte danske AIDS-forskere slog alarm i begyndelsen af juni 1985 og udtalte, at der givetvis gik 5-10.000 danskere rundt med sygdommen, mente indenrigsministeren ikke, at udviklingen af sygdommen var vokset dramatisk i Danmark: »De tal, jeg kender til, tyder ikke på noget i den retning. Det er kun i USA, man har konstateret en dramatisk stigning. Og det kan vi ikke bruge til noget herhjemme«. (*Aktuelt*, 8/6-85). Da Sundhedsstyrelsen senere på måneden afleverede sin AIDS-redegørelse til Indenrigsministeriet med sine ønsker om flere ressourcer, fandt Schall Holberg, endnu inden hun havde haft lejlighed til at sætte sig ind i redegørelsen, »at der ikke er grund til at slå katastrofealarm over for AIDS«. Der var ingen grund til at skræmme folk unødigt, hvilket hun mente »nogle læger (havde) tangeret i den seneste tids debat om AIDS« (*Politiken*, 25/6-85).

## Skraldespanden

Britta Schall Holberg var ikke sådan at bide skeer med. Hun vidste, hvad hun ville. Og dermed blev det. Det var jo hende, der sad på pengekassen. Og med et besparelsesbevidst bagland og en ditto regering i ryggen. Så der blev ikke bevilget en krone ekstra. Før den 3. september 1985.

Forud for den i indledningen omtalte TV-Avis var gået følgende.<sup>2</sup> Allerede i foråret 1984 blev der foretaget en HIV-undersøgelse af 22 jyske blødere. Der var faktisk to år, før HIV-testen blev kommercielt tilgængelig. Undersøgelsen blev muliggjort på grund af enkelte danske forskeres meget tætte kontakter til den internationale AIDS-forsknings kraftcentre. Undersøgelsen viste, at danske blødere var HIV-smittede, ikke færre end 14 af de 22 undersøgte blødere. Resultatet blev offentliggjort den 7. juni 1984 i det ansete britiske lægevidenskabelige tidsskrift *The Lancet*. I efteråret 1984 blev der givet videnskabeligt belæg for, at en varmebehandling af blodprodukter kan reducere risikoen for HIV-smitte betragteligt. I USA blev der af sundhedsmyndighederne truffet beslutning om at indføre varmebehandling for produkter, der anvendtes i USA, fra den 1. oktober 1984. Også Vesttyskland indførte varmebehandling fra den 1. januar 1985, en beslutning der blev fulgt op i Sverige med virkning fra 22. februar samme år.

Danske blødere kunne ikke undgå at blive orienteret om de nævnte udenlandske beslutninger og ønskede selvsagt at blive behandlet med varmebehandlede præparater. Enkelte blødere og en del læger indsendte derfor i begyndelsen af 1985 individuelle ansøgninger om, at blødere måtte blive behandlet med varmebehandlede præparater fra udlandet. Men forgæves. Samtlige fik i maj måned et enslydende afslag fra Sundhedsstyrelsen, »såfremt ansøgningen alene motiveres med frygten for AIDS«. En imødekommelse af individuelle ansøgninger ville efter Sundhedsstyrelsens mening være det samme som en generel godkendelse af, at alle behandlingskrævende danske blødere kunne behandles med udenlandsk, virus-inaktiverede præparater.

Den 9. marts holder Danmarks Bløderforening generalforsamling, hvor den 27-årige og politisk aldeles uerfarne stud.mag. Terkel Andersen bliver valgt som formand, efter at han har fremsat et konkret forslag om, at foreningen skal forsøge at henvende sig direkte til indenrigsministeren for at bede om varmebehandlede blodprodukter. Han afsender på foreningens vegne et brev til ministeren den 13. marts og en kopi til embedsmændene i Sundhedsstyrelsen. To måneder senere, den 7. maj, kvitterer Indenrigsministeriet for hans brev. Man vil vende tilbage til sagen, når Sundhedsstyrelsens vurdering foreligger. I mellemtiden havde WHO den 26. april udsendt en global anbefaling om, at blødere kun bør behandles med varmebehandlede blodpræparater af hensyn til faren for AIDS-smitte.

Dagen inden Indenrigsministeriet afsender sin skrivelse til Terkel Andersen, havde der været afholdt et rutinemæssigt møde i det såkaldte Permanente Blodproduktudvalg. Heri sidder repræsentanter for blodproducenterne, Sundhedsstyrelsen og Indenrigsministeriet. Men ingen fra aftagergruppen, bløderne. På mødet behandles de ønsker, som Terkel Andersen på bløderforeningens vegne har fremsat i sit brev til indenrigsministeren. Holdningen i udvalget er klar: Varmebehandling af blødernes medicin vil skabe store problemer. For der første lig-

ger der rundt om i landet store lagre af ikke-varmebehandlede præparater, som det vil koste millioner at hjemkalde og virus-inaktivere; for det andet er det på nuværende tidspunkt ikke teknisk muligt at gennemføre varmebehandling i Danmark – producenterne er stadig ved at undersøge, hvordan det kan gøres; for det tredje vil øget import af udenlandske, varmebehandlede produkter skade målsætningen om at gøre Danmark selvforsynende med blod; og for det fjerde vil det koste yderligere at skulle importere de sikre produkter fra udlandet i en overgangsperiode.

I juni måned sender Sundhedsstyrelsen sin redegørelse om AIDS til ministeren. Redegørelsen omhandler også varmebehandling af faktor-præparater, der efter Sundhedsstyrelsens mening er »ønskelig«, men »det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at stille krav om virus-inaktivering af faktor-præparaterne«. I forbindelse med redegørelsen fremtvinger Sundhedsstyrelsen en i princippet uprioriteret liste med rekommendationer med hensyn til anvendelsen af de øgede ressourcer, styrelsen mener, bør tilflyde AIDS-området. Det reelle er imidlertid, at det mere end blot mellem linjerne kan læses, at midlerne efter Sundhedsstyrelsens mening gives bedre ud på oplysning, altså i overensstemmelse med bøssernes ønsker, end på varmebehandling, som stod øverst på blødernes ønskeliste. I sommerens løb forsøger en stadig mere desperat Terkel Andersen at få et møde i stand med ministeren. Det lykkes først den 15. august, hvor et gigantisk kommunikationssvigt mellem Terkel Andersen og Britta Schall Holberg bevirker, at bløderne mener, de har fået grønt lys for brugen af udenlandske, varmebehandlede blodpræparater. Det viser sig et par dage senere ikke at være tilfældet.

I hele det netop skitserede forløb har bløderne stået i en utrolig svag position. De havde ingen eller kun få politiske erfaringer og havde ikke fået opbygget de tætte kontakter til og de netværk med embedsmænd og politikere, som det var lykkedes bøsserne at få etableret. De havde en vægtig og ressourcestærk modpol i producenterne af blodpræparater, som havde årelange, løbende kontakter med sundhedsmyndighederne, og som i Det permanente Blodproduktudvalg de facto var med til at formulere den danske politik og administrative praksis på blodproduktområdet. Og de stod over for en af regeringens stærkeste og samtidig mest omkostningsbevidste ministre.

Det skulle alt sammen ændre sig. I løbet af en enkelt TV-Avis. Den 2. september 1985 havde der været møde i sygehusudvalget i Frederiksborg Amt. Udvalget drøftede en redegørelse om en homoseksuel bloddonor, der, inden han døde af AIDS, tre gange afgav blod på centrallaboratoriet på sygehuset i Hillerød. Det tappede blod var blevet benyttet ved flere patientbehandlinger. Oplysningen lækkes umiddelbart efter mødet til pressen og resulterer den følgende dag i kiosk-baskere af format. Som i *Ekstra Bladet*: »LÆGER SPRØJTEDE AIDS IND I DØENDE«; og i *BT*: »AIDS I DONORBLOD: VI KAN ALLE BLIVE SMITTEDE«.

Da Terkel Andersen ser dagens aviser, sætter han sig ned og forfatter en pressemeddelelse, hvori det blandt andet hedder: »Det kommer ikke som nogen overraskelse, at der nu er blevet afsløret en sag om overførsel af AIDS-smitte via donorblod – det skandaløse ligger i at sagen er blevet holdt skjult så længe«. Terkel An-

dersen sætter sig op på sin jernhest og drager rundt på de københavnske presseredaktioner med sin meddelelse. Og det giver pote. For han bliver ringet op og bedt om at medvirke i samme aften's TV-Avis. Som hovedperson i aftenens tophistorie, hvor han blandt andet fortæller om blødernes ulige kamp mod Britta Schall Holberg. Som nævnt bliver Schall Holberg sat skakmat og kapitulerer totalt i forhold til blødernes krav.

Det er i løbet af denne ene dag lykkedes Terkel Andersen at koble løsningen på blødernes problem, de varmebehandlede blodprodukter, på et tilsvarende, men ikke helt identisk sagsindhold, nemlig smittefaren ved blodtransfusion. Hillerød-sagen kommer som lyn fra en klar himmel og bringer en aktør på banen, der ikke havde viet blødernes sag nogen videre opmærksomhed, nemlig pressen. I forening vender disse to aktører i et kort og forholdsvis kaotisk forløb op og ned på de interessekonstellationer, der indtil da havde defineret den AIDS-politiske dagsorden. Med sin panikagtige politiske beslutning går ministeren både imod blodproducenterne og den lægefaglige prioritering, som hendes egen rådgivende sundhedsstyrelse havde foreslået hende. Men hun går videre end til blot at give efter for blødernes ønsker om varmebehandlet blod. Uden at spørge Sundhedsstyrelsen til råds, beslutter ministeren, at der »så hurtigt som overhovedet muligt skal iværksættes en generel kontrol (screening) af alt donorblod«. Som det fremgår af en pressemeddelelse, udsendt fra Indenrigsministeriet den 3. september 1985, kl 23.55.

Når Schall Holberg således bliver sat skakmat, skyldes det først og fremmest, at bløderne formår at benytte Hillerød-sagen til at definere deres eget problem, smittefaren ved behandling med faktorpræparater, på en sådan måde, at ministeren uundgåeligt må give efter. Hvis hun vil overleve politisk. Når det ikke var lykkedes bøsserne, og med dem lægerne, at bringe ministeren i samme situation, skyldtes det, at bøsserne definerede deres problem anderledes end bløderne.

På den ene side fastholdt bøsserne, at HIV-smitte via seksuel kontakt var et privat anliggende, og som sådan skulle det friholdes for offentlig regulering, eksempelvis i form af pligt til at oplyse om tidligere seksuelle kontakter. På den anden side ønskede man også at gøre HIV-smitte til et offentligt anliggende, nemlig for så vidt forebyggelse og behandling forsøgt gjort til et offentligt problem. Men netop denne dobbelthed i problemdefinitionen gjorde det lettere for de politisk ansvarlige at forholde sig henholdende til problemet. For dels betød privatiseringen af sygdommen, at seksuelt overført smitte blev gjort til den enkeltes ansvar. Et ansvar, der blev yderligere pointeret, når det i AIDSspeak, for at punktere myten om smitteoverførsel gennem almindeligt socialt samvær, blev fremhævet, at smittet ikke er noget, man bliver, det er noget, man selv aktivt deltager i. Dels blev, i mangel på effektiv behandling, forebyggende oplysningskampagner defineret som løsningen på bøssernes problem. Imidlertid er forebyggelse noget, alle abtast kan blive enige om, er et gode. Men som det samtidig er vanskeligt at forpligte politikere på. For det første ligger eventuelle effekter ude i fremtiden og kan være vanskelige at påvise – og dermed at vinde politiske point på. For det andet er det vanskeligt at holde politikere ansvarlige for, at konkrete individer kan være blevet påført lidelse som følge af en manglende forebyggende indsats.

Omvendt med bløderne. De har fra starten helt og holdent gjort deres smitteveje til et offentligt anliggende, som yderligere kunne løses med en enkel, letforståelig og -gennemførlig beslutning: indførelse af varmebehandling. Hvis ellers ministeren ville bevilge penge. Bløderne havde derfor en problemdefinition, der kunne sætte en hvilken som helst minister skatmat, når lejlighed bød sig. Og lejligheden bød sig med Hillerød-sagen.

For det første kunne bløderne med Hillerød-sagen udvide deres problem væsentligt mere effektivt, end bøsserne havde formået. Hillerød-sagen afslørede, at den danske befolkning i al almindelighed var i fare for HIV-smitte. Ikke alene de seksuelt aktive (ægtefolk med sidespring), men alle, der risikerede en hospitalsindlæggelse. Og hvem gør ikke det? Det blev med ét risikabelt at gå uden for en dør, hvis den forkerte bil skulle komme forbi.

For det andet var den tekniske løsning på transfusionsproblemet lige om hjørnet, også i dansk sammenhæng, nemlig indførelsen af en generel screening af al donorblod. Bløderne koblede med lethed kravet om varmebehandling herpå, dvs. løsningen på deres specifikke medicinproblem. Indførelsen af begge ordninger ville i den danske befolkning fremstå som mere end fuldt legitime og berettigede krav til sundhedssystemet.

For det tredje gjorde blødernes problemdefinition det muligt at individualisere problemet som en konflikt mellem myndighederne og den enkelte borger. Ministeren ville kunne holdes ansvarlig for de bløderpatienter, der var eller ville blive HIV-smittede, efter at virusinaktivering gennem varmebehandling var blevet kendt af og teknisk mulig for de danske sundhedsmyndigheder. Der var derfor lagt op til en af den slags konflikter mellem myndighederne og den enkelte borger, som pressen lever højt på. Hver gang endnu en transfusionspatient smittes. Eller en bløder. Og det kan ingen politiker overleve.

Indenrigsministeren vidste det øjeblikkeligt: At der med ét var vendt op og ned på hendes og blødernes argumentationsressourcer. Hun blev aldeles rasende – på den sundhedsstyrelse, hun følte katastrofalt havde svigtet sin minister ved ikke at rådgive hende om, at en sådan situation ville kunne opstå i overskuelig fremtid i dansk sammenhæng. Indenrigsministeren havde længe ønsket at få Sundhedsstyrelsen sat godt og grundigt på plads. Det var hun ikke den eneste, der havde ønsket. Også andre politikere og ministre, eksempelvis hendes socialdemokratiske forgænger i embedet, havde ment, at styrelsen ofte havde svært ved at finde ud af, om den skulle være en offentlige myndighed med en forpligtelse til at varetage helhedens interesse; eller om den skulle drive lobbyvirksomhed for lægestanden. Nu forsøgte indenrigsministeren at benytte blødersagen som løfestang for sit længe nærede ønske om at stække Sundhedsstyrelsen. Hun foreslog en omorganisering af styrelsens placering i det statsadministrative system, således at den blev lagt direkte ind under ministeren.

Men hun havde gjort regning uden vært. For skulle Sundhedsstyrelsen afklappes, ønskede i hvert fald Socialdemokratiet ikke at hjælpe denne specifikke minister hermed. Og slet ikke på AIDS, som just ikke var et emne, ministeren ellers havde viet nogen påfaldende opmærksomhed. Hun valgte ganske enkelt et galt problem at koble en muligvis rigtig løsning på, og hendes kamp mod Sundheds-



styrelsen fik derfor den modsatte effekt, at oppositionen samledes mod hende og begyndte at ytre sig mere hølydt. Til sidst blev hun en belastning for regeringen som ansvarlig for sundhedsområdet og blev den 10. marts 1986 overflyttet til Landbrugsministeriet. Det er skæbnes ironi, at forflytningen skete, mens Schall Holberg befandt sig på en rejse i USA, hvis formål blandt andet var at undersøge amerikanske AIDS-forestillinger. I et videre perspektiv blev Hillerød-sagen i virkeligheden gennembruddet for den øvrige danske AIDS-politik. For med den mere omgængelige Knud Enggård på ministertaburetten lykkedes det endelig i 1986 at komme igennem med de første særskilte bevillinger til AIDS.

### **Skraldespande og politiske dagsordener**

Skraldespandsmodellen er efter alle samfundsvidenskabelige standarder en uhyre enkel model, bestående af fire strømme, to strukturer og tre beslutningstyper. Modellens kerne er de fire af hinanden uafhængige strømme, hvis specifikke sammenkoblinger kan resultere i én af tre beslutningstyper. I beslutningssituationer uden strukturerende bindinger på strømmenes frie forløb forklares den specifikke sammenkobling primært ved strømmenes samtidighed, dvs. tidspunktet for deres ankomst til og afgang fra en given beslutningsspand. Men strømmene kan være reguleret af to typer strukturer, en »beslutningsstruktur«, der har at gøre med aktørernes fordeling på forskellige beslutningsmuligheder, dvs. hvilke aktører der har adgang til eller forventes at deltage i hvilke spande; og en »adgangsstruktur«, der har at gøre med de regler, der specificerer, hvilke problemer og løsninger der må komme i hvilke spande. Strukturerne kan være usegmenterede, hierarkiske eller specialiserede. Sandsynligheden for at støde på en beslutning af skraldespandstypen anses for at være størst i usegmenterede strukturer. Selve beslutningen kan være af tre slags: Første mulighed er, at beslutninger rent faktisk løser problemer – beslutninger truffet ved »resolution«. Anden mulighed er, at der træffes en beslutning, uden at der er problemer ledige på markedet, altså en tom beslutning truffet ved »oversight«. Og tredje mulighed er en problemflugt, hvor problemet forsvinder ud af spanden, uden at der er truffet en beslutning – en beslutning truffet ved »flight«.

Få komponenter og klart specificerede sammenhænge er traditionelt blevet opfattet som eftertragtede værdige egenskaber i modelkonstruktion. Og enkeltheden fremhæves ikke sjældent som en af skraldespandsmodellens fordele. Men i en nyligt publiceret artikel retter svenskeren Björn Erik Rasch (1989) en skarp metodologisk kritik mod skraldespandsmodellen. Ikke fordi modellen er enkel. Snarere tværtom: Hvad Rasch kritiserer skraldespandsmodellens konstruktører for, er at ville det modsatte af det, de gør. For det er kun på overfladen, de vil det enkle. Eller som en af modellens ophavsmænd har udtrykt det: »Hvis målestokken for videnskabeligt fremskridt er forenkling, så er dette historien om et tilbageskridt« (March, 1988: 15). Et hovedformål med skraldespandsmodellen har nemlig været at rette fokus mod det mangetydige og komplicerede i organisatoriske sammenhænge.

Men herved kommer modellens (enkle) begreber ifølge Rasch til at gabe over for meget. De bliver rene metaforer. Godt nok med nogle af metaforens fordele:

Rige associationer og nemme analogislutninger. Men samtidig med dens bagdele: At associationer, der ved første blik kan forekomme selvklare, ud fra et strengt operationelt synspunkt hurtigt kan blive problematiske. Metaforene svækker ganske enkelt modellens deduktive slagkraft. For metaforer er ikke et sæt af præmisser, hvorfra der direkte kan deduceres hypoteser. Slutningsformen er i stedet induktiv, således at der genereres relativt usystematiske hypoteser ved hjælp af analogislutninger. Skraldespandsmodellen befinder sig derfor, ifølge Raschs nok så rigoristiske videnskabssyn, på et præ-teoretisk stade.

Paradoksalt nok er det præcist disse træk ved modellen, der har givet den dens enorme gennemslagskraft. Modellen er en af de sidste årtiers mest omdiskuterede samfundsvidenskabelige teorier. Den diskuteres i nogle af branchens mest prestigefyldte tidsskrifter. Den gengives i den væsentligste indførelseslitteratur i organisationsteori. Og den har givet inspiration til omfattende teoretiske såvel som empiriske studier (March og Olsen, 1986). Når modellen har haft en sådan gennemslagskraft, skyldes det givetvis, at dens enkle begreber og logik har let ved at fremprovokere associationer til noget, alle med mindste kendskab til organisationer kan genkende, fra egne erfaringer eller professionelle studier. Og det er netop så åbenlys rigtigt, at ikke alt i organisatoriske sammenhænge kan forklares som målstyret adfærd.

Det kan derfor heller ikke undre, at modellens begrebsapparat også har været inspirationskilde ved studiet af politisk dagsordenfastsættelse. Faktisk burde det på forhånd forventes. For det første prætenderer skraldespandsmodellen ikke at forklare hvad som helst. Dens genstandsfelt er organiserede anarkier, i hvilke beslutningsmønstret er præget af usikkerhed, tvetydighed og fluktuationer, idet der er problematiske præferencer, uklar teknologi og flydende deltagelse. For det andet har en af modellens konstruktører anført, at modellen må antages at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisystem er under opbygning, men ikke er fuldt forstået og endnu ikke har givet anledning til etablering af et nyt hierarki og nye beslutningsrutiner, dvs. en situation præget af tvetydighed, hvor vante rutiner ikke længere kan dirigere beslutningsudfaldet (Olsen, 1972).

Og det er præcist, hvad der sker, når et problem presser på og forsøger at komme på den politiske dagsorden. I den situation vil der være tale om, at et nyt værdisæt trænger sig på og vil gøre krav på, at der sker ændringer i hidtidige prioriteringer. Og som den danske AIDS-case illustrerede, er skraldespandsmodellen en relevant inspirationskilde ved analysen af den politiske dagsordenfastsættelse. De forholdsvis løse koblinger mellem beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere genkendes i dele af forløbet, og modellens samtidigheds- og timingbegreb er vigtigt til forståelse og forklaring af de konkrete prioriteringer. Når det således lykkedes bløderne at få sat deres problem effektivt på den offentlige beslutningsdagsorden, skyldtes det, at to aktører, der hidtil havde været holdt ude fra de relativt faste og stabile netværk af aktører, der traf beslutninger dels om blodprodukter i dansk sammenhæng, dels om økonomiske dispositioner i sundhedssystemet, nemlig bløderne og pressen, ved given foranledning pludselig befandt sig sammen i en dagsordenfastsættelsesspand, i hvilken hidtidige beslutningsprocedurer blev suspenderet. Modellen har også været benyttet ved analy-

sen af andre danske dagsordenfastsættelsesforløb. Det drejer sig dels om en indeklimasag fra Århus Kommune, hvor konflikten drejede sig om sundhedsrisikoen ved at opholde sig i bygninger med karlitpladefloer (Riiskjær, 1988). Dels om vedtagelsen af Vandmiljøplanen i 1987, hvor fremvisningen året i forvejen af seks døde, angiveligt iltsvindsramte hummere fra Kattegat førte til vedtagelsen af en handlingsplan, der ansås at ville komme til at koste samfundet 12 milliarder kroner. I øvrigt helt parallelt med Hillerød-sagen: Efter en TV-Avis (Andersen og Hansen, 1991).

Skraldespandsmodellen har da også været inspirationskilde til udviklingen af en specifik dagsordenfastsættelsesmodel (Kingdon, 1984), ifølge hvilken fastsættelsen af en dagsorden ses som en kobling mellem tre uafhængigt opererende strømme: Én, der vedrører problemerkendelsen; én, der vedrører formuleringen og forfiningen af løsningsforslag; og sluttelig selve det politiske spil. Når der gives anledning til at koble disse strømme og bringe et problem højere op på den politiske dagsorden, er der åbnet det, der er blevet kaldt et »policy vindue«, således som Hillerød-sagen og de seks døde hummere er illustrerende eksempler på. Betingelserne herfor er ofte kun de rette i forholdsvis kort tid. Så lukkes vinduet i igen.

Det er imidlertid et spørgsmål, i hvor høj grad skraldespandsmodellens ophavsmænd mener, at modellen kan benyttes til at indfange de dagsordenfastsættelsesforløb, som ovenfor er blevet analyseret ved hjælp af begrebsmæssigt værktøj hentet i modellen. For det er ikke aldeles klart, hvad forfatterne mener er modellens teoretiske ambitionsniveau og udsigelsesfelt. Således er de i deres kritik af anden beslutningsteori undertiden så radikale, at modellen synes fundamentalt at bryde med hidtidig tankegang; og modellens udsigelsesfelt, dvs. de situationer, i hvilke modellen vil have relevans, bliver angivet til at være organiserede anarkier. I denne rene form har skraldespandsmodellen imidlertid kun givet anledning til meget få empiriske studier, hvis genstand – med skam at melde – har været universiteter.

De tre nævnte danske eksempler på dagsordenfastsættelse har da heller ikke været rene skraldespande, end ikke i de situationer, hvor der tydeligvis åbnede sig et policy vindue. Disse situationer har haft skraldespandslignende træk, hvor dagsordenfastsættelsen kun kan forklares ved aktørers, problemers og løsnings samtidige tilstedeværelse ved en fastsættelsesanledning. Men samtidig bærer forløbene tydelige præg af strategisk handlen. Terkel Andersen vidste udmærket, hvad han ville, og hvad han gjorde, da anledningen bød sig, og han forfattede sin pressemeddelelse. Det samme gjorde direktøren for Danmarks Naturfredningsforening, David Rehling, da han så de seks døde hummere og fik anledning til at komme i TV-Avisen.

I den radikale tolkning af skraldespandsmodellen åbnes der ikke for en sådan modelanvendelse. Der gøres der imidlertid andre steder i ophavsmændenes skrifter, hvor modellens ambitionsniveau synes at være et andet, idet »skraldespandsidéer ... er bestræbelser på at udvide, snarere end at erstatte, de forståelser, der er opnået gennem andre perspektiver« (March og Olsen, 1986: 12). Her forekommer det, at ophavsmændene har en kompletterende ambition, dvs. at deres hen-

sigt er at indfange de organisatoriske fænomener, som andre teorier lader ligge eller ikke formår at belyse. I forlængelse heraf præsenteres organiserede anarkier undertiden på en måde, der kunne tyde på, at der er tale om et forholdsvis almindeligt fænomen.

Lægges en sådan kompletterende tolkning for dagen, åbnes der for brugen af skraldespandsmodellen som inspiration for studiet af politiske dagsordener. Modellen har da også her klart vist sin relevans, men beklageligvis må det konstateres, at bestræbelserne på at udvikle en specifik dagsordensfastsættelsesteori med inspiration blandt andet i skraldespandsmodellen fortsat befinder sig på et meget rudimentært – eller for at følge Rasch: præ-teoretisk – stade. Det gælder også John Kingdons pionerarbejde på dette felt *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. De empiriske studier, der er blevet gjort med inspiration i en skraldespandsmodel, tyder på, at der i politisk dagsordenfastsættelsesforløb vil eksistere træk, der bedst forklares ved at tage teoretisk udgangspunkt i et konflikt-forhandlingsperspektiv, såvel som træk, der bedst forklares med et skraldespandsperspektiv. Men samtidig er der også træk, der klart forklares bedre ved at benytte de to perspektiver i kombination. Det er derfor et spørgsmål, om ikke der i det videre arbejde med at udvikle dagsordensfastsættelsesteori bør sættes på at integrere de to perspektiver i en samlet teori. Hvilket i øvrigt heller ikke burde være i modstrid med den kompletterende ånd, som skraldespandsmodellen tilsyneladende er udviklet i.

Er dagsordener med skraldespandslignende træk et almindeligt forekommende fænomen i den politiske verden? Eller forholdsvis sjældne fænomener, men med en underholdningsværdi, der gør det oplagt for journalister og yngre universitetsforskere at benytte dem til eksotiske studier i hovsa-beslutninger, der kan fremme deres egen karriere? Nogle politologer, som eksempelvis Kingdon, mener, at de skraldespandsbaserede dagsordener er forholdsvis almindelige. Han sekunderes af en række politologiske analyser, der antyder, at vi nok må belave os på, at den type dagsordener bliver mere almindelige i fremtiden (Lundqvist, 1980; Riiskjær, 1988; Andersen og Hansen, 1991).

Baggrunden for dette er, hævdes det, at vort beslutningssystem er under forandring. Hvor beslutningssystemet tidligere var præget af korporative træk med tætte og stabile forbindelser og netværk mellem interessesorganisationer, politikere, regering og embedsværk og med snævre regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes, er det som følge af en række generelle samfundsændringer i dag blevet suppleret af et mere opsplittet beslutningssystem med mere flydende og ustabile relationer mellem de deltagende aktører. Der er ikke de samme faste regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes. Nye indflydelsesveje og nye deltagelsesformer er kommet til. Konfliktniveauet er højere. Og der føres i højere grad symbolpolitik. Sidstnævnte, opsplittede beslutningssystem lægger i højere grad end det traditionelle korporative forhandlingssystem op til skraldespandslignende dagsordenfastsættelser.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at alle sådanne analyser fremhæver de moderne massemediers ændrede position i og påvirkning af beslutningssystemet. Den direkte kontakt til befolkningen er et enormt indflydelsespotentiale, når det

drejer sig om dagsordenfastsættelse. Men også medicernes logik og tempo smitter af på det offentlige beslutningssystem. Det er da også karakteristisk for alle de tre nævnte eksempler på dansk dagsordenfastsættelse, at de fik et anderledes anarkisk og dramatisk forløb i det øjeblik en aktør, der var uden for de traditionelle forhandlingsforbindelser, nemlig pressen, trådte ind på scenen.

Noget tyder altså på, at vi må vende os til flere skraldespande i det politiske liv. Og en større forening af det politiske miljø?

## Noter

1. Skraldespandsmodellen blev første gang præsenteret som samlet model i Cohen et al., 1972. Herudover har modellens ophavsmænd fremstillet og kommenteret modellen i en stribe publikationer. I forbindelse med nærværende fremstilling er benyttet især følgende to: Olsen, 1972; March og Olsen, 1986).
2. For en mere udførlig gennemgang af blødersagen, se følgende publikationer, som nærværende gennemgang blandt andet er baseret på: Kjærbye et al., 1987; Brockenhuus-Schack og Birch Eriksen, 1988.

## Litteraturliste

### Aktuelt.

- Albæk, E. (udkommer 1992). »Denmark: AIDS and the political 'pink triangle'«, i D. L. Kirp og R. Bayer (eds.), *AIDS Policy-Making*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Andersen, M. S. og M. W. Haasen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*, Hartev: Niche.
- Bachrach, P. og M. S. Baratz (1962). »Two faces of Power«, *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 974-952.
- Bachrach, P. og M. S. Baratz (1963). »Decisions and non-decisions«, *American Political Science Review*, vol. 57, pp. 632-642.
- Bayer, R. (1991). »Public health policy and the AIDS epidemic. An end to HIV exceptionalism?«, *New England Journal of Medicine*, vol. 324, pp. 1500-1504.
- Brockenhuus-Schack A. og P. B. Eriksen (1988). *AIDS - mellem linierne*, København: Sommer & Sørensen.

### BT.

- Cobb, R. W. og C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn & Bacon.
- Cohen, M. D., J. G. March og J. P. Olsen (1972). »A garbage can model of organizational choice«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Enderud, H. (1976). *Beslutninger i organisationer*, København: Fremad.
- Ekstra Bladet*.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown & Co.
- Kjærbye, M. m.fl. (1987). »Spillede russisk roulette med 350 mennesker«, *Pres*, nr. 23, oktober.
- Lasswell, H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How, Cleveland*: Meridian Books.
- Lindblom, C. E. (1959). »The 'science' of muddling through«, *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lundqvist, L. (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- March, J. G. (1988). *Decisions and Organizations*, Oxford: Basil Blackwell.

- March, J. G. og J. P. Olsen (eds.) (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1986). »Garbage Can Models of Decision Making in Organizations«, i J. G. March og R. Weissinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*, Marshfield, Mass.: Pitman Publishers.
- Nelson, B. J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse. Political Agenda Setting for Social Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- Olsen, J. P. (1972). »Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, pp. 45-62.
- Politiken*.
- Rasch, B. E. (1989). »'Garbage Can' modellen i metodologisk belysning« *Statvetenskaplig tidskrift*, 92. årgang, pp. 249-264.
- Riiskjær, E. (1988). *Når lofterne dryser i kommunen. En historie fra den lokalpolitiske virkelighed*, Århus: forlaget Politica.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Shilts, R. (1987). *And the Band Played On*, New York: St. Martin's Press.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior*, London: Macmillan.
- Sontag, S. (1978). *Illness and Metaphor*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Sontag, S. (1988). *AIDS and Its Metaphors*, New York: Farrar, Straus & Giroux.

## »Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt

I de senere år har »Rational choice«-teori i stigende grad vundet indpas i europæisk, og til en vis grad også i dansk, politologi. »Rational choice«-teoriens genstandsområde kan afgrænses som studier af kollektive beslutninger, der ikke involverer et marked, for eksempel politiske beslutninger. Den foreliggende litteratur kan klassificeres efter forskellige kriterier, herunder studiernes abstraktionsniveau og deres grad af værdibinding. Opfattet som approach kan »Rational choice«-teorien reduceres til et metodekrav (metodologisk individualisme) og et aksiom (rationelt nytremaksimerende aktører). Et centralt anvendelsesområde for »rational choice«-teori som approach er studiet af den politiske kontrol med økonomien, eller samspillet mellem økonomi og politik. Frey-Schneider modellen er en simpel model for et sådant samspil, der involverer et rationelt vælgerkorps, der holder regeringen ansvarlig for den økonomiske udvikling, og en rationel regering, der søger at maksimere sine genvalgchancer, og som styrer økonomien i overensstemmelse med denne interesse. Lægges denne model til grund for overvejelser over, hvorfor arbejdsløsheden har udviklet sig forskelligt i forskellige lande, ledes man til en provokerende hypotese, som der ikke desto mindre findes empirisk belæg for.

### Indledning<sup>1</sup>

En terminologisk afklaring først: den teoretiske retning, jeg i det følgende har valgt at referere til som »Rational choice«-teori (i mangel på en dækkende og mundret dansk oversættelse herefter blot RCT) er stort set den samme som den, der i den internationale litteratur også kan ses betegnet som blandt andet »Public choice theory«, »(New) political economy«, eller »Study of non-market decision making«.

RCT som sådan burde efterhånden ikke længere kunne påkalde sig nyhedens interesse. Retningen er, ret beset, nærmest halvgammel: Arrows *Social Choice and Individual Values* udkom første gang i 1951, Downs' *An Economic Theory of Democracy* i 1957, Olsons *The Logic of Collective Action* i 1965, og Niskanens *Bureaucracy and Representative Government* i 1971, for blot at nævne nogle ubestridte klassikere inden for RCT, der kan være af særlig interesse ud fra en politologisk synsvinkel.

Det nye er altså ikke RCT, men snarere, at den omsider og gradvist synes at vinde indpas også i europæisk politologi, til trods for, at den her mange steder er konfronteret med en attitude, Dunleavy (1991: 3) meget rammende har karakteriseret således:<sup>2</sup>

»... it is still very common outside the United States for political scientists who do not themselves use public choice methodology to dismiss it as of marginal interest for the discipline as a whole. ... Public choice theory is widely seen by political scientists as simply another abstruse specialism produced by overdeveloping particular techniques without putting equal effort into showing how they can add to our substantive knowledge about central topics. Public choice may be a

legitimate field to work in »if you like that kind of thing«, but it is still not regarded as a basic intellectual position which has to be regularly or seriously considered in describing the behaviour of political systems and structures.»<sup>3</sup>

### Oversigt

En blot nogenlunde dækkende oversigt over RCT-litteraturen ville mageligt kunne fylde en bog. At forsøge at give en sådan oversigt vil jeg da afstå fra, så meget mere, som bogen allerede er skrevet, endog i to omgange (Mueller, 1989; 1979). Skønt der nok på en række punkter kan rejses indvendinger imod Muellers fremstillinger og fortolkninger, er hans bog en udmærket indgang til »Rational choice«-teoriens forskellige områder. I den foreliggende kontekst må det være tilstrækkeligt at yde lidt »navigationshjælp« ved at skitserde afgrænsningen af RCT's emneområde og at forsøge at strukturere den bestående litteratur- og vidensmængde ved hjælp af et fåtal af forholdsvis grove klassifikationskriterier.

RCT's genstandsområde kan naturligvis afgrænses på forskellig vis. Jeg foretrækker at definere det som aspekter af alle de kollektive beslutninger, der ikke træffes i et marked (non-market decision making), en afgrænsning, der har vundet en form for hævd. Den har den fordel, at den fokuserer på det, RCT drejer sig om, hvor en anden definition, man til tider støder på – RCT defineret som »studiet af politiske fænomener ved hjælp af økonomiens metoder« – snarere fokuserer på det, jeg vil være mest tilbøjelig til at opfatte som et rent instrumentelt aspekt ved RCT.

Inden for RCT kan der sondres mellem to del-emneområder, skønt der naturligvis altid vil blive tale om en vis overlappning. »Social choice« er betegnelsen for den del af RCT, der primært vedrører spørgsmålet om, hvordan individuelle præferencer aggregeres til en kollektiv velfærds- eller nyttefunktion. Grundlaget for denne retning er i mange henseender Arrows banebrydende værk fra 1951 (Arrow, 1951). Et af de centrale områder er studiet af forskellige afstemningsmetoders egenskaber og konsekvenser.

»Public choice«, som navnet antyder, betegner den del af RCT, der primært vedrører politiske beslutninger (i bred forstand, dvs. ikke nødvendigvis institutionelt afgrænset). RCT-litteraturen om for eksempel rationel vælgeradfærd (jf. den omfattende litteratur om valg- og popularitetsfunktioner (VP-funktioner, se Paldam (1981)), bureaukratier, regeringsadfærd etc. hører naturligt hjemme her.

En anden for RCT kendetegnende sontring kan drages med udgangspunkt i studiernes abstraktionsniveau. Dunlavy (1991, pp. 1-2) skelner her mellem »first principles analysis« og »institutional public choice«. Den sidste term er nok ikke specielt heldigt valgt – det, den skal udtrykke, er blot »anvendt« RCT – men sontringen indfanger ikke desto mindre et karakteristisk træk ved RCT. På den ene side har vi en stor mængde af studier på et så højt abstraktionsniveau og under anvendelse af så stiliserede modeller, at resultaterne (i hvert fald for indværende) er irrelevante i forbindelse med mere konkrete problemstillinger inden for RCT. Disse studier kan karakteriseres som barokke i von Neumanns forstand. »Breakthroughs are dwindling, while minor embellishments are accelerating. Formalism is gaining the upper hand as in what Ragnar Frisch used to refer to



as »playometrics«. From a means, formal modelling is becoming an end in itself.» (Elster og Hylland, 1986: 2). På den anden side har vi en stor mængde af analyser af helt konkrete empiriske problemstillinger.

»First principles analysis« thrives på forskellige delområder inden for RCT, ikke mindst i forbindelse med spilteoretiske modeller. Den har sin egen æstetiske kvalitet og et vagt håb om på længere sigt at kunne lede til konkret anvendelige resultater og indsigter. Men det er ikke normalt herfra, inspirationen for »institutional public choice« kommer.

En anden væsentlig sondring er sondringen mellem »normativ og positiv RCT. Skellet er som sædvanligt ikke knivskarpt – alle positive studier vil indeholde et værdielement, og omvendt indgår der også i klart normative studier elementer af positiv analyse. Ikke desto mindre findes der tydelige forskelle mellem de to typer af studier.

Normativ RCT udspringer naturligt, men ikke udelukkende, af spørgsmålet om aggregering af individuelle præferencer til en kollektiv nyttefunktion, som er det centrale anliggende i »Social choice«, jf. ovenfor. Det er let at se, at normative problemstillinger, som for eksempel spørgsmål om hensynet til det enkelte individ, retfærdighed, lighed, fairness, etc., her hurtigt bliver centrale. Man kan så fundere over, hvorfor nogle økonomer (som mange af »Rational choice« teoretikerne jo er) tilsyneladende har lettere ved at se de normative problemstillinger i forbindelse med beslutninger, der træffes uden for markedet, end de normative problemer, resultaterne af markedsprocesserne kan give anledning til.

På den anden side findes den store mængde af positive analyser af kollektive beslutninger uden for markedssammenhænge. Studiet af for eksempel VP-funktioner eller af de politiske konjunkturcykler – to af de »store« områder inden for RCT – er normalt ikke mere værdiladet end empiriske analyser inden for en hvilken som helst anden teoretisk ramme inden for politologien.

Et karakteristisk træk ved RCT er imidlertid eksistensen af en omfattende litteratur, der så at sige ligger i gråzonen mellem det positive og det normative. Jeg tænker her specielt på det, der kan kaldes Buchanan-Tullock retningen inden for RCT. Kendetegnende for denne retning er, at den som et hovedsigte har at analysere resultatet af beslutninger, der træffes uden for markedet, typisk ad politisk vej, men ud fra de samme kriterier som bruges til at karakterisere og vurdere udfaldet af markedsprocesser på grundlag af, for eksempel begreberne efficiens og optimalitet. Spørgsmålet bliver ofte, om de ikke-markedsmæssige beslutningsprocedurer i forhold til disse kriterier fungerer bedre, end et marked ville kunne, eller i det mindste lige så godt – og svaret er hyppigt benægtende. Denne retning repræsenterer så at sige antitesen til studiet af eksternaliteter og markedssvigt i dele af den traditionelle velfærdsøkonomi ved at koncentrere sig om utilsigtede (og uhensigtsmæssige) konsekvenser af kollektive beslutninger uden for markedet og om »politiksvigt«. Og hvor studier af markedssvigt mv. typisk har ført til krav om offentlig regulering – »mere stat« - munder studier i Buchanan-Tullock stilen regelmæssigt ud i kravet »mere marked, mindre stat«.

Det er primært denne type af studier, der har givet RCT ry for at være uhjælpeligt biased i konservativ retning. Det er da utvivlsomt også korrekt, at hverken

James Buchanan eller Gordon Tullock personlig er det, man i amerikansk sammenhæng ville kalde for »liberal«, og at RCT i den specielle Buchanan-Tullock version har været en hovedleverandør af intellektuel ammunition til neo-liberale og det »ny højre« i 1970'erne og 1980'erne, specielt i USA og Storbritannien. Spørgsmålet er imidlertid, om denne konkrete, og ofte personbaserede, sammenhæng mellem RCT og konservative politiske strømninger er bevis for en indre, logisk sammenhæng, eller om RCT – som andre teoretiske konstruktioner – er åben for forskellige politiske udlægninger og anvendelser.

I denne forbindelse er det værd at gøre opmærksom på eksistensen af en – ganske vist forholdsvis lille – gruppe af marxistiske »Rational choice« teoretikere, som blandt andet tæller navne som Elster, Roemer, Przeworski og Wallerstein. Selv om meget af »Rational choice marxismen« er »first principle analysis«, viser den dog klart, at RCT ikke per se behøver at være inkonsistent med en marxistisk tilgang. At forkaste RCT en bloc med den begrundelse, at den nødvendigvis indebærer en konservativ bias, er således næppe holdbart. Kritikken må i givet fald rettes mod en konservativ udnyttelse af RCT.

### **»Rational choice«-teori som approach**

Man kan rejse det spørgsmål, om RCT retteligt bør opfattes som en egentlig teori, eller om den ikke snarere bør betragtes som en approach, en speciel teoretisk tilgang til studiet af bestemte fænomener. Det er dog et af de spørgsmål, det næppe kan betale sig at dvæle ret længe ved – enhver teori kan også opfattes som en approach og anvendes som sådan.<sup>4</sup> Én væsentlig forskel er der dog: opfattes RCT som en approach, er diskussionen om sandheden af nogle af dens centrale elementer uinteressant; hvad tæller er RCT's teoretiske og empiriske frugtbarhed.

Som approach kan RCT reduceres til to hovedelementer: en metodeforskrift (metodologisk individualisme) og et aksiom (individuel rationalitet). Den metodologiske individualisme indebærer, at analyseenheden i RCT principielt er individet, og at enhver forklaring i sidste instans må kunne gives i individtermer. Katzenstein (1984: 31) har formuleret dette meget klart: »The analysis of political economy aims to explain political strategies and, so far as possible, economic and political outcomes by showing how these strategies result from the self-defined interests of actors«.

Taget bogstaveligt indebærer dette enten, at der ikke kan findes nogen makro-teori eller – mere sandsynligt – at enhver makro-teori kræver en mikro-teori som underbygning. I sandhed et stort krav at skulle leve op til, ikke mindst i politologien, men også i økonomien! Det kan da også diskuteres, i hvilket omfang konkrete RCT-studier faktisk lever op til et strengt krav om metodologisk individualisme med alle dets implikationer. Det er nok ikke helt forkert at sige, at der i praksis oftest opereres med en tillem্পning af principperne. For det første omfortolkes den metodologiske individualisme i praksis fra et påbud til et »forbud«, nemlig et »forbud« mod enhver form for strukturel eller institutionel determinisme. Det kan godt være, at man i en konkret analyse kun under store vanskeligheder og ved hjælp af heroiske antagelser kan komme til at vise »how ... strategies result from the self-defined interests of actors«, hvis man ved aktørerne forstår konkrete indi-

vider. RCT-studier kan godt være temmelig »tynde« på netop dette punkt, og det synes at være vidtgående accepteret. Men det ville klart være at bevæge sig uden for RCT, hvis man betragtede aktørernes strategier som strukturelt determineret.

For det andet kortsluttes hele problemet meget ofte ved hjælp af konceptet »enheds-aktør«. Ved at vælge at betragte en hel interesseorganisation, et parti eller en regering som en enheds-aktør gøres den heroiske antagelse, at alle beslutningstager inden for organisationen, partiet eller regeringen har samme nyttefunktion eller, lidt mere realistisk, at man kan tillade sig at se bort fra eventuelle forskelle mellem beslutningstagernes nyttefunktioner: alle regeringsmedlemmer, og dermed regeringen som enheds-aktør, har stemmemaksimering som grundlæggende præference, alle politikere søger at maksimere deres genvalgssandsynlighed, og det er derfor også partiernes mål, osv.<sup>5</sup>

At RCT er et »liberalt konstruktørprogram« snarere end et »marionetprogram« (Poulsen, 1979), og at strukturel eller institutionel determinisme er udelukket som forklaring, betyder på den anden side ikke, at institutioner behøver at være betydningsløse i en RCT sammenhæng. Der findes ganske vist i dele af RCT en tendens til ikke at skænke institutionelle forhold megen opmærksomhed. Det gælder for eksempel for mange analyser af samspillet mellem økonomi og politik inden for rammerne af Frey-Schneider modellen (se nedenfor).<sup>6</sup> Men det afspejler nok primært økonomers traditionelle forkærlighed for institutions-frie modeller. På den anden side spiller institutionelle faktorer nemlig en betydelig rolle i to centrale arbejder om den økonomiske krise og krisepolitikken i 1970'erne og 1980'erne, Olson (1982) og Scharpf (1987), som begge må henregnes til en RCT-approach.

Fra et RCT-synspunkt kan institutioner udgøre både ressourcer og begrænsninger i forhold til aktørernes mulighed for at træffe rationelle beslutninger. Institutioner kan medvirke til at nedbringe omkostningerne ved rationelle beslutninger ved at forenkle og strukturere komplekse situationer for beslutningstagerne. Institutioner kan således formindske risikoen for informations»overload«, reducere informationskravene og formindske usikkerheden om, hvad man kan forvente af andre aktører. De kan endvidere medvirke til at gøre konsekvenserne af forskellige strategiske alternativer lettere at kalkulere. På den anden side udfører institutioner disse funktioner gennem filtrerings- og selektionsprocesser, som implicerer, at visse aspekter ved beslutningssituationen sorteres fra, og som medfører, at visse strategiske alternativer slet ikke bliver inddraget i overvejelserne (Scharpf, 1987: 27).

Som nævnt er det andet grundlæggende element i RCT-aksiomet om individuel rationalitet. I henhold til dette grundlæggende aksiom betragtes alle aktører som rationelt nyttemaksimerende individer, analogt med økonomernes velkendte og -tjente »homo oeconomicus«. I forbindelse med denne grundlæggende antagelse er det værd at understrege, at selv om de fleste synes at mene at vide, hvad den indebærer, så er det nøjagtige indhold, forskellige »Rational choice« teoretikere lægger i begrebet »rationel nyttemaksimering«, ingenlunde altid let at få hold på, og det specificeres desværre sjældent.

Et typisk uklart punkt er spørgsmålet om, hvorvidt rationelt nyttemaksimerende adfærd nødvendigvis må være egoistisk adfærd. Er det kun egen (plus eventuelt de nærmestståendes) velfærd, et individ søger at maksimere, eller kan der forekomme altruistiske motiver (som ikke til syvende og sidst alligevel er baseret på egoisme i den forstand, at individet ved at handle altruistisk samtidig maksimerer sin egen velfærd)?

Der findes mange ingeniøse forsøg på at håndtere altruisme-problemet i en rationalitetskontekst, som for eksempel Margolis (1982). Der er ikke nogen grund til at gå i detaljer med dem her. Blot skal det påpeges, at den tilsyneladende nemmeste udvej – simpelthen at tillade, at individer har altruistiske elementer i deres nyttefunktion, således at de kan siges at handle rationelt nyttemaksimerende, også når de handler altruistisk – kun er egnet til at tømme begrebet »rationel nyttemaksimering« for ethvert indhold. Følger man denne retning, er det svært at forestille sig adfærd, der ikke på helt analog vis kan hævdes at være rationel.

Den forholdsvis store interesse omkring egoisme- contra altruismespørgsmålet i forbindelse med antagelsen om rationelt nyttemaksimerende individer indikerer, at mange samfundsforskere har det dårligt med økonomernes egoistiske individ. De fleste vil nok hævde, at denne model er for ensidig til at være realistisk. At »homo oeconomicus« ensidigt fokuserer på bestemte træk ved individet fremfor andre er ubestrideligt. Men, som påpeget med styrke af Opp (1984), præcist det samme gør sig gældende i forbindelse med »homo sociologicus«, sociologiens foretrukne menneskebillede!

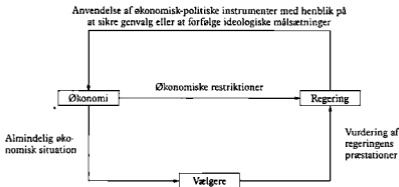
I denne diskussion må til syvende og sidst resultaterne være afgørende. Økonomerne har været i stand til at nå langt (i hvert fald sammenlignet med andre samfundsvidenskaber) i retning af en teoretisk forståelse af økonomisk adfærd og økonomiske sammenhænge på grundlag af en »homo oeconomicus«-antagelse, dens mangler som en dækkende beskrivelse af alle menneskesindets krinkelkroge ufortalt. Dermed er selvfølgelig ikke sagt, at den samme antagelse vil vise sig lige så frugtbar på andre områder. Det er et forhold, som kun erfaringen vil kunne fortælle noget om.

### **»Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik**

Det kan næppe undre, at et af de centrale områder for anvendelsen af RCT har været studiet af interaktionen mellem økonomi og politik, eller studiet af den politiske kontrol med makro-økonomien. Det er endda tænkeligt, at RCT's fremtrængen i de senere år skal ses i sammenhæng med, at den økonomiske krise efter 1973/74 og vanskelighederne ved at finde frem til adækvate og effektive krisepolitikker – samt på det seneste sammenbruddet af de centraldirigerede økonomier og tilhørende samfundssystemer i Østeuropa – i høj grad har bidraget til at aktualisere spørgsmålet om muligheder og grænser for den politiske styring af økonomien.

Meget af studiet af samspillet mellem økonomi og politik er hidtil foregået inden for rammerne af den såkaldte Frey-Schneider model. En simpel version af den er vist i figur 1 (Schneider, 1982).

Figur 1. Brug af økonomiske instrumenter for at sikre genvalg eller for at forfølge ideologiske mål



Modellen koncentrerer sig om to aktører: vælgere og regeringen. Begge antages at være rationelle. Vælgerne ønsker at maksimere deres individuelle velfærd. Her spiller vurderingen af den økonomiske udvikling en betydelig rolle. Hvis denne udvikling er ugunstig, »straffer« vælgerne den ansvarlige regering ved at vende sig imod den på valgdagen eller i meningsmålinger. Den nederste sløjfe i figur 1, økonomien -> vælgere -> regering, repræsenterer således en valg- eller popularitetsfunktion, hvis uafhængige variable er økonomiske størrelser (arbejdsløshed, inflation, reallønsudvikling osv.) og hvis afhængige variabel er graden af regeringens opbakning i vælgerbefolkningen.

Regeringen på sin side ønsker primært at sikre sit genvalg. Derudover kan den også forfølge bestemte ideologiske målsætninger. Da den er sig sammenhængen mellem den økonomiske situation og dens grad af vælgeropbakning bevidst, vil den bestrebe sig for at tilrettelægge den økonomiske politik og eventuelle økonomisk-politiske indgreb på en sådan måde, at dens genvalgschancer som et minimum ikke forringes. Dette kan gælde for både den tidsmæssige og den indholdsmæssige tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Den øverste sløjfe i figur 1, regering -> økonomien, repræsenterer således en politisk konjunkturcyklus. Pilen fra økonomien til regeringen illustrerer, at den økonomiske situation kan lægge visse restriktioner på regeringens muligheder for uahæmmet at manipulere den økonomiske situation med henblik på en maksimering af dens popularitet og/eller genvalgssandsynlighed.

Som det ses, er der tale om en ekstrem forenklet model. Det er let at pege på, hvad den ikke indeholder. Af centrale økonomiske aktører mangler således blandt andet de nok så magtfulde økonomiske interesseorganisationer og administrationen.<sup>1</sup> Når modellen alligevel er blevet betragtet som et fremskridt i forhold til andre tilgange til studiet af økonomisk politik inden for både økonomi og politologi, hænger det sammen med, at den fokuserer på noget af det, der i andre tilgange ofte er kommet til at spille en underordnet rolle.

I forhold til andre økonomiske modeller af formuleringen af økonomisk politik udmærker Frey-Schneider modellen sig ved at behandle regeringen som en endogen variabel i modellen, en aktør, der har sin egen nyttefunktion at maksimere og derfor ikke kan betragtes som den neutrale »benevolent dictator«, der efter bedste evne søger at maksimere en samfundsmæssig nyttefunktion.

I forhold til politologiske approaches bemærker man først, at Frey-Schneider modellen har visse lighedstræk med Eastons model af det politiske system (Easton, 1953). Som denne er også Frey-Schneider modellen en input-output model med tilbagekobling. Men hvor Eastons model i politologien (ikke mindst den danske)<sup>9</sup> primært har ført til omfattende studier af input-siden (artikulation og aggregering af krav), medens output-siden generelt er blevet temmelig stedmoderligt behandlet, har Frey-Schneider modellen i langt højere grad affødt studier af output (i form af regeringens valg af konkrete økonomisk-politiske strategier), outcomes (i form af de økonomiske konsekvenser af disse strategier), og tilbagekoblingen til input-siden (i form af vælgerreaktionerne på ændringer i den økonomiske situation).

Der foreligger i dag over 200 empiriske studier af VP-funktioner i forskellige lande, for forskellige tidsperioder og, ikke mindst, for forskellige specifikationer af den estimerede funktion (Paldam, 1991).<sup>9</sup> Resultaterne har imidlertid vist sig at være ustabile i to henseender. For det første er det ikke altid, man finder, at de økonomiske variable – som man må gå ud fra er af betydning for vælgerne økonomiske velfærd, som for eksempel arbejdsløshed – påvirker regeringens popularitet eller dens grad af vælgeropbakning på den måde, man ville forvente. Regeringen bliver ikke altid – som forudsat i Frey-Schneider modellen – »straffet«, når bestemte aspekter af økonomien forringes. For det andet kan der være store variationer i den vægt, hvormed bestemte økonomiske variable påvirker regeringens popularitet. De politiske omkostninger for regeringen ved forskellige økonomiske ubalancer er ikke konstante, hverken over tid eller på tværs af lande.

Medens man nok må give Paldam (1981) ret i den påstand, at den empiriske eksistens af VP-funktioner ikke længere kan betvivles, er situationen lidt mindre afklaret med hensyn til de politiske konjunkturcykler. Det har vist sig noget vanskeligere at påvise, at regeringen manipulerer økonomien med henblik på at bevare magten end at påvise, at vælgerne »straffer« regeringen, når økonomien forringes. En del af problemet er selvfølgelig, at det kan være vanskeligt at finde ud af, hvad man egentlig skal lede efter. Den politiske konjunkturcyklus kan modelleres på forskellige måder (Alt og Chrystal, 1983). Resultaterne er i høj grad afhængig af, hvilken model for regeringens adfærd man lægger til grund.

De – forsigtigt udtrykt – noget ustabile resultater af den empiriske analyse af politiske konjunkturcykler og VP-funktioner er tydeligvis årsag til frustration hos nogle og til tilfredshed hos andre (som eksempel på sidstnævnte opfatter jeg Lewin (1991)). Men den manglende stabilitet giver samtidig en spændende forskningsmulighed, når man interesserer sig for at analysere forskelle på tværs af i øvrigt sammenlignelige lande med hensyn til de politisk-økonomiske reaktioner på identiske økonomiske problemer. Det centrale spørgsmål bliver da nemlig, om den sammenhæng – som man kan deducere fra Frey-Schneider modellen – empi-

risk kan påvises: er der nogen sammenhæng imellem, hvor stor en vægt en bestemt økonomisk variabel har i VP-funktionen, og hvor energisk og målbevidst regeringen sætter politisk-økonomiske indgreb ind, hvis der udvikler sig problemer med hensyn til netop dette aspekt af økonomien?

Som et eksempel kan vi tage arbejdsløsheden. Den har siden 1974 været et akut eller latent problem i alle vestlige industrilande. Men den har påviseligt ikke overalt haft samme betydning for udviklingen i vælgeropbakningen til regeringen: i nogle lande er regeringens popularitet i 1970'erne særdeles følsom over for selv små udsving i arbejdsløsheden. I andre er vælgerreaktionen på en vækst i arbejdsløsheden i samme periode langt svagere eller kan slet ikke påvises. Spørgsmålet bliver så, om denne forskel afspejler sig i regeringernes politisk-økonomiske strategivalg og i sidste instans i den faktiske udvikling i arbejdsløsheden i de forskellige lande, regeringerne accepterer.

På grundlag af sammenhængene i Frey-Schneider modellen kan man således formulere en »politisk omkostningshypotese« til forklaring på forskelle i arbejdsløshedsudviklingen i forskellige lande. I lande, hvor arbejdsløshed koster regeringen popularitet og vælgerstøtte, vil man forvente en gunstigere beskæftigelsesudvikling end i lande, hvor arbejdsløsheden er politisk omkostningsfrit for regeringen, eller hvor politiske omkostninger ved at bekæmpe arbejdsløsheden er højere end ved at lade være. Det sidste vil typisk kunne være tilfældet, hvis regeringen står over for et trade-off mellem inflation og arbejdsløshed, og inflationen vejer tungere i VP-funktionen end arbejdsløsheden. Den underliggende sammenhæng, der postuleres i hypotesen, er, at en regering, hvis eksistens trues af arbejdsløshedsudviklingen, vil have et incitament til at få den nedbragt, måske endda på bekostning af andre balanceproblemer (inflation; betalingsbalanceunderskud), medens en regering, hvis vælgertilslutning ikke påvirkes af arbejdsløshedsudviklingen, lettere kan indtage en afventende holdning og i stil med mr. Micawber sætte sin lid til, at »noget vil vise sig« (helst et internationalt konjunkturopsving).

Hvordan klarer en sådan hypotese sig i det virkelige liv, sammenlignet med andre? Vi kan kort se på dens forklaringsstyrke i forhold til en konkurrerende hypotese, der stammer fra Fritz Scharpf. I sin indsigtfulde analyse af socialdemokratisk krisepolitik i Tyskland, Østrig, Sverige og Storbritannien når Scharpf (1987) frem til, at det afgørende strategiske problem i bekæmpelsen af den økonomiske krise efter 1973/74 lå i at opnå en »Keynesiansk koordination« mellem en ekspansiv finans- og pengepolitik og en moderat lønpolitik. Koordinationsproblemet opstod således primært i forholdet mellem regeringens og fagbevægelsens strategier. Derfor bliver deres »Strategiefähigkeit« (evnen til at vælge og fastholde en strategi) en nøglevariabel hos Scharpf. Han går herved ud fra som givet, at det hverken hos regeringen eller fagbevægelsen er viljen eller incitamentet til en strategisk koordination, der mangler.

De største problemer med evnen til at vælge og fastholde en strategi finder Scharpf hos fagbevægelsen. Han fremhæver, at dens »Strategiefähigkeit« i høj grad afhænger af centraliseringsgraden på arbejdsmarkedet. Hvor denne er høj, som i Østrig og Sverige, er fagbevægelsen bedre i stand til at initiere og fastholde

en restriktiv strategi på lønområdet end i lande med en stærkt decentraliseret organisationsstruktur på arbejdsmarkedet (som i Storbritannien). Derfor vil, ifølge Scharpf, den »Keynesianske koordination« lykkes bedre i lande med en centraliseret struktur på arbejdsmarkedet end i lande med en decentral struktur, og beskæftigelsesudviklingen vil følgelig være gunstigere i førstnævnte lande end i sidstnævnte.

De fire lande, Scharpf analyserer, følger sig pænt ind i det forventede mønster. Ses der på perioden 1974-79, dvs. perioden mellem det første og det andet olieprischock, finder man, at der ikke optræder arbejdsløshed i de to lande med den stærkeste centralisering på arbejdsmarkedet (Østrig og Sverige), i modsætning til de to lande med mere decentraliserede arbejdsmarkedsstrukturer (Tyskland og Storbritannien).

Men hvis vi følger Danmark til de fire socialdemokratisk ledede lande, Scharpf har udvalgt, opstår der problemer. I international sammenligning hersker der en ret høj grad af centralisering på det danske arbejdsmarked. Centraliseringsgraden er utvivlsomt højere end i Storbritannien. Alligevel er det blandt Scharpfs fire lande netop Storbritannien, Danmark i en række henseender ligner mest med hensyn til det økonomiske kriseforløb 1974-79. Kun i Danmark og Storbritannien er der således tale om en egentlig stagflation (arbejdsløshed og inflation på samme tid). I Østrig undgår man begge problemer, medens man i Tyskland undgår inflation (men får arbejdsløshed) og i Sverige arbejdsløshed (men får inflation). Hvis vi vil have Danmark med, må vi åbenbart lede efter en anden forklaring på forskelle i kriseforløbet og specielt arbejdsløshedsudviklingen end graden af centralisering på arbejdsmarkedet.

Hvilket mønster i arbejdsløshedsudviklingen i de fem lande ville man forvente ud fra den »politiske omkostningshypotese«? Ser vi på de foreliggende undersøgelser af VP-funktioner i de pågældende lande (Nannestad, 1991), finder vi to lande (Østrig og Sverige), hvor arbejdsløsheden i den relevante periode (1974-79) klart påvirkede vælgeropbakningen til regeringen negativt. I ét land (Danmark) finder vi lige så klart, at der ikke er nogen sammenhæng mellem beskæftigelsesudviklingen og regeringens støtte i vælgerbefolkningen (Paldam og Schneider, 1980; Nannestad, 1990).<sup>10</sup> I de to resterende lande, Tyskland og Storbritannien, er situationen mere kompliceret og resultaterne delvist modstridende. Nogle af de mest dybtgående analyser (Rattinger (1980) for Tyskland og Alt (1979) for Storbritannien) konkluderer, at de politiske omkostninger ved arbejdsløshed i begge lande i den relevante periode var mindre end omkostningerne ved inflation, og at regeringen i begge lande i den relevante periode politisk kunne leve med arbejdsløshed (men ikke med inflation).

Ud fra »omkostningshypotesen« skulle man således forvente en væsentlig gunstigere beskæftigelsesudvikling i perioden 1974-79 i Østrig og Sverige end i Danmark, Tyskland og Storbritannien. Klassificeres de fem lande med henblik på (a) de politiske omkostninger ved arbejdsløshed 1974-79 og (b) den faktiske arbejdsløshedsudvikling, fås den fordeling, som fremgår af omstående figur 2.



Figur 2

		Politiske omkostninger ved arbejdsløshed	
		Ja	Nej
Arbejdsløshed	Ja		Tyskland Danmark Storbritannien
	Nej	Østrig Sverige	

Som det ses, får vi alle fem lande placeret pænt i diagonalen. Vi finder med andre ord den af hypotesen forudsagte sammenhæng mellem de politiske omkostninger ved arbejdsløshed og den faktiske arbejdsløshedsudvikling i de fem lande.

Et indicium for, at mønstret ikke bare skyldes et heldigt sammentræf af omstændigheder, fås ved at se på de politiske konjunkturcykler i de fem lande. Det er indlysende, at man kun vil forvente en politisk fremkaldt cyklus i en økonomisk variabel, eller en cyklus i regeringens forsøg på at påvirke denne variabel, hvis den indgår i VP-funktionen. Følgelig skulle man forvente at finde en synkronisering af regeringens indsats mod arbejdsløsheden og valgterminerne – typisk i form af forsøg på at skabe et økonomisk »før-valgs opsving« – i Østrig og Sverige, men ikke i de tre andre lande.

Schmidt (1983) har analyseret denne sammenhæng for 10 lande. For Sveriges vedkommende finder han en vis synkronisering mellem regeringens ekspansive finans- og pengepolitiske foranstaltninger og valgterminerne. Tilsvarende finder Neck (1989) for Østrigs vedkommende, at budgetreaktionen på beskæftigelsesudviklingen bliver kraftigere, jo nærmere man kommer på valgdagen, og at det i et valgår er beskæftigelsesudviklingen alene, der påvirker udviklingen i budgetunderskuddet. I de tre øvrige lande kan en tilsvarende synkronisering i form af valgcykler ikke påvises.

Eksemplet illustrerer, hvordan RCT som approach leder os til at stille bestemte spørgsmål og søge efter bestemte årsagssammenhænge, som vi sandsynligvis ikke ville have fokuseret på, hvis vi havde nærmet os problemet vedrørende landeforskelle med hensyn til arbejdsløshedsudviklingen i perioden mellem de to olieprishop i 1970'erne med udgangspunkt i for eksempel en traditionel velfærdsøkonomisk eller en neo-korporatistisk synsvinkel. Denne styring har imidlertid sin pris: at fokusere på visse aspekter indebærer, at andre bliver holdt i baggrunden (eller helt mistes af syne). De, der anvender RCT som deres approach, har – såvel som andre, der arbejder på et andet grundlag – derfor god grund til at huske, at de resultater, der opnås, i heldigste fald repræsenterer en sandhed, men ikke sandheden.

## Noter

1. Det følgende er en lettere revideret version af et foredrag for licentiatstuderende ved Institut for Statskundskab.
2. Selv om RCT trænger frem i europæisk politologi, er der dog, sammenlignet med situationen i USA, tale om en meget træg proces. Som illustration kan nævnes, at ca. halvdelen af deltagerne i årsmødet for The American Public Choice Society plejer at være politologer. (Oplysningen stammer fra Gordon Tullock). Blandt deltagerne i det tilsvarende årsmøde for The European Public Choice Society kan politologer som oftest stadig tælles på én hånds fingre. Europæisk RCT er fortsat helt overvejende domineret af økonomer.
3. Af en eller anden grund har RCT haft lettere ved at slå igennem i svensk end i dansk statskundskab, jf. for eksempel det store svenske PARA-projekt (Politics As Rational Action). En redegørelse for og kritisk vurdering af PARA-programmet og dets resultater kan findes hos Midgaard (1987).
4. For et forsøg på at drage en klar sondring mellem RCT som teori og RCT som approach se Ostrom (1991).
5. Endnu en måde at løse problemer på er en økologisk fejlslutning - at postulere, at mikro-sammenhængen er den samme som makro-sammenhængen. Den kan være svær at påvise i praksis, men i nogle situationer kan man vanskeligt frigøre sig fra en mistanke om, at den økologiske fejlslutning har været til stede, i det mindste implicit. Det gælder for eksempel en del undersøgelser af VP-funktioner på makro-niveau. Når man fandt, at for eksempel stigende arbejdsløshed eller inflation skader regeringens popularitet, har man nok i en hel del tilfælde været tilbøjelig til simpelthen at gå ud fra, at den tilsvarende individuelle sammenhæng måtte være, at de, der bliver ramt af arbejdsløshed »straffer« regeringen herfor. På anden måde kan man vanskeligt forklare den opsigt, Kinder og Kiewiet (1979) vakte, da de påviste, at det er »socio-tropiske« snarere end »egotropiske« økonomiske problemer, amerikanske vælgere reagerer imod.
6. Se kritikken heraf hos blandt andet Frey (1990) og Pommerehne (1990).
7. Der findes dog i dag versioner af modellen, der inddrager flere relevante aktører.
8. Jf. Nannestad og Gaasholt (1982), Nannestad (1989, pp. 196-197).
9. For Danmarks vedkommende se Madsen (1980), Paldam og Schneider (1980), Nannestad (1990).
10. Nogle vil måske indvende, at man i danske opinionsundersøgelser fra 1970'erne finder, at respondenterne betragter arbejdsløsheden som det væsentligste politiske problem. På denne baggrund kan det forekomme mærkeligt, at der ikke skulle være nogen sammenhæng mellem arbejdsløshedsudviklingen og regeringens støtte i vælgerbefolkningen. Sammenhængen mellem problemgenkendelse og adfærdsmæssige konsekvenser er imidlertid ikke altid så simpel som adfærdsforskere nogle gange synes at gå ud fra, når de fortolker resultater som de nævnte. Ellers ville der for eksempel næppe være en ryger tilbage.

## Litteratur

- Alt, James E. (1979). *The Politics of Economic Decline*, Cambridge.
- Alt, James E. og K.A. Chrystal (1983). *Political Economics*, Brighton.
- Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*, New York.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York.
- Easton, David (1953). *The Political System*, New York.
- Elster, Jon og Aanund Hylland (1986). »Introduction« i Jon Elster og Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge.
- Frey, Bruno (1990). »Institutions Matter«, *European Economic Review*, vol. 34, nr. 2-3, pp. 443-449.
- Katzenstein, Peter (1984). *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca.

- Kinder, Donald R. og D.R. Kiewiet (1979). »Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting«, *American Journal of Political Science*, vol. 23, pp. 495-517.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford.
- Madsen, Henrik Jes (1980). »Electoral Outcomes and Macro-Economic Policies: The Scandinavian Cases« i Paul Whiteley (ed.), *Models of Political Economy*, Beverly Hills.
- Margolis, Howart (1982). *Selfishness, Altruism and Rationality*, Chicago.
- Midgaard, Knut (1987). »Politics as Rational Action«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 10, nr. 2, pp. 171-188.
- Mueller, Dennis C. (1979). *Public Choice*, Cambridge.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-79. A Revisionist Interpretation*, Århus.
- Nannestad, Peter (1990). »Rally around the Rascals? Unemployment and the Vote in Danish General Elections 1966-77«, *Paper præsenteret ved årsmødet i European Public Choice Society 1990*, Århus.
- Nannestad, Peter (udkommer 1991). *Danish Design or British Disease? Socialdemocratic Crisis Policy in Denmark 1974-79 in Comparative Perspective*, Århus.
- Nannestad, Peter og Østein Gaasholt (1982). »Denmark«, pp. 132-143 i William G. Andrew (ed.), *International Handbook of Political Science*, Lexington.
- Neck, Reinhard (1989). »Politische Bestimmungsgrossen der Österreichischen Finanzpolitik« i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, vol. 8, Tübingen.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.).
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven.
- Opp, Karl-Dieter (1984). »Rational Choice and Sociological Man«, i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen.
- Ostrom, Elinor (1991). »Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity«, *American Political Science Review*, vol. 85, no. 1, pp. 237-243.
- Paldam, Martin (1981). »A Preliminary Survey of the Theories and Findings on Vote and Popularity Functions«, *European Journal of Political Research*, vol. 9, pp. 181-199.
- Paldam, Martin (1991). »How Robust is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades«, pp. 9-31 i Helmut Norpoth, Michael S. Lewis-Beck og Jean-Dominique Lafay (eds.), *Economics and Politics. The Calculus of Support*, Ann Arbor.
- Paldam, Martin og Friedrich Schneider (1980). »The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-78«, *Nationalekonomisk Tidsskrift*, vol. 118, pp. 149-170.
- Pommerehne, Werner (1990). »The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis«, *European Economic Review*, vol. 34, no. 2-3, pp. 458-469.
- Poulsen, Jørgen J. (1979). »Demokratiforståelse i det liberale konstruktørprogram«, *Politica*, 11. årgang, nr. 2, pp. 121-147.
- Rattinger, Hans (1980). *Wirtschaftliche Konjunktur und politische Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.
- Scharpf, Fritz (1987). *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt.
- Schmidt, Manfred G. (1983). »Politische Konjunkturzyklen und Wahlen. Ein internationaler Vergleich« i Max Kaase og Hans-Dieter Klingemann (hrsg.), *Wahlen und politisches System*, Opladen.
- Schneider, Friedrich (1982). »Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und neuere Entwicklungen« i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen.

## Några synpunkter på ekologisk inferens och kommentarer till en bok

Jag har blivit ombedd att granska boken *Modern Political Ecological Analysis* redigerad av Sten Berglund och Sören Risbjerg Thomsen. Eftersom jag är statistiker till professionen och inte statsvetare kommer jag att i huvudsak hålla mig till statistiska problem som aktualiseras i samband med ekologisk analys av väljarbeteende. Det är naturligt att jag i mina kommentarer ägnar speciell uppmärksamhet åt uppsats nr 2 i boken, valideringsuppsatsen, där man gör ett försök till utvärdering av den av Thomsen introducerade metodiken för ekologisk inferens. Som en nödvändig bakgrund till mina synpunkter ger jag i första avsnittet här en kortfattad översikt av området ekologisk inferens speciellt med hänsyn till undersökningar av väljarbeteende baserade på aggregerade data. Avsnittet 2 ägnas huvudsakligen åt en närmare granskning av den i boken redovisade valideringen. Några avslutande kommentarer rundar av.

### Allmänna synpunkter

Betrakta följande två tabeller med artificiella data.

Tabell 1. Kontingenstabeller som saknar cellfrekvenser

Kategori			Utfall/frekvenser		
			A	B	
1		12			10
2		8			10
	10	10	20		

Kategori			Utfall/frekvenser		
			A	B	
1		10			9
2		10			11
	9	11	20		

Vi är intresserade av sannolikheterna (benägenheterna) för A-utfall givet kategori, Sannolikhet (A-utfall/kategori 1) och Sannolikhet (A-utfall/Kategori 2). Tabellerna utgör då ett exempel på *ofullständiga data*: cellvärdena i tabellerna saknas. Finns det då någon statistisk metod som möjliggör att man kan skatta cellvärdena, dvs. rekonstruera de fullständiga tabellerna? För att fylla de tomma cellerna behöver vi en statistisk imputeringsprocedur. Givetvis krävs någon form av antagande om hur data i tabellerna genererats. Under antagande att samma binomialfördelningar gäller radvis i tabellerna är det möjligt att utnyttja statistisk standardmetodik. »Maximum likelihood«-metoden<sup>1</sup> tillämpad direkt leder emellertid redan i detta enkla exempel till prohibitiva beräkningar. Den i sin enkelhet attraktiva EM-metoden (E = »expectation«, M = »maximization«) visar

sig konvergera mycket långsamt till lösningar. Kvasi-maximum-likelihood-metodik (se till exempel McCulagh och Nelder, 1989: 175) ger följande tabell med skattade betingade sannolikheter:

Tabell 2. Uppskattade eller rekonstruerade cellfrekvenser

Kategori	Utfall		
	A	B	
1	0.7	0.3	1.0
2	0.2	0.8	1.0

Ytterligare en möjlighet utgörs av »maximum entropy«-teknik (se Kaipur, 1990).<sup>2</sup> Startpunkten härvid är tabellernas fixa marginalvärden och man frågar sig vilka cellvärden som är minst »unbiased« (= representerar maximal entropi) med hänsyn till den kunskap, dvs. de restriktioner vi har i form av givna marginaler.

Vi kan se exemplet ovan som ett förenklat exempel på analys av aggregerade data, eller ekologisk analys med syfte att beskriva individuellt beteende. Individuella data som skulle gett cellfrekvenser och underlag för skattning direkt saknas. Vad inträffar nu i praktiken, till exempel vid ekologisk valforskning, där (1,2) kan representera socialgrupper och (A,B) politiska partier?<sup>3</sup>

I. Vi har att göra med *större urval*, eftersom våra ekologiska enheter (kommuner, valkretsar etc.) som regel omfattar tusentals individer, samt dessutom större och fler tabeller, dvs. *fler parametrar* att skatta: Vid danska val 12 olika partier + ytterligare ett par kategorier. I Sverige kanske 7 olika partier och mer än 270 kommuner, dvs. i runda tal 14 000 parametervärden att skatta!

II. *Heterogenitet* råder mellan tabeller, dvs. vi kan inte realistiskt förutsätta att samma politiska och sociala mekanismer driver fram data i de olika tabellerna. Lokala politiska kulturer och lokala valvindar kan som bekant skilja sig avsevärt från ett nationellt genomsnitt.

Punkten I medför att vi inte kan tillämpa statistiska standardmetoder och vanlig programvara, till exempel maximum likelihood-teknik, ens med tillgång till de kraftfullaste datorer. Approximativa tekniker måste tillgripas. Rent beräkningsmässiga problem träder i förgrunden. Under punkten II kan man naturligtvis tänka sig att försöka gruppera de ekologiska enheterna i homogena regioner, vilket emellertid förutsätter någon kunskap om den bakomliggande grupperingsmekanismen. Ur statistisk synpunkt ter det sig emellertid naturligare att försöka modellera heterogeniteten i väljarbeteendet.

I sociologisk forskning utnyttjades länge korrelation mellan rad- och kolumnvariabel beräknad över ekologiska enheter (= tabeller) för att bestämma ett genomsnittligt cellvärde, dvs. genomsnittlig betingad frekvens. Robinson visade i sin berömda och ofta citerade uppsats från 1950 vilka felslut som härvid kan uppstå. Hans paradexempel var den på rastillhörighet betingade frekvensen läskunnighet beräknad på censusdata (grupperade data), vilken visade sig avvika

kraftigt från motsvarande, korrekta värde beräknat på individdata. Problematiken som Robinson så effektivt demonstrerade har kommit att kallas »det ekologiska felslutet» («the ecological fallacy»).

Vid forskning om väljarbeteende föreligger god tillgång på aggregerade data för administrativa och geografiska enheter, ofta av synnerligen god kvalitet, medan valhemligheten ställer hinder i vägen för ett direkt iakttagande av individuellt beteende. Intervjuundersökningar (surveys) ger visserligen individuella data, men datas kvalitet kan ibland ifrågasättas. Över ett längre tidsperspektiv är man naturligtvis helt hänvisad till aggregerade data. Det ekologiska problemet är således i högsta grad relevant i detta sammanhang!

Inom ekologisk valforskning har vi huvudsakligen att göra med tre tabelltyper representerande ofullständiga data av typ som ovan:

- Röstflödesmatriser för två val (som regel två på varandra följande) representerande kolumn respektive rad i tabellerna.
- Klassröstande: varvid en indelningsgrund utgörs av samhällsklass eller yrkeskategori och den andra partitillhörighet.
- Röstsplittring: med till exempel rad svarande mot kommunalval och kolumn mot riksdagsval.

De metoder vi finner i litteraturen för att komma till rätta med »det ekologiska problemet» som det här formuleras innehåller typiskt två komponenter:

- *Beräkningsmetod* (algoritm) för att rekonstruera celler i flödes- (bytes-)matrisen (matriserna).
- Någon form av *statistisk modell* (eller argumentation) åberopas för att motivera beräkningsmetoden.

Till den statistiska grundmodellen fogas som regel ett antal förutsättningar/villkor och förenklande antaganden, till exempel homogena (med konstanta väntevärden) bytes-benägenheter tvärs över ekologiska enheter. Detta för att man överhuvud skall komma fram till en beräkningsmetod som är möjlig att implementera i praktiken.

Vi finner i litteraturen ett antal metoder eller ansatser, i huvudsak nämligen:

- *regressionsansats* à la Goodman med modifikationer av typ »krympning» («shrinkage») eller restriktioner (som i Lewins (1972) arbete);
- *maximum entropiansats*, vilken vi förknippar med Johnstons (1985) arbeten;
- *multinomialansats*, som speciellt utvecklats av Brown och Payne (1986) och vidare utvecklats av italienarna Forcina och Marchetti (1990);
- *ekologisk korrelationsansats*, utarbetad av Thomsen i avhandlingen (1987) och andra arbeten och som står i centrum i den aktuella boken.

Till dessa fyra ansatser sällar sig nu möjligen Kohlsches (1990), komponentmetod vars detaljer jag tyvärr ännu inte hunnit sätta mig in i.

Det kan vara på sin plats att kortfattat kommentera dessa ansatser. I den aktuella boken ges ytterst sparsam, eller inte helt korrekt information om dessa metoder.

Att Goodmans regressionsmetod vid tillämpning på den typ av bytes- eller flödesmatriser vi här har att göra med leder till svårigheter är välbekant. Även vid modifiering av typ krympning av estimat uppstår ofta svårigheter i form av inadmässiga eller i vart fall svårtolkade resultat.<sup>4</sup> Metodens popularitet får kanske tillskrivas dess enkelhet?

Maximum entropi representerar en generell metodik med betydligt större räckvidd än vad som framgår av litteraturen på det aktuella området (till exempel Johnstons och hans medarbetares arbeten). Som Johnston utnyttjar metodiken är den att betrakta som »kvasiekologisk«, eftersom man utnyttjar surveydata för att skatta nationella flöden, vilka kommer att utgöra sido-restriktioner vid beräkningar. Beräkningarna blir vid denna ansats ingenting annat än iterativa, proportionella anpassningar (Deming-Stephans metod). Vi får dessutom en överensstämmelse mellan maximum likelihood-skattning (under antagande om försumbart samspel av visst slag) och maximum entropi-metoden, vilket emellertid inte nödvändigtvis garanterar tillförlitliga resultat!<sup>5</sup> I princip kan man emellertid tänka sig metodiken tillämpad på ett alternativt sätt vid ekologisk valforskning utan utnyttjande av surveydata och mera i linje med vad Herniter föreslagit vid analys av marknadsandelar (se urmärkt redogörelse i Kaipur (1989)).

Den av Brown och Payne (1986) introducerade aggregerade kumulativa multinomialmodellen (ACM, med deras förkortning) representerar en *integrerad statistisk modell*. Vi har ett fördelningsantagande som både förklarar utfall i enskild tabell: multinomialt radvis som »kumuleras» (dvs. summeras) till kända kolumnsummor och variation mellan tabeller via sannolikhetsvärden i multinomialfördelningarna genererad av Dirichletfördelningar, vars parametrar kan göras beroende av bakgrundsvariabler via logistisk regression. I princip skall ACM-modellen i sin egenskap av integrerad modell medge anpassningstest (»goodness-of-fit«), hypotes-prövning av närvaron av vissa effekter, konfidensintervall etc., vilket naturligtvis är en utomordentligt stor fördel. Den sofistikerade AMC-modellen<sup>6</sup> är emellertid beräkningstekniskt ytterst krävande och en del utvecklingsarbete på programsidan torde återstå. Vi kanske kan hoppas att så småningom få tillgång till lätt implementerbara program för PC-bruk?

Vid Thomsens ekologiska logitmetod åberopas en statistisk grundmodell (giltig inom en »politiskt homogen« region) med latent variabelstruktur: givet individens/väljarens position på den latent variabeln är de två indelningsgrunderna statistiskt oberoende. Man slipper härigenom ifråna att explicit modellera beroendet mellan de två indelningsgrunderna, ett beroende som ju som regel är utomordentligt starkt (till exempel det mellan två på varandra följande val). Det beroende vi observerar hos de manifesta (observerade) variabelerna åstadkoms/förklaras via den latent variabelns variation över ekologiska enheter. Två ytterligare, förenklande antaganden om isomorfism respektive variansförhållande individuellt/gruppvis ger grundval för en praktiskt användbar beräkningsmetod. Efter val av ett så kallat referensparti dikotomiseras tabellerna successivt till ett antal

2×2-tabeller. Vid tillämpning av metoden har valet av referensparti visat sig ha stor betydelse. För varje sådan uppsättning 2×2-tabeller beräknas korrelationer mellan logits av marginalfrekvenser (alltså tetrakorisk korrelation, inte den direkta Pearsonska produktmoment-korrelationen som Robinson varnade för i sin berömda uppsats!). Korrelationerna transformeras därefter till skattningar av cellvärden. Beskrivningen av metodiken i Thomsens avhandling (1987) är inte alldeles lätt att följa.

Det förtjänar framhållas att beräkningsmetoden är sådan, att det aldrig kan uppträda icke admissibla skattningar i form av negativa sannolikheter eller sannolikheter större än ett (vilket tenderar att inträffa vid Goodmans ekologiska regression). Thomsen har förtjänstfullt utvecklat programvara för PC, som han välvilligt ställer till andra forskares förfogande. Thomsens metod har väckt stort intresse och på kort tid fått stor spridning.

Vilken av de uppräknade metoderna är nu den bästa? Vilken metod leder till de mest tillförlitliga uppskattningarna? Det är inte alldeles lätt att avgöra. Ibland är syftet med beräkningarna olika, vilket naturligtvis medför olika kriterier för valideringen. Johnstons variant av maximum entropi-metoden syftar till att ge skattningar av lokala bytesmatriser, vilka därefter utnyttjas för en modellering och analys av regional variation i bytesbenägenheter. För Thomsen är målsättningen däremot en tillförlitlig skattning av en nationell bytesmatris. Grundläggande antaganden och förutsättningar skiljer sig åt. Statistiska anpassningstest (goodness-of-fit) förutsätter att man håller sig till en väl specificerad, begränsad klass av fördelningar (modeller) och lämpar sig inte för utvärdering av till exempel Thomsens metodik, men väl för ACM-modellen. Syftet här är inte att jämföra ekologiska logitmetoden med andra metoder, utan att försöka avgöra om metoden överhuvud ger användbara resultat. Garanterat »sanna värden« på partibytesbenägenheter disponerar vi givetvis inte och tillgången på lämpliga valideringssampel från intervjuundersökningar är begränsad. Artificiella data genererade vid simulering är ett alternativ som erbjuder vissa möjligheter till validering.<sup>7</sup>

### Validering av ekologiska logitmetoden

Jag övergår nu till att närmare kommentera de båda inledande uppsatserna i den aktuella boken.

Sten Berglund skrev en gång en alldeles briljant kritik i *Statsvetenskaplig Tidskrift* av Leif Lewins (1972) bok om den svenska väljarkåren. Berglunds kritik, som tål att läsas än i dag, tog sikte på den något ytliga behandlingen av det ekologiska problemet i Lewins bok. Jag hade väntat mig mer av Berglunds introducerande uppsats i den aktuella boken.

Jag går nu över till den viktiga uppsatsen 2 i boken, där man försöker utvärdera den av Thomsen introducerade tekniken för ekologisk inferens. Man utnyttjar härvid som valideringssampel tillgängliga urvalsundersökningar (surveydata) från Danmark, Sverige och Finland. Problemet med surveydata är att de innehåller två felkomponenter: ett samplingfel, vilket är beräkningsbart, och med stor sannolikhet en biaskomponent (systematiskt fel), som vi inte känner. Den statistiska metodik författarna använder vid valideringen utgörs av en indexberäkning



på avvikelser mellan imputerade cellfrekvenser och surveybaserade frekvenstal. Härtill kommer vad man kallar en varianskomponentmodell för bedömning av de erhållna indexvärdena. Jag skall här peka på några problem vid valideringen som är speciellt iögonfallande.

#### *Stort antal parametrar – små cellvärden – stor osäkerhet*

Man väljer att beräkna ett index för överensstämmelse mellan ekologiska skattningar och surveyskattning som baserar sig på jämförelse av relativa flöden, varvid totalsumman över samtliga celler blir 100 procent (i praktiken < 100 procent, eftersom man behöver jämförbara kategorier). När man sedan utnyttjar de ekologiska skattningarna i efterföljande uppsatser är det övergångsmatrisen med bytesbenägenheterna (och även rekryteringen) som intresserar, dvs. man räknar om till radsomma = 100 procent (respektive kolumnsumma = 100). Hade det inte varit naturligare att göra valideringen med utgångspunkt från de skattningar som faktiskt används i den statsvetenskapliga analysen av de skattade tabellerna? Man hade då sluppit ett antal irriterande små tal.

Med relativa flöden får man tabeller med ett stort antal mycket små siffror, typ 0.3 procent och liknande, eftersom huvudparten av väljarna befinner sig i huvuddiagonalen (byter ej parti). I det danska fallet har man ca. 60 procent i huvuddiagonalen och resterande 40 procent skall fördelas på ett mycket stort antal celler. Med 12 partier deltagande i bägge de undersökta valen har vi 132 celler utanför huvuddiagonalen representerande olika partibytten! Det säger sig självt att resultatet måste bli en flödestabell med ett stort antal nollor eller mycket små tal. Så visar sig också vara fallet (se sid 18 ff.).

Jag vet inte om författarna gjort klart för sig vilken kraftig samplingvariation (osäkerhet) man måste räkna med i de surveyskattningar av flöde som används vid valideringen. Man ger i varje fall inte läsaren någon uppfattning härom. Tag till exempel de ca. 10 danska kommunister (symbol K) från valet 1971 som kommit med i Observaturvalet, varav ingen bytt parti till 1973. Den observerade partilojaliteten är alltså 100 procent. Men om vi sänker lojaliteten till säg 85 procent (= en bytessannolikhet på 0.15) har vi fortfarande en 20 procentig sannolikhet att alla 10 stannar kvar i partiet. För de små delurval som uppstår i flerpartisystem av skandinavisk typ (speciellt Danmark) måste vi räkna med en rejäl felmarginal vid skattning av bytesbenägenheter för småpartierna!

Jag skulle gärna sett att man redovisat en enklare och mindre »ambitiös» utvärdering av Thomsens metod, som inte i så hög grad byggt på dessa yttest små, skattade frekvenser, men där man i gengäld skulle kunnat utnyttja etablerade metoder för statistisk inferens. Här följer ett förslag.

Ett grovt mått på lojaliteten/rörligheten i valmanskåren är relativa andelen som röstar med samma parti vid de två valtillfällena, dvs. i stort sett andelen som befinner sig i flödestabellens huvuddiagonal.<sup>8</sup> Från Observatabeln på sid 19 har jag 58.0 procent som röstar med samma parti av ca 925 tillfrågade väljare (73.4 procent av 1260). Ett 95 procentigt konfidensintervall för andelen lojala väljare blir då: 54.8 – 61.2. Motsvarande skattning av lojaliteten beräknad med Thomsens metod (sid 18) för ekologisk skattning blir 62.5 procent. Som vi ser är det inte

troligt att skillnaden i uppskattad partiloyalitet kan tillskrivas samplingvariationen i Observaurvalet. (Jag följer Thomsen et al. och antar att de ekologiskt skattade värdena är utan slumpfel). Det föreligger uppenbarligen en systematisk skillnad. På motsvarande sätt finner man i både det finska och svenska fallet en högre skattad lojalitet med den ekologiska metoden.

Om detta förhållande – överskattning av partiloyaliteten – gäller generellt för Thomsens metod låter jag vara osagt. Syftet här har varit att visa på en enkel men ändå någorlunda korrekt statistisk metod att jämföra de olika sätten att skatta väljares bytesbenägenhet.

#### *Varianskomponentmodellen för validering*

Thomsen et al. utvecklar vad man kallar en varianskomponentmodell för jämförelse mellan surveybaserade flödesskattningar och ekologiskt skattade flöden. De senare antas vara utan slumpfel men (eventuellt) innehålla ett systematiskt fel. Surveyskattningarna å sin sida innehåller oundvikligen ett slumpfel (= urvalsfel) och därtill (förmodligen) en bias. Under ideala omständigheter – »an ideal survey» – kan man kanske bortse från biaskomponenten i surveyskattningarna. Detta är de grundantaganden som görs för modellen som används vid valideringen.

För danskt vidkommande disponerar man för valen 1971-73 två urvalsundersökningar och man kan alltså dels jämföra surveys inbördes, dels jämföra ekologiska resultat med surveyresultat. Om vi nu jämför surveys med varandra (»ideala surveys»), får vi räkna med att urvalsfelen adderas. (Mer precist: variansen för en skillnad beräknad på de två surveys är summan av två varianser). Jämför vi istället resultat från en survey med ekologiska resultat under antagande om »ideal survey» och inga slumpfel i de ekologiska resultaten, så får vi en avvikelse (ett indexmått), vars varians enbart består av en komponent: slumpfelet från surveyn. Om vi observerar en större diskrepans (= högre värde på avvikelseindex) mellan surveys inbördes än mellan ekologiska resultat och surveysiffror, så indikerar detta enligt författarna att den ekologiska metoden ger valida resultat.

Argumentationen är inte helt övertygande. Så här verkar författarna resonera:  $\text{Varians}(X) > \text{Varians}(Y)$ . Vi observerar ett värde större än ett annat. Det större värdet måste då vara ett X-värde! Varianser, dvs. statistisk variabilitet, får emellertid inte tolkas deterministiskt på det sätt som författarna gör. Vid en enda genomförd jämförelse ger inte en större varians garanti för att man skall observera en större avvikelse, speciellt inte om det rör sig om ungefärligen dubblad varians, dvs. ca. 40 procent högre spridning.

Om författarna konsulterat en statistiker hade man säkert kunnat få hjälp med att utveckla en metod för signifikansprövning av det avvikelseindex man använder sig av vid valideringen. Ovanan att handskas med statistiska grundbegrepp lyser igenom.

#### *Ytterligare frågor*

Det återstår ytterligare ett antal frågor och problem rörande Thomsens metod för ekologisk inferens som lämnas obesvarade i boken, men som är av stort intresse med tanke på metodens framtida användning vid ekologisk inferens.

En sådan fråga gäller val av homogena regioner inom vilka modellens grundantaganden antas gälla. Hur känslig (eller robust) är metoden härvid? Varför redovisar man inte resultat av skattningar för de sju regioner man indelat Danmark i? Vid en utvärdering av metodiken förfaller det rimligt att man prövar om man lyckats väl med denna inledande gruppering. Hur viktig är det att man finner fram till »politiskt homogena» regioner?

Till de obseverade frågorna hör också valet av referensparti vid beräkningarna av tetrakorisk korrelation. Erfarenheter vi gjort i Lund visar att valet är betydelsefullt. Metoden är inte robust i detta avseende.

### Avslutande kommentarer

Sören Risbjerg Thomsen har gjort en aktningvärd, kreativ insats genom att upptäcka användbarheten hos latenta variabelmodeller vid ekologisk inferens. Han har härvid arbetat i en fin dansk tradition initierad av Rasch. Thomsens modell för ekologisk inferens är emellertid inte en sammanhållen, eller integrerad modell i samma mening som Brown och Paynes ACM-modell. Det är möjligt att man kan utveckla modellen vidare teoretiskt. Härför krävs samarbete med statistisk expertis.

Ekologisk inferens tilldrar sig allt större intresse. Med ett interdisciplinärt samarbete omfattande statsvetare, statistiker, geografer och kanske särskilt ekonometriker kan vi räkna med ytterligare framsteg på området och fördjupad kunskap. Berglund och Thomsen har lämnat ett viktigt bidrag med den bok de redigerat. Boken innehåller ett stort antal uppsatser som visar hur användbara aggregerade data kan vara.

Jag skulle avslutningsvis vilja peka på ett område, där man utvecklat ganska sofistikerade statistiska modeller, som skulle kunna finna tillämpning även inom valforskningen. Jag tänker på *marketing* och vad som där går under beteckningen »discrete choice models», utvecklade av Ben Akiva och andra (se, til exempel, Ben-Akiva och Lerman, 1985).

## Noter

1. Se till exempel King (1989) som ser likelihood-teorin som ett sätt att förenhetliga den politiska metodologin.
2. Även om merparten av tillämpningarna i Kaipurs bok är naturvetenskapliga innehåller den stort antal exempel på samhällsvetenskapliga problem, där maximum entropi metoden är tillämpbar, blant annat just ekologisk analys av partibyten.
3. Det är intressant att notera att McCullagh och Nelder i 2:a upplagan av sin bok (1989: 336 ff.) exemplifierar problematiken med skattning av sannolikheter från tabelmarginaler just med övergångar mellan partier vid val (»voter transitions»).
4. En intressant tillämpning av ekologisk regression kan noteras vid amerikanska domstolar i samband med mål rörande diskriminering av minoriteter. För att leda i bevis att en valkretsindelning faktiskt missgynnar en minoritet utnyttjas ekologisk regression (se Freedman et al., 1991).
5. För viss diskussion och ett blygsamt försök till validering av metoden se Berg (1988).
6. ACM-modellen är svårtillgänglig för icke-specialister. På sid 114 i den aktuella boken sägs modellen utgöra »...effort ... to employ better estimators...», ett klart understatement.

7. Vid en workshop vid ECPR-mötet i mars 1991 presenterades resultat från sådana simuleringsförsök. Dessa resultat var naturligtvis inte tillgängliga för författarna till den aktuella boken.
8. Ett ytterligare grovt mått är naturligtvis den från engelsk litteratur välkända »swingen».

## Litteratur

- Ben-Akiva, M. och S. R. Lerman (1985). *Discrete Choice Analysis*, Cambridge: MIT Press.
- Berg, S. (1988). »Spatial influence on voter transitions in Swedish elections: an application of Johnston's maximum entropy method», *Electoral Studies*, pp. 233-250.
- Brown, P. J. och C. D. Payne (1986). »Aggregate data, ecological regression, and voting transitions», *Journal of the American Statistical Association*, 81, pp. 452-460.
- Forcina, A. och G. M. Marchetti (1991). *Effect of misspecification in Brown and Payne model*, Paper presented at the ECPR meeting, Colchester.
- Freedman, D. A., S. Klein, J. Sacks, C. Smith och C. Everett (1991). *Ecological regression and voting rights*, Technical Report nr. 248, Department of Statistics, University of California, Berkeley.
- Johnston, R. J. (1985). *The Geography of English Politics*, London: Croom Helm.
- Kaipur, J. N. (1989). *Maximum Entropy Models in Science and Engineering*, Chichester: John Wiley & Sons.
- King, G. (1989). *Unifying Political Methodology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohlsche, A. J. (1990). *Forschungsbericht Nr. 1 zu Methoden der empirischen Wahlforschung*.
- Lewin, L. et al. (1972). *The Swedish Electorate 1887-1968*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- McCullagh, P. och J. A. Nelder (1989). *Generalized Linear Models*, Chapman and Hall, 2:a upplagan.
- Thomsen, S. Risbjerg (1987). *Danish Elections 1920-79. A logit approach to ecological analysis and inference*, Århus: Forlaget Politica.

Mogens N. Pedersen

## Klarer han pynten?

### Logitmetoden mellem forenklingens Scylla og realiteternes Charybdis

Ved forsvaret af Søren Risbjerg Thomsens afhandling *Danish Elections 1920-79 - A Logit Approach to Ecological Analysis* fremførte jeg *ex auditorio* nogle betragtninger om den foreslåede nye metode og dens validitet. Det mundtlige indlæg blev publiceret i dette tidsskrifts tredje hæfte i 1987 under titlen »Skyggebilleder? - Nogle kommentarer til validitetsdiskussionen omkring Søren Risbjerg Thomsens metode til økologisk inferens«. Nu følger så en opfølgende kritik med en ligeledes metaformættet titel.

Mine bemærkninger dengang faldt i to dele: en positivt rosende del, men også en mere forbeholden, kritisk del.

De positive aspekter, der blev fremhævet, var dels emnets centrale betydning for studiet af politik, dels satsningens dristighed. Jeg omtalte også de implicite muligheder og løfter, som metoden synes at indebære for analysen af andre fænomener end vælgeradfærd. I den forbindelse skitserede jeg, hvorledes man ved at sætte de estimerede vælgerbevægelser i relation til andre fænomener (blandt andet partistørrelse og aggregeret vælgerflygtighed) kunne få øje på interessante og intuitivt plausible sammenhænge. Denne iagttagelse kunne i sig selv siges at udgøre en indirekte - om end svag - støtte for en påstand om metodens validitet.

Disse positive bemærkninger ville jeg skrive under på den dag i dag. Logitmodellen må stadig betragtes som en betydelig forskningsmæssig indsats - en konstatering, der også bekræftes af den interesse, den har vakt uden for Danmarks grænser.

Hovedærindet i oppositionen var imidlertid at påpege, at præses endnu ikke havde sandsynliggjort, at den nye metode til økologisk inferens besad en tilfredsstillende grad af validitet.

Udgivelsen af samleværket *Modern Political Ecological Analysis* afstedkommer et gensyn med problematikken, herunder også med den ved disputatsforsvaret fremførte kritik. Bør denne kritik fastholdes, eller er der sket noget, der gør det rimeligt eller nødvendigt at modificere den ret så skarpe vurdering fra dengang?

Her må det dog indledningsvis straks fastslås, at ét er, at den nye bog kan danne udgangspunkt for en fornyet drøftelse af validitetsproblemet. Det er ikke det samme som at sige, at udgangspunktet er optimalt. Efter min opfattelse foreligger en fuldt tilfredsstillende afprøvning først, når metoden uden held er blevet forsøgt falsificeret af andre forskere fra den internationale kreds af vælgeradfærdsforskere. I så henseende kan den nye bog ikke leve op til kravene allerede af den

grund, at det er metodens ophavsmand, der selv forestår og/jeller medvirker ved afprøvningen. Man må derfor fastslå, at diskussionen i den nye bog i nogen grad har karakter af et partsindlæg.

### Rekapitulation af kritikken

Man bør ikke gentage sig selv, men her finder jeg dog grund til at gentage hovedpunkterne i min oprindelige kritik. For det første fordi Søren Risbjerg Thomsen mig bekendt aldrig direkte og på tryk har svaret – at han har taget kritikken til sig, kan den opmærksomme læser af bogens centrale kapitel om validitetsproblemet dog ikke undgå at bemærke. For det andet kan der være kommet nye læsere til siden sidst. Tillad mig derfor et kort resumé. Min oprindelige kritik kan sammenfattes i tre punkter.

(1) Da det, der skal måles, in casu de faktisk forekommende vælgerbevægelser fra ét valg til det næste, aldrig vil kunne blive fuldstændig kendt, er det principielt umuligt at vurdere estimaternes såkaldt *interne validitet*. Estimerne er at betragte som en art »skyggebilleder« af de sande bevægelser – på samme måde som man også må karakterisere selv den smukkeste vandringsmatrice fra en survey-undersøgelse. Det bedste, forskeren kan gøre, er at søge at overbevise skeptiske kolleger om, at der eksisterer en form for isomorfi mellem estimationsmetodens præmisser og de holdnings- og adfærdsmæssige præmisser for vælgeradfærd. Et sådant forsøg gjorde Søren Risbjerg Thomsen ikke i sin disputats.

(2) Da Søren Risbjerg Thomsen valgte at benytte to i sig selv ret tvivlsomme danske surveymaterialer som grundlag for sin egen validitetstestning, var det heller ikke på det foreliggende grundlag muligt at sige noget holdbart om metodens eksterne *validitet*. De to materialer var dels det på grund af en ringe besvarelsesprocent validitetsmæssigt problematiske »akademiske« panel-survey fra 1971-73 og dels en kommerciel undersøgelse fra 1973, indsamlet på et sub-optimalt tidspunkt før valget.

(3) En af mig selv foretaget sammenligning mellem et antal OBSERVA-materialer og de af Søren Risbjerg Thomsen estimerede vandringsmatricer fra perioden 1971-79 viste store uoverensstemmelser, hvilket også måtte føre til den konklusion, at man på det foreliggende grundlag ikke kunne finde støtte for en påstand om logitmetodens validitet – men heller ikke for det modsatte, idet de pågældende data i sig selv kunne tænkes at være dubiose.

### Kritikkens imødegåelse

De for mig i denne forbindelse afgørende spørgsmål er derfor, om Søren Risbjerg Thomsen, for det første, har formået at argumentere mere overbevisende for metodens interne validitet og, for det andet, har forbedret den eksterne validering gennem succesfuld sammenligning med andre og bedre survey-materialer?

Når det drejer sig om metodens interne logik og graden af isomorfi med »virkeligheden«, således som vi mener at kende denne »virkelighed« fra årtiers empiriske valg- og vælgeradfærdsforskning – så er der ikke særlig meget at hente i den nye bog, hvor man primært har satset på at begrunde logitmetodens *eksterne validitet*. Søren Risbjerg Thomsen skjuler ikke, at begrundelsen for valget af model-

lens to centrale forudsætninger ikke er disses grad af realisme, men det forhold, at de er simple, og at de gør det let at foretage økologisk inferens. Dog må det hilses med glæde, at der nu foretages en klar sondring mellem de tre sæt værdier, der ideelt set bør sammenlignes: vælgerbevægelsens sande værdier, surveyestimerne og de økologiske estimater. Der opstilles også i et teoretisk-statistisk appendix et sæt betingelser for, at sidstnævnte estimater kan betragtes som valide i forhold til surveyestimerne. Disse betragtninger sammen med indførelsen af en ny iterativ tilpasningsprocedure, der fører til bedre sammenlignelighed mellem datasættene, må betragtes som et forsøg på at komme noget af den oprindelige kritik i møde. Mindre positivt er det, at Søren Risbjerg Thomsen fortsætter med at benytte de oprindelige danske datasæt som udgangspunkt for validitetsdiskussionen. Heldigvis har han i denne omgang også inddraget flere danske materialer, end tilfældet var i den oprindelige afhandling. Det drejer sig dels om nogle OB-SERVA-data (vandingsmatricer baseret på panelsurveys), og dels om to recall-surveys, nemlig et af TVA i 1971 indsamlet materiale fra tre valgsteder samt det akademiske survey fra 1975. Hovedforfatterens uvane tro undergives ingen af disse datasæt en (kilde)kritisk diskussion. De bruges bare – kritikløst med andre ord.

Når disse nye data lægges til grund, og når der yderligere foretages den omtalte iterative transformation, bliver billedet ganske speget. Populært sagt falder de forskellige sammenligninger mellem surveydata og økologiske estimater og mellem surveymateriale indbyrdes ikke ud, som man kunne forvente – og håbe. Det ser således ikke ud til, at metodens validitet har vundet yderligere støtte i det danske materiale. Logitmetoden synes af uforklarlige grunde at give bedre resultater i Finland – og til dels i Sverige – end i Danmark. Det er fint at konstatere, at forskerne ikke søger at fejle problemerne ind under gulvtæppet. Deres konstatering af validitetsproblemet fortsatte eksistens leder dem dog ud på de vilde vover, når de antyder muligheden af at foretage en landespecifik tilpasning af den generelle model. Dette er en farlig tankegang. Hvis den blev udført, ville konsekvensen være, at man fratog metoden dens væsentligste kvaliteter, nemlig simpelhed og generalitet.

### **Konklusion**

Et sted i bogen glæder forfatterne sig over den stærke lighed mellem et økologisk estimat og det tilsvarende, af Bo Särilvik indsamlede, surveymateriale fra det svenske 1968-valg. Det siger endda (s.75), at ligheden er »så slående, at det er svært at sige, hvad der validerer hvad.« Store ord, må man sige, hvis man da ikke vil kalde udsagnet absurd.

Logitmetodens entusiastiske forkæmpere er endnu ikke nået så langt i valideringsprocessen, at de kan tillade sig at sætte den nye metode forrest, endsige give dårlige karakterer til gængs surveymetodik. Dertil mangler der endnu en del. På den anden side har anvendelsen af metoden på svenske og finske data ført til interessante resultater – og i et vist omfang også til estimater, der virker mere overbevisende end tidligere forsøg på at foretage økologisk inferens. Dertil kommer, at metodens anvendelse i de tre lande, herunder altså også i Danmark, giver plausible

estimerer på historiske materialer fra tiden før surveymetodikkens indførelse. Men sligt kan jo ikke afgørende bekræfte den nye metodes anvendelighed.

Hvad skal der til yderligere, førend skeptikeren bliver helt overbevist? Først og fremmest uafhængig afprøvning på absolut førsteklasses surveymaterialer, gerne fra partisystemer med forskellige formater: forskellige former for to-partisystemer samt flerpartisystemer med varierende fordeling af vælgerne på partier. Man kunne ideelt ønske sig, at logitmetoden blev afprøvet på data fra USA, UK, Frankrig og Holland, lande som alle har en stærk tradition for såvel surveybaseret som økologisk baseret valgforskning. Og så ville det da i øvrigt være fint, om Søren Risbjerg Thomsen ville tage sig tid til på mere populær måde at diskutere sin metodes erkendelsesmæssige præmisser og herunder sandsynliggøre, hvorfor netop logitmetoden forbausende nok synes at efterligne virkelighedens valgresultater helt pænt, selv om han bevidst har valgt at lade metoden bygge på præmisser, der ser noget virkelighedsfjerne ud. Det er jo ikke alle valgforskere, der er tilfredse, når blot en models forudsigelser er akkurate. Der er faktisk en del, der også lægger vægt på, at de bag modellen liggende antagelser er realistiske.

Er pynten klaret? Endnu ikke, men udsigterne er fortsat lyse!



## En kritisk diskussion av svenska data

De metoder som lanserades i Sören Risbjerg Thomsens doktorsavhandling 1987 innebar löften om ett närmast revolutionerande komplement till etablerade analysredskap inom valforskningen. Framförallt skulle äldre tiders politiska historia nu kunna baseras på säkrare data. Exempelvis skulle ett klassiskt problem kunna lösas, nämligen varifrån den tyska fascismen hämtat sina väljare, klass- och partimässigt. Tillgången till relevant statistik begränsade visserligen i praktiken analyserna generellt till dessa två problemområden: frågan om partibytan från ett val till ett annat och spørgsmålet om sambandet mellan klass och partival. Men även om det endast är en mindre del av valstudiernas forskningsområden är detta givetvis centrala problemställningar.

Redan tidigt ställde sig dock flera kritiker tvivlande till att den nya metoden kunde hålla vad den lovade. Inte minst gällde detta analyserna av sambandet mellan klass och parti. Detta påpekades redan under disputationen (se exempelvis Glans, 1987) och bland annat har jag själv återkommit till detta problem. Då dessa data publicerats på undanskymd plats skall de redovisas också i detta sammanhang (se tabell 1).

Tabell 1. Partival bland tjänstemän och egenföretagare, enligt tre undersökningar. Folketingsvalet i Danmark 1971. Procent vertikalt

Parti/Kategori	Tjänstemän			Egenföretagare		
	SRT	Int.73	Int.71	SRT	Int.73	Int.71
Vänsterflygeln	15	16	14	3	6	2
Socialdemokratiet	38	28	26	15	14	12
Det radikale Venstre	12	19	19	29	19	12
Venstre	3	9	12	24	15	15
Det konservative Folkeparti	29	25	26	23	40	44
Övriga partier	3	3	3	6	6	5
Summa	100	100	100	100	100	100
N =	.	2.014	357	.	816	80

SRT: Sören Risbjerg Thomsen, 1987. Int.73: Intervjuundersökning 1973. Int.71: Intervjuundersökning 1971.

I tabellen jämföres resultaten av två separata intervjuundersökningar med motsvarande analyser enligt Risbjerg Thomsens ekologiska metod. Intervjuundersökningarna avser valjarbeteendet vid folketingsvalet 1971 och genomfördes i ena fallet i direkt anslutning till valet, i andra fallet under våren 1973. Som framgår av tabellen är det endast oväsentliga skillnader mellan de två intervjuundersökningarnas resultat, medan värdena från den ekologiska analysen på flera

punkter markant avviker från intervjudata. Exempelvis blir enligt intervjuundersökningarna Socialdemokraternes andel bland tjänstemännen (på danska »funktionærerne») endast sju-nio procentpoäng större än Radikale Venstres. Men enligt de ekologiska data är här den socialdemokratiska andelen tre och en halv gång större än den Radikala. Vidare skulle enligt den ekologiska modellen Radikale Venstre haft fler väljare än Konservative bland egenföretagare utom jordbruk (»byselvstendige»). Men enligt intervjudata är den konservativa väljarandelen här nästan dubbelt så stor som den Radikala. Även andra påtagliga skillnader i värdena förekommer i tabellen.

Med så drastiska differenser mellan de två metoderna kan båda inte vara »korrekta». Givetvis ger inte intervjumetoden ett exakt resultat, värden som fullt ut motsvarar verkligheten. Att det inom intervjumetoden finnes ett antal felkällor tillhör den metodiska barnaläran. Men det väsentliga är att denna osäkerhet i huvuddrag kan beräknas och på flera punkter föreligger också statistiskt signifikanta skillnader mellan å ena sidan de använda intervjudata, å andra sidan de värden som blir resultatet av de ekologiska analyserna.

I det arbete som diskuteras i detta nummer av *Politica* har Risbjerg Thomsen ett särskilt kapitel om den ekologiska metodens möjligheter när det gäller analyser av väljarbeteendet i de sociala klasserna (Thomsen, 1990). Det är överraskande att man här inte finner någon egentlig diskussion kring de problem som alltså onekligen föreligger ifråga om metodens validitet i detta avseende. Väljarutvecklingen i de sociala klasserna i Danmark 1920-80 presenteras nästan utan en självkritisk granskning, även där alternativa data finns tillgängliga.

Om diskrepansen mellan intervjuundersökningar och de ekologiska analyserna följaktligen är iögonfallande när det gäller de sociala klassernas partival har vid en första anblick data om partibyten från ett val till ett annat verkat mer rimliga, åtminstone ifråga om danska förhållanden. Men sedan man tagit del av en nyare svensk undersökning i ämnet, baserad på ekologiska analyser (Berglund och Wörlund, 1990), blir man tveksam om metodens tillförlitlighet även när det gäller studiet av väljarvandringar. I det följande skall denna undersökning diskuteras, i relation till motsvarande analyser med intervjumetoden. Här skall inledningsvis påpekas att valforskningsprojektets intervjuundersökningar i Sverige – som företages av Statistiska Centralbyrån och Statsvetenskapliga Institutionen vid Göteborgs Universitet – håller en internationellt sett ovanligt hög standard. Detta gäller inte minst analyserna av partibyten. För det första bygger de på ett större antal intervjuer än vad som är normalt i sådana sammanhang, nämligen närmare 3000 personer. Svarsprocenten är också jämförelsevis hög, speciellt när det gäller partival. För det andra ingår normalt cirka hälften av alla intervjuade i ett panelurval, där samma personer intervjuas vid två på varandra följande val. För det tredje har man i Sverige genom tillgång till röstlängderna möjlighet att för varje individ kontrollera det faktiska valdeltagandet. Sammantaget bidrar detta till att man i dessa intervjuundersökningar med stor precision kan analysera väljarvandringarna från ett val till ett annat.

I ett kapital i nämnda bok har Risbjerg Thomsen tillsammans med Sten Berglund och Ingemar Wörlund evaluerat den ekologiska metodens tillförlitlighet

bland annat när det gäller svenska data (Thomsen, Berglund och Wörlund, 1990). För perioden 1973-1985 har man jämfört partibyten i Sverige, estimerade enligt intervjuundersökningar respektive den ekologiska metoden. Konklusionen är optimistisk: enligt de tre författarna ligger »the ecological estimates quite close to the survey results«. Det förekommer emellertid en del systematiska avvikelser: »the simple logit method overestimates the stability of the voting behavior«.

Senare har emellertid de forskare som primärt sysselsatt sig med de svenska data – Berglund och Wörlund – modifierat analysprogrammet på denna punkt (Berglund och Wörlund, 1990: 9, not 12). Eftersom de tidigare analyserna enligt deras bedömning låg »quite close« to surveyresultaten kunde man förmoda att det efter denna förbättring skulle vara så gott som sammanfall mellan de två analysmetoderna. Med denna utgångspunkt skall i det följande granskas det arbete av de två svenska forskarna, där man använt den förbättrade tekniken. Här skall primärt jämföras partival (och valdeltagande) vid 1988 års riksdagsval, med hänsyn till väljarnas partival vid 1985 års riksdagsval. Speciellt kommer att beaktas resultaten för en de stora vinnarna vid 1988 års val, nämligen Miljöpartiet. Detta var andra gången som Miljöpartiet deltog i ett riksdagsval och det innebar att dess andel av de avgivna rösterna ökade från 1,5 procent till 5,5 procent, med riksdagsrepresentation som resultat.

Vid den följande diskussionen skall jag taga utgångspunkt i följande metodiska programförklaring hos Berglund och Wörlund: »If there is a perfect or almost perfect match between survey estimates and ecological estimates, the ecological method performs extremely well. If the ecological are within the error margin of survey data, the outcome may be thought of as good or very good...« (1990: 6, not 9). Här skall först jämföras estimeringarna av partivalet 1988 bland 1985 års väljarkategorier, fördelade efter deras partival detta år. Vi söker alltså svaret på frågan: »Hur röstade 1985 års socialdemokrater, moderater, osv. 1988?«. Eftersom det 1985 förekom valsamverkan mellan Centerpartiet och Kristen Demokratisk Samling har dessa väljare behandlats under ett. Vidare skall det påpekas att det i tabellerna endast förekommer heltal för att uppnå samstämmighet mellan intervjudata och de ekologiska analysresultaten.

I tabell 2 på nästa sidan redovisas för varje kategori av 1985 års väljare först deras väljarbeteende 1988 enligt de ekologiska beräkningarna, därefter samma estimeringar enligt intervjudata. För att öka överskådligheten har den numerärt obetydliga gruppen »others«/»röstade blankt« här utelämnats. När det gäller kategorien »non-voting« i den ekologiska rapporten är det oklart om denna också omfattar »icke röstberättigade« 1985 eller endast valskolkare. På grund av denna osäkerhet ingår ej denna kategori i den följande diskussionen.

Som framgår av tabellen är det dels generellt många celler som får olika värden enligt de två metoderna, dels ett antal celler där dessa skillnader måste betecknas som dramatiska. Det har beräknats ett 95-procentigt konfidensintervall kring de värden som framkommit enligt intervjumetoden. Om motsvarande ekologiska värde ligger utanför detta intervall har det betecknats som en signifikant avvikelse och celler med sådana värden har markerats med \*. Det framgår att av 40 celler

Tabell 2. Väljarbeteende 1988, bland 1985 års partiväljare. Procent horisontalt

Partival 1985	Väljarbeteende 1988									
		Mod.	CP	FP	KDS	Milj.p.	SD	VPK	Ej röst	N
VPK	(a)	2	0	2*	1	5*	14	65	11*	118
	(b)	2	0	0	0	11	17	63	6	
Soc. dem.	(a)	1	3*	1	2*	1*	80*	3	10*	1071
	(b)	1	1	1	0	3	85	3	5	
Centerpartiet eller KDS	(a)	1	67	1*	7*	1*	17*	0	6	297
	(b)	1	66	4	13	7	2	0	8	
Folkp.	(a)	21*	1*	49	3	12*	3*	2	10*	335
	(b)	10	10	54	4	3	11	0	7	
Moderaterna	(a)	62*	2*	15*	2*	7*	2*	1	9	451
	(b)	68	5	10	1	3	4	0	7	

(a) Enligt transition matrix 3 hos Berglund och Wörlund (1990: 11).

(b) Beräknat på grundlag av Holmberg (1990: 108, tabel 5.4).

finner man sådana signifikanta differenser i mer än hälften, närmare bestämt i 23 tillfällen. Redan detta måste betecknas som ett otvetydigt avsteg från den omtalade målsättningen att de ekologiska estimaten skall ligga inom felmarginalerna för att kunna betecknas som »good or very good». Men man blir ännu mer skeptisk till den ekologiska metoden när man granskar värdena i vissa celler. Således skulle enligt intervjumetoden lika stor andelar av Folkpartiets väljare – cirka tio procent – gått över till vardera Moderaterna, Centerpartiet och Socialdemokraterna. Men enligt de ekologiska estimaten skulle dessa vandringar bort från Folkpartiet nästan enbart slutat hos Moderaterna (21 procent) medan endast en procent tillfallit Centerpartiet och tre procent Socialdemokraterna. Det är ingen tvekan om vilka resultat som verkar mest rimliga: Att en femtedel av 1985 års folkpartiväljare skulle vandrat åt höger vid Moderaternas förlustval 1988 verkar föga sannolikt, ej heller att motsvarande partibyten nästan helt skulle saknas mellan de traditionellt närstående mittenpartierna, Centern och Folkpartiet.

Ett annat exempel. För den samlade kategorien Centerparti/KDS-röstande 1985 skulle enligt intervjuundersökningen något fler väljare gått över till Folkpartiet än till Socialdemokraterna, om än båda andelarna är tämligen små (fyra respektive två procent). Men enligt de ekologiska data skulle man på nytt finna att det praktiskt taget inte förekommer några vandringar mellan mittenpartierna, medan det skulle varit en markant övergång från Centerpartiet (inklusive KDS) till en Socialdemokrati i väljarmässig tillbakagång. Det är svårt att förstå varför det skulle ägt rum en sådan väljarvandring, som ej heller tycks vara dokumenterad någon annanstans.

Men än allvarligare är de stora differenserna ifråga om Miljöpartiet som väljar-mottagare 1988. För samtliga partikategorier från 1985 finner man här signifi-

kanta avvikelser mellan de två metoderna. Enligt intervju metoden skulle således dubbelt så stor andel bland Centerparti/KDS-väljarna, som bland Folkpartiets väljare, gått över till Miljöpartiet 1988; men enligt den ekologiska metoden har blott en procent i den förra partigruppen bytt parti i denna riktning men hela tolv procent av folkpartiväljarna.

Dessa skillnader mellan analysmetoderna blir än tydligare när man ser på sammansättningen av väljarna, dvs. hur stor andel av ett visst partis väljare 1988 som röstat på angivet parti tre år tidigare. Sådana data redovisas för tre partier i tabell 3.

Tabell 3. Sammansättning efter väljarbeteende 1985, i tre partigrupper 1988. Procent vertikalt

Väljarbeteende 1985	Partival 1988					
	Folkpartiet		Miljöpartiet		Socialdemokraterna	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Moderaterna	28	17	28	9	1	1
Centerpartiet eller KDS	1	5	3	15	5	1
Folkpartiet	61	65	33	8	1	3
Miljöpartiet	2	0	12	26	0	0
Socialdemokraterna	4	4	8	21	87	84
VPK	1	0	5	9	2	2
Övriga	0	0	1	2	0	0
Ej röstande, inkl. ej röstberättigade	3	9	10	10	3	9
- därav ej röstande		(3)		(6)		(3)
N	277		141		1081	

(a) Enligt transition matrix 4 hos Berghund och Wörlund (1990:12).

(b) Beräkningar på grundlag av Holmberg (1990: 108, tabell 5.5).

De tre partierna representerar var sin variant. När det gäller Socialdemokraterna finns det en rimlig grad av överensstämmelse mellan de två metoderna, även om de ekologiska analyserna påtagligt överskattar andelen före detta Centerparti/KDS-väljare, i förhållande till intervjuundersökningen. Avsevärt större avvikelser finner man rörande 1988 års folkpartiväljare. Enligt den ekologiska metoden skulle 28 procent av dessa väljare ha röstat på moderaterna tre år tidigare; intervjudata uppskattar denna andel till endast 18 procent. Men den stora oredan uppstår ifråga om Miljöpartiet. Över 60 procent av dess väljare skulle enligt de ekologiska värdena ha röstat på Folkpartiet eller Moderaterna 1985; motsvarande andel enligt intervjudata blir mindre än en tredjedel därav, nämligen 18 procent. Vidare anger intervjuundersökningen att lika stor andel av miljöpartiväljarna tidigare hade varit »socialister» (röstande på Socialdemokraterna eller Vänsterpartiet Kommunisterna) som borgerliga. Men enligt de ekologiska analyserna skulle andelen före detta borgerliga vara fem gånger större än motsvarande proportion »socialister». Överraskande är också de ekologiska värdena för andelen tidigare Centerparti/KDS-väljare. Denna proportion skulle endast vara tre procent, en högst förvånansvärd siffra mot bakgrund av centerpartiväljarnas profilerade attityder i kärnkraftsfrågan och miljöpolitik generellt. Den andel som intervjuun-

dersökningen anger – 15 procent – verkar väsentligt rimligare. Det är också anmärkningsvärt att dessa ekologiska värden angående miljöpartiväljarnas partimässiga bakgrund överhuvudtaget inte ifrågasätts eller diskuteras i Berglund och Wörlunds sammanfattning där det endast konstateras att »... The current profile of the Environmentalist Party has a strong bourgeois bias /and/ ...its voters are converts ... primarily from the Liberal and Conservative parties«. Utifrån intervjudata blir slutsatsen snarast den diametralt motsatta.

Med intervjudata som referenspunkt måste det generella intrycket därför bli att de ekologiska värdena till stor del bär tillfälligheternas prägel. Till slut skall därför de ekologiska analyserna jämföras med ett par mer eller mindre slumpmässiga modeller. I en första version studeras de fyra större partikategorierna. Det antages att partibytena i princip varit desamma inom samrliga fyra partigrupper, enligt detta enkla mönster: 70 procent röstar på samma parti som vid närmast föregående val; 0 procent har gått över till kommunisterna; 5 procent har gått över till var och en av de övriga partikategorierna, inklusive icke-röstande. För exempelvis 1985 års socialdemokrater och moderater får vi alltså tabellraderna i tabell 4.

Tabell 4. Exempel på partiförsjutningar 1985-88. Hypotetiska data

Röstade 1985	Röstade 1988							Ej röst.	Summa
	Mod.	Folkp.	Centerp.	KDS	Miljöp.	Soc.dem.	VPK		
Socialdemokratiet	5	5	5	5	5	70	0	5	100
Moderaterna	70	5	5	5	5	5	0	5	100

Not: I denna undersökning har av praktiska skäl 1985 års kommunistväljare utelämnats.

En sådan enkel modell kan givetvis inte ha sin motsvarighet i verkligheten och jämför man med intervjudata förekommer det också åtskilliga signifikanta avvikelser. Men poängen är att antalet celler med sådana differenser blir mindre än vid jämförelserna mellan ekologiska data och intervjuundersökningens värden – nämligen 18 mot 21.

I en andra version antar man helt enkelt att partibytena 1985-88 varit desamma som vid närmast föregående riksdagsval, dvs. mellan 1982 och 1985. Detta är givetvis en helt orealistisk modell, eftersom bland annat Moderaterna och Folkpartiet hade påtagliga framgångar 1985 men gick tillbaka 1988. Även denna uppenbart orimliga gissning ger dock fler »korrekta» celler än de ekologiska analyserna: som ovan nämnts avviker deras värden signifikant från intervju-metodens 23 gånger inom de fem partikategorierna; enligt det förra tillvägagångssättet finner man 21 sådana differenser.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att den ekologiska metoden ger resultat som markant avviker från intervjudata när det gäller analyser av partibyten vid riksdagsvalet 1988. Detta kan ha en av tre orsaker. För det första kan det föreligga speciella förhållanden i Sverige – exempelvis ifråga om grundmaterialets kvalitet – som reducerar den ekologiska metodens tillförlig lighet. Men detta är knappast någon plausibel förklaring. För det andra skulle det kunna vara in

tervjudata som är felaktiga, inte de ekologiska värdena. Som ovan diskuterats ger intervjuundersökningar givetvis inte fullständigt »riktiga« resultat, men den stora fördelen är alltså att man kan precisera inom vilka gränser det korrekta värdet sannolikt ligger. Det blir alltför många tillfällen med ekologiska värden som hamnar utanför dessa gränser vid den svenska undersökningen. Därtill kommer att i de fall där det föreligger drastiska avvikelser mellan intervju- och ekologiska data skulle säkerligen de allra flesta kännare av det svenska partisystemet ansett intervjuundersökningens värden vara de mest rimliga. Slutligen kan det tänkas att ej heller ifråga om väljarvandringar är den ekologiska metoden tillförlitlig. Detta kan man knappast fastslå på grundlag av en enda analys. Men i varje fall tyder denna genomgång på att ett vidare utvecklingsarbete är nödvändigt innan man generellt kan ha tilltro till resultaten från ekologiska undersökningar av detta slag.

## Litteratur

- Berglund, Sten og Ingemar Wörlund (1990). *The Disintegration of the Swedish Five-Party System or the Success of Small Parties on an Increasingly Oligopolistic Market*, paper prepared for presentation at the Nordic Political Science Conference in Reykjavik.
- Glans, Ingemar (1987). »Klass och parti – två divergerande beskrivningar«, *Politica*, 19. årgang, nr. 3, pp. 343-350.
- Holmberg, Søren (1990). »Väljare på vandring«, pp. 101-122 i Mikael Gilljam og Søren Holmberg, *Rött, blått, grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*, Stockholm: Bonniers.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1987). *Danish Elections. A logit approach to ecological analysis and inference*, Århus: Forlaget Politica.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1990). »Social structure and voting behavior in Denmark since 1920«, pp. 91-110 i Sten Berglund og Søren Risbjerg Thomsen (eds.), *Modern Political Ecological Analysis*, Åbo: Åbo Akademiske Forlag.
- Thomsen, Søren Risbjerg, Sten Berglund og Ingemar Wörlund (1990). »Assessing the Validity of the Logit Method for Ecological Inference«, pp. 12-62 i Sten Berglund og Søren Risbjerg Thomsen (eds.), *Modern Political Ecological Analysis*, Åbo: Åbo Akademiske Forlag.

Hans Jørgen Nielsen

## Er økologisk metode så dårlig, som Thomsen og Berglund siger?

Redaktionen har givet mig et ubehageligt stikord: Den økologiske valgforsknings bidrag til den moderne interviewforskning. Dette har jeg fortolket snævert: Det drejer sig ikke om økologisk forskning. Det drejer sig heller ikke om moderne interviewforskning. Det drejer sig om samspillet mellem økologi og valgforskning. Videre har jeg valgt at blive på hjemmebane: Danmark.

Ved disse indskrænkninger og præciseringer opnås to ting: Det følgende bliver en artikel om et næsten ikke-eksisterende fænomen. Det inviterer til opfordringer til, at fænomenet i højere grad burde være der. Om ikke andet, så ud fra almindelighed høflighed, når anledningen er en bog om økologisk valgforskning. Men bogen indeholder nogle konklusioner, der kraftigt indsnævrer denne mulighed.

Med samfundsforskningens metodiske landvinding – 2x2 tabellen – kan genstandsfeltet deles op i fire områder:

*Table 1. Mulige områder for valgforskning*

	Dækkes af interviewforskning	Dækkes af økologisk forskning
1.	Ja	Ja
2.	Ja	Nej
3.	Nej	Ja
4.	Nej	Nej

*Område 4* er det største, men glider ud. *Område 3* er historisk vigtigt. Den økologiske forskning er et nyttigt alternativ i mangel af interviewdata. Det gælder analyser af fremmede systemer, hvor der endnu mangler interviewundersøgelser, jf. Søren Risbjerg Thomsens studier af koreansk vælgeradfærd. Vigtigere endnu er muligheden for at inddrage den historiske dimension. Det bedste eksempel er Søren Risbjerg Thomsens analyser af folketingsvalgene og af klasseafstemning tilbage til 1920. Her er der et klart samspil med interviewforskningen. For eksempel går Søren Risbjerg Thomsens analyse af klasseafstemning fint i tråd med Torben Worres, Ingemar Glans' og Jørgen Goul Andersens analyser af klasseafstemning ud fra interviewdata. Og Risbjerg Thomsens analyser har et betydeligt fortrin. De giver et rigtigt langtidsperspektiv, hvor analyserne ud fra interviewdata på grund af datamangel er mere kortsigtede. Vi når tilbage til det gamle bondesamfund. Dette kan generaliseres: Den økologiske metode giver i hvert tilfælde mulighed for at behandle et område, der er væsentligt større i både tid og rum. Problemstillingerne kan være de samme som i surveyforskningen. Men økologien kan give større dybde.



Til gengæld giver *område 2* også begrænsningen: Der er store områder, hvor der ikke er registreret data – blandt andet fordi det ikke kan lade sig gøre. Det gælder således stort set alt, hvad der vedrører motiver, holdninger, interesse etc. Her bliver surveyforskningen enerådende<sup>1</sup>.

Konfrontationen kommer ved *område 1*. Bogen beskriver selv situationen. Artiklen om den økologiske fejlslutning i 1952 havde – sammen med opkomsten af de tekniske muligheder for interviewundersøgelser – en næsten dødbringende virkning på den økologiske forskning. Hvor det lod sig gøre – og det gjorde det på flere og flere områder – gik man over til interviewundersøgelser. I den sammenhæng er Danmark nok lidt af en anomali. I 1960'erne – et årti efter artiklen om økologisk fejlslutning – startede dansk valgforskning med Borre og Stehouwers økologiske studier. Der var en god økonomisk begrundelse: Det var billigere. Men det betød nok også en forsinket start på interviewforskningen i Danmark. Men fra 1970'erne kom Danmark til at ligne den øvrige verden. Interviewforskningen tog overhånd, og tilbage sad Søren Risbjerg Thomsen og enkelte andre true believers – og matematisk interesserede – og puslede med modeller.

Ud fra *Modern Political Ecological Analysis* var dette skift sikkert også meget fornuftigt. I hvert tilfælde, hvis man læser ordret. Forfatterne er ikke blot kritiske, men også selvkritiske over for egne metoder, og selvkritikken nærmer sig det destruktive. Side 42-43 hedder det, ud fra analyser af danske, svenske og finske data, at de økologiske estimater næppe er så valide som resultater fra surveyundersøgelserne. Side 74 konkluderes en analyse af svenske valg i 1928, 1948 og 1968 med, at man får bekræftet den konventionelle visdom og næste side hedder det, at man finder støtte for to af surveyforskningens resultater. Nix weiter. Selvkritikken viser en videnskabelig holdning, når den er bedst. Men opløftende er det ikke. Konklusionen er indlysende: Hvis man overhovedet kan komme afsted med det, må man foretrække surveys. Sammenlagt bliver kun *område 3* tilbage. Man kan bruge økologisk metode, der hvor man ikke har andet.

Selvkritik behøver dog ikke at gå over i selvpineri, og noget tyder på, at Berglund, Thomsen og Wörlund har tilbøjeligheder i den retning. De skriver meget rigtigt, at der også er noget »fuzzy« ved surveyforskningen. Men alligevel sammenligninger de deres egen metodes resultater med surveyforskningens. Validiteten i den økologiske metode afgøres ikke ud fra, hvordan de virkelige vandring mellem partierne var. Det ved man nemlig ikke. Men hvordan de forskydninger, man ved økologisk metode regner sig frem til, passer med surveyforskningens beregninger. *Fuzz1* (økologi) holdes op mod *fuzz2* (survey) og via et par stipulationer bliver *fuzz2* bedømmelseskriteriet. De virkelige valgfor skydninger ved valget fremkommer kun ved en antagelse om, at de brugte surveyundersøgelser, efter en række korrektioner, er »ideelle surveys«, der alene adskiller sig fra det rigtige resultat ved tilfældige afvigelser og ikke ved nogen systematik. Hvis den økologiske metode var bedre end disse ideelle surveys, skulle den ramme ind midt imellem to ideelle surveys. De kunne nemlig have mere eller mindre tilfældige udsving til hver sin side.

Var alt så vel, var sagen næsten afgjort på forhånd. Tilfældige fejl kan man jo mindske ved at forøge antallet af interviews fra 1000, til 2000 eller – hvis det skal

være – til 9000 som i Sverige. På et eller andet tidspunkt må ideelle surveyundersøgelser vinde.

Men der er to problemer. For det første er antagelsen om ideelle surveys dristig. Hvad nu, hvis de to surveys har samme slagside? I så fald kan det være et plus, at den økologiske metode ikke rammer midt ind. Dernæst kan de tilfældige afvigelser i to – kun to – surveys meget vel gå til samme side. I så fald kan det igen være et plus, at de økologisk estimater ikke rammer ind i mellem.

Dette er et forsøg på at redde den økologiske metode på *område 1*, hvor den konkurrerer med interviewforskningen. Og ønsket udspringer af Berglunds, Thomsens og Wörlunds iagttagelse, at der også er noget »fuzzy« ved surveyforskningen. I hvert tilfælde på et bestemt punkt. I råmaterialerne er oplysninger om (sidste og forrige) partivalg som oftest lidt skæve. Det fik så være, for det anviser forfatterne selv en udvej ud af: Man kan køre en række iterationer indtil marginalerne ved de to valg passer med de rigtige valgtal. Men meget værre er, at oplysningerne om valgdeltagelsen er fundamentalt gale. Og med nedgangen i valgdeltagelsen er det blevet et slemt problem. Ved sidste valg var »sofævelgerpartiets« fremgang af samme størrelsesorden som fremgangen for »arbejderpartierne«. Det kan man ikke negligere ved kun at se på forskydningerne mellem de rigtige partier. Men netop når tallene er tossede, kommer valgforskerens bogholderikneb til at få væsentligt større vægt end vælgerens svar. Ethvert alternativ ville være velkomment. Og her arbejder den økologiske metode i det mindste med de rigtige tal.

Redningsaktionens success er dog usikker. For et er, at Thomsens, Berglunds & Wörlunds vurdering af Søren Risbjerg Thomsens metode nok er for hård. Men der er alligevel et meget stort spring til så at konkludere, at den økologiske metode nok alligevel giver mere og ikke – som de tre skriver – mindre valide resultater end surveyforskningen. Beviset for – eller sandsynliggørelsen af – den økologiske metodes fortrin på *område 1* mangler.

Men der er et yderligere spørgsmål ved *område 1* – ikke om metode, men om typer af data. Intet illustrerer forskellen mellem 1960'ernes og de senere årtiers valgundersøgelser bedre end variabelisterne for surveyundersøgelserne. I undersøgelsen 1971-73 spurgte man, hvilken kommune vælgeren boede i og indføjede oplysninger om respondentens hjemkommune i hans eller hendes post i filen. Men derefter var det også slut. I den sidste undersøgelse har man – som et gratis biprodukt fra Gallup – oplysninger om respondentens postnummer. Der er en nær sammenhæng mellem kommune og postnummer. Men den er ikke perfekt. For eksempel er Gladsaxe splittet op på postnumre fra nabokommunerne, hvilket igen gør disse kommuners postnumre til tvivlsomme nøgler. Ved brug af andre oplysninger (for eksempel kommunens størrelse) kan man komme noget nærmere. Men to ting er afgørende: De eksisterende nøgler er ikke nogle, valgforskerne har bedt om, og ingen har tihsyneladende savnet bedre nøgler.

Dette har den indlysende konsekvens, at der er tesser, man ikke rigtigt kan prøve. Der er for eksempel en gammel teori – tilbage til Tingsten i 1937 – om at arbejdere i arbejderkvarterer er mere røde end arbejdere i middelklassekvarterer. En mulighed er naturligvis, at det ikke er samme slags arbejdere, der bor på Nørrebro og i Tåstrup. Men det kunne også tænkes, at selve miljøet spillede en rolle.

Den mulighed er svær at undersøge. Der er også andre indikatorer på, at konteksten spiller en rolle. Ud fra data i kommunevalgsundersøgelsen i 1978 – den havde af gode grunde fine kommunenøgler – fandt jeg, at tilliden til lokalpolitikkerne steg drastisk med faldende kommunestørrelse. Det skete uanset partipolitisk placering. Socialdemokrater i borgerlige småkommuner syntes således bedre om lokalpolitikkerne end socialdemokrater i store socialdemokratiske kommuner.

Dette peger på, at surveyundersøgelser i hvert tilfælde med en vis fordel kunne bruge den samme type områdedata, som de økologiske modeller bruger.

Men kærneområdet bliver dog *område 3*: Der hvor den økologiske analyse er enerådende, og hvor man kan udvide perspektiverne i tid og rum. Og havde *Modern Political Ecological Analyses* en dårlig nyhed for økologisk metode som konkurrent til surveymetoden, har den til gengæld en god for de tilfælde, hvor der ikke er andre fremgangsmåder end økologi. De tal, bogen giver for Danmark for forskellene mellem økologiske estimater og surveyundersøgelser, er ikke afgørende forskellige fra forskellene mellem to surveyundersøgelser. Og i Sverige og Finland var forskellene mellem økologi og survey mindre, end de var i Danmark (s. 28, 34 og 39). Man kan måske ikke extrapolere til Danmark 1920 eller Sydkorea i dag. Men lighederne tyder på, at det kan være næsten lige så godt at bruge økologi.

I de tilfælde, hvor der ikke er andet for, er der ingen grund til at holde sig tilbage. Tværtimod er der en speciel grund til at køre løs, nemlig dansk valgforsknings sene start. Specielt i den surveyprægede del er langtidstendenser noget, der stort set starter i 1971<sup>2</sup> – efter tv's fremkomst, efter de store ændringer i erhvervs sammensætningen i 1960'erne og efter partipressens nedtur. Mere kunne lægges til. Man mangler rødderne tilbage.

Dem kan Søren Risbjerg Thomsen forhåbentlig finde.

## Noter

1. Men der kan være surrogatmål. Variationer i kirkegang kan være en udmærket indikator på variationer i tro på Gud.
2. Det gælder dog kun i store træk. Oparbejdelsen af gamle Gallupdata trækker trådene længere tilbage, og der er også en enkelt undersøgelse fra 1964.

Søren Risbjerg Thomsen

## Svar på kommentarer til *Modern Political Ecological Analysis*

Tak til *Politica* for at give plads til denne debat om bogen *Modern Political Ecological Analysis*. Det glæder mig specielt, at jeg som en af bogens redaktører får lejlighed til at svare på ovenstående fire mere eller mindre kritiske bidrag.

Læseren vil måske have lagt mærke til, at bidragene ikke handler om bogen i sin helhed, men specielt om de kapitler, som vedrører anvendelse og evaluering af den såkaldte »logitmetode til økologisk inferens«. Man kan endda sige, at Ingemar Glans' bidrag egentlig ikke handler om bogen, men om andre udgivelser fra nogle af bogens forfattere, hvor den famøse metode er anvendt. Forklaringen på denne skævhed i bidragene er sikkert, at inferensproblematikken er særligt kontroversiel. Men til læserens orientering skal jeg kort nævne, at redaktørernes formål med bogen er at give et bredt indblik i moderne nordisk politisk-økologisk forskning. Således omhandler ca. halvdelen af bogen ganske omfattende, men mindre kontroversielle, historiske analyser på makroniveau af blandt andet den tidlige udvikling for de socialistiske partier i Norge og Sverige, af mellemkrigstidens finske fascistparti samt af det norske kommunistparti i den første efterkrigstid.<sup>1</sup>

Som ophavsmand til logitmetoden og medansvarlig for de fleste af de omtalte logitanvendelser har jeg dog i denne sammenhæng intet imod at begrænse mig til dette emne.

### Kommentarer til Sven Berg

Om Sven Bergs indlæg vil jeg gerne sige, at det er en beundringsværdig kort og klar fremstilling af det stade, hvorpå den politisk-økologiske forskning befinder sig, specielt hvad angår inferensproblematikken. ECPR-workshoppen i marts 1991 om anvendelse af valgresultater til at analysere vælgeradfærd, der havde inferensproblematikken som hovedemne, bekræftede stort set Bergs fremstilling. Blandt de fire typer af metoder til økologisk inferens, som Berg nævner, var der således også enighed om at give maximum entropi metoden i Johnstons udformning en særstatus, fordi den forudsætter kendskab til det, som de øvrige metoder søger at estimere: nemlig den individuelle sammenhæng på nationalt niveau. For mig er det dog en spændende nyhed, at maximum entropi metoden ifølge Berg skulle have en mere generel anvendelighed.

Ved sammenligning af de øvrige tre metodetyper forstår jeg Berg således, at han som så mange andre er skeptisk over for regressionsmetoden i dens forskellige mere eller mindre sofistikerede udgaver. Derimod lader han en evaluering af Brown og Paynes ACM-metode i forhold til undertegnedes logitmetode være et

mere åbent spørgsmål. Af mere principielle træk ved disse to metoder fremhæver han imidlertid, at ACM-metoden til forskel fra logitmetoden er en såkaldt »integreret statistisk model«. Her forstår jeg ham således, at man ved ACM-metoden har et velspecificeret tilfældighedselement, og at man faktisk kan teste modellen alene ved hjælp af de økologiske data, mens noget sådant ikke er muligt med logitmetoden. Det sidste er korrekt, men jeg vil nu tillade mig at sætte spørgsmålstegn ved, om en sådan »intern testbarhed« overhovedet er en ønskelig egenskab ved en inferensmetode. Med den forkætrede regressionsmetode kan man jo også foretage den nydeligste »fitning« til økologiske data, uden det af denne grund leder til valid inferens. Jeg synes også, at man med rette kan stille spørgsmålet, om tilfældighedselementet overhovedet har nogen betydning for økologiske data med flere tusinde observationer i hver geografisk enhed.

Jeg har tidligere påpeget, at der er en logisk parallel mellem økologisk inferens-teknik og prognoseteknik. Ved begge teknikker er der en »logisk kløft«, ved prognoser mellem fortid og fremtid og ved økologisk inferens mellem økologisk og individuelt niveau, og jeg tror ikke, at man kan »estimere sig over« denne kløft ved hjælp af en »integreret statistisk model«. Man ville for eksempel ikke teste en prognoses validitet alene ved data fra fortiden, og jeg mener tilsvarende ikke, at man kan teste økologisk inferens validitet alene ved data på økologisk niveau. For at komme over den logiske kløft må man opstille antagelser, som ikke kan testes i udgangsmaterialet.

Som en person, der i snart en halv menneskealder har arbejdet med og undervist i statistisk metode, piner det mig, at Berg om min fremgangsmåde til at evaluere inferensestimaters validitet skriver: »Ovanan att handskas med statistiska grundbegrepp lyser igenom«. Han hentyder her til den fremgangsmåde, (som i øvrigt er blevet anvendt af mange andre end mig), at man beregner et afvigelsesindeks mellem en mobilitetstabel estimeret ved økologisk inferens og en mobilitetstabel fra en surveyundersøgelse ved at summere de absolutte (numeriske) forskelle mellem tilsvarende celler i de to mobilitetstabeller; vel at mærke uden at fundere over, hvilken tilfældighedsvariation der er knyttet til indekset. Man mærker her igen fagstatistikerens lyst til at kunne teste for signifikans mv. – uvantheden med at arbejde med populationsdata skinner igennem. Men forstå mig ret – jeg har nu som tidligere haft stort udbytte af samarbejde med fagstatistikere og vil hermed gerne invitere Sven Berg til at deltage i et sådant samarbejde.

Man kunne nok ved en eller anden form for jack-knife teknik generere en samplingfordeling for det nævnte afvigelsesindeks, for eksempel ud fra antagelser om, at de forskellige surveyudvalg var udtaget simpelt tilfældigt, samt at de økologiske række- og søjlemarginaler var multinomialt fordelt. Som jeg ser problemet, er den usikkerhed, som er knyttet til de økologiske estimationer, imidlertid først og fremmest en usikkerhed, som skyldes en eventuel fejlspecificeret model og ikke »sampl«-variation i de økologiske data. Endvidere kan der jo også meget vel være systematiske fejl i surveyundersøgelser. Til denne form for usikkerhed kan man kun med vanskelighed knytte en sandsynlighedsfordeling.

Jeg er også skeptisk over for forslaget om at evaluere validiteten ved hjælp af betingede fordelinger. På den måde kommer for eksempel fordelingen af 10 tidli-

gere kommunistiske stemmer til at indgå med samme vægt som 300 tidligere socialdemokratiske stemmer, hvilket forekommer urimeligt.

En oplagt mulighed, som både Berg og Glans inde på, er at gå ud fra den nulhypotese, at inferensestimater af mobilitetstabellen er helt uden bias, dvs. er lig med frekvenserne i den population, hvorfra surveystikprøven er taget. Man kan derefter undersøge, om surveyresultaterne udviser signifikante afvigelser for enkelte (Glans) eller grupperede (Berg) celler i mobilitetstabellen. Det er min erfaring, at resultatet af en sådan fremgangsmåde altid er, at man får store signifikante afvigelser – dvs. at hypotesen om manglende bias ved inferensmetoden kan forkastes. Fremgangsmåden er simpelt hen den sikre vej til at forkaste enhver inferensmetode – men spørgsmålet er imidlertid, om det også er en hel »fair« fremgangsmåde. Selv de mest fanatiske inferenstilhængere vil vel ikke påstå, at deres metode er helt uden bias, og der skal faktisk ikke ret megen bias til for at skabe signifikante afvigelser i forhold til surveyresultater.<sup>2</sup> I realiteten svarer fremgangsmåden til, at man behandler inferensresultatet, som om det kom fra en uendelig stor stikprøve.

Der er efter min mening større behov for at finde en metode til at sammenligne størrelsesordenen af afvigelserne mellem forskellige tabeller end at udvikle en mere eller mindre sofistikeret signifikanstest.<sup>3</sup> Efter min bedste overbevisning er det fornævnte indeks ikke så dårligt til at vurdere denne størrelsesorden; og af hensyn til statistisk minded vil jeg gerne tilføje »i det lange løb«, da der naturligvis til indekset er knyttet en variation, som stammer fra diverse stikprøveudtag og varierende bias.

Berg nævner to væsentlige problemer, som er knyttet til logitmetoden. Det ene er spørgsmålet, om det er nødvendigt at udskille homogene politiske regioner, inden for hvilke der foretages separate estimationer. Her siger min erfaring fra anvendelse af metoden i en række lande, at der i reglen ikke er større forskel på et resultat, der er beregnet for landet som helhed (dvs. ved at betrage hele landet som en enkelt region) og et resultat, der er kumuleret fra flere separate regioner. Specielt hvad angår vælgervandringer er resultatet ofte overraskende ensartet mellem separate regioner – endda også selv om der er dårlig overensstemmelse med surveyresultater.<sup>4</sup> Hvad angår estimation af klassers partivalg er situationen lidt mere speget, fordi der undertiden kan være stærk interaktion mellem region og klassepartivalg (det danske Fremskridtsparti er et godt eksempel). Jeg må desværre rapportere, at det ved anvendelse af klusterteknik for mig ikke har været muligt at finde frem til bedre regioner end dem, som kan dannes ved hjælp af administrative inddelinger ud fra almindeligt kendskab til regionale kontraster.

Det andet og nok mest alvorlige problem, som Berg nævner, er, at resultatet med logitmetoden er følsomt over for valg af referenceparti. Min erfaring siger mig, at de bedste resultater opnås ved at anvende store og relativt »neutrale partier« (såsom sofavælgerne ved partivalg og pensionister ved klassevalg); men for eksempel Kohlsche fortalte ved ECPR-workshoppen, at han ved estimation af vælgervandringer i Tyskland får det bedste resultat ved at anvende det parti, som afgiver flest stemmer, som referenceparti på tidspunkt 1, og det parti, som modtager flest stemmer, som referenceparti på tidspunkt 2. Det allerbedste ville natur-

ligvis være, hvis man kunne udvikle metoden, så man helt slap for at skulle vælge referenceparti.

Jeg kan i øvrigt rapportere fra ECPR-workshoppen, at stemningen just ikke var euforisk, hvad angår tiltroen til, at man kan opnå valide estimationer ved hjælp af de nævnte teknikker til økologisk inferens. Der var endda mumlen i krogene om, at »Robinson nok ikke er død endnu«. Det var også mit indtryk, at konstruktørerne af ACM-metoden ikke var for begejstret over deres egne resultater, som var præget af instabilitet, og man skal formentlig ikke forvente, at der kommer en PC-version af deres program.

Heldigvis var der ikke kun »gamle trætte mænd« til stede ved ECPR-workshoppen. Efter min mening var den unge generation blandt andet fint repræsenteret ved den private konsulent Andreas Kohlsche fra München, som tidligere har udviklet sin egen komponentmetode. Han fremlagde i workshoppen resultater fra anvendelsen af en videreudvikling af komponentmetoden, som tydede på meget høj validitet for mobilitetstabeller (Kohlsche, 1991). Et stærkt træk ved den nye metode er, at den indebærer en simultan, iterativ tilpasning af en række tabeller, hvoraf nogle har kendt indhold på individniveau. Ud over at metoden er meget beregningskrævende, er problemerne med Kohlsches metode, at den ikke har nogen klar teoretisk forankring, samt at dens validitet kun er testet mod nationale surveyresultater, som er projiceret ned på nogle mindre byområder i Tyskland. Et yderligere problem er, at metoden kræver tilgang til individsammenhænge, hvilket er muligt i Tyskland, hvor der tilsyneladende findes populationsdata om splitvoting. Sidste nyt fra Kohlsche er, at han har forladt komponentmetoden og i stedet bruger en variant af logitmetoden sammen med den omtalte simultane tilpasning af flere tabeller (personlig kommunikation).

### **Kommentarer til Mogens N. Pedersen**

Jeg er glad for, at Mogens Pedersens indlæg minder mig om, hvorfor jeg oprindeligt blev interesseret i inferensproblematikken. Mit udgangspunkt var, at jeg gennem flere år havde arbejdet med økologiske makroanalyser af valgstatistik, dvs. uden at foretage økologisk inferens. Til dette arbejde havde jeg efter min egen opfattelse udviklet vellykkede metoder, som byggede på min gamle statistiklærer Georg Raschs målingsteori, og jeg følte selv, at modellerne havde en indre logik, som var af stor betydning for forståelsen af fænomenet vælgeradfærd.

Lidt mærkeligt var det dog, at modellernes logik tilsyneladende ikke passede særlig godt med den tids opfattelse af, hvilken dynamik der ligger bag vælgernes adfærd. Ved statiske analyser passede det ganske godt med erfaringer fra interviewundersøgelser, at væsentlige dimensioner i vælgernes adfærd på økologisk niveau var faktorer som social klasse, urbanisering og alder; men kiggede man nærmere på dynamikken over tid, ledte Rasch-modellerne til påstande som: »det er ikke vælgerne men partierne, der bevæger sig« og »vælgerne reagerer oftere på partiernes bevægelser med konsensus end med modsatte interesser« (Thomson, 1972). Dette passede just ikke med de socialpsykologiske teorier om opinionsdannelse gennem personlig påvirkning og teorier om politik som kampen om samfundets værdifordeling.

Jeg vil ikke trætte med matematiske formler, men man kan faktisk med god tilnærmelse beskrive vælgeradfærden på økologisk niveau med modeller, der har parametre for de geografiske områder, som er konstante over tid, og parametre for partierne, som er uafhængige af områderne (konstante i rum). Partiparametrene er dels et sæt parametre for det enkelte partis sociale profil, dels en parameter for det enkelte partis generelle popularitet, og det er som antydnet ovenfor i højere grad den generelle popularitet end den sociale profil, der varierer over tid.

Denne adskillelse mellem på den ene side noget, der karakteriserer områderne uafhængigt af partiernes bevægelser, og på den anden side noget, der karakteriserer partierne uafhængigt af det økologiske niveau, ledte til den tanke, at de økologisk estimerede partiparametre måske også har en realitet på det individuelle vælgerniveau. Lidt populært kan man sige, at hele fidusen ved logitmetoden for økologisk inferens er, at man fastholder de økologiske partiparametre, men i stedet for de økologiske områder indskyder de enkelte vælgere.

Individniveauet »indskydes« ved to meget simple antagelser om forholdet mellem individuelt og økologisk niveau. Den ene antagelse er den såkaldte isomorfi-påstand om, at det er de samme sociale dimensioner, der beskriver såvel forskelle mellem områder som mellem individer, samt at dimensionernes relative betydning er den samme på økologisk som individuelt niveau. Den anden antagelse er påstanden om høj variansrate, dvs. at variationen mellem individer er langt større end variationen mellem områder.

Ovenstående redegørelse er et forsøg på at imødekomme Mogens Pedersens efterlysning af en redegørelse for metodens interne logik. Man formulerer simpelt hen den samme model på individniveau, som har givet gode resultater på økologisk niveau, og de to niveauer kædes derefter sammen ved hjælp af nogle simple antagelser. Modellerne er måske ikke helt i overensstemmelse med dominerende teorier om vælgeradfærd, men det kunne jo være, at teorierne trængte til revision. Jeg har med glæde konstateret, at Peter Nannestad i sit bog om »Reactive Voting« fra 1989 netop arbejder med en model for vælgeradfærd, som går ud fra, at der er partierne og ikke vælgerne, der bevæger sig. Jeg savner dog stadig allierede for det synspunkt, at valgdynamik oftere er bestemt af konsensusfønomener end af interessenomsætninger. Jeg er således skeptisk over for Nannestads implicite påstand om, at det er ved ændringer i den sociale profil, at partierne ændrer deres generelle tilslutning.

Hovedkonklusionen fra det meget citerede kapitel 2 om logitmetodens validitet er, at det ikke så meget er den overordnede logitmodel, der er validitetsproblemer med. Det er snarere de to simple antagelser om isomorfi og høj variansrate, der er for simple. Resultaterne tyder på, at der i Danmark er problemer med isomorfi-antagelsen og i Sverige med variansrateantagelsen. Heldigvis viser det sig, når man studerer et bestemt land, at afvigelserne mellem inferensresultater og surveyresultater ud over at kunne fortolkes ved hjælp af den generelle logitmodel også har en stærk tendens til at være de samme for alle studerede valgperioder. Dette leder til idéen om at foretage en landespecifik tilpasning af den generelle model.

Denne idé kalder Mogens Pedersen for en farlig tankegang, fordi man herved fratager metoden dens væsentligste kvaliteter, nemlig simpelhed og generalitet.



Sandt nok, det var netop kombinationen af på den ene side en simpel og generel model og på den anden side meningsfulde resultater, som gjorde, at jeg i sin tid turde publicere metoden. Men man er nok nødt til at leve livet lidt farligt, hvis man skal komme videre. Man kunne også påpege, at det er lidt for vovet at tro, at man kan estimere individuelle sammenhænge ved hjælp af økologiske data uden overhovedet at skele til data på individniveau. Forhåbentlig kan man finde frem til en simpel og generel fremgangsmåde for en landespecifik tilpasning af logit-metoden.

Det er den erfarne forsker, der taler, når Mogens Pedersen kalder vores bog for et »partsindlæg« og kræver uafhængig afprøvning af andre forskere. Jeg er igen tilbøjelig til at give ham ret. Efter min egen mening er samfundsforskning netop så wishy-washy, at det ikke er den store kunst at »bevise« næsten hvad som helst, hvis man bare selv kan kontrollere fremstillingen. Man kan endog sige, at forskere, som anvender mit PC-program ECOL til økologisk inferens på egne data, strengt taget ikke ved, om programmet er i overensstemmelse med de skriftlige fremstillinger af metoden.

På denne baggrund kan jeg ikke dy mig for at referere resultatet af en omfattende sammenligning af forskellige inferensmetoder, som blev fremlagt af Fritz Krauss fra det tyske INFAS institut på den førnævnte workshop (Krauss, 1991). Datamaterialet var dels interviewresultater, dels økologiske data vedrørende vælgervandringer fra Bundestagswahl 1987 til 1990 inden for hele det område, der svarer til det tidligere Vesttyskland. Det økologiske materiale var interessant i den forstand, at det dels bestod af resultater fra samtlige valgkredse, dels af en stikprøve af mindre valgsteder. Endvidere havde Krauss selv programmeret Thomsens logitmetode, Kohlsches komponentmetode, Swindels ridge regressionsmetode samt sin egen version af regressionsmetoden. Krauss havde ikke selv sammenfattet forskellene mellem de forskellige estimerede mobilitetstabeller, men bruger jeg mit forskelsindeks på Krauss' tabeller, får man dels det interessante resultat, at økologiske estimationer ved hjælp af valgstedsdata for alle fire metoder ligger markant nærmere ved interviewresultater end økologiske estimationer ved hjælp af valgkredsdata, og dels det for mig ikke mindre interessante resultat, at logitmetoden klarer sig bedst.<sup>5</sup> Faktisk er forskellen mellem survey- og logitinferens med valgstedsdata nede på et niveau, der svarer til de gunstige resultater fra finske valg.

I relation til Mogens Pedersens efterlysning af logitmetodens afprøvning i flere lande kan jeg melde, at metoden for øjeblikket planlægges afprøvet i UK, USA, Italien, Australien samt Sydkorea.

### **Kommentarer til Ingemar Glans**

Desværre er det langt fra altid, at logitmetoden giver gunstige resultater. Det kan Ingemar Glans i høj grad tale med om. Med sit omfattende kendskab til interviewresultater har det ikke været noget problem for ham at finde udvalgte eksempler frem, hvor diskrepansen mellem surveyresultater og inferensestimater er markante. Det finder jeg helt i orden – som bekendt er det vigtigere at koncentrere sig om falsificering end om verificering.

I visse tilfælde er det dog døde heste, Glans pisker på. Ser man for eksempel på hans sammenligning af vælgeradfærd blandt funktionærer og selvstændige i 1971 (et »genoptryk« af Glans, 1989), fremgår det, at der er større overensstemmelse mellem to interviewundersøgelser end mellem inferensestimater og interviewundersøgelser. Rent bortset fra, at forskellen mellem survey og inferens nok er mindre, end den, man ville finde med andre inferensmetoder, vil jeg tillade mig at gøre opmærksom på, at afvigelserne faktisk er i overensstemmelse med, hvad man skulle forvente. Som jeg tidligere har fremhævet (Thomsen, 1987: 96), er der ved økologisk inferens i Danmark en tilbøjelighed til, at urbaniseringsdimensionen har for stor betydning i relation til klassedimensionen. Det skulle blandt andet medføre, at en typisk byklasse som funktionærerne med logitmetoden skulle få for få stemmer hos landpartier som de Radikale og Venstre. Denne bias vil uundgåeligt »smitte af« på andre klasseestimater for disse to partier, for eksempel vil de selvstændige (hvis udbredelse i 1971 havde en negativ korrelation med urbaniseringsdimensionen) dermed få en for stor andel stemmer fra de Radikale og Venstre.

Glans er overrasket over, at økologiske estimationer af klassernes vælgeradfærd i Danmark 1920-79 præsenteres uden selvkritisk granskning. Til mit (om end lidt mangelfulde) forsvær vil jeg sige, at den pågældende artikel er skrevet, før Glans præsenterede sine længe ventede surveyresultater om klassernes vælgeradfærd i Danmark 1953-1988 (Glans, 1989). Grunden til, at jeg synes min artikel om klassernes adfærd er værd at bringe igen, er, at de ovenfor kommenterede skævheder bliver mindre, når man grupperer partierne i artiklens fem grupper. Endvidere vil jeg også tillade mig at gøre opmærksom på (siden Glans ikke finder det værd at nævne), at meget væsentlige hovedtendenser i Glans' resultater, såsom faldende socialdemokratisk tilslutning blandt arbejdere og selvstændige samt stigende tilslutning til venstrefløjen blandt funktionærer, genfindes i de økologiske estimater.

Glans i rollen som »ligtornetramper« videreføres i hans kommentarer til Berglund og Wörlunds (1990) præsentation af vælgervandringer i Sverige 1985-88. Ganske vist er denne artikel ikke med i den aktuelle bog; men hans bemærkninger er alligevel relevante, da artiklen bygger på erfaringerne fra bogens validitetsanalyser af svenske vælgervandringer 1970-85. Berglund og Wörlunds artikel er nemlig det første forsøg på at foretage en landespecifik tilpasning af logitmetoden. Ud fra den konstatering, at den simple logitmetode i Sverige overestimerede vælgerstabiliteten i forhold til surveyresultater, havde vi som en simpel løsning (ret teoriløst) indført en deflationsfaktor, som nedsatte samtlige økologiske korrelationer med en fast procentdel. Dette giver en langt bedre tilpasning til surveyresultaterne 1970-85, så det er faktisk noget overraskende, at validiteten tilsyneladende er lavere for 1985-88. Med henvisning til diskussionen i starten af mit indlæg vil jeg ikke hæfte mig for meget ved de mange »signifikante« afvigelser, og jeg vil også beklage, at der i Sverige ikke findes alternativer til Göteborg Universitets »monopol« på landsdækkende vælgerundersøgelser.

En mulig forklaring på den tilsyneladende manglende validitet kan være, at be-  
vægerne for De Grønne spillede en særlig stor rolle ved det svenske valg i 1988.

Det er faktisk et generelt fund fra flere lande, at logitmetoden er dårligere til at estimere vælgervandringer for issuebaserede partier, såsom miljøpartiet i Tyskland, Alliancen i UK og de Radikale i Danmark, end for andre mere strukturelt baserede partier. Forklaringen kan være, at det økologiske niveau dårligere afspejler den individuelle variation for issuepartier end for strukturelt baserede partier. Eksemplet illustrerer, at selv manglende validitet ved økologisk inferens kan have en vis faglig »brugsværdi«.

### **Kommentarer til Hans Jørgen Nielsen**

Jeg har ikke så mange kommentarer til Hans Jørgen Niensens indlæg, fordi jeg overvejende er enig i hans synspunkter. Hans simple firefeltstabel over mulige kombinationer af interview og økologisk forskning giver et fortrinligt overblik over den forskningsstrategiske situation.

Han har nok ret i, at vi i valideringskapitlet indtager et lidt for ydmygt standpunkt, når vi implicit hævder, at det er muligt at korrigere surveyresultater, så der kun er stikprøveusikkerhed tilbage. Jeg kommer til at tænke på, at det netop var et vigtigt fund ved det økologiske studium af historiske vælgervandringer i Danmark, at sofavælger»partiet« spillede en vigtig rolle som »stødpude« ved partiskift (Thomsen, 1987: 90-91).

Dog synes jeg, at Nielsen fortolker vore konklusioner lidt for hårdhændet, når han kalder vor selvkritik for destruktiv. Faktisk er pointen, at vi med den simple logitmetode nok har tabt det første slag, men til gengæld fået erfaringer, som tyder på, at der er mulighed for at vinde et nyt ved videreudvikling af metoden.

Man kunne også påpege, at diskussionen føres lidt for snævert som et spørgsmål om for eller imod økologisk inferens, eventuelt om man også skal inddrage økologiske variabler i interviewundersøgelser. Halvdelen af bogen omhandler jo økologisk makroanalyse, hvor man ikke forsøger økologisk inferens. Økologisk makroanalyse er særlig anvendelig over for fænomener, som er stærkt præget af specifikke lokale forhold. Oplagte emner er den geografiske spredning af nye bevægelser og samspillet mellem national og lokal politik.

### **Afsluttende bemærkninger**

Det er et åbent spørgsmål, om det nogensinde bliver muligt at udvikle en metode til økologisk inferens, som giver så valide resultater, at de kan konkurrere alvorligt med surveyundersøgelser. På trods af dette mener jeg alligevel, at der her er tale om et virkelig godt samfundsvidenskabeligt problem.

For det første påpeger problemet nødvendigheden af at opstille relevante og præcise adfærdsmodeller for såvel individuel som aggregeret adfærd samt for forholdet mellem disse to niveauer. For det andet har problemet – på trods af alt det ondsksfulde man kan finde på at sige om interviewundersøgelser – et særdeles håndfast verificerings- og falsificeringskriterium i surveyresultater. Endelig for det tredje giver en blot nogenlunde vellykket inferensmetode adgang til en guldgrube af ny viden især om historiske forhold. Alle tre forhold gør det spændende at arbejde med økologisk inferens – også selv om der er mange, der står og griner ved sidelinjen.

## Noter

1. *Årsberetning 1990* fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, giver en kort introduktion til de enkelte kapitler i bogen.
2. Noget som typisk medvirker til signifikante afvigelser mellem inferensestimater (som population) og surveyresultater (som stikprøve) er, at inferensmetoder ofte giver en del tabelceller med overgangssandsynligheder lig med eller tæt ved nul. Bergs forslag om at gruppere diagonalceller giver større robusthed over for dette fænomen.
3. Jeg har dog et forslag, som bygger på en signifikansbetragtning. Forslaget går ud på, at man betragter inferenstabellen ikke som en population, men som en stikprøve af ukendt størrelse. Man beregner derefter, hvor stor denne stikprøve skulle være for lige netop ikke at give en signifikant forskel i forhold til en tabel fra en surveyundersøgelse (for eksempel med en Chi-square test). Hvis dette tal er af samme størrelsesorden som en rimelig stor stikprøve, for eksempel på 1000 personer, accepteres inferensestimaterne som noget, der kan konkurrere med surveyresultater.
4. Jeg vil ikke påstå, at denne invarians mellem separate regioner er en test på logitmetodens validitet, men blot påpege, at metoden på en invariant måde kan opfatte systematik i de økologiske data. Dette giver håb om en gunstig videreudvikling af metoden.
5. For valgkredsdata er indekset for forskellen mellem survey og inferens for hver af de fire metoder: Thomsen: 10.6, Kohlsche: 16.9, Krauss: 21.1, Swindel: 33.8. For valgstedsdata: Thomsen: 7.9, Kohlsche: 11.5, Krauss: 16.0, Swindel: 20.9.

## Litteratur

- Berglund, Sten og Ingemar Wörlund (1990). *The Disintegration of the Swedish Five-Party System or the Success of Small Parties on an Increasingly Oligopolistic Market*, paper prepared for presentation at the Nordic Political Science Conference in Reykjavik.
- Glans, Ingemar (1989). »Langtidsudviklingen i dansk vælgeradfærd« pp. 52-83 i J. Elklit og O. Tønsgaard (red.), *To Folketingsvalg*, Århus: Politica.
- Kohlsche, Andreas (1991). *Estimation of Voting Migration and Vote Splitting*, München: Gesellschaft für Datenverarbeitung und Statistik.
- Krauss, Fritz (1991). *Comparison of the Results of Different Ecological Models concerning Voting Transitions in the Federal Elections (Bundestagswahl) 1990*, paper for the workshop on »Analysing Voting Behaviour Using Election Results« at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Essex, March 22-28.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-1979*, Aarhus University Press.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1972). »Models for Change in Voting Behavior«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, pp. 177-189.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1987). *Danish Elections 1920-79*, Århus: Politica.

# Anmeldelser

Kenneth Boulding, *Three Faces of Power*, Newbury Park & London: Sage Publications, 1990, 264 s., £ 15.75.

Kenneth Boulding er økonom, fredsforsker og kvæker (ikke nødvendigvis i den rækkefølge), Distinguished Professor of Economics Emeritus ved University of Colorado i Boulder. Han regnes som en af hovedgrundlæggerne af freds- og konfliktforskningen. Efter mere end 30 bøger om økonomi, organisation, etik, sociale systemer, konfliktteori mm. har han i en alder af 80 år skrevet en bog om magt. Den er spændende og ikke det mindste gammeldags, hverken i stil eller indhold. Udgangspunktet er klart tværdisciplinært: »the concept of power spans from the physical sciences right through the social sciences» (p. 9).

Bogen indledes med en gennemgang af magtbegrebets behandling hos økonomer, psykologer, historikere, sociologer, politologer og filosoffer. Ingen af disciplinerne får særlig høje karakterer. Sociologiens bidrag kaldes for eksempel »surprisingly meager», og politologerne får at vide, at Boulding ikke har kunnet finde »a systematic treatise by a political scientist of the theory of power«, hvorefter han karakteriserer den ret udbredte bog af Steven Lukes (*Power: A Radical View*) som »a charming little essay, but to my mind not very profound» (p. 12).

Således beredt inviterer Boulding til sit eget forsøg på at formulere en generel, tværdisciplinær teori om magt. Efter de nævnte skudsmål til disciplinerne kan det ikke overraske, at han her i højere grad bygger på sin egen forskning i sociale systemer end på foreliggende bidrag til magtteori.

Den korte definition af magt er ikke specielt ny: »power is the ability to get what one wants» (p. 15). Det første kapitel gennemgår »The Nature of Power« og præsenterer de tre magttyper, som udgør bogens analytiske hovedsondring; den første er »Destructive power«, magten til at ødelægge. Den modsvarende karakteristiske adfærd er »Threat« og de typiske institutioner, der udøver denne form for magt er politisk/militære.

Den anden kategori er »Productive power«, magten til at skabe, producere. Den modsvarende typiske adfærd er »Exchange«, og institutionerne er de økonomiske. Endelig »Integrative power«, magten til at »create families and groups, to inspire loyalty, to bind people together, to develop legitimacy» (p. 25). De modsvarende institutioner er de sociale, familien, gruppen, samfundet.

I forbindelse med en gennemgang af det komplekse samspil mellem disse tre kategorier formuleres bogens hovedtese, at »integrative power« er »the most dominant and significant form of power, in the sense that neither threat power nor economic power can achieve very much in the absence of legitimacy, which is one of the more important aspects of integrative power» (p. 10).

De følgende kapitler giver en systematisk og ganske detaljeret behandling af dette magtbegreb i forskellige belysninger. Hovedvægten er på en gennemgang

af de tre magtkategorier set som individuel magt («personal power»), kap. 5-8, samt en gennemgang af organisationer, som udøver henholdsvis destruktiv, økonomisk og integrativ magt. Der sluttes af med kapitler om magten i et biologisk og samfundsmæssigt evolutionsperspektiv og nogle betragtninger om magten og fremtiden.

Lykkes så det ambitiøse forehavende om en generel magtteori? Både ja og nej. Det er svært at få øje på en mere omfattende gennemgang af magtens aspekter og dynamikker end Bouldings; næsten alt er med, fra barnets magt og magten i ægteskabet, til religionens magt og krigens betydning for civilisationens udvikling. Undervejs er der mange både nyttige og overraskende indsigter. Men jeg synes ikke, der føres overbevisende belæg for hovedtesen om den integrative magts dominerende betydning.

I en vis forstand bliver bogens hovedstyrke – det brede tværdisciplinære perspektiv – også til den væsentligste svaghed. For det brede perspektiv gør, at de mere præcise spørgsmål om magtens natur og dynamik, som enkelte discipliner arbejder med, enten ikke bliver rejst eller blot diskuteres forbigående. De mere disciplinorienterede magtdiskussioner finder derfor nok ikke mange svar hos Boulding, men får så til gengæld en systematisk oversigt over magtens væsentlige aspekter, på forskellige niveauer og i dynamisk samspil. Og det er bestemt meget mere end »et charmerende lille essay«.

Georg Sørensen  
Institut for Statskundskab

Göran Djupsund og Lars Svåsand (red.), *Partiorganisasjoner: Studier i strukturer og prosesser i finske, norske og svenske partier*, Åbo: Åbo Akademis Förlag, 1990, 318 s.

På Nordisk Forbund for Statskundskabs 6. nordiske konference i 1981 etableredes en arbejdsgruppe med forskere, der var interesseret i at analysere de politiske partiers organisationer. Nærværende publikation er et resultat af denne gruppes arbejde. Det skal understreges, at der ikke er tale om et fælles forskningsprojekt med en overordnet og samlende problemstilling, men om et afkast af artikler fra de enkelte forskeres igangværende projekter. Dette giver selvfølgelig bogen en noget disparat karakter, og den skal ikke læses i ét stræk. Intentionen med bogen er at præsentere en række forskellige problemstillinger, som hver især belyser væsentlige sider ved partiorganisationernes virksomhed.

I det indledende kapitel giver Göran Djupsund og Lars Svåsand en kort og koncentreret – og derfor også nyttig – forskningsoversigt over »Partiorganisasjon som forskningsobjekt«. De udskiller tre kategorier af partiorganisationsstudier: 1) strukturanalyser, hvor hovedvægten lægges på analysen af magtforholdene mellem de forskellige dele af partiet; 2) deltagelsesanalyser, hvor vægten lægges på at analysere, hvem aktørerne er i de forskellige dele af partiet; og 3) funktions-

analyser, hvor spørgsmålet er, hvilken rolle partiorganisationen spiller som en del af en større social bevægelse, som en del af det politiske system, og for partiets eksistens. Denne opdeling ligger herefter delvis til grund for struktureringen af de følgende kapitler.

I bogens første del giver Göran Djupsund, Lars Svåsand og Jon Pierre en beskrivelse af udviklingen af partisystemet og organisationsstrukturerne i henholdsvis de finske, norske og svenske politiske partier. Her er megen faktuel viden og nyttig information at hente: partiernes »stamtræer«, medlemstal, antal lokal- og regionalforeninger, offentlig partistøtte, organisationsdiagrammer mv. Synd at disse faktiske oplysninger ikke er ført mere up-to-date. Således er for eksempel medlemstallene for de svenske partier kun anført til og med 1976. Disse kapitler demonstrerer det uheldige ved den meget lange produktionstid, som bogen har haft. Den bidrager, der har været pligtopfyldende og afleveret sit manuskript tidligt, og siden ikke har orket at revidere og ajourføre det tre år efter, når resten af manuskripterne er kommet i hus, er dermed ilde stedt. Jon Pierres bidrag er skrevet i maj 1987.

Bogens anden del består af tre casestudier af beslutningsprocesserne på kongres/landsmøder i de tre landes socialdemokratier. Viveca Ramstedt-Silén giver en grundig og rent empirisk analyse af det finske Socialdemokratis kongresser fra 1966-1984, Knut Heidar analyserer tilsvarende Arbejderpartiets landsmøder fra midten af 1960'erne og frem til 1985-mødet, som gives en særskilt behandling, medens Jon Pierre koncentrerer sig om det svenske Socialdemokratis kongres i 1972. De tre artikler fokuserer især på den indflydelse, de delegerede og partiledelsen har på de beslutninger, der træffes på kongresserne, målt gennem en opgørelse over antallet af stillede forslag, hvem der har stillet dem, ændringsforslag og endelige vedtagelser.

I alle tre lande er tendensen gået i retning af et stærkt stigende antal forslag, – i Norge med den interessante nuance, at forslagenes antal er flere gange større, når partiet er i opposition, end når det er i regering. Partiledelsens indflydelse synes generelt øget blandt andet gennem en sikring af, at vedtagne forslag er formuleret på en sådan måde, at dens manøvrer muligheder ikke begrænses. Men analyserne viser på den anden side også, at kongresserne ikke kun er et stumt og fjøligt instrument, som partitoppen kan bruge, som det passer den.

I bogens tredje del fremlægger Göran Djupsund resultaterne af hans analyse af de finske partiers udvalgsystemer og Hilde E. Johansen og Lars Svåsand beskriver den norske udvikling. Sverige er ikke med i dette »udvalgsafsnit«. Igen præsenteres vi for en lang række rent empiriske oplysninger om antallet af udvalg nedsat af partierne, deres størrelse, sammensætning, levetid, funktionsområde osv., osv. En lovet sammenligning mellem den finske og norske udvikling og en behandling af udvalgenes funktioner i partierne (s. 171, 184) har jeg ikke kunnet finde. Redaktørernes opmærksomhed må være blevet afledt af væsentligere ting.

Bogens sidste del omhandler den centrale problemstilling om sammenhængen mellem partiorganisation og vælgermobilisering. Jan Sundbergs artikel om »Lokala partiavdelingar och medlemsinsatser i valarbetet« (i Finland) skal jeg ikke kommentere yderligere, da det i al væsentligt er et forarbejde til hans allerede ud-

komne bog »Lokala partiorganisationer i kommunala och nationella val« (anmeldt i *Politica*, nr. 3, 1990). Derimod et par ord om bogens i mine øjne interessanteste bidrag, nemlig Per Selle og Lars Svåsands artikel »Partiorganisation og vælgeroppslutning«.

Det er en ofte fremført påstand, at en af partiorganisationens væsentligste funktioner er at mobilisere og motivere vælgerne til at stemme på partiet. Jo flere medlemmer et parti råder over, desto større er muligheden for at få en stor og stabil vælgertilslutning. Det er blandt andet denne påstand, Selle og Svåsand underkaster en kritisk analyse. De når til det resultat, at der på nationalt niveau – især efter 1970 – er en tendens i retning af, at tilslutningen til et partis organisation og tilslutningen ved valg følges ad. På fylkesniveau viser det sig imidlertid, at der er betydelige forskelle mellem partierne, når det gælder forholdet mellem, hvor stor en del af vælgerne der er medlemmer af partierne, og hvor mange der stemmer på partierne. Højre er for eksempel det parti, der kommer tættest på forventningen om, at valgstyrke og organisationsstyrke vil følges ad, medens Arbejderpartiet afviger fra dette med en stærkere centrum-periferi forskel i medlemstyrken end i valgstyrken. På nationalt niveau bliver de regionale forskelle således visket ud, og det ser derfor ud som om, der er et meget tættere forhold mellem stemmeprocent og medlemstal, end hvad der faktisk er tilfældet. Det peger i retning af, at jo lavere aggregeringsniveau de indsamlede data befinder sig på, desto mere uklar bliver samvariansen.

Men er medlemsstørrelsen egentlig et relevant mål? Er det ikke snarere medlemsaktiviteten? Også dette problem behandles i artiklen, og Selle og Svåsands konklusion er: »Dersom inntrykket av økt medlemstilslutning og synkende medlemsaktivitet er korrekt, svekker det betydningen av organisasjonsstørrelse som sådan for valgresultatet.« (s. 257). Et yderligere problem er, hvorvidt medlemsskaren er stabil, eller om der er en kraftig udskiftning af medlemmer. En stabil medlemsskare skulle sikre en højere grad af partiidentifikation end en medlemsskare, hvor gennemtrækket er stort. Her viser Selle og Svåsands materiale, at medlemsrotationen er meget høj, og at der med hensyn til graden af partiidentifikation hos henholdsvis medlemmer og vælgere nok er forskel, men at den ikke er så stor, at man kan tale om en fundamental forskel.

Disse resultater relaterer Selle og Svåsand afslutningsvis til dele af den internationale litteratur om partiorganisationernes rolle, og de konkluderer: »Partienes rolle som nasjonale mobiliseringsagenter kan da sees som viktigere enn før, samtidig som partienes rolle som integrasjonsdannende og meningsdannende strukturer går tilbake. Man kan kanskje si at korttidseffekten af partienes mobiliseringsarbeid kan være økende, men samtidig at langtidseffekten og kontinuiteten er minkende.« (s. 264).

Som tidligere nævnt er bogen en samling af bearbejdede arbejdsrapporter fra igangværende og allerede afsluttede projekter. En ajourføring af en række af de indsamlede data, såvel som en lidt omhyggeligere redigering havde været ønskelig. Bogen indeholder bestemt megen nyttig empirisk information, men den giver knap så megen indsigt. En placering af de enkelte bidrag i den internationale teoretiske diskussion havde givet en bedre forståelse af de behandlede emners rele-



vans og af konklusionernes betydning og rækkevidde. Men bogen skal afgjort bydes velkommen som et relevant arbejdsbidrag til den igangværende skandinaviske partiforskning.

Danmark hører som bekendt også med til Skandinavien, men her var der altså ikke så meget som et eneste arbejdspapir at hente, da publikationen blev planlagt. På den måde er udgivelsen med til indirekte at give en karakteristik af »the state of the art« i dansk statskundskab.

Lars Bille

Institut for Statskundskab  
Københavns Universitet

Peter Gundelach, Nils Mortensen og Jens Chr. Tonboe (red.), *Sociologi under forandring*, København: Gyldendal, 1990, 547 s., kr. 237,00.

Det har stormat mycket kring dansk sociologi under senare år. Tidvis har vinden nått orkanstyrka på andra sidan sundet. Inte minst de många turerna kring nedläggningen av de olika sociologiinstituten vid Köpenhamns Universitet har riktat sökarljuset mot ämnet. Mitt i denna turbulens finns emellertid tydliga spår av en pånyttfödelse. Inte bara är ett nytt institut för utbildning av sociologer under uppbyggnad vid huvudstadens universitet. Tjugofem år efter starten för systertidskrifterna i Finland och Sverige har dansk sociologförening påbörjat utgivningen av den första nationella kvartalstidskriften: *Dansk sociologi*. Det är en tidskrift som präglas av modernt tänkande, både redaktionellt och typografiskt. Till detta skall nu också läggas utgivningen av en mycket ambitiös sociologisk teorbok: *Sociologi under förändring* – ett närmare 600-sidigt verk redigerat av Peter Gundelach, Nils Mortenson och Jens Chr. Tonboe.

Boken är slutprodukten av ett flerårigt seminariesamarbete mellan sociologer från olika delar av Danmark. Bidragsgivarna kommer från universiteten i Aalborg, Aarhus och Roskilde samt från olika forskningscentra, högskolor och institut i Köpenhamn. Boken innehåller förutom en längre inledning av de tre redaktörerna tretton tematiskt mycket olika artiklar av lika många författare varav två av redaktörerna, Nils Mortensen och Peter Gundelach, bidrar med en vardera – om normer respektive sociala rörelser – medan Jon Sundbo skrivit två längre texter om postindustrialism respektive klasser. Längst är Heine Andersen med en egen liten bok i boken: en mycket tät, drygt femtiosidig essä om Parsons och Habermas bidrag till den sociala ordningens teori – enligt min mening bokens främsta kapitel. Kortast är Anni Greves artikel om datateknologin och en text om arbetsglädje och dito tvång av Knut Aagard Nielsen – för övrigt den ende av »the Copenhagen six« som lämnat ett bidrag till boken.

Trots att det rör sig om en antologi, har boken en mycket tydlig profil. Ambitionen är att diskutera den klassiska sociologiska teorins förklaringspotential i ljuset av kombinationen av den samtida samhällsutvecklingen, livet och världen efter

1945, och efterkrigstidens sociologisk teoriutveckling. I stort vill jag påstå att redaktörerna har lyckats att få sina medarbetare att hålla sig inom dessa, tämligen vida, ramar. I centrum står således vad sociologins heliga treenighet – Durkheim, Marx och Weber – men också vad mindre stjärnor som Cooley, Michels, Simmel, Spencer, Sumner, och Tönnies idag har att bidra med till tolkningen och förklaringen av hur dagens samhällen och människosammanslutningar förändras. För att komma åt detta har författarna valt att spalta upp samhällsutvecklingen i ett antal delområden såsom ovan antytts. Andra exempel på analytiska snitt som valts för att belysa den sociologiska teorins nuvarande läge är till exempel arbetsmarknaden (Thomas P. Boje), hälsa och sjukdom (Dorte Gannik och Dorrit Schmidt), kön (Karen Sjörup), religion (Ole Riis) mm. Också jordbruket får ett kapitel (Jörn Falk) – ett viktigt område för förståelsen av det danska samhället och ett område som helt missades av de nordiska utvärderarna av dansk sociologi. Men jag saknar i boken ett fält som barnsociologi, där Danmark tycks mig världsledande. Den här typen av uppstyckning av verkligheten har förvisso sina väl kända svagheter. Efter att ha plöjt igenom 480 sidor kapiteltext och ytterligare 100 sidor »english summaries» och en gedigen litteraturlista är jag fortfarande inte klar över i vilken utsträckning klassikerna är överspelade och nya teorier och teoretiker komma i dessas ställe. Bilden är splittrad – eller mångfasetterad. Kommen så här långt vill jag dock säga att det blir ingen ny bindestreckssociologi författarna eller redaktörerna åstadkommer utan som helhet är boken ett bidrag till en tämligen väl sammanhållen värdering av den sociologiska teorins status idag.

Nu är det emellertid en kritikers uppgift att vara kritisk. Ett problem som dyker upp i flera av artiklarna i boken är att författarna väljer att ställa »klassikerna» mot en, möjligen två, av dagens mest populära teoretiker. Exempel på den senare kategorin som flitigt förekommer i *Sociologi under förändring* är Jeffrey Alexander, Michel Foucault, Anthony Giddens, Jürgen Habermas och Alain Touraine. Men genom att koncentrera sig på bara en, eller möjligen två, samtida teoretiker blir artiklarna ensidiga på ett mycket påtagligt sätt. Samtidigt förlorar de i teoretisk skärpa. Denna kritik gäller inte samtliga artiklar i boken – den avser bokens helhetsintryck. För egen del vill jag gärna rekommendera ett mer eklektiskt tillvägagångssätt lite i stil med det till exempel Thomas Boje eller Ole Riis använder i sina bidrag. Det finns idag en sådan variation och rikedom i den samtida sociologiska teoridiskussionen – och i närbelägna discipliners analysverktyg – att en koncentration på *en* modern bidragsgivare tenderar att utestänga en hel mängd aspekter som förekommer på det teoretiska fältet. Därtill behövs en tydligare medvetenhet om de teoretiska bidragens och bidragsgivarnas nationella särregenerheter – på denna punkt är bokens redaktörer alldeles för snälla när de i sin inledning tar dessa författares universella anspråk för givna. Man kan inte diskutera Alexander, Foucault, Giddens, Habermas och Touraine utan att fast förankra dem i den nationella kultur de hör hemma i: Alexander på västkusten, Foucault parisienne, Giddens oxbridge, Habermas västtysk och Touraine fransos – hur kritiska och kosmopolitiska intellektuella de än framstår som är de i allt väsentligt en del av den härskande kulturen i väst; med de regionala särdrag som ovan angetts. Det är samtidigt sympomatiskt att till exempel den brasilianske samhälls-

teoretikern Roberto Unger – eller en kulturteoretiker som Edward Said – överhuvudtaget inte omnämns av någon av bokens många författare.

Denna frånvaron av kontext och globalitet leder mig vidare till en annan, mer närsynt, kritisk anmärkning. En central aspekt i boken är den samtida samhällsutvecklingen och av mycket naturliga skäl utvecklingstendenser i det danska samhället. Därför saknar jag i boken en närmare kontakt och dialog med skandinavisk sociologi, främst dess teoretiskt och empiriskt mest livaktiga del, den norska. Det finns inga referenser till verk av skrivare som Wilhelm Aubert, Ottar Brox, Nils Christie, Johan Galtung, Heiga Hernes, Harriet Holter, Thomas Mathiesen eller Stein Rokkan. Också Erik Allardt är frånvarande i den välmatade gemensamma litteraturlistan längst bak i boken. Visst är Danmark i många avseenden mer nordtyskt än nordiskt, mer europeiskt än skandinaviskt, men beröringspunkterna med både den gamla kolonin i nordväst och huvudfienden i nordost – Sverige-Finland – är flerfaldiga. Trots kontakten med både nordamerikansk och kontinental modern sociologi finns något insulärt över dansk sociologi som behöver ifrågasättas.

Låt mig ta ett exempel som ligger mig varmt om hjärtat. Trots att Peter Abrahamson i sitt på många sätt stimulerande och föga klassikerberoende bidrag om »velfärdsstatens sociale dynamik» är livligt engagerad i Walter Korpi och Gösta Esping-Andersens syn på den skandinaviska modellen är han inte i dialog med den internationella diskussionen om den danska välfärdsstaten. Det är inte tillräckligt att i ailmänna ordalag citera storheter som Ian Gough eller Claus Offe när vare sig Nils Finn Christiansens artikel i *New Left Review* eller Lars Nörby Johansens bidrag till Peter Floras flerbandsserie om den europeiska välfärdsstaten, *Growth to Limits*, ingår i Abrahamsons socialpolitiska referensram. Så ej heller John Logues eller Alan Wolfes välfärdsstatsanalyser – båda med tydlig förankring i dansk vardag. Genom att utestänga dessa viktiga empiriska bidrag till både den danska och den internationella forskningen inskränks diskussionen i kapitlet till ett för-och- emot eller antingen-eller – Titmuss/Korpi/Esping-Andersen versus Gough/O'Connors/Offe. Till och med den danska välfärdsstatsdiskussionen är värd ett bättre öde än så!

Dessa, i mitt tycke tunga invändningar mot bokens huvudinriktning, leder mig emellertid inte till någon negativ avslutande konklusion. Tvärtom. Sedd från svensk horisont är *Sociologi under förändring* en ovanligt lyckad sammansmältning av två likartade, nyligen publicerade böcker: den av Ulla Bergryd redigerade *Den sociologiska fantasin* och den av Ulf Himmelstrand likaledes redigerade *Mellan vardag och struktur*. De danska redaktörerna och författarna är att gratulera till en ambitiös satsning. Må boken komma väl till pass i den förhoppningsvis snart återuppståndna sociologiutbildningen i landet. Den har goda förutsättningar att bli ett väsentligt bidrag till dansk sociologis pånyttfödelse.

Sven E. Olsson  
Finansdepartementet  
Stockholm

# Abstracts

**Søren Winter**

## *The Development of Decision-Making Theory: An Introduction*

The article presents and discusses the development of decision-making and policy-making theories within the last half century. From a rational point of departure two tracks can be identified. One focuses on formal and deductive models, rational choice being the foremost example. The other track is more behaviouralistic attempting to offer a more realistic description of decision-making. Such theories encompass models of bounded rationality and psychologically inspired decision-making theory; conflict-/bargaining models including incrementalism and Cyert og March's coalition-/bargaining model; and the garbage can model. The behaviouralistic track departs more and more from the rational origin. Finally, the article tentatively discusses the relative relevance of some of the theories across various phases of the policy-making process, policy-areas, political systems, time, and changing economic situations

**Poul Erik Mouritzen**

## *Is Incrementalism only for the Good Times?*

The article explores the importance of the policy context and socio-economic context for incremental budgeting. The analyses are based on budget figures from all 275 Danish municipalities covering a four year period, from 1982 to 1986.

Both contexts are found to affect the application of incremental budgeting practices. Incrementalism is found particularly on highly politized services and particularly in periods of relative resource abundance. when the fiscal capabilities of government are reduced (fiscal stress) incrementalism becomes less dominant because fiscal policy-making in this situation tends to reflect changes in the environment.

An alternative to incrementalism, termed the »stop-go« method, is found to be very pervasive. The stop-go method implies that selected programs are put under scrutiny in one year while other programs are selected for next year and so on. As a consequence expenditures tend to develop in cycles so that years of expansion are followed by years of standstill or moderate growth.

**Erik Albæk**

## *The Political Agenda - A Garbage Can? AIDS as an illustrative Case*

The formulation of the so-called »garbage can« model meant the first complete break with the rationality assumption in classical decision theory. The garbage can model does not consider decisions to be goal directed connections of solutions to problems. Instead, decisions are links between four independent, exogenous streams - streams of choice opportunities, problems, solutions, and participants - whose loose coupling is primarily to be explained by their simultaneity. The model is assumed to be most relevant in periods during which new value and belief systems are generated, and before they are fully understood and ordered in a new hierarchy. Political agenda building is an example of such a situation. The article investigates, to which extent the garbage can model may be utilized in the analysis of a concrete example of agenda building: AIDS in Denmark.

## **Peter Nannestad**

### *»Rational-Choice« Theory and the Study of Economic Policy – An Overview*

In recent years rational choice theory has grown in importance within European political science. The subject of rational choice theory can be defined as the study of non-market decision making, for example political decision making. The existing literature may be classified according to various criteria, including the level of abstraction (or distance to »real world« problems) and the centrality of normative elements.

If rational choice theory is considered an approach (rather than a theory proper), it may be reduced to a methodological claim (methodological individualism) and an axiom (rational, utility-maximizing actors). The precise implications of these two centerpieces are not always clear, however.

One central field of study within rational choice theory is the interaction between the economy and politics. The Frey-Schneider model is a simple model of its interaction. It consists of a rational electorate holding the government responsible for the state and development of the economy, and a rational government manipulating the economy in order to ensure its re-election.

The Frey-Schneider model may be used as a framework for studying intercountry variations in economic crisis development 1974-79, for example with respect to unemployment. It leads to the hypothesis that the development of unemployment is related to the political cost of unemployment (in terms of popular support) to the government. Empirical evidence in support of this interpretation can be found when analyzing crises policies in Austria, Germany, Denmark, Sweden, and the UK for the relevant period.

## Om forfatterne

*Søren Winter*, cand.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskning har især fokuseret på implementering og sammenhængen mellem politikformulering og implementering, blandt andet belyst i artiklen »Integrating Implementation Research« fra 1990 og i bogen, T.P. Jensen, S. Winter, J. Manniche og P. D. Ørberg, *Administrationen af ATB-/UTB-lovrevisionen*, som er under udgivelse på AKFs forlag.

*Poul Erik Mouritzen*, cand.scient.pol., docent ved Institut for erhvervsret og politologi, Odense Universitet. Har netop udgivet afhandlingen *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*.

*Erik Albæk*, lic.scient.pol. og lektor i offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskningsinteresser har i de senere år koncentreret sig om politisk dagsordenfæstelse og (anvendelse af) policy- og evalueringsforskning.

*Peter Nannestad*, dr.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig blandt andet med samspillet mellem økonomi og politik og med økonomisk krisepolitik i 1970'erne. Udgiver om kort tid bogen *Danish Design or British Disease? Danish Economic Crisis Policy 1974-79 in Comparative Perspective* på Aarhus Universitetsforlag. Arbejder sammen med Martin Paldam (Økonomisk Institut) på projektet *The Economic Foundation of Mass Politics. Information, Expectations, and Political Reactions*.

*Sven Berg*, filosofie doktor, er professor i statistik ved universitetet i Lund. Har interesseret sig for problemer inden for teorier om social choice, men også for problemer i forbindelse med analyse af valgdata og vælgeradfærd, for eksempel økologisk interferens.

*Ingemar Glans*, filosofie licentiat ved Lunds Universitet på en afhandling om SF i Danmark og Norge. Har derefter navnlig arbejdet med parti- og vælgerforhold, senest blandt andet som medarbejder i Jørgen Elklit og Ole Tønsgaard (red.), *Valg og vælgeradfærd*, 1986 samt i Jørgen Elklit og Ole Tønsgaard (red.), *To folketingsvalg*, 1989.

*Hans Jørgen Nielsen*, cand.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har været med i valgforskning siden 1971.

*Mogens N. Pedersen*, cand.scient.pol., professor i almen og sammenlignende statskundskab ved Odense Universitet. Blandt hans seneste publikationer om dansk politik er et bidrag til Ferdinand Müller-Rommel og Geoffrey Pridham (eds.), *Small Parties in Western Europe - Comparative and National Perspectives*, (London: Sage Publications, 1991), samt et kapitel (sammen med Lars Bille) om den statslige partistøtte i Matti Wiberg (ed.), *The Public Purse and Political Parties - Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, (Jyväskylä: The Finnish Political Science Association, 1991).

*Søren Risbjerg Thomsen*, professor i statskundskab med særligt henblik på kvantitative metoder og anvendt edb ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Dr.scient.pol. på afhandlingen *Danish Elections 1920-79. A Locit Approach to Ecological Analysis and Inference* (Århus: Politica, 1987). Er i 1991/92 på forskningsophold ved University of Oxford og University of Hawai at Manoa.

# Register til 23. årgang 1991

## Artikler

- Albæk, Erik, *Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case* 4: 396-417
- Bertramsen, René Bugge, *Samfundsstyret vækst: 1990'ernes danske vækstmodel* 2: 167-184
- Christiansen, Peter Munk og Palle Svensson, *Indledning* 2: 133-135
- Elklit, Jørgen, *Faldet i medlemstal i danske politiske partier. Nogle mulige årsager* 1: 60- 83
- Hansen, Hanne Foss, *Programevaluering: Videnskab eller politik?* 1: 84-100
- Hansen, Karin, *Det institutionelle perspektiv inden for den politiske videnskab* 2: 136-153
- Jensen, Carsten, *Omstilling i Danmark og Storbritannien* 2: 185-196
- Jensen, Henrik S., *Struktur-faktørproblemet og hovedtraditioner i politisk teori* 1: 7- 19
- Kastberg, Claus, *Fra plan til marked: Økonomisk reform belyst ud fra de polske erfaringer, 1989-1990* 3: 259-274
- Lomborg, Bjørn, *Rationalitetsantagelsen i samfundsvidenskaberne* 3: 307-326
- Mortensen, Nils, *Modsætninger og forsoninger mellem strukturer og akterer* 1: 42- 59
- Mortensen, Nils, *Indledning* 1: 5- 6
- Mouritzen, Poul Erik, *Er inkrementalismen kun til de gode tider?* 4: 375-395
- Nannestad, Peter, *»Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt* 4: 418-430
- Nedergaard, Peter, *Public choice og europæisk integration i 1980'erne* 2: 154-166
- Nørgaard, Ole, *Indledning* 3: 237-240
- Nørgaard, Ole, *De post-stalinistiske samfund og demokratiet* 3: 241-258
- Skak, Mette, *Centraleuropas nye udenrigspolitik* 3: 275-291
- Sørensen, Curt, *Den historiske materialisme i lyset af nyere diskussion om social handlen og social objektivitet* 1: 20- 41
- Winter, Søren, *Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion* 4: 357-374
- ## Debat
- Berg, Sven, *Några synspunkter på ekologisk inferens och kommentarer till en bok* 4: 431-439
- Christensen, Erik, *Politik og paradigmeskift. Replik til Uffe Østergaard* 2: 200-205
- Glans, Ingemar, *En kritisk diskussion av svenska data* 4: 444-450



- Pedersen, Mogens N., *Klarer han pynen? Logit-metoden mellem forenklingens Scylla og realiteternes Charybdis* 4: 440-443
- Nielsen, Hans Jørgen, *Er økologisk metode så dårlig, som Thomsen og Berghund siger?* 4: 451-454
- Thomsen, Søren Risbjerg, *Svar på kommentarer til »Modern Political Ecological Analysis»* 4: 455-463
- Østergaard, Uffe, *Fra Lenin til Løgstrup. Kommentarer til Erik Christensen »Nye værdier i politik og samfund. Paradigmeskift og kulturbrydninger»* 2: 197-200
- Anmeldelser og bognoter**
- Basse, Ellen Margrethe (red.), *Regulering og styring 1 – en juridisk teori- og metodebog*, 1989. (Ove K. Pedersen) 3: 327-330
- Basse, Ellen Margrethe og Vibeke Jensen (red.), *Regulering og styring 2 – til fornyelse af den juridiske teori og metode*, 1990. (Ove K. Pedersen) 3: 327-330
- Bender, John, *Opbrud i Østeuropa*, 1990. (Hans-Henrik Holm) 3: 344
- Bergsen, Helge O. og Anne Kristin Sydnes (eds.), *Naive Newcomer or Shrewd Salesman?*, 1990. (Niels Chr. Sidenius) 3: 346
- Boulding, Kenneth, *Three Faces of Power*, 1990. (Georg Sørensen) 4: 464-465
- Bowman, John R., *Capitalist Collective Action. Competition, Cooperation, and Conflict in the Coal Industry*, 1989. (Niels Chr. Sidenius) 2: 206-207
- Brødsgaard, Kjeld Erik, *Spillet om Kina*, 1990. (Hans-Henrik Holm) 1: 120
- Grus*, nr. 31, 11. årgang (Hans-Henrik Holm) 1: 120
- Cerny, Philip G., *The Changing Architecture of Politics*, 1990. (Henning Jørgensen) 3: 330-333
- Christensen, Jørgen Grønnegård, *Den usynlige stat*, 1991. (Bo Rothstein) 3: 333-335
- Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, 1989. (Ulrich Lauridsen) 1: 101-102
- Dalberg-Larsen, Jørgen, *Lovene og livet*, 1990. (Søren Peter Iversen) 1: 102-104
- Damgaard, Erik (red.), Dag Anckar, Hilmar Rommetvedt, Anders Sannerstedt, Mats Sjölin, *Parlamentarisk forandring i Norden*, 1990. (Lars Bille) 1: 105-107
- Demokrati og makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport, 1990. (Ove K. Pedersen) 1: 107-109
- Djupsund, Göran og Lars Svåsand (red.), *Partiorganisasjoner: Studier i strukturer og prosesser i finske, norske og svenske partier*, 1990. (Lars Bille) 4: 465-468
- Dumbrell, John, *The Making of US Foreign Policy*, 1990. (Nikolaj Petersen) 1: 120-121

- Fonsmark, Henning, *Den suveræne dansker - et idepolitisk essay om det optimale demokrati*, 1990. (Palle Svensson) 3: 336-338
- Friisberg, Claus, *En verden i forandring. Historien efter 1945*, 1990. (Arne Larsen) 1: 110-112
- Frost, Lis, *Deregulering. Ret uden regler?*, 1990. (Johannes Michelsen) 2: 207-209
- Garson, Robert og Christopher J. Bailey, *The uncertain power*, (Thomas Petersen) 1: 121
- Giddens, Anthony, *The Consequences of Modernity*, 1990. (Lars Bo Kaspersen) 1: 112-114
- Gundelach, Peter, Nils Mortensen og Jens Chr. Tonboe (red.), *Sociologi under forandring*, 1990. (Sven E. Olsson) 4: 468-470
- Hansen, Carsten Svane, *De Tolv i det indre marked*, 1990. (Thomas Petersen) 1: 121-122
- Hansen, Poul Erik og Carsten Lunding, *Dansk erhvervsliv*, 1991. (Niels Chr. Sidenius) 3: 345
- Hansen, E. Damsgård, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted, *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*, 1990. (Niels Chr. Sidenius) 1: 122
- Heisler, Martin O. (ed.), *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1990. (Niels Amstrup) 2: 209-210
- Hermansson, Jörgen, *Spelteoriens nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*, 1990. (Peter Nannestad) 2: 210-211
- Jensen, Mogens Kjær, *Kvalitative metoder i anvendt samfundsforskning*, 1991. (Ole Steen Kristensen) 2: 211-213
- Kitaj, Torben, *Østeuropa i kort og tal*, 1991. (Mette Skak) 3: 338-340
- Kristensen, Jens Pagter og Steen Ryd Larsen, *EF og international økonomi*, 1991. (Niels Chr. Sidenius) 3: 345
- Lennert, Charles C. *Intellectuals and Politics. Social Theory in a Changing World*, 1991. (Kurt Aagaard Nielsen) 3: 340-343
- Myers, Norman (red.), *Gaia - det globale miljøatlas*, 1990. (Niels Chr. Sidenius) 1: 122
- Nationalitetsproblemerne i Sovjetunionen*, 1990. (Mette Skak) 1: 118
- Nedergaard, Peter, *EF's markedsintegration*, 1990. (Martin Paldam) 2: 213-216
- Nielsen, Henrik Skovgaard, Flemming Schmidt, Nils Arne Sørensen, Niels Kayser Nielsen, *Verdens Historie 3. Fra 1945 til 1990*, 1990. (Arne Larsen) 2: 217-218
- Olsen, Gorm Rye, *Golfkrisen og den nye verdensorden*, 1991. (Hans-Henrik Holm) 3: 344
- Pearce, David W. og R. Kerry Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, 1990. (Peter Andersen og Jørgen Birk Mortensen) 2: 218-220
- Petersen, Nikolaj, *EF, den politiske union og Danmark*, 1991. (Niels Chr. Sidenius) 3: 344-345

- Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger, *Danmarks historie*, bind 8, »Tiden efter 1945«, 1990. (Arne Larsen) 2: 220-222
- Schmidt, Erik Ib, *Behøver vi at nå det hele?*, 1990. (Jørn Loftager) 1: 114-116
- Smith, Graham, *The Nationalities Question in the Soviet Union*, 1990. (Mette Skak) 1: 116-118
- Svennevig, Palle, *Dansk Økonomisk Bibliografi 1988-1989*, 1991. (Svend Hylleberg) 2: 222-223
- Sørensen, Peter Birch og Bent Rold Andersen, *Finansiering af de offentlige udgifter i Danmark i 1990'erne*, 1990. (Gunnar Thorlund Jepsen) 2: 223-225
- Thomsen, Jens, *Det europæiske monetære samarbejde*, 1990. (Hans Berend Feddersen) 1: 118-119

23. årgang indeholder flg. temaer ud over anmeldelser og aktuelle enkeltartikler:

## STRUKTUR OG AKTØR

Skal samfundsforhold forstås som resultat af deterministiske mekanismer eller som udtryk for menneskers bevidste handling? Dette klassiske spørgsmål har fået fornyet opmærksomhed i de seneste år. Temanummerets artikler redegør for, hvordan struktur/aktørmodstillingen behandles både i klassisk samfundsteori og hos aktuelle teoretikere. Som en case præsenteres en analyse af faldende partimedlemskab ud fra de to perspektiver. Samlet diskuterer temanummeret de vigtigste måder at ansætte struktur/aktørmodstillingen på: at den udgør et uøseligt dilemma, hvor teoretikeren må vælge; at den repræsenterer komplementære indfaldsvinkler; og endelig at man kan forsøge at forsone perspektiverne.

## NYERE STATSTEORIER

Den politiske videnskabs centrale studieobjekt er staten, og derfor har teorier om staten traditionelt været fagets fundament. Dette fundament har længe været præget af konkurrence mellem flere teorier, og af at nye teorier er blevet formuleret i opposition til de etablerede. I dette temanummer belyses nogle aspekter af den nyeste udvikling på dette område gennem en række artikler om nyinstitutionalismen, om public choice og europæisk integration i 1980'erne, om neogramsciansk analyse af den danske stat gennem 1980'erne og om statens politik under de konservative regeringer i Storbritannien og Danmark.

## FRA PLAN TIL MARKED — FRA DIKTATUR TIL DEMOKRATI

En lang række af de såsaldte socialistiske systemer er i øjeblikket inde i en revolutionær forandringsproces. På det økonomiske område forsøger man at indføre markedsøkonomier i stedet for de hidtidige statslige planlægnings- og forvaltningssystemer. Parallelt hermed forsøger man at opbygge demokratiske regimer på ruinerne af de faldede etpartisystemer. Det er denne tosidige, men også gensidigt forbundne transformationsproces, der er emnet for dette temanummer. Der fokuseres både på de teoretiske og empiriske aspekter af processen i et komparativt perspektiv: På barrierer og strategier i udviklingen frem mod en demokratisk markedsøkonomi, på den voksende partisystemer, på forvandlingen af de civile samfund samt på betydningen af relationerne til omverdenen.

## POLITISKE BESLUTNINGSPROCESSER

Beslutningsprocesser er helt centrale politiske fænomener, men sjældent studeret systematisk i dansk statskundskab. Nummeret vil præsentere de væsentligste teoretiske bidrag om beslutningsprocesser fra de sidste 40 år og vise, hvordan de kan anvendes i empiriske undersøgelser. De vidt forskellige perspektiver betoner blandt andet den rationelle kollektive almeninteresse, den individuelle, egoistiske forfølgning af egeninteressen, konflikt og forhandling med politiske srucehandlere samt anarkistiske, tilfældige og opspilte beslutningsprocesser. Teoriene vil blandt andet blive anvendt i artikler om økonomisk krisepolitik, kommunernes økonomiske politik og hvordan AIDS kom på den politiske dagsorden.

## ABONNEMENTSPRISER FOR 23. ÅRGANG:

Studenterabonnement	kr. 190,00
Normalabonnement	kr. 240,00
Institutionsabonnement	kr. 325,00

POLITICA c/o Institut for Statskundskab  
Universitetsparken, 8000 Århus C

POLITICA. Tidsskrift for politisk videnskab udkommer med 4 numre om året.  
Dette nummer koster kr. 85,00.

Bestilling af abonnement eller enkeltnumre:  
Indbetal beløbet på girokonto 5 04 51 93

Tidsskriftet POLITICA  
c/o Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet  
Universitetsparken  
8000 Århus C

Herefter kommer tidsskriftet automatisk med posten.  
Husk tydelig afsenderadresse på girokortet.  
Ved adresseforandring: ret henvendelse til det lokale postkontor.

22. årgangs temanumre af POLITICA kan stadig fås:

**SOVJETUNIONENS NYE UDENRIGSPOLITIK - 22. årg. nr. 1**

Ny udenrigspolitisk tænkning i Sovjetunionen? «Den nye politiske tænkning» - et produkt af udenrigspolitiske eksperter?/Sovjetunionens politik over for Østeuropa/Vesteuropæiske reaktioner på sovjetisk udenrigspolitik under Gorbatjov/American Perceptions of the Soviet Union as a Nuclear Adversary/Perceptioner og international politik/Videnskabelighedsteorier - marxistisk og ikke marxistisk set/Svar til Jørn Loftager/Anmeldelser/Abstracts.

**DET CIVILE SAMFUND - 22. årg. nr. 2**

Stat og civilsamfund - den sociale ordens konstitution/Gramsci og neogramscianerne: Mod en teori om politikens primat/Klientelisme som en postpolitisk tendens?/Den politiske offentlighed mellem stat og civilsamfund/Moral, samfund og etik/Anmeldelser/Abstracts.

**DANMARK OG INDVANDRERNE - 22. årg. nr. 3**

Solidaritetsens former/Assimilation som et grundtræk i dansk indvandrerpolitik/Indvandrernes situation på det danske arbejdsmarked/Udlændingelovgivningen i Danmark 1983-86/Magt og interesser/Marxisme, paradigmer og international politik/Anmeldelser/Abstracts.

**OFFENTLIG UDGIFTSPOLITIK - 22. årg. nr. 4**

Væksten i de offentlige udgifter: Gør politik en forskel?/Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem/Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning?/De offentlige udgifters fordelingsmæssige virkninger/LO's strukturdebat: Organisatorisk rationalisering eller karteltilpasning?/Anmeldelser/Abstracts/Register.



DET KONGELIGE BIBLIOTEK  
KØBENHAVN

THE  
FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION  
U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE

23. årg. nr. 4 1991

*politica*

TIDSSKRIFT FOR POLITISK VIDENSKAB

23. årg. nr. 4 1991

# *politica*

TIDSSKRIFT FOR POLITISK VIDENSKAB

## **Politiske beslutningsprocesser**

*Søren Winter*

Udviklingen i beslutningsprocesteori:  
en introduktion

*Poul Erik Mouritzen*

Er inkrementalismen kun til de gode tider?

*Erik Albæk*

Den politiske dagsorden – en skraldespand?  
AIDS som illustrativ case

*Peter Nannestad*

»Rational choice«-teori og studiet af økonomisk  
politik - en oversigt

*Debat*

*Anmeldelser*



Søren Winter

# Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion

Denne artikel søger at præsentere og drøfte hovedtrækkene i beslutningsteoriens udvikling i det sidste halve århundrede. Fra et rationelt udgangspunkt deler beslutningsteoriene sig i to spor. For det første en behavioralistisk retning med vægt på præcis virkelighedsbeskrivelse, hvor der udvikles teorier om begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori, konflikt- og forhandlingsmodeller – herunder inkrementalisme og koalitions-/forhandlingsmodellen – samt garbage can modellen. For det andet udvikles formelle deduktive beslutningsmodeller, navnlig public choice. Afslutningsvis tages teoriernes relative gyldighedsområder op til en foreløbig drøftelse.

## Indledning og oversigt over temanummeret

Baggrunden for at tage emnet beslutningsprocesteori op til en nærmere præsentation og diskussion i dette temanummer er, at den politologiske forskning i beslutningsprocesser i Danmark er temmelig forsømt. Statskundskabsforskningen i Danmark har ud over politisk deltagelse især fokuseret på enkelte politiske institutioner og på samspilsrelationer mellem disse, og den er således i høj grad præget af en struktursynsvinkel.

Selv om alle vel erkender, at studiet af politiske beslutningsprocesser bør være centralt for statskundskaben, har relativt få forskere i Danmark interesseret sig for teoretiske og empiriske studier af beslutningsprocesser og outputtet af disse processer. Dette er bemærkelsesværdigt, da det internationalt er et af kerneområderne inden for både organisationsteori- og policyforskningen, som vel er den hurtigst ekspanderende del af statskundskaben.

Der kan sondres mellem en række forskellige typer af beslutningsprocesser. Inden for policyforskningen sondres således ofte mellem forskellige typer/faser i den politiske beslutningsproces:

- dagsordenfastsættelse
- politikformulering
- implementering
- evaluering og politikrevision

Dette sker ud fra en opfattelse af, at hver fase yder et selvstændigt bidrag til politisk output og outcome, og at faserne præges af forskellige mønstre.

En anden sondring kan gå mellem udenrigspolitiske, indenrigspolitiske og administrative beslutningsprocesser. Tilsvarende har nogle sondret mellem beslutnings- og lovgivningsprocesser inden for forskellige politiske sagområder, som for eksempel miljøpolitik, sikkerhedspolitik, arbejdsmarkedspolitik og landbrugspolitik. Sådanne sondringer afspejler statskundskabens specialisering, men det er samtidigt et forhold, der hæmmer den generelle teoriudvikling inden

for statskundskaben, herunder udviklingen af et fælles sprog, som netop er en forudsætning for, at man kan sammenligne beslutningsprocesser på tværs af policyområder og faser i den politiske beslutningsproces.

Derfor vil denne artikel<sup>1</sup> – såvel som de efterfølgende i dette temanummer – tage udgangspunkt i nogle mere generelle beslutningsprocesteorier, som kan anvendes inden for en lang række forskellige delområder af statskundskaben og policyforskningen.

Denne artikel vil forsøge at give en oversigt over beslutningsprocesteoriens udvikling igennem det sidste halve århundrede. De teorier, der belyses, er:

- rationel beslutningsteori
- psykologisk inspireret beslutningsteori
- konflikt-forhandlings-modeller, herunder inkrementalisme- og koalitions-/forhandlingsmodeller
- garbage can teori
- rational choice /public choice teori

Som det vil fremgå, kan teoriernes anvendelighed variere mellem faser og mellem policyområder, ligesom anvendeligheden kan være kontekstuel betinget, men en sådan erkendelse er jo netop også et vigtigt led i teoriudviklingen.

Artiklen giver samtidig en baggrund for de følgende tre artikler, hvor Poul Erik Mouritzen belyser inkrementalismeteorien relevans for kommunal budgetlægning under økonomisk pres. Han viser, at inkrementalismeteorien stadig har en betydelig forklaringssevne, men at graden af inkrementalisme er kontekstuel betinget og blandt andet afhænger af graden af økonomisk pres, af sagområdet forskellige incitamenter til og muligheder for at forsvare og udvide sit område og – under visse betingelser – af behovsændringer i omgivelserne.

Erik Albæk beskriver garbage can teorien – skraldespandsteorien – og vurderer dens relevans i forhold til en konflikt- og forhandlingsmodel ved analyser af politisk dagsordenfastsættelse – her specielt i forbindelse med AIDS-spørgsmålet. Albæk viser, at begge modeller er frugtbare, og selv om garbage can modellen næppe kan stå alene i dens rene, anarkistiske udformning, giver den et vigtigt bidrag med sit fokus på kobling af forskellige strømme og timingens afgørende betydning ved dagsordenfastsættelsen.

Endelig præsenterer Peter Nannestad rational choice teori generelt og anvender den til at belyse samspillet mellem vælgerne og regeringerne i en række lande vedrørende politik over for arbejdsløshed og økonomisk krise. Han viser, at regeringer i nogle lande bliver straffet af vælgerne for vækst i arbejdsløsheden og indretter deres politik herefter. I andre lande – herunder Danmark – får vækst i arbejdsløsheden tilsyneladende ingen konsekvenser for regeringernes vælgertilslutning, og dette synes regeringerne i 1970'erne at have indrettet sig efter! Solidariteten med de arbejdsløse synes særlig lav i Danmark.

### **Rationel beslutningsteori**

En gennemgang af beslutningsprocesteorier tager naturligt sit udgangspunkt i rationel beslutningsteori. Rationalistiske ideer har haft en meget stor indflydelse

på vores måde at tænke på, og der er, så vidt jeg ved, ikke nogen beslutningsprocessteori, som ikke enten indeholder rationalistiske elementer, eller som definerer sig selv som modstykke til rationalistisk teori.

Rationalistisk tankegang har præget organisationsteori i hvert fald siden 1920'erne i arbejder af blandt andet Max Weber, Frederick Taylor og Luther Gulick, men det var da mere i forbindelse med organisationsopbygning – og for Webers vedkommende også autoritetsformer – at rationalitet blev drøftet.

En af de første, der fokuserede mere direkte på beslutningsprocesser, var Herbert A. Simon i slutningen af 1940'erne og 1950'erne. Både Simon og senere rationalitetsteoretikere, som for eksempel Yehezkel Dror og Poul Meyer, var stærkt påvirket af økonomisk teori, der er gennemsyret af rationalistiske forudsætninger, hvorefter beslutningsprocessen opfattes som en optimering af aktørernes værdifunktion.

Økonomisk teori bygger på aksiomer om henholdsvis nyttemaksimering og gevinstmaksimering hos husholdninger og virksomheder, dvs. ikke kun individer, men også virksomheder, der jo er kollektive aktører, søger at maksimere deres nyttefunktion. Både individer og virksomheder forudsættes at handle rationelt eller instrumentelt for at maksimere deres nytte- eller værdifunktion.

Det var oplagt at søge at overføre økonomernes tankegang til studiet af politiske og administrative beslutningsprocesser. Oftest var værdifunktionen mere sammensat og kompleks inden for det offentlige end på det økonomiske marked, hvor den simple værdi »nytte- eller gevinstmaksimering« formodedes at dominere individers og virksomheders adfærd, men logikken forblev den samme.

Rationelle politisk-administrative beslutningsprocesser ansås i den rene form således som karakteriseret af

- opstilling af samtlige relevante mål
- opstilling af samtlige relevante alternativer
- opregning af samtlige konsekvenser af hvert alternativ både hvad angår de egentlige mål og eventuelle bivirkninger i forhold til andre mål eller værdier
- sammenligning af alternativer med hensyn til konsekvenser
- valg af det optimale alternativ

Den rationelle model er både blevet anvendt deskriptivt og normativt. Deskriptivt som en slags idealtipe til at karakterisere politiske beslutningsprocesser i forhold til denne målestok, og normativt som et ideal, der burde tilstræbes i politiske og administrative beslutningsprocesser. To gode eksempler på sådanne teoretikere er Poul Meyer (1970) og israeleren Yehezkel Dror (1968) i 1960'erne og 1970'erne.

Rationalitetsmodellen er både blevet anvendt på individuel og kollektiv adfærd. Kollektive beslutninger er som regel blevet behandlet, som om der var tale om en politisk konsensus eller om en enhedsaktør. Det er denne enhedsaktørtankegang, der vel nok har mødt den hårdeste politologiske og organisationsteoretiske kritik, som belyses i det følgende, men det er her værd at bemærke, at også masser af teori fra det økonomiske forbillede behandler virksomheder som enhedsaktører.

Ofte er rationalistisk teori blevet voldsomt angrebet for at være en elendig virkelighedsbeskrivelse, men der er næppe mange – om overhovedet nogen – rationalitetsteoretikere, der har betragtet modellen som en ren virkelighedsbeskrivelse. Det har imidlertid været en bekvem scape goat for andre teoriretninger til at tage afsæt fra. Som jeg nævnte ovenfor, forholder faktisk al senere beslutningsteori sig til denne rationelle idealmodel. De senere teorier viser først og fremmest, hvorledes der både på individniveau og kollektivt niveau findes begrænsninger i rationaliteten.

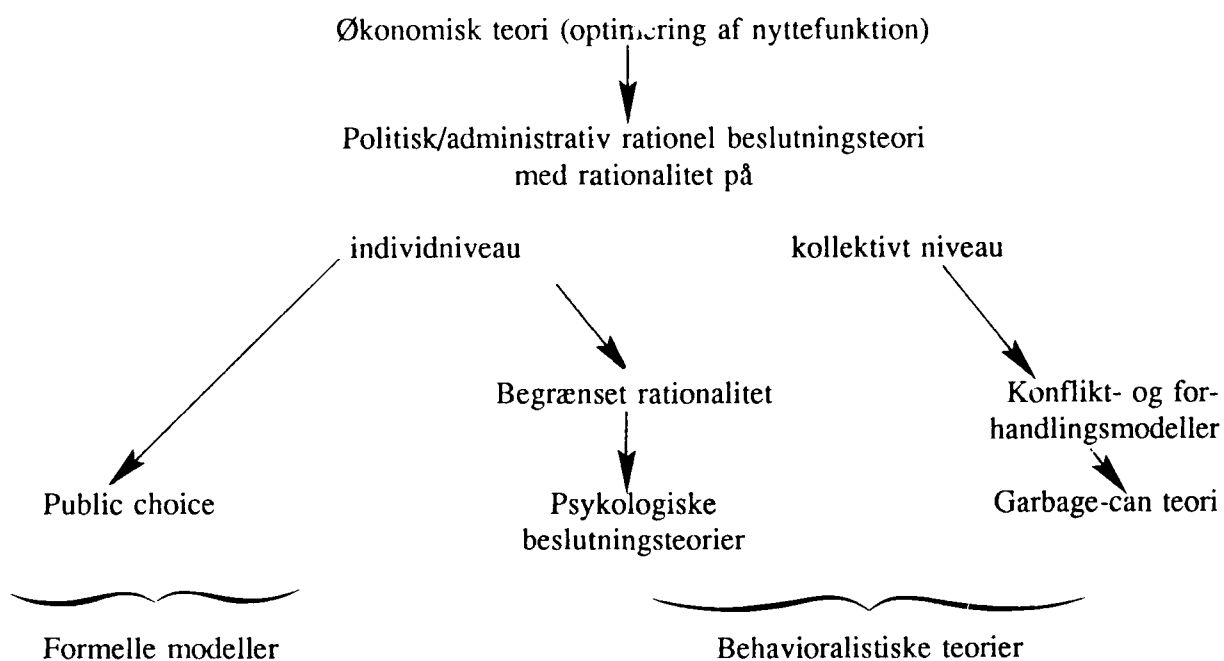
### Behavioralistiske og formelle udviklingstræk

Beslutningsteorien har fra 1950'erne fulgt to forskellige hovedspor, jf. figur 1. Det første spor er en behavioralistisk retning, som søger at finde frem til bedre deskriptive modeller end den rationelle idealmodel, og som gradvist fjerner sig mere og mere fra det rationelle udgangspunkt. Det drejer sig om teorier om

- begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori
- konflikt-forhandlingsmodeller
- garbage can teori

Det andet spor er anvendelsen af formelle rationalistiske beslutningsmodeller, der er stærkt inspireret af økonomisk teori og især økonomisk metode – og som er mere deduktive. Det drejer sig om rational choice eller public choice (jf. også Moe, 1984).

Figur 1. Udvikling af beslutningsteori



### Begrænset rationalitet og psykologisk inspireret beslutningsteori

Lad os først se på de behavioralistiske teorier og her starte med begrænsningerne i rationaliteten på individniveau. Senere vil jeg diskutere begrænsninger på kol-

lektivt niveau. Hvad angår individniveauet, findes der en række forfattere, der er inspireret af psykologi og socialpsykologi, og som fremhæver individets kognitive begrænsninger.

Her var Simon banebrydende i *Administrative Behavior* allerede i 1947. Ifølge Simon har den individuelle beslutningstager simpelthen ikke en tilstrækkelig mental kapacitet til at optimere sin værdifunktion. Han nøjes med at overveje færre mål, færre alternativer og færre konsekvenser. Han leder kun efter alternativer, til han finder et, der er godt nok – der er tilfredsstillende. Derfor er modellen blevet kaldt »satisficing decisionmaking« eller »begrænset rationalitet«. Begrænsningerne i relation til den rene rationalitetsmodel har både været betragtet som naturnødvendige begrænsninger og som økonomisk hensigtsmæssige begrænsninger af informationsindsamlingen og -bearbejdningen.

Der var også tale om en inspiration fra psykologien, da Simon sammen med James March (1958) viste, hvordan individer i organisationer, herunder organisationsledere, prioriterer mellem forskellige beslutninger. Der findes dels programmerede beslutninger, typisk i rutinesager, hvor der findes et bestemt mønster for løsning, dels uprogrammerede beslutninger, hvor man så godt som starter forfra hver gang. Det gælder for eksempel planlægning. March og Simon hævder, at der er en tendens til at opprioritere programmerede beslutninger på bekostning af uprogrammerede, således som mange politologer vel kan bekræfte tesens gyldighed i deres egen prioritering mellem undervisning, administration og forskning.

Andre psykologiske og socialpsykologiske aspekter på beslutningsprocesser er blandt andet Leon Festingers teori (1957) om kognitiv konsonans og dissonans, hvorefter beslutningstagere forvrider den information, de skal bruge til at træffe beslutninger, alt efter hvor godt budskabet passer med deres egne præferencer, og hvor godt de kan lide senderen af informationen.

Blandt flere forskellige psykologisk inspirerede beslutningsteorielementer har jeg her valgt at fokusere på Irving Janis og Leon Mann, der har udviklet en *psykologisk* konfliktteori i 1977 om stress i beslutningssituationer. Janis og Mann tager også udgangspunkt i den rationelle idealmodel. De tilslutter sig ikke modellen, men siger omvendt, at hvis den faktiske beslutningsadfærd er diametralt modsat denne model på de fleste dimensioner – med hensyn til blandt andet målklargøring, alternativsøgning, konsekvensanalyse og informationsbehandling – er der stor chance for at træffe beslutninger, som bagefter fortrydes.

Teorien er ikke mindst relevant i international politik ved krisebeslutninger, for eksempel Cubakrisen eller Golfkrisen. Navnlig to forskellige beslutningssituationer giver forskellige stressudslag, som stærkt nedsætter rationaliteten. I den første situation befinder beslutningstageren sig i et egentligt dilemma, hvor der er alvorlig risiko for tab ved at fortsætte hidtidig praksis og ved de mulige alternativer. Resultatet er »defensive avoidance«, for eksempel mister aktørerne interesse for problemet; de er selektivt uopmærksomme over for truende information; de får fatalistiske holdninger, som støtter et overoptimistisk syn; de sender sorteper videre, og de ignorerer advarsler om risici ved det alternativ, som der er færrest indvendinger overfor. I den anden situation er der stadig håb om at finde et bedre alternativ end de dårlige, der foreligger, men samtidigt er der et betyde-

ligt tidspres. Dette resulterer ifølge Janis og Mann i »hypervigilance«, dvs. hyper-  
årvågenhed eller -opmærksomhed. De to situationer resulterer i forskellige stress-  
symptomer og forskellig adfærd, som dog i begge tilfælde nedsætter rationalite-  
ten kraftigt, og som medfører beslutninger, som fortrydes.

Hypervigilance kan udløse en panikreaktion, som for eksempel kan belyses ved  
en ildebrand i en bygning, hvor der er mange mennesker. Man ser ofte, at folk  
tramper hinanden ned, selv om alle ville kunne reddes ved at holde hovedet koldt  
og reagere herefter. Hypervigilance kan imidlertid også blot resultere i en beslut-  
ningsproces, som meget kraftig afviger fra den rationelle med manglende alterna-  
tivsøgning og konsekvensanalyse og med dårlige resultater til følge. Et eksempel  
er, at man bare uden videre stopper selvstændig beslutningstagen og blot følger  
de andres eksempel.

Janis og Mann bygger blandt andet deres teori på en række laboratorieforsøg,  
hvor man blandt andet har haft studerende som testpersoner, og hvor man har  
studeret deres adfærd ved at udsætte dem for risiko for elektriske stød. Janis og  
Mann hævder imidlertid også, at der i en del anden forskning er resultater, der  
giver støtte til teorien. Et eksempel er Holstis analyse af beslutningsprocesserne,  
der førte til første verdenskrigs udbrud. De psykologisk inspirerede modeller har  
næsten ikke været dyrket i Danmark.

Hidtil har vi set på begrænsninger i rationalitet på individniveau og især set på  
kognitive begrænsninger. Selv i en modificeret udgave af rationel beslutningsteo-  
ri med begrænset rationalitet som hos Simon har teorien haft en fantastisk appel.  
Ikke mindst i administrative reformbestræbelser, hvor man i mange lande har  
søgt at indføre mere rationalistiske beslutningsprocesser navnlig i forbindelse  
med budgetlægning og planlægning. Kendte eksempler er det berømte ameri-  
kanske Planning, Programming, Budgeting System (PPBS), som i den grad var  
opbygget efter et rationalistisk ideal (Schick, 1971), og blokbudgettering (eller O-  
base budgettering) blandt andet i de danske kommuner. Tilsvarende tanker lå i  
høj grad bag opbygningen af det danske planlægningssystem i 1970'erne med  
sektorplanlægning og regionplanlægning. Der har imidlertid vist sig meget store  
problemer i praksis ved disse reformbestræbelser.

Problemerne hænger i nogen grad sammen med begrænsninger i rationaliteten  
på individniveau, idet disse budget- og planlægningssystemer har fordret meget  
store informationsmængder, som ikke mindst har været vanskelige at fremskaffe  
under de korte tidsfrister, der gælder i den årlige budgetcyklus (Schick, 1971).  
Vanskelighederne med at få de rationalistiske systemer til at fungere hænger dog  
måske i endnu højere grad sammen med en anden form for kritik af rationalitets-  
modellen, der vedrører beslutningsprocessers kollektive karakter såvel i de en-  
kelte organisationer som i samspillet mellem disse (Wildavsky, 1964; 1975;  
Ståhlberg, 1975) jf. de efterfølgende modeller.

Rationalitetsmodellen passede som fod i hose til den klassiske sondring mellem  
politik og administration, hvorefter det er politikernes opgave at formulere og ud-  
stikke målene, mens forvaltningen kan tage sig af at frembringe alternative løs-  
ningsforslag og konsekvensberegninger. Hos Poul Meyer (1970) var målformule-  
ring ikke noget, der hørte den administrative proces til. De var givet på forhånd

og lå således uden for den administrative proces. Selv om Meyer udmærket var klar over forvaltningens faktiske politiske rolle, bidrog hans opstilling af en formel rationel idealmodel for beslutningstagen, hvor målet forlods var kvantificeret og fikseret, til at holde liv i Wilsons og Webers klassiske sondring mellem politik og administration. Da en mere behavioralistisk forvaltningsforskning med betoningen af forvaltningen som en politisk aktør voksede frem i løbet af 1970'erne og 1980'erne, var det derfor ikke så mærkeligt, at rationalitetmodeller blev kritiseret og betragtet som umoderne.

Teorien er også blevet angrebet for at være en lukket model, som ikke inddrager omgivelsernes betydning. Det er nu ikke en kritik, der rammer modellen generelt. Principielt kan modellen tage hensyn til konsekvenserne af ændrede omgivelser, og at dette sker er i høj grad en af forudsætningerne bag de mere rationalistiske budgetlægningsmetoder, som omtales ovenfor. Derfor ser vi også i Poul Erik Mouritzens artikel, at rationelle modeller betragtes som åbne over for omgivelserne i modsætning til inkrementalistiske budgetformer, der omtales i det følgende.

### **Konflikt- og forhandlingsmodeller**

Den rationelle model kritiseres først og fremmest for at behandle kollektive beslutninger, som om de er truffet i konsensus eller af en enkelt person med en enkel værdifunktion. Imidlertid træffes kollektive beslutninger oftest i konfliktsituationer mellem flere forskellige aktører med forskellige værdifunktioner.

Konflikt- og forhandlingsmodeller fokuserer på sådanne kollektive beslutningsprocesser. De hviler på en pluralistisk samfundsopfattelse. Magten er delt. I beslutningsprocessen deltager mange aktører med forskellige mål og interesser. Beslutninger bliver typisk til som kompromisser efter forhandlinger. Den mest kendte af disse teorier er Charles Lindbloms *inkrementalisme teori* eller »The Science of Muddling Through«, som først blev formuleret i 1959.

De vigtigste elementer i modellen er:

- kollektive beslutninger er præget af uenighed
- mål og midler kan ikke adskilles, man ved ofte ikke, hvad man vil, før man har set om det er muligt
- dermed ophæves sondringen mellem politik og administration også
- kriteriet for en »god« beslutning er ikke måloptimering men enighed
- kun få marginalt afvigende alternativer overvejes
- derved bliver det lettere at opnå enighed
- konsekvenserne og dermed beslutningssituationen bliver lettere at overskue, hvorved usikkerheden minimeres
- analysen af alternativer og konsekvenser reduceres

Resultatet bliver små gradvise, men ukoordinerede politikjusteringer. Man »kludrer sig frem« og kan konstant rette lidt i politikken. Lindblom hævdede – i overensstemmelse med sit pluralistiske udgangspunkt – at der findes »vagt-hunde« for de relevante interesser, som sikrer, at alle hensyn i et eller andet omfang tilgodeses, om ikke alle i den første beslutning, så efterfølgende i de mange

gradvise justeringer, der typisk følger efter. En beslutning er aldrig noget en gang givet, men en kæde af trinvis småjusteringer, som foretages i lyset af de erfaringer, man gør sig undervejs.

Lindblom tager ikke eksplicit stilling til rationaliteten hos de enkelte individer eller aktører, men det fremgår, at der på mikroniveau er tale om en vis instrumentalitet, hvor aktørerne søger at forfølge deres interesser. Udgangspunktet er dog den eksisterende situation, og de enkelte aktører er ofte lige så meget optaget af at forsvare, hvad de allerede har opnået, som af at fremsætte radikale krav, der kunne risikere at ændre den eksisterende balance og medføre uforudsete begivenheder.

Det aggregerede resultat, beslutningen, har intet med en overordnet rationalitet at gøre. Den er det ukoordinerede resultat af de enkelte aktørers forsøg på at tilgodese og forsvare egne interesser. Processen er således ikke underlagt nogen samlet planlægning eller styring. Den har derfor visse anarkiske træk, som dog rendyrkes langt mere i senere beslutningsteorier, herunder navnlig skralde-spandsmodellen.

Lindbloms teori har fået stor udbredelse. Den er måske mest kendt i forbindelse med Aaron Wildavskys videreudvikling af teorien på budgetlægning (1964), jf. Poul-Erik Mouritzens artikel i dette nummer. Udgangspunktet for et budget er sidste års budget, og de enkelte sektorforvaltninger kan forvente ensartede marginale småjusteringer i dette grundlag. Der findes normer, som indebærer, at alle får en rimelig andel (»fair share«) af budgettet. Den inkrementalistiske budgetmodel anses for at være relativt lukket i forhold til omgivelserne. Budgettet fordeles efter ensartede normer mellem de involverede myndigheder, mens skiftende behov i omgivelserne får ringe indflydelse på budgettet.

Inkrementalismeteorien foregiver at være en præcis virkelighedsbeskrivelse, men den opfattes dog også af Lindblom, Wildavsky og mange andre som en fornuftig og anbefalelsesværdig model til at træffe beslutninger med. Modellen er både deskriptiv og normativ. Den er da også blevet udsat for kritik på begge punkter. På normativt grundlag kritiseres teorien for at være konservativ og magtbevarende, ligesom den cementerer bestående uligheder. Den anbefaler forsigtige småjusteringer fremfor store ændringer – for slet ikke at tale om revolutionære forandringer.

På deskriptivt grundlag hævder kritikere, at ikke alle beslutninger er inkrementelle. Der er eksempler på flere store spring, eksempelvis USAs New Deal-reformer og rumfartsprogram. Man kunne også nævne kommunalreformen i Danmark, som reducerede antallet af kommuner fra mere end 1000 til 275. Det hævdes også, at teorien passer bedst på vækstperioder, men ikke helt så godt til belysning af sparepolitik, jf. Torben Beck Jørgensens (1981) og Poul Erik Mouritzens (jf. artiklen i dette nummer) analyser af henholdsvis statslig og kommunal udgifts- og sparepolitik.

Under økonomisk pres sker der i højere grad omprioriteringer og introduktion af mere rationalistiske budgetlægningsmetoder. Det sker ikke af idealistiske grunde, men fordi bestemte aktører under ressourceknaphed har væsentlige incitamenter til at ændre budgetlægningsformen. For eksempel har en sektorforvalt-



ning med ansvar for ældreområdet med demografisk vækst incitamentet til at kræve, at behovsudviklingen skal indgå i fordelingskriterierne, for på den måde at få en relativ større bevilling end skoleområdet, som er karakteriseret af faldende børnetal. Derfor kritiseres teorien også for at være for lukket i forhold til omgivelserne.

Fra hel anden side er teorien også blevet kritiseret for, at den stadig er for instrumental, idet den, som nævnt, i det mindste implicit bygger på en betydelig interessefølgelse på aktørniveau, jf. den senere omtale af garbage can modellen/skraldespandsmodellen.

En anden variant af konflikt-/forhandlingsmodellen er udviklet af Cyert og March (1963). Denne model kaldes en *koalitions-/forhandlingsmodel*. Mens inkrementalismemodellen opererer på et interorganisatorisk, men afgrænset, analyse-niveau, fokuserer denne model i højere grad på beslutningsprocesser i den enkelte organisation og i dens samspil med omgivelserne. Koalitions-/forhandlingsmodellen er således også mere åben over for omgivelserne. Ifølge Cyert og March er det forhandlinger mellem subkoalitioner i den enkelte organisation og samspillet med omgivelserne, der bestemmer beslutningsudfaldet. Organisationen søger at minimere usikkerhed fra omgivelserne ved en intern arbejdsdeling, som tilpasses omgivelserne. Organisationen præges af mange forskellige mål fra organisationens enkelte dele. De tilsyneladende målkonflikter løses imidlertid dels ved forhandlinger mellem subkoalitioner i organisationen, dels ved en sekventiel stillingtagen til problemerne, efterhånden som de dukker op, således at forskellige dele af organisationen aktiveres i forhold til forskellige problemer i forhold til omgivelserne.

Beslutningerne er præget af »satisficing«, jf. ovenfor, men også af, at organisationen lærer af sin egen adfærd og opretter »standard operating procedures« for problemløsning som et andet middel til minimering af usikkerhed. Denne »institutionelle hukommelse« er med til at give organisationens adfærd et præg af stabilitet. Vi er således langt fra rationalistiske forestillinger om enhedsaktører, men alligevel forekommer koalitions-/forhandlingsmodellen at være mere struktureret end inkrementalismemodellen (Whiteley, 1986: 23).

Hovedkritikken mod Cyert og March's model er, at den er relativ reaktiv og derfor ikke kan forklare innovation, og selv om modellen er god til at beskrive intraorganisatoriske beslutningsprocesser, egner den sig ikke til analyse af processer, der er præget af interorganisatoriske relationer, hvilket imidlertid er karakteristisk for mange beslutningssituationer (Whiteley, 1986). Modellen kan dog i et vist omfang »oversættes« til anvendelse på interorganisatoriske relationer. Jesper Bo Jensen (1987) har således anvendt modellen til en analyse af beslutningsprocesser i samspillet mellem de internationale banker.

Inkrementalisme- og koalitions-forhandlingsmodellerne har dog en række fællestræk, og man kan med nogen ret tale om en mere generel konflikt- og forhandlingsmodel, som ikke kun anvendes af de omtalte forfattere, men samtidig er en model, der ligger bag langt de fleste politologers behandling af beslutningsprocesser. Anvendelsen af en sådan model sker dog som regel implicit, og der savnes derfor en alment accepteret specifikation af modellen.

Lad mig her blot nævne nogle af de elementer, der konstituerer denne model (se også Elmore, 1978). Beslutninger bliver til i et samspil mellem flere forskellige aktører, der har forskellige mål og interesser. De enkelte aktører handler med begrænset rationalitet, men de handler dog instrumentelt for at tilgodese deres interesser, der både kan være defineret på individ- og organisationsniveau. Beslutninger bliver typisk til i forhandlinger mellem flere aktører, og forhandlingerne præges af de enkelte aktørers magtressourcer og af alliancedannelse. Forhandlingerne drejer sig om midlerne frem for målene, og resultatet bliver oftest et kompromis.

### **Garbage can teori**

Det totale opgør med instrumentalismen og rationaliteten blev foretaget med den såkaldte garbage can teori eller »skraldespandsmodellen«, der blev udviklet i begyndelsen af 1970'erne af især James March og Johan P. Olsen, men andre, herunder M. O. Cohen samt Søren Christensen fra Danmark, har deltaget i udviklingsarbejdet (Cohen, March og Olsen, 1972; March og Olsen, 1976; 1984).

De finder, at beslutningsprocesser er langt mere løst sammensat end de tidligere teorier. Der er ingen klar forbindelse, men kun en løs kobling mellem:

- deltagere
- problemer
- løsninger
- beslutningsanledninger

Man ser eksempelvis ofte, at løsninger søger problemer, de kan koble sig til – snarere end problemer, der søger løsninger. Hver af disse fire elementer kan opfattes som relativt autonome strømme med deres egen dynamik. De kan imidlertid blandes i en konkret beslutningssituation ligesom affald i en skraldespand. Udfaldet er dermed meget afhængig af det tidsmæssige sammenfald. Andre beslutningsteoriens sammenhænge med hensyn til kausalitet og følgeorden erstattes af en tidsmæssig orden.

Beslutningsprocessen involverer typisk mange deltagere, der som regel kun er deltidsdeltagere med mange andre konkurrerende krav til deres opmærksomhed. Derved præges beslutningsprocesser af begrænset opmærksomhed og også ofte af en relativ tilfældig og skiftende aktørkonstellation med mange problemer på dagsordenen. Derved får timing meget stor betydning for udfaldet.

Ifølge teorien får symbolske elementer også betydning for processen. For mange er det vigtigere at være med, end hvad resultatet bliver. I sin rene form stiller modellen således også spørgsmål om instrumentaliteten på mikro- eller aktørniveau. Det er ikke noget tilfælde, at mål eller interesser ikke optræder som et defineret element i modellen. Konsekvensen bliver beslutningsprocesser, der er relativt anarkiske og tilfældige i modsætning til strukturerede og instrumentelle. March og Olsen finder, at deres model ofte er mere realistisk end de tidligere omtalte beslutningsteorier.

Modellen kan være ganske svær at anvende i empirisk forskning. J. P. Olsen har blandt andet anvendt den på kommunal budgetlægning i Oslo og på beslutnings-

processer på et universitet (March og Olsen, 1976). Et af de mest vellykkede anvendelsesforsøg er nok John Kingdons bog om agenda-building fra 1984, som dog bruger teorien i en mere struktureret variant. Garbage can teori og Kingdons agenda-building teori har også inspireret danske forskere, herunder Erik Riiskjær i hans analyse af sagen om karlitlofter og indeklimaproblemer i Århus Kommune (1988), Mikael Skou Andersen og Michael Hansens analyse af Havmiljøplanens tilblivelseshistorie (1991) og Erik Albæks analyse af dagsordensfastsættelsesprocessen vedrørende AIDS, jf. hans artikel i dette nummer.

Garbage can modellen er blevet kritiseret for at give et for tilfældigt perspektiv på beslutningsprocesser. Det er således blevet fremført med en vis styrke, at beslutningsprocesser som regel er mere strukturerede og mere præget af instrumentalisme, samt at modellen kun gælder i sin rene form i specialtilfælde, jf. også Albæks artikel. Kingdon og de nævnte danske bidrag anvender da også garbage can modellen i en væsentligt mere struktureret variant, både med hensyn til aktørinstrumentalitet, dagsorden, deltagersammensætning og mulige løsninger end i den rent anarkiske garbage can model.

March og Olsens nye teori om nyinstitutionalisme (1989) virker da også som en erkendelse af, at institutionelle normer ofte præger beslutningsprocesser og gør dem mere forudsigelige end den rene anarkistiske garbage can teori. March og Olsen har selv tidligere været inde på, at beslutningsprocesser kan være mere eller mindre strukturerede, men de mener, at garbage can teorien kan anvendes for begge typer. Det gør til gengæld teorien meget mere uklar.

Jeg mener, at det vil være mere frugtbart at skelne mellem garbage can som teori og som begrebsapparat. Som teori fokuseres på den rene anarkiske form, mens anvendelsen som begrebsapparat giver mulighed for et fælles sprog til at beskrive forskellige typer af beslutningsprocesser og beslutningsteorier.

Beslutningsprocesser og -situationer kan således beskrives med hensyn til deres grad af strukturerethed, hvad angår aktørinstrumentalitet, problemdagsorden, aktørdeltagelse og mulige løsningsforslag, jf. afslutningen af denne artikel.

## **Public choice**

Efter nu at være kørt så langt som muligt ud af det behavioralistiske, deskriptive spor i retningen væk fra rationalitet, vil jeg til sidst i denne teoripræsentation vende tilbage til det andet hovedspor, som er meget mere tro mod det oprindelige økonomiske og rationelle udgangspunkt, nemlig Rational Choice eller Public Choice, der her betragtes som synonymmer.

Disse begreber dækker over mange forskellige teorielementer, der er udviklet siden begyndelsen af 1960'erne, men som har fået en væsentlig opblomstring i løbet af 1980'erne. Det er faktisk svært at trække nogle korte hovedlinjer op. Jeg vil gå tilbage til det økonomiske udgangspunkt, at folk er nyttemaksimerende. Dette udgangspunkt overtages af public choice litteraturen, der bevæger sig i grænseområdet mellem økonomi og politik, og som i høj grad er præget af økonomer.

Det forudsættes således, at de enkelte individer handler rationelt i forfølgelsen af deres egeninteresser. Der er ganske vist tale om en begrænset rationalitet i de fleste varianter af public choice, men rationaliteten og den instrumentelle adfærd

knytter sig til individniveauet. Analyseniveauet knytter sig principielt til individer. Egoisme og metodologisk individualisme er således de to afgørende og fælles forudsætninger for public choice. Kollektive aktører findes kun ved at aggregere den individuelle adfærd. Adfærd og beslutninger kan altså ikke forklares ud fra kollektive mål, kollektiv bevidsthed eller moralske værdier, men udelukkende ud fra atomistiske individers egeninteresser (i hvert fald i den rene form af public choice). Denne teoriretning har ikke kun rødder i økonomisk teori, men helt tilbage til utilitaristerne: Thomas Hobbes, David Hume, Jeremy Bentham og John Stuart Mill. Kendte public choice teoretikere er blandt andet Buchanan og Tullock (1962), Vincent Ostrom (1971), W. A. Niskanen (1971), D. C. Mueller (1989) og Friedrich Schneider (1988). Også Oliver E. Williamsons transaktionsomkostningsteori (1975) har et tæt slægtsskab med public choice. Der er også danske public choice bidrag fra Ole P. Kristensen (1987), Jørn Henrik Petersen og Kjeld Møller Pedersen (1980) og Peter Nannestad (1989; 1991), jf. Nannestads artikel i dette nummer.

Public choice teori har fundet anvendelse inden for meget forskellige dele af statskundskaben, herunder vælgeradfærd (blandt andet Nannestad, 1989), partiadfærd (blandt andet Downs, 1957; Kaare Strøm, 1990), økonomisk politik (blandt andet Nannestad, 1991 – og artiklen i dette nummer), offentlig udgiftspolitik (blandt andet Niskanen, 1971; Ole P. Kristensen 1987; Rune Sørensen, 1990), bureaukrati (blandt andet Terry Moe, 1984; Williamson, 1975; Dunleavy, 1991).

Det individorienterede og nyttemaksimerende udgangspunkt bruges til at deducere hypoteser om adfærd både på individniveau og i kollektive beslutningsprocesser, blandt andet i organisationer. Denne deduktive fremgangsmåde – som er hentet fra økonomien, og som statskundskaben ikke er særligt forvent med – er teoriens store styrke. Som eksempler på deducerede hypoteser kan nævnes, at vælgernes stemmeafgivning og holdninger forventes at være bestemt af deres egeninteresser, og politiske partiers adfærd anses for at være bestemt af politikernes interesser i genvalg og i at vinde politiske poster. Bureaukrater og andre offentligt ansatte betragtes også som udelukkende motiveret af deres egne interesser. De er opportunistiske og unddrager, snyder og bedrager om nødvendigt for at mele deres egen kage (Moe, 1984).

Det får offentligt ansatte til at være budgetmaksimerende for at sikre deres egne muligheder for fortsat ansættelse, forfremmelse, større løn og status. Det får dem også til at skjule den reelle omkostningsfunktion for politikerne for at få dem til at bevilge flere penge end nødvendigt. Der opbygges stærke koalitioner af offentligt ansatte og brugere af offentlig service, der har egeninteresser i bevarelse og forøgelse af service og udgifter, og som er relativt stærkere end den svagt organiserede interesse i skattelettelse, jf. Niskanens (1971) og Ole P. Kristensens (1987) analyser af asymmetriske udgiftspolitiske beslutningsprocesser.

Som middel mod ineffektivitet og korrumpereede magthavere foreslås decentralisering og øget konkurrence mellem offentlige myndigheder samt introduktion af markedsløsninger i det offentlige. Decentralisering til kommunale enheder giver større mulighed for individuel behovstilfredsstillelse for borgerne og tilmed for konkurrence mellem kommunerne. Større konkurrence giver øget effektiv-

tet. Mange, men ikke alle, offentlige opgaver, kan med fordel udliciteres til private firmaer.

En stor del af public choice teoretikernes bidrag er både præget af deskriptive og normative træk. Det teoretiske udgangspunkt bruges til at deducere udsagn om politisk adfærd, som kan testes empirisk, men hos mange public choice teoretikere er der samtidig et stærkt liberalt ideologisk islæt, som giver sig udslag i, at de hylder individernes selvudfoldelse og tilfredsstillelsen af deres forskellige behov som det afgørende. Det får eksempelvis Buchanan og Tullock til at gå ind for enstemmighed som beslutningskriterium ved kollektive beslutninger for at beskytte individernes frihed.

Denne stærke ideologiske bias opfattes også som et problem af flere public choice teoretikere, blandt andet Jan Erik Lane (1990) og vel også af Nannestad, jf. hans artikel i dette nummer. Der er også blevet rettet en kritik mod teoriens simple forudsætning om maksimering af egeninteresse. Kritikerne hævder, at der også findes altruistiske hensyn. Nannestads artikel i dette nummer kan vel ses som en indikation af, at der i visse lande – men ikke alle – findes altruistiske hensyn hos vælgerne i form af solidaritet med de arbejdsløse. Tilslutningen til de virkeligt udgiftskrævende, danske velfærdsgoder kommer fra kredse, der er langt bredere end de direkte producenter og brugere, men tilslutningen er dog forskellig for brugere og ikke-brugere og afhængig af information om de faktiske stykomkostninger (*Odense kommune og borgerne*, 1991). Nogle public choice teoretikere forsøger faktisk at indkorporere altruistiske interesser som en supplerende forudsætning. Dette er på den anden side ikke problemløst. Teoriens stringens og klarhed lider skade herved.

Med denne korte omtale af public choice er ringen sluttet. Vi er kommet tilbage til det rationelle udgangspunkt og noterer, at rationel beslutningsteori er blevet moderne igen, om end i en anden form, hvor det nu er den individuelle rationalitet, der betones fremfor en samfundsmæssig eller kollektiv rationalitet, der netop ofte umuliggøres af individernes egoistiske adfærd. Teoriens renæssance i 1980'erne og 1990'erne hænger utvivlsomt sammen med den øgede interesse for markedslignede løsninger inden for den offentlige sektor.

### **Teoriernes anvendelighed og relevans**

De omtalte beslutningsprocesteorier kan anvendes på en række forskellige måder. Den mest almindelige fremgangsmåde er at vælge en, der ser ud til at være frugtbar i forhold til det ønskede studieobjekt. Teorien kan anvendes tæt eller mere løst som blot en approach eller inspirationskilde, som når Peter Nannestad i sin artikel anvender rational choice som approach til at generere hypoteser til en analyse af økonomisk krisepolitik.

En anden fremgangsmåde er at anvende flere forskellige teorier samtidigt for at få en bedre forståelse af virkeligheden ved at anvende teoriernes forskellige linser samtidigt på samme fænomen. Dette gjorde Allison (1971) i sin berømte undersøgelse af Cubakrisen. Nogle er gået et skridt videre ved at sammenligne teoriernes relative relevans. Eksempler herpå er Danzigers et al. (1982) analyse af, hvordan EDB påvirkede de amerikanske kommuners beslutningsprocesser, Ri-

chard Elmores forsøg på at anskue implementering ud fra flere forskellige beslutnings- og organisationsteoretiske modeller (1978), Søren Winters forsøg (1986) på at generere hypoteser om sammenhængen mellem lovgivnings- og implementeringsprocesser ud fra flere forskellige beslutningsteorier med decentralisering af førtidspensionsadministrationen som case, samt i specialeopgaver om statslig og kommunal reorganiseringspolitik (Thomsen, 1990; Olsen, 1988) og dansk naturgaspolitik (Madsen, 1990). Det er også til dels den fremgangsmåde, der anvendes i Erik Riiskjærs analyse af karlitloftsagen i Århus kommune (1988), Andersen og Hansens analyse (1991) af havmiljøplanen og Erik Albæks artikel om dagsordenfastsættelsen vedrørende AIDS.

I de fleste af disse sammenlignende analyser anvendes hver model for sig og med anvendelsen af hvert sit begrebsapparat, og i de fleste tilfælde konkluderes der kun i forhold til den pågældende case. Der er imidlertid et påtrængende behov for større kumulativitet i forskningen vedrørende beslutningsprocesteori. Der er således behov for generaliseringer om, under hvilke betingelser de enkelte modeller er relevante.

Muligheden for sådanne mere sammenlignende og mere generaliserende analyser vil formentlig blive større, hvis der kunne udvikles et fælles begrebsapparat for de forskellige modeller – eller i det mindste for flere af dem. Som antydnet under omtalen af garbage can modellen, kunne denne models begrebsapparat være et egnet udgangspunkt herfor i komparative undersøgelser, der søger at afdække, under hvilke betingelser de forskellige teorier eller teorielementer er anvendelige. Centrale begreber kunne således være:

- problemer og dagsorden
- deltagere og deltagerkreds
- løsninger
- struktureringsgraden og karakteren af beslutningsstrukturen
- kobling og timing

Desuden bør begrebssættet suppleres med begrebet instrumentalitet (eller aktør-rationalitet), som garbage can teorien som omtalt søger at undgå.

I indledningen til denne artikel sættes beslutningsprocesstudier op som en modsætning til de strukturanalyser, som i høj grad har præget statskundskaben. Der er imidlertid betydeligt slægtskab mellem flere af de angivne beslutningsprocesteorier og bestemte strukturer eller samspilsmønstre. Således passer den parlamentariske styringskædemodel (Olsen, 1978) og Webers bureaukratimodel fint sammen med den kollektive rationalitetsmodel, der blev beskrevet i begyndelsen af artiklen. Samspilsmønstre fra pressure group traditionen, korporatisme og segmenteringsteori passer pænt sammen med konflikt- og forhandlingsmodellerne, idet struktureringsgraden og -karakteren dog varierer mellem disse modeller. Anarki eller – i det mindste løst koblede strukturer – præger garbage can modellen, mens public choice teorierne beskæftiger sig med både hierarki og marked – og med de to organisationsformers relative hensigtsmæssighed inden for den offentlige sektor.

I det følgende skal jeg forsøge at formulere nogle meget foreløbige hypoteser om beslutningsteoriernes anvendelighed under forskellige betingelser. I forhold til de forskellige faser i den politiske beslutningsproces synes garbage can teorien at have sin største relevans i forbindelse med dagsordenfastsættelsen. Deltagerkonstellationen, dagsordenen og koblingen mellem problemer og løsninger er ofte langt mindre struktureret i denne fase, hvor blandt andet medierne og græsrodslignende organisationer kan spille en aktiv rolle, jf. Kingdon (1984), Riiskjær (1988), Andersen og Hansen (1991) og Albæks artikel.

Dagsordenfastsættelse er jo ofte et forsøg på enten at lave offentlig politik på områder, der hidtil har været private, eller på at bryde den hidtidige beslutningsstruktur ved at udvide konflikten (Schattschneider, 1960). Aktører, som har stået svagt i den hidtidige beslutningsstruktur, kan have væsentlige incitamenter til at udvide konflikten ved at skaffe sig forbundsfæller hos massemedierne og den offentlige opinion (Andersen og Hansen, 1991).

Som Albæk nævner, kan betydelige dele af dagsordenfastsættelsen dog ofte bedre forklares med en konflikt- og forhandlingsmodel, men garbage can modellens påpegning af betydningen af timingen af løsninger i forhold til problemer og politisk situation har dog en hel central placering i denne fase.

De senere faser af den politiske beslutningsproces – politikformulering, implementering, evaluering og politikrevision – synes i højere grad præget af konflikt-/forhandlingsmodellerne med en større grad af strukturering af dagsorden, deltagerkreds og mulige løsninger end i dagsordenfastsættelsen. Dog kan politikrevisioner, som ofte er vanskelige at adskille fra dagsordenfastsættelse, undertiden få samme garbage can-agtige forløb, jf. havmiljøcasen. Der er dog næppe tvivl om, at politikrevision ofte foregår i meget strukturerede og segmenterede forløb med meget lille involvering af massemedier og offentligheden. Der synes imidlertid også at være en forskel mellem forskellige politiske sagområder. Således er der tale om stærkt strukturerede dagsordener, deltagelsesmønstre og løsningsmuligheder inden for eksempelvis arbejdsmarkedspolitikken (hvor der som illustration faldt brænde ned, da en af de økonomiske vismænd i efteråret 1991 dristede sig til at stille et utraditionelt forslag om at tvinge virksomhederne til at ansætte en bestemt kvote af langtidsledige).

Miljø- og arbejdsmiljøpolitik er normalt også præget af stærkt strukturerede, segmenterede beslutningsprocesser, men de synes at rumme muligheder for brud herpå med mere anarkiske og løst koblede beslutningsforløb til følge, jf. casene vedrørende havmiljø (Andersen og Hansen, 1991) og karlitlofterne (Riiskjær, 1988). Det er navnlig cases, der appellerer til folks følelser, der kan resultere i »opsplittede« og garbage can lignende beslutningsforløb, jf. Albæks artikel.

Det er også hævdet, at der er sket en ændring over tid, så opsplittede forløb bliver mere almindelige end tidligere (Riiskjær, 1988; Andersen og Hansen, 1991) blandt andet på grund af den hurtige vidensproduktion, mediernes øgede betydning sammen med deres tendens til tilspidsning, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering (Hernes, 1978), en større tendens til politisk mistillid og ulydighed, anvendelse af græsrodslignende organisationsformer samt mere usikre politiske flertalsforhold nationalt og lokalt.

Der kan også være nationale forskelle. Stærkt fragmenterede politiske systemer, som det amerikanske, synes således at have en tendens til løsere og mere garbage can lignende beslutningsstrukturer end systemer, der er stærkt strukturerede med hensyn til blandt andet partidisciplin og interesseorganisationsinvolvering i politikformulering og -implementering som det svenske eller danske. Det viser sig blandt andet på miljøområdet (Lundquist, 1980; Andersen og Hansen, 1991; Winter, 1989).

Tilsvarende søger Poul Erik Mouritzen at belyse, under hvilke betingelser inkrementalismemodellen er anvendelig. Denne model har vel haft sin største udbredelse inden for offentlig udgiftspolitik og budgetlægning, og Mouritzen finder som nævnt også, at teorien har en betydelig evne til at forklare udviklingen i de kommunale budgetter i Danmark i 1980'erne. Mere interessant i denne sammenhæng viser hans analyse også, at graden af inkrementalisme afhænger af en række rammebetingelser.

Inkrementalisme fremmes således af vækst i de økonomiske ressourcer, af store bureaukratier, af stabile (men små) politiske flertal og af stabilitet i behovsudviklingen i omgivelserne. Desuden varierer graden af inkrementalisme mellem de forskellige sektorforvaltninger. Den afhænger blandt andet af sektoradvokaternes motivation til og mulighed for at forsvare og udbygge deres områder, mens ændrede behov i omgivelserne kun slår igennem på udgiftsudviklingen, når kommunen er under et relativt stærkt økonomisk pres (se Mouritzens artikel og Mouritzen, 1991: 403-436).

Der synes navnlig at være to spændende udviklingsmuligheder for beslutningsteoriene. Den ene er som netop nævnt komparative analyser, der belyser, under hvilke betingelser de forskellige teorier er relevante, med henblik på at opstille generalisationer. Den anden kunne være udviklingen af synteser mellem visse af modellerne, og navnlig synes der at være et påtrængende behov for en syntese mellem konflikt- og forhandlingsmodellen og garbage can modellen. Garbage can teorien gælder yderst sjældent i teoriens rene anarkiske form. Langt de fleste beslutningsprocesser er betydeligt mere strukturerede, end teorien forudsætter, og de er betydeligt mere prægede af instrumentalisme. Konflikt- og forhandlingsmodellerne har i de fleste tilfælde en langt større forklaringskraft. Alligevel indeholder garbage can modellen nogle yderst værdifulde elementer, navnlig omkring kobling af løsninger, problemer og beslutningsanledninger samt timingens betydning. Disse elementer burde kunne indarbejdes i en mere generel konflikt- og forhandlingsmodel.

## Noter

1. Denne artikel er udarbejdet med udgangspunkt i en indledningsforelæsning til et licentiatseminar om »Beslutningsprocesteorier« ved Institut for Statskundskab, september 1990.



# Litteratur

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown og Co.
- Andersen, Mikael Skou og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*, Harlev J: Forlaget Niche.
- Beck Jørgensen, Torben (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes.
- Buchanan, J. M. og G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cohen, M. O., J. G. March og J. P. Olsen (1972). »A Garbage Can Model of Organizational Choice«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Cyert R. M. og J. G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.
- Danziger, J. N., W. H. Dutton, R. Kling og K. L. Kraemer (1982). *Computers and Politics: High Technology in American Local Governments*, New York: Columbia University Press.
- Downs; Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper og Row.
- Dror, Yehezkel (1968). *Public Policy-Making Re-examined*, San Francisco.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy og Public Choice*, New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- Elmore, Richard F. (1978). »Organizational Models of Social Program Implementation«, *Public Policy*, vol. 26, pp. 185-228.
- Festinger, L. A. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston, Ill.: Row Peterson.
- Hernes, Gudmund (red.) (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Jensen, Jesper Bo (1987). *Kan man forklare de internationale banker ud fra organisationsteori?*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown og Co.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: DJØF-forlaget.
- Lane, Jan-Erik (1990). »The Epistemological Foundations of Public Choice Theory«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, no. 1, pp. 65-80.
- Lindblom, Charles E. (1959). »The Science of Muddling Through«, *Public Administrative Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lundquist, Lennart (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Politics in the Unites States and Sweden*, Ann Arbor.
- Madsen, Ruth (1990). *En analyse af beslutningsprocessen vedrørende naturgasprojektet*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Mann, Leon og Irving L. Janis (1977). *Decision-Making. A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York/London: The Free Press.
- March, J. og H. A. Simon (1958). *Organizations*, New York: John Wiley.
- March J. G. og J. P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo: Universitetsforlaget.
- March J. G. og J. P. Olsen (1984). *Garbage Can Models of Decision Making in Organizations*, paper.
- March J. G. og J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Meyer, Poul (1970). *Offentlig Forvaltning*, København: Gad.
- Moe, Terry (1984). »The New Economics of Organizations«, *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 4, pp. 739-777.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections*, Århus: Aarhus University Press.
- Nannestad, Peter (1991). *Danish Design or British Disease? Socialdemocratic Crisis Policy in Denmark 1974-79 in Comparative Perspective*, Århus: Aarhus University Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Alrive Press.

- Odense kommune og borgerne (1991), ECO-analyse, Odense.
- Olsen, Henning (1988). *En analyse af den kommunale beslutningsproces i forbindelse med vedtagelse af et reorganiseringsforsøg*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Olsen, Johan P. (red.) (1978). *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ostrom, Vincent (1971). »Public choice: a different approach to the study of public administration«, *Public Administration Review*, vol. 31, no. 2, pp. 203-16.
- Petersen, Jørn Henrik og Kjeld Møller Pedersen (1980). *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres: økonomiens politik – politikens økonomi*, København: Berlingske Forlag.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen*, Århus: Forlaget Politica.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schick, Allan (1971). *Budget Innovation in the States*, Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Schneider, Friedrich (1988). »Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und neuere Entwicklungen«, pp. 57-88 i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 1. Band, Tübingen: C.J.B. Mohr.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Strøm, Kaare (1990). »A Behavioral Theory of Competitive Political Parties«, *American Journal of Political Science*, vol. 34, no. 2, pp. 565-598.
- Ståhlberg, Krister (1975). *Teori och praxis i kommunal planering*, Åbo: Åbo Akademi.
- Sørensen, Rune (1990). *Public Choice. En økonomisk teori om offentlig politik*, Artikel fra LOS-projekter, nr. 3-90, Paper.
- Thomsen, Marianne (1990). *Kampen om vejret. Sammenlægningen af de danske vejrtjenester i et beslutningsprocessperspektiv*, specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Whiteley, Paul (1986). »Models of the Policy Process«, kap. 1 i *Political Control of the Macro-Economy*, London: Sage.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown og Co.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown og Co.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: The Free Press.
- Winter, Søren (1986). »How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, no. 4, pp. 361-385.
- Winter, Søren (1989). »Municipal Amalgamations: A Framework for Explaining Cross National Variations«, *Journal of Management Science & Policy Analysis*, vol. 6, no. 2, pp. 41-55.

Poul Erik Mouritzen

# Er inkrementalismen kun til de gode tider?<sup>1</sup>

Gennem næsten tre årtier har inkrementalismen fremstået som den altdominerende budgetteori. Artiklens formål er at afprøve gyldighedsområdet for inkrementalismeteorien. Dette sker ved at undersøge anvendelsen af inkrementalistiske budgetteringsnormer i danske kommuner i perioden 1982-86. Specielt undersøges det, om normernes udbredelse er en funktion af henholdsvis policy-konteksten og den socio-økonomiske kontekst. Det vises, at inkrementalistiske mønstre især findes på områder, som er stærkt politiserede og især i situationer, hvor det politiske system er præget af ressourcerigelighed.

»Is the budgetary proces incremental? This is not the most revealing question in the world. When and under what conditions it is incremental or not incremental, regular or irregular in its interactions, is much more interesting, for answers to those questions tell us why organizational budgets are the way they are – and when they are likely to be a particular way.«

Dempster og Wildavsky, 1979: 378.

## Introduktion

Næppe nogen anden budgetteori har vundet så stor udbredelse som den inkrementelle. Den bygger på overvejelser om den politiske beslutningsproces, oprindeligt formuleret af Lindblom (1959) og senere overført til budgetlægningsadfærd i Wildavskys klassiske undersøgelse (Wildavsky, 1964). Lindbloms inkrementalistiske model med dens udgangspunkt i den eksisterende situation, dens fokusering på de marginale småjusteringer og på de mange aktører, der forsøger at nå til enighed gennem en stadig tilbagevendende forhandlingsproces, var som skabt til budgetlægningsprocessen.

På trods af mange efterfølgende og ofte temmelig forskellige forsøg på at definere, hvad der skal forstås ved inkrementalisme, kommer følgende karakteristisk nok tæt på det, der er den fælles kerne blandt budgetteoretikere (se eksempelvis Wildavsky, 1975: 6):

- budgetforslag gennemgås ikke som en helhed,
- opmærksomheden koncentrerer sig i stedet om forholdsvis få og små ændringer i budgettet,
- der eksisterer relativt stabile forventninger mellem de forskellige aktører, hvoraf de vigtigste er, at
- aktiviteterne forventes at blive fortsat tæt på det nuværende niveau (budgetbasen er beskyttet), samt at
- ændringer i allokeringen vil påvirke alle aktørerne mere eller mindre ligeligt i overensstemmelse med nogle generelt accepterede normer for, hvad der er fair (fair-share princippet).

Dette er teoriens beskrivende elementer. Hvorfor har budgetlægningsprocesser disse inkrementalistiske træk? Her må vi have fat på teoriens forklarende elementer, af hvilke der er to, et kognitivt og et politisk (Danziger, 1978: 125ff).

- Inkrementalisme er en løsning på kompleksitetsproblemet, dvs. det forhold, at intet menneske er i stand til at overskue konsekvenserne af ressourceallokeringen. Den vigtigste løsning er at udelade konsekvenserne af de tidligere beslutninger og i stedet koncentrere sig om nogle få og små ændringer.
- Inkrementalisme er en hensigtsmæssig løsning på den permanente og indbyggede konflikt mellem budgetlægningens aktører om knappe ressourcer. Med ordet hensigtsmæssig hentydes til, at de stabile forventninger, der eksisterer imellem aktørerne, bidrager til en forholdsvis forudsigelig og konfliktløs beslutningsproces. Når aktørerne koncentrerer sig om de få og små ændringer, koncentrerer de sig samtidig om de politisk acceptable eller realistiske løsninger.

Inkrementalisme er med andre ord en løsning på et politisk problem. Hvordan erkendes tilstedeværelsen eller fraværet af inkrementalistiske elementer i budgetlægningen? Metodisk er der to muligheder. Danziger (1987: 127f) taler i den forbindelse om 1) »the descriptive, behavioral aspects of incremental theory«, og 2) »the predictive, quantitative aspects of the theory«.

Den første tilgangsvinkel fokuserer på budgetlægningsprocessen, og forsøger gennem beskrivelser af denne at påvise eksistensen af inkrementalistiske træk. Modellen har her karakter af et analyseskema. Danziger (1978: kap. 6 og 7) peger på de hjælpemidler, den enkelte aktør benytter til at reducere kompleksiteten i budgetlægningen, på anvendelsen af rutiner (standard operating procedures) til minimering af usikkerhed og på strategier for søgning efter acceptable løsninger.

Anvendes det prediktive, kvantitative aspekt af teorien, er der derimod tale om en hypotetisk-deduktiv model. Modellen indeholder nogle antagelser med udgangspunkt i hvilke, der kan formuleres testbare hypoteser. Her anskues processen som en black box, hypoteserne vedrører *indholdet* i de beslutninger, som produceres af budgetsystemet.

Denne artikel falder inden for den anden tradition. Budgettets output kaldes inkrementalistisk, hvis det er resultatet af bestemte mønstre: Budgetbasen røres ikke, ændringer sker i form af små, positive tilpasninger, der eksisterer visse normer for, hvordan ændringer fordeles på de enkelte områder (fair-share princippet), ændringer i budgettet sker i overensstemmelse med faste mønstre, som er stabile over en længere periode, og endelig gælder det, at budgettets struktur, dvs. det enkelte områdes andel af det samlede budget, er stabilt.

Formålet med artiklen er dels at undersøge, i hvilket omfang inkrementalistiske mekanismer gjorde sig gældende i danske kommuners budgetlægning i perioden 1982-86, dels mere generelt at kortlægge de betingelser, der fremmer, henholdsvis hæmmer, inkrementalistisk budgetlægning. To sæt af betingelser, eller kontekster, skal undersøges: policy-konteksten og den socio-økonomiske kontekst.

For det første antages det, at egenskaber ved det enkelte policy-område, policy-konteksten, vil påvirke anvendelsen af den inkrementelle budgetmetode. Nærmere bestemt forventes det, at især stærkt politiserede områder vil være domineret af de inkrementelle beslutningsmønstre. Ifølge det socio-økonomiske perspektiv vil inkrementalisme være en funktion af stabiliteten i de demografiske omgivelser og graden af ressourceknaphed.

Analysen vil foregå i to trin. I første trin undersøges betydningen af policy-konteksten. Der er udvalgt otte udgiftsområder til nærmere analyse: folkeskolen, daginstitutionerne, ældreområdet, kontanthjælpen, beskæftigelsesforanstaltninger, biblioteksvæsen, vejområdet samt de administrative udgifter. For hvert af de otte områder samt for de samlede udgifter er registreret den årlige ændring i bevillingerne for hver kommune. Ved at sammenligne mønstre over de otte områder bliver det muligt at kortlægge, hvilke områder der især er præget af inkrementalistiske træk. I andet trin undersøges betydningen af den socio-økonomiske kontekst. Tre udgiftsområder er udvalgt til denne del af analysen (skole, daginstitutioner og ældreomsorg), hvor informationen om de årlige ændringer i bevillingerne kombineres med oplysninger om ændringer i udgiftsbehov og graden af ressourceknaphed (kaldet stress).

De tidlige studier af budgetlægning, som blev gennemført med udgangspunkt i den inkrementalistiske approach, efterlod det indtryk, at inkrementalisme var en næsten naturgiven måde at løse problemer på. Ganske vist kunne den inkrementalistiske ligevægt, karakteriseret ved bestemte normer og mønstre, bryde sammen, hvis voldsomme ydre begivenheder eller »random shocks« indtraf (Davis, Dempster og Wildavsky, 1966; 1974). Men efter en kort periode ville systemet igen vende tilbage til en ligevægt, evt. karakteriseret ved nye normer og beslutningsmønstre, men under alle omstændigheder inkrementalistisk. Som positiv teori blev inkrementalismen fra midten af 1970'erne i stigende omfang udsat for kritik. Den er blevet karakteriseret som på en gang for global og for snæver samt umulig at bevise eller modbevise (Rubin, 1988: 3ff). Mange undersøgelser har ikke kunnet finde belæg for eksistensen af inkrementalistisk budgetlægning.<sup>2</sup>

Wildavsky, som i sit værk fra 1964 (senere revideret i 1988) kombinerede inkrementalisme og budgetproces, koncentrerede sig i stigende grad om de forhold, som kunne betinge inkrementalisme eller ikke-inkrementalisme (Wildavsky, 1975). Det afgørende spørgsmål var ikke, om budgetprocessen er inkrementel eller ej, men under hvilke omstændigheder den var det ene eller det andet, jf. citatet fra indledningen.

En del kommunale studier fra begyndelsen af 1980'erne var koncentreret om betingelser for og alternativer til inkrementalismen. På grund af den stigende ressourceknaphed blandt kommunerne i flere lande, specielt England, blev der sat spørgsmålstejn ved inkrementalismen som en positiv teori, der kunne forklare, hvordan beslutningstagere løste problemer (Greenwood m.fl., 1980; Rose og Page, 1982; Stewart, 1980; Søndergaard, 1984). Også som normativ teori er der blevet sat spørgsmålstejn ved inkrementalismens anvendelse i perioder med stigende ressourceknaphed (Tarschys, 1981). Hvad er imidlertid alternativerne til inkrementalisme? Her skal omtales to.<sup>3</sup>

Almindeligvis anskues inkrementalisme og »rationel beslutningstagning« som ekstremer på et kontinuum (Lindblom, 1959; 1979; Greenwood m.fl., 1980). Inkrementalisme er karakteriseret ved eksistensen af et lukket system, som træffer beslutninger i overensstemmelse med bestemte normer fuldstændigt uafhængigt af udviklingen i omgivelserne. Den rationelle approach peger derimod i retning af et åbent system, hvor beslutningerne træffes på baggrund af information om udviklingen i omgivelserne i kombination med beslutningstagernes målsætninger.<sup>4</sup> Den rationelle approach anskuer altså budgetbeslutningerne som resultatet af ydre betingelser såsom udviklingen i de økonomiske betingelser og i befolkningens behov og præferencer, snarere end som resultatet af internt definerede »rules of the game«.

Det andet alternativ til inkrementalismen kan betegnes som »stop-go« metoden. I en vis forstand er denne metode ikke et alternativ, fordi den bygger på eksistensen af visse interne normer. I modsætning til den klassiske inkrementalisme, ifølge hvilken bevillingerne udvikler sig lineært, indebærer stop-go metoden imidlertid, at bevillingerne udvikler sig i bølgebevægelser.

Stop-go metoden indebærer en anden løsning på de to nævnte problemer, som ligger permanent i enhver budgetlægningsproces: aktørernes intellektuelle begrænsninger og usikkerhed samt de politiske konflikter. Der fokuseres ikke mere på marginale forandringer på hvert enkelte program. I stedet udvælges hvert år enkelte programmer, som gøres til genstand for nærmere undersøgelse. Året efter vælges andre programmer og så fremdeles.<sup>5</sup> Usikkerheden minimeres, og virkeligheden simplificeres, fordi opmærksomheden koncentrerer om nogle få udvalgte programmer. Konflikter undgås, fordi de klassiske fair-share principper erstattes af nye normer, ifølge hvilke ethvert program med jævne mellemrum kan forventes at blive sat under lup, men året efter, at det er blevet gjort til genstand for aktørernes interesse, kan området leve en tilværelse i fred og ro uden fare for angreb udefra.

Hvordan og hvorfor vil der ske ændringer i budgetprocessens interne og som oftest uskrevne normer? Hvad skal der til, for at de klassiske inkrementalistiske metoder erstattes af en stigende grad af rationalitet eller af stop-go metoden?

Svaret på dette spørgsmål må have som udgangspunkt, at budgetlægning er en politisk proces. Forandringer er derfor en følge af, at aktører med indflydelse vil have gavn af, at der bliver indført nye regler. Impulserne til forandring kommer fra omgivelserne. Hver organisatorisk enhed og hver aktør i budgetlægningsprocessen fokuserer på bestemte og forskellige aspekter af omgivelserne. Når disse er stabile, kan det forventes, at der vil opstå en ligevægt, idet budgettet bliver til i overensstemmelse med bestemte interne normer, som accepteres af alle (se Søndergaard, 1984: 26f for en nærmere diskussion af disse forhold). Hvis omgivelserne bliver ustabile for eksempel i form af en hurtigt stigende ressourceknaphed eller voldsomme demografiske skift, vil den organisatoriske enhed, som særligt fokuserer på den pågældende del af omgivelserne, i stigende grad finde de eksisterende regler utilfredsstillende (Dempster og Wildavsky, 1979: 382). På et tidspunkt vil omkostningerne for den pågældende organisatoriske enhed/aktør ved at fortsætte den eksisterende praksis overstige omkostningerne ved at forsøge at

bryde med denne praksis til fordel for nye procedurer og normer. På dette tidspunkt kan man forvente, at den pågældende enhed/aktør vil forsøge at bryde med den eksisterende praksis.

### **Budgetlægningens kontekst**

Den kontekst, i hvilken budgetlægningen i en kommune foregår, kan influere på budgetlægningsprocessen og på budgettets indhold på to måder. For det første repræsenterer konteksten behov, krav, præferencer og økonomiske muligheder. Disse faktorer kan påvirke budgettet som uafhængige variable, dvs. forandringer i budgettets indhold er en funktion af de pågældende faktorer.

Konteksten kan imidlertid også tænkes at påvirke forholdet mellem aktørerne og de anvendte budgetprocedurer og normer. I denne forstand kan konteksten ansues som en betingende variabel. Begge disse typer af sammenhænge vil blive undersøgt nedenfor, idet dog hovedvægten lægges på konteksten som en betingende faktor.

#### *Policykonteksten*

Flere budgetstudier har vist, at forskellige organisationer anvender forskellige normer eller »inkrementelle modeller« i budgetlægningen (Davis m.fl., 1974; Danziger, 1978). De giver altså en antydning af, at politiske processer er en funktion af visse egenskaber ved det enkelte policy-område. I nærværende analyse skal følgende hypotese testes:

Hypotese 1: Desto stærkere motivation sektoradvokaterne har til at forsvare og udbygge deres udgiftsområde og desto bedre deres muligheder er for at opbygge koalitioner med omgivelserne, desto større er chancen for, at det pågældende område udvikler sig inkrementelt.

Motivationen til at forsvare og udbygge et område må antages delvis at være en funktion af, i hvilket omfang den pågældende service produceres direkte af kommunalt ansatte. I det efterfølgende skal anvendes det enkelte områdes lønandel som en indikator på motivationen til, at de ansatte vil forsvare deres område.

Mulighederne for at opbygge eksterne koalitioner er også delvis en funktion af institutionaliseringen. Specielt to områder har gode muligheder for at mobilisere ekstern støtte. På skoler og skolerne elevråd. I daginstitutionerne er der daglig kontakt med forældrekræden. Begge steder har de ansatte den samme uddannelsesmæssige baggrund.

I figur 1 – øverst næste side – er de to dimensioner kombineret, og her er placeret de otte udvalgte områder, som gøres til genstand for analyse nedenfor. Fire af de undersøgte områder tilhører klart den »lavere« del af de to kontinua, vejrvesen, biblioteker, kontanthjælp og beskæftigelsespolitik. Mulighederne for at opbygge ekstern støtte på disse områder antages at være relativt lav, ligesom de ansatte har mulighed for at glide uden om eventuelle besparelser på disse områder, fordi lønandelen er relativt lav.

Figur 1. Policy typologi

		Motivation til at beskytte programmet	
		Høj	Lav
Muligheder for eksterne koalitioner	Store	Daginstitutioner Skoler	
	Små	Ældreomsorg Administration	Beskæftigelsespolitik Kontanthjælp Biblioteker Vejvæsen

Skoler og daginstitutioner ligger i den modsatte ende med en stærk motivation til såvel som gode muligheder for at mobilisere ekstern støtte. Det er også på disse to områder, at vi finder det stærkeste organiserede pres (Mouritzen, 1991: kap. 7).

Endelig er de to resterende områder, ældreomsorgen og administrationsområdet, karakteriseret ved en relativt stærk motivation til at forsvare sig, men med relativt svage muligheder for at bygge eksterne koalitioner.

Det forventes, at inkrementelle beslutningsregler især vil gøre sig gældende på områder, hvor konfliktpotentialer er stort, dvs. på folkeskoleområdet og daginstitutionerne. Derimod forventes eksistensen af inkrementelle mekanismer at være mindre fremtrædende på områderne vejvæsen, biblioteker, kontanthjælp og beskæftigelsespolitik.

#### *Den socio-økonomiske kontekst*

I dette afsnit skal formuleres to hypoteser om betydningen af den socio-økonomiske kontekst. Den første hypotese lyder:

Hypotese 2: Desto større grad af ressourceknaphed, desto mindre er chancen for, at der anvendes inkrementelle budgetprocedurer.

Hypotesen om, at tilgængeligheden af økonomiske ressourcer skulle kunne påvirke budgetlægningsprocessen, er ikke ganske ny (se Davis m.fl., 1974; Wildavsky, 1975; Schick, 1980). Når det drejer sig om kommunerne, har – som tidligere nævnt – en række forskere interesseret sig for denne sammenhæng siden omkring 1980.

Ressourceknaphed defineres (jf. nedenfor) som en situation, hvor der måtte ske en reduktion i serviceniveauet, en forøgelse af beskatningsniveauet, eller evt. en kombination af begge. I denne situation er det sandsynligt, at beslutningen om skatteudskrivningen vil ske tidligt i budgetproceduren. Flere undersøgelser viser, at kommunerne i stigende omfang er gået fra den såkaldte marginale budgetprocedure, som starter med, at de enkelte forvaltninger og udvalg formulerer deres ønsker til det nye budget, til rammebudgettering, hvor der på forhånd fastlægges en samlet ramme for udgifter og skatteudskrivning (for en definition af disse se Høgenhaven, 1979). I 1977 blev marginalbudgettering benyttet i omkring 80 procent af kommunerne. I 1983 var fordelingen ca. fifty-fifty, mens omkring 60



procent af alle kommunerne i 1986 benyttede en procedure, hvor den samlede udgiftsramme blev fastlagt på forhånd.<sup>6</sup>

Problemet med marginalbudgettering er blandt andet de forventninger, som skabes tidligt i processen. Disse forventninger kan gøre det svært for politikerne effektivt at kontrollere udgiftsvæksten. Fordelen ved rammebudgettering er, at den i princippet giver politikerne en meget tidlig indflydelse på beskatnings- og udgiftsniveau, men rammebudgettering har også under bestemte betingelser nogle omkostninger. Hvis man nemlig indfører rammebudgettering samtidig med, at de tidligere eksisterende inkrementalistiske normer fortsat dominerer fordelingsprocessen, vil fordelingen af bevillingerne hurtigt kunne komme ud af trit med omgivelserne. Rammebudgettering mangler en metode, efter hvilken der kan foretages omfordeling mellem de enkelte områder. I en periode med relativ ressourcerigelighed vil dette formentlig være acceptabelt for politikerne, fordi der altid vil være mulighed for at dække nyopståede behov. I en situation med stigende ressourceknaphed vil en fortsat anvendelse af de eksisterende fordelingsnormer imidlertid hurtigt kunne indebære så store politiske omkostninger, at politikerne – eller den dominerende gruppe af politikerne – får et stærkt incitament til at bryde den eksisterende ligevægt.

Det forventes, at politikerne næsten altid vil kunne finde støtte for denne politik i dele af forvaltningen. I mange tilfælde vil nogle organisatoriske enheder kunne have gavn af en fortsat anvendelse af de hidtidige principper. Disse vil typisk omfatte enheder, som oplever en faldende efterspørgsel efter deres ydelser. Andre enheder vil se en fordel i at bryde med de hidtil anvendte fordelingsnormer. Disse vil næsten per definition omfatte økonomisk forvaltning, men også visse fagforvaltninger, som oplever en hurtigt stigende efterspørgsel. Sidstnævnte vil se en fordel i at indføre normer, der i højere grad knytter udviklingen i budgettet til ændringer i omgivelserne. Derved kan de »erobre« en større andel af den samlede budgetkage.

Stigende ressourceknaphed antages således på det formelle plan at føre til en overgang fra marginal- til rammebudgettering. På det uformelle plan forventes der parallelt hermed at ske et brud med de fair-share principper, som er blevet opbygget i en periode karakteriseret af relativ ressourcerigelighed. Bruddet vil typisk blive gennemført af en koalition bestående af ledende politikere, økonomisk forvaltning og evt. centralforvaltning samt dele af fagforvaltningerne. Den efterfølgende hypotese angiver, hvad der vil afløse de inkrementelle procedurer.

Hypotese 3: Desto større grad af ressourceknaphed, desto mere vil ændringer i budgettet ske i overensstemmelse med den rationelle beslutningsmodel i den forstand, at beslutningerne i stigende omfang bliver en funktion af ændringer i omgivelserne.

Bindingen til omgivelserne kommer ikke i stand gennem nogen automatisk proces. Det må forventes, at den samme gruppe, som pressede på for at få brudt med de hidtidige mønstre, vil blive tvunget til at opruste med hensyn til det informationsgrundlag som upopulære beslutninger skal baseres på. Dette vil medføre in-

troduktion af nye og bedre informationssystemer, såsom anvendelse af mellemkommunale sammenligninger, servicenormer, præstationsmål og/eller budgetanalyser, dvs. generelt instrumenter, som vil afdække hvilke udgiftsområder, der især bør stå for skud i en besparelsessituation.<sup>7</sup> Disse systemer indføres ikke ud fra et basalt ønske om at gøre beslutningsprocessen mere rationel, men af simpel nødvendighed: Det er gennem anvendelsen af »rationelle« argumenter, in casu information om udviklingen i omgivelserne i kombination med den eksisterende politik, at den enkelte aktør, det være sig en politiker eller embedsmand, kan gennemtvinge besparelser med færrest mulige politiske omkostninger.

### Metodisk fremgangsmåde

Den pædagogisk bedst og mest omfattende redegørelse for mulige oprationaliseringer af inkrementalismen er utvivlsomt givet af Danziger (1978: 128ff). Vi skal her benytte to grupper af Danzigers såkaldte »naive« modeller, som fokuserer på henholdsvis vækstraten og dynamikken i væksten.<sup>8</sup>

Når det drejer sig om vækstraten, foretages der i det følgende en opdeling i tre typer af vækstrater kaldet inkrementelle, relativt inkrementelle samt ikke-inkrementelle. Grænserne mellem de tre grupper er naturligvis arbitrære, jf. også debatten mellem Bailey og O'Connor (1975) og Dempster og Wildavsky (1979).

Dynamikken i væksten måles ved hjælp af tre modeller. Den »strikte« inkrementelle model anskuer indeværende års vækst som en funktion af sidste års vækst. »Fair-share« modellen ser væksten på de enkelte udgiftsområder som en funktion af væksten i de samlede udgifter. Endelig ser budgetbasemodellen det enkelte udgiftsområdes andel af de samlede udgifter i indeværende år som en funktion af andelen sidste års vækst.

De »naive« modeller, som alle bygger på eksistensen af et beslutningssystem, som er totalt isoleret fra omverdenen, kan mere formelt beskrives således:

#### *Vækstrater:*

Inkrementel:  $1.00 * ALLO_{t-1}$  til  $1.05 * ALLO_{t-1}$

Relativ inkrementel:  $1.05 * ALLO_{t-1}$  til  $1.10 * ALLO_{t-1}$   
 $.95 * ALLO_{t-1}$  til  $1.00 * ALLO_{t-1}$

Ikke-inkrementel:  $> 1.10 * ALLO_{t-1}$   
 $< .95 * ALLO_{t-1}$

#### *Dynamikken i væksten:*

Den »strikte« inkrementelle model:

Ligning 1  $\Delta ALLO_t = b * \Delta ALLO_{t-1} + a + e$

»Fair share« modellen:

Ligning 2  $\Delta ALLO_t = b * \Delta TOT_t + a + e$

Budgetbasemodellen:

$$\text{Ligning 3} \quad \text{Base ALLO}_t = b * \text{Base ALLO}_{t-1} + a + e$$

hvor

$\text{ALLO}_t$	= Bevillingen for budgetår t for et udgiftsområde
$\Delta\text{ALLO}_t$	= Procentvis vækst i bevillingen fra år t-1 til t
$\text{TOT}_t$	= Samlede udgifter i år t
$\Delta\text{TOT}_t$	= Procentvis vækst i samlede udgifter fra år t-1 til t
$\text{Base ALLO}_t$	= $\text{ALLO}_t / \text{TOT}_t$ .

b = regressionskoefficienten

a = konstant

e = restleddet

Der vil i det efterfølgende blive benyttet flere kriterier med henblik på at teste de opstillede hypoteser. Vi vil karakterisere budgetbeslutningerne som inkrementelle i det omfang, at

- væksten ligger inden for området 0-5 procent
- regressionskoefficienterne i ligning 1 og 2 er signifikant forskellige fra 0 og positive
- regressionskoefficienten i ligning 3 er tæt på 1
- den forklarede varians i ligning 1 og 3 er høj

Vi vil efterfølgende fastlægge disse grænser mere præcist.

Hvis regressionskoefficienten i ligning 1 er negativ og signifikant forskellig fra 0, vil det være en indikation af anvendelsen af stop-go metoden, idet en høj vækst i et givet år da efterfølges af en lavere, evt. negativ vækst i året efter.

Det grundlæggende datamateriale for de efterfølgende analyser er bevillingerne for hvert af årene 1982 til 1986 for hvert af de otte udvalgte områder samt for de samlede udgifter.<sup>9</sup>

Ved beregningen af vækstrater må der nødvendigvis tages hensyn til inflationen (se dog Rose og Page, 1982: 209 for det modsatte synspunkt). Bailey og O'Connor (1975) påviser således, hvordan forskelle fra år til år i inflationsraten kan påvirke muligheden for at påvise eksistensen af inkrementalistiske budgetbeslutninger. Ved beregningen af vækstraterne er derfor foretaget en deflatering ved hjælp af det kommunale pris- og lønindeks.

Den afhængige variabel i de fleste analyser er den procentvise vækst i bevillingerne fra år t-1 til år t. Fra starten blev dataene pooled, således at den primære datafil indeholder 9900 analyseenheder: fire årlige observationer for 275 kommuner for otte udgiftsområder samt de samlede udgifter. Hver analyseenhed er således identificeret ved år, udgiftsområde og kommune. Foruden disse tre variable er til hver enhed knyttet oplysninger om væksten i år t, væksten i år t-1 (ligning 1) samt væksten i de samlede udgifter i den pågældende kommune i det pågæl-

dende år (ligning 2). Desuden blev opbygget en analysefil, hvori registreredes det enkelte områdes andel af de samlede udgifter i år t og t-1 (ligning 3).

Disse analysefiler muliggør en test af de ovenfor omtalte naive modeller. Med henblik på at teste såkaldte »hybrid« modeller, som kombinerer de naive modeller med kontekstuelle variable (se Cowart, 1975), blev tre udgiftsområder udvalgt til nærmere analyse, folkeskolen, daginstitutioner og ældreområdet. De tre områder er i visse henseender ens. For det første er de alle tre – i modsætning til de øvrige fem programmer – karakteriseret ved en høj grad af inkrementalisme (herom senere). Men nok så vigtigt er det, at programmernes målgruppe er meget klart afgrænset i form af tre aldersgrupper. Væksten i disse aldersgrupper benyttes til at karakterisere udviklingen i efterspørgslen på hvert af de tre områder.

På adskillige punkter afviger de efterfølgende analyser fra de klassiske inkrementalistiske studier (for eksempel Davis m.fl., 1966; 1974).

De fleste undersøgelser af inkrementalistiske processer benytter tidsserieanalyser, dvs. der estimeres modeller for hvert enkelt område dækkende en længere år-række. Der er blevet sat spørgsmålstegn ved, om anvendelsen af poolede data er rimelig. Problemet er, at denne metode forudsætter, at de samme inkrementelle principper anvendes i alle enheder (Tucker, 1982: 333). Denne forudsætning er næppe rimelig, jf. også den forrige diskussion om betydningen af konteksten. Der er derfor visse begrænsninger på de konklusioner, som kan drages på grundlag af de efterfølgende analyser. Det kan vel tænkes, at alle danske kommuner benytter inkrementelle allokeringsprincipper, at disse principper er væsensforskellige, og at en cross section analyse baseret på poolede data derfor ikke vil kunne påvise nogen inkrementel adfærd. Hvis analysen på den anden side kortlægger anvendelsen af inkrementelle principper, kan det derfor kun tages som en indikation af, at danske kommuner typisk eller som gennemsnit anvender bestemte budgetmetoder. Men herfra afviger resultaterne ikke meget fra tidsserieanalyser, som jo også kun kan kortlægge et typisk eller gennemsnitligt mønster, som dette er forekommet over en længere årrække.

Den grundlæggende forskel er, at der ikke bag tværsnitsanalysen ligger nogen teori, der kan begrunde, hvorfor de samme inkrementalistiske mønstre skulle findes i alle kommuner. På den anden side er der ingen grund til at forvente, at kommuner ikke skulle anvende de samme allokeringsprincipper, hvis konteksten i øvrigt er den samme.<sup>10</sup> Svaret på kritikken imod den her anvendte fremgangsmåde er derfor, at den muliggør en test af, om allokeringsprincipperne er en funktion af konteksten.

I de klassiske studier fokuseres på den enkelte forvaltningsorganisation eller forvaltningsgren (departments eller agencies). Det er blevet hævdet (jf. Natchez og Bupp, 1973: 955), at den tilsyneladende succes, som den inkrementalistiske approach havde med hensyn til at forklare budgetadfærden, hang sammen med, at man undersøgte »the great stability of the administrative structures of government«. Natchez og Bupp hævder i sammenhæng hermed, at fokus på det enkelte program vil kunne afdække en betydelig ustabilitet i allokeringen. I nærværende undersøgelse er det udviklingen inden for det enkelte udgiftsområde – eller program – som analyseres.

I forhold til de klassiske studier vil denne undersøgelse derfor indebære en vis metodisk bias, som gør det sværere at påvise eksistensen af inkrementel adfærd, dels fordi der er tale om en pooled cross-section analyse, dels fordi der fokuseres på de enkelte programmer og ikke bevillingerne til den enkelte forvaltning.

### De »naive« modeller

De naive modeller antager, at budgettets udseende alene er et resultat af interne processer i et system, der er totalt isoleret fra omgivelserne. I tabel 1 er de i alt 9900 observerede vækstrater fordelt på de tre kategorier inkrementel, relativ inkrementel og ikke-inkrementel.

Tabel 1. Inkrementelle og ikke-inkrementelle vækstrater i danske kommuner 1982-86

	Procentandel observationer der er			I alt
	Inkrementelle	Relativt inkrementelle	Ikke-inkrementelle	
Folkeskolen	28	59	13	100
Daginstitutioner	35	48	17	100
Ældreomsorg	37	52	12	100
Kontanthjælp	15	29	56	100
Beskæftigelsespolitik	9	15	75	100
Biblioteker	30	41	30	100
Vejvæsen	13	26	61	100
Administration	37	52	11	100
Samlede udgifter	34	61	6	100

Fordelingen er for hvert område og for de samlede udgifter baseret på 1100 observationer dækkende fire år i alle 275 kommuner.

På fem ud af de otte områder falder omkring 1/3 af observationerne i den inkrementelle kategori, dvs. mellem 0 og 5 procent realvækst. Med undtagelse af biblioteksvæsen gælder det endvidere for disse områder, at relativt få observationer karakteriseres som ikke-inkrementelle. På tre udgiftsområder finder vi derimod relativt store årlige ændringer. På kontanthjælpsområdet, beskæftigelsesforanstaltninger og vejvæsen ligger et stort flertal af observationerne i kategorien ikke-inkrementel. Disse tendenser svarer stort set til de forventninger, som blev formuleret i figur 1. Dog er ældreomsorg og administration tilsyneladende mere præget af inkrementelle vækstrater end folkeskolen og daginstitutioner, ligesom vækstraterne på bibliotekerne er mere inkrementelle end forventet.

Ifølge budgetbasemodellen skulle budgettets struktur være stabilt, dvs. det enkelte udgiftsområdes andel af de samlede udgifter vil være konstant over tid. Dette indebærer, at budgetandelen i år  $t-1$  vil være en god prediktor af budgetandelen i år  $t$ , jf. ligning 3 ovenfor. Budgetbasemodellens realisme er testet for hvert af de otte programmer, jf. tabel 2. Tallene antyder, at denne variant af de naive modeller kun giver en relativ god prediktion på fire områder, daginstitutioner, skoler, ældreområdet og biblioteker.

Tabel 2. Budgetbasemodellens forklaringsevne (R-square)

Folkeskolen	97.0
Daginstitutioner	98.6
Ældreomsorg	97.7
Kontanthjælp	89.1
Beskæftigelsespolitik	63.0
Biblioteker	95.7
Vejvæsen	73.5
Administration	87.7

N = 1100 på hvert udgiftsområde.

Den »strikte« inkrementelle model forudsiger, at væksten på et udgiftsområde i år t er positivt korreleret med væksten i år t-1 (ligning 1). Fair-share modellen antager, at væksten på et udgiftsområde i år t er positivt korreleret med væksten i de samlede udgifter i samme år (ligning 2). I tabel 3 er de to modeller slået sammen.

Tabel 3. Den »strikte« inkrementelle model og fair-share modellen

	Fair-share	Strikte	R-square
Folkeskolen	.51*	-.03	.33
Daginstitutioner	.70*	.10*	.23
Ældreomsorgen	1.04*	-.03	.41
Kontanthjælp	-.38*	-.35*	.10
Beskæftigelsespolitik	.74*	-.02	.04
Biblioteker	.58*	-.03	.04
Vejvæsen	2.31*	-.39*	.46
Administration	.63*	-.09*	.26
Alle programmer	.72*	-.11*	.09
Samlede udgifter	NA	-.24*	.06

\* :  $p < .05$

Koefficienterne i de første 2 kolonner er regressionskoefficienter. For hvert program og for de samlede udgifter er fordelingen baseret på 825 observationer dækkende tre år i 275 kommuner. N for »Alle programmer« er på 6600.

Der er store forskelle i modellernes evne til at forklare adfærden på de otte områder. Budgetadfærden på bibliotekerne, beskæftigelsesforanstaltninger samt kontanthjælpen lader sig vanskeligt forklare ud fra fair-share principper eller sidste års vækst. Derimod synes de to modeller på rimelig vis at kunne forklare væksten på ældreområdet og vejområdet, men forklaringskraften på ældreområdet alene må tilskrives fair-share komponenten. Midt imellem disse yderpunkter ligger de øvrige tre områder.

Koefficienterne i kolonne 1 viser, hvordan væksten på det enkelte program er en funktion af væksten i de samlede udgifter. Disse koefficienter er alle, på nær een, positive og signifikant forskellige fra 0.<sup>11</sup> Forskellen mellem estimerne på de enkelte udgiftsområder kan tages som et tegn på eksistensen af forskellige allokeringsregler eller fair-share principper. Specielt er den meget store værdi for vejudgifternes vedkommende interessant, fordi den understøtter resultaterne i de

foregående tabeller. Vejområdet kan betegnes som et bufferprogram, idet det er særdeles følsomt over for ændringer i de samlede udgifter. Hvis de samlede udgifter reduceres, får vejområdet pålagt en uforholdsmæssig stor del af besparelserne. Hvis de samlede udgifter derimod er stigende, får vejområdet tildelt en relativ stor andel af stigningen. Eller mere generelt, svingninger i kommunernes samlede udgifter forstærkes på vejområdet.

På kun et enkelt område kan den strikte inkrementelle model siges at blive bekræftet. På daginstitutionsområdet findes den forventede positive værdi jf. kolonne 2. På de øvrige områder findes enten insignifikante eller negative estimater.

Den negative sammenhæng, som findes på kontanthjælpen, vejvæsenet samt administrationsområdet, indikerer eksistensen af stop-go mønstre. Baseret på de poolede data, hvor alle otte udgiftsområder analyseres under et, findes ligeledes stop-go mønstre, jf. estimatet på -.11. Også i forløbet af de samlede udgifter synes stop-go princippet at have en vis forklaringssevne, om end den samlede forklarede varians er særdeles lav. Disse tendenser viser, at stop-go metoden generelt anvendes i kommunerne: har man haft kraftig vækst i bevillingerne et givet år, vil det efterfølgende år være præget af relativ stilstand eller tilbagegang.

Tabel 4. Oversigt over de »naive« modellers forklaringssevne

	Udgiftsområdet præget af inkrementalistisk adfærd ifølge					Inkrementel ifølge de »naive«
	Vækstens størrelse	Budgetbase modellen	Forkl.evne strikte og fair-share	Fair-share koeff.	Strikte model koeff.	
Folkeskolen	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Daginstitutioner	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ældreomsorg	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Kontanthjælp	nej	nej	nej	nej	nej	nej
Besk. foranst.	nej	nej	nej	ja	nej	nej
Biblioteker	ja	ja	nej	ja	nej	delvist
Vejvæsen	nej	nej	ja	nej	nej	nej
Administration	ja	nej	ja	ja	nej	delvist

I tabel 4 er sluttelig foretaget en opsummering af de naive modellers evne til at forudsige budgetadfærden på de otte udgiftsområder. De otte områder er på baggrund af de foregående tabeller karakteriseret ganske håndfast. Ud fra visse synsvinkler vil man således kunne hævde, at ingen af dem er præget fuldstændigt af inkrementalistiske allokeringprincipper. Den håndfaste brug af ja/nej sker naturligvis med den viden, at der i alle tilfælde er tale om glidende overgange.

Ud fra typologiseringen af de otte programmer var det forventet, at skole- og daginstitutionsområdet især ville være præget af inkrementalistisk adfærd. Denne forventning synes at blive bekræftet. På ældre- og administrationsområdet var det forventet, at der ville eksistere, hvad der kunne kaldes moderate inkrementelle mønstre. Dette findes på administrationsområdet, men ikke på ældreområdet, hvor allokeringprincipperne minder relativt meget om de på folkeskolen og daginstitutionerne anvendte.

For så vidt angår kontanthjælp, beskæftigelsesforanstaltninger samt vejrøsen<sup>12</sup> fandtes inkrementelle principper som forventet at være relativt svage. Det var forventet, at biblioteksområdet ville tilhøre samme kategori, men her fandtes moderate inkrementalistiske træk. Forklaringen herpå kan måske skyldes, at dette område – i sammenligning med de øvrige tre områder – er præget af en relativ stor lønandel (59 procent).<sup>13</sup>

De forskellige tests af de naive modeller synes altså i hovedsagen at kunne bekræfte den forventning, der blev formuleret i hypotese 1.

### **Hybridmodeller: stress, vækst i udgiftsbehov og budgetadfærd**

Folkeskolen, daginstitutionerne og ældreomsorgen vil i den resterende del af artiklen blive behandlet under eet. Ganske vist var der forskelle mellem områderne med hensyn til de anvendte allokeringssnormer, men på de fleste indikatorer mindede de særdeles meget om hinanden. På alle tre områder er målgruppen nøjagtigt defineret, hvorved det bliver muligt at definere sammenlignelige mål for ændringer i de demografisk betingede udgiftsbehov. Når der i det efterfølgende refereres til vækst i udgiftsbehov, er der tale om den procentvise vækst i de pågældende aldersgrupper.<sup>14</sup> Denne indikator anvendes til at teste, i hvilket omfang budgetbeslutninger under visse betingelser »bindes« til udviklingen i omgivelserne. De naive modeller fra foregående afsnit erstattes med andre ord af hybridmodeller.

Ifølge hypotese 2 og 3 vil der ved stigende ressourceknaphed ske et skift i adfærd, som fra at være relativt domineret af inkrementelle træk vil blive domineret af rationelle træk, her defineret som en stigende binding til omgivelserne.

Her vil blive anvendt et mål for ressourceknaphed, stress, som angiver forholdet mellem kommunernes indtægter i 1986, som de ville være med uændret beskatningsniveau, og indtægterne i 1982 fremskrevet til 1986 pris- og lønniveau:

$$\text{STRESS} = ((\text{PR86} / \text{FR82}) / V) * 100$$

hvor

$$\text{PR86} = (S82 * B86) + T86 + AS86$$

$$\text{FR82} = ((S82 * B82) + T82 + AS82) * r$$

og

S = beskatningsniveau

B = beskatningsgrundlag

T = generelle tilskud

AS = selskabsskatter

r = (1 + inflationsrate)

V = En faktor, der måler væksten i udgiftsbehovene fra 1982-86 for kommuner med vækst, men som sættes lig med 1 for kommuner med tilbagegang.

Ser vi et øjeblik bort fra faktoren V, vil en værdi på over 100 indikere, at kommunen med uændret beskatningsniveau vil have flere ressourcer i 1986 end i 1982. Er værdien derimod under 100, vil ressourcerne ved uændret beskatningsniveau



være færre. Man er altså i sidstnævnte tilfælde i en situation, hvor man enten må hæve beskatningsniveauet eller reducere udgifterne.

Hvis man samtidig har oplevet en vækst i udgiftsbehovene for eksempel på grund af flere børn og ældre, vil den beregnede værdi imidlertid overvurdere mulighederne for at hæve serviceniveauet ved uændret beskatning. For denne gruppe af kommuner bør den beregnede værdi derfor korrigeres for væksten i udgiftsbehovene.

Tilsvarende kunne man argumentere for, at der burde foretages en korrektion, hvis udgiftsbehovene i en kommune er faldet over perioden. Hvis en kommunes værdi er beregnet til 95 samtidig med, at udgiftsbehovene er faldet med fem procent, kunne man således hævde, at serviceniveauet kan fastholdes under de givne betingelser. Af flere årsager er det imidlertid blevet valgt ikke at foretage korrektion for faldende udgiftsbehov. For det første er det velkendt, at man på mange områder ikke uden videre kan foretage en automatisk tilpasning til ændringer i antallet af modtagere. Dernæst vil de politiske vanskeligheder ved at foretage en sådan tilpasning i nedadgående retning som oftest være store, fordi den vil møde stærk modstand blandt det kommunalt ansatte personale. Delvis i forlængelse heraf er det væsentligt at holde for øje, at formålet med den efterfølgende analyse netop er at se nærmere på mulige konsekvenser for de politiske processer af stigende ressourceknaphed. Hvis man derfor foretog den nævnte korrektion for faldende udgiftsbehov, vil man kunne komme til at tegne et rosenrødt billede i kommuner, som egentlig har været under stærkt pres.

Faktoren V beregnes med udgangspunkt i de da gældende kriterier for tildeling af bloktilskud, dog kun ændringerne i de alderskategorier, som indgår i formlen for beregning af tilskud. Denne fremgangsmåde bygger på to antagelser. For det første antages det, at alderskategorierne er det element i tilskudsformlen, som er mindst politiseret (fordi vægtningen her i høj grad bygger på objektive facts, nemlig fordelingen af de kommunale udgifter på forskellige funktioner). Dernæst antages det, at de væsentligste ændringer i kommunernes udgiftsbehov over en kortere tidsperiode er knyttet til de demografiske ændringer, mens de øvrige behovskriterier kun ændres på det lidt længere sigt. Det er en rimelig antagelse, at forhold som andel børn af enlige forsørgere, bolig-kriterierne og kvinders erhvervsfrekvens ikke ændrer sig voldsomt over en 4 årig periode.

Den gennemsnitlige værdi på stressindikatoren kan for perioden 1982-86 beregnes til 92,9, eller med andre ord: De danske kommuner mistede i denne periode 7,1 procent af de indtægter, som var nødvendige for at holde uændret serviceniveau ved uændret beskatning. Kun godt seks procent af kommunerne havde en score på over 100 på stressindikatoren, ca. 67 procent scorede mellem 90 og 100, mens de resterende godt 26 procent mistede mere end 10 procent af de indtægter, som var nødvendige for at holde uændret serviceniveau ved uændret beskatning. Hovedforklaringen på denne reduktion af de økonomiske muligheder er naturligvis statens beskæring af de generelle tilskud.

I tabel 5 er observationerne grupperet omkring gennemsnitsværdien på stressindikatoren. Gruppen, der er kaldet stress kommuner, er således mere presset end gennemsnittet (score på stressindikatoren er under 92,9). Gruppen af slack kom-

*Tabel 5. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af graden af ressourceknaphed (beta)*

	Stress kommuner	Slack kommuner
Fair-share modellen	.53 (.00)	.55 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	.07 (.01)	.06 (.01)
Vækst i udgiftsbehov	.24 (.00)	.04 (.09)
Arbejderpartiernes mandatandel	-.01 (.72)	-.02 (.43)
R-square	.35	.31
N	1058	1412

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

muner er tilsvarende bedre stillet end gennemsnitskommunen. Foruden de tidligere omtalte variable introduceres her arbejderpartiernes mandatandel som en kontrolvariabel, naturligvis under den antagelse, at arbejderpartier alt andet lige vil øge udgifterne.

Både med hensyn til den forklarede varians og de enkelte faktoreres relative betydning synes der ikke at være store forskelle mellem de to grupper af kommuner. Kun med hensyn til vækst i udgiftsbehov er der en forskel, idet den relative betydning af disse er langt stærkere i stress kommunerne end i slack kommunerne.<sup>15</sup>

I argumentationen for hypotese 3 indgik såvel graden af ressourceknaphed som udviklingen i omgivelserne. I tabel 6 er observationerne opdelt efter udviklingen i udgiftsbehovene. Den multiple regressionsanalyse inden for de to grupper viser ganske forskellige resultater.

*Tabel 6. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af vækst i udgiftsbehov (beta)*

	Stigende behov	Faldende behov
Fair-share modellen	.65 (.00)	.48 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	-.11 (.00)	.18 (.00)
Vækst i udgiftsbehov	.09 (.00)	.02 (.30)
Arbejderpartiernes mandatandel	.04 (.13)	-.06 (.01)
R-square	.46	.27
N	915	1555

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

I det tilfælde, hvor udgiftsbehovene er faldende, er udgiftsforløbet tilsyneladende uden sammenhæng med ændringer i omgivelserne. Allokeringen sker ud fra inkrementelle normer og tilsyneladende delvis påvirket af den partipolitiske faktor. Den negative koefficient for arbejderpartiernes mandatandel kan fortolkes på den måde, at når behovene er faldende, tenderer udgifterne til at falde mere i socialistiske end i borgerlige kommuner, hvilket går mod forventningen. Relativt set er denne effekt dog svag.

Ved stigende udgiftsbehov er fair-share princippet mere dominerende end ved faldende behov. Udgifterne er signifikant påvirket af udviklingen i udgiftsbehovene, mens stop-go metoden tilsyneladende har sin rod i de stigende udgiftsbehov. Med andre ord findes tendensen til, at udgifterne udvikler sig i bølgebevægelser på områder, hvor behovene er i stigning. Er behovene faldende, anvendes tilsyneladende den klassiske »strikte« metode, ifølge hvilken udgiftsvæksten blandt andet er en funktion af sidste års vækst.

*Tablet 7. Kommunernes budgetadfærd som en funktion af graden af ressourceknaphed og vækst i udgiftsbehov (beta)*

	Stress kommuner		Slack kommuner	
	Stigende behov	Faldende behov	Stigende behov	Faldende behov
Fair-share modellen	.66 (.00)	.46 (.00)	.64 (.00)	.48 (.00)
Den »strikte« inkrementelle model	-.10 (.01)	.18 (.00)	-.11 (.00)	.16 (.00)
Vækst i udgiftsbehov	.18 (.00)	.10 (.01)	-.02 (.59)	-.05 (.10)
Arbejderpartiernes mandatandel	.02 (.53)	-.04 (.28)	.04 (.22)	-.04 (.04)
R-square	.50	.26	.44	.26
N	362	696	553	859

Baseret på årlige vækstrater på tre udgiftsområder: Folkeskolen, daginstitutioner og ældreomsorg.

I tabel 7 er endelig vist, hvordan graden af ressourceknaphed og vækst i udgiftsbehov spiller sammen i deres effekt på allokeringensnormerne. Fair-share princippet synes generelt at gøre sig gældende uafhængigt af konteksten. Med hensyn til den relative betydning er dette så langt det vigtigste allokeringensprincip bedømt ud fra betakoefficienterne.<sup>16</sup> En sammenligning af de almindelige regressionskoefficienter viser, at områder med stigende udgiftsbehov typisk vil få en vækst i udgifterne på 0,87 procent ved en 1 procents stigning i de samlede udgifter. Er udgiftsbehovene faldende, er den tilsvarende værdi på .60.<sup>17</sup>

Når det drejer sig om anvendelsen af stop-go metoden i stedet for den klassiske strikte inkrementelle metode, er den bestemmende kontekstuelle faktor væksten i efterspørgslen. Dette mønster – ifølge hvilket stop-go metoden anvendes i det tilfælde, hvor der udgår et pres fra de socio-økonomiske omgivelser i retning af stigende udgifter – er særdeles markant.

Når det drejer sig om anvendelsen af den rationelle metode, er den afgørende kontekstuelle faktor derimod graden af ressourceknaphed. I en stresssituation har kommunerne tendens til at binde udgiftsforløbet til udviklingen i udgiftsbehovene, og dette uanset om behovene er stigende eller faldende. Er de økonomiske betingelser derimod relativt gunstige, er der ingen sammenhæng mellem udgifter og udgiftsbehov.

Generelt finder vi således støtte for hypotese 2 og 3, men der er tale om tendenser, som ikke bør overskygge det forhold, at specielt fair-share princippet er det dominerende princip i kommunernes budgetlægning.

## **Konklusion**

På trods af en vis metodisk bias, som skulle gøre det sværere at kortlægge inkrementalistiske træk i danske kommuners budgetlægning, har de foregående analyser påvist en ganske udbredt brug af inkrementalistiske allokeringssnormer. I forhold til den klassiske opfattelse, ifølge hvilken »al budgetlægning er inkrementalistisk«, er brugen af disse normer måske ikke overraskende stor. I forhold til den klassiske normative rationelle model er den inert, som er en funktion af de påviste inkrementalistiske træk, imidlertid ganske betydelig.

Om danske kommuner har opereret mere eller mindre inkrementalistisk i den undersøgte periode, er imidlertid ikke det afgørende spørgsmål. Undersøgelserne i artiklen tog sigte på mere generelt at kortlægge de betingelser, som fremmer eller hæmmer brugen af inkrementalistisk adfærd. Udgangspunktet herfor var en forståelse af budgetlægningsprocessen som en politisk proces, hvor de forskellige aktører vil forsøge at fremme egne interesser bedst muligt. Det følger heraf, at ændringer i budgetlægningsprocessen skabes, fordi visse aktører vurderer, at det er i deres interesse at forsøge at få indført nye procedurer og normer.

Undersøgelsen har vist, at budgetlægningspraksis ville variere som en funktion af policy. Graden af ressourceknaphed påvirker budgetlægningen, men som en betingende, snarere end en uafhængig faktor, jf. den tidligere diskussion herom. Vi kan opsummere resultaterne af undersøgelsen i følgende fire punkter:

1. Desto stærkere motivation til og mulighed for sektoradvokaterne til at forsvare og udbygge deres områder, desto større er chancen for en inkrementalistisk udvikling på et område.
2. Programmer, hvor efterspørgslen er stigende, tenderer mod at udvikle sig i cykliske mønstre, dvs. efter den såkaldte stop-go metode. På områder med faldende efterspørgsel vil man finde det klassiske inkrementalistiske mønster, hvor væksten i et givet år er en positiv funktion af væksten i det foregående år.
3. Udviklingen i den enkelte sektor tenderer kun mod at være bundet til udviklingen i omgivelserne når en kommune er under relativt stærkt pres.
4. Den afgørende faktor til forståelse af udgiftsvæksten på et udgiftsområde er væksten i de samlede udgifter.

## Noter

1. Artiklen er et lettere revideret uddrag af kapitel 13 i Poul Erik Mouritzens afhandling *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under ressourceknaphed*, der tidligere på året udkom på Forlaget Politica.
2. Se oversigten hos LeLoup, 1978.
3. Rose og Page (1982: 204) omtaler et tredje alternativ, kronisk ustabilitet, som er karakteriseret ved, at budgetadfærden hverken kan forklares med referencer til de socio-økonomiske omgivelser eller interne fair-share normer. Ud fra normative synspunkter er kronisk ustabilitet vel næppe anbefalelsesværdigt. For en oversigt over alternativer til inkrementalisme ud fra normative synsvinkler, se eksempelvis Peters (1989: 228ff).
4. Danziger (1978: 13) taler om rationalitet i to betydninger. Rationalitet i den første betydning »prescribes the detail of the optimal solution«, og tager udgangspunkt i udgiftsbehov og ressourcer. I den anden betydning tænkes på rationalitet som en teknik/metode (for eksempel PPBS, blokbudgettering og lignende). Når der i den resterende del af artiklen tales om rationalitet, tænkes der på begrebet i førstnævnte betydning.
5. I en vis forstand kan stop-go metoden betragtes som en mellemløsning, delvis svarende til Etziomis »mixed scanning« model, ifølge hvilken visse elementer udvælges til nærmere analyse, mens den resterende del af beslutningsprocessen har inkrementalistisk karakter (se Etzioni, 1967).
6. Se Christensen og Søndergaard (1984: 93) og Kommunernes Landsforening (1986: 21). De to studier er ikke direkte sammenlignelige, men ændringen i tallene er så markant, at det næppe kan skyldes metodiske forskelle alene.
7. De forskellige instrumenter er diskuteret i Mouritzen og Skovsgaard, 1984: 171.
8. Danzigers begreber »Magnitude of change« og »Change dynamics of allocations« er her oversat ved »vækstrater« og »dynamikken i væksten«. Hans tredje type af naive modeller, »stability of allocations« kan ikke testes på det foreliggende materiale.
9. Da datafilerne til disse analyser blev opbygget, var 1986-regnskabet ikke offentliggjort. Der benyttes derfor budgettal for 1986, selv om der for en del kommuner var betydelige forskelle mellem budget og regnskab. Eventuelle systematiske forskelle vil dog næppe kunne påvirke resultaterne af nærværende analyse særlig meget, idet blot en fjerdedel af alle observationer vil være påvirket.
10. Den samme type af antagelse må ligge bag tidsserieanalyserne, idet man her antager, at konteksten (defineret af det pågældende program eller den pågældende organisation) er konstant over tid.
11. Den negative koefficient for kontanthjælpen må skyldes en stærk effekt fra udeladte variable. Sammenhængen kan skyldes, at en generel økonomisk tilbagegang i kommunen tvinger kommunen til at reducere de samlede udgifter, samtidig med at bistandsklienter er stigende.
12. Vejområdet er karakteriseret som ikke inkrementalistisk for så vidt angår fair-share princippet, da den meget høje koefficient klart viser, at udviklingen forløb ikke-inkrementalistisk.
13. På beskæftigelsesområdet fandtes den samme lønandel, men her går hovedparten af lønningerne til midlertidig beskæftigelse af ledige.
14. Udviklingen i den demografisk betingede efterspørgsel måles naturligvis ved hjælp af væksten i de tre aldersgrupper 0-6 årige, 7-16 årige og ældre over 64 år. Der er foretaget en delvis lagning, idet væksten måles over en 2 årig periode (fra 1. januar i år  $t-1$  til 1. januar i år  $t+1$ ).
15. De almindelige regressionskoefficienter var på henholdsvis .21 og .05.
16. Der er en svag identitet i denne sammenhæng, idet væksten i de samlede udgifter nødvendigvis på »indeholde« væksten på de enkelte områder.
17. De almindelige regressionskoefficienter var næsten ens i de to grupper (.88 og .87 samt .61 og .60).

## Litteratur

- Bailey, John J. og Robert J. O'Connor (1975). »Operationalizing Incrementalism. Measuring the Muddles«, *Public Administration Review*, vol. 35, pp. 60-66.
- Christensen, Claus og Jørgen Søndergaard (1984). »Danske kommuners valg af budgetmetode«, pp. 83-114 i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cowart, Andrew T. (1975). »Expanding Formal Models of Budgeting to Include Environmental Effects«, *Policy and Politics*, vol. 4, pp. 53-66.
- Danziger, James N. (1978). *Making Budgets. Public Resource Allocation*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster og Aaron Wildavsky (1966). »A Theory of the Budgetary Process«, *The American Political Science Review*, vol. LX, pp. 529-547.
- Davis, Otto A., M. A. H. Dempster og Aaron Wildavsky (1974). »Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations«, *British Journal of Political Science*, vol. 4, pp. 417-452.
- Dempster, M. A. H. og Aaron Wildavsky (1979). »On Change: Or, There is no Magic Size for an Increment«, *Political Studies*, no. 3, pp. 371-389.
- Etzioni, Amitai (1967). »Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-making«, *Public Administration Review*, vol. 27, pp. 385-392.
- Greenwood, Royston, C.R. Hinings, Stewart Ranson og K. Walsh (1980). »Incremental Budgeting and the Assumption of Growth: The Experience of Local Government«, pp. 25-48 i Maurice Wright (red.), *Public Spending Decisions. Growth and Restraints in the 1970s*, London: Allen & Unwin.
- Høgenhaven, Søren (1979). *Budgetmetoder i kommunerne*, København: AKF's Forlag.
- Kommunernes Landsforening (1986). *Økonomisk styring i kommunerne*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- LeLoup, Lance T. (1978). »The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory«, *Polity*, vol. 4, pp. 488-509.
- Lindblom, Charles (1959). »The Science of Muddling Through«, *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1979). »Still Muddling, Not Yet Through«, *Public Administration Review*, vol. 39, pp. 517-532.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Århus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik og Carl-Johan Skovsgaard (1984). »Kommunale beslutningsprocesser under ressourceknaphed«, pp. 161-181 i Carl-Johan Skovsgaard (red.), *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Natchez, Peter B. og Irvin C. Bupp 1973. »Policy and Priority in the Budgetary Process«, *The American Political Science Review*, vol. 67, pp. 951-964.
- Peters Guy B. (1989). *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York: Longman.
- Rose, Richard og Edward Page (1982). »Chronic Instability in Fiscal Systems«, pp. 198-245 i Richard Rose og Edward Page (eds.), *Fiscal Stress in Cities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubin, Irene (ed.) (1988). *New Directions in Budget Theory*, New York: State University of New York Press.
- Schick, Allen (1980). »Budgetary Adaptions to Resource Scarcity«, pp. 113-134 i Charles Levine og Irene Rubin (eds.), *Fiscal Stress and Public Policy*, vol. 9, Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, London: Sage Publications.
- Stewart J. D. (1980). »From Growth to Standstill«, pp. 9-24 i Maurice Wright (ed.), *Public Spending Decisions. Growth and Restraints in the 1970s*, London: Allen & Unwin.
- Søndergaard, Jørgen (1984). »Teorien om valg af budgetmetode«, pp. 21-47 i Jørgen Søndergaard (red.), *Kommunernes Budgetlægning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tarschys, Daniel (1981). »Rational Decremental Budgeting: Elements of an Expenditure Policy for the 1980s«, *Policy Sciences*, vol. 14, pp. 49-58.

- Tucker, Harvey J. (1982). »Incremental Budgeting: Myth or Model«, *Western Political Quarterly*, vol. 35, pp. 327-338.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wildavsky, Aaron (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*, Boston: Scott, Foresman and Company.

Erik Albæk

# Den politiske dagsorden - en skraldespand?

## AIDS som illustrativ case

Med udviklingen af den såkaldte »skraldespandsmodel« i begyndelsen af 1970'erne skete der et egentligt brud med den klassiske beslutningsteoris rationalitetsforudsætning, idet skraldespandsmodellen ikke betragter en beslutningsproces som en målstyret kobling mellem problemer og løsninger, men som en tidsbestemt kobling mellem fire af hinanden uafhængige strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Modellen antages ifølge dens ophavsmænd at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisæt er under opbygning. Politisk dagsordenfastsættelsen er et eksempel på en sådan situation. Modellen benyttes som inspiration til at analysere et konkret dagsordenfastsættelsesforløb: AIDS i Danmark.

Tirsdag den 3. september 1985 kl. 19.33 blev Terkel Andersen interviewet i forbindelse med aftenens hovedhistorie i TV-Avisen, der dengang var Danmarks eneste. Terkel Andersen var formand for Danmarks Bløderforening og dermed for en medlemskare, der i flere år havde levet i konstant frygt for, at de livsvigtige blodpræparater, som bløderne jævnligt må indtage for at sikre en tilstrækkelig koagulering af deres eget blod, skulle være inficeret med det dødsensfarlige HIV-virus. I mere end et halvt år havde bløderne gennem henvendelser til sundhedsmyndighederne forsøgt at sikre sig varmebehandlet og dermed virusinaktiveret medicin.

Forgæves. HIV-fri blødermedicin stod ikke højt på Sundhedsstyrelsens dagsorden. Ej heller på dagsordenen hos den ansvarlige minister for sundhedsområdet, indenrigsminister Britta Schall Holberg. Men denne aften røg spørgsmålet på mindre end en halv time til tops hos ministeren, og nu var der bingo for bløderne. Kort før TV-Avisens afslutning blev der bragt en oplysning fra indenrigsministeren om, at bløderne ville kunne få udenlandsk varmebehandlede blodpræparater, indtil de danske producenter var i stand til at levere dem selv. Det oplystes videre, at danske bløderprodukter fremover ville blive varmebehandlede. Ministerens lynreaktion denne aften sendte cirkler i vandet og resulterede senere i, at bløderne blev sikret med både seler og livrem: Der indførtes en generel HIV-screening af al dansk donorblod, herunder det blod, der benyttes til udvikling af bløderpræparater, som yderligere underkastes varmebehandling.

Hvad er det, der sker i løbet af denne halve times TV-Avis en septembraften i 1985? Hvad er det, der får et emne til så pludselig at ryge til tops på den politiske dagsorden hos en minister, der ellers ikke var sådan til at vippe af pinden? Og har vi nogen mulighed for at forklare dette hændelsesforløb ved hjælp af gængs politologisk værktøj?



## Den politiske dagsorden

Den politiske dagsorden kan groft karakteriseres som de spørgsmål, en given samfundsmæssig gruppe har sin opmærksomhed rettet mod som nogle, det offentlige bør tage sig af. Den politiske dagsorden vil derfor betyde noget forskelligt, alt efter hvilken gruppe der er genstand for analyse (Cobb og Elder, 1972; Kingdon, 1984; Nelson, 1984). Således kan en »befolkningsdagsorden« benyttes til at karakterisere de emner, befolkningen i bred forstand prioriterer politisk højt. En sådan dagsorden kan eksempelvis analyseres på basis af opinions- og vælgeradfærdsundersøgelser. En »mediedagsorden« kan referere til de politiske spørgsmål, som massemediernes sætter fokus på, og eksempelvis undersøges gennem indholdsanalyser af pressens nyhedsdækning. Og den »offentlige dagsorden« kan benyttes til at karakterisere de problemer, der anerkendes som væsentlige af politikere og af offentlige myndigheder. Sidstnævnte dagsorden ses undertiden opsplittet i to. I en »politisk-administrativ dagsorden«, der dækker den liste af spørgsmål, der fanger offentlige beslutningstageres opmærksomhed, og en »beslutningsdagsorden«, der omfatter den liste af spørgsmål på den politisk-administrative dagsorden, der tages op til aktiv beslutning (Kingdon, 1984: 4). Grunden til, at der skelnes mellem disse forskellige dagsordener, er, at de (kan) påvirkes og fastsættes gennem (delvis) forskellige processer.

Det er engang blevet sagt, at politik drejer sig om, hvem der får hvad, hvornår og hvorfor (Lasswell, 1958). Hvis det er tilfældet, kan det undre, at politologien traditionelt har viet den politiske dagsordenfastsættelse så lidt opmærksomhed, dvs. den proces, der definerer såvel som rangordner de problemer, der trænges om at fange politisk-administrative beslutningstageres bevågenhed. For der er tale om en proces, der er helt afgørende for, om – og i så fald hvordan – et givet problem overhovedet når den arena, hvor der træffes beslutninger. Med andre ord en proces, der er afgørende for, om nogen får noget nogensinde. Den politiske dagsordenfastsættelse blev imidlertid først sat på den politologiske dagsorden i 1970'erne. Amerikanerne Robert W. Cobb og Charles D. Elders bog *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* fra 1972 fremstår i så henseende som et pionerarbejde. Siden da har fastsættelsen af den politiske dagsorden været genstand for en del politologisk interesse.

Nogle dagsordener dog mere end andre. Af de ovenfor nævnte er især de to første dagsordener blevet viet opmærksomhed. Det kan muligvis skyldes, at det har været forholdsvis enkelt at benytte gængs kvantitativ samfundsvidenskabelig metode i analysen af væsentlige aspekter af såvel befolknings- som mediedagsordenen. Kernen i fastsættelsen af de offentlige dagsordener har derimod ikke været og er ikke åben for meningsfyldte kvantitative analyser i samme omfang. Den mest hensigtsmæssige analysestrategi her er som oftest case-studier baseret på et mere kvalitativt datagrundlag. Det har i sådanne case-studier været almindeligt at trække på gængs politologisk tankegods, herunder beslutningsteori.

## Beslutningsprocesteori

I beslutningsprocesteorien fandtes indtil omkring 1970 groft sagt to modeller for, hvordan beslutninger bliver til, om end disse modeller selvfølgelig findes i en

række varierende udgaver. I den ene – den såkaldt rationelle – model ses en beslutning som slutproduktet af en proces, i hvilken der benyttes gennemanalyserede midler til at løse de klart forståede problemer, som det på basis af udpræget konsensus – eller i det mindste konsensus i en flertalskoalition – er opstillet som en veldefineret målsætning at få løst. Idet det forudsættes, at processen bliver struktureret ved hjælp af formaliseret arbejdsdeling, hierarki, kommunikationskanaler mv., sikres, at der træffes effektive beslutninger, og at ønskede resultater nås. I den anden model – konflikt-forhandlingsmodellen – ses en beslutning som et forhandlet slutprodukt af en proces, i hvilken en række individuelle aktører med *forskellige* interesser, opfattelser, krav mv. gennem forhandlinger og koalitionsdannelser benytter deres (forskellige) ressourcer til at påvirke slutproduktet af processen, dvs. beslutningen, så den i videst muligt omfang stemmer overens med deres egne interesser, ønsker og krav. I modsætning til den rationelle model forudsættes ingen værdikonsensus, tværtom. Prototypen på en beslutning er en, hvor nogle aktører vinder i forhandlingsspillet, eller alle får noget, men hvor ingen enkelt alternativ beslutning vil kunne tilfredsstille alle deltagere i forhandlingsspillet (lige meget). I denne model vil den formelle organisatoriske struktur, for eksempel miljølovens bestemmelser om interessegrupperepræsentation i råd og nævn, ses som en strukturering af forhandlingsprocessen, som sikrer aktørerne en indflydelse på beslutningsresultatet, som afspejler deres individuelle ressourcer.

Selv om sidstnævnte model både er udviklet som og også er en kritik af førstnævntes målkonsensusforudsætning, bygger begge på en grundlæggende rationalitetsforudsætning, nemlig forestillingen om beslutninger som målstyrede valg, der kobler problemer med gennemkalkulerede løsninger. I førstnævnte model tillader konsensusforudsætningen, at rationaliteten lokaliseres på systemniveau, hvor den organisatoriske form betragtes som et instrument til at sikre rationelle beslutninger. I den anden model lokaliseres den rationelle kalkule på enkeltaktørniveau. Da der forudsættes værdikonflikt aktørerne imellem, betragtes koblingen mellem problem og løsning som et forhandlet resultat, hvor den organisatoriske form sikrer, at der foretages et forhandlet valg mellem problemer og løsningsmuligheder. Rationalitetskalkulen er i dette tilfælde udvidet til også at omhandle, hvorledes den enkelte aktør bedst sikrer sin interessevaretagelse i forhandlingsspillet med andre aktører, således som det eksempelvis fremstår i ren form i spilteorien.

Rationalitetsforudsætningen har imidlertid været underkastet betydelig såvel teoretisk som empirisk kritik i organisationsteorien. Således har der med afsæt i den kritik, Herbert Simons banebrydende arbejde fra 1947, *Administrative Behavior*, rettede mod de ekstraordinære informations- og tidskrav, der stilles i rationelt funderet beslutningsteori, været sat fokus på, hvordan organisationer nødvendigvis begrænser («bound») aktørernes behov for at udføre fuldt rationelle informationssøgningsprocedurer, og hvordan aktørerne ikke maksimerer i valg af løsning, men tilfredsferer, dvs. stræber efter en løsning, der er tilstrækkelig god eller tilfredsstillende, snarere end optimal. Og organisationsteorien har påvist, hvordan den rationelle beslutningsmodels forudsætning om veldefinerede, sta-

bile og konsistente præferencer som styrende for aktørernes valg eller handlinger ikke er i overensstemmelse med empiriske observationer af individers og organisationers valgadfærd. Præferencer er upræcise og inkonsistente; de forandrer sig over tid; og præferencer er nogle, der udtrykkes snarere end følges.

Trods den mangeårige teoretiske såvel som empiriske påvisning af, at værdikonflikt, begrænset rationalitet og præferenceuklarhed er centrale elementer i organisationers beslutningsprocesser, er det først med udviklingen af den såkaldte skraldespandsmodel<sup>1</sup> i 1970'ernes begyndelse, at der sker et egentlig brud med rationalitetsforudsætningen i form af en samlet formuleret beslutningsmodel, således som det også fra ophavsmændenes side bevidst provokerende antydes med modelbetegnelsen. Om end rationalitetsforudsætningen var blevet betydeligt modificeret i megen forudgående beslutningsteori, således som det eksempelvis skete i det af Herbert Simon tidligere nævnte værk og i den af Charles Lindblom udviklede inkrementalistiske beslutningsmodel, som fuldt ud ligeså provokerende benævntes »The Science of Muddling Through« (1959), så er det først med skraldespandsmodellen, der tages den fulde konsekvens af, at beslutninger ofte er præget af stor forvirring og kompleksitet.

Med modellen vendes forestillingen om rationalitet nærmest på hovedet, idet der ikke opereres med en kobling mellem problem og løsninger styret af mål. I stedet beskrives beslutningsprocessen som en kobling mellem fire i princippet af hinanden uafhængige strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Organisationen betragtes som kæder af affaldsbeholdere, som aktørerne benytter som anledninger til at kaste problemer og løsninger ned i, som nu tilfældigvis har deres interesse. Afhængig af antallet af omgivende spande, blandingen af problemer i dem og den tid, aktørerne har til rådighed, vil sidstnævnte forblive i en spand eller forlade den til fordel for en anden. Problemer kan således løsgøre sig fra de aktører, der oprindeligt formulerede dem, og udvikle et eget liv. Eller de bliver omformet til et helt andet problem. Der kan opstå løsninger, som ingen oprindeligt ønskede eller kunne forudse. Eller resultatet kan blive ingen løsninger overhovedet; nogle problemer forsvinder ganske enkelt op i den blå luft.

Det er således grundlæggende for skraldespandsmodellen, at der ikke specificeres nogen direkte forbindelse mellem de involverede aktørers værdier og målsætninger og de hændelser, modellen har til hensigt at forklare, nemlig udfaldet af en beslutningsproces. Med andre ord ses sådanne udfald ikke som virkeliggørelsen af aktørernes hensigter, end ikke i form af en forhandlet virkeliggørelse, sådan som konflikt-forhandlingsmodellen lægger op til. Tværtom er problemer, løsninger og beslutningsanledninger begrebsmæssigt adskilt fra aktørerne i en organisation og kan analyseres uafhængigt af disse. Det betyder ikke nødvendigvis, at de deltagende aktører i beslutningsprocessen ikke formulerer mål og ikke bevidst forsøger at påvirke processen og dens udfald i overensstemmelse hermed. Men det betyder, at ingen enkeltaktør eller koalition af aktører er i stand til at styre processen igennem til et ønsket resultat. Den dynamik, der er styrende for processen, er ikke en forudsigelig eller styrbar proces, men er snarere at betragte som et anarkisk mødested, der tillader aktører, problemer og løsninger at finde

sammen, undertiden på en sådan måde, at den endelige beslutning er én, der ikke har været ønsket af nogen. Det kan derfor være misvisende at tale om en beslutningsproces, for i den udstrækning, der forekommer beslutninger i et skraldespandsforløb, er der som oftest tale om, at aktørerne efterrationaliserende betragter hændelser i forløbet eller dets resultater som vilde beslutninger.

Et ganske illustrativt eksempel på et efterrationaliseret skraldespandsforløb gives i bogen *Ambiguity and Choice*, hvis hovedbidragydere er to af skraldespandsmodellens ophavsmænd (March og Olsen, 1976: kap. 14). Eksemplet viser, hvordan ønsket på Oslo Universitet om at påskønne en sekretærs særlige indsats blev blandet sammen med en stribe af andre, temmelig uforudsigelige problemer, interesser og muligheder, som var sagen uvedkommende, og undertiden også med rene tilfældigheder. Nogle år senere var resultatet blevet en omstrukturering af flere af universitetets institutter. Processen fortolkedes efterfølgende i rationalistiske baner som den uundgåelige modernisering af universitetet som følge af ændringer i omgivelserne, selv om dette tydeligvis ikke havde været tilfældet. Der var intet sammenhængende, stabilt mål, der styrede processen, men efterfølgende formodedes et sådant at have været til stede. Det ville være uudholdeligt at opleve forløbet anderledes.

Foruden den alternative og stærkt anti-rationalistiske forestilling om beslutninger som løse koblinger mellem aktører, problemer, løsninger og beslutningsanledninger indeholder skraldespandsmodellen således også en række antagelser om den menneskelige adfærd, som gør aktørernes forsøg på at orientere sig i det tilsyneladende konfuse og anarkiske univers, som en organisation er, begribelig. Således har modellens ophavsmænd i adskillige værker påpeget betydningen af de symbolske aspekter ved en beslutningsproces. En række organisatoriske fænomener forstås ganske enkelt bedre, hvis de betragtes som elementer i en symbolsk proces snarere end som en måde at producere substantielle resultater på. Det kan eksempelvis forklare, hvorfor aktører ofte kæmper hårdt for at blive indvalgt i besluttende eller rådgivende organer for så kun sjældent at deltage i møder. Eller hvorfor folk lægger voldsom energi i at formulere regler, retningslinjer og planer og så glemmer alt om disse, når der opstår nye problemer, eller koalitioner ændrer sig. Det kan endvidere forklare aktørernes behov for at finde konsistente mønstre i, hvad de observerer og foretager sig. De vil således ofte ex post fortolke et begivenhedsforløb på en sådan måde, at der er »truffet« en beslutning, også selv om det i virkeligheden ikke er tilfældet, således som ovennævnte reorganiseringseksempel fra Oslo Universitet illustrerede.

Skraldespandsmodellen ses undertiden præsenteret sammen med en række andre beslutningsmodeller under fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« (Ende-rud, 1976). Det er delvis korrekt, ikke mindst fordi modellens ophavsmænd selv benytter begrebet »organiserede anarkier« til at karakterisere de organisationstyper, i hvilke modellen menes at have stor udsigelseskraft. Men fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« kan let blive misvisende. For nok kan de beslutningsforløb, som skraldespandsmodellen beskriver, på overfladen virke tilfældige og anarkiske. Men også kun på overfladen. For det væsentlige i skraldespandsmodellen er, at den er en alternativ måde at bringe orden i og at forklare en beslutningsproces

på. I de fleste handlingsteorier antages, at elementerne i et beslutningsforløb kobles sammen i en følgeorden, hvor hvert element i forløbet betragtes om en konsekvens af forløbets forudgående element(er). Det sker typisk i form af en antagelse om, at det, at man ønsker noget, fører til, at man gør noget, der relaterer sig til dette ønske, og at det, at man gør noget, fører til resultater, der relaterer sig til det ønskede. Den centrale idé i skraldespandsmodellen er ikke at erstatte den nævnte følgeorden med ingenting eller blot rent anarki. For nok opererer modellen med anarki, men et organiseret sådant. Det centrale i skraldespanden er derfor at erstatte den forklaringsmekanisme, der ligger i forestillingen om en følgeorden, med en tidsmæssig orden. Det, der med andre ord i en skraldespandsmodel kobler løsninger sammen med problemer og beslutningstagere sammen med beslutningsanledninger, er deres tidsmæssige sammenfald såvel som den tidsmæssige opmærksomhed, de gives (March og Olsen, 1986).

### **Beslutningsteori og dagsordenfastsættelse**

I statskundskaben er det viet meget mere opmærksomhed, hvordan politisk-administrative problemer løses, end hvilke problemer der træder ind på den offentlige arena. De lige gennemgåede beslutningsmodeller er da også udviklet til at besvare førstnævnte spørgsmål. Men selv om ingen af modellerne specifikt har haft den politiske dagsordenfastsættelse som genstandsfelt, da de blev udviklet, kan de udmærket benyttes (som inspirationskilde) til at analysere politisk dagsordenfastsættelse.

### **En rationel dagsorden**

Af mindst relevans i så henseende vil førstnævnte, den rationelle, model være. Det vil den allerede i kraft af sin egen selvforståelse. For modellen prætenderer præcist ikke at sige noget om, hvilke problemer der bliver eller bør blive gjort til genstand for en rationel løsning. Det forudsættes, at andre beslutningsmekanismer træffer afgørelse herom. Specielt ved offentlige beslutninger i vestlige samfund forudsættes, at der træffes en demokratisk afgørelse herom. Den rationelle beslutningsproces vedrører alene koblingen af faktuelle præmisser til de givne værdipræmisser, en kobling, der logisk tvingende resulterer i en optimal løsning på det definerede problem.

Hvis imidlertid valget af midler til løsning af givne problemer betragtes som en del af den politiske dagsordenfastsættelse, vil det kunne være relevant at tage den rationelle beslutningsproces med i betragtning. Godt nok levner den massive og drøje kritik af de fuldt rationelle beslutningsmodeller ikke meget håb om at genfinde sådanne processer (fuldt ud) i virkelighedens verden. Men man kunne tænke sig, at dele af dagsordenfastsættelsen udviser træk fra eller tilnærmer sig en rationel beslutningsmodel mere end andre. Der er eksempelvis i amerikansk politik konstateret eksempler på, at beslutningstagere, når der skal foretages prioriteringer, sætter sig ned med et forholdsvis komplet sæt af alternativer og sammenligner dem systematisk (Kingdon, 1984: 83). Også i forbindelse med formuleringen af dele af den danske AIDS-politik har der været et eksempel på, at såvel embedsværket som politikerne forholdsvis systematisk har analyseret og diskute-

ret hidtidige erfaringer og alternative muligheder. Selv om den enstemmige vedtagelse af en ophævelse af kønssygdomsloven delvis var politisk bestemt, udviklede der sig i løbet af udvalgsbehandlingen også en bred konsensus om, at kønssygdomsloven var forældet. Denne konsensus opstod ved, at de hidtidige erfaringer på området blev nøje gransket med hensyn til fordele og ulemper og sammenlignet med fordele og ulemper ved helt at ophæve loven. Selv Fremskridtpartiets ordfører udtalte ved førstebehandlingen, at kønssygdomsloven »nok ikke er en tidssvarende lov« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298).

### **En konflikt-forhandlingsdagsorden**

Det er derfor i højere grad beslutningsmodel nummer to, konflikt-forhandlingsmodellen, der kom til at fungere som en af inspirationskilderne til de første teoretiske formuleringer om den politiske dagsordenfastsættelse, eksempelvis Cobb og Elders tidligere omtalte værk. Det er der i og for sig ikke noget overraskende i. For selv om opmærksomheden om dagsordenfastsættelse som sådan er af relativ ny dato, så har der delvis været tale om nye flasker til vin af ældre dato, for eksempel studiet af magtfordeling, interessegruppeadfærd og politisk mobilisering. Sådanne studier har traditionelt været inspireret af den klassiske pluralistiske magtkonception, der i det store og hele også er sammenfaldende med konflikt-forhandlingsmodellens grundlæggende magt- og indflydelsesbegreb. En væsentlig inspirationskilde ved udviklingen af den i øvrigt fortsat rudimentære dagsordenfastsættelsesteori har da også været den magtdiskussion, der udspandt sig i 1960'ernes amerikanske politologi, ikke mindst påpegningen af den systematiske udelukkelse af bestemte grupper og emner fra den politiske beslutningsarena. Amerikanske interessegrupper havde tendens til at tale med en distinkt overklasseaccent (Schattschneider, 1960), et fænomen, der af andre blev kaldt »non-decision making« (Bachrach og Baratz, 1962; 1963). Eller som den franske forfatter Paul Valéry engang har udtrykt det: »Politik er kunsten at forhindre folk i at have noget at skulle have sagt på forhold, der retteligt vedrører dem«. Væsentlige aspekter ved AIDS' vej til den danske beslutningsdagsorden kan da også, og undertiden kun, forklares i et lys, hvis kilde er et konflikt-forhandlingsperspektiv med fokus rettet på fænomener som målkonflikt, strategisk handlen, ressourcer, koalitionsdannelse mv.

AIDS blev første gang rapporteret som en officielt klassificeret sygdom i 1981 i 5. juni-nummeret af det amerikanske *Morbidity and Mortality Weekly Report*. I Danmark stiftede den brede offentlighed, lægestanden og den organiserede del af de danske bøsser første gang sporadisk kendskab til sygdommen mindre end et halvt år senere. Og nogenlunde samtidig. Tidligere kontakter mellem cancerforskere i USA og Århus resulterede i et af de første, hvis ikke det første, AIDS-forskningsprojekt uden for USA. Landsforeningen for bøsser og lesbiske, LBL, indvilgede i at støtte projektet ved at udsende et brev til sine medlemmer med en opfordring til at deltage i undersøgelsen. Det blev omtalt og kommenteret i nogle ganske få aviser i begyndelsen af december 1981.

Allerede ved denne første, spagfærdige indtræden på den offentlige arena i Danmark var AIDS i mere end en, og ganske særligt i politisk, forstand en døds-

sejler. AIDS er – i lighed med alle andre sygdomme – aldrig blevet opfattet alene som en sygdom, dvs. udelukkende defineret i biologiske termer. Til definitionen har knyttet sig stærke sociale, politiske og kulturelle overtoner. Som når pressen så smagfuldt døbte sygdommen »bøssepest«. AIDS blev helt fra start defineret som en sygdom, der rammer bøsser, et af størrelse ukendt mindretal af den danske befolkning, der i al den tid, der findes historiske kilder herom, har været udsat for undertrykkelse og stigmatisering. Den blev yderligere defineret som ikke alene en kræftsygdom, men som en smitsom sådan. Begge dele fremprovokerer, som påpeget af Susan Sontag i dennes berømte kulturkritiske essay, *Illness and Metaphor*, stærke konnotationer og metaforer i folks bevidsthed (1978; 1988).

Denne dobbelthed i sygdommens definition afspejlede sig i de bestræbelser, der fra den organiserede del af de danske bøsser har været gjort for at sætte AIDS på den politiske dagsorden. Bøsserne har i den forbindelse udtrykt to hovedinteresser. For det første har man ønsket bevillinger: Til forskning og behandling, men i dansk sammenhæng i ganske særlig grad til forebyggelse. I mangel på behandling blev forebyggelse set som eneste farbare vej i et forsøg på at dæmme op for sygdommens udbredelse, især forebyggelse i form af oplysning(skampagner). For det andet har man ønsket at undgå, at de sidste 25 års øgede sociale og politiske tolerance over for homoseksuelle skulle gå fløjten som følge af AIDS. Man har derfor ønsket at undgå enhver form for stigmatisering i offentlig forebyggelse og behandling, herunder at undgå enhver form for foranstaltninger med et restriktivt eller tvangsmæssigt præg.

Men en smitsom, dødelig bøsseygdom – bøssepest – udgør ikke just en oplagt politisk sællert. Bøsserne selv udgør ikke landets største pressionsgruppe. Ved epidemiens start var det kun lykkedes at organisere et par tusinde bøsser og lesbiske i LBL, hvoraf hovedparten tegner medlemskab alene for at opnå lavere entréudgift til foreningens diskoteker. Og der var ingen andre, der ligefrem stod på spring for at tale bøssernes sag. Men nogle alliancepartnere kom der til henad vejen. Der var bløderne, da det viste sig, at deres faktorpræparater var inficeret. Det var jo på den ene side godt nok med en alliancepartner med stort set sammenfaldende interesser, og som i offentligheden fremstod som pæne og respektable mennesker. Men som mobiliseringsgrundlag foreslog de i alt 350 blødere, der fandtes i Danmark, som en skrædder et vist sted.

Og så kom narkomanerne til, da de havde delt AIDS-inficeret værktøj længe nok. Men de var som alliancepartnere nærmest lige så håbløse som bøsserne selv. Også de havde ligesom bøsserne i dybt rodfæstede forestillinger »selv været ude om det«. Og endelig var der lægerne. Oprindeligt var den sundhedsfaglige interesse for AIDS yderst sparsom. Men det skulle ændre sig. Dels kom en stadig større del af sundhedspersonalet helt automatisk i kontakt med AIDS, efterhånden som antallet af AIDS-patienter og HIV-smittede steg. Dels så stadig flere læger AIDS som et oplagt ekspansionsområde både fagligt og bevillingsmæssigt. De dele af lægestanden, der professionelt var engagerede i AIDS – som forskere, behandlere eller administratorer – udtrykte stort set sammenfaldende interesser med risikogrupperne, om end de undertiden nok kunne føle, at især bøsserne led af en vis grad af register-paranoia. Der var ingen eller kun yderst begrænsede læ-

gefaglige begrundelser for indførelse af restriktive sundhedsforanstaltninger. Snarere tværtom. Med restriktive foranstaltninger risikerede man at drive epidemien under jorden, hvis eksempelvis en positiv HIV-test medførte registrering, og personer med mistanke om, at de selv var HIV-smittede, af den grund undlod at lade sig teste.

Eneste afvigelse fra dette mønster, at læger med faglig tilknytning til AIDS generelt har advaret mod indførelsen af restriktive foranstaltninger, har været dermato-venerologer, dvs. læger med speciale i hud- og kønssygdomme, som har argumenteret for, at AIDS skulle ind under kønssygdomsloven. Netop på kønssygdomsområdet har man i Danmark helt tilbage fra slutningen af 1400-tallet, hvor syfilis var begyndt at spredes ud over Europa, kendt til restriktiv lovgivning. Lovgivningen er dog i sidste del af dette århundrede blevet væsentlig mindre restriktiv end tidligere, men har indeholdt nogle opsporings-, kontrol-, og overvågningsbestemmelser, som dermato-venerologerne dels har fundet det lægeligt dybt uforsvarligt at ændre på, når det drejede sig om kønssygdomsbekæmpelse, og som de dels har ment ville være velegnede også i kampen mod AIDS.

Men dermato-venerologernes argumentation er også blevet set i et anderledes kontant lys. Med AIDS fik disse læger pludselig mindre at rive i. Befolkningen, og ikke mindst de i kønssygdomsstatistikker stærkt overrepræsenterede bøsser, ændrede seksualvaner. Med det resultat, at antallet af kønssygdomme raslede ned – fra 10.796 tilfælde af gonorré og 501 tilfælde af syfilis 1980 til henholdsvis 3.671 og 113 tilfælde i 1987. Kunne AIDS argumenteres ind under kønssygdomsloven, var dermato-venerologerne sikret et nyt, givtigt speciale.

Forsøget slog fejl. Og blev et selvmål. Dermato-venerologernes eneste væsentlige politiske alliancepartner har været Fremskridtspartiet. Men efter flere års forgæves forsøg på at få AIDS bragt ind under kønssygdomsloven, måtte partiet til sidst give op. I 1988 vedtog Folketinget – efter endnu et politisk forsøg på at få henført AIDS under kønssygdomsloven – enstemmigt at foretage det i vestlig og AIDS sammenhæng uønskede skridt helt at ophæve kønssygdomsloven (Bayer, 1991), et skridt, der også blev anbefalet af Fremskridtspartiet med den forrygende konsistente argumentation, at »(e)ftersom vi i Fremskridtspartiet ikke har det flertal, vi kunne ønske os, for at få AIDS henført under kønssygdomsloven, sådan som vi har foreslået det, kan vi som et sandt lovjunglebekæmperparti godt tilslutte os at afskaffe kønssygdomsloven ...« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298). Alt i alt må det i øvrigt konstateres, at Danmark udmærker sig ved at have verdens nok mindst restriktive lovgivning og lægelige såvel som administrative praksis, hvad angår AIDS.

De økonomiske midler kom imidlertid ikke dryssende ned ovenfra, og alliancen af læger, bøsser, blødere og narkomaner var ikke i sig selv nogen vanvittig stærk alliance, når det drejede sig om at overbevise de højere, bevilgende magter om det nødvendige i øgede ressourcer. For disse magter måtte lægge øre til mange andre alliancer med fuldstændig tilsvarende argumenter. For at øge argumentationsstyrken benyttedes derfor en mobiliseringsstrategi, som er gammelkendt i forbindelse med politisk dagsordenfastsættelse: Problemet blev udvidet (Schattschneider, 1969; Cobb og Elder, 1972). Det skete på mindst tre måder.



For det første forsøgte AIDS afhomoseksualiseret. Man forsøgte med andre ord at løsne den kobling mellem AIDS og bøsser, som var blevet foretaget som følge af, at bøsser først blev ramt af AIDS og fortsat udgjorde den største gruppe smittede. En sådan afhomoseksualiseringsstrategi var at overtage den ikke altid lige let forståelige amerikanske AIDS-terminologi, der kritisk er blevet kaldt »AIDSspeak« (Shilts, 1987), ifølge hvilken eksempelvis »risikogrupper« burde afløses af »risiko-adfærd« for således at bryde den antydede kausalforbindelse mellem homoseksualitet og AIDS; »promiskuøs« afløses af »seksuel aktiv« for at undgå en sprogbrug, som kunne indeholde en moralsk fordømmelse af bøsser, der havde haft adskillige, undertiden hundreder af seksuelle forhold; og »blod og sæd« erstattes med »kropsvæsker«, en neologisme, der måske nok på nogle kunne virke mindre anstødelig end oplysningen om, at AIDS blandt andet smitter ved røvpul, men som til gengæld er betydelig mindre informativ i forhold til dem, der specifikt har information behov.

For det andet forsøgte såvel lægestanden som bøsserne at heteroseksualisere AIDS. Det kunne der være gode lægefaglige grunde til. Selv om et ædrueligt blik på statistikken over AIDS-ramte i Danmark i 1980'ernes første halvdel ikke tydede på, at landet stod over for en heteroseksuel epidemi, var det vanskeligt at vide, at det heller ikke ville blive tilfældet senere. Og at det ikke er blevet tilfældet her i begyndelsen af 1990'erne. Dengang var smittevejene ikke så kendte som i dag, og på det dengang og fortsat hårdest ramte kontinent, Afrika, var og er smitten markant udbredt via heteroseksuel kontakt.

Men bestræbelserne på dengang at heteroseksualisere sygdommen var også et forsøg på at overbevise danskerne om, at AIDS ville spredes i befolkningen generelt og specifikt blandt unge, som faktisk ville være i fare allerede ved deres seksuelle debut. Hvis AIDS blev heteroseksualiseret, ville ikke-stigmatiserede dele af befolkningen blive bekymrede for deres egen modtagelighed. Og befolkningen i al almindelighed, medierne og de politisk-administrative beslutningstagere ville begynde at betragte AIDS som et alvorligt socialt problem, der fortjente opmærksomhed.

Direkte i forlængelse heraf benyttedes en tredje udvidelsesstrategi: Problemets omfang forstørredes. Læger præsenterede pressen for det værst tænkelige videre udviklingsforløb for sygdommen, og i officielle publikationer fra sundhedsmyndighederne benyttedes overdimensionerede ekstrapoleringer, hvis grundlag var et yderst spinkelt antal danske AIDS-tilfælde. Forskere, der problematiserede det statistiske beregningsgrundlag, på hvilket sådanne scenarier blev bygget, måtte til udlandet for at få publiceret deres kritik, og der findes eksempler på, at de ved konferencer er blevet bedt om at holde igen med deres kritik, indtil pressen ikke længere var til stede.

Strategien lykkedes. I hvert fald hvad angår befolknings- og medieopmærksomheden. En undersøgelse af AIDS-dækningen i de landsdækkende danske aviser afslører, at der er en sammenhæng mellem heteroseksualiseringen af AIDS og mediedækningen af sygdommen (Albæk, 1992). Undersøgelsen registrerede al omtale af AIDS i 10 landsdækkende aviser én dag om ugen i perioden fra efteråret 1981 til 31. december 1988. I de første tre et halvt år blev sygdommen på det nær-

meste totalt negligeret af pressen. Fra efteråret 1981, da AIDS første gang blev omtalt i pressen, til sommeren 1985 blev der alt i alt i undersøgelsen registreret 25 avisartikler med omtale af AIDS. Dette skal sammenlignes med, at det registrerede antal artikler med omtale af AIDS i sommermånederne 1985 var på 16, et antal der dramatisk steg til 104 i august-september. Den dramatiske stigning faldt sammen med en heteroseksualisering af AIDS i presseomtalen. Af de 41 artikler publiceret før august-september 1985 omtalte 28 bøsser som værende en risikogruppe, mens kun ni omtalte, at heteroseksuelle/unge var i fare for smitte. Af de 104 artikler, der publiceredes i august-september, omtalte 27, at bøsser, og ikke færre end 29, at heteroseksuelle/unge havde risiko for at få AIDS. Fra da af var antallet af artikler, der omtalte heteroseksuelle/bøsser på niveau med eller over antallet af artikler, der omtalte bøsser.

Det var imidlertid fortsat vanskeligt for AIDS at slå igennem på den offentlige dagsorden. AIDS var oppe mod en stribe andre problemer, der ligeledes krævede opmærksomhed. Men i foråret 1985 lykkedes det at råbe de centrale sundhedsmyndigheder op. Indtil da havde den statslige reaktion på AIDS været yderst sparsom. I maj 1983 gøres AIDS indberetningspligtig, og der udsendes en vejledning til læger om, hvordan de bør forholde sig til sygdommen; i september 1983 bliver risikogrupperne bedt om at afholde sig fra at donere blod; midt i 1984 bliver personer fra risikogrupperne tilbudt en helbredsundersøgelse, der delvis finansieres af de statslige myndigheder; og i efteråret samme år udarbejder Sundhedsstyrelsen og LBL i fællesskab en informationsfolder om AIDS til bøsserne.

Nøjagtig så omfattende fremstod den danske regerings indsats mod AIDS. Men nu fandt Sundhedsstyrelsen situationen uholdbar og udarbejdede en redegørelse, i hvilken det anbefalede, at der tilførtes ekstra ressourcer til en indsats mod AIDS. Det til trods for, at sundhedsområdets minister, indenrigsminister Britta Schall Holberg, havde ladet forstå, at hun ikke ville acceptere yderligere udgifter på sundhedsområdet. Herunder til AIDS-bekæmpelse.

Ministeren blev mildt sagt ikke mildt stemt, da hun modtog Sundhedsstyrelsens redegørelse. Sådan som det blandt andet senere viste sig at fremgå af hendes håndskrevne notater i redegørelsens margin. Hun syntes, »at dette notat nærmer sig det uartige«, og at papiret »lugter langt væk af pression og bliver kun et yderligere grundskud for S.S.'s (Sundhedsstyrelsens, f.a.) fremtid«. Endnu inden hun havde læst rapporten, udtalte hun, at hun på forhånd udelukkede, at sundhedsbudgetterne for 1985 og 1986 kunne udvides. »Skal pengene bevilges, må Sundhedsstyrelsen anvise, hvilke budgetter, der kan skæres ned på« (*Politiken*, 25/6-85).

Ministerens problem var, at hun var en dame, der ville noget. Og det hun ville, var ikke at følge enhver dille, der trængte sig på for at komme på den offentlige dagsorden. Og til de offentlige kasser. Hun ville heller ikke nødvendigvis det, hendes embedsmænd ville – som følge af vanetænkning og hensynet til traditionelle samarbejdspartnere. Hun var en af regeringens stærkeste og mest ideologiske ministre. Hun var valgt på et løfte om at bremse op for stigningen i de offentlige udgifter. Det løfte forventede hendes vælgermæssige bagland, hun ville holde. Det gjorde hendes kolleger i regeringen også. Derfor var det ikke videre

heldigt, at det i 1984 ikke var lykkedes Schall Holberg at indfri et tidligere afgivet spareløfte. Hun havde så at sige en sparegæld på 500 millioner kroner i forhold til Finansministeriet. Og skulle herudover komme med yderligere forslag til slankning af sundhedsvæsenet.

Hun var derfor under krydspredd. For selv om hun måske nok kunne have sympati for de ønsker og krav, der blev fremført i forbindelse med AIDS, så var det hendes forbandede pligt at tænke på finanserne. Og her hjalp hendes embedsmænd i Sundhedsstyrelsen ikke meget. Tværtom: Deres fantasi rakte ikke til at forestille sig, hvor det var muligt at finde besparelser i sundhedsvæsenet. Så der måske også kunne overføres ressourcer til at løse det AIDS-problem, som styrelsen påstod trængte sig på med epidemisk hast.

I bestræbelserne på at forhindre AIDS i at nå højt på den sundhedspolitiske beslutningsdagsorden gik indenrigsministeren både efter bolden og, i mangel på mænd, bøsserne. Hun bragte i sin argumentation to klassiske strategier i anvendelse, som kan være med til at lægge hindringer i vejen for, at en sag bliver sat på dagsordenen: én strategi, der retter sig mod dem, sagen vedrører, eller dens fortalere; og én, der retter sig mod dens indhold.

Førstnævnte strategi benyttede indenrigsministeren eksempelvis, da hun i Folketingets kommunaludvalg og i andre sammenhænge forsøgte at bringe bøsserne i miskredit med udtalelsen: »Det er jo ikke så underligt, at det går galt, når der findes bøsser, som har 1100 – 1200 seksuelle forhold om året«. Selv om ministeren måske ikke har været sig det fuldt bevidst, ligger der underforstået i udtalelsen: Bøsserne har selv været ude om det. I et forholdsvis tolerant land som Danmark er det imidlertid som ansvarlig politiker vanskeligt at ventilere den slags synspunkter. Udtalelsen blev da også stemplet som uanstændig homofobisk og som udtryk for en lige lovlig livlig ministeriel fantasi. Som Henning Rasmussen, Schall Holbergs socialdemokratiske forgænger i embedet, gjorde opmærksom på: »Enhver kan jo regne ud, at det mindst svarer til tre forhold hver eneste dag, uden undtagelse« (*Aktuelt*, 15/9-85). Hvad ministeren havde fået galt i halsen var eksempler på amerikanske AIDS-patienter, der i *hele* deres seksuelle karriere havde haft 1100 partnere.

Et eksempel på ministerens brug af en mere indholdsorienteret forhindrings- eller hæmningsstrategi var hendes forsøg på at forklejne problemets omfang. Da en af de internationalt kendte danske AIDS-forskere slog alarm i begyndelsen af juni 1985 og udtalte, at der givetvis gik 5-10.000 danskere rundt med sygdommen, mente indenrigsministeren ikke, at udviklingen af sygdommen var vokset dramatisk i Danmark: »De tal, jeg kender til, tyder ikke på noget i den retning. Det er kun i USA, man har konstateret en dramatisk stigning. Og det kan vi ikke bruge til noget herhjemme«. (*Aktuelt*, 8/6-85). Da Sundhedsstyrelsen senere på måneden afleverede sin AIDS-redegørelse til Indenrigsministeriet med sine ønsker om flere ressourcer, fandt Schall Holberg, endnu inden hun havde haft lejlighed til at sætte sig ind i redegørelsen, »at der ikke er grund til at slå katastrofealarm over for AIDS«. Der var ingen grund til at skræmme folk unødigt, hvilket hun mente »nogle læger (havde) tangeret i den seneste tids debat om AIDS« (*Politiken*, 25/6-85).

## **Skraldespanden**

Britta Schall Holberg var ikke sådan at bide skeer med. Hun vidste, hvad hun ville. Og dermed blev det. Det var jo hende, der sad på pengekassen. Og med et besparelsesbevidst bagland og en ditto regering i ryggen. Så der blev ikke bevilget en krone ekstra. Før den 3. september 1985.

Forud for den i indledningen omtalte TV-Avis var gået følgende.<sup>2</sup> Allerede i foråret 1984 blev der foretaget en HIV-undersøgelse af 22 jyske blødere. Det var faktisk to år, før HIV-testen blev kommercielt tilgængelig. Undersøgelsen blev muliggjort på grund af enkelte danske forskeres meget tætte kontakter til den internationale AIDS-forsknings kraftcentre. Undersøgelsen viste, at danske blødere *var* HIV-smittede, ikke færre end 14 af de 22 undersøgte blødere. Resultatet blev offentliggjort den 7. juni 1984 i det ansete britiske lægevidenskabelige tidsskrift *The Lancet*. I efteråret 1984 blev der givet videnskabeligt belæg for, at en varmebehandling af blodprodukter kan reducere risikoen for HIV-smitte betragteligt. I USA blev der af sundhedsmyndighederne truffet beslutning om at indføre varmebehandling for produkter, der anvendtes i USA, fra den 1. oktober 1984. Også Vesttyskland indførte varmebehandling fra den 1. januar 1985, en beslutning der blev fulgt op i Sverige med virkning fra 22. februar samme år.

Danske blødere kunne ikke undgå at blive orienteret om de nævnte udenlandske beslutninger og ønskede selvsagt at blive behandlet med varmebehandlede præparater. Enkelte blødere og en del læger indsendte derfor i begyndelsen af 1985 individuelle ansøgninger om, at blødere måtte blive behandlet med varmebehandlede præparater fra udlandet. Men forgæves. Samtlige fik i maj måned et enslydende afslag fra Sundhedsstyrelsen, »såfremt ansøgningen alene motiveres med frygten for AIDS«. En imødekommelse af individuelle ansøgninger ville efter Sundhedsstyrelsens mening være det samme som en generel godkendelse af, at alle behandlingskrævende danske blødere kunne behandles med udenlandsk, virus-inaktiverede præparater.

Den 9. marts holder Danmarks Bløderforening generalforsamling, hvor den 27-årige og politisk aldeles uerfarne stud.mag. Terkel Andersen bliver valgt som formand, efter at han har fremsat et konkret forslag om, at foreningen skal forsøge at henvende sig direkte til indenrigsministeren for at bede om varmebehandlede blodprodukter. Han afsender på foreningens vegne et brev til ministeren den 13. marts og en kopi til embedsmændene i Sundhedsstyrelsen. To måneder senere, den 7. maj, kvitterer Indenrigsministeriet for hans brev. Man vil vende tilbage til sagen, når Sundhedsstyrelsens vurdering foreligger. I mellemtiden havde WHO den 26. april udsendt en global anbefaling om, at blødere kun bør behandles med varmebehandlede blodpræparater af hensyn til faren for AIDS-smitte.

Dagen inden Indenrigsministeriet afsender sin skrivelse til Terkel Andersen, havde der været afholdt et rutinemæssigt møde i det såkaldte Permanente Blodproduktudvalg. Heri sidder repræsentanter for blodproducenterne, Sundhedsstyrelsen og Indenrigsministeriet. Men ingen fra aftagergruppen, bløderne. På mødet behandles de ønsker, som Terkel Andersen på bløderforeningens vegne har fremsat i sit brev til indenrigsministeren. Holdningen i udvalget er klar: Varmebehandling af blødernes medicin vil skabe store problemer. For der første lig-

ger der rundt om i landet store lagre af ikke-varmebehandlede præparater, som det vil koste millioner at hjemkalde og virus-inaktivere; for det andet er det på nuværende tidspunkt ikke teknisk muligt at gennemføre varmebehandling i Danmark – producenterne er stadig ved at undersøge, hvordan det kan gøres; for det tredje vil øget import af udenlandske, varmebehandlede produkter skade målsætningen om at gøre Danmark selvforsynende med blod; og for det fjerde vil det koste yderligere at skulle importere de sikre produkter fra udlandet i en overgangsperiode.

I juni måned sender Sundhedsstyrelsen sin redegørelse om AIDS til ministeren. Redegørelsen omhandler også varmebehandling af faktor-præparater, der efter Sundhedsstyrelsens mening er »ønskelig«, men »det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at stille krav om virus-inaktivering af faktor-præparaterne«. I forbindelse med redegørelsen fremlægger Sundhedsstyrelsen en i princippet uprioriteret liste med rekommendationer med hensyn til anvendelsen af de øgede ressourcer, styrelsen mener, bør tilflyde AIDS-området. Det reelle er imidlertid, at det mere end blot mellem linjerne kan læses, at midlerne efter Sundhedsstyrelsens mening gives bedre ud på oplysning, altså i overensstemmelse med bøsse-nes ønsker, end på varmebehandling, som stod øverst på blødernes ønskeliste. I sommerens løb forsøger en stadig mere desperat Terkel Andersen at få et møde i stand med ministeren. Det lykkes først den 15. august, hvor et gigantisk kommunikationssvigt mellem Terkel Andersen og Britta Schall Holberg bevirker, at bløderne mener, de har fået grønt lys for brugen af udenlandske, varmebehandlede blodpræparater. Det viser sig et par dage senere ikke at være tilfældet.

I hele det netop skitserede forløb har bløderne stået i en utrolig svag position. De havde ingen eller kun få politiske erfaringer og havde ikke fået opbygget de tætte kontakter til og de netværk med embedsmænd og politikere, som det var lykkedes bøsserne at få etableret. De havde en vægtig og ressourcestærk modpol i producenterne af blodpræparater, som havde årelange, løbende kontakter med sundhedsmyndighederne, og som i Det permanente Blodproduktudvalg de facto var med til at formulere den danske politik og administrative praksis på blodproduktområdet. Og de stod over for en af regeringens stærkeste og samtidig mest omkostningsbevidste ministre.

Det skulle alt sammen ændre sig. I løbet af en enkelt TV-Avis. Den 2. september 1985 havde der været møde i sygehusudvalget i Frederiksborg Amt. Udvalget drøftede en redegørelse om en homoseksuel bloddonor, der, inden han døde af AIDS, tre gange afgav blod på centrallaboratoriet på sygehuset i Hillerød. Det tappede blod var blevet benyttet ved flere patientbehandlinger. Oplysningen lækkes umiddelbart efter mødet til pressen og resulterer den følgende dag i kiosk-baskere af format. Som i *Ekstra Bladet*: »LÆGER SPRØJTEDE AIDS IND I DØENDE«; og i *BT*: »AIDS I DONORBLOD: VI KAN ALLE BLIVE SMITTEDE«.

Da Terkel Andersen ser dagens aviser, sætter han sig ned og forfatter en pressemeddelelse, hvori det blandt andet hedder: »Det kommer ikke som nogen overraskelse, at der nu er blevet afsløret en sag om overførsel af AIDS-smitte via donorblod – det skandaløse ligger i at sagen er blevet holdt skjult så længe«. Terkel An-

dersen sætter sig op på sin jernhest og drager rundt på de københavnske presseredaktioner med sin meddelelse. Og det giver pote. For han bliver ringet op og bedt om at medvirke i samme aftenens TV-Avis. Som hovedperson i aftenens tophistorie, hvor han blandt andet fortæller om blødernes ulige kamp mod Britta Schall Holberg. Som nævnt bliver Schall Holberg sat skakmat og kapitulerer totalt i forhold til blødernes krav.

Det er i løbet af denne ene dag lykkedes Terkel Andersen at koble løsningen på blødernes problem, de varmebehandlede blodprodukter, på et tilsvarende, men ikke helt identisk sagsindhold, nemlig smittefaren ved blodtransfusion. Hillerødsagen kommer som lyn fra en klar himmel og bringer en aktør på banen, der ikke havde viet blødernes sag nogen videre opmærksomhed, nemlig pressen. I forning vender disse to aktører i et kort og forholdsvis kaotisk forløb op og ned på de interessekonstellationer, der indtil da havde defineret den AIDS-politiske dagsorden. Med sin panikagtige politiske beslutning går ministeren både imod blodproducenterne og den lægefaglige prioritering, som hendes egen rådgivende sundhedsstyrelse havde foreslået hende. Men hun går videre end til blot at give efter for blødernes ønsker om varmebehandlet blod. Uden at spørge Sundhedsstyrelsen til råds, beslutter ministeren, at der »så hurtigt som overhovedet muligt skal iværksættes en generel kontrol (screening) af alt donorblod«. Som det fremgår af en pressemeddelelse, udsendt fra Indenrigsministeriet den 3. september 1985, kl 23.55.

Når Schall Holberg således bliver sat skakmat, skyldes det først og fremmest, at bløderne formår at benytte Hillerød-sagen til at definere deres eget problem, smittefaren ved behandling med faktorpræparater, på en sådan måde, at ministeren uundgåeligt må give efter. Hvis hun vil overleve politisk. Når det ikke var lykkedes bøsserne, og med dem lægerne, at bringe ministeren i samme situation, skyldtes det, at bøsserne definerede deres problem anderledes end bløderne.

På den ene side fastholdt bøsserne, at HIV-smitte via seksuel kontakt var et privat anliggende, og som sådan skulle det friholdes for offentlig regulering, eksempelvis i form af pligt til at oplyse om tidligere seksuelle kontakter. På den anden side ønskede man også at gøre HIV-smitte til et offentligt anliggende, nemlig for så vidt forebyggelse og behandling forsøgtes gjort til et offentlige problem. Men netop denne dobbelthed i problemdefinitionen gjorde det lettere for de politisk ansvarlige at forholde sig henholdende til problemet. For dels betød privatiseringen af sygdommen, at seksuelt overført smitte blev gjort til den enkeltes ansvar. Et ansvar, der blev yderligere pointeret, når det i AIDSspeak, for at punktere myten om smitteoverførsel gennem almindeligt socialt samvær, blev fremhævet, at smittet ikke er noget, man bliver, det er noget, man selv aktivt deltager i. Dels blev, i mangel på effektiv behandling, forebyggende oplysningskampagner defineret som løsningen på bøssernes problem. Imidlertid er forebyggelse noget, alle abstakt kan blive enige om, er et gode. Men som det samtidig er vanskeligt at forpligte politikere på. For det første ligger eventuelle effekter ude i fremtiden og kan være vanskelige at påvise – og dermed at vinde politiske point på. For det andet er det vanskeligt at holde politikere ansvarlige for, at konkrete individer kan være blevet påført lidelse som følge af en manglende forebyggende indsats.

Omvendt med bløderne. De har fra starten helt og holdent gjort deres smitteveje til et offentligt anliggende, som yderligere kunne løses med en enkel, letforståelig og -gennemførlig beslutning: indførelse af varmebehandling. Hvis ellers ministeren ville bevilge penge. Bløderne havde derfor en problemdefinition, der kunne sætte en hvilken som helst minister skatmat, når lejlighed bød sig. Og lejligheden bød sig med Hillerød-sagen.

For det første kunne bløderne med Hillerød-sagen udvide deres problem væsentligt mere effektivt, end bøsserne havde formået. Hillerød-sagen afslørede, at den danske befolkning i al almindelighed var i fare for HIV-smitte. Ikke alene de seksuelt aktive (ægtefolk med sidespring), men alle, der risikerede en hospitalsindlæggelse. Og hvem gør ikke det? Det blev med ét risikabelt at gå uden for en dør, hvis den forkerte bil skulle komme forbi.

For det andet var den tekniske løsning på transfusionsproblemet lige om hjørnet, også i dansk sammenhæng, nemlig indførelsen af en generel screening af al donorblod. Bløderne koblede med lethed kravet om varmebehandling herpå, dvs. løsningen på deres specifikke medicinproblem. Indførelsen af begge ordninger ville i den danske befolkning fremstå som mere end fuldt legitime og berettigede krav til sundhedssystemet.

For det tredje gjorde blødernes problemdefinition det muligt at individualisere problemet som en konflikt mellem myndighederne og den enkelte borger. Ministeren ville kunne holdes ansvarlig for de bløderpatienter, der var eller ville blive HIV-smittet, efter at virusinaktivering gennem varmebehandling var blevet kendt af og teknisk mulig for de danske sundhedsmyndigheder. Der var derfor lagt op til en af den slags konflikter mellem myndighederne og den enkelte borger, som pressen lever højt på. Hver gang endnu en transfusionspatient smittes. Eller en bløder. Og det kan ingen politiker overleve.

Indenrigsministeren vidste det øjeblikkeligt: At der med ét var vendt op og ned på hendes og blødernes argumentationsressourcer. Hun blev aldeles rasende – på den sundhedsstyrelse, hun følte katastrofalt havde svigtet sin minister ved ikke at rådgive hende om, at en sådan situation ville kunne opstå i overskuelig fremtid i dansk sammenhæng. Indenrigsministeren havde længe ønsket at få Sundhedsstyrelsen sat godt og grundigt på plads. Det var hun ikke den eneste, der havde ønsket. Også andre politikere og ministre, eksempelvis hendes socialdemokratiske forgænger i embedet, havde ment, at styrelsen ofte havde svært ved at finde ud af, om den skulle være en offentlige myndighed med en forpligtelse til at varetage helhedens interesse; eller om den skulle drive lobbyvirksomhed for lægestanden. Nu forsøgte indenrigsministeren at benytte blødersagen som løftestang for sit længe nærede ønske om at stække Sundhedsstyrelsen. Hun foreslog en omorganisering af styrelsens placering i det statsadministrative system, således at den blev lagt direkte ind under ministeren.

Men hun havde gjort regning uden vært. For skulle Sundhedsstyrelsen afklappes, ønskede i hvert fald Socialdemokratiet ikke at hjælpe denne specifikke minister hermed. Og slet ikke på AIDS, som just ikke var et emne, ministeren ellers havde viet nogen påfaldende opmærksomhed. Hun valgte ganske enkelt et galt problem at koble en muligvis rigtig løsning på, og hendes kamp mod Sundheds-

styrelsen fik derfor den modsatte effekt, at oppositionen samledes mod hende og begyndte at ytre sig mere højlydt. Til sidst blev hun en belastning for regeringen som ansvarlig for sundhedsområdet og blev den 10. marts 1986 overflyttet til Landbrugsministeriet. Det er skæbnes ironi, at forflytningen skete, mens Schall Holberg befandt sig på en rejse i USA, hvis formål blandt andet var at undersøge amerikanske AIDS-foranstaltninger. I et videre perspektiv blev Hillerød-sagen i virkeligheden gennembruddet for den øvrige danske AIDS-politik. For med den mere omgængelige Knud Enggård på ministertaburetten lykkedes det endelig i 1986 at komme igennem med de første særskilte bevillinger til AIDS.

### **Skraldespande og politiske dagsordener**

Skraldespandsmodellen er efter alle samfundsvidenskabelige standarder en uhyre enkel model, bestående af fire strømme, to strukturer og tre beslutningstyper. Modellens kerne er de fire af hinanden uafhængige strømme, hvis specifikke sammenkoblinger kan resultere i én af tre beslutningstyper. I beslutningssituationer uden strukturerende bindinger på strømmenes frie forløb forklares den specifikke sammenkobling primært ved strømmenes samtidighed, dvs. tidspunktet for deres ankomst til og afgang fra en given beslutningsspand. Men strømmene kan være reguleret af to typer strukturer, en »beslutningsstruktur«, der har at gøre med aktørernes fordeling på forskellige beslutningsmuligheder, dvs. hvilke aktører der har adgang til eller forventes at deltage i hvilke spande; og en »adgangsstruktur«, der har at gøre med de regler, der specificerer, hvilke problemer og løsninger der må komme i hvilke spande. Strukturerne kan være usegmenterede, hierarkiske eller specialiserede. Sandsynligheden for at støde på en beslutning af skraldspandstypen anses for at være størst i usegmenterede strukturer. Selve beslutningen kan være af tre slags: Første mulighed er, at beslutninger rent faktisk løser problemer – beslutninger truffet ved »resolution«. Anden mulighed er, at der træffes en beslutning, uden at der er problemer ledige på markedet, altså en tom beslutning truffet ved »oversight«. Og tredje mulighed er en problemflugt, hvor problemet forsvinder ud af spanden, uden at der er truffet en beslutning – en beslutning truffet ved »flight«.

Få komponenter og klart specificerede sammenhænge er traditionelt blevet opfattet som eftertragtellesværdige egenskaber i modelkonstruktion. Og enkeltheden fremhæves ikke sjældent som en af skraldespandsmodellens fordele. Men i en nyligt publiceret artikel retter svenskeren Björn Erik Rasch (1989) en skarp metodologisk kritik mod skraldespandsmodellen. Ikke fordi modellen er enkel. Snarere tværtom: Hvad Rasch kritiserer skraldespandsmodellens konstruktører for, er at ville det modsatte af det, de gør. For det er kun på overfladen, de vil det enkle. Eller som en af modellens ophavsmænd har udtrykt det: »Hvis målestokken for videnskabeligt fremskridt er forenkling, så er dette historien om et tilbageskridt« (March, 1988: 15). Et hovedformål med skraldespandsmodellen har nemlig været at rette fokus mod det mangetydige og komplicerede i organisatoriske sammenhænge.

Men herved kommer modellens (enkle) begreber ifølge Rasch til at gabe over for meget. De bliver rene metaforer. Godt nok med nogle af metaforens fordele:



Rige associationer og nemme analogislutninger. Men samtidig med dens bagdele: At associationer, der ved første blik kan forekomme selvklare, ud fra et strengt operationelt synspunkt hurtigt kan blive problematiske. Metaforerne svækker ganske enkelt modellens deduktive slagkraft. For metaforer er ikke et sæt af præmisser, hvorfra der direkte kan deduceres hypoteser. Slutningsformen er i stedet induktiv, således at der genereres relativt usystematiske hypoteser ved hjælp af analogislutninger. Skraldespandsmodellen befinder sig derfor, ifølge Raschs nok så rigoristiske videnskabssyn, på et præ-teoretisk stade.

Paradoksalt nok er det præcist disse træk ved modellen, der har givet den dens enorme gennemslagskraft. Modellen er en af de sidste årtiers mest omdiskuterede samfundsvidenskabelige teorier. Den diskuteres i nogle af branchens mest prestigefyldte tidsskrifter. Den gengives i den væsentligste indførlingslitteratur i organisationsteori. Og den har givet inspiration til omfattende teoretiske såvel som empiriske studier (March og Olsen, 1986). Når modellen har haft en sådan gennemslagskraft, skyldes det givetvis, at dens enkle begreber og logik har let ved at fremprovokere associationer til noget, alle med mindste kendskab til organisationer kan genkende, fra egne erfaringer eller professionelle studier. Og det er netop så åbenlys rigtigt, at ikke alt i organisatoriske sammenhænge kan forklares som målstyret adfærd.

Det kan derfor heller ikke undre, at modellens begrebsapparat også har været inspirationskilde ved studiet af politisk dagsordenfastsættelse. Faktisk burde det på forhånd forventes. For det første prætenderer skraldespandsmodellen ikke at forklare hvad som helst. Dens genstandsfelt er organiserede anarkier, i hvilke beslutningsmønstret er præget af usikkerhed, tvetydighed og fluktuationer, idet der er problematiske præferencer, uklar teknologi og flydende deltagelse. For det andet har en af modellens konstruktører anført, at modellen må antages at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisystem er under opbygning, men ikke er fuldt forstået og endnu ikke har givet anledning til etablering af et nyt hierarki og nye beslutningsrutiner, dvs. en situation præget af tvetydighed, hvorvante rutiner ikke længere kan dirigere beslutningsudfaldet (Olsen, 1972).

Og det er præcist, hvad der sker, når et problem presser på og forsøger at komme på den politiske dagsorden. I den situation vil der være tale om, at et nyt værdisæt trænger sig på og vil gøre krav på, at der sker ændringer i hidtidige prioriteringer. Og som den danske AIDS-case illustrerede, er skraldespandsmodellen en relevant inspirationskilde ved analysen af den politiske dagsordenfastsættelse. De forholdsvis løse koblinger mellem beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere genkendes i dele af forløbet, og modellens samtidigheds- og timingbegreb er vigtigt til forståelse og forklaring af de konkrete prioriteringer. Når det således lykkedes bløderne at få sat deres problem effektivt på den offentlige beslutningsdagsorden, skyldtes det, at to aktører, der hidtil havde været holdt ude fra de relativt faste og stabile netværk af aktører, der traf beslutninger dels om blodprodukter i dansk sammenhæng, dels om økonomiske dispositioner i sundhedssystemet, nemlig bløderne og pressen, ved given foranledning pludselig befandt sig sammen i en dagsordenfastsættelsesspand, i hvilken hidtidige beslutningsprocedurer blev suspenderet. Modellen har også været benyttet ved analy-

sen af andre danske dagsordenfastsættelsesforløb. Det drejer sig dels om en indeklimasag fra Århus Kommune, hvor konflikten drejede sig om sundhedsrisikoen ved at opholde sig i bygninger med karlitpladelofter (Riiskjær, 1988). Dels om vedtagelsen af Vandmiljøplanen i 1987, hvor fremvisningen året i forvejen af seks døde, angiveligt iltsvindsramte hummere fra Kattegat førte til vedtagelsen af en handlingsplan, der anslås at ville komme til at koste samfundet 12 milliarder kroner. I øvrigt helt parallelt med Hillerød-sagen: Efter en TV-Avis (Andersen og Hansen, 1991).

Skraldespandsmodellen har da også været inspirationskilde til udviklingen af en specifik dagsordenfastsættelsesmodel (Kingdon, 1984), ifølge hvilken fastsættelsen af en dagsorden ses som en kobling mellem tre uafhængigt opererende strømme: Én, der vedrører problemerkendelsen; én, der vedører formuleringen og forfiningen af løsningsforslag; og sluttelig selve det politiske spil. Når der gives anledning til at koble disse strømme og bringe et problem højere op på den politiske dagsorden, er der åbnet det, der er blevet kaldt et »policy vindue«, således som Hillerød-sagen og de seks døde hummere er illustrerende eksempler på. Betingelserne herfor er ofte kun de rette i forholdsvis kort tid. Så lukkes vinduet i igen.

Det er imidlertid et spørgsmål, i hvor høj grad skraldespandsmodellens ophavsmænd mener, at modellen kan benyttes til at indfange de dagsordensfastsættelsesforløb, som ovenfor er blevet analyseret ved hjælp af begrebsmæssigt værktøj hentet i modellen. For det er ikke aldeles klart, hvad forfatterne mener er modellens teoretiske ambitionsniveau og udsigelsesfelt. Således er de i deres kritik af anden beslutningsteori undertiden så radikale, at modellen synes fundamentalt at bryde med hidtidig tankegang; og modellens udsigelsesfelt, dvs. de situationer, i hvilke modellen vil have relevans, bliver angivet til at være organiserede anarkier. I denne rene form har skraldespandsmodellen imidlertid kun givet anledning til meget få empiriske studier, hvis genstand – med skam at melde – har været universiteter.

De tre nævnte danske eksempler på dagsordenfastsættelse har da heller ikke været rene skraldespande, end ikke i de situationer, hvor der tydeligvis åbnede sig et policy vindue. Disse situationer har haft skraldespandslignende træk, hvor dagsordenfastsættelsen kun kan forklares ved aktørers, problemers og løsningsers samtidige tilstedeværelse ved en fastsættelsesanledning. Men samtidig bærer forløbene tydelige præg af strategisk handlen. Terkel Andersen vidste udmærket, hvad han ville, og hvad han gjorde, da anledningen bød sig, og han forfattede sin pressemeddelelse. Det samme gjorde direktøren for Danmarks Naturfredningsforening, David Rehling, da han så de seks døde hummere og fik anledning til at komme i TV-Avisen.

I den radikale tolkning af skraldespandsmodellen åbnes der ikke for en sådan modelanvendelse. Det gøres der imidlertid andre steder i ophavsmændenes skrifter, hvor modellens ambitionsniveau synes at være et andet, idet »skraldespandsidéer ... er bestræbelser på at udvide, snarere end at erstatte, de forståelser, der er opnået gennem andre perspektiver« (March og Olsen, 1986: 12). Her forekommer det, at ophavsmændene har en kompletterende ambition, dvs. at deres hen-

sigt er at indfange de organisatoriske fænomener, som andre teorier lader ligge eller ikke formår at belyse. I forlængelse heraf præsenteres organiserede anarkier undertiden på en måde, der kunne tyde på, at der er tale om et forholdsvis almindeligt fænomen.

Lægges en sådan kompletterende tolkning for dagen, åbnes der for brugen af skraldespandsmodellen som inspiration for studiet af politiske dagsordener. Modellen har da også her klart vist sin relevans, men beklageligvis må det konstateres, at bestræbelserne på at udvikle en specifik dagsordensfastsættelsesteori med inspiration blandt andet i skraldespandsmodellen fortsat befinder sig på et meget rudimentært – eller for at følge Rasch: præ-teoretisk – stade. Det gælder også John Kingdons pionerarbejde på dette felt *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. De empiriske studier, der er blevet gjort med inspiration i en skraldespandsmodel, tyder på, at der i politisk dagsordenfastsættelsesforløb vil eksistere træk, der bedst forklares ved at tage teoretisk udgangspunkt i et konflikt-forhandlingsperspektiv, såvel som træk, der bedst forklares med et skraldespandsperspektiv. Men samtidig er der også træk, der klart forklares bedre ved at benytte de to perspektiver i kombination. Det er derfor et spørgsmål, om ikke der i det videre arbejde med at udvikle dagsordensfastsættelsesteori bør sættes på at integrere de to perspektiver i en samlet teori. Hvilket i øvrigt heller ikke burde være i modstrid med den kompletterende ånd, som skraldespandsmodellen tilsyneladende er udviklet i.

Er dagsordener med skraldespandslignende træk et almindeligt forekommende fænomen i den politiske verden? Eller forholdsvis sjældne fænomener, men med en underholdningsværdi, der gør det oplagt for journalister og yngre universitetsforskere at benytte dem til eksotiske studier i hovsa-beslutninger, der kan fremme deres egen karriere? Nogle politologer, som eksempelvis Kingdon, mener, at de skraldespandsbaserede dagsordener er forholdsvis almindelige. Han sekunderes af en række politologiske analyser, der antyder, at vi nok må belave os på, at den type dagsordener bliver mere almindelige i fremtiden (Lundqvist, 1980; Riiskjær, 1988; Andersen og Hansen, 1991).

Baggrunden for dette er, hævdes det, at vort beslutningssystem er under forandring. Hvor beslutningssystemet tidligere var præget af korporative træk med tætte og stabile forbindelser og netværk mellem interessesorganisationer, politikere, regering og embedsværk og med snævre regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes, er det som følge af en række generelle samfundsændringer i dag blevet suppleret af et mere opsplittet beslutningssystem med mere flydende og ustabile relationer mellem de deltagende aktører. Der er ikke de samme faste regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes. Nye indflydelsesveje og nye deltagelsesformer er kommet til. Konfliktniveauet er højere. Og der føres i højere grad symbolpolitik. Sidstnævnte, opsplittede beslutningssystem lægger i højre grad end det traditionelle korporative forhandlingssystem op til skraldespandslignende dagsordenfastsættelser.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at alle sådanne analyser fremhæver de moderne massemediers ændrede position i og påvirkning af beslutningssystemet. Den direkte kontakt til befolkningen er et enormt indflydelsespotentiale, når det

drejer sig om dagsordenfastsættelse. Men også mediernes logik og tempo smitter af på det offentlige beslutningssystem. Det er da også karakteristisk for alle de tre nævnte eksempler på dansk dagsordenfastsættelse, at de fik et anderledes anarkisk og dramatisk forløb i det øjeblik en aktør, der var uden for de traditionelle forhandlingsforbindelser, nemlig pressen, trådte ind på scenen.

Noget tyder altså på, at vi må vende os til flere skraldespande i det politiske liv. Og en større forurening af det politiske miljø?

## Noter

1. Skraldespandsmodellen blev første gang præsenteret som samlet model i Cohen et al., 1972. Herudover har modellens ophavsmænd fremstillet og kommenteret modellen i en stribe publikationer. I forbindelse med nærværende fremstilling er benyttet især følgende to: Olsen, 1972; March og Olsen, 1986).
2. For en mere udførlig gennemgang af blødersagen, se følgende publikationer, som nærværende gennemgang blandt andet er baseret på: Kjærbye et al., 1987; Brockenhuus-Schack og Birch Eriksen, 1988.

## Litteraturliste

### *Aktuelt.*

- Albæk, E. (udkommer 1992). »Denmark: AIDS and the political 'pink triangle'«, i D. L. Kirp og R. Bayer (eds.), *AIDS Policy-Making*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Andersen, M. S. og M. W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*, Harlev: Niche.
- Bachrach, P. og M. S. Baratz (1962). »Two faces of Power«, *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 974-952.
- Bachrach, P. og M. S. Baratz (1963). »Decisions and non-decisions«, *American Political Science Review*, vol. 57, pp. 632-642.
- Bayer, R. (1991). »Public health policy and the AIDS epidemic. An end to HIV exceptionalism?«, *New England Journal of Medicine*, vol. 324, pp. 1500-1504.
- Brockenhuus-Schack A. og P. B. Eriksen (1988). *AIDS - mellem linierne*, København: Sommer & Sørensen.

### *BT.*

- Cobb, R. W. og C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn & Bacon.
- Cohen, M. D., J. G. March og J. P. Olsen (1972). »A garbage can model of organizational choice«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Enderud, H. (1976). *Beslutninger i organisationer*, København: Fremad.
- ### *Ekstra Bladet.*
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown & Co.
- Kjærbye, M. m.fl. (1987). »Spillede russisk roulette med 350 mennesker«, *Press*, nr. 23, oktober.
- Lasswell, H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*, Cleveland: Meridian Books.
- Lindblom, C. E. (1959). »The 'science' of muddling through«, *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lundqvist, L. (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- March, J. G. (1988). *Decisions and Organizations*, Oxford: Basil Blackwell.

- March, J. G. og J. P. Olsen (eds.) (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1986). »Garbage Can Models of Decision Making in Organizations«, i J. G. March og R. Weissinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*, Marshfield, Mass.: Pitman Publishers.
- Nelson, B. J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse. Political Agenda Setting for Social Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- Olsen, J. P. (1972). »Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, pp. 45-62.  
*Politiken*.
- Rasch, B. E. (1989). »'Garbage Can' modellen i metodologisk belysning« *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92. årgang, pp. 249-264.
- Riiskjær, E. (1988). *Når lofterne drysset i kommunen. En historie fra den lokalpolitiske virkelighed*, Århus: forlaget Politica.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Shilts, R. (1987). *And the Band Played On*, New York: St. Martin's Press.
- Simon, H. (1947), *Administrative Behavior*, London: Macmillan.
- Sontag, S. (1978). *Illness and Metaphor*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Sontag, S. (1988). *AIDS and Its Metaphors*, New York: Farrar, Straus & Giroux.

Peter Nannestad

## »Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt

I de senere år har »Rational choice«-teori i stigende grad vundet indpas i europæisk, og til en vis grad også i dansk, politologi. »Rational choice«-teoriens genstandsområde kan afgrænses som studiet af kollektive beslutninger, der ikke involverer et marked, for eksempel politiske beslutninger. Den foreliggende litteratur kan klassificeres efter forskellige kriterier, herunder studiernes abstraktionsniveau og deres grad af værdibinding. Opfattet som approach kan »Rational choice«-teorien reduceres til et metodekrav (metodologisk individualisme) og et aksiom (rationelt nyttemaksimerende aktører). Et centralt anvendelsesområde for »rational choice«-teori som approach er studiet af den politiske kontrol med økonomien, eller samspillet mellem økonomi og politik. Frey-Schneider modellen er en simpel model for et sådant samspil, der involverer et rationelt vælgerkorps, der holder regeringen ansvarlig for den økonomiske udvikling, og en rationel regering, der søger at maksimere sine genvalgschancer, og som styrer økonomien i overensstemmelse med denne interesse. Lægges denne model til grund for overvejelser over, hvorfor arbejdsløsheden har udviklet sig forskelligt i forskellige lande, ledes man til en provokerende hypotese, som der ikke desto mindre findes empirisk belæg for.

### Indledning<sup>1</sup>

En terminologisk afklaring først: den teoretiske retning, jeg i det følgende har valgt at referere til som »Rational choice«-teori (i mangel på en dækkende og mundret dansk oversættelse herefter blot RCT) er stort set den samme som den, der i den internationale litteratur også kan ses betegnet som blandt andet »Public choice theory«, »(New) political economy«, eller »Study of non-market decision making«.

RCT som sådan burde efterhånden ikke længere kunne påkalde sig nyhedens interesse. Retningen er, ret beset, nærmest halvgammel: *Arrows Social Choice and Individual Values* udkom første gang i 1951, *Downs' An Economic Theory of Democracy* i 1957, *Olsons The Logic of Collective Action* i 1965, og *Niskanens Bureaucracy and Representative Government* i 1971, for blot at nævne nogle ubestridte klassikere inden for RCT, der kan være af særlig interesse ud fra en politologisk synsvinkel.

Det nye er altså ikke RCT, men snarere, at den omsider og gradvist synes at vinde indpas også i europæisk politologi, til trods for, at den her mange steder er konfronteret med en attitude, Dunleavy (1991: 3) meget rammende har karakteriseret således:<sup>2</sup>

»... it is still very common outside the United States for political scientists who do not themselves use public choice methodology to dismiss it as of marginal interest for the discipline as a whole. ... Public choice theory is widely seen by political scientists as simply another abstruse specialism produced by overdeveloping particular techniques without putting equal effort into showing how they can add to our substantive knowledge about central topics. Public choice may be a

legitimate field to work in »if you like that kind of thing«, but it is still not regarded as a basic intellectual position which has to be regularly or seriously considered in describing the behaviour of political systems and structures.«<sup>3</sup>

## Oversigt

En blot nogenlunde dækkende oversigt over RCT-litteraturen ville mageligt kunne fylde en bog. At forsøge at give en sådan oversigt vil jeg da afstå fra, så meget mere, som bogen allerede er skrevet, endog i to omgange (Mueller, 1989; 1979). Skønt der nok på en række punkter kan rejses indvendinger imod Muellers fremstillinger og fortolkninger, er hans bog en udmærket indgang til »Rational choice«-teoriens forskellige områder. I den foreliggende kontekst må det være tilstrækkeligt at yde lidt »navigationshjælp« ved at skitserde afgrænsningen af RCT's emneområde og at forsøge at strukturere den bestående litteratur- og vidensmængde ved hjælp af et fåtal af forholdsvis grove klassifikationskriterier.

RCT's genstandsområde kan naturligvis afgrænses på forskellig vis. Jeg foretrækker at definere det som aspekter af alle de kollektive beslutninger, der ikke træffes i et marked (non-market decision making), en afgrænsning, der har vundet en form for hævd. Den har den fordel, at den fokuserer på det, RCT drejer sig om, hvor en anden definition, man til tider støder på – RCT defineret som »studiet af politiske fænomener ved hjælp af økonomiens metoder« – snarere fokuserer på det, jeg vil være mest tilbøjelig til at opfatte som et rent instrumentelt aspekt ved RCT.

Inden for RCT kan der sondres mellem to del-emneområder, skønt der naturligvis altid vil blive tale om en vis overlappning. »Social choice« er betegnelsen for den del af RCT, der primært vedrører spørgsmålet om, hvordan individuelle præferencer aggregeres til en kollektiv velfærds- eller nyttefunktion. Grundlaget for denne retning er i mange henseender Arrows banebrydende værk fra 1951 (Arrow, 1951). Et af de centrale områder er studiet af forskellige afstemningsmetoders egenskaber og konsekvenser.

»Public choice«, som navnet antyder, betegner den del af RCT, der primært vedrører politiske beslutninger (i bred forstand, dvs. ikke nødvendigvis institutionelt afgrænset). RCT-litteraturen om for eksempel rationel vælgeradfærd (jf. den omfattende litteratur om valg- og popularitetsfunktioner (VP-funktioner, se Paldam (1981)), bureaukratier, regeringsadfærd etc. hører naturligt hjemme her.

En anden for RCT kendetegnende sondring kan drages med udgangspunkt i studiernes abstraktionsniveau. Dunleavy (1991, pp. 1-2) skelner her mellem »first principles analysis« og »institutional public choice«. Den sidste term er nok ikke specielt heldigt valgt – det, den skal udtrykke, er blot »anvendt« RCT – men sondringen indfanger ikke desto mindre et karakteristisk træk ved RCT. På den ene side har vi en stor mængde af studier på et så højt abstraktionsniveau og under anvendelse af så stiliserede modeller, at resultaterne (i hvert fald for indværende) er irrelevante i forbindelse med mere konkrete problemstillinger inden for RCT. Disse studier kan karakteriseres som barokke i von Neumanns forstand. »Breakthroughs are dwindling, while minor embellishments are accelerating. Formalism is gaining the upper hand as in what Ragnar Frisch used to refer to

as »playometrics«. From a means, formal modelling is becoming an end in itself.« (Elster og Hylland, 1986: 2). På den anden side har vi en stor mængde af analyser af helt konkrete empiriske problemstillinger.

»First principles analysis« trives på forskellige delområder inden for RCT, ikke mindst i forbindelse med spilteoretiske modeller. Den har sin egen æstetiske kvalitet og et vagt håb om på længere sigt at kunne lede til konkret anvendelige resultater og indsigter. Men det er ikke normalt herfra, inspirationen for »institutional public choice« kommer.

En anden væsentlig sondring er sondringen mellem normativ og positiv RCT. Skellet er som sædvanligt ikke knivskarpt – alle positive studier vil indeholde et værdielement, og omvendt indgår der også i klart normative studier elementer af positiv analyse. Ikke desto mindre findes der tydelige forskelle mellem de to typer af studier.

Normativ RCT udspringer naturligt, men ikke udelukkende, af spørgsmålet om aggregering af individuelle præferencer til en kollektiv nyttefunktion, som er det centrale anliggende i »Social choice«, jf. ovenfor. Det er let at se, at normative problemstillinger, som for eksempel spørgsmål om hensynet til det enkelte individ, retfærdighed, lighed, fairness, etc., her hurtigt bliver centrale. Man kan så fundere over, hvorfor nogle økonomer (som mange af »Rational choice« teoretikerne jo er) tilsyneladende har lettere ved at se de normative problemstillinger i forbindelse med beslutninger, der træffes uden for markedet, end de normative problemer, resultaterne af markedsprocesserne kan give anledning til.

På den anden side findes den store mængde af positive analyser af kollektive beslutninger uden for markedssammenhænge. Studiet af for eksempel VP-funktioner eller af de politiske konjunkturcykler – to af de »store« områder inden for RCT – er normalt ikke mere værdiladet end empiriske analyser inden for en hvilken som helst anden teoretisk ramme inden for politologien.

Et karakteristisk træk ved RCT er imidlertid eksistensen af en omfattende litteratur, der så at sige ligger i gråzonen mellem det positive og det normative. Jeg tænker her specielt på det, der kan kaldes Buchanan-Tullock retningen inden for RCT. Kendetegnet for denne retning er, at den som et hovedsigte har at analysere resultatet af beslutninger, der træffes uden for markedet, typisk ad politisk vej, men ud fra de samme kriterier som bruges til at karakterisere og vurdere udfaldet af markedsprocesser på grundlag af, for eksempel begreberne efficiens og optimalitet. Spørgsmålet bliver ofte, om de ikke-markedsmæssige beslutningsprocedurer i forhold til disse kriterier fungerer bedre, end et marked ville kunne, eller i det mindste lige så godt – og svaret er hyppigt benægtende. Denne retning repræsenterer så at sige antitesen til studiet af eksternaliteter og markedssvigt i dele af den traditionelle velfærdsøkonomi ved at koncentrere sig om utilsigtede (og u hensigtsmæssige) konsekvenser af kollektive beslutninger uden for markedet og om »politiksvigt«. Og hvor studier af markedssvigt mv. typisk har ført til krav om offentlig regulering – 'mere stat' - munder studier i Buchanan-Tullock stilen regelmæssigt ud i kravet »mere marked, mindre stat«.

Det er primært denne type af studier, der har givet RCT ry for at være uhjælpeligt biased i konservativ retning. Det er da utvivlsomt også korrekt, at hverken



James Buchanan eller Gordon Tullock personlig er det, man i amerikansk sammenhæng ville kalde for »liberal«, og at RCT i den specielle Buchanan-Tullock version har været en hovedleverandør af intellektuel ammunition til neo-liberale og det »ny højre« i 1970'erne og 1980'erne, specielt i USA og Storbritannien. Spørgsmålet er imidlertid, om denne konkrete, og ofte personbaserede, sammenhæng mellem RCT og konservative politiske strømninger er bevis for en indre, logisk sammenhæng, eller om RCT – som andre teoretiske konstruktioner – er åben for forskellige politiske udlægninger og anvendelser.

I denne forbindelse er det værd at gøre opmærksom på eksistensen af en – ganske vist forholdsvis lille – gruppe af marxistiske »Rational choice« teoretikere, som blandt andet tæller navne som Elster, Roemer, Przeworski og Wallerstein. Selv om meget af »Rational choice marxismen« er »first principle analysis«, viser den dog klart, at RCT ikke per se behøver at være inkonsistent med en marxistisk tilgang. At forkaste RCT en bloc med den begrundelse, at den nødvendigvis indebærer en konservativ bias, er således næppe holdbart. Kritikken må i givet fald rettes mod en konservativ udnyttelse af RCT.

### **»Rational choice«-teori som approach**

Man kan rejse det spørgsmål, om RCT retteligt bør opfattes som en egentlig teori, eller om den ikke snarere bør betragtes som en approach, en speciel teoretisk tilgang til studiet af bestemte fænomener. Det er dog et af de spørgsmål, det næppe kan betale sig at dvæle ret længe ved – enhver teori kan også opfattes som en approach og anvendes som sådan.<sup>4</sup> Én væsentlig forskel er der dog: opfattes RCT som en approach, er diskussionen om sandheden af nogle af dens centrale elementer uinteressant; hvad tæller er RCT's teoretiske og empiriske frugtbarhed.

Som approach kan RCT reduceres til to hovedelementer: en metodeforskrift (metodologisk individualisme) og et aksiom (individuel rationalitet). Den metodologiske individualisme indebærer, at analyseenheden i RCT principielt er individet, og at enhver forklaring i sidste instans må kunne gives i individtermer. Katzenstein (1984: 31) har formuleret dette meget klart: »The analysis of political economy aims to explain political strategies and, so far as possible, economic and political outcomes by showing how these strategies result from the self-defined interests of actors«.

Taget bogstaveligt indebærer dette enten, at der ikke kan findes nogen makroteori eller – mere sandsynligt – at enhver makroteori kræver en mikro-teori som underbygning. I sandhed et stort krav at skulle leve op til, ikke mindst i politologien, men også i økonomien! Det kan da også diskuteres, i hvilket omfang konkrete RCT-studier faktisk lever op til et strengt krav om metodologisk individualisme med alle dets implikationer. Det er nok ikke helt forkert at sige, at der i praksis oftest opereres med en tillem্পning af principperne. For det første omfortolkes den metodologiske individualisme i praksis fra et påbud til et »forbud«, nemlig et »forbud« mod enhver form for strukturel eller institutionel determinisme. Det kan godt være, at man i en konkret analyse kun under store vanskeligheder og ved hjælp af heroiske antagelser kan komme til at vise »how ... strategies result from the self-defined interests of actors«, hvis man ved aktørerne forstår konkrete indi-

vider. RCT-studier kan godt være temmelig »tynde« på netop dette punkt, og det synes at være vidtgående accepteret. Men det ville klart være at bevæge sig uden for RCT, hvis man betragtede aktørernes strategier som strukturelt determineret.

For det andet kortsluttes hele problemet meget ofte ved hjælp af konceptet »enheds-aktør«. Ved at vælge at betragte en hel interesseorganisation, et parti eller en regering som en enheds-aktør gøres den heroiske antagelse, at alle beslutningstagerne inden for organisationen, partiet eller regeringen har samme nyttefunktion eller, lidt mere realistisk, at man kan tillade sig at se bort fra eventuelle forskelle mellem beslutningstagernes nyttefunktioner: alle regeringsmedlemmer, og dermed regeringen som enheds-aktør, har stemmemaksimering som grundlæggende præference, alle politikere søger at maksimere deres genvalgssandsynlighed, og det er derfor også partiernes mål, osv.<sup>5</sup>

At RCT er et »liberalt konstruktørprogram« snarere end et »marionetprogram« (Poulsen, 1979), og at strukturel eller institutionel determinisme er udelukket som forklaring, betyder på den anden side ikke, at institutioner behøver at være betydningsløse i en RCT sammenhæng. Der findes ganske vist i dele af RCT en tendens til ikke at skænke institutionelle forhold megen opmærksomhed. Det gælder for eksempel for mange analyser af samspillet mellem økonomi og politik inden for rammerne af Frey-Schneider modellen (se nedenfor).<sup>6</sup> Men det afspejler nok primært økonomers traditionelle forkærlighed for institutions-frie modeller. På den anden side spiller institutionelle faktorer nemlig en betydelig rolle i to centrale arbejder om den økonomiske krise og krisepolitikken i 1970'erne og 1980'erne, Olson (1982) og Scharpf (1987), som begge må henregnes til en RCT-approach.

Fra et RCT-synspunkt kan institutioner udgøre både ressourcer og begrænsninger i forhold til aktørernes mulighed for at træffe rationelle beslutninger. Institutioner kan medvirke til at nedbringe omkostningerne ved rationelle beslutninger ved at forenkle og strukturere komplekse situationer for beslutningstagerne. Institutioner kan således formindske risikoen for informations»overload«, reducere informationskravene og formindske usikkerheden om, hvad man kan forvente af andre aktører. De kan endvidere medvirke til at gøre konsekvenserne af forskellige strategiske alternativer lettere at kalkulere. På den anden side udfører institutioner disse funktioner gennem filtrerings- og selektionsprocesser, som implicerer, at visse aspekter ved beslutningssituationen sorteres fra, og som medfører, at visse strategiske alternativer slet ikke bliver inddraget i overvejelserne (Scharpf, 1987: 27).

Som nævnt er det andet grundlæggende element i RCT-aksiomet om individuel rationalitet. I henhold til dette grundlæggende aksiom betragtes alle aktører som rationelt nyttemaksimerende individer, analogt med økonomernes velkendte og -tjente »homo oeconomicus«. I forbindelse med denne grundlæggende antagelse er det værd at understrege, at selv om de fleste synes at mene at vide, hvad den indebærer, så er det nøjagtige indhold, forskellige »Rational choice« teoretikere lægger i begrebet »rationel nyttemaksimering«, ingenlunde altid let at få hold på, og det specificeres desværre sjældent.

Et typisk uklart punkt er spørgsmålet om, hvorvidt rationelt nyttemaksimerende adfærd nødvendigvis må være egoistisk adfærd. Er det kun egen (plus eventuelt de nærmestståendes) velfærd, et individ søger at maksimere, eller kan der forekomme altruistiske motiver (som ikke til syvende og sidst alligevel er baseret på egoisme i den forstand, at individet ved at handle altruistisk samtidig maksimerer sin egen velfærd)?

Der findes mange ingeniøse forsøg på at håndtere altruisme-problemet i en rationalitetskontekst, som for eksempel Margolis (1982). Der er ikke nogen grund til at gå i detaljer med dem her. Blot skal det påpeges, at den tilsyneladende nemmeste udvej – simpelthen at tillade, at individer har altruistiske elementer i deres nyttefunktion, således at de kan siges at handle rationelt nyttemaksimerende, også når de handler altruistisk – kun er egnet til at tømme begrebet »rationel nyttemaksimering« for ethvert indhold. Følger man denne retning, er det svært at forestille sig adfærd, der ikke på helt analog vis kan hævdes at være rationel.

Den forholdsvis store interesse omkring egoisme- contra altruismespørgsmålet i forbindelse med antagelsen om rationelt nyttemaksimerende individer indikerer, at mange samfundsforskere har det dårligt med økonomernes egoistiske individ. De fleste vil nok hævde, at denne model er for ensidig til at være realistisk. At »homo oeconomicus« ensidigt fokuserer på bestemte træk ved individet fremfor andre er ubestrideligt. Men, som påpeget med styrke af Opp (1984), præcist det samme gør sig gældende i forbindelse med »homo sociologicus«, sociologiens foretrukne menneskebillede!

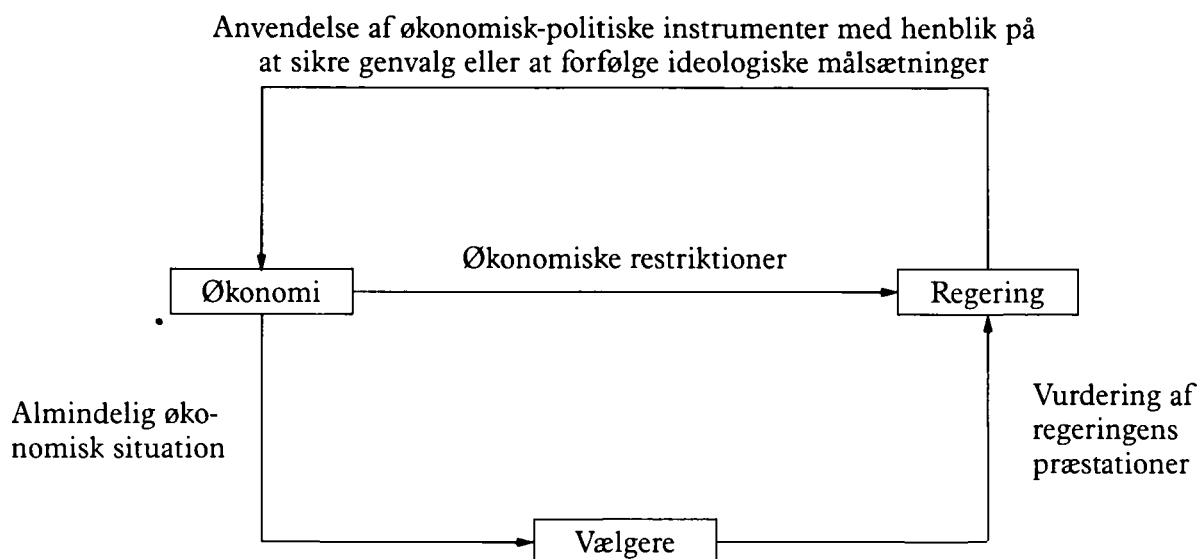
I denne diskussion må til syvende og sidst resultaterne være afgørende. Økonomerne har været i stand til at nå langt (i hvert fald sammenlignet med andre samfundsvidenskaber) i retning af en teoretisk forståelse af økonomisk adfærd og økonomiske sammenhænge på grundlag af en »homo oeconomicus«-antagelse, dens mangler som en dækkende beskrivelse af alle menneskesindets kringelkroge ufortalt. Dermed er selvfølgelig ikke sagt, at den samme antagelse vil vise sig lige så frugtbar på andre områder. Det er et forhold, som kun erfaringen vil kunne fortælle noget om.

### **»Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik**

Det kan næppe undre, at et af de centrale områder for anvendelsen af RCT har været studiet af interaktionen mellem økonomi og politik, eller studiet af den politiske kontrol med makro-økonomien. Det er endda tænkeligt, at RCT's fremtrængen i de senere år skal ses i sammenhæng med, at den økonomiske krise efter 1973/74 og vanskelighederne ved at finde frem til adækvate og effektive krisepolitikker – samt på det seneste sammenbruddet af de centralt dirigerede økonomier og tilhørende samfundssystemer i Østeuropa – i høj grad har bidraget til at aktualisere spørgsmålet om muligheder og grænser for den politiske styring af økonomien.

Meget af studiet af samspillet mellem økonomi og politik er hidtil foregået inden for rammerne af den såkaldte Frey-Schneider model. En simpel version af den er vist i figur 1 (Schneider, 1982).

Figur 1. Brug af økonomiske instrumenter for at sikre genvalg eller for at forfølge ideologiske mål



Modellen koncentrerer sig om to aktører: vælgere og regeringen. Begge antages at være rationelle. Vælgerne ønsker at maksimere deres individuelle velfærd. Her spiller vurderingen af den økonomiske udvikling en betydelig rolle. Hvis denne udvikling er ugunstig, »straffer« vælgerne den ansvarlige regering ved at vende sig imod den på valgdagen eller i meningsmålinger. Den nederste sløjfe i figur 1, økonomien -> vælger -> regering, repræsenterer således en valg- eller popularitetsfunktion, hvis uafhængige variable er økonomiske størrelser (arbejdsløshed, inflation, reallønsudvikling osv.) og hvis afhængige variabel er graden af regeringens opbakning i vælgerbefolkningen.

Regeringen på sin side ønsker primært at sikre sit genvalg. Derudover kan den også forfølge bestemte ideologiske målsætninger. Da den er sig sammenhængen mellem den økonomiske situation og dens grad af vælgeropbakning bevidst, vil den bestræbe sig for at tilrettelægge den økonomiske politik og eventuelle økonomisk-politiske indgreb på en sådan måde, at dens genvalgschancer som et minimum ikke forringes. Dette kan gælde for både den tidsmæssige og den indholdsmæssige tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Den øverste sløjfe i figur 1, regering -> økonomien, repræsenterer således en politisk konjunkturcyklus. Pilen fra økonomien til regeringen illustrerer, at den økonomiske situation kan lægge visse restriktioner på regeringens muligheder for uahæmmet at manipulere den økonomiske situation med henblik på en maksimering af dens popularitet og/eller genvalgssandsynlighed.

Som det ses, er der tale om en ekstrem forenklet model. Det er let at pege på, hvad den ikke indeholder. Af centrale økonomiske aktører mangler således blandt andet de nok så magtfulde økonomiske interesseorganisationer og administrationen.<sup>7</sup> Når modellen alligevel er blevet betragtet som et fremskridt i forhold til andre tilgange til studiet af økonomisk politik inden for både økonomi og politologi, hænger det sammen med, at den fokuserer på noget af det, der i andre tilgange ofte er kommet til at spille en underordnet rolle.

I forhold til andre økonomiske modeller af formuleringen af økonomisk politik udmærker Frey-Schneider modellen sig ved at behandle regeringen som en endogen variabel i modellen, en aktør, der har sin egen nyttefunktion at maksimere og derfor ikke kan betragtes som den neutrale »benevolent dictator«, der efter bedste evne søger at maksimere en samfundsmæssig nyttefunktion.

I forhold til politologiske approaches bemærker man først, at Frey-Schneider modellen har visse lighedstræk med Eastons model af det politiske system (Easton, 1953). Som denne er også Frey-Schneider modellen en input-output model med tilbagekobling. Men hvor Eastons model i politologien (ikke mindst den danske)<sup>8</sup> primært har ført til omfattende studier af input-siden (artikulation og aggregering af krav), medens output-siden generelt er blevet temmelig stedmoderligt behandlet, har Frey-Schneider modellen i langt højere grad affødt studier af output (i form af regeringens valg af konkrete økonomisk-politiske strategier), outcomes (i form af de økonomiske konsekvenser af disse strategier), og tilbagekoblingen til input-siden (i form af vælgerreaktionerne på ændringer i den økonomiske situation).

Der foreligger i dag over 200 empiriske studier af VP-funktioner i forskellige lande, for forskellige tidsperioder og, ikke mindst, for forskellige specifikationer af den estimerede funktion (Paldam, 1991).<sup>9</sup> Resultaterne har imidlertid vist sig at være ustabile i to henseender. For det første er det ikke altid, man finder, at de økonomiske variable – som man må gå ud fra er af betydning for vælgernes økonomiske velfærd, som for eksempel arbejdsløshed – påvirker regeringens popularitet eller dens grad af vælgeropbakning på den måde, man ville forvente. Regeringen bliver ikke altid – som forudsat i Frey-Schneider modellen – »straffet«, når bestemte aspekter af økonomien forringes. For det andet kan der være store variationer i den vægt, hvormed bestemte økonomiske variable påvirker regeringens popularitet. De politiske omkostninger for regeringen ved forskellige økonomiske ubalancer er ikke konstante, hverken over tid eller på tværs af lande.

Medens man nok må give Paldam (1981) ret i den påstand, at den empiriske eksistens af VP-funktioner ikke længere kan betvivles, er situationen lidt mindre afklaret med hensyn til de politiske konjunkturcykler. Det har vist sig noget vanskeligere at påvise, at regeringen manipulerer økonomien med henblik på at bevare magten end at påvise, at vælgerne »straffer« regeringen, når økonomien forringes. En del af problemet er selvfølgelig, at det kan være vanskeligt at finde ud af, hvad man egentlig skal lede efter. Den politiske konjunkturcyklus kan modelleres på forskellige måder (Alt og Chrystal, 1983). Resultaterne er i høj grad afhængig af, hvilken model for regeringens adfærd man lægger til grund.

De – forsigtigt udtrykt – noget ustabile resultater af den empiriske analyse af politiske konjunkturcykler og VP-funktioner er tydeligvis årsag til frustration hos nogle og til tilfredshed hos andre (som eksempel på sidstnævnte opfatter jeg Lewin (1991)). Men den manglende stabilitet giver samtidig en spændende forskningsmulighed, når man interesserer sig for at analysere forskelle på tværs af i øvrigt sammenlignelige lande med hensyn til de politisk-økonomiske reaktioner på identiske økonomiske problemer. Det centrale spørgsmål bliver da nemlig, om den sammenhæng – som man kan deducere fra Frey-Schneider modellen – empi-

risk kan påvises: er der nogen sammenhæng imellem, hvor stor en vægt en bestemt økonomisk variabel har i VP-funktionen, og hvor energisk og målbevidst regeringen sætter politisk-økonomiske indgreb ind, hvis der udvikler sig problemer med hensyn til netop dette aspekt af økonomien?

Som et eksempel kan vi tage arbejdsløsheden. Den har siden 1974 været et akut eller latent problem i alle vestlige industrilande. Men den har påviseligt ikke overalt haft samme betydning for udviklingen i vælgeropbakningen til regeringen: i nogle lande er regeringens popularitet i 1970'erne særdeles følsom over for selv små udsving i arbejdsløsheden. I andre er vælgerreaktionen på en vækst i arbejdsløsheden i samme periode langt svagere eller kan slet ikke påvises. Spørgsmålet bliver så, om denne forskel afspejler sig i regeringernes politisk-økonomiske strategivalg og i sidste instans i den faktiske udvikling i arbejdsløsheden i de forskellige lande, regeringerne accepterer.

På grundlag af sammenhængene i Frey-Schneider modellen kan man således formulere en »politisk omkostningshypotese« til forklaring på forskelle i arbejdsløshedsudviklingen i forskellige lande. I lande, hvor arbejdsløshed koster regeringen popularitet og vælgerstøtte, vil man forvente en gunstigere beskæftigelsesudvikling end i lande, hvor arbejdsløsheden er politisk omkostningsfrit for regeringen, eller hvor politiske omkostninger ved at bekæmpe arbejdsløsheden er højere end ved at lade være. Det sidste vil typisk kunne være tilfældet, hvis regeringen står over for et trade-off mellem inflation og arbejdsløshed, og inflationen vejer tungere i VP-funktionen end arbejdsløsheden. Den underliggende sammenhæng, der postuleres i hypotesen, er, at en regering, hvis eksistens trues af arbejdsløshedsudviklingen, vil have et incitament til at få den nedbragt, måske endda på bekostning af andre balanceproblemer (inflation; betalingsbalanceunderskud), medens en regering, hvis vælgertilslutning ikke påvirkes af arbejdsløshedsudviklingen, lettere kan indtage en afventende holdning og i stil med mr. Micawber sætte sin lid til, at »noget vil vise sig« (helst et internationalt konjunkturopsving).

Hvordan klarer en sådan hypotese sig i det virkelige liv, sammenlignet med andre? Vi kan kort se på dens forklaringsstyrke i forhold til en konkurrerende hypotese, der stammer fra Fritz Scharpf. I sin indsigtfulde analyse af socialdemokratisk krisepolitik i Tyskland, Østrig, Sverige og Storbritannien når Scharpf (1987) frem til, at det afgørende strategiske problem i bekæmpelsen af den økonomiske krise efter 1973/74 lå i at opnå en »Keynesiansk koordination« mellem en ekspansiv finans- og pengepolitik og en moderat lønpolitik. Koordinationsproblemet opstod således primært i forholdet mellem regeringens og fagbevægelsens strategier. Derfor bliver deres »Strategiefähigkeit« (evnen til at vælge og fastholde en strategi) en nøglevariabel hos Scharpf. Han går herved ud fra som givet, at det hverken hos regeringen eller fagbevægelsen er viljen eller incitamentet til en strategisk koordination, der mangler.

De største problemer med evnen til at vælge og fastholde en strategi finder Scharpf hos fagbevægelsen. Han fremhæver, at dens »Strategiefähigkeit« i høj grad afhænger af centraliseringsgraden på arbejdsmarkedet. Hvor denne er høj, som i Østrig og Sverige, er fagbevægelsen bedre i stand til at initiere og fastholde

en restriktiv strategi på lønområdet end i lande med en stærkt decentraliseret organisationsstruktur på arbejdsmarkedet (som i Storbritannien). Derfor vil, ifølge Scharpf, den »Keynesianske koordination« lykkes bedre i lande med en centraliseret struktur på arbejdsmarkedet end i lande med en decentral struktur, og beskæftigelsesudviklingen vil følgelig være gunstigere i førstnævnte lande end i sidstnævnte.

De fire lande, Scharpf analyserer, følger sig pænt ind i det forventede mønster. Ses der på perioden 1974-79, dvs. perioden mellem det første og det andet olieprishock, finder man, at der ikke optræder arbejdsløshed i de to lande med den stærkeste centralisering på arbejdsmarkedet (Østrig og Sverige), i modsætning til de to lande med mere decentraliserede arbejdsmarkedsstrukturer (Tyskland og Storbritannien).

Men hvis vi følger Danmark til de fire socialdemokratiske ledede lande, Scharpf har udvalgt, opstår der problemer. I international sammenligning hersker der en ret høj grad af centralisering på det danske arbejdsmarked. Centraliseringsgraden er utvivlsomt højere end i Storbritannien. Alligevel er det blandt Scharpfs fire lande netop Storbritannien, Danmark i en række henseender ligner mest med hensyn til det økonomiske kriseforløb 1974-79. Kun i Danmark og Storbritannien er der således tale om en egentlig stagflation (arbejdsløshed og inflation på samme tid). I Østrig undgår man begge problemer, medens man i Tyskland undgår inflation (men får arbejdsløshed) og i Sverige arbejdsløshed (men får inflation). Hvis vi vil have Danmark med, må vi åbenbart lede efter en anden forklaring på forskelle i kriseforløbet og specielt arbejdsløshedsudviklingen end graden af centralisering på arbejdsmarkedet.

Hvilket mønster i arbejdsløshedsudviklingen i de fem lande ville man forvente ud fra den »politiske omkostningshypotese«? Ser vi på de foreliggende undersøgelser af VP-funktioner i de pågældende lande (Nannestad, 1991), finder vi to lande (Østrig og Sverige), hvor arbejdsløsheden i den relevante periode (1974-79) klart påvirkede vælgeropbakningen til regeringen negativt. I ét land (Danmark) finder vi lige så klart, at der ikke er nogen sammenhæng mellem beskæftigelsesudviklingen og regeringens støtte i vælgerbefolkningen (Paldam og Schneider, 1980; Nannestad, 1990).<sup>10</sup> I de to resterende lande, Tyskland og Storbritannien, er situationen mere kompliceret og resultaterne delvist modstridende. Nogle af de mest dybtgående analyser (Rattinger (1980) for Tyskland og Alt (1979) for Storbritannien) konkluderer, at de politiske omkostninger ved arbejdsløshed i begge lande i den relevante periode var mindre end omkostningerne ved inflation, og at regeringen i begge lande i den relevante periode politisk kunne leve med arbejdsløshed (men ikke med inflation).

Ud fra »omkostningshypotesen« skulle man således forvente en væsentlig gunstigere beskæftigelsesudvikling i perioden 1974-79 i Østrig og Sverige end i Danmark, Tyskland og Storbritannien. Klassificeres de fem lande med henblik på (a) de politiske omkostninger ved arbejdsløshed 1974-79 og (b) den faktiske arbejdsløshedsudvikling, fås den fordeling, som fremgår af omstående figur 2.

Figur 2

		Politiske omkostninger ved arbejdsløshed	
		Ja	Nej
Arbejdsløshed	Ja		Tyskland Danmark Storbritannien
	Nej	Østrig Sverige	

Som det ses, får vi alle fem lande placeret pænt i diagonalen. Vi finder med andre ord den af hypotesen forudsagte sammenhæng mellem de politiske omkostninger ved arbejdsløshed og den faktiske arbejdsløshedsudvikling i de fem lande.

Et indicium for, at mønstret ikke bare skyldes et heldigt sammentræf af omstændigheder, fås ved at se på de politiske konjunkturcykler i de fem lande. Det er indlysende, at man kun vil forvente en politisk fremkaldt cyklus i en økonomisk variabel, eller en cyklus i regeringens forsøg på at påvirke denne variabel, hvis den indgår i VP-funktionen. Følgelig skulle man forvente at finde en synkronisering af regeringens indsats mod arbejdsløsheden og valgterminerne – typisk i form af forsøg på at skabe et økonomisk »før-valgs opsving« – i Østrig og Sverige, men ikke i de tre andre lande.

Schmidt (1983) har analyseret denne sammenhæng for 10 lande. For Sveriges vedkommende finder han en vis synkronisering mellem regeringens ekspansive finans- og pengepolitiske foranstaltninger og valgterminerne. Tilsvarende finder Neck (1989) for Østrigs vedkommende, at budgetreaktionen på beskæftigelsesudviklingen bliver kraftigere, jo nærmere man kommer på valgdagen, og at det i et valgår er beskæftigelsesudviklingen alene, der påvirker udviklingen i budgetunderskuddet. I de tre øvrige lande kan en tilsvarende synkronisering i form af valgcykler ikke påvises.

Eksemplet illustrerer, hvordan RCT som approach leder os til at stille bestemte spørgsmål og søge efter bestemte årsagssammenhænge, som vi sandsynligvis ikke ville have fokuseret på, hvis vi havde nærmet os problemet vedrørende landeforskelle med hensyn til arbejdsløshedsudviklingen i perioden mellem de to olieprishop i 1970'erne med udgangspunkt i for eksempel en traditionel velfærdsøkonomisk eller en neo-korporatistisk synsvinkel. Denne styring har imidlertid sin pris: at fokusere på visse aspekter indebærer, at andre bliver holdt i baggrunden (eller helt mistes af syne). De, der anvender RCT som deres approach, har – såvel som andre, der arbejder på et andet grundlag – derfor god grund til at huske, at de resultater, der opnås, i heldigste fald repræsenterer en sandhed, men ikke sandheden.



## Noter

1. Det følgende er en lettere revideret version af et foredrag for licentiatstuderende ved Institut for Statskundskab.
2. Selv om RCT trænger frem i europæisk politologi, er der dog, sammenlignet med situationen i USA, tale om en meget træg proces. Som illustration kan nævnes, at ca. halvdelen af deltagerne i årsmødet for The American Public Choice Society plejer at være politologer. (Oplysningen stammer fra Gordon Tullock). Blandt deltagerne i det tilsvarende årsmøde for The European Public Choice Society kan politologer som oftest stadig tælles på én hånds fingre. Europæisk RCT er fortsat helt overvejende domineret af økonomer.
3. Af en eller anden grund har RCT haft lettere ved at slå igennem i svensk end i dansk statskundskab, jf. for eksempel det store svenske PARA-projekt (**P**olitics **A**s **R**ational **A**ction). En redegørelse for og kritisk vurdering af PARA-programmet og dets resultater kan findes hos Midgaard (1987).
4. For et forsøg på at drage en klar sondring mellem RCT som teori og RCT som approach se Ostrom (1991).
5. Endnu en måde at løse problemet på er en økologisk fejlslutning – at postulere, at mikro-sammenhængen er den samme som makro-sammenhængen. Den kan være svær at påvise i praksis, men i nogle situationer kan man vanskeligt frigøre sig fra en mistanke om, at den økologiske fejlslutning har været til stede, i det mindste implicit. Det gælder for eksempel en del undersøgelser af VP-funktioner på makro-niveau. Når man fandt, at for eksempel stigende arbejdsløshed eller inflation skader regeringens popularitet, har man nok i en hel del tilfælde været tilbøjelig til simpelthen at gå ud fra, at den tilsvarende individuelle sammenhæng måtte være, at de, der bliver ramt af arbejdsløshed »straffer« regeringen herfor. På anden måde kan man vanskeligt forklare den opsigt, Kinder og Kiewiet (1979) vakte, da de påviste, at det er »socio-tropiske« snarere end »egotropiske« økonomiske problemer, amerikanske vælgere reagerer imod.
6. Se kritikken heraf hos blandt andet Frey (1990) og Pommerehne (1990).
7. Der findes dog i dag versioner af modellen, der inddrager flere relevante aktører.
8. Jf. Nannestad og Gaasholt (1982), Nannestad (1989, pp. 196-197).
9. For Danmarks vedkommende se Madsen (1980), Paldam og Schneider (1980), Nannestad (1990).
10. Nogle vil måske indvende, at man i danske opinionsundersøgelser fra 1970'erne finder, at respondenterne betragter arbejdsløsheden som det væsentligste politiske problem. På denne baggrund kan det forekomme mærkeligt, at der ikke skulle være nogen sammenhæng mellem arbejdsløshedsudviklingen og regeringens støtte i vælgerbefolkningen. Sammenhængen mellem problemgenkendelse og adfærdsmæssige konsekvenser er imidlertid ikke altid så simpel som adfærdsforskere nogle gange synes at gå ud fra, når de fortolker resultater som de nævnte. Ellers ville der for eksempel næppe være en ryger tilbage.

## Litteratur

- Alt, James E. (1979). *The Politics of Economic Decline*, Cambridge.
- Alt, James E. og K.A. Chrystal (1983). *Political Economics*, Brighton.
- Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*, New York.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York.
- Easton, David (1953). *The Political System*, New York.
- Elster, Jon og Aanund Hylland (1986). »Introduction« i Jon Elster og Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge.
- Frey, Bruno (1990). »Institutions Matter«, *European Economic Review*, vol. 34, nr. 2-3, pp. 443-449.
- Katzenstein, Peter (1984). *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca.

- Kinder, Donald R. og D.R. Kiewiet (1979). »Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting«, *American Journal of Political Science*, vol. 23, pp. 495-517.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford.
- Madsen, Henrik Jes (1980). »Electoral Outcomes and Macro-Economic Policies: The Scandinavian Cases« i Paul Whiteley (ed.), *Models of Political Economy*, Beverly Hills.
- Margolis, Howart (1982). *Selfishness, Altruism and Rationality*, Chicago.
- Midgaard, Knut (1987). »Politics as Rational Action«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 10, nr. 2, pp. 171-188.
- Mueller, Dennis C. (1979). *Public Choice*, Cambridge.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-79. A Revisionist Interpretation*, Århus.
- Nannestad, Peter (1990). »Rally around the Rascals? Unemployment and the Vote in Danish General Elections 1966-77«, *Paper præsenteret ved årsmødet i European Public Choice Society 1990*, Århus.
- Nannestad, Peter (udkommer 1991). *Danish Design or British Disease? Socialdemocratic Crisis Policy in Denmark 1974-79 in Comparative Perspective*, Århus.
- Nannestad, Peter og Østein Gaasholt (1982). »Denmark«, pp. 132-143 i William G. Andrew (ed.), *International Handbook of Political Science*, Lexington.
- Neck, Reinhard (1989). »Politische Bestimmungsgrößen der Österreichischen Finanzpolitik« i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, vol. 8, Tübingen.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.).
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven.
- Opp, Karl-Dieter (1984). »Rational Choice and Sociological Man«, i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen.
- Ostrom, Elinor (1991). »Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity«, *American Political Science Review*, vol. 85, no. 1, pp. 237-243.
- Paldam, Martin (1981). »A Preliminary Survey of the Theories and Findings on Vote and Popularity Functions«, *European Journal of Political Research*, vol. 9, pp. 181-199.
- Paldam, Martin (1991). »How Robust is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades«, pp. 9-31 i Helmut Norpoth, Michael S. Lewis-Beck og Jean-Dominique Lafay (eds.), *Economics and Politics. The Calculus of Support*, Ann Arbor.
- Paldam, Martin og Friedrich Schneider (1980). »The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-78«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 118, pp. 149-170.
- Pommerehne, Werner (1990). »The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis«, *European Economic Review*, vol. 34, no. 2-3, pp. 458-469.
- Poulsen, Jørgen J. (1979). »Demokratiforståelse i det liberale konstruktørprogram«, *Politica*, 11. årgang, nr. 2, pp. 121-147.
- Rattinger, Hans (1980). *Wirtschaftliche Konjunktur und politische Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.
- Scharpf, Fritz (1987). *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt.
- Schmidt, Manfred G. (1983). »Politische Konjunkturzyklen und Wahlen. Ein internationaler Vergleich« i Max Kaase og Hans-Dieter Klingemann (hrsg.), *Wahlen und politisches System*, Opladen.
- Schneider, Friedrich (1982). »Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und neuere Entwicklungen« i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen.

Sven Berg

# Några synpunkter på ekologisk inferens och kommentarer till en bok

Jag har blivit ombedd att granska boken *Modern Political Ecological Analysis* redigerad av Sten Berglund och Sören Risbjerg Thomsen. Eftersom jag är statistiker till professionen och inte statsvetare kommer jag att i huvudsak hålla mig till statistiska problem som aktualiseras i samband med ekologisk analys av väljarbeteende. Det är naturligt att jag i mina kommentarer ägnar speciell uppmärksamhet åt uppsats nr 2 i boken, valideringsuppsatsen, där man gör ett försök till utvärdering av den av Thomsen introducerade metodiken för ekologisk inferens. Som en nödvändig bakgrund till mina synpunkter ger jag i första avsnittet här en kortfattad översikt av området ekologisk inferens speciellt med hänsyn till undersökningar av väljarbeteende baserade på aggregerade data. Avsnittet 2 ägnas huvudsakligen åt en närmare granskning av den i boken redovisade valideringen. Några avslutande kommentarer rundar av.

## Allmänna synpunkter

Betrakta följande två tabeller med artificiella data.

Tabell 1. Kontingenstabeller som saknar cellfrekvenser

Kategori	Utfall/frekvenser		Kategori	Utfall/frekvenser		
	A	B		A	B	
1		12	1		10	
2		8	2		10	
	10	10		9	11	20

Vi är intresserade av sannolikheterna (benägenheterna) för A-utfall givet kategori, Sannolikhet (A-utfall/kategori 1) och Sannolikhet (A-utfall/Kategori 2). Tabellerna utgör då ett exempel på *ofullständiga data*: cellvärdena i tabellerna saknas. Finns det då någon statistisk metod som möjliggör att man kan skatta cellvärdena, dvs. rekonstruera de fullständiga tabellerna? För att fylla de tomma cellerna behöver vi en statistisk imputeringsprocedur. Givetvis krävs någon form av antagande om hur data i tabellerna genererats. Under antagande att samma binomialfördelningar gäller radvis i tabellerna är det möjligt att utnyttja statistisk standardmetodik. »Maximum likelihood«-metoden<sup>1</sup> tillämpad direkt leder emellertid redan i detta enkla exempel till prohibitiva beräkningar. Den i sin enkelhet attraktiva EM-metoden (E = »expectation«, M = »maximization«) visar

sig konvergera mycket långsamt till lösningar. Kvasi-maximum-likelihood-metodik (se till exempel McCulagh och Nelder, 1989: 175) ger följande tabell med skattade betingade sannolikheter:

Tabell 2. Uppskattade eller rekonstruerade cellfrekvenser

	Kategori	Utfall		
		A	B	
1		0.7	0.3	1.0
2		0.2	0.8	1.0

Ytterligare en möjlighet utgörs av »maximum entropy«-teknik (se Kaipur, 1990).<sup>2</sup> Startpunkten härvid är tabellernas fixa marginalvärden och man frågar sig vilka cellvärden som är minst »unbiased« (= representerar maximal entropi) med hänsyn till den kunskap, dvs. de restriktioner vi har i form av givna marginaler.

Vi kan se exemplet ovan som ett förenklat exempel på analys av aggregerade data, eller ekologisk analys med syfte att beskriva individuellt beteende. Individuella data som skulle gett cellfrekvenser och underlag för skattning direkt saknas. Vad inträffar nu i praktiken, till exempel vid ekologisk valforskning, där (1,2) kan representera socialgrupper och (A,B) politiska partier?<sup>3</sup>

I. Vi har att göra med *större urval*, eftersom våra ekologiska enheter (kommuner, valkretsar etc.) som regel omfattar tusentals individer, samt dessutom större och fler tabeller, dvs. *fler parametrar* att skatta: Vid danska val 12 olika partier + ytterligare ett par kategorier. I Sverige kanske 7 olika partier och mer än 270 kommuner, dvs. i runda tal 14 000 parametervärden att skatta!

II. *Heterogenitet* råder mellan tabeller, dvs. vi kan inte realistiskt förutsätta att samma politiska och sociala mekanismer driver fram data i de olika tabellerna. Lokala politiska kulturer och lokala valvindar kan som bekant skilja sig avsevärt från ett nationellt genomsnitt.

Punkten I medför att vi inte kan tillämpa statistiska standardmetoder och vanlig programvara, till exempel maximum likelihood-teknik, ens med tillgång till de kraftfullaste datorer. Approximativa tekniker måste tillgripas. Rent beräkningsmässiga problem träder i förgrunden. Under punkten II kan man naturligtvis tänka sig att försöka gruppera de ekologiska enheterna i homogena regioner, vilket emellertid förutsätter någon kunskap om den bakomliggande grupperingsmekanismen. Ur statistisk synpunkt ter det sig emellertid naturligare att försöka modellera heterogeniteten i väljarbeteendet.

I sociologisk forskning utnyttjades länge korrelation mellan rad- och kolumnvariabel beräknad över ekologiska enheter (= tabeller) för att bestämma ett genomsnittligt cellvärde, dvs. genomsnittlig betingad frekvens. Robinson visade i sin berömda och ofta citerade uppsats från 1950 vilka felslut som härvid kan uppstå. Hans paradexempel var den på rastillhörighet betingade frekvensen läskunnighet beräknad på censusdata (grupperade data), vilken visade sig avvika

kraftigt från motsvarande, korrekta värde beräknat på individdata. Problematiken som Robinson så effektivt demonstrerade har kommit att kallas »det ekologiska felslutet« (»the ecological fallacy«).

Vid forskning om väljarbeteende föreligger god tillgång på aggregerade data för administrativa och geografiska enheter, ofta av synnerligen god kvalitet, medan valhemligheten ställer hinder i vägen för ett direkt iakttagande av individuellt beteende. Intervjuundersökningar (surveys) ger visserligen individuella data, men datas kvalitet kan ibland ifrågasättas. Över ett längre tidsperspektiv är man naturligtvis helt hänvisad till aggregerade data. Det ekologiska problemet är således i högsta grad relevant i detta sammanhang!

Inom ekologisk valforskning har vi huvudsakligen att göra med tre tabelltyper representerande ofullständiga data av typ som ovan:

- Röstflödesmatriser för två val (som regel två på varandra följande) representerande kolumn respektive rad i tabellerna.
- Klassröstande: varvid en indelningsgrund utgörs av samhällsklass eller yrkeskategori och den andra partitillhörighet.
- Röstsplittring: med till exempel rad svarande mot kommunalval och kolumn mot riksdagsval.

De metoder vi finner i litteraturen för att komma till rätta med »det ekologiska problemet« som det här formuleras innehåller typiskt två komponenter:

- *Beräkningsmetod* (algoritm) för att rekonstruera celler i flödes- (bytes-)matrisen (matriserna).
- Någon form av *statistisk modell* (eller argumentation) åberopas för att motivera beräkningsmetoden.

Till den statistiska grundmodellen fogas som regel ett antal förutsättningar/villkor och förenklande antaganden, till exempel homogena (med konstanta väntevärden) bytes-benägenheter tvärs över ekologiska enheter. Detta för att man överhuvud skall komma fram till en beräkningsmetod som är möjlig att implementera i praktiken.

Vi finner i litteraturen ett antal metoder eller ansatser, i huvudsak nämligen:

- *regressionsansats* à la Goodman med modifikationer av typ »krympning« (»shrinkage«) eller restriktioner (som i Lewins (1972) arbete);
- *maximum entropiansats*, vilken vi förknippar med Johnstons (1985) arbeten;
- *multinomialansats*, som speciellt utvecklats av Brown och Payne (1986) och vidareutvecklats av italienarna Forcina och Marchetti (1990);
- *ekologisk korrelationsansats*, utarbetad av Thomsen i avhandlingen (1987) och andra arbeten och som står i centrum i den aktuella boken.

Till dessa fyra ansatser sällar sig nu möjligen Kohlsches (1990), komponentmetod vars detaljer jag tyvärr ännu inte hunnit sätta mig in i.

Det kan vara på sin plats att kortfattat kommentera dessa ansatser. I den aktuella boken ges ytterst sparsam, eller inte helt korrekt information om dessa metoder.

Att Goodmans regressionsmetod vid tillämpning på den typ av bytes- eller flödesmatriser vi här har att göra med leder till svårigheter är välbekant. Även vid modifiering av typ krympning av estimat uppstår ofta svårigheter i form av inadmissibla eller i vart fall svårtolkade resultat.<sup>4</sup> Metodens popularitet får kanske tillskrivas dess enkelhet?

Maximum entropi representerar en generell metodik med betydligt större räckvidd än vad som framgår av litteraturen på det aktuella området (till exempel Johnstons och hans medarbetares arbeten). Som Johnston utnyttjar metodiken är den att betrakta som »kvasiekologisk«, eftersom man utnyttjar surveydata för att skatta nationella flöden, vilka kommer att utgöra sido-restriktioner vid beräkningar. Beräkningarna blir vid denna ansats ingenting annat än iterativa, proportionella anpassningar (Deming-Stephans metod). Vi får dessutom en överensstämmelse mellan maximum likelihood-skattning (under antagande om försumbart samspel av visst slag) och maximum entropi-metoden, vilket emellertid inte nödvändigtvis garanterar tillförlitliga resultat!<sup>5</sup> I princip kan man emellertid tänka sig metodiken tillämpad på ett alternativt sätt vid ekologisk valforskning utan utnyttjande av surveydata och mera i linje med vad Herniter föreslagit vid analys av marknadsandelar (se utmärkt redogörelse i Kaipur (1989)).

Den av Brown och Payne (1986) introducerade aggregerade kumulativa multinomialmodellen (ACM, med deras förkortning) representerar en *integrerad statistisk modell*. Vi har ett fördelningsantagande som både förklarar utfall i enskild tabell: multinomialt radvis som »kumuleras« (dvs. summeras) till kända kolumnsummor och variation mellan tabeller via sannolikhetsvärden i multinomialfördelningarna genererad av Dirichletfördelningar, vars parametrar kan göras beroende av bakgrundsvariabler via logistisk regression. I princip skall ACM-modellen i sin egenskap av integrerad modell medge anpassningstest (»goodness-of-fit«), hypotes-prövning av närvaron av vissa effekter, konfidensintervall etc., vilket naturligtvis är en utomordentligt stor fördel. Den sofistikerade AMC-modellen<sup>6</sup> är emellertid beräkningstekniskt ytterst krävande och en del utvecklingsarbete på programsidan torde återstå. Vi kanske kan hoppas att så småningom få tillgång till lätt implementerbara program för PC-bruk?

Vid Thomsens ekologiska logitmetod åberopas en statistisk grundmodell (giltig inom en »politiskt homogen« region) med latent variabelstruktur: givet individens/väljarens position på den latent variabeln är de två indelningsgrunderna statistiskt oberoende. Man slipper härigenom ifrån att explicit modellera beroendet mellan de två indelningsgrunderna, ett beroende som ju som regel är utomordentligt starkt (till exempel det mellan två på varandra följande val). Det beroende vi observerar hos de manifesta (observerade) variablerna åstadkoms/förklaras via den latent variabelns variation över ekologiska enheter. Två ytterligare, förenklande antaganden om isomorfism respektive variansförhållande individuellt/gruppvis ger grundval för en praktiskt användbar beräkningsmetod. Efter val av ett så kallat referensparti dikotomiseras tabellerna successivt till ett antal

2×2-tabeller. Vid tillämpning av metoden har valet av referensparti visat sig ha stor betydelse. För varje sådan uppsättning 2×2-tabeller beräknas korrelationer mellan logits av marginalfrekvenser (alltså tetrakorisk korrelation, inte den direkta Pearsonska produktmoment-korrelationen som Robinson varnade för i sin berömda uppsats!). Korrelationerna transformeras därefter till skattningar av cellvärden. Beskrivningen av metodiken i Thomsens avhandling (1987) är inte alldeles lätt att följa.

Det förtjänar framhållas att beräkningsmetoden är sådan, att det aldrig kan uppträda icke admissibla skattningar i form av negativa sannolikheter eller sannolikheter större än ett (vilket tenderar att inträffa vid Goodmans ekologiska regression). Thomsen har förtjänstfullt utvecklat programvara för PC, som han välvilligt ställer till andra forskares förfogande. Thomsens metod har väckt stort intresse och på kort tid fått stor spridning.

Vilken av de uppräknade metoderna är nu den bästa? Vilken metod leder till de mest tillförlitliga uppskattningarna? Det är inte alldeles lätt att avgöra. Ibland är syftet med beräkningarna olika, vilket naturligtvis medför olika kriterier för valideringen. Johnstons variant av maximum entropi-metoden syftar till att ge skattningar av lokala bytesmatriser, vilka därefter utnyttjas för en modellering och analys av regional variation i bytesbenägenheter. För Thomsen är målsättningen däremot en tillförlitlig skattning av en nationell bytesmatris. Grundläggande antaganden och förutsättningar skiljer sig åt. Statistiska anpassningstest (goodness-of-fit) förutsätter att man håller sig till en väl specificerad, begränsad klass av fördelningar (modeller) och lämpar sig inte för utvärdering av till exempel Thomsens metodik, men väl för ACM-modellen. Syftet här är inte att jämföra ekologiska logitmetoden med andra metoder, utan att försöka avgöra om metoden överhuvud ger användbara resultat. Garanterat »sanna värden« på partibytesbenägenheter disponerar vi givetvis inte och tillgången på lämpliga valideringssampel från intervjuundersökningar är begränsad. Artificiella data genererade vid simulering är ett alternativ som erbjuder vissa möjligheter till validering.<sup>7</sup>

### **Validering av ekologiska logitmetoden**

Jag övergår nu till att närmare kommentera de båda inledande uppsatserna i den aktuella boken.

Sten Berglund skrev en gång en alldeles briljant kritik i *Statsvetenskaplig Tidskrift* av Leif Lewins (1972) bok om den svenska väljarkåren. Berglunds kritik, som tål att läsas än i dag, tog sikte på den något ytliga behandlingen av det ekologiska problemet i Lewins bok. Jag hade väntat mig mer av Berglunds introducerande uppsats i den aktuella boken.

Jag går nu över till den viktiga uppsatsen 2 i boken, där man försöker utvärdera den av Thomsen introducerade tekniken för ekologisk inferens. Man utnyttjar härvid som valideringssampel tillgängliga urvalsundersökningar (surveydata) från Danmark, Sverige och Finland. Problemet med surveydata är att de innehåller två felkomponenter: ett samplingfel, vilket är beräkningsbart, och med stor sannolikhet en biaskomponent (systematiskt fel), som vi inte känner. Den statistiska metodik författarna använder vid valideringen utgörs av en indexberäkning

på avvikelser mellan imputerade cellfrekvenser och surveybaserade frekvenstal. Härtill kommer vad man kallar en varianskomponentmodell för bedömning av de erhållna indexvärdena. Jag skall här peka på några problem vid valideringen som är speciellt iögonfallande.

### *Stort antal parametrar – små cellvärden – stor osäkerhet*

Man väljer att beräkna ett index för överensstämmelse mellan ekologiska skattningar och surveyskattning som baserar sig på jämförelse av relativa flöden, varvid totalsumman över samtliga celler blir 100 procent (i praktiken < 100 procent, eftersom man behöver jämförbara kategorier). När man sedan utnyttjar de ekologiska skattningarna i efterföljande uppsatser är det övergångsmatrisen med bytesbenägenheterna (och även rekryteringen) som intresserar, dvs. man räknar om till radsumma = 100 procent (respektive kolumnsumma = 100). Hade det inte varit naturligare att göra valideringen med utgångspunkt från de skattningar som faktiskt används i den statsvetenskapliga analysen av de skattade tabellerna? Man hade då sluppit ett antal irriterande små tal.

Med relativa flöden får man tabeller med ett stort antal mycket små siffror, typ 0.3 procent och liknande, eftersom huvudparten av väljarna befinner sig i huvuddiagonalen (byter ej parti). I det danska fallet har man ca. 60 procent i huvuddiagonalen och resterande 40 procent skall fördelas på ett mycket stort antal celler. Med 12 partier deltagande i bägge de undersökta valen har vi 132 celler utanför huvuddiagonalen representerande olika partibyten! Det säger sig självt att resultatet måste bli en flödestabell med ett stort antal nollor eller mycket små tal. Så visar sig också vara fallet (se sid 18 ff.).

Jag vet inte om författarna gjort klart för sig vilken kraftig samplingvariation (osäkerhet) man måste räkna med i de surveyskattningar av flöde som används vid valideringen. Man ger i varje fall inte läsaren någon uppfattning härom. Tag till exempel de ca. 10 danska kommunister (symbol K) från valet 1971 som kommit med i Observaurvalet, varav ingen bytt parti till 1973. Den observerade partiloyaliteten är alltså 100 procent. Men om vi sänker lojaliteten till säg 85 procent (= en bytessannolikhet på 0.15) har vi fortfarande en 20 procentig sannolikhet att alla 10 stannar kvar i partiet. För de små delurval som uppstår i flerpartisystem av skandinavisk typ (speciellt Danmark) måste vi räkna med en rejäl felmarginal vid skattning av bytesbenägenheter för småpartierna!

Jag skulle gärna sett att man redovisat en enklare och mindre »ambitiös« utvärdering av Thomsens metod, som inte i så hög grad byggt på dessa yttest små, skattade frekvenser, men där man i gengäld skulle kunnat utnyttja etablerade metoder för statistisk inferens. Här följer ett förslag.

Ett grovt mått på lojaliteten/rörligheten i valmanskåren är relativa andelen som röstar med samma parti vid de två valtillfällena, dvs. i stort sett andelen som befinner sig i flödestabellens huvuddiagonal.<sup>8</sup> Från Observatabellen på sid 19 har jag 58.0 procent som röstar med samma parti av ca 925 tillfrågade väljare (73.4 procent av 1260). Ett 95 procentigt konfidensintervall för andelen lojala väljare blir då: 54.8 – 61.2. Motsvarande skattning av lojaliteten beräknad med Thomsens metod (sid 18) för ekologisk skattning blir 62.5 procent. Som vi ser är det inte



troligt att skillnaden i uppskattad partiloyalitet kan tillskrivas samplingvariationen i Observaurvalet. (Jag följer Thomsen et al. och antar att de ekologiskt skattade värdena är utan slumpfel). Det föreligger uppenbarligen en systematisk skillnad. På motsvarande sätt finner man i både det finska och svenska fallet en högre skattad lojalitet med den ekologiska metoden.

Om detta förhållande – överskattning av partiloyaliteten – gäller generellt för Thomsens metod låter jag vara osagt. Syftet här har varit att visa på en enkel men ändå någorlunda korrekt statistisk metod att jämföra de olika sätten att skatta väljares bytesbenägenhet.

### *Varianskomponentmodellen för validering*

Thomsen et al. utvecklar vad man kallar en varianskomponentmodell för jämförelse mellan surveybaserade flödesskattningar och ekologiskt skattade flöden. De senare antas vara utan slumpfel men (eventuellt) innehålla ett systematiskt fel. Surveyskattningarna å sin sida innehåller oundvikligen ett slumpfel (= urvalsfel) och därtill (förmodligen) en bias. Under ideala omständigheter – »an ideal survey« – kan man kanske bortse från biaskomponenten i surveyskattningarna. Detta är de grundantaganden som görs för modellen som används vid valideringen.

För danskt vidkommande disponerar man för valen 1971-73 två urvalsundersökningar och man kan alltså dels jämföra surveys inbördes, dels jämföra ekologiska resultat med surveyresultat. Om vi nu jämför surveys med varandra (»ideala surveys«), får vi räkna med att urvalsfelen adderas. (Mer precist: variansen för en skillnad beräknad på de två surveys är summan av två varianser). Jämför vi istället resultat från en survey med ekologiska resultat under antagande om »ideal survey« och inga slumpfel i de ekologiska resultaten, så får vi en avvikelse (ett indexmått), vars varians enbart består av en komponent: slumpfelet från surveyn. Om vi observerar en större diskrepans (= högre värde på avvikelseindex) mellan surveys inbördes än mellan ekologiska resultat och surveysiffror, så indikerar detta enligt författarna att den ekologiska metoden ger valida resultat.

Argumentationen är inte helt övertygande. Så här verkar författarna resonera:  $\text{Varians}(X) > \text{Varians}(Y)$ . Vi observerar ett värde större än ett annat. Det större värdet måste då vara ett X-värde! Varianser, dvs. statistisk variabilitet, får emellertid inte tolkas deterministiskt på det sätt som författarna gör. Vid en enda genomförd jämförelse ger inte en större varians garanti för att man skall observera en större avvikelse, speciellt inte om det rör sig om ungefärligen dubblad varians, dvs. ca. 40 procent högre spridning.

Om författarna konsulterat en statistiker hade man säkert kunnat få hjälp med att utveckla en metod för signifikansprövning av det avvikelseindex man använder sig av vid valideringen. Ovanan att handskas med statistiska grundbegrepp lyser igenom.

### *Ytterligare frågor*

Det återstår ytterligare ett antal frågor och problem rörande Thomsens metod för ekologisk inferens som lämnas obesvarade i boken, men som är av stort intresse med tanke på metodens framtida användning vid ekologisk inferens.

En sådan fråga gäller val av homogena regioner inom vilka modellens grundantaganden antas gälla. Hur känslig (eller robust) är metoden härvid? Varför redovisar man inte resultat av skattningar för de sju regioner man indelat Danmark i? Vid en utvärdering av metodiken förfaller det rimligt att man prövar om man lyckats väl med denna inledande gruppering. Hur viktig är det att man finner fram till »politiskt homogena« regioner?

Till de obseverade frågorna hör också valet av referensparti vid beräkningarna av tetrakorisk korrelation. Erfarenheter vi gjort i Lund visar att valet är betydelsefullt. Metoden är inte robust i detta avseende.

### Avslutande kommentarer

Sören Risbjerg Thomsen har gjort en aktningsvärd, kreativ insats genom att upptäcka användbarheten hos latent variabelmodeller vid ekologisk inferens. Han har härvid arbetat i en fin dansk tradition initierad av Rasch. Thomsens modell för ekologisk inferens är emellertid inte en sammanhållen, eller integrerad modell i samma mening som Brown och Paynes ACM-modell. Det är möjligt att man kan utveckla modellen vidare teoretiskt. Härför krävs samarbete med statistisk expertis.

Ekologisk inferens tilldrar sig allt större intresse. Med ett interdisciplinärt samarbete omfattande statsvetare, statistiker, geografer och kanske särskilt ekonometriker kan vi räkna med ytterligare framsteg på området och fördjupad kunskap. Berglund och Thomsen har lämnat ett viktigt bidrag med den bok de redigerat. Boken innehåller ett stort antal uppsatser som visar hur användbara aggregerade data kan vara.

Jag skulle avslutningsvis vilja peka på ett område, där man utvecklat ganska sofistikerade statistiska modeller, som skulle kunna finna tillämpning även inom valforskningen. Jag tänker på *marketing* och vad som där går under beteckningen »discrete choice models«, utvecklade av Ben Akiva och andra (se, till exempel, Ben-Akiva och Lerman, 1985).

## Noter

1. Se till exempel King (1989) som ser likelihood-teorin som ett sätt att förenhetliga den politiska metodologin.
2. Även om merparten av tillämpningarna i Kaipurs bok är naturvetenskapliga innehåller den stort antal exempel på samhällsvetenskapliga problem, där maximum entropi metoden är tillämpbar, blant annat just ekologisk analys av partibyten.
3. Det är intressant att notera att McCullagh och Nelder i 2:a upplagan av sin bok (1989: 336 ff.) exemplifierar problematiken med skattning av sannolikheter från tabellmarginaler just med övergångar mellan partier vid val (»voter transitions«).
4. En intressant tillämpning av ekologisk regression kan noteras vid amerikanska domstolar i samband med mål rörande diskriminering av minoriteter. För att leda i bevis att en valkretsindelning faktiskt missgynnar en minoritet utnyttjas ekologisk regression (se Freedman et al., 1991).
5. För viss diskussion och ett blygsamt försök till validering av metoden se Berg (1988).
6. ACM-modellen är svårtillgänglig för icke-specialister. På sid 114 i den aktuella boken sägs modellen utgöra »..effort ... to employ better estimators..«, ett klart understatement.

7. Vid en workshop vid ECPR-mötet i mars 1991 presenterades resultat från sådana simuleringsförsök. Dessa resultat var naturligtvis inte tillgängliga för författarna till den aktuella boken.
8. Ett ytterligare grovt mått är naturligtvis den från engelsk litteratur välkända »swingen«.

## Litteratur

- Ben-Akiva, M. och S. R. Lerman (1985). *Discrete Choice Analysis*, Cambridge: MIT Press.
- Berg, S. (1988). »Spatial influence on voter transitions in Swedish elections: an application of Johnston's maximum entropy method«, *Electoral Studies*, pp. 233-250.
- Brown, P. J. och C. D. Payne (1986). »Aggregate data, ecological regression, and voting transitions«, *Journal of the American Statistical Association*, 81, pp. 452-460.
- Forcina, A. och G. M. Marchetti (1991). *Effect of misspecification in Brown and Payne model*«, Paper presented at the ECPR meeting, Colchester.
- Freedman, D. A., S. Klein, J. Sacks, C. Smith och C. Everett (1991). *Ecological regression and voting rights*, Technical Report nr. 248, Department of Statistics, University of California, Berkeley.
- Johnston, R. J. (1985). *The Geography of English Politics*, London: Croom Helm.
- Kaipur, J. N. (1989). *Maximum Entropy Models in Science and Engineering*, Chichester: John Wiley & Sons.
- King, G. (1989). *Unifying Political Methodology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohlsche, A. J. (1990). *Forschungsbericht Nr. 1 zu Methoden der empirischen Wahlforschung*.
- Lewin, L. et al. (1972). *The Swedish Electorate 1887-1968*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- McCullagh, P. och J. A. Nelder (1989). *Generalized Linear Models*, Chapman and Hall, 2:a upplagan.
- Thomsen, S. Risbjerg (1987). *Danish Elections 1920-79. A logit approach to ecological analysis and inference*, Århus: Forlaget Politica.

Mogens N. Pedersen

## Klarer han pynten?

### Logitmetoden mellem forenklingens Scylla og realiteternes Charybdis

Ved forsvaret af Søren Risbjerg Thomsens afhandling *Danish Elections 1920-79 - A Logit Approach to Ecological Analysis* fremførte jeg *ex auditorio* nogle betragtninger om den foreslåede nye metode og dens validitet. Det mundtlige indlæg blev publiceret i dette tidsskrifts tredje hæfte i 1987 under titlen »Skyggebilleder? – Nogle kommentarer til validitetsdiskussionen omkring Søren Risbjerg Thomsens metode til økologisk inferens«. Nu følger så en opfølgende kritik med en ligeledes metaformættet titel.

Mine bemærkninger dengang faldt i to dele: en positivt rosende del, men også en mere forbeholden, kritisk del.

De positive aspekter, der blev fremhævet, var dels emnets centrale betydning for studiet af politik, dels satsningens dristighed. Jeg omtalte også de implicite muligheder og løfter, som metoden synes at indebære for analysen af andre fænomener end vælgeradfærd. I den forbindelse skitserede jeg, hvorledes man ved at sætte de estimerede vælgerbevægelser i relation til andre fænomener (blandt andet partistørrelse og aggregeret vælgerflygtighed) kunne få øje på interessante og intuitivt plausible sammenhænge. Denne iagttagelse kunne i sig selv siges at udgøre en indirekte – om end svag – støtte for en påstand om metodens validitet.

Disse positive bemærkninger ville jeg skrive under på den dag i dag. Logitmodellen må stadig betragtes som en betydelig forskningsmæssig indsats – en konstatering, der også bekræftes af den interesse, den har vakt uden for Danmarks grænser.

Hovedærindet i oppositionen var imidlertid at påpege, at præses endnu ikke havde sandsynliggjort, at den nye metode til økologisk inferens besad en tilfredsstillende grad af validitet.

Udgivelsen af samleværket *Modern Political Ecological Analysis* afstedkommer et gensyn med problematikken, herunder også med den ved disputatsforsvaret fremførte kritik. Bør denne kritik fastholdes, eller er der sket noget, der gør det rimeligt eller nødvendigt at modificere den ret så skarpe vurdering fra dengang?

Her må det dog indledningsvis straks fastslås, at ét er, at den nye bog kan danne udgangspunkt for en fornyet drøftelse af validitetsproblemet. Det er ikke det samme som at sige, at udgangspunktet er optimalt. Efter min opfattelse foreligger en fuldt tilfredsstillende afprøvning først, når metoden uden held er blevet forsøgt falsificeret af andre forskere fra den internationale kreds af vælgeradfærdsforskere. I så henseende kan den nye bog ikke leve op til kravene allerede af den

grund, at det er metodens ophavsmand, der selv forestår og/eller medvirker ved afprøvningen. Man må derfor fastslå, at diskussionen i den nye bog i nogen grad har karakter af et partsindlæg.

### **Rekapitulation af kritikken**

Man bør ikke gentage sig selv, men her finder jeg dog grund til at gentage hovedpunkterne i min oprindelige kritik. For det første fordi Søren Risbjerg Thomsen mig bekendt aldrig direkte og på tryk har svaret – at han har taget kritikken til sig, kan den opmærksomme læser af bogens centrale kapitel om validitetsproblemet dog ikke undgå at bemærke. For det andet kan der være kommet nye læsere til siden sidst. Tillad mig derfor et kort resumé. Min oprindelige kritik kan sammenfattes i tre punkter.

(1) Da det, der skal måles, in casu de faktisk forekommende vælgerbevægelser fra ét valg til det næste, aldrig vil kunne blive fuldstændig kendt, er det principielt umuligt at vurdere estimaternes såkaldt *interne validitet*. Estimerne er at betragte som en art »skygebilleder« af de sande bevægelser – på samme måde som man også må karakterisere selv den smukkeste vandringsmatrice fra en survey-undersøgelse. Det bedste, forskeren kan gøre, er at søge at overbevise skeptiske kolleger om, at der eksisterer en form for isomorfi mellem estimationsmetodens præmisser og de holdnings- og adfærdsmæssige præmisser for vælgeradfærden. Et sådant forsøg gjorde Søren Risbjerg Thomsen ikke i sin disputats.

(2) Da Søren Risbjerg Thomsen valgte at benytte to i sig selv ret tvivlsomme danske surveymaterialer som grundlag for sin egen validitetstestning, var det heller ikke på det foreliggende grundlag muligt at sige noget holdbart om metodens eksterne *validitet*. De to materialer var dels det på grund af en ringe besvarelsesprocent validitetsmæssigt problematiske »akademiske« panel-survey fra 1971-73 og dels en kommerciel undersøgelse fra 1973, indsamlet på et sub-optimalt tidspunkt før valget.

(3) En af mig selv foretaget sammenligning mellem et antal OBSERVA-materialer og de af Søren Risbjerg Thomsen estimerede vandringsmatricer fra perioden 1971-79 viste store uoverensstemmelser, hvilket også måtte føre til den konklusion, at man på det foreliggende grundlag ikke kunne finde støtte for en påstand om logitmetodens validitet – men heller ikke for det modsatte, idet de pågældende data i sig selv kunne tænkes at være dubiose.

### **Kritikkens imødegåelse**

De for mig i denne forbindelse afgørende spørgsmål er derfor, om Søren Risbjerg Thomsen, for det første, har formået at argumentere mere overbevisende for metodens interne validitet og, for det andet, har forbedret den eksterne validering gennem succesfuld sammenligning med andre og bedre survey-materialer?

Når det drejer sig om metodens interne logik og graden af isomorfi med »virkeligheden«, således som vi mener at kende denne »virkelighed« fra årtiers empiriske valg- og vælgeradfærdsforskning – så er der ikke særlig meget at hente i den nye bog, hvor man primært har satset på at begrunde logitmetodens *eksterne validitet*. Søren Risbjerg Thomsen skjuler ikke, at begrundelsen for valget af model-

lens to centrale forudsætninger ikke er disses grad af realisme, men det forhold, at de er simple, og at de gør det let at foretage økologisk inferens. Dog må det hilses med glæde, at der nu foretages en klar sondring mellem de tre sæt værdier, der ideelt set bør sammenlignes: vælgerbevægelsens sande værdier, surveyestimatene og de økologiske estimater. Der opstilles også i et teoretisk-statistisk appendix et sæt betingelser for, at sidstnævnte estimater kan betragtes som valide i forhold til surveyestimatene. Disse betragtninger sammen med indførelsen af en ny iterativ tilpasningsprocedure, der fører til bedre sammenlignelighed mellem datasættene, må betragtes som et forsøg på at komme noget af den oprindelige kritik i møde. Mindre positivt er det, at Søren Risbjerg Thomsen fortsætter med at benytte de oprindelige danske datasæt som udgangspunkt for validitetsdiskussionen. Heldigvis har han i denne omgang også inddraget flere danske materialer, end tilfældet var i den oprindelige afhandling. Det drejer sig dels om nogle OBSERVA-data (vandringsmatricer baseret på panelsurveys), og dels om to recall-surveys, nemlig et af TVA i 1971 indsamlet materiale fra tre valgsteder samt det akademiske survey fra 1975. Hovedforfatterens uvane tro undergives ingen af disse datasæt en (kilde)kritisk diskussion. De bruges bare – kritikløst med andre ord.

Når disse nye data lægges til grund, og når der yderligere foretages den omtalte iterative transformation, bliver billedet ganske speget. Populært sagt falder de forskellige sammenligninger mellem surveydata og økologiske estimater og mellem surveymaterialerne indbyrdes ikke ud, som man kunne forvente – og håbe. Det ser således ikke ud til, at metodens validitet har vundet yderligere støtte i det danske materiale. Logitmetoden synes af uforklarlige grunde at give bedre resultater i Finland – og til dels i Sverige – end i Danmark. Det er fint at konstatere, at forskerne ikke søger at feje problemerne ind under gulvtæppet. Deres konstatering af validitetsproblemets fortsatte eksistens leder dem dog ud på de vilde vover, når de antyder muligheden af at foretage en landespecifik tilpasning af den generelle model. Dette er en farlig tankegang. Hvis den blev udført, ville konsekvensen være, at man fratog metoden dens væsentligste kvaliteter, nemlig simplicitet og generalitet.

### **Konklusion**

Et sted i bogen glæder forfatterne sig over den stærke lighed mellem et økologisk estimat og det tilsvarende, af Bo Särilvik indsamlede, surveymateriale fra det svenske 1968-valg. Det siges endda (s.75), at ligheden er »så slående, at det er svært at sige, hvad der validerer hvad.« Store ord, må man sige, hvis man da ikke vil kalde udsagnet absurd.

Logitmetodens entusiastiske forkæmpere er endnu ikke nået så langt i valideringsprocessen, at de kan tillade sig at sætte den nye metode forrest, endsige give dårlige karakterer til gængs surveymetodik. Dertil mangler der endnu en del. På den anden side har anvendelsen af metoden på svenske og finske data ført til interessante resultater – og i et vist omfang også til estimater, der virker mere overbevisende end tidligere forsøg på at foretage økologisk inferens. Dertil kommer, at metodens anvendelse i de tre lande, herunder altså også i Danmark, giver plausible

estimerer på historiske materialer fra tiden før surveymetodikkens indførelse. Men sligt kan jo ikke afgørende bekræfte den nye metodes anvendelighed.

Hvad skal der til yderligere, førend skeptikeren bliver helt overbevist? Først og fremmest uafhængig afprøvning på absolut førsteklases surveymaterialer, gerne fra partisystemer med forskellige formater: forskellige former for to-partisystemer samt flerpartisystemer med varierende fordeling af vælgerne på partier. Man kunne ideelt ønske sig, at logitmetoden blev afprøvet på data fra USA, UK, Frankrig og Holland, lande som alle har en stærk tradition for såvel surveybaseret som økologisk baseret valgforskning. Og så ville det da i øvrigt være fint, om Søren Risbjerg Thomsen ville tage sig tid til på mere populær måde at diskutere sin metodes erkendelsesmæssige præmisser og herunder sandsynliggøre, hvorfor netop logitmetoden forbavsende nok synes at efterligne virkelighedens valgresultater helt pænt, selv om han bevidst har valgt at lade metoden bygge på præmisser, der ser noget virkelighedsfjerne ud. Det er jo ikke alle valgforskere, der er tilfredse, når blot en models forudsigelser er akkurate. Der er faktisk en del, der også lægger vægt på, at de bag modellen liggende antagelser er realistiske.

Er pynten klaret? Endnu ikke, men udsigterne er fortsat lyse!

## En kritisk diskussion av svenska data

De metoder som lanserades i Sören Risbjerg Thomsens doktorsavhandling 1987 innebar löften om ett närmast revolutionerande komplement till etablerade analysredskap inom valforskningen. Framförallt skulle äldre tiders politiska historia nu kunna baseras på säkrare data. Exempelvis skulle ett klassiskt problem kunna lösas, nämligen varifrån den tyska fascismen hämtat sina väljare, klass- och partimässigt. Tillgången till relevant statistik begränsade visserligen i praktiken analyserna generellt till dessa två problemområden: frågan om partibytten från ett val till ett annat och spørsmålet om sambandet mellan klass och partival. Men även om det endast är en mindre del av valstudiernas forskningsområden är detta givetvis centrala problemställningar.

Redan tidigt ställde sig dock flera kritiker tvivlande till att den nya metoden kunde hålla vad den lovade. Inte minst gällde detta analyserna av sambandet mellan klass och parti. Detta påpekades redan under disputationen (se exempelvis Glans, 1987) och bland annat har jag själv återkommit till detta problem. Då dessa data publicerats på undanskymd plats skall de redovisas också i detta sammanhang (se tabell 1).

Tabell 1. Partival bland tjänstemän och egenföretagare, enligt tre undersökningar. Folketingsvalet i Danmark 1971. Procent vertikalt

Parti/Kategori	Tjänstemän			Egenföretagare		
	SRT	Int.73	Int.71	SRT	Int.73	Int.71
Vänsterflygeln	15	16	14	3	6	2
Socialdemokratiet	38	28	26	15	14	12
Det radikale Venstre	12	19	19	29	19	12
Venstre	3	9	12	24	15	15
Det konservative Folkeparti	29	25	26	23	40	44
Övriga partier	3	3	3	6	6	5
Summa	100	100	100	100	100	100
N =	.	2.014	357	.	816	80

SRT: Sören Risbjerg Thomsen, 1987. Int.73: Intervjuundersökning 1973. Int.71: Intervjuundersökning 1971.

I tabellen jämföres resultaten av två separata intervjuundersökningar med motsvarande analyser enligt Risbjerg Thomsens ekologiska metod. Intervjuundersökningarna avser väljarbeteendet vid folketingsvalet 1971 och genomfördes i ena fallet i direkt anslutning till valet, i andra fallet under våren 1973. Som framgår av tabellen är det endast oväsentliga skillnader mellan de två intervjuundersökningarnas resultat, medan värdena från den ekologiska analysen på flera



punkter markant avviker från intervjudata. Exempelvis blir enligt intervjuundersökningarna Socialdemokraternes andel bland tjänstemännen (på danska »funktionærerne») endast sju-nio procentpoäng större än Radikale Venstres. Men enligt de ekologiska data är här den socialdemokratiska andelen tre och en halv gång större än den Radikala. Vidare skulle enligt den ekologiska modellen Radikale Venstre haft fler väljare än Konservative bland egenföretagare utom jordbruk (»byselvstendige»). Men enligt intervjudata är den konservativa väljarandelen här nästan dubbelt så stor som den Radikala. Även andra påtagliga skillnader i värdena förekommer i tabellen.

Med så drastiska differenser mellan de två metoderna kan båda inte vara »korrekta». Givetvis ger inte intervjumetoden ett exakt resultat, värden som fullt ut motsvarar verkligheten. Att det inom intervjumetoden finnes ett antal felkällor tillhör den metodiska barnaläran. Men det väsentliga är att denna osäkerhet i huvuddrag kan beräknas och på flera punkter föreligger också statistiskt signifikanta skillnader mellan å ena sidan de använda intervjudata, å andra sidan de värden som blir resultatet av de ekologiska analyserna.

I det arbete som diskuteras i detta nummer av *Politica* har Risbjerg Thomsen ett särskilt kapitel om den ekologiska metodens möjligheter när det gäller analyser av väljarbeteendet i de sociala klasserna (Thomsen, 1990). Det är överraskande att man här inte finner någon egentlig diskussion kring de problem som alltså onekligen föreligger ifråga om metodens validitet i detta avseende. Väljarutvecklingen i de sociala klasserna i Danmark 1920-80 presenteras nästan utan en självkritisk granskning, även där alternativa data finns tillgängliga.

Om diskrepansen mellan intervjuundersökningar och de ekologiska analyserna följaktligen är iögonfallande när det gäller de sociala klassernas partival har vid en första anblick data om partibyten från ett val till ett annat verkat mer rimliga, åtminstone ifråga om danska förhållanden. Men sedan man tagit del av en nyare svensk undersökning i ämnet, baserad på ekologiska analyser (Berglund och Wörlund, 1990), blir man tveksam om metodens tillförlitlighet även när det gäller studiet av väljarvandringar. I det följande skall denna undersökning diskuteras, i relation till motsvarande analyser med intervjumetoden. Här skall inledningsvis påpekas att valforskningsprojektets intervjuundersökningar i Sverige – som företages av Statistiska Centralbyrån och Statsvetenskapliga Institutionen vid Göteborgs Universitet – håller en internationellt sett ovanligt hög standard. Detta gäller inte minst analyserna av partibyten. För det första bygger de på ett större antal intervjuer än vad som är normalt i sådana sammanhang, nämligen närmare 3000 personer. Svarsprocenten är också jämförelsevis hög, speciellt när det gäller partival. För det andra ingår normalt cirka hälften av alla intervjuade i ett panelurval, där samma personer intervjuas vid två på varandra följande val. För det tredje har man i Sverige genom tillgång till röstlängderna möjlighet att för varje individ kontrollera det faktiska valdeltagandet. Sammantaget bidrar detta till att man i dessa intervjuundersökningar med stor precision kan analysera väljarvandringarna från ett val till ett annat.

I ett kapital i nämnda bok har Risbjerg Thomsen tillsammans med Sten Berglund och Ingemar Wörlund evaluerat den ekologiska metodens tillförlitlighet

bland annat när det gäller svenska data (Thomsen, Berglund och Wörlund, 1990). För perioden 1973-1985 har man jämfört partibyten i Sverige, estimerade enligt intervjuundersökningar respektive den ekologiska metoden. Konklusionen är optimistisk: enligt de tre författarna ligger »the ecological estimates quite close to the survey results«. Det förekommer emellertid en del systematiska avvikelser: »the simple logit method overestimates the stability of the voting behavior«.

Senare har emellertid de forskare som primärt sysselsatt sig med de svenska data – Berglund och Wörlund – modifierat analysprogrammet på denna punkt (Berglund och Wörlund, 1990: 9, not 12). Eftersom de tidigare analyserna enligt deras bedömning låg »quite close« to surveyresultaten kunde man förmoda att det efter denna förbättring skulle vara så gott som sammanfall mellan de två analysmetoderna. Med denna utgångspunkt skall i det följande granskas det arbete av de två svenska forskarna, där man använt den förbättrade tekniken. Här skall primärt jämföras partival (och valdeltagande) vid 1988 års riksdagsval, med hänsyn till väljarnas partival vid 1985 års riksdagsval. Speciellt kommer att beaktas resultatet för en de stora vinnarna vid 1988 års val, nämligen Miljöpartiet. Detta var andra gången som Miljöpartiet deltog i ett riksdagsval och det innebar att dess andel av de avgivna rösterna ökade från 1,5 procent till 5,5 procent, med riksdagsrepresentation som resultat.

Vid den följande diskussionen skall jag taga utgångspunkt i följande metodiska programförklaring hos Berglund och Wörlund: »If there is a perfect or almost perfect match between survey estimates and ecological estimates, the ecological method performs extremely well. If the ecological are within the error margin of survey data, the outcome may be thought of as good or very good...« (1990: 6, not 9). Här skall först jämföras estimeringarna av partivalet 1988 bland 1985 års väljarkategorier, fördelade efter deras partival detta år. Vi söker alltså svaret på frågan: »Hur röstade 1985 års socialdemokrater, moderater, osv. 1988?«. Eftersom det 1985 förekom valsamverkan mellan Centerpartiet och Kristen Demokratisk Samling har dessa väljare behandlats under ett. Vidare skall det påpekas att det i tabellerna endast förekommer heltal för att uppnå samstämmighet mellan intervjudata och de ekologiska analysresultaten.

I tabell 2 på nästa sidan redovisas för varje kategori av 1985 års väljare först deras väljarbeteende 1988 enligt de ekologiska beräkningarna, därefter samma estimeringar enligt intervjudata. För att öka överskådligheten har den numerärt obetydliga gruppen »others«/»röstade blankt« här utelämnats. När det gäller kategorien »non-voting« i den ekologiska rapporten är det oklart om denna också omfattar »icke röstberättigade« 1985 eller endast valskolkare. På grund av denna osäkerhet ingår ej denna kategori i den följande diskussionen.

Som framgår av tabellen är det dels generellt många celler som får olika värden enligt de två metoderna, dels ett antal celler där dessa skillnader måste betecknas som dramatiska. Det har beräknats ett 95-procentigt konfidensintervall kring de värden som framkommit enligt intervjumetoden. Om motsvarande ekologiska värde ligger utanför detta intervall har det betecknats som en signifikant avvikelse och celler med sådana värden har markerats med \*. Det framgår att av 40 celler

Tabell 2. Väljarbeteende 1988, bland 1985 års partiväljare. Procent horisontalt

		Väljarbeteende 1988								
		Mod.	CP	FP	KDS	Milj.p.	SD	VPK	Ej röst	N
Partival 1985										
VPK	(a)	2	0	2*	1	5*	14	65	11*	
	(b)	2	0	0	0	11	17	63	6	118
Soc. dem.	(a)	1	3*	1	2*	1*	80*	3	10*	
	(b)	1	1	1	0	3	85	3	5	1071
Centerpartiet eller KDS	(a)	1	67	1*	7*	1*	17*	0	6	
	(b)	1	66	4	13	7	2	0	8	297
Folkp.	(a)	21*	1*	49	3	12*	3*	2	10*	
	(b)	10	10	54	4	3	11	0	7	335
Moderaterna	(a)	62*	2*	15*	2*	7*	2*	1	9	
	(b)	68	5	10	1	3	4	0	7	451

(a) Enligt transition matrix 3 hos Berglund och Wörlund (1990: 11).

(b) Beräknat på grundlag av Holmberg (1990: 108, tabel 5.4).

finner man sådana signifikanta differenser i mer än hälften, närmare bestämt i 23 tillfällen. Redan detta måste betecknas som ett otvetydigt avsteg från den omtalade målsättningen att de ekologiska estimaten skall ligga inom felmarginalerna för att kunna betecknas som »good or very good«. Men man blir ännu mer skeptisk till den ekologiska metoden när man granskar värdena i vissa celler. Således skulle enligt intervju metoden lika stor andelar av Folkpartiets väljare – cirka tio procent – gått över till vardera Moderaterna, Centerpartiet och Socialdemokraterna. Men enligt de ekologiska estimaten skulle dessa vandringar bort från Folkpartiet nästan enbart slutat hos Moderaterna (21 procent) medan endast en procent tillfallit Centerpartiet och tre procent Socialdemokraterna. Det är ingen tvekan om vilka resultat som verkar mest rimliga: Att en femtedel av 1985 års folkpartiväljare skulle vandrat åt höger vid Moderaternas förlustval 1988 verkar föga sannolikt, ej heller att motsvarande partibyten nästan helt skulle saknas mellan de traditionellt närstående mittenpartierna, Centern och Folkpartiet.

Ett annat exempel. För den samlade kategorien Centerparti/KDS-röstande 1985 skulle enligt intervjuundersökningen något fler väljare gått över till Folkpartiet än till Socialdemokraterna, om än båda andelarna är tämligen små (fyra respektive två procent). Men enligt de ekologiska data skulle man på nytt finna att det praktiskt taget inte förekommer några vandringar mellan mittenpartierna, medan det skulle varit en markant övergång från Centerpartiet (inklusive KDS) till en Socialdemokrati i väljarmässig tillbakagång. Det är svårt att förstå varför det skulle ägt rum en sådan väljarvandring, som ej heller tycks vara dokumenterad någon annanstans.

Men än allvarligare är de stora differenserna ifråga om Miljöpartiet som väljarmottagare 1988. För samtliga partikategorier från 1985 finner man här signifi-

kanta avvikelser mellan de två metoderna. Enligt intervjumetoden skulle således dubbelt så stor andel bland Centerparti/KDS-väljarna, som bland Folkpartiets väljare, gått över till Miljöpartiet 1988; men enligt den ekologiska metoden har blott en procent i den förra partigruppen bytt parti i denna riktning men hela tolv procent av folkpartiväljarna.

Dessa skillnader mellan analysmetoderna blir än tydligare när man ser på sammansättningen av väljarna, dvs. hur stor andel av ett visst partis väljare 1988 som röstat på angivet parti tre år tidigare. Sådana data redovisas för tre partier i tabell 3.

Tabell 3. Sammansättning efter väljarbeteende 1985, i tre partigrupper 1988. Procent vertikalt

Väljarbeteende 1985	Partival 1988					
	Folkpartiet		Miljöpartiet		Socialdemokraterna	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Moderaterna	28	17	28	9	1	1
Centerpartiet eller KDS	1	5	3	15	5	1
Folkpartiet	61	65	33	8	1	3
Miljöpartiet	2	0	12	26	0	0
Socialdemokraterna	4	4	8	21	87	84
VPK	1	0	5	9	2	2
Övriga	0	0	1	2	0	0
Ej röstande, inkl. ej röstberättigade	3	9	10	10	3	9
- därav ej röstande		(3)		(6)		(3)
N		277		141		1081

(a) Enligt transition matrix 4 hos Berglund och Wörlund (1990:12).

(b) Beräkningar på grundlag av Holmberg (1990: 108, tabell 5.5).

De tre partierna representerar var sin variant. När det gäller Socialdemokraterna finns det en rimlig grad av överensstämmelse mellan de två metoderna, även om de ekologiska analyserna påtagligt överskattar andelen före detta Centerparti/KDS-väljare, i förhållande till intervjuundersökningen. Avsevärt större avvikelser finner man rörande 1988 års folkpartiväljare. Enligt den ekologiska metoden skulle 28 procent av dessa väljare ha röstat på moderaterna tre år tidigare; intervjudata uppskattar denna andel till endast 18 procent. Men den stora oredan uppstår ifråga om Miljöpartiet. Över 60 procent av dess väljare skulle enligt de ekologiska värdena ha röstat på Folkpartiet eller Moderaterna 1985; motsvarande andel enligt intervjudata blir mindre än en tredjedel därav, nämligen 18 procent. Vidare anger intervjuundersökningen att lika stor andel av miljöpartiväljarna tidigare hade varit »socialister» (röstande på Socialdemokraterna eller Vänsterpartiet Kommunisterna) som borgerliga. Men enligt de ekologiska analyserna skulle andelen före detta borgerliga vara fem gånger större än motsvarande proportion »socialister». Övriga är också de ekologiska värdena för andelen tidigare Centerparti/KDS-väljare. Denna proportion skulle endast vara tre procent, en högst förvånansvärd siffra mot bakgrund av centerpartiväljarnas profilerade attityder i kärnkraftsfrågan och miljöpolitik generellt. Den andel som intervjuun-

dersökningen anger – 15 procent – verkar väsentligt rimligare. Det är också anmärkningsvärt att dessa ekologiska värden angående miljöpartiväljarnas partimässiga bakgrund överhuvudtaget inte ifrågasatte eller diskuteras i Berglund och Wörlunds sammanfattning där det endast konstateras att »... The current profile of the Environmentalist Party has a strong bourgeois bias /and/ ...its voters are converts ... primarily from the Liberal and Conservative parties«. Utifrån intervjudata blir slutsatsen snarast den diametralt motsatta.

Med intervjudata som referenspunkt måste det generella intrycket därför bli att de ekologiska värdena till stor del bär tillfälligheternas prägel. Till slut skall därför de ekologiska analyserna jämföras med ett par mer eller mindre slumpmässiga modeller. I en första version studeras de fyra större partikategorierna. Det antages att partibytena i princip varit desamma inom samtliga fyra partigrupper, enligt detta enkla mönster: 70 procent röstar på samma parti som vid närmast föregående val; 0 procent har gått över till kommunisterna; 5 procent har gått över till var och en av de övriga partikategorierna, inklusive icke-röstande. För exempelvis 1985 års socialdemokrater och moderater får vi alltså tabellraderna i tabell 4.

Tabell 4. Exempel på partiförskjutningar 1985-88. Hypotetiska data

Röstade 1985	Röstade 1988							Ej röst.	Summa
	Mod.	Folkp.	Centerp.	KDS	Miljöp.	Soc.dem.	VPK		
Socialdemokratiet	5	5	5	5	5	70	0	5	100
Moderaterna	70	5	5	5	5	5	0	5	100

Not: I denna undersökning har av praktiska skäl 1985 års kommunistväljare utelämnats.

En sådan enkel modell kan givetvis inte ha sin motsvarighet i verkligheten och jämför man med intervjudata förekommer det också åtskilliga signifikanta avvikelser. Men poängen är att antalet celler med sådana differenser blir mindre än vid jämförelserna mellan ekologiska data och intervjuundersökningens värden – nämligen 18 mot 21.

I en andra version antager man helt enkelt att partibytena 1985-88 varit desamma som vid närmast föregående riksdagsval, dvs. mellan 1982 och 1985. Detta är givetvis en helt orealistisk modell, eftersom bland annat Moderaterna och Folkpartiet hade påtagliga framgångar 1985 men gick tillbaka 1988. Även denna uppenbart orimliga gissning ger dock fler »korrekta« celler än de ekologiska analyserna: som ovan nämnts avviker deras värden signifikant från intervju-metodens 23 gånger inom de fem partikategorierna; enligt det förra tillvägagångssättet finner man 21 sådana differenser.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att den ekologiska metoden ger resultat som markant avviker från intervjudata när det gäller analyser av partibytet vid riksdagsvalet 1988. Detta kan ha en av tre orsaker. För det första kan det föreligga speciella förhållanden i Sverige – exempelvis ifråga om grundmaterialets kvalitet – som reducerar den ekologiska metodens tillförlig lighet. Men detta är knappast någon plausibel förklaring. För det andra skulle det kunna vara in

tervjudata som är felaktiga, inte de ekologiska värdena. Som ovan diskuterats ger intervjuundersökningar givetvis inte fullständigt »riktiga« resultat, men den stora fördelen är alltså att man kan precisera inom vilka gränser det korrekta värdet sannolikt ligger. Det blir alltför många tillfällen med ekologiska värden som hamnar utanför dessa gränser vid den svenska undersökningen. Därtill kommer att i de fall där det föreligger drastiska avvikelser mellan intervju- och ekologiska data skulle säkerligen de allra flesta kännare av det svenska partisystemet ansett intervjuundersökningens värden vara de mest rimliga. Slutligen kan det tänkas att ej heller ifråga om väljarvandringar är den ekologiska metoden tillförlitlig. Detta kan man knappast fastslå på grundlag av en enda analys. Men i varje fall tyder denna genomgång på att ett vidare utvecklingsarbete är nödvändigt innan man generellt kan ha tilltro till resultaten från ekologiska undersökningar av detta slag.

## Litteratur

- Berglund, Sten og Ingemar Wörlund (1990). *The Disintegration of the Swedish Five-Party System or the Success of Small Parties on an Increasingly Oligopolistic Market*, paper prepared for presentation at the Nordic Political Science Conference in Reykjavik.
- Glans, Ingemar (1987). »Klass och parti – två divergerande beskrivningar«, *Politica*, 19. årgang, nr. 3, pp. 343-350.
- Holmberg, Søren (1990). »Väljare på vandring«, pp. 101-122 i Mikael Gilljam og Søren Holmberg, *Rött, blått, grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*, Stockholm: Bonniers.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1987). *Danish Elections. A logit approach to ecological analysis and inference*, Århus: Forlaget Politica.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1990). »Social structure and voting behavior in Denmark since 1920«, pp. 91-110 i Sten Berglund og Søren Risbjerg Thomsen (eds.), *Modern Political Ecological Analysis*, Åbo: Åbo Akademiske Forlag.
- Thomsen, Søren Risbjerg, Sten Berglund og Ingemar Wörlund (1990). »Assessing the Validity of the Logit Method for Ecological Inference«, pp. 12-62 i Sten Berglund og Søren Risbjerg Thomsen (eds.), *Modern Political Ecological Analysis*, Åbo: Åbo Akademiske Forlag.

Hans Jørgen Nielsen

## Er økologisk metode så dårlig, som Thomsen og Berglund siger?

Redaktionen har givet mig et ubehageligt stikord: Den økologiske valgforsknings bidrag til den moderne interviewforskning. Dette har jeg fortolket snævert: Det drejer sig ikke om økologisk forskning. Det drejer sig heller ikke om moderne interviewforskning. Det drejer sig om samspillet mellem økologi og valgforskning. Videre har jeg valgt at blive på hjemmebane: Danmark.

Ved disse indskrænkninger og præciseringer opnås to ting: Det følgende bliver en artikel om et næsten ikke-eksisterende fænomen. Det inviterer til opfordringer til, at fænomenet i højere grad burde være der. Om ikke andet, så ud fra almindelighed høflighed, når anledningen er en bog om økologisk valgforskning. Men bogen indeholder nogle konklusioner, der kraftigt indsnævrer denne mulighed.

Med samfundsforskningens metodiske landvinding – 2x2 tabellen – kan genstandsfeltet deles op i fire områder:

Table 1. Mulige områder for valgforskning

	Dækkes af interviewforskning	Dækkes af økologisk forskning
1.	Ja	Ja
2.	Ja	Nej
3.	Nej	Ja
4.	Nej	Nej

*Område 4* er det største, men glider ud. *Område 3* er historisk vigtigt. Den økologiske forskning er et nyttigt alternativ i mangel af interviewdata. Det gælder analyser af fremmede systemer, hvor der endnu mangler interviewundersøgelser, jf. Søren Risbjerg Thomsens studier af koreansk vælgeradfærd. Vigtigere endnu er muligheden for at inddrage den historiske dimension. Det bedste eksempel er Søren Risbjerg Thomsens analyser af folketingsvalgene og af klasseafstemning tilbage til 1920. Her er der et klart samspil med interviewforskningen. For eksempel går Søren Risbjerg Thomsens analyse af klasseafstemning fint i tråd med Torben Worres, Ingemar Glans' og Jørgen Goul Andersens analyser af klasseafstemning ud fra interviewdata. Og Risbjerg Thomsens analyser har et betydeligt fortrin. De giver et rigtigt langtidsperspektiv, hvor analyserne ud fra interviewdata på grund af datamangel er mere kortsigtede. Vi når tilbage til det gamle bondesamfund. Dette kan generaliseres: Den økologiske metode giver i hvert tilfælde mulighed for at behandle et område, der er væsentligt større i både tid og rum. Problemstillingerne kan være de samme som i surveyforskningen. Men økologien kan give større dybde.

Til gengæld giver *område 2* også begrænsningen: Der er store områder, hvor der ikke er registreret data – blandt andet fordi det ikke kan lade sig gøre. Det gælder således stort set alt, hvad der vedrører motiver, holdninger, interesse etc. Her bliver surveyforskningen enerådende<sup>1</sup>.

Konfrontationen kommer ved *område 1*. Bogen beskriver selv situationen. Artiklen om den økologiske fejlslutning i 1952 havde – sammen med opkomsten af de tekniske muligheder for interviewundersøgelser – en næsten dødbringende virkning på den økologiske forskning. Hvor det lod sig gøre – og det gjorde det på flere og flere områder – gik man over til interviewundersøgelser. I den sammenhæng er Danmark nok lidt af en anomali. I 1960'erne – et årti efter artiklen om økologisk fejlslutning – startede dansk valgforskning med Borre og Stehouwers økologiske studier. Der var en god økonomisk begrundelse: Det var billigere. Men det betød nok også en forsinket start på interviewforskningen i Danmark. Men fra 1970'erne kom Danmark til at ligne den øvrige verden. Interviewforskningen tog overhånd, og tilbage sad Søren Risbjerg Thomsen og enkelte andre true believers – og matematisk interesserede – og puslede med modeller.

Ud fra *Modern Political Ecological Analysis* var dette skift sikkert også meget fornuftigt. I hvert tilfælde, hvis man læser ordret. Forfatterne er ikke blot kritiske, men også selvkritiske over for egne metoder, og selvkritikken nærmer sig det destruktive. Side 42-43 hedder det, ud fra analyser af danske, svenske og finske data, at de økologiske estimater næppe er så valide som resultater fra surveyundersøgelserne. Side 74 konkluderes en analyse af svenske valg i 1928, 1948 og 1968 med, at man får bekræftet den konventionelle visdom og næste side hedder det, at man finder støtte for to af surveyforskningens resultater. Nix weiter. Selvkritikken viser en videnskabelig holdning, når den er bedst. Men opløftende er det ikke. Konklusionen er indlysende: Hvis man overhovedet kan komme afsted med det, må man foretrække surveys. Sammenlagt bliver kun *område 3* tilbage. Man kan bruge økologisk metode, der hvor man ikke har andet.

Selvkritik behøver dog ikke at gå over i selvpineri, og noget tyder på, at Berglund, Thomsen og Wörlund har tilbøjeligheder i den retning. De skriver meget rigtigt, at der også er noget »fuzzy« ved surveyforskningen. Men alligevel sammenligner de deres egen metodes resultater med surveyforskningens. Validiteten i den økologiske metode afgøres ikke ud fra, hvordan de virkelige vandringer mellem partierne var. Det ved man nemlig ikke. Men hvordan de forskydninger, man ved økologisk metode regner sig frem til, passer med surveyforskningens beregninger. *Fuzz1* (økologi) holdes op mod *fuzz2* (survey) og via et par stipulationer bliver *fuzz2* bedømmelseskriteriet. De virkelige valgforskydninger ved valget fremkommer kun ved en antagelse om, at de brugte surveyundersøgelser, efter en række korrektioner, er »ideelle surveys«, der alene adskiller sig fra det rigtige resultat ved tilfældige afvigelser og ikke ved nogen systematik. Hvis den økologiske metode var bedre end disse ideelle surveys, skulle den ramme ind midt imellem to ideelle surveys. De kunne nemlig have mere eller mindre tilfældige udsving til hver sin side.

Var alt så vel, var sagen næsten afgjort på forhånd. Tilfældige fejl kan man jo mindske ved at forøge antallet af interviews fra 1000, til 2000 eller – hvis det skal



være – til 9000 som i Sverige. På et eller andet tidspunkt må ideelle surveyundersøgelser vinde.

Men der er to problemer. For det første er antagelsen om ideelle surveys dristig. Hvad nu, hvis de to surveys har samme slagside? I så fald kan det være et plus, at den økologiske metode ikke rammer midt ind. Dernæst kan de tilfældige afvigelser i to – kun to – surveys meget vel gå til samme side. I så fald kan det igen være et plus, at de økologisk estimater ikke rammer ind i mellem.

Dette er et forsøg på at redde den økologiske metode på *område 1*, hvor den konkurrerer med interviewforskningen. Og ønsket udspringer af Berglunds, Thomsens og Wörlunds iagttagelse, at der også er noget »fuzzy« ved surveyforskningen. I hvert tilfælde på et bestemt punkt. I råmaterialerne er oplysninger om (sidste og forrige) partivalg som oftest lidt skæve. Det fik så være, for det anviser forfatterne selv en udvej ud af: Man kan køre en række iterationer indtil marginalerne ved de to valg passer med de rigtige valgtal. Men meget værre er, at oplysningerne om valgdeltagelsen er fundamentalt gale. Og med nedgangen i valgdeltagelsen er det blevet et slemt problem. Ved sidste valg var »sofavælgerpartiets« fremgang af samme størrelsesorden som fremgangen for »arbejderpartierne«. Det kan man ikke negligere ved kun at se på forskydningerne mellem de rigtige partier. Men netop når tallene er trossede, kommer valgforskerens bogholderikneb til at få væsentligt større vægt end vælgernes svar. Ethvert alternativ ville være velkomment. Og her arbejder den økologiske metode i det mindste med de rigtige tal.

Redningsaktionens success er dog usikker. For et er, at Thomsens, Berglunds & Wörlunds vurdering af Søren Risbjerg Thomsens metode nok er for hård. Men der er alligevel et meget stort spring til så at konkludere, at den økologiske metode nok alligevel giver mere og ikke – som de tre skriver – mindre valide resultater end surveyforskningen. Beviset for – eller sandsynliggørelsen af – den økologiske metodes fortrin på *område 1* mangler.

Men der er et yderligere spørgsmål ved *område 1* – ikke om metode, men om typer af data. Intet illustrerer forskellen mellem 1960'ernes og de senere årtiers valgundersøgelser bedre end variabelisterne for surveyundersøgelserne. I undersøgelsen 1971-73 spurgte man, hvilken kommune vælgeren boede i og indføjede oplysninger om respondentens hjemkommune i hans eller hendes post i filen. Men derefter var det også slut. I den sidste undersøgelse har man – som et gratis biprodukt fra Gallup – oplysninger om respondentens postnummer. Der er en nær sammenhæng mellem kommune og postnummer. Men den er ikke perfekt. For eksempel er Gladsaxe splittet op på postnumre fra nabokommunerne, hvilket igen gør disse kommuners postnumre til tvivlsomme nøgler. Ved brug af andre oplysninger (for eksempel kommunens størrelse) kan man komme noget nærmere. Men to ting er afgørende: De eksisterende nøgler er ikke nogle, valgforskerne har bedt om, og ingen har tilsyneladende savnet bedre nøgler.

Dette har den indlysende konsekvens, at der er teser, man ikke rigtigt kan prøve. Der er for eksempel en gammel teori – tilbage til Tingsten i 1937 – om at arbejdere i arbejderkvarterer er mere røde end arbejdere i middelklassekvarterer. En mulighed er naturligvis, at det ikke er samme slags arbejdere, der bor på Nørrebro og i Tåstrup. Men det kunne også tænkes, at selve miljøet spillede en rolle.

Den mulighed er svær at undersøge. Der er også andre indikatorer på, at konteksten spiller en rolle. Ud fra data i kommunevalgsundersøgelsen i 1978 – den havde af gode grunde fine kommunenøgler – fandt jeg, at tilliden til lokalpolitikkerne steg drastisk med faldende kommunestørrelse. Det skete uanset partipolitisk placering. Socialdemokrater i borgerlige småkommuner syntes således bedre om lokalpolitikkerne end socialdemokrater i store socialdemokratiske kommuner.

Dette peger på, at surveyundersøgelser i hvert tilfælde med en vis fordel kunne bruge den samme type områdedata, som de økologiske modeller bruger.

Men kærneområdet bliver dog *område 3*: Der hvor den økologiske analyse er enerådende, og hvor man kan udvide perspektiverne i tid og rum. Og havde *Modern Political Ecological Analyses* en dårlig nyhed for økologisk metode som konkurrent til surveymetoden, har den til gengæld en god for de tilfælde, hvor der ikke er andre fremgangsmåder end økologi. De tal, bogen giver for Danmark for forskellene mellem økologiske estimater og surveyundersøgelser, er ikke afgørende forskellige fra forskellene mellem to surveyundersøgelser. Og i Sverige og Finland var forskellene mellem økologi og survey mindre, end de var i Danmark (s. 28, 34 og 39). Man kan måske ikke extrapolere til Danmark 1920 eller Sydkorea i dag. Men lighederne tyder på, at det kan være næsten lige så godt at bruge økologi.

I de tilfælde, hvor der ikke er andet for, er der ingen grund til at holde sig tilbage. Tværtimod er der en speciel grund til at køre løs, nemlig dansk valgforsknings sene start. Specielt i den surveyprægede del er langtidstendenser noget, der stort set starter i 1971<sup>2</sup> – efter tv's fremkomst, efter de store ændringer i erhvervssammensætningen i 1960'erne og efter partipressens nedtur. Mere kunne lægges til. Man mangler rødderne tilbage.

Dem kan Søren Risbjerg Thomsen forhåbentlig finde.

## Noter

1. Men der kan være surrogatmål. Variationer i kirkegang kan være en udmærket indikator på variationer i tro på Gud.
2. Det gælder dog kun i store træk. Oparbejdelsen af gamle Gallupdata trækker trådene længere tilbage, og der er også en enkelt undersøgelse fra 1964.

Søren Risbjerg Thomsen

## **Svar på kommentarer til *Modern Political Ecological Analysis***

Tak til *Politica* for at give plads til denne debat om bogen *Modern Political Ecological Analysis*. Det glæder mig specielt, at jeg som en af bogens redaktører får lejlighed til at svare på ovenstående fire mere eller mindre kritiske bidrag.

Læseren vil måske have lagt mærke til, at bidragene ikke handler om bogen i sin helhed, men specielt om de kapitler, som vedrører anvendelse og evaluering af den såkaldte »logitmetode til økologisk inferens«. Man kan endda sige, at Inge-  
mar Glans' bidrag egentlig ikke handler om bogen, men om andre udgivelser fra nogle af bogens forfattere, hvor den famøse metode er anvendt. Forklaringen på denne skævhed i bidragene er sikkert, at inferensproblematikken er særligt kontroversiel. Men til læserens orientering skal jeg kort nævne, at redaktørernes formål med bogen er at give et bredt indblik i moderne nordisk politisk-økologisk forskning. Således omhandler ca. halvdelen af bogen ganske omfattende, men mindre kontroversielle, historiske analyser på makroniveau af blandt andet den tidlige udvikling for de socialistiske partier i Norge og Sverige, af mellemkrigstidens finske fascistparti samt af det norske kommunistparti i den første efterkrigstid.<sup>1</sup>

Som ophavsmand til logitmetoden og medansvarlig for de fleste af de omtalte logitanvendelser har jeg dog i denne sammenhæng intet imod at begrænse mig til dette emne.

### **Kommentarer til Sven Berg**

Om Sven Bergs indlæg vil jeg gerne sige, at det er en beundringsværdig kort og klar fremstilling af det stude, hvorpå den politisk-økologiske forskning befinder sig, specielt hvad angår inferensproblematikken. ECPR-workshoppen i marts 1991 om anvendelse af valgresultater til at analysere vælgeradfærd, der havde inferensproblematikken som hovedemne, bekræftede stort set Bergs fremstilling. Blandt de fire typer af metoder til økologisk inferens, som Berg nævner, var der således også enighed om at give maximum entropi metoden i Johnstons udformning en særstatus, fordi den forudsætter kendskab til det, som de øvrige metoder søger at estimere: nemlig den individuelle sammenhæng på nationalt niveau. For mig er det dog en spændende nyhed, at maximum entropi metoden ifølge Berg skulle have en mere generel anvendelighed.

Ved sammenligning af de øvrige tre metodetyper forstår jeg Berg således, at han som så mange andre er skeptisk over for regressionsmetoden i dens forskellige mere eller mindre sofistikerede udgaver. Derimod lader han en evaluering af Brown og Paynes ACM-metode i forhold til undertegnede logitmetode være et

mere åbent spørgsmål. Af mere principielle træk ved disse to metoder fremhæver han imidlertid, at ACM-metoden til forskel fra logitmetoden er en såkaldt »integreret statistisk model«. Her forstår jeg ham således, at man ved ACM-metoden har et velspecificeret tilfældighedselement, og at man faktisk kan teste modellen alene ved hjælp af de økologiske data, mens noget sådant ikke er muligt med logitmetoden. Det sidste er korrekt, men jeg vil nu tillade mig at sætte spørgsmålstegn ved, om en sådan »intern testbarhed« overhovedet er en ønskelig egenskab ved en inferensmetode. Med den forkætrede regressionsmetode kan man jo også foretage den nydeligste »fitning« til økologiske data, uden det af denne grund leder til valid inferens. Jeg synes også, at man med rette kan stille spørgsmålet, om tilfældighedselementet overhovedet har nogen betydning for økologiske data med flere tusinde observationer i hver geografisk enhed.

Jeg har tidligere påpeget, at der er en logisk parallel mellem økologisk inferens-teknik og prognoseteknik. Ved begge teknikker er der en »logisk kløft«, ved prognoser mellem fortid og fremtid og ved økologisk inferens mellem økologisk og individuelt niveau, og jeg tror ikke, at man kan »estimere sig over« denne kløft ved hjælp af en »integreret statistisk model«. Man ville for eksempel ikke teste en prognoses validitet alene ved data fra fortiden, og jeg mener tilsvarende ikke, at man kan teste økologisk inferens validitet alene ved data på økologisk niveau. For at komme over den logiske kløft må man opstille antagelser, som ikke kan testes i udgangsmaterialet.

Som en person, der i snart en halv menneskealder har arbejdet med og undervist i statistisk metode, piner det mig, at Berg om min fremgangsmåde til at evaluere inferensestimaters validitet skriver: »Ovanan att handskas med statistiska grundbegrepp lyser igenom«. Han hentyder her til den fremgangsmåde, (som i øvrigt er blevet anvendt af mange andre end mig), at man beregner et afvigelse-sindeks mellem en mobilitetstabel estimeret ved økologisk inferens og en mobilitetstabel fra en surveyundersøgelse ved at summere de absolutte (numeriske) forskelle mellem tilsvarende celler i de to mobilitetstabeller; vel at mærke uden at fundere over, hvilken tilfældighedsvariation der er knyttet til indekset. Man mærker her igen fagstatistikerens lyst til at kunne teste for signifikans mv. – uvantheden med at arbejde med populationsdata skinner igennem. Men forstå mig ret – jeg har nu som tidligere haft stort udbytte af samarbejde med fagstatistikere og vil hermed gerne invitere Sven Berg til at deltage i et sådant samarbejde.

Man kunne nok ved en eller anden form for jack-knife teknik generere en samplingfordeling for det nævnte afvigelsesindeks, for eksempel ud fra antagelser om, at de forskellige surveyudvalg var udtaget simpelt tilfældigt, samt at de økologiske række- og søjlemarginaler var multinomialt fordelt. Som jeg ser problemet, er den usikkerhed, som er knyttet til de økologiske estimationer, imidlertid først og fremmest en usikkerhed, som skyldes en eventuel fejlspecificeret model og ikke »sampel«variation i de økologiske data. Endvidere kan der jo også meget vel være systematiske fejl i surveyundersøgelser. Til denne form for usikkerhed kan man kun med vanskelighed knytte en sandsynlighedsfordeling.

Jeg er også skeptisk over for forslaget om at evaluere validiteten ved hjælp af betingede fordelinger. På den måde kommer for eksempel fordelingen af 10 tidli-

gere kommunistiske stemmer til at indgå med samme vægt som 300 tidligere socialdemokratiske stemmer, hvilket forekommer urimeligt.

En oplagt mulighed, som både Berg og Glans inde på, er at gå ud fra den nulhypotese, at inferensestimater af mobilitetstabellen er helt uden bias, dvs. er lig med frekvenserne i den population, hvorfra surveystikprøven er taget. Man kan derefter undersøge, om surveyresultaterne udviser signifikante afvigelser for enkelte (Glans) eller grupperede (Berg) celler i mobilitetstabellen. Det er min erfaring, at resultatet af en sådan fremgangsmåde altid er, at man får store signifikante afvigelser – dvs. at hypotesen om manglende bias ved inferensmetoden kan forkastes. Fremgangsmåden er simpelt hen den sikre vej til at forkaste enhver inferensmetode – men spørgsmålet er imidlertid, om det også er en hel »fair« fremgangsmåde. Selv de mest fanatiske inferenstilhængere vil vel ikke påstå, at deres metode er helt uden bias, og der skal faktisk ikke ret megen bias til for at skabe signifikante afvigelser i forhold til surveyresultater.<sup>2</sup> I realiteten svarer fremgangsmåden til, at man behandler inferensresultatet, som om det kom fra en uendelig stor stikprøve.

Der er efter min mening større behov for at finde en metode til at sammenligne *størrelsesordenen* af afvigelserne mellem forskellige tabeller end at udvikle en mere eller mindre sofistikeret signifikanstest.<sup>3</sup> Efter min bedste overbevisning er det førnævnte indeks ikke så dårligt til at vurdere denne størrelsesorden; og af hensyn til statistisk mindede vil jeg gerne tilføje »i det lange løb«, da der naturligvis til indekset er knyttet en variation, som stammer fra diverse stikprøveudtag og varierende bias.

Berg nævner to væsentlige problemer, som er knyttet til logitmetoden. Det ene er spørgsmålet, om det er nødvendigt at udskille homogene politiske regioner, inden for hvilke der foretages separate estimationer. Her siger min erfaring fra anvendelse af metoden i en række lande, at der i reglen ikke er større forskel på et resultat, der er beregnet for landet som helhed (dvs. ved at betrage hele landet som en enkelt region) og et resultat, der er kumuleret fra flere separate regioner. Specielt hvad angår vælgervandringer er resultatet ofte overraskende ensartet mellem separate regioner – endda også selv om der er dårlig overensstemmelse med surveyresultater.<sup>4</sup> Hvad angår estimation af klassers partivalg er situationen lidt mere speget, fordi der undertiden kan være stærk interaktion mellem region og klassepartivalg (det danske Fremskridtsparti er et godt eksempel). Jeg må desværre rapportere, at det ved anvendelse af klusterteknik for mig ikke har været muligt at finde frem til bedre regioner end dem, som kan dannes ved hjælp af administrative inddelinger ud fra almindeligt kendskab til regionale kontraster.

Det andet og nok mest alvorlige problem, som Berg nævner, er, at resultatet med logitmetoden er følsomt over for valg af referenceparti. Min erfaring siger mig, at de bedste resultater opnås ved at anvende store og relativt »neutrale partier« (såsom sofa vælgerne ved partivalg og pensionister ved klassevalg); men for eksempel Kohlsche fortalte ved ECPR-workshoppen, at han ved estimation af vælgervandringer i Tyskland får det bedste resultat ved at anvende det parti, som afgiver flest stemmer, som referenceparti på tidspunkt 1, og det parti, som modtager flest stemmer, som referenceparti på tidspunkt 2. Det allerbedste ville natur-

ligvis være, hvis man kunne udvikle metoden, så man helt slap for at skulle vælge referenceparti.

Jeg kan i øvrigt rapportere fra ECPR-workshoppen, at stemningen just ikke var euforisk, hvad angår tiltroen til, at man kan opnå valide estimationer ved hjælp af de nævnte teknikker til økologisk inferens. Der var endda mumlen i krogene om, at »Robinson nok ikke er død endnu«. Det var også mit indtryk, at konstruktørerne af ACM-metoden ikke var for begejstret over deres egne resultater, som var præget af instabilitet, og man skal formodentlig ikke forvente, at der kommer en PC-version af deres program.

Heldigvis var der ikke kun »gamle trætte mænd« til stede ved ECPR-workshoppen. Efter min mening var den unge generation blandt andet fint repræsenteret ved den private konsulent Andreas Kohlsche fra München, som tidligere har udviklet sin egen komponentmetode. Han fremlagde i workshoppen resultater fra anvendelsen af en videreudvikling af komponentmetoden, som tydede på meget høj validitet for mobilitetstabeller (Kohlsche, 1991). Et stærkt træk ved den nye metode er, at den indebærer en simultan, iterativ tilpasning af en række tabeller, hvoraf nogle har kendt indhold på individniveau. Ud over at metoden er meget beregningskrævende, er problemerne med Kohlsches metode, at den ikke har nogen klar teoretisk forankring, samt at dens validitet kun er testet mod nationale surveyresultater, som er projiceret ned på nogle mindre byområder i Tyskland. Et yderligere problem er, at metoden kræver tilgang til individsammenhænge, hvilket er muligt i Tyskland, hvor der tilsyneladende findes populationsdata om splitvoting. Sidste nyt fra Kohlsche er, at han har forladt komponentmetoden og i stedet bruger en variant af logitmetoden sammen med den omtalte simultane tilpasning af flere tabeller (personlig kommunikation).

### **Kommentarer til Mogens N. Pedersen**

Jeg er glad for, at Mogens Pedersens indlæg minder mig om, hvorfor jeg oprindeligt blev interesseret i inferensproblematikken. Mit udgangspunkt var, at jeg gennem flere år havde arbejdet med økologiske makroanalyser af valgstatistik, dvs. uden at foretage økologisk inferens. Til dette arbejde havde jeg efter min egen opfattelse udviklet vellykkede metoder, som byggede på min gamle statistiklærer Georg Raschs målingsteori, og jeg følte selv, at modellerne havde en indre logik, som var af stor betydning for forståelsen af fænomenet vælgeradfærd.

Lidt mærkeligt var det dog, at modellernes logik tilsyneladende ikke passede særlig godt med den tids opfattelse af, hvilken dynamik der ligger bag vælgernes adfærd. Ved statiske analyser passede det ganske godt med erfaringer fra interviewundersøgelser, at væsentlige dimensioner i vælgernes adfærd på økologisk niveau var faktorer som social klasse, urbanisering og alder; men kiggede man nærmere på dynamikken over tid, ledte Rasch-modellerne til påstande som: »det er ikke vælgerne men partierne, der bevæger sig« og »vælgerne reagerer oftere på partiernes bevægelser med konsensus end med modsatrettede interesser« (Thomsen, 1972). Dette passede just ikke med de socialpsykologiske teorier om opinionsdannelse gennem personlig påvirkning og teorier om politik som kampen om samfundets værdifordeling.

Jeg vil ikke trætte med matematiske formler, men man kan faktisk med god tilnærmelse beskrive vælgeradfærden på økologisk niveau med modeller, der har parametre for de geografiske områder, som er konstante over tid, og parametre for partierne, som er uafhængige af områderne (konstante i rum). Partiparametrene er dels et sæt parametre for det enkelte partis sociale profil, dels en parameter for det enkelte partis generelle popularitet, og det er som antydnet ovenfor i højere grad den generelle popularitet end den sociale profil, der varierer over tid.

Denne adskillelse mellem på den ene side noget, der karakteriserer områderne uafhængigt af partiernes bevægelser, og på den anden side noget, der karakteriserer partierne uafhængigt af det økologiske niveau, ledte til den tanke, at de økologisk estimerede partiparametre måske også har en realitet på det individuelle vælgerniveau. Lidt populært kan man sige, at hele fidusen ved logitmetoden for økologisk inferens er, at man fastholder de økologiske partiparametre, men i stedet for de økologiske områder indskyder de enkelte vælgere.

Individniveauet »indskydes« ved to meget simple antagelser om forholdet mellem individuelt og økologisk niveau. Den ene antagelse er den såkaldte isomorfi-påstand om, at det er de samme sociale dimensioner, der beskriver såvel forskelle mellem områder som mellem individer, samt at dimensionernes relative betydning er den samme på økologisk som individuelt niveau. Den anden antagelse er påstanden om høj variansrate, dvs. at variationen mellem individer er langt større end variationen mellem områder.

Ovenstående redegørelse er et forsøg på at imødekomme Mogens Pedersens efterlysning af en redegørelse for metodens interne logik. Man formulerer simpelt hen den samme model på individniveau, som har givet gode resultater på økologisk niveau, og de to niveauer kædes derefter sammen ved hjælp af nogle simple antagelser. Modellerne er måske ikke helt i overensstemmelse med dominerende teorier om vælgeradfærd, men det kunne jo være, at teorierne trængte til revision. Jeg har med glæde konstateret, at Peter Nannestad i sit bog om »Reactive Voting« fra 1989 netop arbejder med en model for vælgeradfærd, som går ud fra, at det er partierne og ikke vælgerne, der bevæger sig. Jeg savner dog stadig allierede for det synspunkt, at valgdynamik oftere er bestemt af konsensusfænomener end af interessemodsætninger. Jeg er således skeptisk over for Nannestads implicitte påstand om, at det er ved ændringer i den sociale profil, at partierne ændrer deres generelle tilslutning.

Hovedkonklusionen fra det meget citerede kapitel 2 om logitmetodens validitet er, at det ikke så meget er den overordnede logitmodel, der er validitetsproblemer med. Det er snarere de to simple antagelser om isomorfi og høj variansrate, der er for simple. Resultaterne tyder på, at der i Danmark er problemer med isomorfi-antagelsen og i Sverige med variansrateantagelsen. Heldigvis viser det sig, når man studerer et bestemt land, at afvigelserne mellem inferensresultater og surveyresultater ud over at kunne fortolkes ved hjælp af den generelle logitmodel også har en stærk tendens til at være de samme for alle studerede valgperioder. Dette leder til idéen om at foretage en landespecifik tilpasning af den generelle model.

Denne idé kalder Mogens Pedersen for en farlig tankegang, fordi man herved fratager metoden dens væsentligste kvaliteter, nemlig simpelhed og generalitet.

Sandt nok, det var netop kombinationen af på den ene side en simpel og generel model og på den anden side meningsfulde resultater, som gjorde, at jeg i sin tid turde publicere metoden. Men man er nok nødt til at leve livet lidt farligt, hvis man skal komme videre. Man kunne også påpege, at det er lidt for vovet at tro, at man kan estimere individuelle sammenhænge ved hjælp af økologiske data uden overhovedet at skele til data på individniveau. Forhåbentlig kan man finde frem til en simpel og generel fremgangsmåde for en landespecifik tilpasning af logitmetoden.

Det er den erfarne forsker, der taler, når Mogens Pedersen kalder vores bog for et »partsindlæg« og kræver uafhængig afprøvning af andre forskere. Jeg er igen tilbøjelig til at give ham ret. Efter min egen mening er samfundsforskning netop så wishy-washy, at det ikke er den store kunst at »bevise« næsten hvad som helst, hvis man bare selv kan kontrollere fremstillingen. Man kan endog sige, at forskere, som anvender mit PC-program ECOL til økologisk inferens på egne data, strengt taget ikke ved, om programmet er i overensstemmelse med de skriftlige fremstillinger af metoden.

På denne baggrund kan jeg ikke dy mig for at referere resultatet af en omfattende sammenligning af forskellige inferensmetoder, som blev fremlagt af Fritz Krauss fra det tyske INFAS institut på den førnævnte workshop (Krauss, 1991). Datamaterialet var dels interviewresultater, dels økologiske data vedrørende vælgervandringer fra Bundestagswahl 1987 til 1990 inden for hele det område, der svarer til det tidligere Vesttyskland. Det økologiske materiale var interessant i den forstand, at det dels bestod af resultater fra samtlige valgkredse, dels af en stikprøve af mindre valgsteder. Endvidere havde Krauss selv programmeret Thomsens logitmetode, Kohlsches komponentmetode, Swindels ridge regressionsmetode samt sin egen version af regressionsmetoden. Krauss havde ikke selv sammenfattet forskellene mellem de forskellige estimerede mobilitetstabeller, men bruger jeg mit forskelsindeks på Krauss' tabeller, får man dels det interessante resultat, at økologiske estimationer ved hjælp af valgstedsdata for alle fire metoder ligger markant nærmere ved interviewresultater end økologiske estimationer ved hjælp af valgkredsdata, og dels det for mig ikke mindre interessante resultat, at logitmetoden klarer sig bedst.<sup>5</sup> Faktisk er forskellen mellem survey- og logitinferens med valgstedsdata nede på et niveau, der svarer til de gunstige resultater fra finske valg.

I relation til Mogens Pedersens efterlysning af logitmetodens afprøvning i flere lande kan jeg melde, at metoden for øjeblikket planlægges afprøvet i UK, USA, Italien, Australien samt Sydkorea.

### **Kommentarer til Ingemar Glans**

Desværre er det langt fra altid, at logitmetoden giver gunstige resultater. Det kan Ingemar Glans i høj grad tale med om. Med sit omfattende kendskab til interviewresultater har det ikke været noget problem for ham at finde udvalgte eksempler frem, hvor diskrepansen mellem surveyresultater og inferensestimater er markante. Det finder jeg helt i orden – som bekendt er det vigtigere at koncentrere sig om falsificering end om verificering.



I visse tilfælde er det dog døde heste, Glans pisker på. Ser man for eksempel på hans sammenligning af vælgeradfærd blandt funktionærer og selvstændige i 1971 (et »genoptryk« af Glans, 1989), fremgår det, at der er større overensstemmelse mellem to interviewundersøgelser end mellem inferensestimater og interviewundersøgelser. Rent bortset fra, at forskellen mellem survey og inferens nok er mindre, end den, man ville finde med andre inferensmetoder, vil jeg tillade mig at gøre opmærksom på, at afvigelserne faktisk er i overensstemmelse med, hvad man skulle forvente. Som jeg tidligere har fremhævet (Thomsen, 1987: 96), er der ved økologisk inferens i Danmark en tilbøjelighed til, at urbaniseringsdimensionen har for stor betydning i relation til klassesdimensionen. Det skulle blandt andet medføre, at en typisk byklasse som funktionærerne med logitmetoden skulle få for få stemmer hos landpartier som de Radikale og Venstre. Denne bias vil uundgåeligt »smitte af« på andre klasseestimer for disse to partier, for eksempel vil de selvstændige (hvis udbredelse i 1971 havde en negativ korrelation med urbaniseringsdimensionen) dermed få en for stor andel stemmer fra de Radikale og Venstre.

Glans er overrasket over, at økologiske estimationer af klassernes vælgeradfærd i Danmark 1920-79 præsenteres uden selvkritisk granskning. Til mit (om end lidt mangelfulde) forsvar vil jeg sige, at den pågældende artikel er skrevet, før Glans præsenterede sine længe ventede surveyresultater om klassernes vælgeradfærd i Danmark 1953-1988 (Glans, 1989). Grunden til, at jeg synes min artikel om klassernes adfærd er værd at bringe igen, er, at de ovenfor kommenterede skævheder bliver mindre, når man grupperer partierne i artiklens fem grupper. Endvidere vil jeg også tillade mig at gøre opmærksom på (siden Glans ikke finder det værd at nævne), at meget væsentlige hovedtendenser i Glans' resultater, såsom faldende socialdemokratisk tilslutning blandt arbejdere og selvstændige samt stigende tilslutning til venstrefløjen blandt funktionærer, genfindes i de økologiske estimater.

Glans i rollen som »ligtornetræmper« videreføres i hans kommentarer til Berglund og Wörlunds (1990) præsentation af vælgervandringer i Sverige 1985-88. Ganske vist er denne artikel ikke med i den aktuelle bog; men hans bemærkninger er alligevel relevante, da artiklen bygger på erfaringerne fra bogens validitetsanalyser af svenske vælgervandringer 1970-85. Berglund og Wörlunds artikel er nemlig det første forsøg på at foretage en landespecifik tilpasning af logitmetoden. Ud fra den konstatering, at den simple logitmetode i Sverige overestimerede vælgerstabiliteten i forhold til surveyresultater, havde vi som en simpel løsning (ret teoriløst) indført en deflationsfaktor, som nedsatte samtlige økologiske korrelationer med en fast procentdel. Dette giver en langt bedre tilpasning til surveyresultaterne 1970-85, så det er faktisk noget overraskende, at validiteten tilsyneladende er lavere for 1985-88. Med henvisning til diskussionen i starten af mit indlæg vil jeg ikke hæfte mig for meget ved de mange »signifikante« afvigelser, og jeg vil også beklage, at der i Sverige ikke findes alternativer til Göteborg Universitets »monopol« på landsdækkende vælgerundersøgelser.

En mulig forklaring på den tilsyneladende manglende validitet kan være, at bevægelserne for De Grønne spillede en særlig stor rolle ved det svenske valg i 1988.

Det er faktisk et generelt fund fra flere lande, at logitmetoden er dårligere til at estimere vælgervandringer for issuebaserede partier, såsom miljøpartiet i Tyskland, Alliancen i UK og de Radikale i Danmark, end for andre mere strukturelt baserede partier. Forklaringen kan være, at det økologiske niveau dårligere afspejler den individuelle variation for issuepartier end for strukturelt baserede partier. Eksemplet illustrerer, at selv manglende validitet ved økologisk inferens kan have en vis faglig »brugsværdi«.

### **Kommentarer til Hans Jørgen Nielsen**

Jeg har ikke så mange kommentarer til Hans Jørgen Niensens indlæg, fordi jeg overvejende er enig i hans synspunkter. Hans simple firefeltstabel over mulige kombinationer af interview og økologisk forskning giver et fortrinligt overblik over den forskningsstrategiske situation.

Han har nok ret i, at vi i valideringskapitlet indtager et lidt for ydmygt standpunkt, når vi implicit hævder, at det er muligt at korrigere surveyresultater, så der kun er stikprøveusikkerhed tilbage. Jeg kommer til at tænke på, at det netop var et vigtigt fund ved det økologiske studium af historiske vælgervandringer i Danmark, at sofavælger»partiet« spillede en vigtig rolle som »stødpude« ved partiskift (Thomsen, 1987: 90-91).

Dog synes jeg, at Nielsen fortolker vore konklusioner lidt for hårdhændet, når han kalder vor selvkritik for destruktiv. Faktisk er pointen, at vi med den simple logitmetode nok har tabt det første slag, men til gengæld fået erfaringer, som tyder på, at der er mulighed for at vinde et nyt ved videreudvikling af metoden.

Man kunne også påpege, at diskussionen føres lidt for snævert som et spørgsmål om for eller imod økologisk inferens, eventuelt om man også skal inddrage økologiske variabler i interviewundersøgelser. Halvdelen af bogen omhandler jo økologisk makroanalyse, hvor man ikke forsøger økologisk inferens. Økologisk makroanalyse er særlig anvendelig over for fænomener, som er stærkt præget af specifikke lokale forhold. Oplagte emner er den geografiske spredning af nye bevægelser og samspillet mellem national og lokal politik.

### **Afsluttende bemærkninger**

Det er et åbent spørgsmål, om det nogensinde bliver muligt at udvikle en metode til økologisk inferens, som giver så valide resultater, at de kan konkurrere alvorligt med surveyundersøgelser. På trods af dette mener jeg alligevel, at der her er tale om et virkelig godt samfundsvidenskabeligt problem.

For det første påpeger problemet nødvendigheden af at opstille relevante og præcise adfærdsmodeller for såvel individuel som aggregeret adfærd samt for forholdet mellem disse to niveauer. For det andet har problemet – på trods af alt det ondsksfulde man kan finde på at sige om interviewundersøgelser – et særdeles håndfast verificerings- og falsificeringskriterium i surveyresultater. Endelig for det tredje giver en blot nogenlunde vellykket inferensmetode adgang til en guldgrube af ny viden især om historiske forhold. Alle tre forhold gør det spændende at arbejde med økologisk inferens – også selv om der er mange, der står og griner ved sidelinjen.

## Noter

1. *Årsberetning 1990* fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, giver en kort introduktion til de enkelte kapitler i bogen.
2. Noget som typisk medvirker til signifikante afvigelser mellem inferensestimat (som population) og surveyresultat (som stikprøve) er, at inferensmetoder ofte giver en del tabelceller med overgangssandsynligheder lig med eller tæt ved nul. Bergs forslag om at gruppere diagonalceller giver større robusthed over for dette fænomen.
3. Jeg har dog et forslag, som bygger på en signifikansbetragtning. Forslaget går ud på, at man betragter inferenstabellen ikke som en population, men som en stikprøve af ukendt størrelse. Man beregner derefter, hvor stor denne stikprøve skulle være for lige netop ikke at give en signifikant forskel i forhold til en tabel fra en surveyundersøgelse (for eksempel med en Chi-square test). Hvis dette tal er af samme størrelsesorden som en rimelig stor stikprøve, for eksempel på 1000 personer, accepteres inferensestimatet som noget, der kan konkurrere med surveyresultater.
4. Jeg vil ikke påstå, at denne invarians mellem separate regioner er en test på logitmetodens validitet, men blot påpege, at metoden på en invariant måde kan opfange systematik i de økologiske data. Dette give håb om en gunstig videreudvikling af metoden.
5. For valgkredsdata er indekset for forskellen mellem survey og inferens for hver af de fire metoder: Thomsen: 10.6, Kohlsche: 16.9, Krauss: 21.1, Swindel, 33.8. For valgstedtsdata: Thomsen: 7.9, Kohlsche 11.5, Krauss: 16.0, Swindel: 20.9.

## Litteratur

- Berglund, Sten og Ingemar Wörlund (1990). *The Disintegration of the Swedish Five-Party System or the Success of Small Parties on an Increasingly Oligopolistic Market*, paper prepared for presentation at the Nordic Political Science Conference in Reykjavik.
- Glans, Ingemar (1989). »Langtidsudviklingen i dansk vælgeradfærd« pp. 52-83 i J. Elklit og O. Tonsgaard (red.), *To Folketingsvalg*, Århus: Politica.
- Kohlsche, Andreas (1991). *Estimation of Voting Migration and Vote Splitting*, München: Gesellschaft für Datenverarbeitung und Statistik.
- Krauss, Fritz (1991). *Comparison of the Results of Different Ecological Models concerning Voting Transitions in the Federal Elections (Bundestagswahl) 1990*, paper for the workshop on »Analysing Voting Behaviour Using Election Results« at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Essex, March 22-28.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-1979*, Aarhus University Press.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1972). »Models for Change in Voting Behavior«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, pp. 177-189.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1987). *Danish Elections 1920-79*, Århus: Politica.

# Anmeldelser

Kenneth Boulding, *Three Faces of Power*, Newbury Park & London: Sage Publications, 1990, 264 s., £ 15.75.

Kenneth Boulding er økonom, fredsforsker og kvæker (ikke nødvendigvis i den rækkefølge), Distinguished Professor of Economics Emeritus ved University of Colorado i Boulder. Han regnes som en af hovedgrundlæggerne af freds- og konfliktforskningen. Efter mere end 30 bøger om økonomi, organisation, etik, sociale systemer, konfliktteori mm. har han i en alder af 80 år skrevet en bog om magt. Den er spændende og ikke det mindste gammeldags, hverken i stil eller indhold. Udgangspunktet er klart tværdisciplinært: »the concept of power spans from the physical sciences right through the social sciences« (p. 9).

Bogen indledes med en gennemgang af magtbegrebets behandling hos økonomer, psykologer, historikere, sociologer, politologer og filosoffer. Ingen af disciplinerne får særlig høje karakterer. Sociologiens bidrag kaldes for eksempel »surprisingly meager«, og politologerne får at vide, at Boulding ikke har kunnet finde »a systematic treatise by a political scientist of the theory of power«, hvorefter han karakteriserer den ret udbredte bog af Steven Lukes (*Power: A Radical View*) som »a charming little essay, but to my mind not very profound« (p. 12).

Således beredt inviterer Boulding til sit eget forsøg på at formulere en generel, tværdisciplinær teori om magt. Efter de nævnte skudsmål til disciplinerne kan det ikke overraske, at han her i højere grad bygger på sin egen forskning i sociale systemer end på foreliggende bidrag til magtteori.

Den korte definition af magt er ikke specielt ny: »power is the ability to get what one wants« (p. 15). Det første kapitel gennemgår »The Nature of Power« og præsenterer de tre magttyper, som udgør bogens analytiske hovedsondring; den første er »Destructive power«, magten til at ødelægge. Den modsvarende karakteristiske adfærd er »Threat« og de typiske institutioner, der udøver denne form for magt er politisk/militære.

Den anden kategori er »Productive power«, magten til at skabe, producere. Den modsvarende typiske adfærd er »Exchange«, og institutionerne er de økonomiske. Endelig »Integrative power«, magten til at »create families and groups, to inspire loyalty, to bind people together, to develop legitimacy« (p. 25). De modsvarende institutioner er de sociale, familien, gruppen, samfundet.

I forbindelse med en gennemgang af det komplekse samspil mellem disse tre kategorier formuleres bogens hovedtese, at »integrative power« er »the most dominant and significant form of power, in the sense that neither threat power nor economic power can achieve very much in the absence of legitimacy, which is one of the more important aspects of integrative power« (p. 10).

De følgende kapitler giver en systematisk og ganske detaljeret behandling af dette magtbegreb i forskellige belysninger. Hovedvægten er på en gennemgang

af de tre magtkategorier set som individuel magt («personal power»), kap. 5-8, samt en gennemgang af organisationer, som udøver henholdsvis destruktiv, økonomisk og integrativ magt. Der slutes af med kapitler om magten i et biologisk og samfundsmæssigt evolutionsperspektiv og nogle betragtninger om magten og fremtiden.

Lykkes så det ambitiøse forehavende om en generel magtteori? Både ja og nej. Det er svært at få øje på en mere omfattende gennemgang af magtens aspekter og dynamikker end Bouldings; næsten alt er med, fra barnets magt og magten i ægteskabet, til religionens magt og krigens betydning for civilisationens udvikling. Undervejs er der mange både nyttige og overrumplende indsigter. Men jeg synes ikke, der føres overbevisende belæg for hovedtesen om den integrative magts dominerende betydning.

I en vis forstand bliver bogens hovedstyrke – det brede tværdisciplinære perspektiv – også til den væsentligste svaghed. For det brede perspektiv gør, at de mere præcise spørgsmål om magtens natur og dynamik, som enkelte discipliner arbejder med, enten ikke bliver rejst eller blot diskuteres forbigående. De mere disciplinorienterede magtdiskussioner finder derfor nok ikke mange svar hos Boulding, men får så til gengæld en systematisk oversigt over magtens væsentlige aspekter, på forskellige niveauer og i dynamisk samspil. Og det er bestemt meget mere end »et charmerende lille essay«.

Georg Sørensen  
Institut for Statskundskab

Göran Djupsund og Lars Svåsand (red.), *Partiorganisasjoner: Studier i strukturer og prosesser i finske, norske og svenske partier*, Åbo: Åbo Akademis Förlag, 1990, 318 s.

På Nordisk Forbund for Statskundskabs 6. nordiske konference i 1981 etableredes en arbejdsgruppe med forskere, der var interesseret i at analysere de politiske partiers organisationer. Nærværende publikation er et resultat af denne gruppes arbejde. Det skal understreges, at der ikke er tale om et fælles forskningsprojekt med en overordnet og samlende problemstilling, men om et afkast af artikler fra de enkelte forskeres igangværende projekter. Dette giver selvfølgelig bogen en noget disparat karakter, og den skal ikke læses i ét stræk. Intentionen med bogen er at præsentere en række forskellige problemstillinger, som hver især belyser væsentlige sider ved partiorganisationernes virksomhed.

I det indledende kapitel giver Göran Djupsund og Lars Svåsand en kort og koncentreret – og derfor også nyttig – forskningsoversigt over »Partiorganisasjon som forskningsobjekt«. De udskiller tre kategorier af partiorganisationsstudier: 1) strukturanalyser, hvor hovedvægten lægges på analysen af magtforholdene mellem de forskellige dele af partiet; 2) deltagelsesanalyser, hvor vægten lægges på at analysere, hvem aktørerne er i de forskellige dele af partiet; og 3) funktions-

analyser, hvor spørgsmålet er, hvilken rolle partiorganisationen spiller som en del af en større social bevægelse, som en del af det politiske system, og for partiets eksistens. Denne opdeling ligger herefter delvis til grund for struktureringen af de følgende kapitler.

I bogens første del giver Göran Djupsund, Lars Svåsand og Jon Pierre en beskrivelse af udviklingen af partisystemet og organisationsstrukturerne i henholdsvis de finske, norske og svenske politiske partier. Her er megen faktisk viden og nyttig information at hente: partiernes »stamtræer«, medlemstal, antal lokal- og regionalforeninger, offentlig partistøtte, organisationsdiagrammer mv. Synd at disse faktiske oplysninger ikke er ført mere up-to-date. Således er for eksempel medlemstallene for de svenske partier kun anført til og med 1976. Disse kapitler demonstrerer det uheldige ved den meget lange produktionstid, som bogen har haft. Den bidrager, der har været pligtopfyldende og afleveret sit manuskript tidligt, og siden ikke har orket at revidere og ajourføre det tre år efter, når resten af manuskripterne er kommet i hus, er dermed ilde stedt. Jon Pierres bidrag er skrevet i maj 1987.

Bogens anden del består af tre casestudier af beslutningsprocesserne på kongres/landsmøder i de tre landes socialdemokratier. Viveca Ramstedt-Silén giver en grundig og rent empirisk analyse af det finske Socialdemokratis kongresser fra 1966-1984, Knut Heidar analyserer tilsvarende Arbejderpartiets landsmøder fra midten af 1960'erne og frem til 1985-mødet, som gives en særskilt behandling, medens Jon Pierre koncentrerer sig om det svenske Socialdemokratis kongres i 1972. De tre artikler fokuserer især på den indflydelse, de delegerede og partiledelsen har på de beslutninger, der træffes på kongresserne, målt gennem en opgørelse over antallet af stillede forslag, hvem der har stillet dem, ændringsforslag og endelige vedtagelser.

I alle tre lande er tendensen gået i retning af et stærkt stigende antal forslag, – i Norge med den interessante nuance, at forslagenes antal er flere gange større, når partiet er i opposition, end når det er i regering. Partiledelsens indflydelse synes generelt øget blandt andet gennem en sikring af, at vedtagne forslag er formuleret på en sådan måde, at dens manøvre muligheder ikke begrænses. Men analyserne viser på den anden side også, at kongresserne ikke kun er et stumt og føjeligt instrument, som partitoppen kan bruge, som det passer den.

I bogens tredje del fremlægger Göran Djupsund resultaterne af hans analyse af de finske partiers udvalgsystemer og Hilde E. Johansen og Lars Svåsand beskriver den norske udvikling. Sverige er ikke med i dette »udvalgsafsnit«. Igen præsenteres vi for en lang række rent empiriske oplysninger om antallet af udvalg nedsat af partierne, deres størrelse, sammensætning, levetid, funktionsområde osv., osv. En lovet sammenligning mellem den finske og norske udvikling og en behandling af udvalgenes funktioner i partierne (s. 171, 184) har jeg ikke kunnet finde. Redaktørernes opmærksomhed må være blevet afledt af væsentligere ting.

Bogens sidste del omhandler den centrale problemstilling om sammenhængen mellem partiorganisation og vælgermobilisering. Jan Sundbergs artikel om »Lokala partiavdelingar och medlemsinsatser i valarbetet« (i Finland) skal jeg ikke kommentere yderligere, da det i al væsentligt er et forarbejde til hans allerede ud-

komne bog »Lokala partiorganisationer i kommunala och nationella val« (anmeldt i *Politica*, nr.3, 1990). Derimod et par ord om bogens i mine øjne interessanteste bidrag, nemlig Per Selle og Lars Svåsands artikel »Partiorganisation og vælgeroppslutning«.

Det er en ofte fremført påstand, at en af partiorganisationens væsentligste funktioner er at mobilisere og motivere vælgerne til at stemme på partiet. Jo flere medlemmer et parti råder over, desto større er muligheden for at få en stor og stabil vælgertilslutning. Det er blandt andet denne påstand, Selle og Svåsand underkaster en kritisk analyse. De når til det resultat, at der på nationalt niveau – især efter 1970 – er en tendens i retning af, at tilslutningen til et partis organisation og tilslutningen ved valg følges ad. På fylkesniveau viser det sig imidlertid, at der er betydelige forskelle mellem partierne, når det gælder forholdet mellem, hvor stor en del af vælgerne der er medlemmer af partierne, og hvor mange der stemmer på partierne. Højre er for eksempel det parti, der kommer tættest på forventningen om, at valgstyrke og organisationsstyrke vil følges ad, medens Arbejderpartiet afviger fra dette med en stærkere centrum-periferi forskel i medlemstyrken end i valgstyrken. På nationalt niveau bliver de regionale forskelle således visket ud, og det ser derfor ud som om, der er et meget tættere forhold mellem stemmeprocent og medlemstal, end hvad der faktisk er tilfældet. Det peger i retning af, at jo lavere aggregeringsniveau de indsamlede data befinder sig på, desto mere uklar bliver samvariansen.

Men er medlemsstørrelsen egentlig et relevant mål? Er det ikke snarere medlemsaktiviteten? Også dette problem behandles i artiklen, og Selle og Svåsands konklusion er: »Dersom inntrykket av økt medlemstilslutning og synkende medlemsaktivitet er korrekt, svekker det betydningen av organisasjonsstørrelse som sådan for valgresultatet.« (s. 257). Et yderligere problem er, hvorvidt medlemskaren er stabil, eller om der er en kraftig udskiftning af medlemmer. En stabil medlemsskare skulle sikre en højere grad af partiidentifikation end en medlemsskare, hvor gennemtrækket er stort. Her viser Selle og Svåsands materiale, at medlemsrotationen er meget høj, og at der med hensyn til graden af partiidentifikation hos henholdsvis medlemmer og vælgere nok er forskel, men at den ikke er så stor, at man kan tale om en fundamental forskel.

Disse resultater relaterer Selle og Svåsand afslutningsvis til dele af den internationale litteratur om partiorganisationernes rolle, og de konkluderer: »Partienes rolle som nasjonale mobiliseringsagenter kan da sees som viktigere enn før, samtidig som partienes rolle som integrasjonsdannende og meningsdannende strukturer går tilbake. Man kan kanskje si at korttidseffekten af partienes mobiliseringsarbeid kan være økende, men samtidig at langtidseffekten og kontinuiteten er minkende.« (s. 264).

Som tidligere nævnt er bogen en samling af bearbejdede arbejdsrapporter fra igangværende og allerede afsluttede projekter. En ajourføring af en række af de indsamlede data, såvel som en lidt omhyggeligere redigering havde været ønskelig. Bogen indeholder bestemt megen nyttig empirisk information, men den giver knap så megen indsigt. En placering af de enkelte bidrag i den internationale teoretiske diskussion havde givet en bedre forståelse af de behandlede emners rele-

vans og af konklusionernes betydning og rækkevidde. Men bogen skal afgjort bydes velkommen som et relevant arbejdsbidrag til den igangværende skandinaviske partiforskning.

Danmark hører som bekendt også med til Skandinavien, men her var der altså ikke så meget som et eneste arbejdspapir at hente, da publikationen blev planlagt. På den måde er udgivelsen med til indirekte at give en karakteristik af »the state of the art« i dansk statskundskab.

Lars Bille  
Institut for Statskundskab  
Københavns Universitet

Peter Gundelach, Nils Mortensen og Jens Chr. Tonboe (red.), *Sociologi under forandring*, København: Gyldendal, 1990, 547 s., kr. 237,00.

Det har stormat mycket kring dansk sociologi under senare år. Tidvis har vinden nått orkanstyrka på andra sidan sundet. Inte minst de många turerna kring nedläggningen av de olika sociologiinstituten vid Köpenhamns Universitet har riktat sökarljuset mot ämnet. Mitt i denna turbulens finns emellertid tydliga spår av en pånyttfödelse. Inte bara är ett nytt institut för utbildning av sociologer under uppbyggnad vid huvudstadens universitet. Tjugofem år efter starten för systertidskrifterna i Finland och Sverige har dansk sociologförening påbörjat utgivningen av den första nationella kvartalstidskriften: *Dansk sociologi*. Det är en tidskrift som präglas av modernt tänkande, både redaktionellt och typografiskt. Till detta skall nu också läggas utgivningen av en mycket ambitiös sociologisk teorbok: *Sociologi under forandring* – ett närmare 600-sidigt verk redigerat av Peter Gundelach, Nils Mortenson och Jens Chr. Tonboe.

Boken är slutprodukten av ett flerårigt seminariesamarbete mellan sociologer från olika delar av Danmark. Bidragsgivarna kommer från universiteten i Aalborg, Aarhus och Roskilde samt från olika forskningscentra, högskolor och institut i Köpenhamn. Boken innehåller förutom en längre inledning av de tre redaktörerna tretton tematiskt mycket olika artiklar av lika många författare varav två av redaktörerna, Nils Mortensen och Peter Gundelach, bidrar med en vardera – om normer respektiva sociala rörelser – medan Jon Sundbo skrivit två längre texter om postindustrialism respektiva klasser. Längst är Heine Andersen med en egen liten bok i boken: en mycket tät, drygt femtiosidig essä om Parsons och Habermas bidrag till den sociala ordningens teori – enligt min mening bokens främsta kapitel. Kortast är Anni Greves artikel om datateknologin och en text om arbetsglädje och dito tvång av Knut Aagard Nielsen – för övrigt den ende av »the Copenhagen six« som lämnat ett bidrag till boken.

Trots att det rör sig om en antologi, har boken en mycket tydlig profil. Ambitionen är att diskutera den klassiska sociologiska teorins förklaringspotential i ljuset av kombinationen av den samtida samhällsutvecklingen, livet och världen efter



1945, och efterkrigstidens sociologisk teoriutveckling. I stort vill jag påstå att redaktörerna har lyckats att få sina medarbetare att hålla sig inom dessa, tämligen vida, ramar. I centrum står således vad sociologins heliga treenighet – Durkheim, Marx och Weber – men också vad mindre stjärnor som Cooley, Michels, Simmel, Spencer, Sumner, och Tönnies idag har att bidra med till tolkningen och förklaringen av hur dagens samhällen och människosammanslutningar förändras. För att komma åt detta har författarna valt att spalta upp samhällsutvecklingen i ett antal delområden såsom ovan antytts. Andra exempel på analytiska snitt som valts för att belysa den sociologiska teorins nuvarande läge är till exempel arbetsmarknaden (Thomas P. Boje), hälsa och sjukdom (Dorte Gannik och Dorrit Schmidt), kön (Karen Sjörup), religion (Ole Riis) mm. Också jordbruket får ett kapitel (Jörn Falk) – ett viktigt område för förståelsen av det danska samhället och ett område som helt missades av de nordiska utvärderarna av dansk sociologi. Men jag saknar i boken ett fält som barnsociologi, där Danmark tycks mig världsledande. Den här typen av uppstyckning av verkligheten har förvisso sina välkända svagheter. Efter att ha plöjt igenom 480 sidor kapiteltext och ytterligare 100 sidor »english summaries« och en gedigen litteraturlista är jag fortfarande inte klar över i vilken utsträckning klassikerna är överspelade och nya teorier och teoretiker komma i dessas ställe. Bilden är splittrad – eller mångfasetterad. Kommen så här långt vill jag dock säga att det blir ingen ny bindestreckssociologi författarna eller redaktörerna åstadkommer utan som helhet är boken ett bidrag till en tämligen väl sammanhållen värdering av den sociologiska teorins status idag.

Nu är det emellertid en kritikers uppgift att vara kritisk. Ett problem som dyker upp i flera av artiklarna i boken är att författarna väljer att ställa »klassikerna« mot en, möjligen två, av dagens mest populära teoretiker. Exempel på den senare kategorin som flitigt förekommer i *Sociologi under förändring* är Jeffrey Alexander, Michel Foucault, Anthony Giddens, Jürgen Habermas och Alain Touraine. Men genom att koncentrera sig på bara en, eller möjligen två, samtida teoretiker blir artiklarna ensidiga på ett mycket påtagligt sätt. Samtidigt förlorar de i teoretisk skärpa. Denna kritik gäller inte samtliga artiklar i boken – den avser bokens helhetsintryck. För egen del vill jag gärna rekommendera ett mer eklektiskt tillvägagångssätt lite i stil med det till exempel Thomas Boje eller Ole Riis använder i sina bidrag. Det finns idag en sådan variation och rikedom i den samtida sociologiska teoridiskussionen – och i närbelägna discipliners analysverktyg – att en koncentration på *en* modern bidragsgivare tenderar att utestänga en hel mängd aspekter som förekommer på det teoretiska fältet. Därtill behövs en tydligare medvetenhet om de teoretiska bidragens och bidragsgivarnas nationella särigheter – på denna punkt är bokens redaktörer alldeles för snälla när de i sin inledning tar dessa författares universella anspråk för givna. Man kan inte diskutera Alexander, Foucault, Giddens, Habermas och Touraine utan att fast förankra dem i den nationella kultur de hör hemma i: Alexander på västkusten, Foucault parisienne, Giddens oxbridge, Habermas västtysk och Touraine fransos – hur kritiska och kosmopolitiska intellektuella de än framstår som är de i allt väsentligt en del av den härskande kulturen i väst; med de regionala särdrag som ovan angetts. Det är samtidigt sympomatiskt att till exempel den brasilianske samhälls-

teoretikern Roberto Unger – eller en kulturteoretiker som Edward Said – överhuvudtaget inte omnämns av någon av bokens många författare.

Denna frånvaron av kontext och globalitet leder mig vidare till en annan, mer närsynt, kritisk anmärkning. En central aspekt i boken är den samtida samhällsutvecklingen och av mycket naturliga skäl utvecklingstendenser i det danska samhället. Därför saknar jag i boken en närmare kontakt och dialog med skandinavisk sociologi, främst dess teoretiskt och empiriskt mest livaktiga del, den norska. Det finns inga referenser till verk av skrivare som Wilhelm Aubert, Ottar Brox, Nils Christie, Johan Galtung, Helga Hernes, Harriet Holter, Thomas Mathiesen eller Stein Rokkan. Också Erik Allardt är frånvarande i den välmatade gemensamma litteraturlistan längst bak i boken. Visst är Danmark i många avseenden mer nordtyskt än nordiskt, mer europeiskt än skandinaviskt, men beröringspunkterna med både den gamla kolonin i nordväst och huvudfienden i nordost – Sverige-Finland – är flerfaldiga. Trots kontakten med både nordamerikansk och kontinental modern sociologi finns något insulärt över dansk sociologi som behöver ifrågasättas.

Låt mig ta ett exempel som ligger mig varmt om hjärtat. Trots att Peter Abrahamson i sitt på många sätt stimulerande och föga klassikerberoende bidrag om »velfærdsstatens sociale dynamik« är livligt engagerad i Walter Korpi och Gösta Esping-Andersens syn på den skandinaviska modellen är han inte i dialog med den internationella diskussionen om den danska välfärdsstaten. Det är inte tillräckligt att i allmänna ordalag citera storheter som Ian Gough eller Claus Offe när vare sig Nils Finn Christiansens artikel i *New Left Review* eller Lars Nörby Johansens bidrag till Peter Floras flerbandsserie om den europeiska välfärdsstaten, *Growth to Limits*, ingår i Abrahamsons socialpolitiska referensram. Så ej heller John Logues eller Alan Wolfes välfärdsstatsanalyser – båda med tydlig förankring i dansk vardag. Genom att utestänga dessa viktiga empiriska bidrag till både den danska och den internationella forskningen inskränks diskussionen i kapitlet till ett för-och-emot eller antingen-eller – Titmuss/Korpi/Esping-Andersen versus Gough/O'Connors/Offe. Till och med den danska välfärdsstatsdiskussionen är värd ett bättre öde än så!

Dessa, i mitt tycke tunga invändningar mot bokens huvudinriktning, leder mig emellertid inte till någon negativ avslutande konklusion. Tvärtom. Sedd från svensk horisont är *Sociologi under förändring* en ovanligt lyckad sammansmältning av två likartade, nyligen publicerade böcker: den av Ulla Bergryd redigerade *Den sociologiska fantasin* och den av Ulf Himmelstrand likaledes redigerade *Mellan vardag och struktur*. De danska redaktörerna och författarna är att gratulera till en ambitiös satsning. Må boken komma väl till pass i den förhoppningsvis snart återuppståndna sociologiutbildningen i landet. Den har goda förutsättningar att bli ett väsentligt bidrag till dansk sociologis pånyttfödelse.

Sven E. Olsson  
Finansdepartementet  
Stockholm

# Abstracts

## **Søren Winter**

### *The Development of Decision-Making Theory: An Introduction*

The article presents and discusses the development of decision-making and policy-making theories within the last half century. From a rational point of departure two tracks can be identified. One focuses on formal and deductive models, rational choice being the foremost example. The other track is more behaviouralistic attempting to offer a more realistic description of decision-making. Such theories encompass models of bounded rationality and psychologically inspired decision-making theory; conflict-/bargaining models including incrementalism and Cyert og March's coalition-/bargaining model; and the garbage can model. The behaviouralistic track departs more and more from the rational origin. Finally, the article tentatively discusses the relative relevance of some of the theories across various phases of the policy-making process, policy-areas, political systems, time, and changing economic situations

## **Poul Erik Mouritzen**

### *Is Incrementalism only for the Good Times?*

The article explores the importance of the policy context and socio-economic context for incremental budgeting. The analyses are based on budget figures from all 275 Danish municipalities covering a four year period, from 1982 to 1986.

Both contexts are found to affect the application of incremental budgeting practices. Incrementalism is found particularly on highly politized services and particularly in periods of relative resource abundance. when the fiscal capabilities of government are reduced (fiscal stress) incrementalism becomes less dominant because fiscal policy-making in this situation tends to reflect changes in the environment.

An alternative to incrementalism, termed the »stop-go« method, is found to be very pervasive. The stop-go method implies that selected programs are put under scrutiny in one year while other programs are selected for next year and so on. As a consequence expenditures tend to develop in cycles so that years of expansion are followed by years of standstill or moderate growth.

## **Erik Albæk**

### *The Political Agenda – A Garbage Can? AIDS as an illustrative Case*

The formulation of the so-called »garbage can« model meant the first complete break with the rationality assumption in classical decision theory. The garbage can model does not consider decisions to be goal directed connections of solutions to problems. Instead, decisions are links between four independent, exogenous streams – streams of choice opportunities, problems, solutions, and participants – whose loose coupling is primarily to be explained by their simultaneity. The model is assumed to be most relevant in periods during which new value and belief systems are generated, and before they are fully understood and ordered in a new hierarchy. Political agenda building is an example of such a situation. The article investigates, to which extent the garbage can model may be utilized in the analysis of a concrete example of agenda building: AIDS in Denmark.

## **Peter Nannestad**

### *»Rational-Choice« Theory and the Study of Economic Policy – An Overview*

In recent years rational choice theory has grown in importance within European political science. The subject of rational choice theory can be defined as the study of non-market decision making, for example political decision making. The existing literature may be classified according to various criteria, including the level of abstraction (or distance to »real world« problems) and the centrality of normative elements.

If rational choice theory is considered an approach (rather than a theory proper), it may be reduced to a methodological claim (methodological individualism) and an axiom (rational, utility-maximizing actors). The precise implications of these two centerpieces are not always clear, however.

One central field of study within rational choice theory is the interaction between the economy and politics. The Frey-Schneider model is a simple model of its interaction. It consists of a rational electorate holding the government responsible for the state and development of the economy, and a rational government manipulating the economy in order to ensure its re-election.

The Frey-Schneider model may be used as a framework for studying intercountry variations in economic crisis development 1974-79, for example with respect to unemployment. It leads to the hypothesis that the development of unemployment is related to the political cost of unemployment (in terms of popular support) to the government. Empirical evidence in support of this interpretation can be found when analyzing crisis policies in Austria, Germany, Denmark, Sweden, and the UK for the relevant period.

# Om forfatterne

*Søren Winter*, cand.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskning har især fokuseret på implementering og sammenhængen mellem politikformulering og implementering, blandt andet belyst i artiklen »Integrating Implementation Research« fra 1990 og i bogen, T.P. Jensen, S. Winter, J. Manniche og P. D. Ørberg, *Administrationen af ATB-/UTB-lovrevisionen*, som er under udgivelse på AKFs forlag.

*Poul Erik Mouritzen*, cand.scient.pol., docent ved Institut for erhvervsret og politologi, Odense Universitet. Har netop udgivet afhandlingen *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*.

*Erik Albæk*, lic.scient.pol. og lektor i offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans forskningsinteresser har i de senere år koncentreret sig om politisk dagsordenfastsættelse og (anvendelse af) policy- og evalueringsforskning.

*Peter Nannestad*, dr.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig blandt andet med samspillet mellem økonomi og politik og med økonomisk krisepolitik i 1970'erne. Udgiver om kort tid bogen *Danish Design or British Disease? Danish Economic Crisis Policy 1974-79 in Comparative Perspective* på Aarhus Universitetsforlag. Arbejder sammen med Martin Paldam (Økonomisk Institut) på projektet *The Economic Foundation of Mass Politics. Information, Expectations, and Political Reactions*.

*Sven Berg*, filosofie doktor, er professor i statistik ved universitetet i Lund. Har interesseret sig for problemer inden for teorier om social choice, men også for problemer i forbindelse med analyse af valgdata og vælgeradfærd, for eksempel økologisk interferens.

*Ingemar Glans*, filosofie licentiat ved Lunds Universitet på en afhandling om SF i Danmark og Norge. Har derefter navnlig arbejdet med parti- og vælgerforhold, senest blandt andet som medarbejder i Jørgen Elklit og Ole Tønsgaard (red.), *Valg og vælgeradfærd*, 1986 samt i Jørgen Elklit og Ole Tønsgaard (red.), *To folketingsvalg*, 1989.

*Hans Jørgen Nielsen*, cand.scient.pol., lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har været med i valgforskning siden 1971.

*Mogens N. Pedersen*, cand.scient.pol., professor i almén og sammenlignende statskundskab ved Odense Universitet. Blandt hans seneste publikationer om dansk politik er et bidrag til Ferdinand Müller-Rommel og Geoffrey Pridham (eds.), *Small Parties in Western Europe - Comparative and National Perspectives*, (London: Sage Publications, 1991), samt et kapitel (sammen med Lars Bille) om den statslige partistøtte i Matti Wiberg (ed.), *The Public Purse and Political Parties - Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, (Jyväskylä: The Finnish Political Science Association, 1991).

*Søren Risbjerg Thomsen*, professor i statskundskab med særligt henblik på kvantitative metoder og anvendt edb ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Dr.scient.pol. på afhandlingen *Danish Elections 1920-79. A Locit Approach to Ecological Analysis and Inference* (Århus: Politica, 1987). Er i 1991/92 på forskningsophold ved University of Oxford og University of Hawaii at Manoa.

# Register til 23. årgang 1991

## Artikler

- Albæk, Erik, *Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case* 4: 396-417
- Bertramsen, René Bugge, *Samfundsstyret vækst: 1990'ernes danske vækstmodel* 2: 167-184
- Christiansen, Peter Munk og Palle Svensson, *Indledning* 2: 133-135
- Elklit, Jørgen, *Faldet i medlemstal i danske politiske partier. Nogle mulige årsager* 1: 60- 83
- Hansen, Hanne Foss, *Programevaluering: Videnskab eller politik?* 1: 84-100
- Hansen, Karin, *Det institutionelle perspektiv inden for den politiske videnskab* 2: 136-153
- Jensen, Carsten, *Omstilling i Danmark og Storbritannien* 2: 185-196
- Jensen, Henrik S., *Struktur-/aktørproblemet og hovedtraditioner i politisk teori* 1: 7- 19
- Kastberg, Claus, *Fra plan til marked: Økonomisk reform belyst ud fra de polske erfaringer, 1989-1990* 3: 259-274
- Lomborg, Bjørn, *Rationalitetsantagelsen i samfundsvidenskaberne* 3: 307-326
- Mortensen, Nils, *Modsætninger og forsoninger mellem strukturer og aktører* 1: 42- 59
- Mortensen, Nils, *Indledning* 1: 5- 6
- Mouritzen, Poul Erik, *Er inkrementalismen kun til de gode tider?* 4: 375-395
- Nannestad, Peter, *»Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt* 4: 418-430
- Nedergaard, Peter, *Public choice og europæisk integration i 1980'erne* 2: 154-166
- Nørgaard, Ole, *Indledning* 3: 237-240
- Nørgaard, Ole, *De post-stalinistiske samfund og demokratiet* 3: 241-258
- Skak, Mette, *Centraleuropas nye udenrigspolitik* 3: 275-291
- Sørensen, Curt, *Den historiske materialisme i lyset af nyere diskussion om social handlen og social objektivitet* 1: 20- 41
- Winter, Søren, *Udviklingen i beslutningsprocesteorier: en introduktion* 4: 357-374

## Debat

- Berg, Sven, *Några synspunkter på ekologisk inferens och kommentarer till en bok* 4: 431-439
- Christensen, Erik, *Politik og paradigmeskift. Replik til Uffe Østergaard* 2: 200-205
- Glans, Ingemar, *En kritisk diskussion av svenska data* 4: 444-450

- Pedersen, Mogens N., *Klarer han pynten? Logit-metoden mellem forenklingens Scylla og realiteternes Charybdis* 4: 440-443
- Nielsen, Hans Jørgen, *Er økologisk metode så dårlig, som Thomsen og Berglund siger?* 4: 451-454
- Thomsen, Søren Risbjerg, *Svar på kommentarer til »Modern Political Ecological Analysis«* 4: 455-463
- Østergaard, Uffe, *Fra Lenin til Løgstrup. Kommentarer til Erik Christensen »Nye værdier i politik og samfund. Paradigmeskift og kulturbrydninger«* 2: 197-200

### Anmeldelser og bognoter

- Basse, Ellen Margrethe (red.), *Regulering og styring 1 – en juridisk teori- og metodebog*, 1989. (Ove K. Pedersen) 3: 327-330
- Basse, Ellen Margrethe og Vibeke Jensen (red.), *Regulering og styring 2 – til fornyelse af den juridiske teori og metode*, 1990. (Ove K. Pedersen) 3: 327-330
- Bender, John, *Opbrud i Østeuropa*, 1990. (Hans-Henrik Holm) 3: 344
- Bergsen, Helge O. og Anne Kristin Sydnes (eds.), *Naive Newcomer or Shrewd Salesman?*, 1990. (Niels Chr. Sidenius) 3: 346
- Boulding, Kenneth, *Three Faces of Power*, 1990. (Georg Sørensen) 4: 464-465
- Bowman, John R., *Capitalist Collective Action. Competition, Cooperation, and Conflict in the Coal Industry*, 1989. (Niels Chr. Sidenius) 2: 206-207
- Brødsgaard, Kjeld Erik, *Spillet om Kina*, 1990. (Hans-Henrik Holm) 1: 120
- Grus*, nr. 31, 11. årgang (Hans-Henrik Holm) 1: 120
- Cerny, Philip G., *The Changing Architecture of Politics*, 1990. (Henning Jørgensen) 3: 330-333
- Christensen, Jørgen Grønnegård, *Den usynlige stat*, 1991. (Bo Rothstein) 3: 333-335
- Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, 1989. (Ulrich Lauridsen) 1: 101-102
- Dalberg-Larsen, Jørgen, *Lovene og livet*, 1990. (Søren Peter Iversen) 1: 102-104
- Damgaard, Erik (red.), Dag Anckar, Hilmar Rommetvedt, Anders Sannerstedt, Mats Sjölin, *Parlamentarisk forandring i Norden*, 1990. (Lars Bille) 1: 105-107
- Demokrati og makt i Sverige, Maktutredningens huvudrapport*, 1990. (Ove K. Pedersen) 1: 107-109
- Djupsund, Göran og Lars Svåsand (red.), *Partiorganisasjoner: Studier i strukturer og prosesser i finske, norske og svenske partier*, 1990. (Lars Bille) 4: 465-468
- Dumbrell, John, *The Making of US Foreign Policy*, 1990. (Nikolaj Petersen) 1: 120-121



- Fonsmark, Henning, *Den suveræne dansker – et idepolitisk essay om det optimale demokrati*, 1990. (Palle Svensson) 3: 336-338
- Friisberg, Claus, *En verden i forandring. Historien efter 1945*, 1990. (Arne Larsen) 1: 110-112
- Frost, Lis, *Deregulering. Ret uden regler?*, 1990. (Johannes Michelsen) 2: 207-209
- Garson, Robert og Christopher J. Bailey, *The uncertain power*, (Thomas Petersen) 1: 121
- Giddens, Anthony, *The Consequences of Modernity*, 1990. (Lars Bo Kaspersen) 1: 112-114
- Gundelach, Peter, Nils Mortensen og Jens Chr. Tonboe (red.), *Sociologi under forandring*, 1990. (Sven E. Olsson) 4: 468-470
- Hansen, Carsten Svane, *De Tolv i det indre marked*, 1990. (Thomas Petersen) 1: 121-122
- Hansen, Poul Erik og Carsten Lunding, *Dansk erhvervsliv*, 1991. (Niels Chr. Sidenius) 3: 345
- Hansen, E. Damsgård, Kaj Kjærsgaard og Jørgen Røsted, *Dansk økonomisk politik. Teorier og erfaringer*, 1990. (Niels Chr. Sidenius) 1: 122
- Heisler, Martin O. (ed.), *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1990. (Niels Amstrup) 2: 209-210
- Hermansson, Jörgen, *Spelteoriens nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*, 1990. (Peter Nannestad) 2: 210-211
- Jensen, Mogens Kjær, *Kvalitative metoder i anvendt samfundsforskning*, 1991. (Ole Steen Kristensen) 2: 211-213
- Kitaj, Torben, *Østeuropa i kort og tal*, 1991. (Mette Skak) 3: 338-340
- Kristensen, Jens Pagter og Steen Ryd Larsen, *EF og international økonomi*, 1991. (Niels Chr. Sidenius) 3: 345
- Lennert, Charles C. *Intellectuals and Politics. Social Theory in a Changing World*, 1991. (Kurt Aagaard Nielsen) 3: 340-343
- Myers, Norman (red.), *Gaia – det globale miljøatlas*, 1990. (Niels Chr. Sidenius) 1: 122
- Nationalitetsproblemerne i Sovjetunionen*, 1990. (Mette Skak) 1: 118
- Nedergaard, Peter, *EF's markedsintegration*, 1990. (Martin Paldam) 2: 213-216
- Nielsen, Henrik Skovgaard, Flemming Schmidt, Nils Arne Sørensen, Niels Kayser Nielsen, *Verdens Historie 3. Fra 1945 til 1990*, 1990. (Arne Larsen) 2: 217-218
- Olsen, Gorm Rye, *Golfkrisen og den nye verdensorden*, 1991. (Hans-Henrik Holm) 3: 344
- Pearce, David W. og R. Kerry Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, 1990. (Peter Andersen og Jørgen Birk Mortensen) 2: 218-220
- Petersen, Nikolaj, *EF, den politiske union og Danmark*, 1991. (Niels Chr. Sidenius) 3: 344-345

- Rasmussen, Hanne og Mogens Rüdiger, *Danmarks historie*, bind 8, »Tiden efter 1945«, 1990. (Arne Larsen) 2: 220-222
- Schmidt, Erik Ib, *Behøver vi at nå det hele?*, 1990. (Jørn Loftager) 1: 114-116
- Smith, Graham, *The Nationalities Question in the Soviet Union*, 1990. (Mette Skak) 1: 116-118
- Svennevig, Palle, *Dansk Økonomisk Bibliografi 1988-1989*, 1991. (Svend Hylleberg) 2: 222-223
- Sørensen, Peter Birch og Bent Rold Andersen, *Finansiering af de offentlige udgifter i Danmark i 1990'erne*, 1990. (Gunnar Thorlund Jepsen) 2: 223-225
- Thomsen, Jens, *Det europæiske monetære samarbejde*, 1990. (Hans Berend Feddersen) 1: 118-119

23. årgang indeholder flg. temaer ud over anmeldelser og aktuelle enkeltartikler:

## STRUKTUR OG AKTØR

Skal samfundsforhold forstås som resultat af deterministiske mekanismer eller som udtryk for menneskers bevidste handlen? Dette klassiske spørgsmål har fået fornyet opmærksomhed i de seneste år. Temanummerets artikler redegør for, hvordan struktur/aktørmodstillingen behandles både i klassisk samfundsteori og hos aktuelle teoretikere. Som en case præsenteres en analyse af faldende partimedlemskab ud fra de to perspektiver. Samlet diskuterer temanummeret de vigtigste måder at anskue struktur/aktørmodstillingen på: at den udgør et uløseligt dilemma, hvor teoretikeren må vælge; at den repræsenterer komplementære indfaldsvinkler; og endelig at man kan forsøge at forsone perspektiverne.

## NYERE STATSTEORIER

Den politiske videnskabs centrale studieobjekt er staten, og derfor har teorier om staten traditionelt været fagets fundament. Dette fundament har længe været præget af konkurrence mellem flere teorier, og af at nye teorier er blevet formuleret i opposition til de etablerede. I dette temanummer belyses nogle aspekter af den nyeste udvikling på dette område gennem en række artikler om nyinstitutionalismen, om public choice og europæisk integration i 1980'erne, om neogramsciansk analyse af den danske stat gennem 1980'erne og om statens politik under de konservative regeringer i Storbritannien og Danmark.

## FRA PLAN TIL MARKED — FRA DIKTATUR TIL DEMOKRATI

En lang række af de såkaldte socialistiske systemer er i øjeblikket inde i en revolutionær forandringsproces. På det økonomiske område forsøger man at indføre markedsøkonomier i stedet for de hidtidige statslige planlægnings- og forvaltningssystemer. Parallelt hermed forsøger man at opbygge demokratiske regimer på ruinerne af de faldede etpartisystemer. Det er denne tosidige, men også gensidigt forbundne transformationsproces, der er emnet for dette temanummer. Der fokuseres både på de teoretiske og empiriske aspekter af processen i et komparativt perspektiv: På barrierer og strategier i udviklingen frem mod en demokratisk markedsøkonomi, på de fremvoksende partisystemer, på forvandlingen af de civile samfund samt på betydningen af relationerne til omverdenen.

## POLITISKE BESLUTNINGSPROCESSER

Beslutningsprocesser er helt centrale politiske fænomener, men sjældent studeret systematisk i dansk statskundskab. Nummeret vil præsentere de væsentligste teoretiske bidrag om beslutningsprocesser fra de sidste 40 år og vise, hvordan de kan anvendes i empiriske undersøgelser. De vidt forskellige perspektiver betoner blandt andet den rationelle kollektive almeninteresse, den individuelle, egoistiske forfølgning af egeninteressen, konflikt og forhandling med politiske studehandeler samt anarkistiske, tilfældige og opsplittede beslutningsprocesser. Teorierne vil blandt andet blive anvendt i artikler om økonomisk krisepolitik, kommunernes økonomiske politik og hvordan AIDS kom på den politiske dagsorden.

## ABONNEMENTSPRISER FOR 23. ÅRGANG:

Studentrabonement	kr. 190,00
Normalabonement	kr. 240,00
Institutionsabonement	kr. 325,00

**POLITICA** c/o Institut for Statskundskab  
Universitetsparken, 8000 Århus C

POLITICA. Tidsskrift for politisk videnskab udkommer med 4 numre om året.  
Dette nummer koster kr. 85,00.

*Bestilling af abonnement eller enkeltnumre:*  
Indbetal beløbet på girokonto 5 04 51 93

Tidsskriftet POLITICA  
c/o Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet  
Universitetsparken  
8000 Århus C

Herefter kommer tidsskriftet automatisk med posten.  
Husk tydelig afsenderadresse på girokortet.  
Ved adresseforandring: ret henvendelse til det lokale postkontor.

22. årgangs temanumre af POLITICA kan stadig fås:

SOVJETUNIONENS NYE UDENRIGSPOLITIK – 22. årg. nr. 1

Ny udenrigspolitisk tænkning i Sovjetunionen/»Den nye politiske tænkning« – et produkt af udenrigspolitiske eksperter?/Sovjetunionens politik over for Østeuropa/Vesteuropæiske reaktioner på sovjetisk udenrigspolitik under Gorbatsjov/American Perceptions of the Soviet Union as a Nuclear Adversary/Perceptioner og international politik/Videnskabelighedsteorier – marxistisk og ikke marxistisk set/Svar til Jørn Loftager/Anmeldelser/Abstracts.

DET CIVILE SAMFUND – 22. årg. nr. 2

Stat og civilsamfund – den sociale ordens politiske konstitution/Gramsci og neogramscianerne: Mod en teori om politikens primat/Klientelisme som en postpolitisk tendens?/Den politiske offentlighed mellem stat og civilsamfund/Moral, samfund og etik/Anmeldelser/Abstracts.

DANMARK OG INDVANDRERNE – 22. årg. nr. 3

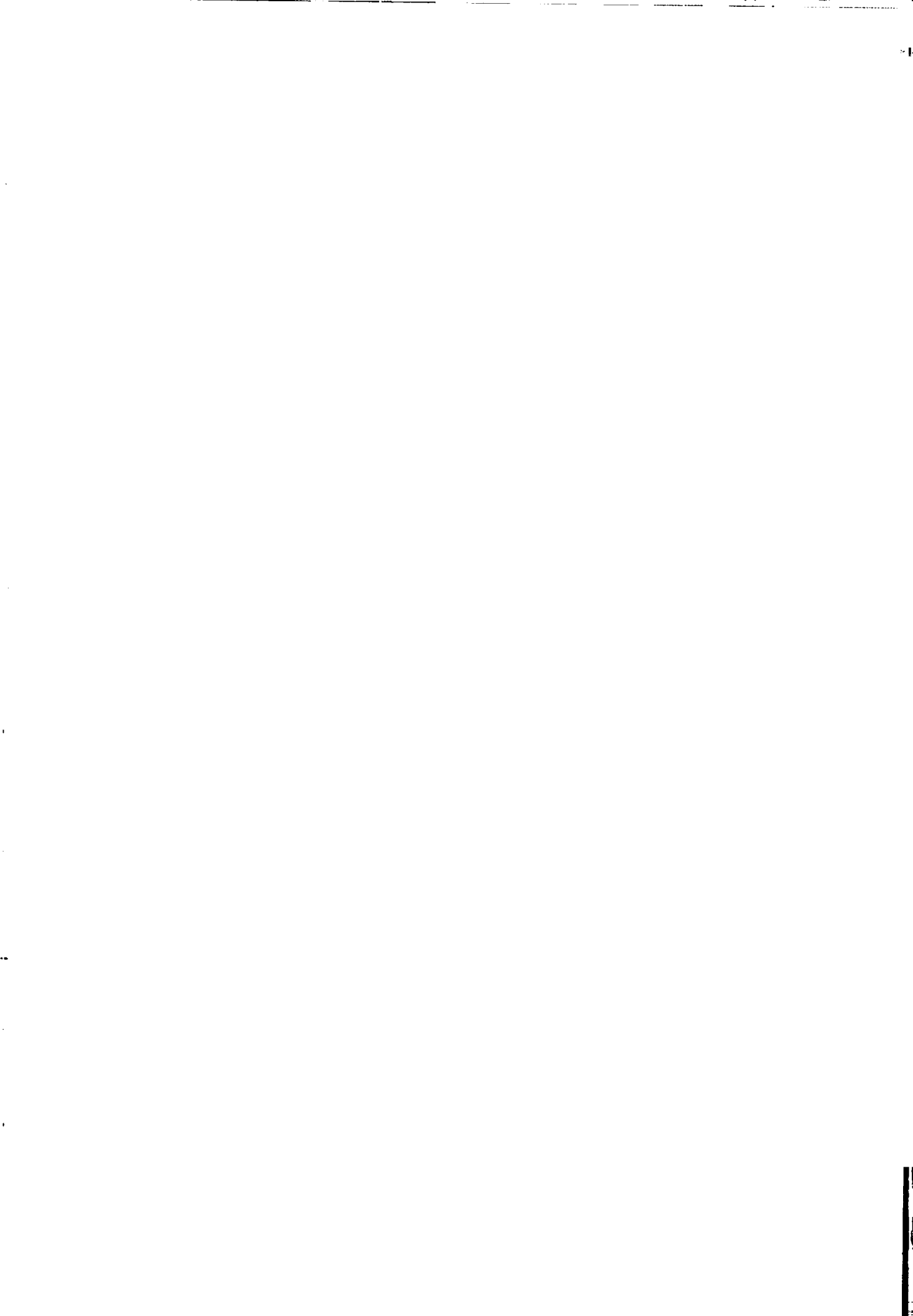
Solidaritetsens former/Assimilation som et grundtræk i dansk indvandrerpolitik/Indvandrerens situation på det danske arbejdsmarked/Udlændingelovgivningen i Danmark 1983-86/Magt og interesser/Marxisme, paradigmer og international politik/Anmeldelser/Abstracts.

OFFENTLIG UDGIFTSPOLITIK – 22. årg. nr. 4

Væksten i de offentlige udgifter: Gør politik en forskel?/Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem/Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning?/De offentlige udgifters fordelingsmæssige virkninger/LO's strukturdebat: Organisatorisk rationalisering eller karteltilpasning?/Anmeldelser/Abstracts/Register.



DET KONGELIGE BIBLIOTEK  
KØBENHAVN



23. årg. nr. 4 1991  
*politica*  
TIDSSKRIFT FOR POLITISK VIDENSKAB