

Förvaltningsforskningsdagarna 1987:

DEN POSTGRADUALA STUDENTENS INTRYCK

Stefan Johansson

1. TEORETISKA ASPEKTER...

Förvaltningsforskningsträffen 1987. En morskalk eller ett uttryck för odelade åsikter då det gäller förvaltningens och förvaltningsforskningens situation och utveckling? Eller är denna motsättning konstgjord? Är inte svaret beroende av betraktaren och av vad han eller hon velat se i tillfället? Må så vara, men låt oss i alla fall spekulera i vilken "allmänneffekt" tillställningen kan tänkas ha haft.

Även om var och en av dagarna hade sin egen rubrik, blev den andra dagens tema det gemensamma: "Farväl till byråkratin". Temat kom i de flesta talturer till uttryck i begrepp som "decentralisering", "resultatansvar", "förändring i organisationskulturen", "serviceinriktad förvaltning" osv. Detta pekar på att seminariet skulle ha varit en samstämmig viljeyttring, avsedd att vara av betydelse med tanke på förvaltningens utveckling; det gäller att underlätta den nya kunskapens transformation till praxis. Förutsättningarna fanns, deltagarlistan upptog en hel del centrala "mandariner" inom området.

Men i vilken mån skall ett gemensamt tema ta sig uttryck i konsensus? Skall talturerna stöda varandra, vara inne på samma linje, bilda en helhet som "etsar sig fast i deltagarnas förvaltningsmedvetande"? Men risk för att bruka våld på enskilda anföranden kan det vara belysande att försöka beskriva helhetsintrycket av seminariet utgående från en abstrakt klassificering. Också första dagens program, diskussionen kring den postgraduala utbildningens problem, kan åtminstone indirekt betraktas ur samma synvinkel.

Vi kan börja med att fråga oss om vad man knappast kan vara oense då det gäller social verksamhet (jfr "social inquiry", Lindblom & Cohen 1979), till vilken ju såväl förvaltning som forskning om denna onekligen hör (administration as an art and as a science). Detta kunde lämpligen utgöras av den ständiga, den fortgående *förändringen*. Att så är fallet beror på att all kunskap är en produkt av sociala rela-

tioner (jfr Giddens 1979). Det pågår en ständig kamp mellan kategorier, betydelsestrukturer och myter i det språk vi använder. Och eftersom förvaltningen är en sektor där "texter" har en speciellt stor betydelse, förändras förvaltningen de facto hela tiden, även om det "på ytan" kan tyckas att den verkar trög och statisk. Samma regler och samma hierarkier får med andra ord kontinuerligt ett nytt innehåll. Detta betyder att *mikronivån* borde vara av särskilt intresse. Att dessutom förvaltningens omgivning ("yttrevärlden") också förändras är nästan en tautologi, och detta gäller inte enbart den tekniska utvecklingen. Mina betraktelser utgår alltså från processens och språkets metaforer (jfr Brown 1978, s. 77 ff.).

Consensus om denna "förändringens järnhårda lag" är den enda konsensus vi behöver. I den enskilda organisationen och på dess mikroplan är det konflikterna — manifesta och latent — som härskar. Motsättningarna finns alltid där, det språkligt-semiotiska dramat existerar och kan förenklat ses som en kamp mellan de som vill ha förändring och de som mera värnar om vad de själva upplever som status quo, dvs viljor som är oberoende av det faktum att förändringen är oundviklig. Illustrerat ser detta ut på följande sätt:

Insikt om den ständiga, oundvikliga förändringen

		Ja	Nej
Vilja till förändring	Ja	1. Progressivt-dynamisk	2. Progressivt-statisk
	Nej	3. Konservativt-dynamisk	4. Konservativt-statisk

Min "tes" går nu ut på att då det gäller synen på *omvärlden* var agenterna (föreläsarna, diskussionsinläggen) mycket samstämmiga; världen förändras och det är ingen större idé att motsätta sig detta. Alla visade upp en progressivt-dynamisk image (jfr teknologideterminismen, tex Masuda 1982). Då det gäller synen

på *förvaltningen* var dock helhetsbilden en annan. Förvaltningen betraktades för det mesta implicit som statisk (trots att "organisations-subkulturer" betonades), men däremot var man nog mycket ense om att den bör förändras, vilket vi kallar en progressivt-statisk syn (cell 2, jfr tex Katsaus hallinnon kehittämiseen, s. 6 (bilaga till budgetpropositionen för 1988)).

Nu är faran den, att om man inte inser att också förvaltningen förändras genom mikroplanets strukturer (trots en eventuell "weberiansk" makrostruktur), blir det statiska lätt en "oavsedd följd av intentionellt agerande" och ett uttryck för "ömsesidig icke-förståelse" ("unintended consequence of intentional action", "mutual relationships of non-understanding", jfr Ahonen 1983, s. 22 ff.). Eftersom den oundvikliga förändringen är en följd av de sociala relationerna, av kampen mellan "myter", bör detta slag av konflikter lyftas fram *explicit*, vi bör röra oss i cellerna 1 och 3, och vilket är viktigt, på gränsen mellan dem, då det gäller synen på förvaltningen. I övriga fall kan det lätt hända att trots consensus om viljan till förändring stärks den statiska bilden av förvaltningen och gör agenterna mera "maktlösa". De progressiva blir "omedvetna pessimister" (tiden har ändå sin gång) och de konservativa hittar "omotiverade historiska argument". Sammanfattningsvis bör alltså ett seminarium vara ett forum för öppna konflikter för att vara helt lyckat. Den kritik jag framför innebär dock inte att tillfället ej skulle ha gett impulser och varit till nytta, kritiken är avsedd att vara uppbyggande.

2. ...TILLÄMPADE

Första dagens program utgjordes alltså av förvaltningsforskningens fortbildningsseminarium. Problemen kändes "traditionella", och det rådde rätt långt enighet om dem. Licensiat- och doktorsavhandlingarna inom området har minskat trots att antalet inskrivna postgraduala studenter är rätt så stort. Vidare ondgjorde man sig över att högskolornas service inte är den bästa tänkbara då det gäller postgraduala studeranden "i bisyssla" samt över att kontakterna mellan de olika forskningsenheterna i landet är outvecklade.

Några större konflikter lyckades inte nå vattenytan. *Johanna Jääsaris* presentation av en förfrågan till dryga hundratalet studeranden inom området gav dock vid handen att de problem som upplevs varierar något beroende på

den postgradualas förhållande till vetenskapssamfundet. Eftersom deltagarna representerade alla de grupper som urskiljts i undersökningen kunde man kanske i alla fall ana sig till en viss motsättning mellan de som arbetar inom universiteten och de som studerar på deltid eller har studierna som hobby. De förra har en tendens att se de senare som "mindre seriösa", de senare de förra som "privilegierade diletanter".

Resursproblemen, tidsbristen, bristen på handledning och förslagen till förbättringar i kontakterna slätade dock över eventuella motsättningar. Och naturligtvis är det viktigt att diskutera standardiserade kursfordringar och regelbundna sammanträffanden. Ett problem som däremot kunde ha debatterats mera är bristen på motivation, eller rättare sagt motivationens fluktuationer och orsakerna till denna, eftersom detta i alla fall drabbar de flesta i något skede. På detta sätt kunde man också ha kommit djupare in på frågan om hur teori och praktik bör växelverka, och på hur förutsättningarna för detta skall skapas. Dessa båda problem tangerades blott.

Juha Varolas översikt av förvaltningsforskningens situation bör ses som rätt så givande och aktuell, trots att den byggde på ett anförande som hölls redan 1983 (publicerat i Hallinnon Tutkimus 1/1984). Hans konstaterande att "kärnbyråkratin" glömts bort i forskningen var helt på sin plats. Frågan om varför förvaltningsforskningens resultat inte tycks tillämpas i praxis är utan vidare berättigad. Måhända beror det just på att man inte insett att förvaltningen själv förändras hela tiden, och att denna förändring bör tas som utgångspunkt? Vartola krävde mod och en synligare social position för forskningen, samt kritik av "förstenade" begrepp som demokrati, jämlikhet och rättvisa, vilka ju har varit utvärderingskriterierna för den sk policyforskningen.

Jämförelsen mellan kursfordringarna vid de olika enheterna och tankarna på en standardisering av dessa visade att vägarna till licensiatexamen är rätt så olika. Detta ger skäl till vissa reflexioner angående en annan fråga som också dök upp i diskussionen; kraven på resultatansvar vid högskolorna och planerna på att verkställa resurstilldelningen på basen av mer eller mindre kvantitativa mått. Den rädsla socialvetenskaperna känner inför dessa planer är äkta, det känns mycket olustigt att ta upp kampen med de mera tekniska vetenskaperna. En tänkbar strategi är det passiva motståndets;

socialvetenskaperna vägrar genomföra strikta standardiseringar och hävdar härigenom — med risk för (hopp om?) öppen konflikt — att vetenskapen *utvärderar sig själv*. Tillämpat på de enskilda högskolorna skulle detta i sin tur innebära att man bör överväga om en standardisering av studieprogrammen är någon större idé, licensiat- och doktorsavhandlingarna är ändå de som jämförs och skall jämföras med varandra.

Vill man avslutningsvis tillämpa förändringstypologin på den första dagens program blir slutomdömet i huvudsak att diskussionen uppvisade en progressivt-statisk natur. Omvärldens konstanta förändring var seminariet väl medvetet om (jfr kraven på internationellt inriktad forskning), men en självreflexiv, dialektisk syn på vår egen förvaltning glimtrade till egentligen bara i Juha Vartolas anförande. En alltför hård dom bör dock inte avkunnas eftersom det i alla fall mera var frågan om forskningens formella möjligheter än om innehållet.

* * *

Trots den tydligt laddade rubriken "Farväl till byråkratin" kunde de egentliga förvaltningsforskningdagarna väl ha blivit en neutral arena för kampen mellan mikronivåns agenter. Öppningsanförandet gav dock en klart progressivt-statisk syn på saken; det gällde att svara mot det "yttre" samhällets krav genom att förändra förvaltningen, som beskrevs i termer av "centralisering", "specialisering", "fjärmade från objekten", "segmentering", "ineffektivitet" osv. Inga dynamiska begrepp precis. Det första anförandet fyller dock alltid funktionen av "spelöppning" och kan därför inte kritiseras med hänsyn till angreppssättet.

Den gästande norska professorn *J.P. Olsens* anförande "The modernisation of public administration in the Nordic countries" var som utgångspunkt för fortsatt diskussion nästan perfekt. Olsen rörde sig ledigt på de administrativa diskursernas nivå, i fokus för hans intresse stod det administrativa språket och dess betydelse. Olsen visade en rätt så stor skepsis inför vad han kallade heltäckande reformprogram (comprehensive programs), och sade rakt ut att ledarna inte har all den information och kompetens som ett konkret genomförande skulle kräva. Betydelsen hos dylika program bör sökas på annat håll.

Olsen placerade sig otvivelaktigt på ideal-

platsen för vetenskapsmannen i mitt "förändringsschema", på gränsen mellan cell 1 och 3, utan att ta ställning till förändringens riktning men fullt medveten om dess oundviklighet. I enlighet med detta påstod han också att förändringar ofta äger rum *före* besluten om dessa fattas, och att besluten därför ofta kan te sig ineffektiva. Det avgörande är alltid de enskildas avsikter, förnuft, makt och val.

Följden är naturligtvis att också moderniseringsbegreppet (jfr "serviceinriktad förvaltning" mm) är en myt bland andra. Som legitimeringsgrunder används bl.a. modeller från den privata sektorn och dess producent-kundförhållande. Olsen vågade till och med öppet dra en lans för den traditionella tolkningen av Weber. Ville han återupprätta den traditionella byråkratens rykte?

Det centrala budskapet var i alla fall klart. Också förvaltningen har sina "konjunkturer", det finns köpslående också här. Våra slogans har den betydelsen att de är en viktig fas i en process, de placerar sig *emellan hur vi tänker och hur vi handlar*. Och vi tänker och agerar olika även om vi jobbar inom samma organisation och påstås dela en viss organisationskultur. Olsens råd: "Om du vill förstå en organisation, försök förändra den". Då kommer konflikterna i dagen, man inser att organisationen inte är statisk.¹

De övriga föredragshållarna kunde naturligtvis inte beakta Olsens utmaning i sina manuskript, vilket dock inte skulle ha hindrat en större diversifiering. *Bror Wahlroos* lämnade ingen besviken vad gällde det mustiga språket. Men trots att han varmt talade för den enskilda administratörens kreativa förmåga och organisationskulturernas olikheter, kunde man ändå skönja bilden av en tapper gerillakrigare som mer eller mindre utelämnad kämpar mot en stark regim i form av en grundstruktur som skär igenom alla slag av förvaltningsenheter och som i grunden är mycket statisk. Enligt Wahlroos finns det egentligen inga större konflikter mellan mellan enskilda aktörers viljor, det är *systemet* som fördröjer utvecklingen. Såväl Weber som Simon användes (i negativ bemärkelse) för att beskriva hur systemet härskar. Denna "negativa kultur" bör bytas bytas ut mot en positiv, som baserar sig på "värden i stället för strukturer". På detta sätt förblir Wahlroos' konflikt på ett allmänt plan, den retar ingen, den är känd för alla.

Också *Heikki S. von Hertzens* flaskhalsar i kommunalförvaltningen var tilltänkta av ett

trögt system som måste förändras. Referensramen borgade för angreppssättet: Naisbitts "Megatrends" tillämpade på kommunalförvaltningen. Omgivningen (ekonomin i detta fall) förändras, och vi med den. Produktivitetss Diskussionen måste föras. Den stora trögheten ligger i den hierarkiska relationen stat-kommun och i den styva planeringen — opersonliga krafter. "De traditionella förvaltningsstrukturerna tycks ha vunnit trots olika slag av programförklaringar" säger Herten. Måhända, men individer har varit med om att vinna segern. v. Hertzens och Wahlroos' uppfattningar om förvaltningen och dess omgivning var egentligen identiska, även om v. Herten framförde sin mera å tjänstens vägnar, medan Wahlroos temporala och spatiala position medgav större populism.

Oiva Laaksonens intressanta utflykt till Ost-Asiens — i våra ögon ofta extremt konservativa — förvaltningsstruktur kunde ha väckt tankar om att det är på *mikronivån* inom vår förvaltning som liknande tankegångar bör plockas fram och analyseras som en part i det drama som ständigt förändrar förvaltningen. Den primära associationen, som än en gång bör ses som ett uttryck för det progressivt-statiska paradigmet, blev dock lätt att så pass statistiskt är i alla fall inte det system vi kämpar emot, trots att det nog är statistiskt. Ost-Asien blev därför en exotisk exkursion till en annan kultur som indirekt fungerade som ett exempel på en *konservativt*-statisk syn på förvaltningen. Förvaltningen i Ost-Asien är statisk, och inga större förändringskrav framförs. Vår förvaltning är också statisk, men vi vill förändra den eftersom vi anser att den ej längre passar in i vår kultur eller svarar mot tidens krav.

* * *

Sambandet teori-praktik var den tredje dagens tema, men detta betydde inte en frikoppling från idén "Farväl till byråkratien". *Pekka Ojalas* inledning var intressant, genom att den innehöll en del paradoxer i förhållande till min teoretiska utgångspunkt. Ojala frågade sig om vi kan säga helt adjö till byråkratin, och framhöll helt riktigt att det finns många slag av byråkrati. Ett annat tecken på en dynamisk syn var Ojalas åsikt att det kan finnas olika förvaltningskulturer t.o.m. inom samma organisation. Att däremot hänvisa till den gemensamma förvaltningskulturens långsamma förändring och att söka legitimering för brett upplagda reformprogram i regeringsprogrammet och i den

"allmänna fördelen" (yleinen etu), är dock uttalanden som rör sig på makronivå, och som enligt mitt sätt att se på saken kan ha en "förstemande" funktion.

I följande andetag framhöll Ojala dock behovet av forskning på ämbetsverksnivå och utbyte av arbetskraft mellan förvaltning och högsolor. Detta tema återkom i s.g.s. alla anföranden under dagen, och om seminariet satte igång ett intensivare förverkligande att detta fyllde det mer än väl sin funktion.

De båda forskarnas (Finlands stadsförbunds representanter) anföranden var ett lämpligt komplement till det tidigare programmet. Forskarens rollkonflikter är en evighetsfråga som tål ventileras då och då, likaså de problem som uppstår då forskaren och beställaren skall kommunicera om referensram, konkreta målsättningar och om forskningens autonomi. Forskarnas möjligheter att inse det dynamiska inom varje förvaltningsenhet bör tillvaratas, forskaren är utbildad till att systematisera kunskap och förväntas alltid, åtminstone i högre grad än de som är föremål för forskningen kunna bibehålla en viss distans till sitt material.

Trots detta är också forskaren sårbar då det gäller förhandsuppfattningarna om makrostrukturernas statistiska natur, och uppfattar sig lätt som en ensam varg som försöker mana till kamp mot det tröga. Ser man till de forskningsproblemet och de uttryck forskarna beskrev sina målsättningar i, kan man konstatera att deras "förvaltningsontologi" inte avvek från den allmänna under seminariet; starka yttre förändringar kräver "forskning eller undergång" (Marja Granlund).

Turo Virtanen tog fasta på begreppen grundforskning och tillämpad forskning, vilket var helt på sin plats efter att begreppen använts i diskussionen. Grundforskningen bör sträva efter sanning och informativitet, efter allmänna påståenden, medan den tillämpade forskningen skall inrikta sig på praktisk nytta. Den tillämpade forskningen placerar sig på sätt och vis emellan grundforskning och ren teknik. Virtanen påpekande att *målen* är av central betydelse, målen bör återspegla vad som är aktuellt för tillfället. Han var dock medveten om det problematiska i att det "populära" ofta förändras snabbt, också inom förvaltningen. Sålunda tangerade han Olsens utgångspunkter om att våra fraser är en fas som står emellan tanke och handling.

* * *

Det sagda betyder att vårt språk är beroende av våra tankar samt att det kanske säger något om våra framtida handlingar. Men vårt språk är också en produkt av våra nutida handlingar, som en gång varit våra tankar. Därför kan vi genom studiet av handlingarna och konflikterna, d.v.s. av den dynamiska mikronivån, förstå inbörden i vårt språk och eventuellt inse vilka handlingar det kan leda till, och härigenom möjligen påverka utvecklingen. Strävandet efter allmänna lagar (grundforskningen) bör gälla allmänna lagar på en låg nivå, på handlingsnivån, av typen "detta slag av beteende leder i detta slag av organisationer till detta slag av reaktioner". Endast på detta sätt kan vi förstå förvaltningen som ett slagfält för sociala relationer och de betydelsestrukturer dessa ger upphov till; ett nödvändigt slagfält vars uppgift är att skapa ordning för dem som inte direkt deltar i kampen, men som är beroende av den i sina dagliga liv.

1 Jämfört med en tidigare publicerad bok av Olsen (*Organized Democracy*, 1983), synes det på basen av hans anförande som om han klart skulle ha flyttat tyngdpunkten för sitt intresse till mikronivåns agenter. Den här avsedda boken kan närmast betraktas som ett "organisationspluralistiskt" verk, där påtryckningsgrupper mm betraktas som rätt så homogena.

KÄLLOR

- Ahonen, Pertti: *Public Policy Evaluation as Discourse*, Helsinki 1983.
- Brown, Richard H.: *A Poetic for Sociology*, Cambridge 1978.
- Giddens, Anthony: *Central Problems In Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley: University of California press 1979.
- Katsaus hallinnon kehittämiseen*. Eripainos liitteestä 3 hallituksen esitykseen eduskunnalle valtton tulo- ja menoarvioiksi vuodelle 1988, Helsinki 1987.
- Lindblom, Charles E. & Cohen, David K.: *Usable Knowledge*, New York 1979.
- Masuda, Yoneji: Vision of the global information society. I verket *Information Technology, Impact on the way of life*, red. Bannon, Barry ja Holst, Dublin 1982.
- Olsen, Johan P.: *Organized democracy, Institutions in a welfare state, the Case of Norway*, Bergen 1983.