

NÅGRA SYNPUNKTER PÅ FÖRVALTNINGSFORSKNINGENS UPPGIFTER OCH INRIKTNING*

Krister Ståhlberg

När vi ställs inför uppgiften att diskutera ett forskningsområde går tankarna lätt till frågorna vilka angreppssätt som vore bra för forskningen, vilka problemområden som borde ägnas uppmärksamhet, vilka teorier som vore viktiga att ta till utgångspunkt för arbetet o s v. Svaren på frågor av det här slaget är ofta i viss mening auktoritära, de utgår från förställningen att ett eller några angreppssätt är förmer än andra och att vissa problem är a priori viktigare än andra. I förlängningen av argumenteringen ligger ofta något slag av forskningsprogram och när resonemanget drivs till sin spets står vi inför uppgiften att utpeka en forskningens Stora Bror som styr och ställer allt till det bästa.

Trots att det kan förefalla vara att slå in öppna dörrar, skall jag här välja en annan infallsvinkel och ta parti för stor tolerans och för en myckenhet pluralism inom forskningen i allmänhet och förvaltningsforskningen i synnerhet. Inom landets förvaltningsforskning har goda insatser gjorts utgående från mycket olikartade vetenskapsfilosofiska och teoretiska angreppssätt. Jag skulle dra mig för att kräva någon form av utslätning eller standardisering i sammanhanget.

Ur den här utgångspunkten följer att jag inte upplever det vara något problem att en del av förvaltningsforskningen tjänar beslutsfattarna såsom byråkratlakej och att en del av forskningen ägnar sig åt att avslöja byråkratins »sanna» skröplighet och självcentrering. Tvärtom, om så inte vore fallet funnes skäl att reagera. Inte ens när dessa i och för sig väsensskilda angreppssätt och kunskapsintressen återfinns inom en och samma forskare, finner jag några skäl att använda psykiatrisk terminologi.

Vad som möjligen kunde upplevas vara ett problem i sammanhanget är om

* Tätä puheenvuoroa ei esitetty seminaarissa 'Suomalainen hallinnon tutkimus' 24.11. 1983. Toimitus on pyytänyt sen jälkikäteen.

de olika angreppssätten isoleras från varandra. Min pluralistiska förståelse bygger uttryckligen på tron att mångfalden av impulser såväl stimulerar den enskilda forskaren som underlättar för honom eller henne att inplacera sig själv i ett sammanhang, att alltså fatta ett i någon mening medvetet beslut om utgångspunkter för den egna forskningen. Min uppfattning är att förvaltningsforskningen beträffande utbytet av åsikter mellan olika inriktningar kunde leva till sin förbättring.

Att ta parti för pluralism blir naturligtvis meningsfullt när vi kan visa på hurdan den mångformighet är som försvaras. Jag skall därför, på ett helt intuitivt plan, beröra några olika skepnader som förvaltningsforskningen kan anta. Utan att systematisera angreppssättet har jag som bakgrund forskningens syfte med att producera kunskap och forskningens samband med samhällets beslutsfattande och byråkratin, objektet par excellence för förvaltningsforskningen.

*

Forskningen kan, för det första, vara *tjänande*. Forskningsinsatsen underordnas beslutsfattarnas intressen och uppgiftsformulering. Denna forskning, den teknokratiska som den ofta kallas, kan naturligtvis vara rätt så varierande. En till ytterlighet strukturerad situation har vi när beslutsfattandets mål och medel vardera är givna på förhand. I en sådan situation kan forskningsuppgiften t ex handla om att antyda vilken dimensionering ett program bör ha. Vi har då snarare att göra med utredningar än med egentlig forskning. En annan och kanske allt mera vanlig forskningsuppgift i en strukturerad situation är utvärderingar. Idealfallet för utvärderingar är ju att vi vet vilka kriterier som bör ligga till grund för värderingen av ett givet och avgränsat program. Det förefaller mig grovt taget som om forskningen i den här situationen hade de bästa förutsättningarna att spela den roll som i sammanhanget förväntas av den. I praktiken är situationen dock sällsynt. Det vi brukar göra som beställningsforskning är inte alls så väl strukturerat och följaktligen uppstår ofta konflikter mellan beställare och forskare. Dessa hänger samman med att beställaren helt enkelt givit de fria forskningsintressena ett alltför stort spelrum och kanske inte heller för sig själv klargjort vad det är som efterfrågas.

Mera tilltalande är beställningssituationen då i sådana fall i vilka medlet är givet men målen är öppna. Vi har då att göra med t ex konsekvensutredningar. Frågan gäller vilka konsekvenser, önskade och förväntade, oönskade och överraskande som ett program kan ha. Vilka konsekvenser en forskare blir medveten om sammanhänger givetvis med de instrument, begreppsliga och metodiska, med vilka verkligheten dissekteras. Det är därför inte uteslutet att en förständig beslutsstrategi i det här fallet innebär att flere än en konsekvensutredning beställs. Jag har ibland förvånat mig över att man i ett samhälle av det slag vi

lever i tror att effektiv kunskapsproduktion innebär att lägga alla ägg i en och samma forskningskorg. Vi borde snarare luta åt uppfattningen att även det mest brillianta projekt är ofullständigt i förhållande till alla de intressen som gör sig gällande i en beslutssituation. Forskningen borde inte tilldelas rollen av en diktator.

Vi kan, enligt den systematik jag tillämpat, tänka oss ett ytterligare fall av beställningsforskning, nämligen det där målet för beslutsfattandet är givet och medlet efterfrågas. En uppgiftsformulering av det här slaget rimmar väl överens med det rationalistiska ethos som präglat samhället under de senaste decennierna: Demokrati handlar om att uppställa mål, att välja medel är vetenskap och förvaltning. Jag upplever detta som en felsyn och tror inte att forskarna är särskilt mycket bättre rustade än beslutsfattare i allmänhet att formulera medel. Kravet på pluralism i kunskapsatsningen kan här resas med eftertryck. Man kunde fråga sig om inte forskarna i själva verket är särskilt hämmade till sin fantasi av den tvångströja som det för vetenskapen utmärkande systematiska tänkandet innebär. Fruktares vore då att först låta samhällsintressenas frottering mot varandra resultera i ett urval medel, varefter forskningen träder till för att ge svar på frågor om hur dess medel står sig mot varandra.

I praktiken tror jag att beställningsforskningen rör sig på en betydligt mindre ambitiös nivå än den som antyds genom mål/medel distinktionen. De flesta beställningsutredningar är antagligen bara allänna kartläggningar av ett ämnesområde som beslutsfattarna intresserar sig för. Om detta finns inte så mycket annat att säga än att utredningar av det slaget kanske bäst kan utföras av tjänstemännen själva. Så snart de verkliga forskningsinslagen kommer med i bilden, dvs det analytiska inslaget, slås klara gränser på resultatredovisningen fast, gränser som reducerar den episka bredd i skildningen som egentligen motiverat beställningen. Däremot kunde nog de breda kartläggningarna utformas i samråd med forskare vilka i ett senare skede kunde använda data för andra syften.

*

Trots att jag här dröjt vid beställningsforskning och forskningens tjänande roll rätt så utförligt, innebär det ingalunda att denna roll vore på något sätt utmärkande för förvaltningsforskningen. Jag har i själva verket uppfattningen att beställningsforskning i den mening jag talat om är förhållandevis sällsynt. Och då avser jag naturligtvis inte sådan forskning i allmänhet som finansieras av myndigheterna — sådan finansiering kan ju förekomma även utan någon egentlig konkret »beställning» som grund.

Nästa steg på skalan från ren underdanighet till fullständig opposition, kunde kanske kallas för forskningens ramgivande eller *villkorsskapande* roll.

Vad jag avser är situationer i vilken forskningen accepterar de strävanden och det tänkande som präglar förvaltarna och förvaltningsutvecklarna. Forskningsinsatsen består i att försöka göra explicita de teorier som förvaltningstänkandet vilar på och de förutsättningar som bör vara för handen för att teorierna eller förvaltningsprinciperna skall fungera.

Forskningen iklar sig här rollen av en oberoende men sympatiskt inställd samtalspart. Behovet av det här slaget av insatser upplever jag som stort. Det är lätt att i t ex kommittébetänkanden – Centralförvaltningskommittén utgör ett bra exempel – peka på inslag där praktikerna inte uppvisar någon särskilt påtaglig medvetenhet om premisserna för sitt tänkande.

Ambitionen i insatser av det här slaget kan variera. Ett högt ställt mål kan helt enkelt innebära att systematisera den interventionsmodell som de offentliga åtgärderna vilar på. På ett mindre ambitiöst plan kan vi nöja oss med kunskapsöversikter, d v s vad har forskningen sagt om de problem som är aktuella. I Sverige verkade projektet »Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn» enligt den här mindre ambitiösa modellen med mycket stor framgång. Hos oss har något motsvarande däremot inte gjorts.

Personligen upplever jag analyser av det nämnda slaget som intressanta och särskilt i den meningen att man ställer sig frågan i vilken utsträckning det som görs resulterar i sina motsatser. Eller för att konkretisera: I vilken utsträckning resulterar strävanden till rationalitet i beslutsfattandet i ineffektivitet i beslutsfattande; i vilken utsträckning resulterar stråvan att decentralisera i centralisering; i vilken utsträckning följer byråkrati och teknokrati ur strävandena att demokratisera o s v. I allmänhet uppfattar jag att hos oss alldeles för lite uppmärksamhet ägnas åt innebörden i de slagord som säges styra förvaltningsutvecklingsarbetet.

Ett annat problemområde som i sammanhanget är intressant utgör frågan om huru mål för olika verksamheter bör uppställas i syfte att göra rimliga utvärderingar av verksamheten. Jag har slagits av att vi i förvaltningssammanhang ofta talar om rationalitet, men förvaltningsreformer genomförs enligt modellen medlet är mål, d v s utöver det inslag, den förändring, som ingår i själva reformen ges inte några kriterier för värdering av om reformen lyckats eller ej. Ett exempel må klargöra vad jag avser; En reform motiveras med demokratiargument. Reformen består i att intressegrupper erhåller representation i något nytt organ. Men det ges inte några som helst motiveringar för vad detta medel, ökat intressegruppsdeltagande, väntas leda till. Är det t ex meningen att intressegruppernas medlemskår skall uppfatta sig ha mera inflytande än tidigare, skall de uttala större tillfredsställelse än förut över beslut o s v. Den enda innebörd som målet att demokratisera då erhåller är att intressegrupperna får ökad representation. M a o, medlet blir mål. Jag har

uppfattningen att det här är det mest vanliga sättet att reformera på hos oss när man gör svulstiga rationalitetsanpråk i själva reformuppläggningsen.

Den ramgivande rollen utgår underförstått ifrån förutsättningen att beslutsfattarna inte alltid helt förstår vad de håller på att göra. Vi bör alltså hjälpa dem genom att göra deras antaganden explicita. Men skillnaden mellan det som borde vara och det som är behöver naturligtvis inte vara beskaffad på det här sättet. Det är fullt möjligt att tänka sig att beslutsfattarna mycket väl vet vad de gör, men att de inte är lika villiga att tala om det. Forskningens poäng blir då att »avslöja» beslutsfattarnas verkliga avsikter. Denna *ifrågasättande* roll kunde utgöra ett följande steg på skalan från samförstånd till avståndstagande.

Ett ifrågasättande kan naturligtvis äga rum på många olika sätt. Vi kan samla på exempel på beslutsfattarnas verkliga beteende eller deras faktiska beslut och ur dem finna gemensamma nämnare som är mera påtagliga än de mål beslutsfattarna säger sig sträva till. Vi hävdar då att de har andra mål än dem de framhäver officiellt.

Ett annorlunda ifrågasättande tillvägagångssätt är att belysa en åtgärd genom att analysera vilka konsekvenser tidigare liknande åtgärder har haft. När vi t ex finner att decentraliseringsåtgärder som regel inte minskar antalet centrala byråkrater, kan vi fråga oss om syftet med reformen varit att decentralisera eller att öka centralförvaltningens styrförmåga.

Ett speciellt fall av ifrågasättande forskning handlar det om när vi helt tar avstånd ifrån de förställningar som vägleder förvaltarna och istället tolkar deras beteende inom ramen för en helt annorlunda föreställningsvärld. Vi kunde här tala om forskningens *perspektivgivande* roll.

Den perspektivgivande rollen har kanske i ökande utsträckning präglat den mera avancerade förvaltningsforskningen under de senaste åren. Jag har för mig att flere av de viktiga forskningsinsatserna i Tammerfors kan uppfattas falla inom den här gruppen.

Det perspektivgivande intresset framhäver betydelsen av en utomsvetenskaplig roll för forskarna. Jag avser naturligtvis den *samhällsdebatterande* rollen. Tolkningar av förvaltningen som sker utgående från en begreppsvärld som är helt främmande för praktiska förvaltare blir ett slag i luften om de inte förs in i förvaltningsdiskussionen. Ansvaret för det måste antagligen i första hand åvila forskarna som kanpast kan förutsätta att praktikerna själva har tid eller kanske ens förmåga att tillgodogöra sig forskningen som sådan. Och i det här avseendet upplever jag en brist i vår förvaltningsdiskussion. Alltför sällan kan man ta del av vad mera principiella förvaltningsanalyser kunde innebära i förhållande till enskilda utvecklingsproblem inom förvaltningen. Ibland är orsaken naturligtvis den att en alternativ analys resulterar i så stora

krav på förändringar att det inte direkt finns ett svar på frågan vad som bör göras i en enskild situation, men ibland är väl orsaken helt enkelt den att forskarna själva »glömmen» bort att ställa de konkreta frågorna.

Vad den perspektivgivande rollen i allmänhet beträffar tror jag att vi har anledning att vara förhållandevis tillfredställda. Trots att kanske inte alla tankeriktningar i världen finns företrädda hos oss, har jag intrycket av att Finland – särskilt i ett nordiskt sammanhang sett – ovanligt väl följer med de viktigaste skolbildningarna i utlandet. Att vi inte alla gånger hinner anamma de senaste modeflugorna från andra sidan Atlanten som första nordiska land uppvägs mer än väl av att istället de kontinentaleuropeiska skolorna förfaller att ha utövat ett större inflytande hos oss än i de övriga nordiska länderna (kanske med viss reservation för Danmark).

I anslutning till den perspektivgivande och den samhällsdebatterande rollen finns anledning att ytterligare knyta den kommentaren att rollerna är väsentliga inte minst mot bakgrunden av uppfattningen att samhällsvetenskaplig forskning sällan är i egentlig mening problemlösande. Dess inflytande på beslutsfattande är ingalunda lätt att ange, men många iakttagare talar om en »enlightenment» relation snarare än om en »engineering» relation. Den upplysande effekten tar vägen över medvetandepåverkan av beslutsfattarna. En sådan påverkan behöver naturligtvis inte alls ske genom direkt tjänande inslag i forskningen, utan kan lika väl tänkas förmedlas via de perspektivgivande inslagen, kanske t o m bättre på det sättet. Men en inverkan av det slaget förutsätter växelverkan mellan forskare och praktiker, den förutsätter en kontinuerlig dialog i vilken forskarna begripliggör sina perspektiv även i ett vidare sammanhang än det direkt forskningsmässiga.

*

Föreställningen om att forskningen är samhällsnyttig när den ur olika synpunkter ingår i samhällsdiskussionen, framhäver naturligtvis en ytterligare roll för forskningen, en roll i vilken relationen till beslutsfattarna i direkt mening är oviktig. Vi kunde här kanske tala om den breda gruppen grundforskning, som visserligen inkluderar några av de redan nämnda slagen av forskning, men som här används för att betona att kuskapsintresset härleds ur inre vetenskapliga kriterier. Den *kunskapsökande* rollen talar jag alltså om för att helt enkelt framhäva behovet av att det i vårt samlade vetande bör finnas sådant som kan användas när nya problem dyker upp. För att göra de kunskapsöversikter varom varit tal, måste det finnas kunskap att se över.

Det förefaller naturligtvis uppenbart att peka på denna omständighet. Ändå gör jag det för att ha anledning att ta ett steg till. Forskningsrollen förutsätter att det finns forskare som arbetar inom sådana ramar där även inre vetenskapliga kriterier står högt i kurs. Resurserna för förvaltningsforskning

har ökat i landet, inte bara genom att nya tjänster tillkommit, utan även p g a att man i ökande utsträckning börjat intressera sig för förvaltningen inom redan etablerade discipliner. Ändå gäller nog att det inte riktigt föreligger ett rimligt förhållande mellan forskningsresursena och betydelsen av det objekt som forskningen berör, den offentliga förvaltningen. Jag frestas åter hänvisa till väsentliga kommittébetänkanden som rör förvaltningen och för vilka sekreterare inom förvaltningen varit nödda att insamla en stor mängd grunduppgifter. Någon färdig kunskapsbas att ösa ur har inte existerat. Liknande iakttagelser har gjorts i andra nordiska land och det är i sammanhanget upplysande att under de senaste åren i Sverige har grundats en rad nya förvaltningsprofessurer och övriga avancerade forskarbefattningar för området. Denna rikssvenska satsning är värd att kopiera även hos oss, men samtidigt kunde mindre trevliga inslag i utvecklingen undvikas.

I Sverige har det tjänande perspektivet kanske i allför stor utsträckning fått diktera grundandet av nya tjänster. När det tjänande inslaget framhävs, blir resultatet lätt att nya tjänster viks för särskilda delar av eller aspekter av förvaltningen. Vad som då sker är att i tjänstetillsättningarna markeras betydelsen av kännedom om konkreta förvaltningsförhållanden på bekostnad av vetenskaplig kunnighet. Ett sådant förfaringssätt kan stå i direkt konflikt med föreställningen om forskningens upplysande betydelse.

Den argumentering som här drivs har även en rent institutionell sida. Under åtminstone det senaste decenniet har hos oss flere försök gjorts att utveckla sambandet mellan byråkratin och forskningen inom förvaltningens område. Som ett inslag i strävan att upprätthålla en dialog är detta berömvärdt. Men om och när sambandet övergår till en relation där byråkratin beställer forskning eller själv övertar forskare, är utvecklingen mindre trevlig. Jag har det intrycket att en förhållandevis stor andel, kanske en alltför stor andel, av forskningen är intimt bunden med byråkratin. Mot bakgrunden av min uppfattning om forskningens samband med beslutsfattandet vore det motiverat att knyta forskningsresurser till de existerande högskoleinstitutionerna. Inställningsmässigt kunde kanske sägas att byråkratin är så dominerande att särskild uppmärksamhet bör ägnas förutsättningarna för fortsatt oberoende forskning. Detta är så mycket mera befogat som forskningssamfundet hos oss fortfarande är mycket litet och därför sårbart för olikartade bindningar. Denna institutionella pluralism borde göra sig gällande inte bara i den direkta forskningen, utan även i fortbildningen av tjänstemän, ett område där fara föreligger för en stor strömlinjeformning.

*

Ur det jag sagt framgår att jag inte anser det vara särskilt viktigt när förvaltningsforskningen diskuteras i allmänhet att peka på konkreta tyngdpunkter

för forskningsinsatsen. Detta hindrar naturligtvis mig inte från att ha egna »svagheter» för särskilda ansatser som jag gärna vill främja. Hos oss har under ett antal år en glädjande inriktning på översikter i tidsperspektiv ägt rum. I förhållande till den kraftiga tidigare tvärsnittsinriktningen är detta ett klart forskningasmässigt framsteg.

De tidsseriebeskrivningar av förvaltningen som vi fått är ändå på olika sätt begränsande. Text strukturella förhållanden beskrivs väl och uppgifter om tjänstemännen finns i förhållandevis stor utsträckning. Däremot har vi betydligt mindre kännedom om hur förvaltningssystemets element griper in i varandra. Jag tror därför att processinriktade studier vore välkomna.

Processer kan naturligtvis beskrivas på olika sätt och beskrivningarna kan utnyttjas för varierande syften. Inte minst med hänsyn till utbildningen av tjänstemän vore det värdefullt med betydligt flere skildringar av konkreta beslutsprocesser än hittills. Jag har det intrycket att våra föreskrivande skildringar av beslutsfattande kan hämma snarare än hjälpa kommande tjänstemän. Institutionella beskrivningar, starkt influerade av lagparagrafernas syftes- och kopplingssatser, ger lätt en skev bild av vad en myndighet i själva verket gör. Vi behöver inte bara en handbok över hur en god föredragande borde bete sig, vi behöver framför allt beskrivningar av vad en sådan fördragande i själva verket gör.

Skildringen av verkliga processer och konkret tjänstemannabeteende är motiverat även med hänsyn till att vi med ett sådant grepp kan ha lättare att ta med beslutsutfallet i undersökningarna. De strukturella skildringarna frånsér ofta resultatet av beslutsfattandet och kan därigenom inte heller ange hur olika element i förvaltningen egentligen är relaterade till varandra, detta handlar ju om intressen och om faktiska beteendemässiga sammankopplingar. Utrustade med kunskap av det slag jag här talar om vore vi kanske även mindre benägna att låta teorin eller vår begreppsapparat stå för de felande länkarna i våra iakttagelser.

Rent ansatsmässigt tar jag alltså för närvarande parti för mera fallstudier i vilka text väsentliga förvaltningsreformer följs med på beteendep Janet i syfte att belysa intressen, koalitioner, strategier m m som gör sig gällande. Det är värt att påpeka att det i vårt land så gott som helt saknas goda fallstudier av förvaltningsorganisationer, studier av det slag som det finns så gott om i USA:s organisationsteoretiskt inriktade forskning.

En annan inriktning rent ansatsmässigt vill jag även tala för. Alldeles i allmänhet, men särskilt i anslutning till konkreta fallstudier av beslutsprocesser eller organisationer, vore det värdefullt med jämförande ansatser. Det jämförande elementet utgör ett slag av svar på frågan om det bara är strukturen som determinerar det vi undersöker, eller om det kanske handlar om val som

träffas inom varje lands förvaltning eller inom varje enskild organisation. I det jämförande nordiska sammanhang som jag deltagit i under de senaste åren har jag förvånat mig över hur lite faktiska jämförelser som har gjorts och hur mycket intressant jämförbart det egentligen finns. Som ett intressant exempel kunde nämnas *Guy-Erik Isakssons* (ÅA) doktorandprojekt i vilket görs en fallstudie av strävandena att utlokalisera statliga verk i Finland. Samtidigt görs emellertid jämförelser med Sverige och Norge. Till sitt yttre förlopp står vi inför likartade, nästan identiska beslutsprocesser, men beträffande resultat har i Finland nästan ingenting hänt, i Norge har ett fåtal verk utlokaliserats, medan i Sverige en större utlokalisering ägt rum. Det förefaller mig som om tal om förvaltningens egenintresse och makt kunde ges klarare innebörd i ljuset av dylika jämförelser.