

Översikter och meddelanden

Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning

A theory of public administration means in our time a theory of politics also.
(John Gauss 1950)

1. Inledning

Denna översikt ska behandla ämnesområdet förvaltning inom statsvetenskapen med avseende på vad som har skett, sker och borde ske inom forskningen på området. Det är inte lätt att avgöra vad som är viktigast att ta upp eftersom alternativen är så många. Jag väljer att översiktligt bestämma förvaltningens position i det moderna samhället med de effekter denna kan ha på förvaltningsanalysen, diskutera förvaltningsanalysens placering inom statsvetenskapen, söka precisera huvudinriktningar inom förvaltningsstudiet, presentera utvecklingsdrag i den moderna förvaltningsforskningen, ange markanta försummelser i den befintliga forskningen samt ge några synpunkter på relationen mellan förvaltningsforskare och -praktiker.

Självfallet är förvaltningens verksamhet *politik* antingen man med termen politik betecknar offentlig verksamhet, auktoritativ fördelning av värden eller maktutövning. Detta påstående anger något så fundamentalt att det förtjänar att upprepas gång på gång: förvaltningsverksamheten är politik – en inledning till, förberedelse av eller fortsättning på politikernas verksamhet.

Jag har ofta diskuterat frågan om skillnaden mellan politik och förvaltning med förvaltningspraktiker. Det har då vanligen visat sig att dessa med "politisk verksamhet" menar politiserade frågor i meningen att det föreligger

aktuella partipolitiska motsättningar. När man i övrigt söker specificera skillnader mellan politik och förvaltning brukar slutresultatet bli att politik är det som politiker håller på med och förvaltning är det som tjänstemän ombesörjer. Det faktiska innehållet i respektive aktivitet kan sedan vara mer eller mindre identiskt.

Mottot under uppsatsens titel – "A theory of public administration means in our time a theory of politics also" – är hämtat från ett arbete (1950) av den framstående amerikanske statsvetaren och förvaltningsforskaren John Gauss. Citatet kan ses som min programförklaring för analys av den offentliga förvaltningen. Eftersom dess verksamhet är politik är det självklart att förvaltningen ska studeras på liknande sätt som alla andra politiska organisationer. Den kan t.ex. analyseras ur perspektiven makt, kontroll, etik, legitimitet och demokrati, vilket gör att problemformuleringar och teori är gemensamma med övriga subdiscipliner. Alla de metoder och tekniker som är tillämpliga inom statsvetenskapens övriga områden kan också användas vid förvaltningsanalysen.

Identifieringen av förvaltning och politik, som jag ser som något alldeles självklart, uppfattas inte på samma sätt av alla statsvetare. Den gång på gång förkastade föreställningen om skiljelinjen mellan den värderande, målformulerande politiken och den neutrala, instrumentella förvaltningen har en märklig förmåga att återkomma. Ännu idag kan man höra statsvetare tala om förvaltningen som en teknisk specialitet, vilken till skillnad från "high politics" (vad som nu menas med det) knappast förtjänar disciplinens uppmärksamhet.

I texten ovan har jag vid ett flertal tillfällen använt omdömet "själklar" om förhållanden som gäller förvaltningen och studiet av förvaltningen. Dessvärre måste jag tillägga att det är självklart för mig, som ser förvaltningsana-

lysen som statsvetenskapens kärna. Åtskilliga ämneskollegor delar inte min uppfattning på dessa punkter utan återfaller i den gamla dikotomien mellan politik och förvaltning.

Det är inte ovanligt att förvaltningen ges en särställning – speciellt inom grundutbildningen. Perspektivet blir ofta rättsligt betonat – vi får vad man kan kalla en ”berättande förvaltningsrätt”, som mer eller mindre explicit omformulerar de rättsliga föreskrifternas *bör* och *skall* till *är* och därmed beskriver något som aldrig existerat. Sannolikt är det just denna omständighet som har medfört att studenter inte sällan uppfattar förvaltningsstudiet som något för statsvetenskapen artfrämmande som till yttermera visso är utomordentligt tråkigt. Jag vill bestämt påstå att det är de akademiska lärarna och deras val av kurslitteratur och inte ämnet förvaltning som bär skulden till den aktuella situationen.

2. Förvaltning, makt och statsvetenskaplig forskning

En central ambition i denna översikt är att markera vikten av statsvetenskaplig forskning om den offentliga förvaltningen. Eftersom mitt egentliga budskap är att verkligen få fram förvaltningsanalysens betydelse för analysen av politik överhuvudtaget, vill jag gärna uttrycka mig en smula provokativt och påstå att *man strängt taget inte kan förstå någonting väsentligt om politik utan att beakta förvaltningen*. Om påståendet är korrekt är situationen allvarlig mot bakgrund av att varken medborgare, politiker eller statsvetare (utanför förvaltningsstudiet) tar förvaltningen riktigt på allvar (jfr Hill 1992: 15ff).

Mitt provokativt formulerade påstående kan motiveras på flera olika sätt. Två huvudtyper av motiveringar ska återopas här. Den första är att *förvaltningen har en sådan makt* att den i grund kan komma att prägla politiken. Den andra motiveringen är att *förvaltningens placering i den politiska processens slutskede* är speciellt betydelsefull för helhetsbedömningen av vad som sker i politiken.

Vi börjar med att se på förvaltningens makt. Uppfattningen om förvaltningens avgörande maktposition är gammal. Den förste som på ett systematiskt sätt klargjorde förvaltningens eller byråkratins problematik var Max Weber, och han såg den fullt utvecklade byråkratin som ett fulländat och oemotståndligt maktinstrument. De aktörer som enligt normen skulle vara byråkratins herrar, dvs. politikerna, kommer enligt Weber alltid att stå som dilettanter inför experter. Makten utövas snarare genom byråkratins rutiner än genom tal i parlamentet.

Weber gjorde sin bedömning för snart ett sekel sedan. Utvecklingen måste sedan dess rimligen ha gått i riktning mot ökad offentlig förvaltningsmakt, eftersom välfärdsstaten frambringt en förvaltningsorganisation av betydligt större omfattning än den som förekom i den liberala staten. Kvantitativt dominerar förvaltningen numera totalt den offentliga organisationen. Till detta kommer en kvalitativ aspekt. Förvaltningen innefattar ett stort antal mycket välutbildade människor som på ett mer permanent sätt än politikerna har tillfälle att påverka de politiska besluten från initiering och beredning till implementering och evaluering (jfr Hill 1992: 4ff för uppräknig av förvaltningens resurser och maktbas). Det är inte säkert att förvaltningen alltid spelar den avgörande rollen, men den finns oftast med bland de ledande aktörerna.

En central fråga är hur politikerna utövar kontroll över förvaltningens verksamhet. Weber föreställde sig att det var möjligt att styra förvaltningen med en relativt precis regelstyrning. Numera är detta inte genomförbart, utan en stor del av förvaltningsstyrningen är – åtminstone beträffande substans – synnerligen oprecis. Med ramlagstiftning och målstyrning överförs till inte obetydliga delar det faktiska beslutsfattandet till den offentliga förvaltningen.

Ett tungt vägande moment i förvaltningens position är att den är den del av statsapparaten som medborgarna i allmänhet har mest kontakt med. Detta kan medföra att dessa gör sina bedömningar av det offentliga utifrån sina erfarenheter av förvaltningen. Därmed kommer sådant som förvaltningens stil – sättet att be-

handla människor – att spela en väsentlig roll. Slutresultatet kan bli att det offentliga legitimitet bestäms av medborgarnas bedömning av förvaltningens sätt att fungera. Därvid intar de s.k. närbyråkraterna, som medborgarna framför allt har kontakt med (t.ex. lärare, poliser, vårdpersonal och socialtjänstpersonal) en synnerligen viktig position i den politiska demokratin. Även om förvaltningen inte haft det avgörande inflytandet på innehållet i en viss fråga, kommer den ändå att påverka utfallet genom sin insats vid legitimeringen av det offentliga.

Den andra faktorn som gör kunskap om förvaltningen nödvändig för den som vill förstå politiken är förvaltningens placering i policyprocessens slutskede. Just det faktum att förvaltningen vidtar de konkreta åtgärderna – informationen och handlingarna som går ut i samhället och direkt berör samhällsmedlemmarna – är av fundamental vikt vid bedömningen av den offentliga politiken i olika hänseenden.

Denna förvaltningens placering i policyprocessen bör vara ett memento för samtliga statsvetare, inte bara för dem som studerar förvaltning. Uppenbarligen är det först efter förvaltningens insats vid implementeringen som det är lönt att undersöka huruvida och varför en policy är instrumentell eller symbolisk och ceremoniell, är lyckad eller misslyckad och ger stora eller små effekter. Vad politikerna företar sig är ur instrumentell synvinkel föga intressant så länge vi inte vet något om förvaltningens reaktioner.

Om man inte uppmärksammar förvaltningens roll vid bedömningar av sådant som maktfördelning och grad av demokrati i samhället, är det tveksamt huruvida man kan få fram relevant kunskap. Vid maktanalysen är en helhetssyn som innefattar förvaltningen absolut nödvändig, men det är inte ofta en sådan ligger till grund för slutsatserna i litteraturen.

Nu kan man söka syndabockar på olika håll. Av allt att döma är bristen på helhetssyn inom statsvetenskapen inte i första hand förvaltningsforskarnas fel, eftersom dessa normalt inkorporerar andra institutioner än förvaltningen i sin analys. De ser vanligtvis klart att

det sällan är någon större mening att undersöka förvaltningen utan att samtidigt beakta sådant som medborgarna, intresseorganisationerna och de politiska organen.

Bedömningen av behovet av en helhetssyn är tydligenvis en helt annan inom andra delar av statsvetenskapen. Forskare som studerar exempelvis regeringar, parlament, intresseorganisationer och politiska partier bekymrar sig nämligen sällan om huruvida förvaltningen eventuellt kan spela någon roll för deras studieobjekt. Det förekommer t.o.m., hur löjligt det än låter, att statsvetare direkt känner ett förakt både för förvaltningen och för dem som studerar den:

In the perception of most political scientists down to this day, I judge, public administration concerns the lower things of government, details for lesser minds. (Waldo 1990)

Det är långt ifrån ovanligt, att den offentliga förvaltningen undervärderas eller negligeras också vid övergripande diskussioner av demokrati och makt. Ett ovanligt flagrant exempel får belysa. Av de 410 sidorna i den svenska maktutredningens stora slutbetänkande, *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44) ägnas den offentliga förvaltningen endast vissa delar av utrymmet i avsnittet "Den offentliga sektorn" som totalt omfattar 25 sidor (där diskuteras för övrigt också riksdagen och regeringen). Bland de många böcker som utredningen presterat och som ligger till grund för slutbetänkandet finns det ingen som grundligt penetrerar förvaltningen och dess placering i samhällsstrukturen (förvaltningen är för all del inte den enda viktiga aktör som utredningen undviker att analysera men sannolikt den viktigaste).

Även om maktutredningens negligering av förvaltningen inte skulle vara avsiktlig, kan resultatet av dess tillvägagångssätt vid maktanalysen bara bli ett: betänkandet ger oss inte någon reell möjlighet att förstå maktförhållandena i det svenska samhället. Man kan sedan finna intressanta enskildheter i det som utredningen publicerat, men någon korrekt bild av

Demokrati och makt i Sverige ger den naturligtvis inte.

Maktutredningen, och tillsammans med den betydande delar av statsvetenskaplig forskning, är inte de enda opinionsbildare som underskattar förvaltningen i bedömningen av politiken. Den värsta syndaren är förmodligen massmedierna, vilka oftast demonstrerar ett närmast monumentalt ointresse för vad förvaltningen företar sig. I den mån förvaltningen överhuvudtaget behandlas är det vanligen skandaler som tas upp.

Urvalet av politiska nyheter förvånar ofta den som har insikt om förvaltningens betydelse. Medan press och etermedier kan ägna stort utrymme åt allehanda pajasutspel från vissa politikere och andra opinionsbildares sida, bortser de väsentligen från verksamheten i förvaltningen, vilken dock ofta på ett handfast sätt präglar vår tillvaro. Vad denna inställning beror på är inte lätt att säga, men det kan förmodas att okunnighet om vad förvaltningen representerar spelar en viktig roll. En annan orsak kan vara den allmänt negativa reaktion de flesta uttrycker när förvaltningen kommer på tal. Termen byråkrati gör få människor glada, även om missnöjet inte är så totalt som man kanske ibland föreställer sig (jfr Hill 1992: 16ff). I vilket fall som helst är det inte överdrivet att beteckna massmediernas bristande förvaltningsrapportering som ansvarslös.

3. Förvaltningsforskningens plats i statsvetenskapen

Indelningen i vetenskapliga discipliner är provisorisk och till stor del tillkommen genom historiska tillfälligheter. Detsamma gäller naturligtvis i hög grad subdiscipliner, såsom *förvaltning* inom statsvetenskapen. För disciplinernas del blir effekten av institutionaliseringen att den en gång gjorda indelningen låses. Tjänster, lokaler, anslag, litteratur, tidskrifter och kanske t.o.m. sättet att tänka binder upp verksamheten på ett sätt som gör det svårt att åstadkomma radikala förändringar, hur välmotiverade dessa än må förefalla.

I och för sig borde det vara lättare att omstrukturera subdiscipliner än discipliner. Subdiscipliner stabiliseras av sådant som att grupper lyckats skapa sig en viss autonomi och gärna vill behålla den, t.ex. med motiveringen att grundutbildningen kräver den kontinuitet som stabila indelningar kan ge. Att på sådana grunder argumentera för fastlåsnings i obsoleta positioner är emellertid inte intellektuellt hållbart.

Mycket av vad som är intressant i den praktiska politiken sker i skärningspunkten mellan subdiscipliner (jfr Dogan-Pahre 1991). Detta framgår rätt snart om man funderar över den traditionella indelningen i svensk och jämförande politik, förvaltning samt internationell politik. Förvaltningens relationer till exempelvis regering, intresseorganisationerna och medborgarna (vilka primärt är analysobjekt inom svensk och jämförande politik) kan i många fall framstå som ett mer lockande analysobjekt än förvaltningens inre förhållanden, vilka ibland inte ens går att förstå utan att relationerna till omgivningen beaktas. Verklighetens nätverk låter sig inte underordnas mekaniska subdisciplinränsar.

Att praktiskt lösa svårigheter av detta slag inom disciplinen är förhållandevis enkelt. I forskarutbildningen i Lund arbetar vi med två nivåer, nationell och internationell politik, och skiftar smidigt tyngdpunkter inom och mellan dessa allteftersom spännande problem dyker upp. Förvaltningsanalysen känner självfallet inte några nationella begränsningar. Sannolikt är den internationella byråkratin en större maktfaktor på sin nivå än den nationella byråkratin på sin.

Behövet av flexibilitet framgår så snart man betraktar något konkret forskningsproblem. Ledarskapsforskning är ett bra exempel. Snart sagt alla statsvetenskapens subdiscipliner har intresse av ledarskapsfrågor. Hur ska vi handskas med detta? Vi kan pröva följande påstående: ledarskapsforskningen får varken isoleras till någon befintlig subdisciplin eller avgränsas till en ny subdisciplin, samtidigt som det krävs en kraftsamling kring problematiken. Forskningen om ledarskap måste alltså samtidigt spridas och sammanhållas. För att

åstadkomma detta krävs måhända inte några större insatser. Man kunde tänka sig att inrätta en workshop för ledarskapsanalys under några statsvetenskapliga konferenser och anslagsmässigt prioritera inriktningen under en period. Det gäller bara att upphöra med dessa åtgärder i rätt tid, så att vi inte får en ny subdisciplin som många eventuellt finner mindre ändamålsenlig.

Av resonemangen framgår att jag ser subdisciplinindelningar som något provisoriskt, något att tolerera temporärt. Det betyder inte att subdisciplinerna är onödiga eller enbart skadliga. De fyller det viktiga praktiska syftet att underlätta koncentration på ett visst forskningsproblem, vilket kan vara värdefullt, speciellt i ett uppbyggnadsskede. Motsvarande gäller för indelningar i discipliner – även dessa måste självfallet betraktas som provisoriska.

Vad gäller för subdisciplinen förvaltning inom statsvetenskapen? När den moderna statsvetenskapen i Sverige (i beteendevetenskaplig skepnad, med vilket jag menar dels formaliserad teoribildning, dels användande av en mer konsekvent samhällsvetenskaplig metod med tyngdpunkt på kvantitativa tekniker) utvecklades från och med 1960-talets början kunde man kanske säga att förvaltningsforskningen inte gjorde mycket väsen av sig.

En god indikation på detta förhållande var inriktningen på det stora kommunalforskningsprojekt som påbörjades och genomfördes under perioden fram till mitten av 1970-talet. Inom projektet applicerade man nämligen utan större åthävor på kommunerna den metodologi som vid denna tid allmänt präglade den statsvetenskapliga beteendeforskningen. Det betydde att kommunerna analyserades med en input-aspekt parallellt med vad som var vanligt för analysen av central politisk nivå. Först i ett mycket sent skede tillfördes kommunalforskningsgruppen några delprojekt i vilka outputaspekten beaktades.

Frågan om den svenska förvaltningsforskningens obetydlighet vid mitten av 1960-talet är kanske främst ett kvantitativt problem. Skaran av förvaltningsforskare var faktiskt myck-

et liten. Ser man efter lite närmare samt vidgar perspektivet till hela Norden, finner man för studiet av förvaltningen en utveckling som liknar den inom andra statsvetenskapliga subdiscipliner – frågan är om inte förvaltningsforskningen rentav ligger något före i metodologiskt hänseende. Några exempel får illustrera detta påstående:

– svensken Gunnar Heckscher introducerade redan 1952 med sin *Svensk statsförvaltning i arbete* modern empirisk metod i förvaltningsanalysen.

– dansken Poul Meyer demonstrerade tillämpligheten av allmän organisationsteori på offentlig förvaltning i sin *Administrative Organization* (1957, tyska upplagan 1952).

– normannen Knut Dahl Jacobsen betonade i sin förvaltningsstudie, *Teknisk hjälp och politisk struktur* (1964), aktuella statsvetenskapliga frågeställningar och anknöt till modern statsvetenskaplig makroteori (nämligen Eastons systemteori).

– finländaren Illka Heiskanen visade med sin *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research* (1967) betydelsen av att också förvaltningsforskningen beaktade vetenskapsteoretiska problem.

För bedömningen av förvaltningsanalysens intellektuella position inom statsvetenskapen är det viktigt att känna till att de fyra namnen i uppräknningen ovan hör till skiktet av ledande nordiska statsvetare alla kategorier. Det finns också skäl att nämna att den för närvarande internationellt mest framstående nordiska statsvetaren, Johan P Olsen i Oslo, har sitt huvudintresse inom förvaltningsforskningen.

Hur sker utvecklingen inom en disciplin eller subdisciplin? Merparten av forskningen väljer fram i en huvudfåra som endast långsamt kan fås att byta riktning. Vid fronten finns dock ibland några forskare med nya idéer. Dessa ställs inför två organisatoriska alternativ. Antingen söker de förmå övriga forskare inom subdisciplinen att följa dem, eller också bildar de en ny disciplin eller subdisciplin. Det är inte ovanligt att man i redan etablerade subdiscipliner söker fånga upp nyheterna. Man kan anta

att detta är speciellt vanligt i miljöer där antalet forskare är litet.

Under de senaste två decennierna har vi kunnat notera båda dessa huvudmönster – ny disciplin eller subdisciplin respektive upptagning i den redan etablerade subdisciplinen – i förvaltningsforskningens relationer till evalueringsforskning, policyanalys och implementeringsforskning. I vår lilla svenska statsvetenskapliga miljö har dessa tre specialiteter tagits upp av förvaltningsgenren. Internationellt har de däremot inte sällan bildat egna subdiscipliner eller t.o.m. discipliner.

Amerikansk *public administration*, som ännu in på 1970-talet vanligtvis var en subdisciplin till *political science*, utgör numera ofta en egen disciplin – en utveckling som delvis kan förklaras med att övriga statsvetare inte ogärna såg att förvaltningsforskningen försvann ur disciplinen. Mot bakgrund av förvaltningsanalysens betydelse för förståelsen av politik innebär naturligtvis uteslutandet av förvaltningen vid politikstudiet en utomordentligt allvarlig försämring av statsvetenskapens utsikter att få en relevant bild av politiken. Vissa tecken tyder på att allt vidare kretsar inom amerikansk statsvetenskap börjat inse detta och man har börjat tala om en förvaltningsanalysens återuppståndelse inom disciplinen (Hill 1992:41ff).

Inom nordisk statsvetenskap har de institutionella förhållandena under det senaste kvartsseket blivit alltmer fördelaktiga för förvaltningsstudiet. Sålunda har svensk förvaltningsforskning genomgått en kraftig expansion räknad i antal nya topp tjänster. Det finns nu inte mindre än fem statsvetenskapliga professorer med inriktning på förvaltning – i Stockholm (2 stycken), Umeå, Göteborg och Lund. Dessutom innehar en statsvetare en specialprofessur i implementeringsforskning vid forskningsrådet. I Stockholm och Göteborg finns speciella förvaltningsforskningsinstitut med ett markant inslag av statsvetare.

Den institutionella förstärkningen av analysen av offentlig förvaltning har givit oss ökade kunskaper om förvaltningsidan av politiken. Denna fokusering på förvaltningsstudiet är inte något för statsvetenskapen unikt. I Sveri-

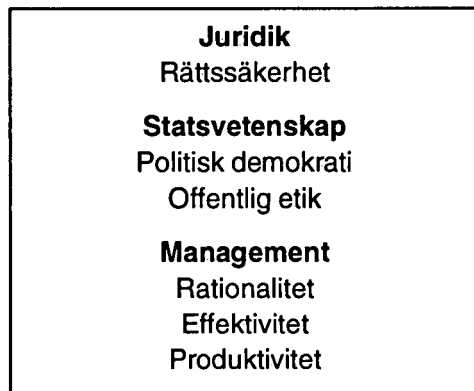
ge finns liknande tendenser inom flera discipliner. Beträffande företagsekonomi och historia har denna utveckling givit synnerligen goda resultat.

Som man kan förvänta sig har den statsvetenskapliga förvaltningsanalysen vuxit fram under påverkan från andra discipliner. Det finns här en markant skillnad mellan utgångspunkterna för förvaltningsforskningen i USA respektive i de kontinentala, europeiska länderna. Medan USA-forskningen främst inspirerats av managementskolor med ursprung i ekonomiska discipliner, har den europeiska påverkats av juridiska discipliner som stats- och förvaltningsrätt.

Frågan är var svensk statsvetenskaplig förvaltningsforskning ska inplaceras? Ursprungligen följde den samma mönster som den europeiska traditionen i övrigt, dvs. den juridiska påverkan var stark. Efter hand har inflytandet från managementforskningen ökat (men knappast kommit att dominera). Till en del kan denna förskjutning förklaras med att management, speciellt såsom den utformats inom företagsekonomi, varit mycket framgångsrik i Sverige. Det finns goda skäl för statsvetare att läsa arbeten av Nils Brunsson (Stockholm), Barbara Czarniawska och Bengt Jacobsson (Lund), Per Olof Berg (Köpenhamn), Sten Jönsson (Göteborg) m.fl. Självfallet kan statsvetaren förhålla sig kritisk till mycket av vad som skrivs inom denna tradition, men det råder inte någon tvekan om att den utgör en stark intellektuell kraft. I några fall av framgångsrikt direkt forskningssamarbete mellan statsvetare och företagsekonomer är det inte rationalistisk management i public choice-traditionen som dominerat utan nyinstitutionalistiska ansatser (jfr March-Olsen 1989, Brunsson-Olsen 1991).

En disciplins relationer till andra discipliner spelar naturligtvis en roll för dess metodologi (problem, teori och metod) och då kanske främst för dess problemformuleringar. Men även när det gäller grundläggande värden kan en disciplin präglas av sina kontakter med andra discipliner. Av figur 1 framgår att det statsvetenskapliga förvaltningsstudiet konfrontere-

ras med helt olika världar beroende på om det påverkas av juridik eller management. Självfallet kan en sådan påverkan ha effekter på den egna analysen.



Figur 1. Värden för offentlig förvaltning

En för närvarande mycket omdiskuterad utveckling i diskussionen kring den offentliga förvaltningen är att managementvärden betonas på bekostnad av juridiska och statsvetenskapliga värden. Till yttermera visso är det praktiska intresset i allt väsentligt inriktat på värdet kostnadseffektivitet, dvs. man syftar till att nedbringa kostnaderna för förvaltningen och dess verksamhet utan att se till några andra värden.

Koncentrationen på managementvärden är desto allvarligare som just de värden som negligeras – rättssäkerhet, politisk demokrati och offentlig etik – är specifika för den offentliga sektorn. (Managementvärdena däremot förekommer i såväl privat som offentlig sektor.) (Pollitt 1991, Lundquist 1991, 1993). En politisk diskussion som har privatisering som mål eller medel får ett starkt stöd i en managementinspirerad förvaltningsforskning, och en sådan finns ju inom ekonomiska discipliner.

Vi står alltså idag i situationen att statsvetarna är de enda som på ett försvarligt sätt kan analysera de båda politiskt fundamentala värdena politisk demokrati och offentlig etik. Detta medför ett oerhört ansvar för disciplinen. För statsvetenskaplig förvaltningsforskning är frågan idag knappast huruvida man ska uppmärksamma rättsliga aspekter eller mana-

gementaspekter. Självfallet ska inriktningen vara statsvetenskaplig, i meningen att de specifikt politiska värdena måste beaktas i första hand. I den mån andra aspekter tas upp måste de underordnas den politiska. Finns det inte goda skäl att kräva detsamma för den praktiska politiken? Om bedömningen av förvaltningens centrala maktposition är korrekt är det av avgörande vikt för hela det politiska systemets legitimitet att de politiska värdena verkligen beaktas av förvaltningen.

4. Inriktningar inom förvaltningsforskningen

Subdiscipliner är sällan monolitiska, utan en mängd olika inriktningar brukar trängas med varandra inom deras gränser. Det saknas följdriktigt en entydig definition av vad förvaltningsanalysen ska omfatta. Att det handlar om analys av den offentliga förvaltningen är väl självklart (även om det inom denna ram finns ett antal olika alternativ – jfr Lundquist 1992:kap.1). Därutöver kan man mycket allmänt säga att det som kallas förvaltningsforskning har två utgångspunkter:

- studium av *förvaltningsorganisationen* (dess institutioner, beteenden, idéer och relationer).
- studium av *förvaltningsfunktioner* (fokus ligger på implementering och evaluering, men också initiering och beredning beaktas)

Om vi relaterar inriktningarna till varandra med avseende på deras omfång kan vi göra följande två påståenden: Den första inriktningen är bredare än den andra genom att den behandlar förvaltningen i alla dess funktioner (t.ex. också initiering och beredning). Den andra inriktningen är bredare än den första genom att den tar upp all slags organisation som utövar de aktuella funktionerna, inte enbart den offentliga förvaltningen.

Till den första inriktningen räknas *traditionella och moderna institutionsanalyser* samt *analys av beteenden och idéer i förvaltningen*. Viktiga exponenter för den andra inriktningen är *implementerings- och evalueringsforsk-*

ning. Det förekommer också kombinationer av de båda huvudinriktningarna, t.ex. att man analyserar institutioner, idéer eller beteenden i relation till någon av förvaltningens funktioner. Analyser med en speciell teoretisk aspekt, såsom marxism, feminism och public choice, arbetar över hela fältet.

Av stort intresse är *policyanalysen*, vilken systematiskt utvecklats såsom vetenskaplig disciplin under det senaste kvartssekle. Policyanalysen kan på ett sätt ses som en syntes av de båda huvudinriktningarna – den behandlar såväl organisation som funktioner – men den har speciella drag som riktar intresset mot helt andra problem än dem som ligger i vår grunddistinktion. Sålunda karakteriseras den främst av sin *konstruktiva* ambition, dvs. strävan att åstadkomma lösningar av problem och föreskriva handlingslinjer för den offentliga organisationen (Premfors 1989:10ff).

Policyanalysen söker alltså medverka till att lösa konkreta problem i den offentliga verksamheten. Inte sällan beskrivs den som en form av avancerad utredningsverksamhet. Därigenom skiljer den sig från annan samhällsvetenskap som ofta har inomvetenskaplig problemformulering. Policyanalysen har inte heller ambitionen att bidra till teoriutveckling utan syftar till en mer situationsanknuten förståelse av problemen, med fokusering på manipulerbara variabler som kan ge anvisning för praktiskt handlande. Samtidigt använder sig policyanalysen i stor utsträckning av samhällsvetenskapens metodologi, material och resultat (Premfors 1989:10ff).

Det är lätt konstaterat att det inte går att dra några knivskarpa gränser mellan våra tre typer av förvaltningsanalys, dvs (1) analysen av förvaltningsinstitutioner, förvaltningsidéer och förvaltningsbeteenden, (2) analysen av förvaltningsfunktioner och (3) policyanalysen. Exempelvis uppfattas implementering och utvärdering både som förvaltningsfunktioner och som element i policyanalysen. Istället för att lägga ned tid och krafter på gränsdragningar kan man se de tre inriktningarna som alternativa sätt att studera offentlig förvaltning. Generellt finns det inte någon större anledning att markera gränser mellan olika vetenskapli-

ga arbetsområden, om inte gränsdragningen medför direkta analytiska konsekvenser.

Studiet av förvaltningsorganisation och förvaltningsfunktioner överlappar mer eller mindre. Ett alternativ vid avgränsningen av discipliner och subdiscipliner är att söka precisera ett *kärnområde* som de flesta kan vara överens om. Den subdisciplin-specifika betydelsen av konkreta forskningsprojekt kan sedan bedömas med avseende på avståndet från denna kärna. För förvaltningsstudiets vidkommande är analys av offentliga förvaltningsorgan som bereder och implementerar en policy (dvs. det område där studiet av förvaltningsorgan och förvaltningsfunktioner överlappar) tvivelsutan något utomordentligt centralt.

5. Utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen

Vilka utvecklingsdrag karakteriserar modern förvaltningsforskning och vilka av dessa finns det störst anledning att fästa vikt vid? För snart ett decennium sedan skrev jag en uppsats om utvecklingsdrag i aktuell förvaltningsforskning (Lundquist 1985). Den mest centrala slutsatsen i denna var att tyngdpunkten i forskningen rörde sig från begreppen i vänstra till begreppen i högra delen av figur 2. Eftersom jag menar att uppsatsens resultat fortfarande har relevans ska jag kommentera den och försöka utmärka de fall där utvecklingen gått vidare.

Rationalitetsmodellerna började vid mitten av 1960-talet kritiserars såsom otillräckliga, speciellt för beslutsfattande i kollektiv (vi undantar public choice-inriktningen som ju stipulerar fullständig rationalitet och som expanderat under det senaste decenniet). Situationer i vilka beslutsprocesser präglades av slump och rutin framhölls istället. Garbage can-modellen, som först presenterades 1972, erbjöd en helt ny infallsvinkel på studiet av beslutsfattande bl.a. genom att visa att det i kollektiv kan vara problematiskt t.o.m. att avgöra *vem* som egentligen fattar beslutet (jfr Olsen 1972).

Under senare år har själva instrumentalismen – dvs. att beslutsprocesser avses leda

Rationalitet	–	Anarki
Intra-organisation	–	Inter-organisation
Hierarki	–	Demokrati
Central koordinering	–	Decentral, spontan koordinering
Substansstyrning	–	Organiseringsstyrning
Statisk	–	Dynamisk
Empiriskt	–	Normativt, konstruktivt

Figur 2. Några aktuella utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen vid mitten av 1980-talet (Lundquist 1985).

fram till beslut och/eller att beslut avses implementeras – börjat ifrågasättas. Det är inte alls säkert att aktörerna vill att beslutsprocesser ska leda till beslut och att beslut ska implementeras. Politiska processer och beslut kan istället ha symboliska funktioner, vilka kan bidra till meningsskapandet och integrationen i samhället.

Intraorganisationsanalysen kompletterades med analys av interorganisatoriska fenomen, dvs. relationer mellan organisationer. Detta var egentligen främst en nyhet för dem som forskade inom allmän organisationsteori eller bedrev organisationsstudier inom discipliner såsom sociologi och företagsekonomi. Statsvetare däremot hade normalt alltid haft ett interorganisatoriskt perspektiv, vilket hade varit naturligt med tanke på studieobjektets karaktär. Detta gäller även rättsligt präglade inriktningar – konstitutioner presenterar normsystem för samverkan mellan organisationer. Grundläggande för interorganisationsanalysen är idén att formella hierarkier inte alltid fungerar i praktiken utan ersätts med nätverk av aktörer från olika håll. Mest påfallande var

kanske tanken att nätverken kunde bestå av *individer* från olika organisationer.

Förändringen från hierarki till demokrati karakteriserades dels av det stora intresset för olika typer av medborgarmedverkan i den offentliga förvaltningen (antingen direkt medborgarparticipation, t.ex. brukare, eller korporativ representation i förvaltningsorganen), dels av studier av försök att introducera intern-demokrati i förvaltningen. I den mån något av dessa problemområden uppmärksammas idag är det den direkta medborgarparticipationen. Infallsvinkeln har emellertid fått delvis nytt innehåll. Den övergripande aspekten är numera snarast *privatisering*, som enligt nyliberal norm bör uppfattas som en demokratisering, i meningen att den ger individen ett direkt, marknadsrelaterat ansvar för sina åtgärder. De korporativa konstruktionerna, vilka åtminstone för svenskt vidkommande tidigare uppfattades positivt, betecknas nu såsom olämpliga.

Ett med hierarki – demokrati-dimensionen sammanhängande problem är frågan om *var* i förvaltningen som forskaren fokuserar på. Generellt kan man säga att intresset framför allt riktats mot de högre nivåerna: chefer och handläggare. En kategori som härvid mer eller mindre försvunnit i hanteringen är den som dominerar kvantitativt, nämligen *närbyråkraterna* (den engelska beteckningen är *street-level bureaucrats*) (Lipsky 1980). Närbyråkraternas betydelse har redan framhållits vid diskussionen av förvaltningen som slutligt ansvarig för det politiska systemets legitimering. Det finns därför goda skäl att gå in på deras relatering till medborgarna – det offentliga mötet (Goodsell 1981). Ett av de pedagogiskt värdefulla inslagen i denna typ av förvaltningsanalys är att de flesta har någon erfarenhet av närbyråkrater (om inte annat har alla upplevt lärare), varför det är enkelt att göra problematiken begriplig. Därmed har man öppnat för en vidare analys av förvaltningen, som kan läggas till grund för en verklig förståelse av politik.

En annan problematik som är parallell med hierarki – demokrati finns i nästa dualism, nämligen från centraldirigering till spontan anpassning – som beskrivs både som två of-

fentliga styrningssystem och som skillnaden mellan offentligt och privat. Frågan är hurvida motsättningen längre är intressant. Centraldirigeringen har efterhand utformats som ramlagar vilka givit stort utrymme för lokala initiativ. Vid privatisering försvinner dualismen helt, eftersom centraldirigeringen ersätts av andra krafter, såsom marknaden eller det sociala systemet.

Ungefär samma grundproblematik som i de båda föregående fallen finns i nästa dualism: från substansstyrning till organiseringsstyrning. Ramstyrningen har gjort det svårt att substansstyra, eftersom styrningen endast anger mycket oprecisa mål. Ett alternativ för makt-havarna har varit att styra förvaltningen genom att organisera den, dvs. påverka dess struktur, roller, procedurer, rum och kultur. Under en period var förvaltningsforskningen starkt inriktad på organiseringsstyrning, genom vilken det fanns utsikter att indirekt bestämma substansen i förvaltningens verksamhet.

Den allt snabbare samhällsförändringen har ofta medfört att de befintliga statistiska modellerna har blivit obsoleta. Vad som har uppfattats som sanning den ena dagen har blivit ett dåligt skämt den följande. Förändringsproblemet är inte lätt att hantera. Lösningen kunde vara endera situationspreciserade teoritypologier eller, ännu hellre, dynamiska modeller. En strävan till att konstruera dynamiska modeller har kunnat förmärkas, även om resultaten inte blivit så påtagliga.

Det fanns också en rörelse från empirisk analys till normativ och konstruktiv analys. Mot bakgrund av att den allt övervägande delen av statsvetenskaplig forskning hade varit renodlat empirisk är detta inte svårt att förstå. Självfallet var intresset för konstruktiv teori något som policyanalysen bidragit med. Det rent praktiska behovet av att klarlägga en förvaltningsetik och att få normer för precisering av ramlagarna befordrade det normativa intresset.

I dagens läge är det av någon anledning svårare än för tio år sedan att skarpt särskilja utvecklingsdrag, mycket beroende på att man ofta söker synteser mellan de mycket klara te-

ser och antiteser som redovisas i figur 2. Egentligen är synteser inte den korrekta termen för vad som pågår. Snarare är det frågan om att konstruera ett slags situationspreciserade typologier av teorier eller analysmodeller. Generellt tillämpliga teorier kunde förväntas vara så allmänna att de inte ger så mycket ledning vid analysen av konkreta fall.

Allmänt kan man varna mot föreställningen att samhällsvetenskaplig teoriutveckling har någon högre grad av rationalitet och kumulativitet. Det vore direkt fel att påstå att det sker en ständig utveckling mot allt bättre teorier. Möjligen får man ibland en kumulativ utveckling för en viss tradition som inom ett relativt snävt fält kan utveckla metodologi och forskningsresultat. Vad man istället vanligtvis möter är en evig rundgång, där det som en gång förkastats tas upp på nytt utan att det finns påtagliga motiv för det ena eller andra. Mycket tydligt är detta beträffande de två pelare på vilka den amerikanska förvaltningsforskningen en gång ansågs vila, nämligen dels de s.k. administrativa principerna, dels dikotomien mellan förvaltning och politik.

De administrativa principerna, dvs. angivande av enkla organiserings samband med vilkas hjälp man menade sig kunna hantera förvaltningen, var en viktig del av analysen från 1920-talet och framåt. Vid 1940-talets mitt utsattes principerna för en obarmhärtig kritik av Herbert Simon (1946), som bl.a. påvisade att det fanns principer som stod i direkt motsättning till varandra, och att de flesta principer saknade empirisk grund. Utifrån ett rationellt perspektiv borde detta ha inneburit slutet för de administrativa principerna, och de flesta statsvetare har väl också trott att så var fallet. Men ingalunda. I ett relativt nyutkommet arbete visar Hood och Jackson (1991) att principerna lever kvar i många av de läroböcker som introducerar studenten till förvaltningsstudiet. Det förefaller alltså som om Simons kritik visserligen accepterats, men organisationsprinciperna ändå lever kvar.

Inte heller frågan om relationen mellan politik och förvaltning har lösts slutgiltigt. Statsvetare med förvaltningsinriktning ser inte

någon principiell skillnad mellan det som politiker respektive tjänstemän gör. Trots detta dyker dikotomien ständigt upp. Det gäller också i praktisk politik, t.ex. i den aktuella, svenska diskussionen om relationen mellan kommunala politiker och tjänstemän, i vilken politikerna förutsätts uppsätta mål och presentera värden som tjänstemännen sedan implementerar.

Problemet med en föga kumulativ teoriutveckling är allmänt samhällsvetenskapligt. Samhällsvetaren kan inte på samma sätt som naturvetaren slutgiltigt visa att en teori är felaktig (eller kanske snarare att en ny teori bättre än den gamla kan beskriva och förklara verkligheten). Orsaken är förmodligen att samhällsvetenskapen på ett ännu mer grundläggande sätt än naturvetenskapen bygger på stipulationer av metafysiskt och värdemässigt slag.

Samhällsvetarens problematiska position framgår av att han sällan (aldrig?) slutgiltigt lyckas överbevisa forskningssamhället. Snarare är det frågan om att han för en tid lyckas övertyga en mer eller mindre stor del av det. Vi kan bara se på de båda redovisade fallen av förvaltningsforskning. Sjävfallet borde såväl organisationsprinciperna som dikotomien mellan förvaltning och politik sedan länge ha förpassats till den stora kyrkogården för dåliga teorier. Det finns emellertid alltid någon som aktualiserar de gamla teorierna på nytt, och så repeteras bara diskussionen utan att man egentligen kommit ett enda steg vidare.

6. Försummade områden i svensk förvaltningsforskning

Några som jag anser försummade områden inom svensk förvaltningsforskning ska nu diskuteras. Det gäller behovet av helhetssyn och förändringsaspekt, beaktande av teoretisk pluralism och normativ analys samt vikten av en större medvetenhet om politikens icke-instrumentella sida. På samtliga punkter gäller försummelserna så gott som alla områden av statsvetenskaplig forskning – alltså inte enbart

förvaltningsanalysen. Ytterligare ett försummat forskningsområde av samma karaktär är byråkratianalysen.

(1) *Behovet av helhetssyn.* För att kunna förstå politiken fordras ett övergripande synsätt, vilket förutsätter en holistisk grunduppfattning. Två egenskaper karakteriserar en sådan, dels att helheten är något annat än summan av delarna (inte nödvändigtvis "något mer" som ibland hävdas), dels att delarna inte kan förstås utom i relation till helheten (jfr ett pussel som det ligger huller om buller i sin ask med när det är färdiglagt och motivet framträder).

Ett enkelt sätt att illustrera de holistiska teaternas intuitiva korrekthet är att jämföra ett kollektiv på två personer med ett kollektiv på tre respektive fyra personer, t.ex. en familj som får ett första och ett andra barn. Det är inte bara nya personer som tillförs utan två respektive tre nya relationer. Att beskriva förändringen i kvantitativa termer (summan av delarna) är meningslöst, eftersom det här finns ett kvalitativt moment som inte kan fångas upp kvantitativt: de gamla relationerna mellan familjemedlemmarna kan få en ny innebörd med nya konstellationer. Motsvarande kan gälla för deras utåtriktade relationer. Med barnen i familjen kommer eventuellt vissa av de gamla relationerna att upphöra eller få ny innebörd och nya relationer etableras.

Statsvetenskapens empiriska analys erbjuder på de flesta områden bra beskrivningar av väsentliga fenomen. Det är sämre med förklaringarna. Endera utgörs de av aktörsförklaringar i mål-medel-termer (vi förstår aktörens handlingar eller utsagor med hänvisning till hans mål) eller också söker vi förklara med statistiska samband (som anses indikera en orsak – verkan-relation). Ett första, nödvändigt steg till förbättring vore att sammanknyta dessa båda nivåer av "förklaringar". Teoretiskt kan jag inte se någon bättre utväg än att utveckla aktör – strukturmodeller (kanske i ny-institutionalistisk utformning som ägnats speciellt intresse just inom förvaltningsforskningen – jfr Hill 1992:38ff). Hur analysen ska genomföras metodiskt kan man ha olika meningar om. Två rimliga utvägar förefaller vara

komparativa studier och analyser med långt tidsperspektiv.

Vid långtidsperspektivet finns det möjligheter att i viss utsträckning analytiskt kontrollera för fundamentala strukturella förhållanden, eftersom dessa endast långsamt förändras. Komparativa undersökningar kan endera företas som chockjämförelser (mellan system som är mycket olika varandra) eller som jämförelser mellan system som har mycket gemensamt så att viktiga variabler kan konstanthållas. I Norden befinner vi oss i den lyckliga situationen att ha fyra länder som i väsentliga avseenden är lika och där komparation av den senare typen alltså skulle vara möjlig. Därför finns det goda skäl att prioritera jämförande nordisk politik. Ingenting hindrar att vi kombinerar tidsperspektiv och komparation. Ett mycket spännande exempel på en sådan kombinerad analys är Robert D Putnams (1993) undersökning av den snart två decennier gamla regionala självstyrelsen i Italien. Undersökningen visar bl.a. nödvändigheten av att dra in förvaltningens omgivning om man syftar till en någorlunda djupgående förståelse av problemen. Här kombineras också teleologiska och kausala (genom korrelationer) förklaringar och många olika typer av empiriskt material.

För att få förvaltningen inordnad i det större sammanhang utan vilket den inte kan förstås fordras det någon form av övergripande teori. Möjliga kandidater är systemteori, struktur – funktionalism eller statsteori. Omedelbart förefaller det klart att statsteori kunde ge den nödvändiga helhetssynen. Även av denna finns det alternativ, t.ex. liberal, marxistisk eller feministisk statsteori.

Behovet av en makroteori är akut. Fr.o.m. 1970-talets början har det skett en närmast explosionsartad utveckling av statsvetenskaplig förvaltningsforskning, och idag förfogar vi över en synnerligen omfattande litteratur. Väsentligen föreligger denna i form av monografier. Vad vi nu behöver är synteser, dvs. relatering av alla dessa monografier. Sådana kan knappast åstadkommas utan en övergripande teori.

(2) *Förändringsaspekt.* Vid analyser över långa perioder aktualiseras en väsentlig mekanism som vi inte behärskar teoretiskt inom statsvetenskapen (samhällsvetenskapen?), nämligen *förändring*. För vårt vidkommande gäller det naturligtvis främst politisk förändring, men det finns skäl att anta att denna är knuten till många andra typer av samhällsförändring.

Bristen på förändringsteori är särskilt kännbar i en tid då hastigheten vid samhällsförändringen är hög och dess effekter omvälvande. Vad som finns för att analysera förändring är främst ett slags komparativ statik som innebär att vi anger ett antal punkter i tiden som vi sedan sammanbinder utan att egentligen veta vad som ligger bakom den kurva vi får fram.

Själva mekanismen förändring vet vi inte så mycket om. På väg mot en ökad kännedom om denna kan vi välja vissa substitut. Analyser över långa tidsperioder kunde kanske ge en öppning mot en större medvetenhet om förändringsaspekten och tvinga fram förändringsteori. Några sådana studier av stort intresse är Skowroneks (1982) analys av den federala förvaltningens i USA utveckling, Rothsteins (1992) studie av relationen intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik och Silbermans (1993) försök att förklara den olikartade utvecklingen av förvaltningsorganisationen i några länder.

Kännedom om förändringens riktning är av fundamental vikt också vid studiet av den konkreta situationen. Det är långt ifrån säkert att vi kan förstå situationen om vi inte vet vad som skett före och vad som sker efter mätillfället. En viss situation kan kräva helt olika analys beroende på om den föregåtts eller följts av stillastående eller av uppgång eller nedgång.

Vad som fordras inom all samhällsvetenskaplig forskning är således *dynamiska modeller*. Sådana karakteriseras av att de har *tiden* som explicit variabel. Kravet på dynamik ställs också på aktör – struktur-modeller som därför måste arbeta med samhällsprocesser, dvs. samhällsstrukturer i rörelse. Denna typ av modeller är inte vanlig. Den enda genomförda modellen på makronivå som jag känner till är marxismen, och den saknar väsentligen en förvaltningsaspekt.

(3) *Teoripluralism*. Svensk statsvetenskap domineras av en USA-inspirerad huvudlinje med positivistisk grundton och beteendevetenskaplig aspekt. Påståendet är giltigt för hela disciplinen, men frågan är om inte enhetligheten är särskilt stor inom förvaltningsforskningen. Många finner homogeniteten utmärkt, eftersom den ger en stabil grund för inomvetenskapliga värderingar och dämpar konflikter. För dem som tror att motsättningarna mellan olika traditioner är en mäktig drivkraft för vetenskaplig utveckling är istället situationen oroande.

För dem som vill se en teoripluralism är frågan: Var finns våra förvaltningsvetenskapliga hermeneutiker, marxister, foucaultianer, feministerna osv. som skulle kunna ge såväl spännvidd som djup åt diskussionen? Vad man kan åstadkomma med ett annorlunda synsätt demonstreras med all önskvärd tydlighet av Bent Flyvbjergs (1991) uppmärksammade analys av kommunala planeringsprocesser i Aalborg. I denna ifrågasätts positivismens ontologiska och epistemologiska grunder och ersätts med hermeneutiska ansatser, och Foucault får svara för maktbegreppet.

För att man ska kunna förstå metodologins inverkan på forskningsresultaten är det nödvändigt att ta upp flera teorikomplex. Uppräkningen i det föregående avsnittet ger några inriktningar, som det finns skäl att ha i åtanke. Här vill jag gärna framhålla att de aktuella deklarationerna om marxismens död har hörts åtskilliga gånger förut men har alltid tillbakavisats av den faktiska utvecklingen. Sambandet mellan marxistisk teoribildning och Sovjetunionens fall är så svagt att det knappast finns skäl att dra några vittgående slutsatser. Oreflekterade ställningstaganden av typen "marxismens död" har samma intellektuella halt som studentrevoltens dödförklaring av den borgerliga vetenskapen.

En annan nivå av pluralism är avståndstagandet från reduktionism inom vetenskapliga traditioner. Detta tar sig uttryck i framväxten av teoritypologier. Det har nämligen blivit allt vanligare att förvaltningsforskare betonar vikten av att arbeta med ett flertal olika analysmodeller för att täcka olika situationer. Den enkla

reduktionism som länge varit förhärskande, t.ex. när man såg alla beslut som fattade av "administrative man", förefaller ha övervunnits åtminstone inom realistisk teoribildning (inom realistisk teori är begreppet reduktionism något direkt negativt, medan det inom heuristisk teori, t.ex. i public choice, snarast är ett honnörsord).

Ett fundamentalt problem rörande pluralism är att det föreligger olika ståndpunkter i frågan huruvida olika teoretiska inriktningar överhuvudtaget förmår kommunicera. Postmodernismen ser klyftorna mellan skolorna som oöverbryggbara. Detta ger en relativism som leder till en skepticism som uppfattar jämförelser som meningslösa. Dessvärre finns det en liknande attityd även i andra läger. Petit menar t.ex. att en total koncentration på den egna skolan är en förutsättning för att forskaren verkligen ska kunna utnyttja dess kategorier (jfr Petit 1992). Pluralism med kommunikation mellan skolorna blir här snarast ett hinder för vetenskapliga framsteg. För egen del kan jag inte förstå annat än att medvetenhet om egna och andras positioner måste vara något positivt såtillvida som att konfrontationen mellan olika teorier tvärtom borde bidra till innovation och utveckling.

(4) *Analys av normer för förvaltningen*. Ett för mig helt fundamentalt önskemål är att vi på allvar tar upp normativa frågor. Med detta menar jag två olika former av vetenskaplig analys. Den första är att vi verkligen ställer upp normer och rättfärdigar dem (*normativ analys i egentlig mening*). Den andra är att vi klargör, rekonstruerar, de normer som faktiskt förekommer och söker finna aktörernas rättfärdiganden av dem (*empirisk idéanalys*).

Det avgörande skälet till att en normativ ansats behövs är att offentlig verksamhet berörs av så många olika typer av värden, vilka t.o.m. kan komma i konflikt med varandra. Det är inte möjligt att fullständigt förstå politiken, dess riktning och mening, utan kännedom om vilka värden aktörerna har. (Ett annat problem är att den policy som är en effekt av de politiska processerna eventuellt inte avsetts av någon.)

Ännu har vi inte någon egentlig normativ analys inom svensk förvaltningsforskning eller inom svensk statsvetenskap i övrigt. Fortfarande präglar det värdenihilistiska arvet en överväldigande majoritet av svenska samhällsvetare, och jag vågar gissa att flertalet av dessa förkastar normativ analys såsom ovetenskaplig. Å andra sidan finns det en växande grupp policyanalytiker som strävar efter att ge rekommendationer för praktisk verksamhet. Ska de kunna göra detta med ett vetenskapligt gott samvete fordras faktiskt att de även genomför en normativ analys.

Det finns ett stort applikationsområde för normativ analys inom förvaltningen. Vilka krav ställer demokratin på förvaltningen? Hur ska en etik för svenska förvaltningstjänstemän se ut? Hur prövar vi normativt de värderingskriterier som finns för offentlig verksamhet? Hur prioriterar vi t.ex. mellan demokrati och effektivitet? osv.

Men analysen av normer kan mycket väl starta på en mindre ambitiös nivå, nämligen med empirisk analys av politiska idéer. Det vore värdefullt att få fram de idéer som ligger till grund för förvaltningens organisering och verksamhet. Som ett förarbete till den normativa teorin kunde vi därför söka klarlägga den svenska förvaltningens idéhistoria, som nu är mycket tunt representerad. Att söka rekonstruera vilka värden som faktiskt föreskrivs för förvaltningen är en synnerligen viktig uppgift.

Har svenska politiker någon föreställning om vilka värden som bör styra förvaltningen? Förvisso har de det, vilket inte minst framgår om man ser på demokrativärdena. I förslagen till organisering av den offentliga förvaltningen betonas demokrativärden (jfr Lundquist 1991). Däremot är det långt ifrån säkert att insikten om de demokratiska värdenas betydelse tränger ned till den offentliga förvaltningen och präglar de faktiska åtgärderna. Ser vi till ett konkret fall, som frågan om chefskapets värden, ger den praktiska hanteringen i förvaltningen intryck av att man där bara bortser från de mycket tydliga krav på att demokratiska värden ska beaktas som politikerna formulerat (Lundquist 1993).

Forskningsuppgifterna som gäller den offentliga förvaltningens värdesida är legio. Ett ämne som jag gärna skulle se behandlat i detta sammanhang är rådgivarnas i politiken moraliska ansvar. Är det verkligen vetenskapligt eller erfarenhetsmässigt välgrundade råd som politikerna får eller är rådgivningen grundad på politisk opportunist, personliga idiosynkrasier eller gruppegoism?

Att värdeunderlaget för förvaltningen spelar en stor roll också för forskaren vid den empiriska analysen är ställt utom allt tvivel. Vi kan bara se på en så utpräglad pseudodebatt som den som söker besvara frågan huruvida implementering ska analyseras "uppiifrån och ned" eller "nedifrån och upp". Svaret kan inte bli annat än "det beror på vad vi vill veta", och kriterierna för vad som är värt att veta får man fram genom en analys av normerna – endera ett klarläggande i den empiriska idéanalysens form av de normer som faktiskt finns eller ett framtagande och rättfärdiggörande av de normer som enligt någon normativ föreställning bör präglade förvaltningen.

Ytterligare är det uppenbart att förvaltningspraktikerna är oerhört intresserade av dessa värdefrågor. I en tid av ramstyrning vet tjänstemännen ofta inte vad som ska läggas till grund för beslutsfattandet i förvaltningen (utöver kraven på minskade kostnader). Etiken framförs här som ett viktigt instrument för precisering av styrningen. Eftersom statsvetare strängt taget är de enda samhällsvetare som har någon riktig forskningstradition inom områdena politisk demokrati och offentlig etik kunde man kanske tycka att de borde finna det fullständigt självklart med en kraftsamling runt dessa företeelser. Dessvärre förefaller det som om intresset för idéer och normer är ganska begränsat inom subdisciplinen förvaltning i de nordiska länderna (det internationella intresset är däremot mycket stort). Omdömet gäller såväl forskning som utbildning.

Vi ska inte heller glömma bort att den mest ambitiösa formen av teori, den *konstruktiva teorin*, förutsätter att det finns såväl empirisk som normativ teori att bygga på. Här finns det emellertid ett antal olika ambitionsnivåer: Från de administrativa ordspråken (som inte

ens fyller elementära vetenskapliga krav) över policyanalysens rekommendationer (vilkas vetenskaplighet kan diskuteras) till en mera strikt, men samtidigt realistisk, konstruktiv analys.

Det förekommer ibland försök till mera samlade insatser för förvaltningsforskningen både i fråga om normativa och empiriska ansatser. Som man kan förvänta sig är det främst i USA som sådana övergripande program utformas. Mycket känt är det s.k. Minnowbrookmanifestet från 1968 (Marini 1968), som var ett slags vänsterreaktion både mot den aktuella samhällsutvecklingen och det då dominerande förvaltningsstudiet. En rörelse av liknande typ är aktuell för närvarande. Några ledande amerikanska förvaltningsforskare har ställt upp normer för förvaltningens plats i styrelsen (governance) under beteckningen "Blacksburg Manifesto". Till inte obetydlig del utgör manifestet en reaktion mot Reagan-administrationens negativa sätt att uppfatta och behandla den offentliga organisationen (jfr Wamsley et al 1991).

(5) *Från instrumentalism och rationalism till meningsskapande och slump.* Den nyinstitutionalistiska våg som för närvarande växer sig stark inom nordisk statsvetenskap har bl.a. syftet att åstadkomma en mindre reduktionistisk syn på de politiska fenomenen. Ett sådant drag är betoningen av politikens icke-instrumentalistiska sida. Mycket av den politiska aktiviteten saknar instrumentellt syfte (som vi möjligen med orätt tillskriver den med hjälp av våra rationalistiska analysmodeller) och har istället ceremoniella och symboliska funktioner. Det finns mycket goda skäl att även uppmärksamma dessa funktioner som representerar politikens integrerande och meningsskapande sida (March-Olsen 1989). Det är i detta sammanhang som förvaltningens placering i policyprocessens slutskede är så intressant, eftersom det där definitivt avgörs om en politik är instrumentell eller symbolisk.

Parallellt med instrumentalismen har vi rationalismen. Svensk statsvetenskap biter sig envetet fast i ett rationalistiskt tänkande (oftast administrative man), som i vilket fall som helst

inte beskriver *hela* verkligheten. Man kan metodiskt föreställa sig flera korrektiv till en automatiskt stipulerad rationalism, t.ex. att ta upp två polära analysmöjligheter som har en hög grad av realism. Den ena är att fokusera på "vanligheten", dvs. söka förstå rutiniseringens mekanismer. Här saknas i stort sett analyskategorier också i den internationella litteraturen. Den andra möjligheten är att ta upp "ovanligheten", dvs. vad som kan uttryckas i stickordsföljden: "osäkerhet, risk, stress, kris, katastrof och kaos".

(6) *Byråkratiseringsfenomenet.* För förvaltningsforskaren är byråkratiseringsproblemet i både smal och vid mening – dvs. både då det gäller förvaltningens organisationer och samhällets strukturer – alltid aktuellt. Varför sker byråkratisering, och finns det någon alternativ organisations- eller utvecklingsform som bättre låter sig förenas med det demokratiska samhället?

Det vidare byråkratiseringsproblemet borde vara fundamentalt inte bara för förvaltningsforskaren utan för alla samhällsvetare. Vi vet förvånansvärt lite om detta vittomfattande fenomen som i så hög grad präglar vår vardag. Utan insikt i byråkratiseringens mekanismer är det, vill jag hävda, inte möjligt att förstå makten i det moderna samhället.

För att åtminstone få en emotionell upplevelse av byråkratiseringsfenomenets innebörd gör man klokt i att läsa Kafka. Hans båda arbeten *Processen* och *Slottet* klargör på ett lysande sätt hur det är för den enskilde att ställas inför det opersonliga och okända i byråkratin. Den som en gång läst dessa arbeten har svårt att glömma den mörka sidan av byråkratin.

Svårigheterna att komma tillrätta med dåligt fungerande byråkratiserade organisationer illustreras på ett utmärkt sätt av Lenins uttalanden och skrifter från hans sista år. Han ser mycket klart effekterna av byråkratiseringen av kommunistpartiet och statsapparaten, men han förstår inte riktigt vad som orsakat den. Hans förslag till antibyråkratisiska åtgärder vinner föga genklang bland hans kollegor, och han saknar sin tidigare förmåga att genomdriva dem. Lä-

saren kan riktigt känna desperationen bakom hans analyser och förslag.

I dagsläget talar man om ett begynnande genombrott för ett post-byråkratiskt paradigm som har helt andra värden än det länge dominerande byråkratiska. Barzelay preciserar de stora skillnaderna mellan de båda paradigmerna (Barzelay 1992:118). Byråkratins oförmåga att lösa sina uppgifter torde småningom resultera i mera omfattande krav på nya former för förvaltningen.

Det fordras sannolikt ett brett spektrum av organisationsformer för att ombesörja den post-byråkratiska förvaltningen (jfr t.ex. typologin hos Rothstein 1991,1992). Någon ny enhetsorganisation motsvarande byråkratin är knappast tänkbar. Dock får man inte bortse från möjligheten att byråkratin är högst användbar i vissa situationer, t.ex. när styrningen är precis och behovet av rättssäkerhet är stort.

På dessa sex forskningsområden finns det starka skäl att kraftsamla under det kommande decenniet. Och det gäller inte bara för förvaltningsstudiet. Som jag inledningsvis nämnde är det som är försummat inom förvaltningsforskningen i allmänhet försummat också inom statsvetenskapens övriga subdiscipliner och kanske t.o.m. inom samhällsvetenskapen överhuvudtaget. Uppenbarligen har vi negligerat mycket grundläggande problem. Det är hög tid att rätta till detta, samtidigt som vi måste vara medvetna om att vi då sannolikt försummar några andra viktiga analysområden.

7. Förvaltningsforskare och förvaltningspraktiker

Som redan framhållits är intresset för förvaltningen inte stort hos medborgare, politiker och massmedier. Deras intresse för förvaltningsforskning är naturligtvis ännu mindre. Här finns emellertid en grupp som rimligen måste ha en annan inställning, nämligen praktikerna i förvaltningen, de offentliga tjänstemännen.

Det finns bland samhällsforskare en vitt spridd idé om att praktikerna dels inte kan tillgodogöra sig den abstrakta framställnings-

form som samhällsvetenskapen betjänar sig av, dels egentligen inte är intresserade utan enbart är ute efter att få tips om konkreta åtgärder (jfr t.ex. Barzelay 1992:xii). Dessa iakttagelser stämmer inte alls med mina erfarenheter. Jag har tvärtom funnit att praktiker har lätt att tillgodogöra sig även förvaltningsforskningens abstrakta resonemang, inte minst om dessa kan knytas till deras egen verksamhet. Ofta är det t.o.m. så att praktiker lättare än mången förvaltningsforskare, som är hårt uppbunden i sitt eget sätt att tänka, förmår se möjligheter och begränsningar hos nya analysinstrument.

Min erfarenhet är också att praktiker uppskattar att få tillgång till en formaliserad analysapparat främst för att strukturera problemen. Detta ger dem möjlighet att själva bedöma värdet av de förslag till åtgärder som forskningen eventuellt mynnar ut i. Forskare misstar sig grovt om de tror att det bara är att komma med resultat som sedan utan vidare accepteras av praktikerna.

En annan fråga är hur forskningen ska förmedlas. Mot bakgrund av att praktiker har lätt att tillgodogöra sig samhällsforskningen fordras i de allra flesta fall inte någon popularisering. Informationsproblemet består istället i att forskarna måste göra sina produkter kända och tillgängliga. På denna sida, marknadsföringen och distributionen, finns å andra sidan stort utrymme för insatser. En periodisk bibliografi över nordisk och annan förvaltningsforskning, helst kommenterad, som hade alla offentliga institutioner på sin sändningslista, vore något att se fram emot.

Som jag ser det är alltså inte den statsvetenskapliga förvaltningsforskningen mer svåråtkomlig än att förvaltningspraktiker normalt kan se vilken relevans forskningens metodologi (problem, teori och metod) och resultat har för deras verksamhet. Påstådda förståelsesvårigheter mellan forskare och praktiker är betydligt överdrivna och i vilket fall som helst inte större än de som finns i förhållande till forskare inom andra statsvetenskapliga subdiscipliner.

Litteratur

- Barzelay, M, 1992. *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Brunsson, N – Olsen, J P (red) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Dahl Jacobsen, K, 1964. *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dogan, M – Pahre, R, 1990. *Creative Marginality. Innovation at the Intersections of Social Sciences*. San Francisco, Cal.: Westview Press.
- Flyvbjerg, B, 1991. *Rationalitet og magt. Det konkrete videnskab*. Bind 1 og 2, København: Akademisk forlag.
- Goodsell, C T (ed) 1981. *The Public Encounter. Where State and Citizen Meet*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Heckscher, G, 1952. *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och samhälle.
- Heiskanen, I, 1967. *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research*. Helsingfors: Commentationes Humanarum Litterarum, 39:2.
- Hill, L B (ed) 1992. *The State of Public Bureaucracy*. New York: ME Sharpe.
- Hood, C – Jackson, M, 1991. *Administrative Argument*. Aldershot, Hampshire: Dartmouth Publishing Company.
- Lipsky, M, 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, L, 1985. From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration, s. 201-231 i Lane, J-E (ed) 1985. *State and Market. The Politics of the Public and the Private*. London: Sage.
- Lundquist, L, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, 1993. *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts.
- March, J G – Olsen, J P, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marini, F (ed) 1971. *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Meyer, P, 1957. *Administrative Organization*. Copenhagen.
- Olsen, J P, 1972. Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice, *Scandinavian Political Studies*. 7, 45-62.
- Petit, P, 1993. *The Common Mind*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C, 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Premfors, R, 1989. *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Putnam, R D, 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rothstein, B, 1991. Demokrati, förvaltning och legitimitet, s. 42-84 i: Rothstein, B (red) 1991. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B, 1992. *Den korporativa staten. In-tresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Silberman, B S, 1993. *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago, Ill.: The University of Chicago.
- Simon, H A, 1946. The Proverbs of Administration, *Public Administration Review*. 6, 53-67.
- Skowronek, S, 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*. New York: Cambridge University Press.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm 1990.
- Waldo, D, 1990. A Theory of Public Administration, s. 73-83 i Lynn, N B – Wildavsky, A (eds) 1990. *Public Administration. The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House Publisher.
- Wamsley, G L et al, 1990. *Refounding Public Administration*. London: Sage.