

OM KONSTEN ATT SPARKA SIG SJÄLV I BAKEN: EN KRITIK AV TEORIN OM EN REPRESENTATIV BYRÅKRATI

Krister Ståhlberg*

Det var inte före i slutet av 1800-talet som den privata och den offentliga förvaltningen började bli föremål för systematiska vetenskapliga undersökningar och försök till teoribildningar som kunde lägga grunden för en självständig disciplin. Intresset som ägnades särskilt den offentliga förvaltningen kan i stor utsträckning återföras på det sk. spoils-systemet som blivit en följd av den Jacksonska demokratin i U.S.A. Korruptionen och patronaget inom förvaltningen väckte kritik och de som ivrade för reformer började systematiskt att utveckla sina föreställningar om förvaltningen som en del av ett demokratiskt statsskick.¹

Vi gör oss knappast skyldiga till någon överdrift när vi menar att drivkraften för författare sådana som *Wilson* och *Goodnow* var att åstadkomma en föreställning om en stark, effektiv och kompetent offentlig förvaltning som inte stod i motsatsförhållande till den etablerade politiska demokratin.² Genom denna strävan lades grunden för den klassiska uppdelningen mellan politik och förvaltning. »Förvaltningen», sade Woodrow Wilson i sin kända uppsats om studiet av förvaltningen, »ligger utanför» den politiska sfären... den är en del av det politiska livet endast såsom en maskin är en del av den producerade varan».³ Politikerna uppställer mål, de stiftar lagar och de utformar verksamhetsprinciper. Förvaltarna arbetar i enlighet med verk-

samhetsprinciperna, de uppfyller lagarnas förpliktelser och de strävar till att uppnå de uppställda målen. Politikerna värderar och uppställer mål medan tjänstemännen är neutrala och tillhandahåller värderingsförenliga medel.

Eftersom tjänstemännen enligt det klassiska synsättet är neutrala, står inte kravet på en centraliserad, integrerad och effektiv förvaltning i motsatsförhållande till den politiska demokratin. Tvärtom, för Wilson blev följdriktigt den starka förvaltningen en förutsättning för att politikernas intentioner inte fuskades bort i en splittrad och spridd förvaltning. Reformerna av den offentliga förvaltningen skulle alltså syfta till att skapa mottaglighet inom förvaltningen för politikernas ordergivning och till att ange regler för hur dessa order skulle omsättas i praktiken.⁴

Ur dessa ambitioner uppstod under början av seklet en förhållandevis enhetlig »förvaltningsvetenskap». Såväl inom den privata som inom den offentliga förvaltningen skulle ett antal förvaltningsprinciper tillämpas. Dessa principer utgjorde, menade man, universella medel för uppnående av en effektiv förvaltning. Vi har vant oss vid att förbinda författare som *Taylor* och *Fayol* vid formuleringen av dessa förvaltningsprinciper och vid de inte ringa anspråken på att dessa formuleringar utgjorde en särskild vetenskap.⁶

De entusiastiska förvaltningsvetarnas anspråksfullhet ifrågasattes egentligen inte på allvar före efter det II VK:et. Vid denna tidpunkt etablerade sig två av våra

* prof., Åbo Akademi, Gezeliusgatan 2, 20500 Åbo 50

dagars förvaltningsvetenskapliga portalfigurer genom att gå till angrepp mot den oifrågasatta tradition som hade präglat tiden mellan krigen. *Herbert Simon* visade att förvaltningsprinciperna bara var ordspråk utan täckning i verkligheten. Och likt ordspråk var de dessutom ofta logiskt inkonsekventa.⁶ *Dwight Waldo* ifrågasatte meningsfullheten i att eftersträva en effektiv förvaltning på ett sätt som inte beaktade värderingar och ändamålsenlighetsavgöranden. Det går inte att skilja mellan mål och medel. Förvaltningen deltar ofta i samma eller i större utsträckning än politikerna i ändamålsenlighetsavgöranden.⁷

Särskilt den av *Waldo* framförda kritiken fick snart stöd av många författare som förkastade uppdelningen i politik och förvaltning. De av politikerna uppställda målen är ofta så allmänt hållna att de måste konkretiseras inom förvaltningen. Konkretiseringen innebär ett val mellan värderingar. Och det framstod helt klart att tjänstemännen i allt större utsträckning var inblandade i beredningen av beslut. Lagar tillkommer inte uteslutande och kanske inte ens övervägande genom samtal inom den lagstiftande församlingen.⁸

När myten om den neutrala förvaltningen hade krossats föll även grunden för tron på att förvaltningen kan styras och kontrolleras av politikerna. Uppfattningen om att förvaltningen kunde styras genom yttre formella regler ifrågasattes särskilt av *Carl J. Friedrich* som samtidigt ville pläderna för en inre kontroll av förvaltningen i form av en vetenskaplig gemenskap för förvaltarna.⁹ Härigenom hade förvaltningen tillerkänts en makt som bara gick att rå på genom att förena sig med den.

Men *Friedrich* har inte fått gå oemotsagd. I ett klassiskt genmäle till *Friedrich* menade *Herman Finer* att en självkontroll inom förvaltningen troligen leder till för-

valtningsdiktatur. Följaktligen kunde *Finer* inte frångå den traditionella uppfattningen om att de folkvalda bör kontrollera förvaltningen såvida vi önskar bibehålla ett demokratiskt statsskick. Det gäller därför att förstärka parlamentets ställning och att skapa nya styrmedel för politikerna.¹⁰

Oberoende av hur nyanserna i meningsutbytet mellan *Friedrich* och *Finer* skall tolkas, står det klart att meningsmotsättningen mellan konfrontationslinjen — de som ser politikerna som förvaltningens väktare — och samarbetslinjen — de som ser sammansmältningen mellan politik och förvaltning som ofrånkomlig — inte på långt när har bilagts. I denna dragkamp förefaller samarbetslinjen nu att vara starkare. Inom denna tradition har uppstått ett stort antal argumenteringsmönster som syftar till att komplettera *Friedrichs* ursprungliga ståndpunkt. Grovt taget kan vi säga att dessa argumenteringsmönster brukar uppfattas såsom led i strävanden att demokratisera förvaltningen.¹¹

Min avsikt är att i denna uppsats beröra ett kontroversiellt argumenteringsmönster som gör anspråk på att visa vägen till en demokratisk förvaltning. Detta argumenteringsmönster, eller denna teori, som mindre nogräknade författare brukar benämna tankesamlingen, kan vi kalla för *teorin om den representativa förvaltningen*. Orsaken till att jag här berör endast denna teori ligger i den särskilda aktualitet som teorin nu förefaller att besitta i den finländska förvaltningsdebatten. Med denna aktualitet avser jag naturligtvis den allt häftigare debatten kring de sk politiska utnämningarna.¹²

Trots att beaktandet av partipolitiska hänsyn i utnämningen av offentliga tjänstemän inte är någon ny företeelse, förefaller det att råda enighet om att sådana hänsyn tas allt oftare och att de

blir allt mera utslagsgivande. Upplysande i sammanhanget är den uppmärksamhet som under det gågna året tillägnats grundandet av nya tjänster som bara kan motiveras med partipolitiska väktarupp-gifter samt åsidosättandet av tjänstemän genom pensionering för att lösa de parti-politiska utnämningsekvationerna.

Jag bygger uppsatsen på antagandet att föreställningen om en representativ byråkrati utgör den enda rimliga teori som politiseringsivrarna kan åberopa. Mig veterligen tillhandahåller förvaltnings-litteraturen inte någon annan uppfattning som kunde tjäna såsom ursäkt för den utveckling vi blivit vittnen till. I själva verket existerar spridda stöd för uppfattningen att många partipolitiker medvetet eller omedvetet utgår ifrån argumen-teringsmönstret kring den representativa byråkratin.¹³ Men jag vill inte göra värdet av mina iakttagelser beroende av huruvida politikerna som driver på de partipoliti-serade utnämningarna verkligen känner till tankevärlden kring en representativ byråkrati. Det förefaller mig nämligen oomtvistligt att denna föreställningsvärld är den enda som ger partipolitiseringsen en rimlig innebör. Genom att granska upp-fattningen om en representativ byråkrati önskar jag alltså hävda att de som parti-politiserar förvaltningen övar sig i konsten att sparka sig själv i baken. Att parti-politiserar förvaltningen är inte bara kortsynt och ofta ett uttryck för intel-lektuell ohederlighet, det är, tror jag, fram-för allt att lura sig själv, att hänge sig åt falska föreställningar av hur verklig-heten är beskaffad.

II

När gränserna mellan politik och för-valtning suddades ut föll grunden för den traditionella förvaltningsläran och för uppfattningen att förvaltningen stod i ett

oproblematiskt förhållande till demo-kratin. Att förvaltningen samtidigt på-visades ha makt bidrog inte till att minska intresset för att finna nya formuleringar för att förena politik och förvaltning inom den västerländska demokratiföreställ-ningen.

Teorin om den representativa byråkratin formulerades ursprungligen av *Donald Kingsley* kort efter det att uppmärksam-heten hade riktats på svårigheterna att förena politik och förvaltning.¹⁴ Men *Kingsley* var inte ensam om att framhäva betydelsen av att byråkratin är repre-sentativ för folket. Bland andra som själv-ständigt eller under inflytande av *Kingsley* drog likartade slutsatser skall här särskilt nämnas *Norton Long*.¹⁵

Trots att många således har stannat för önskvärdheten av en byråkrati som till sin sammansättning återspeglar befolk-ningen, är det vanskligt att formulera uppfattningen såsom en teori, d.v.s. såsom en uppsättning antaganden om hur och i vilken mening en representativ byråkrati betjänar ett demokratiskt statskick. Utgångspunkten, att, såsom *Kingsley* säger, byråkratin skall återspegla de dominerande krafterna i samhället, blir i upp-fattningsföreträdarnas skrifter inte preci-serad till sin innebörd — vilka är de dominerande krafterna, vem skall vara företräd i förvaltningen och på vilket sätt — och konsekvenserna av en sådan representation döljs i invecklade resone-mang om svagheter i den neutrala byråkratin.¹⁶ För att ha en upphängnings-punkt för det fortsatta resonemanget skall jag emellertid försöka sammanfatta teorin om en representativ byråkrati i ett antal påståenden som förefaller att delas av de många uttolkarna av uppfattningen.¹⁷

1. Uppdelningen i politik och förvaltning är föråldrad. Allteftersom förvaltningen blivit mera komplicerad och den

offentliga sektorn ökat i omfång har tjänstemännen, vare sig de vill det eller ej, blivit indragna i ändamålsenlighetsavgöranden. Klockan kan inte, menar Long, vridas tillbaka. Tjänstemännens diskretionära befogenheter kan inte längre tas ifrån dem.¹⁸

2. Uppfattningen att ansvar kan utkrävas av förvaltningen genom yttre formell kontroll, d.v.s. genom lagar, förordningar och direktiv utfärdade av politiker, är föråldrad. Med de många och varierande uppgifter som förvaltningen måste sköta, såväl av beredande som av verkställande karaktär, är det inte möjligt att formulera regler som entydigt fastställer grunderna för tjänstemännens handlande. För att uppnå den smidighet och effektivitet som förutsätts av förvaltningen i en föränderlig omgivning, måste i själva verket tjänstemännen ges ökade friheter att handla.¹⁹

3. I sitt handlande påverkas tjänstemännen av sina värderingar och av sin bakgrund. Genom att tillsätta en tjänstemannakår som återspeglar samhällets socio-ekonomiska och politiska sammansättning, skapas förutsättningar för att byråkratin handlar i enlighet med folkets förhoppningar. Denna representativitet utgör en förutsättning för överensstämmelse mellan befolkning och byråkrati. En sådan byråkrati måste därför ersätta den tidigare neutrala och orepresentativa byråkratin.²⁰

4. För att minska risken för att den socio-ekonomiskt representativa byråkratin avviker från de uppfattningar som folket företräder, bör den utveckla en demokratisk ethos. Byråkratin bör omhulda föreställningen om att tjänstemännen skall respektera medborgarnas åsikter och härigenom tillägna sig dem.²¹

5. När sålunda byråkraterna är socio-ekonomiskt och åsiktsmässigt represen-

tativa för befolkningen kommer deras handlande att överensstämma med befolkningens önskemål. Den representativa byråkratin fattar beslut som är identiska med de beslut folket fattade om de hade möjlighet därtill.²²

6. Demokrati innebär en styrelseform i vilken de styrande fattar beslut i enlighet med de styrdas önskemål. Kriteriet om överensstämmelse mellan befolkningens önskemål och byråkraternas handlande blir därför grunden för ställningstagandet till hurvida den förhållandevis fria förvaltningen kan anpassas till en demokratisk samhällsform. Och, såsom argumentet presenterats, en sådan test klarar den representativa byråkratin galant.²³

Det är, såsom jag påpekade, svårt att entydigt karakterisera den representativa uppfattningen av byråkratin. Den allmänna formulering jag givit uppfattningen förefaller emellertid att överensstämma med de flesta andra tolkningar jag tagit del av. Denna överensstämmelse till trots finns det uppfattningar som går längre än vad jag gjort. I sin kraftfulla plädering för representativiteten går t.ex Long till angrepp mot de folkvalda demokratiska institutionerna med lagstiftande uppgifter. Den amerikanska kongressen är, menar han, långtifrån lika representativ för befolkningen som byråkratin. Bland de folkvalda sitter överklassföreträdare som blir omvalda i stöd av personlig rikedom eller generösa understöd. Dessa folkvalda representerar bara särintressen och denna långt drivna särintressepluralism besjalar även kongressens arbetsmetoder. Mot denna splittring ställer Long i god hegeliansk anda den betydligt representativare byråkratin med sin förmåga att inte bara se till särintressen utan även till nationens helhet. Förutsättningarna att ställa helheten framom särintressen blir därför ytterligare argument i det longska för-

svaret av representativiteten inom byråkratin. Vari, enligt denna formulering, det nationella helhetsintresset skulle bestå har jag dock inte funnit svar på.²⁴

I början av detta decennium uppstod i U.S.A. den inriktning som kommit att betecknas som »The New Public Administration».⁴⁵ De etiska elementen intog en central plats i dessa förvaltningsvetares uppfattningar. Det gällde att skapa grunder för en offentlig förvaltning som kunde svara mot tidens krav på större rättvisa för förfördelade grupper. Med hänvisning till den existentiella filosofin önskade *Michael Harmon* skapa en grund för en demokratisk förvaltning som inte bara värderades i relation till majoritets- och minoritetsregler utan i förhållande till det övergripande demokratiintresset av en förvaltning som tillmötesgår kraven på förändring. Han ville ha en förvaltning som tillerkänns möjligheter att aktivt advocera politik. Rätten till aktivt förespråkande leder till större harmoni inom förvaltningen och därigenom till att förvaltarna kan se till helheten. När de sår hänsyn till helheten kan de inte undgå att slås av de samhälleliga orättvisorna. Förvaltarna kommer då att bli talesmän för de förfördelade.²⁶

Den nya offentliga förvaltningen går alltså längre än Long, trots att man inte direkt hänvisar till de representativa dragen i förvaltningen. Istället ser man förvaltningen som en aktiv företrädare för samhällsintressen, intressen som av någon utgrundlig anledning inte bara tjänar helheten utan även de underprivilegierade grupperna. Trots att de nya förvaltarnas patos för samhällelig rättvisa väcker min djupa sympati, kan jag inte låta bli att slås av den lätthet varmed dylika intresseparadoxer lämnas oförklarade. Jag ser i denna intresseparadox

samma metafysik som i Longs sammankoppling av byråkratin och det samhälleliga helhetsintresset. Det väsentliga i den nya offentliga förvaltningen är emellertid det klara ställningstagandet för en aktivt politikförespråkande förvaltning.²⁷

III

Kritiker gör det ofta lätt för sig genom att mot den uppfattning de vill kritisera ställa en helt annorlunda uppfattning. Därefter består kritiken i att påvisa att den kritiserade uppfattningen inte överensstämmer med kritikerns helt annorlunda uppfattning. Jag skall försöka undvika att på det här sättet göra kritikeruppgiften enkel för mig. Istället menar jag att alla teorier eller föreställningar om verkligheten bör vara så begreppsligt klara som möjligt. Föreställningarna skall ogärna innehålla logiska motsättningar eller logiskt problematiska sammankopplingar. En väl underbyggd föreställning som innehåller antaganden om verkligheten bör inte heller strida mot den kunskap vi har om denna verklighet. Min uppgift blir därför att peka på begreppsliga oklarheter och ofullständigheter, på logiskt problematiska sammankopplingar och på dåligt underbyggda empiriska anspråk.

För att pröva hurvida socio-ekonomisk och politisk representativitet leder till överensstämmelse i åsikter mellan folket och byråkraterna måste vi ange hur en sådan åsiktsöverensstämmelse tänkes vara beskaffad. Jag har inte funnit några klargöranden av hurudan åsiktsöverensstämmelse som eftersträvas. I själva verket ser jag här en logisk inkonsekvens i resonemanget. Om vi nämligen skiljer mellan helhetsintressen och särintressen och hävdar att byråkraterna företräder de förra, innebär inte detta att sedvanliga

empiriska mätningar då kommer att visa på åsiktsoöverensstämmelse? Sålunda tänkes alltså överensstämmelse bestå i annat än direkt uttryckta attityder bland befolkningen och byråkraterna. I bakgrunden skymtar alltså ett metafysiskt intresse som tillskrivs medborgarna och som byråkraterna tänkes ge uttryck för. Eftersom jag föreställer mig att detta sanna folkintresse har lika många tolkningar som uttolkare, blir en minsta förutsättning för att bedöma riktigheten i de teoretiska anspråken att karaktären av detta folkintresse anges. Mig veterligen har det inte gjorts.

Låt oss emellertid anta att enskilda medborgare har särskilda intressen och att dessa intressen har företrädare i förvaltningen. Vi kan då fråga oss hur tjänstemännen väger samman dessa intressen. Bygger teorin t.ex. på antagandet att byråkratin är en stor massa som i sin helhet deltar i alla beslut som fattas och att detta deltagande väger samman de varierande intressena i enlighet med någon allmänt accepterad princip för intresseviktning?²⁸ För varje betraktare av byråkratier torde det stå klart att byråkraterna har sammanförts i skilda enheter med skilda uppgifter. Dessa enheter är som regel hierarkiskt organiserade. Inte bara blir de intressebärande byråkraterna på detta sätt splittrade, de besitter dessutom helt olika hierarkiskt definierad makt. Hur tänker man sig då att i sista hand de få ledande byråkraterna skall väga samman de många medborgarintressena? Om man antar att en representativ församling byråkrater kan väga samman de intressen de företräder, måste man klargöra hur detta tänkes gå till och ur detta klargörande dra de nödvändiga slutsatserna rörande hur förvaltningens organisation bör ändras för att göra den tänka intressesamman-

vägningen möjlig. Det förefaller mig helt klart att någon rimlig intressesammanvägningsprincip inte kan anges för förvaltningens nuvarande uppbyggnad. Några alternativ i den här riktningen har jag dessvärre heller inte funnit.²⁹

Vi kan föra resonemanget vidare genom att göra antagandet att olika medborgargrupper har likartade intressen och att det är dessa intressen som man önskar se företrädda i förvaltningen. Vår fråga blir då vilka grupper som skall ges företräde. Ett samhälle kan, som bekant, uppdelas i ett oändligt antal grupper och alla grupper kan knappast erhålla förvaltningsföreträdare. Enligt vilka kriterier skall gruppindelningen göras och vilka av grupperna skall ges företräde? Några svar på de frågorna har jag inte funnit. Helt allmänt förefaller man dock att utgå ifrån att alla samhällsklasser bör vara representerade bland byråkraterna.³⁰ Det omstridda begreppet samhällsklass har härvid lämnats öppet och föremål för varierande tolkningar.

När emellertid de partipolitiska utnämningarna torde ha ökat i antal kan vi dra den slutsatsen att de politiska partierna utgör de grupper som skall vara företrädda inom förvaltningen. Och vi kan gå ett steg längre: Eftersom det förefaller vara bara de regerande partierna som får sina företrädare i förvaltningen, är det bara frågan om att ge de makthavande mera makt. I den här versionen av representativ byråkrati eftersträvas alltså inte en sammanvägning av allas intressen och följaktligen inte en representativitet i förhållande till hela befolkningen. Jag skall emellertid inte direkt beröra detta särfall eller denna nidbild av den representativa byråkratin. Det bör emellertid understrykas att alternativet att bara de regerande partierna är representerade inte på något sätt löser de problem som vid-

låter den representativa byråkratin i sin mera idealistiska tappning.

Sättet varpå byråkratin tänkes väga samman och ge uttryck för de intressen den representerar är oklart i ett ytterligare avseende. För att — givet en precisering av vilka intressen som ges företräde samt de organisatoriska omständigheter under vilka intressesammanvägningen äger rum — skingra misstron mot byråkraternas möjlighet att väga samman intressena, måste man ta ställning till hur en enskild byråkrat tolkar de intressen han företräder. Att bara vara värderingsmässigt sympatisk till någon medborgargrupp är inte en tillräcklig grund för att komma till samma slutsatser som denna medborgargrupp. Ett konkret avgörande påverkas inte bara av en allmän värdering utan även av den konkreta situation i vilken denna värdering skall ställas mot andra värderingar hos en och samma beslutsfattare. Att vi t.ex vill skapa ett bra utbildningsväsende innebär inte att vi alltid är villiga att offra vår sista mark för just förbättrad utbildning. Varje värdering är beroende av andra samtidigt aktuella värderingar samt av den utsträckning i vilken vi redan har uppnått mål som är relevanta för någon speciell värdering.³¹ Hur skall en byråkrat företräda en sådan komplex och situationsbunden uppsättning motiverande faktorer?

Här kommer av allt att döma den socio-ekonomiska representativiteten in i bilden. Om byråkraterna delar sitt klientels bakgrund kan de översätta deras önskemål till beslut med beaktande av klienternas konkreta förhållanden. Resonemanget stöter omedelbart på en oresonabel verklighet. För är inte byråkraterna per definition orepresentativa för ett socio-ekonomiskt skiktad samhälle. I alla samhällen torde gälla att innehavet av offentlig tjänst redan det gör innehavaren

olika det stora folkflertalet. Särskilt gäller detta den grupp tjänstemän — tjänstemän som kan inverka på beslutsfattandet — som här är aktuell. Hur kommer vi till att en akademiskt utbildad expertföredragande i Helsingfors är socio-ekonomiskt representativ för en folkskolgången småbrukare i Posio? Åter en fråga, återingen inget svar.³²

Det förefaller mig som om den enda utvägen för att göra trovärdigt att byråkraten kan klara av det komplicerade uppdraget att företräda intressen är att tillhandahålla medborgargrupperna direkta möjligheter att själva delta i beslutsfattandet och därigenom informera byråkraterna. Eller för att gå ännu längre; medborgarna måste själva fatta de beslut som påverkar dem. Ett ställningstagande av det slaget stöter naturligtvis på den klassiska omöjligheten att skapa direkt demokrati i alla ärenden samt på kravet att decentralisera beslutsfattandet så långt det är möjligt. Dylika funderingar framförs emellertid inte av företrädarna för uppfattningen om en representativ byråkrati.

Låt oss pröva en annan fråga. Om vi vill utnämna en representativ förvaltning, ligger det nära till hands att fråga när denna representativitet skall mätas. Lika nära till hands ligger antagandet att svaret lyder: Vid tidpunkten för utnämningen. Om vi då enligt något kriterium lyckas utnämna tjänstemän som är representativa, har vi några som helst skäl att anta att de kommer att förbli representativa. Jag är rädd för att alla hittills utförda undersökningar måste leda till ett nekande svar. Vi har inte skäl att tro att tjänstemännens åsikter förblir oförändrade eller att de ändrar i enlighet med klienternas värderingar.

Redan själva inträdet i förvaltningen innebär att tjänstemännen möter värde-

ringar och normer som inte existerar i andra underkulturer. Ju längre tid vi befinner oss inom förvaltningen, desto sannolikare är det att vi besmittas av förvaltningssubkulturen. Sociologerna lär oss att om vi dessutom är ambitiösa och önskar klättra upp för förvaltningsstegen, sker anpassningen till kulturen snabbare. Det talas i dylika sammanhang om anticipatorisk socialisation som på folkmål betyder att vi blir påvligare än påven själv. Antaganden av det här slaget har i själva verket kunnat empiriskt bekräftas eller åtminstone göras trovärdiga.³³

Om vi alltså ändrar uppfattningar och beteendemönster som följd av inträdet i byråkratin, hur skall den utnämmande myndigheten då kontrollera att vi fortfarande är representativa såsom den ursprungliga utnämningen förutsatte. Är det meningen att vi med jämna mellanrum utsätts för förhör? Om vi inte längre är representativa, avskedas vi eller måste vi göra avbön? Utan svar på frågorna kan jag inte övertygas om att byråkraterna förblir representativa.

Problemet blir inte mindre av att, såsom redan antydde, även befolkningen ändrar sina uppfattningar. Gamla medborgargrupper upplöses och nya kommer istället. Tidigare makthavare måste gå för att bereda plats för nya regenter. Åtminstone på det ytliga planet är dylika omställningar vanliga, inte minst i vårt land. Är det alltså meningen att varje förändring skall återspegla sig i förvaltningens sammansättning. Skall t.ex varje regering på nytt besätta alla offentliga tjänster? Eller skall den nya regeringen bara byta ut de politiska tjänstemän som företräder ett förlorande parti? Om vi väljer det senare alternativet kommer vårt resonemang i underligt dager. För om bara en del av förvaltningen måste bytas ut, är inte resultatet då åsiktsöverensstämmelse, d.v.s.

den nya regeringens program uppbärs även av tjänstemän som tillsattes för att förverkliga den tidigare regeringens program.³⁴ Hur som helst, varken rörande inre förändringar i uppfattningar eller rörande yttre åsiktsförändringar, har jag funnit svar på frågan hur åsiktsöverensstämmelsen kan garanteras.

Oberoende av hur vi tänker oss att möta dessa föränderlighetsfaktorer föreställer jag mig att lösningarna i en eller annan form måste innebära att förändringar sker även inom förvaltningen. Föreställningen om en representativ byråkrati måste således, antar jag, arbeta under antagandet att förvaltningen utan större svårighet och skada kan undergå förändringar. Ett sådant antagande förefaller mig vara illa underbyggt. När grupper utanför förvaltningen får företrädare inom byråkratins labyrinter är det inte troligt att de är villiga att uppge dessa vinningar. Därför kommer en representativ — eller om vi vill, politiserad — förvaltning att innehålla ett tryck till förmån för överenskommelser som skyddar etablerade positioner. Härigenom blir byten inom byråkratin svåra att genomföra.³⁵

Enligt en ofta anförd uppfattning som accepterar traditionella byråkratiska effektivitetsvärderingar, leder förändringar även till att förvaltningens kunskapsunderlag råkar i fara. Inte bara försvinner kunskap och erfarenhet med de orepresentativa byråkraterna, den nya representativa byråkratin måste i sin tur använda resurser till att bygga upp detta kunnande på nytt. Detta är ineffektivitet och om vi håller fast vid den representativa uppfattningen får vi troligen lov att acceptera detta pris. Samtidigt bör vi understryka att åtminstone ett visst mått av kontinuitet är något som organisationer eftersträvar för att bättre kunna möta de

utmaningar som en osäker omgivning för med sig. Det är således inte särskilt troligt att vi lyckas genomdriva ofta återkommande förändringar i förvaltningen.

Inte bara är förvaltningens kunskapsunderlag i fara. Om vi accepterar uppfattningen att representativiteten skall garanteras genom nya utnämningar och om vi accepterar en hierarkiskt uppbyggd förvaltning, kommer den representativa byråkratin att innebära ett slut på den sk. merit-principen, d.v.s. att tjänstemännen skall tillsättas på basen av skicklighet och beprövad kunskap. Ett avsevärt mått av inre osäkerhet införs i en organisation där inte längre medlemmarna kan räkna med en säker framtid och etablerade grunder för befordran. Inverkan av förvaltningsmässiga »gröngölingar» kommer således att vara större än vi kanske i första hand räknat med eftersom de kan inplaceras på vilken hierarkisk förvaltningsnivå som helst. Den dubbla inverkan av sämre kunskande och inre osäkerhet måste rimligtvis resultera i ineffektivitet.

Såväl p.g.a. den inre osäkerheten som p.g.a. att de nya tjänstemännen förväntas företräda särskilda intressen, kommer sannolikt en tävling att uppstå mellan tjänstemännen.

När vi ställer denna ökade tävling i förhållande till den grundläggande strävan att åstadkomma en sammanvägning av intressen, inser vi att ett samarbete som resulterade i en saklig sammanvägning osannolikt kommer till stånd. Istället står tjänstemän mot tjänstemän i värderingskonflikter. Och enligt beslutsteorin löses inte sådana konflikter på sakliga grunder, utan genom köpslående.³⁶ Härigenom ökar sannolikheten för att förvaltningen ser bort ifrån de lagbundenheter som styr naturens skeenden. Även härigenom tenderar alltså effektiviteten att lida. Samma

ofördelaktiga slutsats drar jag av att köpslående kan låsa sig, d.v.s. de köpslående parterna väger upp varandra så att några beslut överhuvudtaget inte fattas.

De konsekvenser som jag här har fäst mig vid uppstår på kort sikt som följd av de ökade inre konflikter som intressebaserade förändringar inom förvaltningen förorsakar. Men, såsom redan påpekades, jag finner det inte sannolikt att dylika konflikter kan existera inom en organisation över en längre tidsperiod. Istället föreställer jag mig att osäkerheten, konflikterna och ineffektiviteten resulterar i ett starkt likformighetstryck inom förvaltningen. Förutsättningen för att tjänstemännen skall klara av osäkerheten är att de ingår överenskommelser. Härigenom uppstår alltså en starkare förvaltningskultur än tidigare och den syftar till att skydda tjänstemännen för utomstående inblandningar. Istället för att resultera i en följsam förvaltning är det troligt att den representativa byråkratin blir ännu svårare att påverka än den neutrala byråkratin. De som således ivrar för partipolitiska utnämningar av tjänstemännen i syfte att förstärka sitt inflytande över förvaltningen gör sig själva en otjänst, de övar sig i konsten att sparka sig själva i baken.³⁷

Emedan den representativa byråkratiuppfattningen likväl tillerkänner byråkraternas rätt att aktivt inverka i beslutsfattandet, innebär förvaltningens växande oberoende alltså att dess makt växer ytterligare. Tjänstemännen har nu ett mandat att till fullo utnyttja såväl sin organisatoriska ställning som sitt kunnande till förmån för intressen som de anser sig representera. På grund av den starka förvaltningskulturen och på grund av att åsiktsförskjutningarna i samhället skapar obalans i förvaltningens och medborgarnas inställning, kommer förvaltningen förr eller senare att arbeta och använda sitt

inflytande för intressen som inte uppbärs av andra än förvaltarna. Det förefaller mig som om de finländska tjänstemännens ökade partipolitiska verksamhet samt förvaltningens ökade diskretionära befogenheter finge sina förklaringar inom ramen för det här synsättet. Jag kan därför inte undertrycka min förvåning över att centralförvaltningskommittéen inte såg det som sin uppgift att utförligt dryfta de problem som de partipolitiska utnämningarna kan förväntas föra med sig. Kommittéen nöjde sig uppgivet med att fastställa att problem kan tänkas förekomma men att det gäller för tjänstemännen att i alla väder efterkomma den politiska viljan. Är inte detta att sträcka strutshalsen i busken?³⁸

Long har kritiserat försvararna av en neutral förvaltning för att de inte kan ange hur kompetensvister mellan folkvalda organ skall lösas.³⁹ Det är därför förvånande att han inte själv behandlar de måhända ännu större kompetensvister som rimligtvis blir följderna av en representativ byråkrati. När förvaltningen ges mandat att företräda och tolka medborgarnas vilja, är det sannolikt att konflikter uppstår mellan förvaltningen och de folkvalda representanterna. Hur menar man att dylika tvister skall biläggas?

En lösning på problemet vore att tillerkänna varje tjänsteman en självständig beslutanderätt inom ett avgränsat område. Vi går då in för en funktionell demokrati. Jag skall inte nu hänvisa till vilka av de redan nämnda problemen som härigenom förvärrades, utan frågar mig istället vad vi i ett sådant fall överhuvudtaget behöver de folkvalda institutionerna till. Jag menar alltså att kompetensvister utgör ett problem för den representativa byråkratiuppfattningen, ett problem som jag inte sett diskuteras av teorins förespråkare.

Det heter visserligen att byråkraterna

skall besjålas av ett demokratiskt ethos som gör dem respektfulla för demokratiska krav. Men inte heller rörande denna osjälviska anda har jag tagit del av argument som gjorde det trovärdigt att de representativa byråkraterna vore lättare att mata med denna anda än de neutrala byråkraterna. Och enligt grunderna för den representativa uppfattningen går det inte att ingjuta en sådan anda i den neutrala byråkratin. Hur är den andan då möjlig att ingjuta i den representativa byråkratin? Strider inte redan kravet på en sådan anda med det grundläggande antagandet att den socio-ekonomiska ställningen präglar tjänstemännen handlande?

En förutsättning för uppfattningen om den representativa byråkratin ligger i antagandet att förvaltningens diskretionära befogenheter har ökat. Jag ansluter mig gärna till den uppfattningen. Men att peka på detta utvecklingsdrag är ingalunda ett bevis för att förvaltningen enbart sysslar med frågor som innebär val mellan värderingar. I själva verket är en stor del av förvaltningsärendena av närmast judiciell karaktär, d.v.s. de innebär att förvaltarna förväntas pröva hurvida en särskild ansökan, ett besvär, en förfrågan m.m. faller under någon speciell regel som skall tillämpas. I rättsstater förväntas en sådan prövning ske objektivt, d.v.s. utan att förvaltarens egna värderingar inverkar på hans handläggning av ärendet. Jag har svårt att föreställa mig att inte en partsbunden förvaltare faller offer för frestelsen att belöna de sina, emedan en sådan förväntan om belöning uppbär hela representativitetsföreställningen. Måhända är denna slutsats alltför vågad. Men eftersom den är rimlig, hade jag förväntat mig att förespråkarna för representativitet hade angivit hur de ställer sig till dylikt värdeneutralt beslutsfattande inom förvaltningen. Skall tjänstemännen tillåtas

att avgöra ärenden hur som helst och om inte, hur skall tjänstemännen kontrolleras när kontrollbehovet av allt att döma kommer att öka? Och vidare: Hur skall denna kontroll utövas mot bakgrunden av utgångsantagandet att formell yttre kontroll inte kan styra förvaltningen?

En ytterligare besvärande försummelse i den representativa uppfattningen ligger däri att den inte beaktar det sätt varpå det politiska beslutsfattandet traditionellt äger rum. Utgångspunkten för resonemanget förefaller nämligen vara knutet till de enskilda tjänstemännens avgöranden på ett sätt som får mig att tro att dessa avgöranden sker isolerade från det övriga samhällseliga skeendet. Som jag ser det är det inte tillräckligt att förkasta den neutrala förvaltningen — ett förkastande som dessutom sker på vaga grunder. För att stärka grunden för representativitet måste hela den politiska processen misstänkliggöras. Kan det t.ex. påvisas att grupper som får kunskap om hurudana beslut som är under beredning inom förvaltningen och som därefter utövar påtryckning mot politiker, parlamentariker och regeringsmedlemmar, inte får sina synpunkter beaktade? Och kan det påvisas att den representativa förvaltningen vore mottagligare för dessa påtryckningar? Jag har inte funnit några diskussioner av detta slag och har följaktligen svårt att godta argumentet om de tidigare förfaringssättens otillräcklighet, för att inte tala om den starkare slutsatsen att dessa tidigare förfaringssätt inte kan förbättras.

Däremot står det klart att införande av en representativ förvaltning vore ett dramatiskt ingrepp i tidigare förfaringsätt. Organisationsteoretikerna brukar av hävd skilja mellan den informella och den formella organisationen.⁴⁰ Lika svårt som det är att formellt styra tjänstemännens alla beteenden, är det att formellt styra den

informella organisationer. Däremot är det rimligt att anta att den informella organisationen kan vara mera eller mindre dominerande beroende på karaktären av den formella organisationen. När betydelsen av formell förvaltningsstyrning förringas, kommer den informella organisationen att öka i betydelse. Denna ökade betydelse minskar inte därigenom att olika representativa förvaltare i stöd av de intressen de bär antingen kan eller inte kan samarbeta med varandra. Vad vi hittills har uppfattat som relativt sett klara beslutsprocesser inom förvaltningen kommer därför under trycket av den informella organisationen att bli suddiga till sina konturer. Följaktligen kommer även yttre intressenter att stå inför ökade svårigheter att veta hur, när och var de skall gripa in i beslutsfattandet i syfte att göra sin stämma hörd. Den beräknelighet som är en väsentlig förutsättning för rationellt handlande kommer att bli lidande på införandet av en representativ förvaltning.

Måhända någon önskar invända att jag gjort uppfattningen om den representativa byråkratin orättvisa. Man kunde t.ex. hävda — vilket en del författare förefaller att göra — att representativiteten bara är en aspekt av den offentliga förvaltningen, en aspekt som skall beaktas i den utsträckning det är möjligt inom rådande förhållanden. Jag har inte några invändningar emot att beakta representativiteten som en värdering bland andra. Poängen är emellertid att en sådan hållning inte innebär någon teori om den representativa byråkratin. I själva verket reduceras resonemanget då till önskemålet att inte förbehålla förvaltningstjänster för bara en avgränsad grupp inom samhället. Jag delar den uppfattningen och tror att det är värdefullt att i förvaltningen ha personer med olika bakgrund och kanske framför allt med olika utbildning. Men detta är knap-

past en uppfattning som någon har ifrågasatt.

När jag således kritiserat teorin om en representativ byråkrati, har jag kritiserat sådana teoretiker som direkt eller underförstått arbetar med en föreställning om förvaltarna såsom avspeglade befolkningens sociala sammansättning i syfte att i sin verksamhet beakta denna sin bakgrund. Och — givet att företrädarna för uppfattningen om den representativa byråkratin som teoretiskt system inte är överhövan många — jag har framför allt sett representativitetsföreställningen såsom den enda existerande teoretiska grund på vilken partipolitiseringsen av förvaltningen kan äga rum. Genom att påvisa att denna teoretiska föreställning är begreppslikt synnerligen oklar, logiskt osammanhängande och ibland rentav motstridande samt att föreställningen bygger på en troligen falsk uppfattning om verkligheten, har jag velat ifrågasätta det förnufviga i partipolitiseringsen. Partipolitiserarna övar sig alltså i konsten att sparka sig själva i baken.

Härmed vill jag inte hävda att föreställningen om den representativa byråkratin i sin helhet är felaktig. Det är väsentligt att framhäva betydelsen av en öppen beredning av beslut i ett läge där förvaltarna erhåller allt vidare diskretionära befogenheter. De formella kontrollmöjligheterna kan kanske inte utsträckas till att omfatta all verksamhet inom förvaltningen, varför det blir viktigt att söka efter former för en inre kontroll i form av en tjänstemannaetik eller -moral eller av något annat slag.

Teorins felaktigheter och ofullständigheter väger emellertid långt tyngre än dess fördelar — de riktiga grunderna för uppfattningen har trots allt inte alls uppstått inom den representativa inriktningen utan de har importerats från den allmänna

debatten om förhållandet mellan politik och förvaltning. En tillämpning av en representativ byråkrati kommer sannolikt att direkt motverka sina syften. Teorin bygger på en spegeluppfattning och på ett antagande om den sociala bakgrundens betydelse för beslutsfattandet som inte kan beläggas empiriskt och som i teorin får en allt dominerande ställning. I själva verket kommer tillämpningen av teorin snarare att leda till ensidighet än till mångsidighet inom förvaltningen. Samtidigt förstärktes förvaltningens inflytande ytterligare på bekostnad av de folkvalda politiska organen. En sådan maktförskjutning uppfattas inom teorin såsom en naturnödvändighet eftersom man på vaga grunder förkastar tron på förbättrad formell kontroll av förvaltarna.

För ett drygt decennium sedan sade *Veli Merikoski* att partipolitiseringsen av förvaltningen kan utveckla sig till en elakartad samhällssjukdom.⁴¹ Den allt livligare debatten om de partipolitiserade utnämningarna visar att sjukdomen inte bara har utvecklats utan att den även är smärtsam. Jag har velat göra gällande att allt detta lidande dessutom är till ingen nytta.

NOTER:

¹ En intressant översikt över förvaltningsvetenskapens utveckling ingår i *Dwight Waldo*, *Development of theory of democratic administration*, *American Political Science Review*, nr 1, 1952, ss. 81—103. Se även *Frederick C. Mosher* (ed.), *American Public Administration: Past Present and Future*, The University of Alabama Press, University, Alabama, 1975.

² *Woodrow Wilson*, *The study of administration*, ingår i *Peter Woll*, (ed.), *Public Administration and Policy: Selected Essays*, Harper & Row, New York, 1966, ss. 15—41 (artikeln publicerades ursprungligen 1887), samt *Frank J. Goodnow*, *Politics and Administration*, The Macmillan Company, New York, 1900.

³ Wilson, a.a., s. 28 (min övers.)

⁴ Denna utveckling såsom en pendling mellan representativitet, neutral kompetens och exekutivt ledarskap behandlas i *Herbert Kaufman*, *Emerging conflicts in the doctrines of public administration*, i *American Political Science Review*, nr 4, 1956, ss. 1057—73.

⁵ Se *Frederick W. Taylor*, *The Principles of Scientific Management*, Harper & Bros., New York, 1911, samt *Henri Fayol*, *Industrial and General Administration*, Pitman, London, 1930 (boken skrevs ursprungligen 1916 på franska) och *Henri Fayol*, *The administrative theory in the state*, i *Luther Gulick & Leon Urwick*, (eds.), *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, ss. 101—14.

⁶ *Herbert A. Simon*, *Administrative Behavior*, The Macmillan Company, New York, 1957, ss. 20—44, (boken skrevs ursprungligen 1945).

⁷ Se *Dwight Waldo*, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Ronald Press Co., New York, 1948. En översikt av brotten mellan den tidigare etablerade »förvaltningsvetenskapen» och de beteendevetenskapligt inriktade nya författarna ingår i *John M. Gaus*, *Trends in the Theory of Public Administration*, *Public Administration Review*, nr 3, 1950, ss. 161—68.

⁸ Se t.ex. *Norton Long*, *Power and Administration*, i *Woll*, a.a., ss. 42—57 (publicerades ursprungligen 1949), *Paul H. Appleby*, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, University, Alabama, 1949. Den förändrade uppfattningen om sambandet mellan politik och förvaltning diskuteras även i flere uppsatser i *Dwight Waldo*, (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration: A Book of Readings*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1953.

⁹ *Carl J. Friedrich*, *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, ingår i *Woll*, a.a., ss. 221—46, (artikeln publicerades ursprungligen 1940).

¹⁰ *Herman Finer*, *Administrative Responsibility in Democratic Government*, ingår i *Woll*, a.a., ss. 247—75, (artikeln publicerades ursprungligen 1941).

¹¹ En översikt av hur denna dragkamp har utvecklats kan erhållas ur följande inlägg: *Arthur A. Maass & Laurence I. Radway*, *Gauging Administrative Responsibility*, *Public Administration Review*, nr 3, 1949, ss. 182—192, *Arch Dotson*, *Fundamental Approaches to Administrative Responsibility*, *Western Political*

Quarterly, nr 3, 1957, ss. 701—27, *Charles E. Gilbert*, *The Framework of Administrative Responsibility*, *The Journal of Politics*, nr 3, 1959, ss. 373—407, *Kenneth Kernaghan*, *Responsible public bureaucracy: a rational and a framework for analysis*, *Canadian Public Administration*, nr 4, 1973, ss. 572—603, samt ur uppsatserna i avsnittet om *The problems and prospects of administrative responsibility* i *Joseph A. Uveges*, (ed.) *The Dimensions of Public Administration*, Holbrook Press, Boston, 1975 (sec. ed.), ss. 483—611.

¹² Efter publicerandet av *Veli Merikoskis* *Hallinnon politisoituminen*, WSOY, Porvoo, 1968, minskade intresset något för de partipolitiska utnämningarna. Nu har intresset emellertid åter ökat kraftigt. Exempel på detta intresse finner vi t.ex. i inläggen av *Arno Hannus*, *Tore Modeen* samt *Seppo Salminen* i *Kanava*, nr 9, 1978. I flere nummer av *Suomen Kuvalehti* ingick under hösten 1978 kolumnisters eller andras inlägg rörande politiseringen. Ökningen av det allmänna intresset motsvaras även av en ökning i det vetenskapliga intresset i frågan, se t. ex. *Ilkka Heiskanen & Sirkka Sinkkonen*, *From Legalism to Information Technology and Politicization: The Development of Public Administration in Finland*, Research reports, Institute of Political Science, University of Helsinki, nr 31, 1974, *H. Haiko*, *Keskusvirastot -puolueiden kyntämätön sarka*, *Hallinto*, nr 5, 1974, *Per Lindholm*, *Politiska utnämningar -demokrati eller maktspel?*, *Oikeus*, nr 3, 1976, *Göran Djupsund*, *Förvaltning, intressegrupper och partier: interaktion, representation och plattform*, *Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*, A: 117, Åbo 1977, *Göran Djupsund & Krister Ståhlberg*, *Korporativisering och byråkratisering av finländsk politik: Två motresponsiva utvecklingsdrag*, *Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut*, nr 30, Åbo 1978, *Krister Ståhlberg*, *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—1975*, *Helsingin Yliopiston Yleisen Valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, sarja C, DETA 21, Helsinki 1976.

¹³ I t.ex. *Merikoski*, a.a., s. 70—71 anföras citat och belägg för att särskilt de sk vänsterpartierna öppet använder formuleringar som direkt överensstämmer med uppfattningen om den representativa byråkratin såsom jag senare i uppsatsen sammanfattar uppfattningen.

Motsvarande överensstämmelse kan konstateras i partiernas officiella yttranden om hur förvaltningen skall utvecklas, se *Hallinto*, nr 1, 1974, ss. 34—36.

¹⁴ *J. Donald Kingsley*, Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service, The Antioch Press, Yellow Springs, 1944.

¹⁵ *Norton Long*, Bureaucracy and Constitutionalism, *American Political Science Review*, nr 3, 1952, ss. 808—18, se även *Paul P. Van Riper*, History of the United States Civil Service, Row Peterson, Evanston, 1958 samt *David M. Levitan*, The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society, *Political Science Quarterly*, nr 4, 1946.

¹⁶ *Kingsley*, a.a., ss. 282—83.

¹⁷ Utgångspunkten för denna sammanfattning av teorin ligger i en enklare tolkning av *Arthur D. Larson*, Representative Bureaucracy and Administrative Responsibility: A Reassessment, ingår i *Uveges*, a.a., ss. 543—53. Jfr. även diskussionen i *V. Subramanian*, Representative Bureaucracy: A Reassessment, *American Political Science Review*, nr 4, 1967, ss. 1010—19, samt i *Harold F. Gortner*, Administration in the Public Sector, John Wiley & Sons, New York, 1977, ss. 75—82, och *Gilbert*, a.a., ss. 390—93.

¹⁸ Utgångspunkten för den representativa uppfattningen kan illustreras genom citat ur *Long*, 1952, a.a., s. 810, »The bureaucracy is in policy and in major policy to stay... All of this is because the bureaucracy is not just an instrument to carry out a will formed by the elected Congress and President. It is itself a medium for registering the diverse wills that make up the people's will and for transmuted them into responsible proposals for public policy».

¹⁹ *Kingsley*, a.a. 282—83, säger bl.a., »No group can safely be entrusted with power who do not themselves mirror the dominant forces in society; for they will then act in an irresponsible manner or will be liable to corruption at the hands of dominant groups.»

²⁰ Se anförda citat ur *Kingsley*, a.a., samt följande citat, »... the essence of responsibility is psychological rather than mechanical. It is to be sought in an identity of aim and point of view, a common background of social prejudice, which leads the agent to act as though he were the principal... This is not to say that

the mechanics of responsibility are without importance; it is to say their importance have been enormously overrated... This is due, I think, to a persistent belief in the outmoded theory of the separation of powers and to a failure to understand that the constitutional center of gravity has long since shifted to the executive branch in the matter of policy formation.» (ss. 282—83). Och *Long*, a.a., s. 813, fortsätter, »The democratic character of the civil service stems from its origin, income level and associations. The process of selection of the civil service, its contacts, milieu, and income level after induction make the civil service as a body a better sample of the mass of people than Congress... Given the seemingly inevitable growth in the power of the bureaucracy through administrative discretion and administrative law, it is of critical importance that the bureaucracy be both representative and democratic in composition and ethos.» *Van Riper*, a.a., s. 552, säger bl.a., »A representative bureaucracy is one in which there is a minimal distinction between the bureaucrats as a group and their administrative behavior and practices on the one hand, and the community or societal membership and its administrative behaviour, practices and expectations on government on the other. Or to put it another way, the term representative bureaucracy is meant to suggest a body of officials which is broadly representative of the society in which it functions, and which in social ideas is as close as possible to the grass-roots.»

²¹ Se citaten ovan i not 20.

²² op.cit.not 20.

²³ op.cit.not 20

²⁴ *Long*, a.a., s. 811, säger bl.a., »Important and vital interests in the United States are unrepresented, underrepresented or misrepresented in Congress. These interests receive more effective and more responsible representation through administrative channels than through the legislature... Responsible behavior in the sense of sensitivity to long-range and broad considerations, the totality of interests affected, and the utilization of expert knowledge by procedures that ensure a systematic collection and analysis of relevant facts, is more characteristic of the executive than of Congress.» *Senare*, s. 814, menar *Long* att, »Yet however crassly one-sided an agency of government

may become, few indeed will be found so completely under the dominance of a single interest as the subject matter committees of Congress.» Bakom alla dessa goda drag i byråkratin ligger dess representativitet, Long vidare (s. 815), »... the departments of administration come closer than any other organs of government to achieving responsible behavior by virtue of the breadth and depth of their consideration of the relevant facts and because of the representative character of their personnel.»

²⁵ Startskotten för denna »skolbildning» gavs i uppsatserna i Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1972.

²⁶ Michael M. Harmon, *Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility*, i Marini, a.a., ss. 172—189. För en något tidigare likartad plädering av Harmon, se hans artikel *Administrative Policy Formulation and the Public Interest*, *Public Administration Review*, nr 5, 1969, ss. 483—91.

²⁷ Den klaraste och i många avseenden mest övertygade korta uppsats kring *The New Public Administration* som jag läst är, Nancy A. Moore, *The Public Administration as Policy Advocate*, *Public Administration Review*, nr 5, 1978, ss. 463—68.

²⁸ Denna synpunkt har framförts av Gilbert, a.a., s. 392.

²⁹ Long talar t.ex. å ena sidan om representativitet och å andra sidan om att använda expertis, men ingenstans visar han hur expertis med representativitet tänkes resultera i överensstämmelse mellan befolkningens och byråkratins ståndpunkter. Expertis och representativitet är dessutom två skilda aspekter på byråkratin som inte alls behöver sammanfalla. I själva verket innebär hela traditionen av undersökningar om expertis och teknokrati att vi snarare kan förvänta oss att de båda aspekterna motverkar varandra. Detta bekymrar emellertid inte alls Long.

³⁰ Kingsley förefaller åtminstone att uppfatta representativiteten i termer av klassrepresentativitet. Denna syn som då gör gällande att den brittiska offentliga tjänstemannakåren inte tjänar en labour-regering lika väl som en konservativ regering har ovanligt kraftfullt förkastats av Herman Finer, *The Theory and*

Practice of Modern Government, (rev.ed.), Henry Holt and Company, New York, 1949, ss. 616—17. Finer polemiserar kraftigt mot det han ser som en fullständigt felaktig marxistisk teori, något som även Waldo, a.a., *Development of...*, 1952, fäster sig vid.

³¹ En diskussion om sambandet mellan värderingar och medel ingår i David Braybrooks & Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, The Free Press, New York, 1970 (urspr. 1963) ss. 81—110.

³² Svårigheterna att sammankoppla social bakgrund och byråkratiskt ställning diskuteras även i V. Subramaniam, a.a., s. 1021.

³³ Bob L. Wynia visar i några empiriska resultat hur de offentliga tjänstemännens attityder förändras sig med stigande tjänsteår och han påvisar även att det finns klara skillnader mellan tjänstemännens och befolkningens värderingar, se *Federal Bureaucrats Attitudes Toward a Democratic Ideology*, *Public Administration Review*, nr 2, 1974, ss. 156—62. Undersökningsresultaten föranledde synnerligen kritiska svaromål av praktiska byråkrater, se James R. Beck Jr., *Need for Objectivity*, *Public Administration Review*, nr 4, 1974, ss. 415—17 samt Wynias svar i anslutning till inlägget, ss. 417—418, och vidare, det fortsatta replikskiftet mellan Goode, Rehfuß, Oganovic och Wynia i *Public Administration Review*, nr 6, 1974, ss. 631—34. Den fortsatta socialisationen diskuteras även av V. Subramaniam, a.a., samt Larson, a.a.

³⁴ En ologiskhet av detta slag i resonemanget påpekas av Merikoski, a.a., s. 91.

³⁵ En sammanfattande och klassisk teoretisk formulering för hur organisationerna på varierande sätt skyddar sig för och anpassar sig till osäkerhet utgör James D. Thompson *Organizations in Action*, McGraw-Hill Inc., New York, 1967.

³⁶ För en diskussion om olika slag av beslut utgående från en indelning baserad på värdeöverensstämmelse eller konflik samt medelöverensstämmelse eller konflikt, se James D. Thompson och Arthur Tuden, *Strategies, Structures, and Processes of Organizational Decision*, i James D. Thomson et al. (eds.), *Comparative Studies in Administration*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1959. Synpunkterna i uppsatsen har utvecklats ytterligare i Martin Landau, *The Concept of Decision*, ingår

i *James B. Christopher & Bernard E. Brown, Cases in Comparative Politics*, 3rd. ed., Little Brown & Co., Boston, 1976, ss. 19—33.

³⁷ Synpunkten om en allt starkare subkultur inom förvaltningen framförs även av *Larson*, a.a. I *Djupsund & Ståhlberg*, a.a., diskuteras även konsekvenserna av att förvaltningens ställning i förhållande till de politiska partierna blir starkare. Jag kunde även hänvisa till personliga erfarenheter under åren 1974—78 av påtrykningsverksamhet gentemot det synnerligen partipolitiserade undervisningsministeriet. Under det sista åren tycktes mig påtrykningsverksamheten bli allt mera vanskelig som följd

av att tjänstemännen hänvisade till inbördes överenskommelser samt till svårigheterna att ånyo riva upp de konflikter de med svårighet lappat igen.

³⁸ Se Statens Centralförvaltningskommittés II delbetänkande, band 1, Kommittébetänkanden 1978: 22, ss. 113—15.

³⁹ *Long*, a.a., s. 809.

⁴⁰ För en klassisk diskussion om formell och informell organisation se *Chester I. Barnard, The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, 1976, (urspr. 1938), särsk. kap. II.

⁴¹ *Merikoski*, a.a., s. 7.