

## KUNSKAP OCH RATIONALITET I FÖRVALTNINGEN \*

Krister Ståhlberg

---

Ställda inför stor osäkerhet strävar vi att skapa beräknelighet i vår tillvaro. Vi vill skapa ramar för vårt handlande och eftersträvar principer, regler eller handlingsmönster som vi följer. Att uppställa handlingsramar och att föreslå handlingsmönster har varit typiska inslag i förvaltningsvetarnas bemödanden. Och det är kanske inte missvisande att påstå att det skett i nämnd ordning. Under seklets första hälft intresserade sig förvaltningsforskare för den administrativa teorin med stort T. Den syftade till att uppställa de ramar inom vilka eller den struktur inom vilken vi handlägger och styr våra gemensamma angelägenheter. När så förtjusningen över att bygga upp organisationsstrukturer hade lagt sig, inriktades uppmärksamheten på att utveckla och föreslå handlingsmönster. En omorientering av uppmärksamheten ägde rum, från struktur till process, från organisationsuppbyggnad till organisationsverksamhet.<sup>1</sup>

Den klassiska förvaltningsteorin blomstrade under mellankrigstiden. »Alla företag kräver planering, organisation, ordergivning, samordning och kontroll och för att fungera väl måste alla ta hänsyn till samma allmänna principer. Vi möter inte länge flere förvaltningsvetenskaper utan endast en; en som duger såväl för handläggning av privata som offentliga affärer och vars huvudsakliga byggstenar bildar det vi brukar benämna för den administrativa teorin», skrev *Henri Fayol* i uppsatsen »Den administrativa teorin för staten».<sup>2</sup>

Huvudsakligen kom den här teorin att innehålla en rad principer för hur effektiva förvaltningsenheter skulle byggas upp.<sup>3</sup> Den administrativa effektiviteten ökar när gruppmedlemmarna handhar specialiserade uppgifter, kunde det heta. Eller, den administrativa effektiviteten främjas genom att gruppmedlemmarna inordnas i en auktoritetshierarki. Genom att begränsa kontrollspannet för en given punkt i hierarkin till att omfatta bara ett fåtal kontrollobjekt, kan effektivitetet höjas.

Förvaltningssatser av det uppräknade slaget uppfattades alltså vara oberoende av tid och rum. De gällde för alla slag av organisationer. Förvaltningsprinciperna var universella. Det var ingen ringa tilltro till det mänskliga intellektets förmåga att skapa kunskap för rationalitet som dessa tidiga förvaltningsteoretiker lade i dagen.

Men redan under 40-talet stormade en ny generation den etablerade förvaltningsteorins tankeborg. I medlet av decenniet utkom *Herbert Simons* inflytelserika verk »Administrativt beteende: En studie i beslutsprocesser i ad-

---

\* Installationsföreläsning hållen den 7 november 1980 med anledning av tillträdet på professuren i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi.

ministrativa organisationer». Såsom ordspråk, menade han, uppträder de klassiska förvaltningsprinciperna i par. För praktiskt taget varje princip finner vi en lika trovärdig och acceptabel motsatt princip.<sup>4</sup>

Låt mig nämna ett exempel. Enligt en sats kan effektiviteten i en komplicerad organisation förbättras genom att kontrollspannet inte är alltför omfattande. När en förman har bara ett begränsat antal underordnade, kan han bättre tillse att de fullföljer sina uppgifter. Men om varje överordnad har bara ett begränsat antal underordnade, måste organisationen byggas upp av flere förvaltningsnivåer. Med många nivåer i organisationen förlänger vi kommunikationskedjorna, ordergivningen och informationsförmedlingen blir långsamare och innehållet i dem kan förvanskas. Det är därför rimligt att uppställa en förvaltningsprincip som är motsatt den om det begränsade kontrollspannet, nämligen principen om att effektiviteten i en organisation kan höjas genom att reducera antalet förvaltningsnivåer.

Om vi således i själva verket har två konkurrerande principer att rätta oss efter, behöver vi ett kriterium för att väga dem mot varandra. Sådana kriterier tillhandahöll emellertid inte den klassiska förvaltningsteorin, vars anspråk på status av teori därför inskränkte sig till blott benämningen på en löslig samling synpunkter på förvaltningens uppbyggnad. Det har emellertid inte förhindrat författare av kursböcker från att fortfarande behandla dessa principer som viktiga förvaltningsinsikter.

Simon erbjöd istället administrativt beslutsfattande, den administrativa processen, som den knagg på vilken förvaltningsforskningen kunde upphängas. Som grund för sitt synsätt valde han den ekonomiska människan som i sin omarbetade form blev den administrativa människan. Medan den ekonomiska människan antogs besitta fullständig kunskap om mål, alternativa medel och om de alternativa medlens konsekvenser, uppträdde den administrativa människan i mänskligare skepnad. Hon antogs inte vara allvetande. Instället för att eftersträva det bästa, är hon förnöjsammare och väljer ett resultat som tillfredställer, ett resultat som är hyggligt, inte bäst.

Det är alltså lättare att vara en administrativ än att vara en ekonomisk människa. Medan den senare måste vara allvetande, är den förra förenklande. Bara ett begränsat antal på beslutet inverkan omständigheter beaktas och sambanden mellan företeelser lämnas ofta obeaktade, åtminstone det stora flertalet av dem. I stöd av erfarenhet och personlig läggning håller sig den administrativa människan med enkla beslutsregler som hjälp vid val mellan alternativ.

Men ur det perspektiv som jag här vill anlägga är släktskapet mellan den ekonomiska och den administrativa människan ändå såpass påfallande att jag misstänker att de har åtminstone en förälder gemensam. Vardera uppfattningarna är barn till synsättet att vi uppställer mål för vårt handlande, att vi har ett antal, många eller få, handlingsalternativ att välja emellan, att vi utreder möjliga och sannolika konsekvenser av de varierande alternativen och att vi slutligen väljer det alternativ som ger oss mest, som utstakar den kortaste

vägen till målet eller som för oss närmare målet än andra alternativ som vi har beaktat. Rationalismen är alltså förälder till såväl det ekonomiska som det administrativa synsättet.<sup>5</sup>

\*

Jag har det intrycket att vi fortfarande, såväl inom forskningen som inom den praktiska förvaltningen, lever kvar i den tradition och påverkas av det synsätt som Simon gav uttryck för. Såväl forskare som praktiker har, under de senaste decennierna, nedlagt stor tankemöda på att finna fram till sådana förvaltningsprocesser som i praktiken omsätter det rationalistiska synsättet i förvaltningsrutiner. En rad av förkortningar i litteraturen vittnar om milstolpar som rests upp på denna mödosamma förnufts väg: PERT (Program Evaluation and Review Technique),<sup>6</sup> PPBS (Planning and Program Budgeting System),<sup>7</sup> MBO (Management by Objectives)<sup>8</sup> och ZBB (Zero-based Budgeting),<sup>9</sup> för att nämna några av de system för beslutsfattande som i allmänhet forskarna har lyft fram och hoppfulla praktiker försökt tillämpa.

Det som eftersträvas genom de nämnda beslutssystemen är att institutionalisera förfaringssätt i förvaltningen som innehåller de tankeelement som karakteriserar rationalismen. Vad detta kan innebära kan exemplifieras m.h.a. de fyra delstegen som ingår i den senaste modeflugan, nollbudgeteringen.<sup>10</sup> Denna budgetering bygger, för det första, på att organisationen delas upp i ett antal underenheter som antingen svarar mot naturliga enheter inom organisationen eller mot uppgiftshelheter som organisationen omhänderhar. För det andra bildar underenheterna beslutspaket vilka svarar mot underuppgifter inom enheten. Beslutspaketet innehåller dels alternativa sätt att omhänderha deluppgiften och dels olika ambitionsnivåer för skötseln av deluppgiften. Den tredje uppgiften består i att rangordna de handlingsalternativ som ingår i beslutspaketen med angivande av de kumulativa utgifterna. Det är slutligen möjligt för den högsta ledningen att med beaktande av disponibla medel dra ett streck genom de rangordnade beslutspaketerna. De paket som ligger ovanom resursstrecket kan förverkligas.

Tanken bakom budgeteringssystemet är således att vi inte får falla till föga för dumheter som vi begått under tidigare år. Alla verksamheter inom organisationen omprövas årligen från grunden. Genom omprövningen i form av beslutspaket och i dem ingående handlingsalternativ, är det, menar man, möjligt att omfördela resurser från mindre till mera produktiva program. Vi har alltså mål, alternativ, jämförelser mellan alternativ och ett enkelt slutligt beslut som bestäms av tillgängliga resurser. Eller, m.a.o vi har att göra med en institutionaliserad version av rationalismen.

\*

Det besvärliga med beslutssystemen av det här slaget är att de inte förefaller att uppfylla de förväntningar som är knutna till dem. Av den anledningen, förmodar jag, har inom den rationalistiska traditionen den ena modeflugan fått avlösa den andra. Och det förefaller som om dessa systemutbyten skulle ske under omedvetenhet om att det rationalistiska synsättet i själva verket all-

varligt kan ifrågasättas såsom grund för förbättringar av beslutsprocesser i praktiken.

Alltsedan slutet av 50-talet och särskilt efter medlet av 60-talet har en förhållandevis omfattande forskning påvisat att idealen i beslutssystemen inte har någon motsvarighet i verkligheten.<sup>11</sup> Det har t.ex. visat sig att de nya beslutssystemen inte leder till andra beslut än tidigare system. Nollbudgeteringen har i allmänhet inte resulterat i några som helst omfördelningar av anslag. Genom betydligt större ansträngningar än inom den traditionella budgeteringen har man alltså uppnått samma slutresultat.<sup>12</sup> Bland svårigheterna att tillämpa budgeteringssystemet har man vidare märkt att varken kostnadsuppgifter eller prestationsuppgifter finns i tillräcklig utsträckning. Budgeteringens tidtabell har varit pressad och såväl byråkrater som lagstiftare har ställt sig skeptiska till systemet.<sup>13</sup>

Sådana erfarenheter, som alltså huvudsakligen härstammar från USA, har även bekräftats av den förvaltningsforskning som utförts inom Åbo Akademi under 70-talet. Vi har konstaterat att kommunplaneringen inte förmår uppställa sådana mål som diskriminerar mellan alternativa medel. I stället för att väga mellan handlingsalternativ försöker de kommunala myndigheterna driva igenom just det alternativ de bundit sig vid utan omsorgsfull analys. Kommunplanernas information är allt annat än det som förutsätts i de av det rationella synsättet präglade handböckerna för planering.<sup>14</sup> Och, vilket är graverande för kommunplaneringen, det förefaller inte att existera några som helst betydelsefulla skillnader mellan sådana kommuner som planerat och sådana som låtit bli att planera.<sup>15</sup> Trots undersökningsresultat av det här slaget fortsätter forskare i landet att beklaga sig över att planenligheten i kommunerna inte brett ut sig och riksdagen antog en nya kommunallag som gjorde kommunplaneringen obligatorisk.

I undersökningar av den statliga femårsplaneringen har resultaten överensstämmt med dem vi erhållit för lokal planering. Det är hart när omöjligt att upptäcka något egentligt samband mellan den ekonomiska femårsplaneringen och den årliga budgeten, i synnerhet inte om vi utgår ifrån ursprungsmotivet för att införa planering, nämligen det att långsiktsövervägandena skall vara riktgivande för åtgärderna på kort sikt. I den centrala skolplaneringen har vi funnit ett stort resursslöseri kring den kunskapsinsamling som planeringen vilar på.<sup>17</sup> Den kunskap som insamlas på en förvaltningsnivå förkastas eller brukas inte på en annan nivå. Och inom folkhälsoplaneringen har vi kunnat iaktta beslutsförfaranden som motverkar sina egna syften d.v.s. överorganiseringen av beslutsfattandet gör det i praktiken omöjligt att fatta beslut i den ordning som planeringssystemet förutsätter.<sup>18</sup> Trots resultat av det här slaget har nya planeringssystem grundats och de påvisade problemen upplevs bara såsom ofullständigheter inom den rationalistiska traditionen.

\*

Förklaringarna till att rationalismen inte alls förefaller att vara rationell i praktiken är många och jag kan inte i det här sammanhanget beröra dem

alla.<sup>19</sup> Istället vill jag peka på två perspektivförskjutningar för förvaltningsforskningen som jag tror att våra hittills utförda undersökningar ger anledning till. De båda förskjutningarna i perspektivet vill jag knyta till de båda berörda inslagen i förvaltningsforskningens utveckling, nämligen struktur- och processrationalismen.

Processrationalismen såsom den tar sig uttryck i de många föreslagna och prövade beslutssystemen, innehåller ett inte föraktligt inslag av kunskapsoptimism. Och då är det särskilt s.k. vetenskaplig kunskap som man förlitar sig på. Men denna optimism förefaller förblinda rationalisterna. Kunskapen i beslutsfattandet är ingalunda enbart eller kanske ens företrädesvis vetenskaplig kunskap. Den problemlösning man sysselsätter sig med i samhälleligt beslutsfattande kan ske på annat sätt än genom att utföra vetenskapliga undersökningar och den kunskap som s.k. vetenskapliga undersökningar resulterar i kan ha andra än direkt problemlösande konsekvenser.<sup>20</sup>

Vi kan alltså lösa beslutsproblem på många sätt. Att utnyttja kunskap är ett sätt att lösa problem. Men när vi nyttjar kunskap är det förmodligen i allmänhet *vardagskunskap* som vi gör bruk av. I själva verket är det knappast möjligt att finna sådana praktiska problem som direkt kunde lösas i stöd av auktoritativ vetenskaplig kunskap. Många problem kan lösas genom *social inlärning*, d.v.s. genom att vi, ställda inför obehagligheter, ändrar vårt beteende. Problem kan alltså lösas genom att vi ändrar på de ramar till vilka vi anpassar oss. Och, vilket kanske är det viktigaste, vi löser problem genom *samverkan*, genom *handlande*. Deltagandet i kommunalvalet löser problemet att tillsätta ett kommunfullmäktige och korporativa förhandlingar löser problemet att finna fram till en acceptabel lönenivå. När vi ställda inför ett vägskäl singlar slant löser vi valproblemet genom en handling.<sup>21</sup>

Vad jag här påpekar kan synas triviale och vardagligt. Min poäng är emellertid den att vi i många situationer inte löser ett problem genom att beställa en vetenskaplig undersökning, d.v.s. vi löser inte problemet genom att uppställa alternativ som vi omsorgsfullt undersöker för att finna fram till en bästa lösning. Ändå förefaller ett dominerande inslag i sådana beslutsförfarande som jag här kallat för planering att vara just strävan till att ersätta vardagskunskapen med vetenskaplig kunskap, att ersätta inlärning och praktisk erfarenhet med analytisk och formaliserad kunskap, att ersätt mångformig samverkan mellan beslutsfattare med programmerad stegvis problemlösning.<sup>22</sup>

Att på detta sätt fastställa innebörden av förnuft såsom strävan till formell rationalism kan visa sig vara kortsynt och problemskapande i sig självt. Vi bortser då ifrån de många förnuftiga inslag som finns i det etablerade beslutsfattandet. Vi kommer att ta avstånd ifrån och vara oförstående inför själva den grund på vilken vårt offentliga beslutsfattande vilar. Den komplicerade beslutsprocess som brukar kallas för det statliga beslutsfattandet är i själva verket anpassad just till de alternativa problemlösningförfarandena. Vi tillsätter kommittéer och kommissioner, vi hör sakkunniga och intressenter, vi utför undersökningar och initierar offentlig diskussion. Och alla dessa inslag

i beslutsfattandet tar vi om och om i syfte att bereda många synpunkter och intressen möjlighet att göra sig gällande. Det är dessa mönster av samverkan i kommittéskedet, i remisskedet, i beslutsskedet, som omstruktureringen av beslutsprocesserna ändrar på.

Den omstruktureringen baserar sig inte på forskning om hurvida de nya processerna faktiskt är överlägsna de ursprungliga förfarandena. Istället förefaller det som om man med ett rationalistiskt perspektiv helt enkelt definierade det som är som dåligt. Då bortser man ifrån att rationalismen såsom alla tankekonstruktioner, får sitt konkreta innehåll i sina tillämpningar. Erfarenheter skall jämföras med erfarenheter.

\*

Den andra perspektivförskjutningen sammanhänger med det samband som i själva verket finns mellan process- och strukturrationalismen. Om vi nämligen strävar till rationella beslutsprocesser, tilldelar vi beslutsfattarna klart avgränsade uppgifter i beslutsfattandet. På så sätt kommer organisationen att befolkas av specialiserade rollinnehavare. Det strukturella perspektivet från den tidiga förvaltningsforskningen har i praktiken levt kvar och invagat oss i tron att vi kan skapa effektiva organisationer genom att koppla samman ett stort antal specialiserade enheter. Vi hör ofta talas om värdet av en klar arbetsfördelning mellan förvaltningsenheter. Dubblering av arbetsuppgifter blir ett mått på ineffektivitet.

I själva verket arbetar systemteoretiker med en helt annorlunda uppfattning. Om många specialiserade organisationsdelar kopplas samman i en kedja där delarna är beroende av varandra, blir helheten beroende av varje länk i kedjan. Organisationen blir sämre än dess sämsta del, utsatt som den är för störningsrisker ifrån varje del.<sup>23</sup>

I klar motsättning till strukturrationalismen bland förvaltningsvetare och praktiska förvaltare, kan vi hävda att ett visst mått av »slöseri», av dubbleringar, kan göra organisationen bättre än någon av dess enskilda delar, förutsatt att delarna i organisationen inte är så sammankopplade att sammanbrott i en del förorsakar problem i andra delar. Det gäller således att göra organisationerna redundanta, på samma sätt som man i ett kärnkraftverk finner säkerhetsringor som avses träda i funktion om någon ordinarie del bryter samman. Man handlar alltså enligt satsen att när redundansen ökas aritmetiskt, växer säkerheten geometriskt.

I många avseenden kan vi hävda att den statliga beslutsprocess som jag nämnt är uppbyggd med ett betydande redundansinslag; lyckas vi inte göra vår stämma hörd i beredningsskedet i kommittéer, kan vi delta i remissdiskussionen. En sista påverkningsmöjlighet har vi kanske genom höranden i riksdagsutskottet. Enligt den av *Sven Lindman* framförda uppfattningen att republikens president skall handla som en *pouvoir modérateur*, utgör presidenten, i själva verket just en sådan säkerhetsringa i vårt politiska liv, ett sådant inslag av redundans, som jag här avser.<sup>24</sup>

Inom förvaltningen har inte det här perspektivet beaktats. Istället har mot-

satta strävanden gjort sig gällande, något som kanske tar sig sina markantaste uttryck i det sätt varpå den lokala förvaltningen bundits vid statsförvaltningen genom de s.k. sektorplaneringssystemen. Den byråkratiska tröghet i hälsovårdsplaneringen som jag nämnde kan uppfattas såsom ett direkt uttryck för att själva planeringssystemet är sämre än dess delar. Men det behövdes sex år av planeringserfarenhet före centralförvaltningen reagerade på byråkrati-problemen genom att överföra uppgifter till länsförvaltningen. Och fortfarande belastas planeringssystemet av sådana sammankopplingar mellan sina delar att en effektiv förvaltning förefaller att vara omöjlig att förverkliga.

\*

Genom de båda perspektivförskjutningar jag här gjort mig till tolk för, menar jag att beslutsfattandet sker genom växelverkan mellan individer och grupper. I den växelverkan spelar den auktoritativa kunskapen en underordnad roll, en roll som är intimt förbunden med de olika beslutsfattarnas särskilda strävanden i beslutsprocessen. En rationalisering av beslutsprocessen i formell mening kan därför inte förväntas resultera i att beslutsfattandet även i praktiken kom att uppvisa de rationella drag det har i teorin. I själva verket kan ingripandena i de mönster av samverkan som beslutsfattandet företer rubba etablerade förfaranden för problemlösning på ett sätt som försämrar beslutsfattandet. Strömlinjeformade organisationella lösningar kan även de resultera i ineffektivitet snarare än i att problemlösningens förmåga växer.

Inom förvaltningsutbildningen och -forskningen ser jag det som en angelägen uppgift att undersöka och skapa förståelse för de varierande sätt på vilka beslut fattas och problem löses. Forskare och praktiker måste ha en mera verklig-hetstrogen uppfattning om förvaltningsstrukturer och om beslutsprocesser än vad som ingår i den rationalistiska föreställning jag talat om. I den föreställningen, som tyvärr kännetecknat såväl utvecklingsarbete inom förvaltningen som forskning om förvaltningen i vårt land, blir ofta det bästa det godas fiende.

Eller, för att sammanfatta: Jag har velat peka på tankeriktningar inom förvaltningsforskningen, struktur- och processrationalismen. Vardera inriktningarna har fortfarande sina anhängare, såväl bland forskare som bland praktiker. För vardera inriktningarna gäller att de dåligt återger förvaltningsverkligheten. Vi har att göra med förvaltningsideologier snarare än med teorier. Strukturrationalismen måste korrigeras genom förståelse för redundans och processrationalismen måste korrigeras genom förståelse för praktisk problemlösning. Att göra dessa korrigeringar är en spännande utmaning för förvaltningsforskningen vid Åbo Akademi.

## NOTER

<sup>1</sup> För en allmän översikt över utvecklingen se Robert A. Dahl, The science of public administration: Three problems, *Public Administration Review*, Winter 1947, ss. 1—11

samt Dwight Waldo, Organization theory: An elephantine problem, *Public Administration Review*, 1961, ss. 210—225.

<sup>2</sup> Henri Fayol, The administrative theory in the state, ingår i Gulick, L. & Urwick, L., *Papers on the science of administration*, Institute of Public Administration, 1937, s. 101.

<sup>3</sup> För en genomgång av ett antal av den klassiska förvaltningsteorins satser, se Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*, Macmillan Co., 1957, ss. 20 ff. (andra uppl.).

<sup>4</sup> Simon, *a.a.*

<sup>5</sup> Jag har diskuterat denna synpunkt som inte har fått gå oemotsagd i Krister Ståhlberg, Teori och praxis i kommunal planering, *Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut*, nr 4, 1975, ss. 295—305.

<sup>6</sup> För en ur uppsatsens synvinkel mycket intressant genomgång av PERT se Harvey M. Sapolsky, *The polaris system development: Bureaucratic and programmatic success in government*, Harvard University Press, Cambridge, 1972.

<sup>7</sup> En klassisk samling artiklar om PPBS är Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller (eds.), *Planning and programming budgeting: A systems approach to management*, Markham Publishing Company, Chicago, 1972 (andra uppl.).

<sup>8</sup> En genomgång av MBO är t.ex. George S. Odiorne, *Management decisions by objectives*, Prentice Hall, Englewood Cliffs., 1969.

<sup>9</sup> Se t.ex. Logan M. Cheek, *Zero-base budgeting comes of age*, Amacom executive books, New York, 1977.

<sup>10</sup> Se Cheek, *a.a.*, jfr även George S. Minnier & Roger H. Hermanson, A look at zero-base budgeting: The Georgian experience, *Atlanta Economic Review*, July—August, 1976, och Charlie B. Tyler, Zero-base budgeting, A critical analysis, *Southern Review of Public Administration*, June 1977. I Finland har budgetingssystemet presenterats av bl.a. Risto Volanen, Perustasobudjetointi: Nollapohjabudgetoinnin soveltamisesta Suomen valtioonhallinnossa, *Valtiovarainministeriö, Tulo- ja menoarvio-osasto, Tutkimusraportti nr 1/1979*.

<sup>11</sup> En klassisk undersökning av detta slag är Aaron Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, Little, Brown and Comp., Boston, 1964. Jfr även Frederick C. Mosher & John E. Harr, *Programming systems and foreign affairs leadership: An attempted innovation*, Oxford University Press, London, 1970. Sapolsky, *op.cit.*, utgör en utmärkt case-study av samma problematik. Se vidare Jeanne Nienaber & Aaron Wildavsky, *The budgeting and evaluation of federal recreation programs: Or, money doesn't grow on trees*, Basic Books, New York, 1973.

<sup>12</sup> Se de artiklar som nämns i not 10. En god sammanfattning av undersökningar kring erfarenheter av nollbudgeteringen finns i Edward J. Clynch, Zero-base budgeting in practice: An assessment, *International Journal of Public Administration*, nr 1, 1979.

<sup>13</sup> Förutom de nämnda inläggen, se Aaron Wildavsky, The political economy of efficiency: Cost-benefit analysis, systems analysis, and program budgeting, ingår bl.a. i Wildavsky, *The revolt against the masses*, Basic Books, New York, 1971.

<sup>14</sup> Se Ståhlberg, *op.cit.*, samt även Göran Djupsund, Planeringsaktivitet och planform: En studie i kommunplaners förekomst och form, *Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*, nr B:54, Åbo 1976.

<sup>15</sup> Se Göran Djupsund, *Illusionen om kommunplanering*, Åbo (diss), i tryck.

<sup>16</sup> Guy-Erik Isaksson, KTS-planering; Ideal och verklighet — En studie kring utfallet av ett statligt planeringssystem, *RESPO* nr 45/1980, Åbo Akademi.

<sup>17</sup> Stig Björkas, Information och planering: En studie i informationsunderlaget i den medellångsiktiga planeringen av grundskolan åren 1978—82, Pro gradu avhandling i statskunskap (offentlig förvaltning) vid Åbo Akademi, våren 1978.

<sup>18</sup> Krister Ståhlberg, Cutting oneself on too sharp an administrative knife: Some bureaucratic problems of implementation in the Finnish public health care planning



system, *Paper presented in the ECPR workshop on implementation of health policies*, Florence, 1980.

<sup>19</sup> Jag har berört sådana orsaker i ett par uppsatser i boken Krister Ståhlberg, *Politik och planering: Några kritiska uppsatser kring planering inom statsförvaltningen*, Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 20, Åbo 1978.

<sup>20</sup> Den argumentering jag här för baserar sig på en inspirerande liten bok, Charles E. Lindblom & David K. Cohen, *Usable knowledge: Social science and social problem solving*, Yale University Press, New Haven, 1979. I en besläktad men annorlunda form har synpunkterna även behandlats i Charles Lindblom, *Politics and markets: The world's political-economic systems*, Basic Books, New York, 1977, särsk. kap. 19 och 23.

<sup>21</sup> De mest detaljerade och egentligen enda utförliga diskussion kring problemlösning genom växelverkan ingår i Charles Lindblom, *The intelligence of democracy*, Free Press, New York, 1965. I en kortfattad form finns problemlösningen även diskuterad i läroboken, Charles Lindblom, *Den politiska beslutsprocessen*, Malmö, 1972 (orig. på engelska 1968).

<sup>22</sup> Jag har förhållandevis utförligt diskuterat denna strävan i anslutning till kommunal planering i uppsatsen, *Informationsunderlaget i kommunal planering*, vilken ingår i avhandlingen, Ståhlberg, 1975, a.a.

<sup>23</sup> Argumenteringen beträffande redundansen förs här i anslutning till synpunkterna i, Martin Landau, *Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap*, *Public Administration Review*, nr 4, 1969, samt Martin Landau, *Federalism, redundancy and system reliability*, *Publius*, Fall 1972. Synsättet har jag tillämpat i en argumentering för dubblering av informationsresurser i beslutsfattandet, se Krister Ståhlberg, *Kunskap för riksdagen*, *Nordisk Administrativ Tidskrift*, nr 1, 1980.

<sup>24</sup> Se Sven Lindman, *Presidentens ställning: Fyra uppsatser och en efterskrift*, Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 45, Åbo, 1979.