

Aktuella utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen

Lennart Lundquist*)

Resumé

Vad har skett inom förvaltningsforskningen under det senaste decenniet? Allmänt sett förefaller det finnas ett samband med utvecklingen inom samhällsvetenskaperna i övrigt; dvs. även studiet av den offentliga förvaltningen har gått in i det postbehavioralistiska skedet. De drag det finns anledning att framhålla i detta sammanhang är svåra att systematisera utifrån en gemensam grundval. Konkret gäller det att man söker bredare infallsvinklar, fokuserar på innehållet i förvaltningsverksamheten, analyserar slutledet i policyprocessen, vidgar en trång rationalitetssyn, ägnar stort intresse åt olika former av participation, strävar att åstadkomma normer för förvaltningen och har en preskriptiv ambition. Allt detta sker inte inom en sammanhållen förvaltningsskola. Istället kan trenderna spåras hos olika inriktningar. Vad som möjligen kan sägas som sammanfattning är att flera av de aktuella dragen kan uppfattas som en reaktion mot det weberska organisationstänkandet.

1. Bakgrund och problem

Denna genomgång har till syfte att fånga upp några av de utvecklingsdrag, som varit särskilt framträdande inom det senaste decenniets förvaltningsforskning. Metoden är läsning kors och tvärs i litteraturen och en någorlunda kontinuerlig penetrering av några av genrens ledande tidsskrifter (t ex. *Administration & Society*, *Administrative Science Quarterly* och *Public Administration Review*). Som alltid i sådana sammanhang finns en iakttagarbias: det är lättast att se sådant som man själv finner intressant och utvecklingsbart. Till detta kommer effekten av en »trained incapacity», dvs. det kan vara svårt att se sådant som innebär en verkligt fundamental nyorientering.

Bakom förändringarna i förvaltningsforskningen finns en djupgående social, ekonomisk och politisk förändring i det västerländska samhället. Denna har tagit sig uttryck i en våldsam tillväxt och förändring av den offentliga sektorn, och under de senaste åren också i stagnation och nedgång. Den offentliga förvaltningen har naturligtvis präglats av denna utveckling, varför forskningsobjektet förändrats. Samtidigt har skett förändringar inom forskarsamhället vad gäller såväl institutioner som idéer. Att det finns ett samband mellan samhällsförändring, otillräckligheten hos befintliga forskningsmodeller och paradigmskiften är väl närmast självklart.

Det finns emellertid en avgjord tröghet beträffande forskningens förmåga att se snabba förändringar. Under en tioårsperiod från 1960-talets mitt fanns en stor

*) professor i förvaltningsvidenskab, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet

planeringsentusiasm inom samhällsvetenskapen. Den kopplades med intresse för decentralisering och medborgarparticipation i de politiska processerna. Den teoretiskt dominerande forskningen noterade allt som pekade på planeringsåtgärder, gjorde detaljerade studier av decentraliseringsförsök och analyserade varje tendens till deltagande. Under de senaste åren har forskningen presenterat en helt annan bild av den faktiska utvecklingen. Vad som verkligen skett är enligt denna att statsapparaten fått allt mindre kontroll över utvecklingen. Istället styrs den av korporativa strukturer och spontana koordineringsprocesser. Det förefaller således som den rationella planeringsmodellen fungerat som ett slags ideologi – en norm som man sökt spåra i verkligheten. I rättvisans namn bör framhållas att det hela tiden funnits röster som uttryckt misstroende inför planerernas rationalitetsanspråk (för skandinaviska exempel se Olsen 1970, Ståhlberg 1975, Esping 1977).

Avsikten med denna översikt är att spåra ett antal tendenser, vilka slår igenom i lika skolor. Att det skulle finnas någon enhetlig ny förvaltningsforskning är mindre troligt – det finns ett ganska stort antal konkurrerande inriktningar (jfr Golembiewski 1977/1). En hypotes är dock att det försiggår en orientering bort från den weberska modellen med dess rationalitet, hierarkisyn osv.

Uppsatsen ska disponeras i tre stora delar. Inledningsvis presenteras bakgrund- och problemskisser med bl. a. policyforskningens placering i sammanhanget. Tyngdpunkten ligger sedan i genomgången av de olika trenderna. Avslutningsvis ska resonemangen samlas upp för en kommentar.

1.1 Skandinavisk och annan förvaltningsforskning

Även om den nordiska förvaltningsforskningen expanderat enormt under det senaste decenniet, är den knappast tillräcklig som underlag för en trendrekonstruktion. Tonvikten kommer därför att läggas på den internationella litteraturen. Det bör samtidigt framhållas, att det finns en internationellt framstående förvaltningsforskning i Skandinavien. Vad man främst kan peka på i det sammanhanget är universitetet i Bergen. Det finns också anledning att hålla ögonen på vad som sker vid handelshögskolan i Köpenhamn och vid Åbo Akademi.

Genomgången kommer företrädesvis att behandla arbeten av amerikanska, brittiska, tyska och skandinaviska förvaltningsforskare. Den amerikanska dominansen är fortfarande markant och det finns kvalitativa orsaker till detta. Britten Ridley har tvivelsutan rätt då han fastslår att »it is thus to America that we must look if we are to consider the study of Public Administration» (Ridley 1975). I relation till våra förvaltningssystem torde emellertid den brittiska och – framför allt – den tyska diskussionen vara av mera omedelbar relevans. Det yttrar sig bl. a. i att man i ökande utsträckning möter referenser till tysk litteratur i skandinaviska arbeten. Intresset för den högstående franska förvaltningsforskningen är däremot obetydligt – förklaringen står säkert att finna i bristande

språkkunskaper. En fortlöpande information om vad som sker står annars att finna i *revue française d'administration publique* och *International Review of Administrative Sciences*.

Att referera den amerikanska debatten kring förvaltningsanalysens problem avses inte här. En omfattande litteratur har redan tagit sig an den uppgiften (Charlesworth 1968, Ostrom 1973, Dunsire 1973, Ridley 1975, Henry 1975, Golembiewski 1977 osv.). För att belysa även den skandinaviska situationen kan en aspekt vara av intresse. Man säger nämligen ibland att det inom förvaltningsstudiet finns två huvudinriktningar: då man analyserar public administration lägger man endera tonvikten på *public* (vilket naturligt leder till en hemvist inom politologien) eller på *administration* (varvid man söker sig till miljöer som på ett mera generellt sätt studerar organisation). Medan politikinriktningen arbetat med problem såsom makt och legitimitet, har administrationssidan studerat »management» och effektivitet (jfr Wamsley-Zald 1973, Fesler 1980). Mellan dessa båda läger finns forskare som hävdar att den offentliga förvaltningen bör analyseras inom en särskild disciplin.

Utan att i detalj att gå in på förhållandena, kan vi konstatera att juristerna tidigare helt dominerade förvaltningsforskningen i Skandinavien. Under efterkrigstiden har politologer, sociologer och ekonomer alltmer övertagit kommandot. Beträffande ekonomer och sociologer har intresset för *offentlig* organisation framför allt uppträtt under den senaste femårsperioden – något som väl kan förklaras av att den offentliga sektorns ökade vikt gör den alltmer central som analysobjekt.

Framställningen nedan refererar till vetenskapliga undersökningar som representerar den ena eller den andra trenden. De uppgivna arbetena är exempel, inte nödvändigtvis de enda, de bästa eller de viktigaste i sin genre. Någon fullständig kartläggning är naturligtvis inte avsedd. Den som är intresserad av någon trend ska kunna gå till angivet arbete och där finna vidare referenser till litteraturen.

1.2 Politologi och förvaltningsforskning

Mycket av den nyare förvaltningsforskningen är klart politologiskt orienterad. Det gäller ofta också då den bedrivs inom andra institut än de politologiska (t.ex. Beck Jørgensen 1981). För den som söker aktuella drag finns det därför skäl att undersöka vad som skett inom politologien. Man finner där den allmänna samhälls vetenskapliga utvecklingslinje, som brukar kallas postbehavioralism. Vad innebär den? Wollmann (1980) tar upp tre karakteristika, vilka förefaller vara av intresse även för förvaltningsforskningen.

- från input- till outputanalyser
- från »science for knowledge till »science for action» (eller med andra ord: från empirisk till preskriptiv forskning)
- från politics (form, makt, motsättningar, processer) till policy (innehåll)

Golembiewski (1977) bidrar med ytterligare några drag. Postbehavioralismen är *makroinriktad*, den tar upp *värdeproblemet* (en normativ strävan i motsättning till den tidigare rent empiriska), och den är filosofiskt obunden i meningen att den inte tar ställning för någon speciell skola.

Bakom alla de nämnda punkterna gömmer sig ett övergripande krav som kan sammanfattas i begreppet *relevans*. Meningen är att den samhällsvetenskapliga forskningen måste bidra till lösningen av samhällsproblemen (det finns väl ett samband mellan relevansförväntan och ökad offentlig satsning på samhällsvetenskap – jfr. Premfors 1979). Politologins svar på detta blev *public policy* eller *policyanalysen* (det finns ytterligare beteckningar såsom *policy sciences* och *policy studies*). En av genrens framstående representanter ser *policyanalysen* just som »the thinking man's response to demands for relevance» (Dye i Spadoro 1975, jfr Dye 1976). Han menar också att »policy analysis is political science». Huruvida Dye kan finna allmänt stöd för den uppfattningen inom disciplinen är av mindre intresse. Hans uttalande kan emellertid gärna få fungera som ett memento för dem som vill identifiera *policyanalys* med förvaltningsforskning.

Någon genomgång av *policyanalysen* ska inte företas här. Efterhand som genren brett ut sig har litteraturen blivit svåröverskådlig. *Policy* har i alla fall något med innehållet i politiken att göra – det handlar om »the stuff of politics» (Simeon 1976). Man kan säga att en *policy* är bredare än enskilda beslut men smalare än allmänna sociala rörelser (Heclo 1972) – den är »a long line of intention of government» (Golembiewski 1977/1). Inom denna allmänna ram trivs ett antal olika analysinriktningar. Det förekommer analyser av den offentliga politikens orsaker, i vilka *policy*n utgör en beroende variabel, som förklaras med ekonomiska, sociala och politiska determinanter. Det finns också undersökningar av *policy*effekter som har *policy*n som oberoende variabel vilken kan förklara förändringar i ekonomiska, sociala och politiska förhållanden.

Ett viktigt forskningsområde behandlar frågan om det överhuvudtaget är möjligt att styra det moderna, kapitalistiska samhället. Ofta är redan utgångspunkten pessimistisk, vilket uttrycks i titeln till ett danskt arbete: »Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres» (Pedersen-Petersen 1980). I ett annat aktuellt arbete är frågeställningen: vad finns det för »pervasive challenges to the political authority of European governments today»? (Rose 1980). Västdemokratiska analyser har diskuterat frågan i termer av »government overload» och »ungovernability» (Rose 1979, 1980) och marxister har angripit samma problem med restriktionsanalyser (Ronge-Schmieg 1973) eller sett det som fiskala kriser (jfr O'Connor 1973, Grauhan-Hickel 1978).

Public policy är således oerhört bred som genre: »Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes» (Dye i Spadoro 1975). Frågan är då: är *public policy* detsamma som förvaltningsforskning? Man möter ibland påståendet att genren är särskilt knuten till förvalt-

ningsanalys (jfr Simeon 1976). Nu finns det en annan utveckling inom politologin som besvarar frågan nekande, nämligen *implementeringsanalysen*. Hargrove (1975) talar om den som »the missing link» i policykedjan, och Hood (1976) hävdar att »the gap which needs to be filled in policy studies is the neglect of the administrative element». Implementeringsanalysen ska fylla denna lucka, varför det knappast kan vara adekvat att identifiera policyanalys med förvaltningsforskning. Policyanalysen har således under en period »hoppat över» förvaltningen i den politiska processen och gått direkt på output och outcomes, (jfr Wollmann 1980). Det är bakgrunden till undertiteln i Pressman-Wildavskys (1973) implementeringsbok, vilken startar: »How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland».

Med det nämnda arbetet av Pressman-Wildavsky som inledning har en ström av implementeringsstudier publicerats. Bardach (1977) klagar på brist på litteratur om implementering, som han menar uppträtt som ett intressant politiskt och socialt problem inom politologin för endast sex-sju år sedan – alltså från början av 1970-talet. Nu förefaller implementeringsanalysens anspråk på nyhet och originalitet synnerligen ansträngda. Vad man gjort är ju helt enkelt att anknyta till den alltid dominerande förvaltningsforskning, som arbetar med förvaltningens inre förhållanden. Vad som i realiteten skett är att politologin äntligen på bredare front insett förvaltningsfrågans vikt.

Samtidigt som man med glädje noterar det ökade intresset för förvaltningen inom den politologiska forskningen finns det skäl att se till att man inte förlorar positioner som traditionellt varit värdefulla. Som exempel kan man peka på förvaltningsforskningens anknytning till den enormt vitala och mångsidiga organisationsteorin, vilken till yttermera visso i ökande grad ser sina problem i relation till offentlig organisation. Organisationsteorin har fortfarande mycket att lära politologisk förvaltningsforskning (jfr Palumbo 1975).

2. Några utvecklingsdrag

Om denna översikt hade skrivits för tio år sedan hade *komparativ förvaltning* och *planeringsforskning* intagit en framträdande plats i redovisningen. För närvarande för de emellertid en tynande tillvaro (jfr Waldo 1976). Hur det ska förklaras är inte lätt att säga – de problem som dessa inriktningar studerar är ju i hög grad aktuella. Beträffande planeringsforskningen verkar det som om en ny teoretisk utveckling var på gång. Åtminstone gäller det »urban planning» inom vilken intressanta diskussioner förs exempelvis i *Journal of the American Planning Association*. I övrigt kan det kanske vara så att planeringsforskningens problemområden till stor del övertagits av andra inriktningar såsom »ungovernability»-forskningen eller »cut-back-management».

Efter vilken metod ska urvalet av trender företas? Dessvärre måste tillvägagångssättet bli helt impressionistiskt: följande åtta trender har valts för att de förefaller inta en framträdande plats i litteraturen:

- bredare infallsvinkel
- analyser av policyinnehåll
- analyser av policyprocessens slutled
- vidning av en trång rationalitetssyn
- dynamiskt betraktelsesätt
- participationsbetoning
- normativt intresse
- preskriptiv ambition.

Någon genomgående klassificeringsprincip finns inte. I diskussionen nedan kommer olika inriktningar som kan sägas representera ett eller flera utvecklingsdrag att tas upp till behandling.

2.1 Bredare infallsvinkel

Om man ska kunna förklara och förstå en förvaltning i en omgivning under stark förändring är det nödvändigt att analysen breddas utöver den enskilda organisationen. Det gäller särskilt när utvecklingens riktning förändras (uppgång – stagnation – nedgång). Så länge man hade att räkna med en någorlunda jämn tillväxt, kunde man möjligen koncentrera sig på förvaltningens inre förhållanden och på dess omedelbara omgivning.

Då man ska förklara förvaltningsfenomen söker man sig till teorier på mera generell nivå: för politologen kan det vara frågan om statsteori, demokratiteori, maktteori, politekonomisk teori, klassteori, korporatismteori osv. Några av dessa ger ett perspektiv på förvaltningen utan att egentligen bredda analysen, medan andra drar in mer av förvaltningens omgivning. Det är den senare effekten som är önskvärd i detta sammanhang. Vad det är frågan om är strängt taget någon form av systemteori, som samlar upp alla relevanta förhållanden. Detta innebär inte att man får tappa bort förvaltningsaspekten. Policyanalysen har ibland verkat på detta sätt: »Many modern books on public administration have become so involved in describing public policy that the management of public affairs has been overlooked . . .» (Gortner 1977). Av de teorier med bredare infallsvinkel som har stor genomslagskraft kan nämnas interorganisationsanalys och politekonomi.

2.1.1 Interorganisationsanalys

Interorganisationsanalysen behandlar relationen mellan organisationer och tar upp organisationens inre förhållanden enbart i den utsträckning som dessa påverkar relationen. Inom organisationsteorin har den spelat stor roll under åtminstone ett decennium (jfr Beck Jørgensen 1977), medan den uppmärksammas inom offentlig förvaltning först under senare år. Det kan förvåna mot bakgrund av att förvaltningsstudiet ofta arbetar med relationer mellan stora organisationer (t. ex. regering/parlament – förvaltning – intresseorganisationer). En

interorganisationsaspekt har egentligen alltid funnits, men den har inte formaliserats eller lagt till grund för en mera generell teoribildning (jfr. dock strukturen i Poul Meyer: *Offentlig forvaltning* 1970).

Interorganisationsanalys används för undersökningar av nätverk av organisationer på samma förvaltningsnivå eller på olika nivåer. Den senare varianten har kanske främst omfattats av tyska förvaltningsforskare under beteckningen *Politikverflechtung* (Hanf-Scharpf 1978). Ett under senara år alltmer uppmärksammat drag är att det ofta inte är tillräckligt att analysera den offentliga organisationen. Privata organisationer är så starkt integrerade i den offentliga förvaltningen och har även i övrigt så stort inflytande på vad som sker där, att det är motiverat att dra in dem i nätverksstudier. Med en mycket lyckad formulering talar Hernes om »forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon» (Hernes 1978, jfr Olsen 1978).

Med den svenska regionalpolitiken som analysobjekt söker Hjern-Lundmark visa otillräckligheten i det traditionella synsättet med hierarkisk organisationsuppbyggnad och skarp åtskillnad mellan privat och offentligt. De talar om ett korporatistiskt skymningsland, där intresseorganisationer och företag kommer in i de konstitutionella processerna på ett sätt som aldrig var förutsett, och där marknadsekonomin är fjättrad i ett institutionellt nät av offentliga organisationer och regleringar. Det vore förvånande om de gamla analysinstrumenten kunde användas på detta. Författarna föreslår som ny analysenhet *implementeringsstrukturen*, som utgörs av ett antal personer med olika organisationstillhörighet vilka är involverade i genomförandet av regeringens politik. (Hjern-Lundmark 1979).

Generellt kan man här tala om en reaktion mot de Weberska kategorierna, vilka ersätts av ett synsätt som är mera obundet av formella organisationsförhållanden och hierarkiska grundstrukturer.

2.1.2 Politisk ekonomi

När man vid danska universitet använder termen politisk ekonomi avses nästan alltid någon form av marxism. Det finns emellertid ett otal skolor som använder sig av beteckningen: »Es blühen annähernd 100 verschiedene politökonomische Blumen, so dass es sich von selbst verbietet, die schönsten auszuwählen» (Schmied-Treiber 1975). Parentetiskt kan nämnas att även organisationsteorin tar upp aspekten (jfr Benson 1975, 1977).

En skola försöker bygga upp modeller med utgångspunkt från några enkla antaganden av den typ som förekommer inom ekonomisk teori. En viktig stipulation är självintresse: politikerna vill röstmaximera och byråkraterna vill expandera. På detta kan man sedan lägga ett antal restriktioner, t. ex. informationsbrist och transaktionskostnader, varefter det finns underlag för att resonera om beteenden och resultat (jfr Simeon 1976). Det är således frågan om ett slags analogiöverföring av resonemang från ekonomi till förvaltningsforskning. Tvi-

velsutan har tillvägagångssättet ett stort heuristiskt värde. Man kan bara hänvisa till den betydelse som Anthony Downs bok *An Economic Theory of Democracy* (1957) haft för partiforskningen i Skandinavien. Speciellt för förvaltningen finns ett antal intressanta arbeten av författare såsom Gordon Tullock (1965) och Anthony Downs (1967). I samma genre återfinnes Niskanen (1971), som utvecklar en teori om en byrås utbud baserad på en modell om »purposive behavior of the manager of a single bureau». Metoden liknar den som en ekonom använder då han utvecklar en efterfrågeteori med utgångspunkt från den individuella konsumentens val eller en teori om utbud med den profitsträvande firman som grundval.

Den klassiska politiska ekonomin arbetar emellertid med ett annat problem, nämligen med relationen mellan den politiska makten och ekonomin. Inom denna inriktning finns såväl västdemokratiska som marxistiska försök. En intressant representant för den förstämnda falangen är Wamsley och Zald, vilka syftar till en analys av »the interrelation between a political system (a structure of rule) and an economy (a system for producing and exchanging goods and services)». Författarna motiverar sitt val av en politekonomisk modell med att de uppfattar dess variabler som fundamentala determinanter för utformningen av strukturer och för att åstadkomma förändring. Wamsley-Zald arbetar med externa och interna politiska och ekonomiska variabler. De menar att de externa är av särskilt intresse mot bakgrund av att organisationsförändring i så stor utsträckning emanerar från omgivningen (Wamsley-Zald 1973).

Vad gäller för den marxistiska förvaltningsforskningen? Kvantitativt är den mycket obetydlig och man har skäl att fråga vad som är orsaken till detta. Wollmann hävdar att det marxistiska perspektivet logiskt leder bort från förvaltningsanalys. Marxismen – eller åtminstone viktiga skolor inom den – anser att det politiskt-administrativa systemet (som är en beteckning på staten) avhänger av samhällets ekonomiska grundstruktur. Att förändra förvaltningen innebär att man först måste åstadkomma en djupgående socioekonomisk förändring. För den marxistiska vetenskapen är restriktionerna från samhällsekonomin det man bör ägna sitt intresse. (Wollmann 1980).

Ett uttalande från Volker Ronge, som själv tillhör en marxistisk falang med inriktning på förvaltning och planering, stöder Wollmans uppfattning. Enligt Ronge är förvaltningen i ett politekonomiskt perspektiv inte ett tema för en förvaltningsteori eller planeringen för en planeringsteori, utan såväl förvaltning som planering utgör temata för en ekonomisk samhällsteori, som relaterar staten (och med den förvaltningen) till produktionssfären. Förändringar i statsverksamheten kan förklaras av förändringar i produktionsprocessen (Ronge efter Schmied-Treiber 1975).

Cockburn analyserar i *The Local State* (1977) kommunens roll i ett politiskonomiskt perspektiv. Som framgår av boktiteln söker hon analogier mellan stat och kommun. De har båda till uppgift att reproducera de förhållanden

inom vilka den kapitalistiska produktionen ska äga rum. Det resultat hon uppnår med sin metod är närmast att hon teoretiskt kan påvisa att det finns ramar utanför vilka kommunen överhuvudtaget inte kan röra sig.

De marxistiska s. k. förvaltningsanalyserna är oftast höggradigt abstrakta eller genomförda på ett slags allmän »statsnivå». Staten blir med detta synsätt en monolit. Det finns emellertid inom den marxistiska traditionen försök att komma bort från detta. Häussermann studerar sålunda staten som ett antal organisationer, vilka samarbetar eller befinner sig i konflikt. I detta perspektiv blir det centrala styrelseproblemet i den borgerliga staten att förhindra att motsättningarna mellan klasserna utvecklas på ett explosivt sätt (Häussermann 1977). Ett mycket intressant, men preliminärt och abstrakt försök att utveckla en marxistisk förvaltningsteori finner man i en antologi utgiven av Grottian och Murswiek (1973). Vad som är värdefullt i deras analys är att de introducerar analysnivåer som sträcker sig från sociala strukturer till aktörsegenskaper och aktörsaktiviteter. De diskuterar också möjligheter till anknytning till policyanalysen.

Intresset för politekonomiska analyser kan förklaras av att samhällsutvecklingen inte längre uppvisar den jämna ekonomiska tillväxt som varit regel i efterkrigstidens västeuropa. Tidigare var alltså utvecklingen präglad av så hög grad av stabilitet att det helt enkelt inte var nödvändigt att ständigt konfrontera organisationen med dess omgivning (jfr Levine 1978).

2.2 Analyser av policyinnehåll

Man möter allt oftare inom förvaltningsstudiet (alltså inte enbart inom public policy) uppfattningen att innehållet i den politiska processen är betydelsefullt inte bara i sig utan också för att det spelar en viktig roll för hur förvaltningsverksamheten utformas och genomförs. Istället för den maktinspirerade frågan: »vem styr?» tar man upp problemet: »vilken skillnad gör det vem som styr?» Därmed har analysen fått en klar innehållsaspekt. (Wollmann 1980).

Ganska naturligt fixerades den inriktning som studerar output och outcomes (effekter) av den politiska processen på innehållet. Det gäller ju för övrigt allmänt policyanalysen: »our main concern is with understanding the *substance* of what governments produce rather than the processes by which they produce it». (Hofferbert 1974). Det är inte svårt att inse att innehållet rimligen måste spela roll för verksamheten. Myndigheterna arbetar med olika sakområden som är mer eller mindre beroende av eller integrerade i varandra (jfr Mayntz 1979). För förvaltningsanalysen är det också här väsentligt att verksamheten i förvaltningsorganen inte tappas bort i allmänna innehållsstudier. Om innehållet är viktigt för formen gäller också det motsatta: former präglar innehåll.

2.3 Analyser av policyprocessens slutled

Politologins tyngdpunktsförskjutning från input till output har medfört att in-

tresset kommit att riktas mot allt senare stadier i den politiska processen. Förändringen är naturlig mot bakgrund av den offentliga verksamhetens allt större betydelse. Den har bl. a. medfört en förskjutning från central till lokal nivå vilket också motiverar att förvaltningsforskningen riktas mot nya områden (jfr. Gortner 1977). Två analysinriktningar ska presenteras. Den ena gäller relationen mellan myndigheter och klienter, den andra analyserar output och outcomes i den politiska processens slutled.

2.3.1 Relationen mellan myndighet och medborgare

Relationen mellan myndighet och medborgare kan indelas i ett antal delproblem:

- den demokratiska kontrollen av myndigheterna (som är ett av förvaltningsforskningens klassiska områden)
- information från myndighet till medborgare
- medborgarparticipationen i förvaltningens berednings- och verkställighetsprocesser
- medborgarmedverkan i förvaltningens outputprocesser då medborgaren står i en direkt, individuell klientrelation till förvaltningen.

Av dessa fyra områden är det första alltid fundamentalt, men det kan knappast inrangeras under »aktuella trender». Det andra ägnas stort intresse inom discipliner, som inte normalt har förvaltningen som centralt studieobjekt, t. ex. pedagogik, socialpsykologi, kommunikationsteori m. fl. (jfr Katz-Danet 1973). Sätten att närma sig problemet är många: kunskapsaspekten (jfr Abrahamsson-Strömblom 1979), maktfrågan (Ekecrantz 1975) och, naturligtvis, kommunikation (jfr Abrahamsson 1972). Området är av stor vikt då det kan vara en nödvändig komplettering till andra aspekter. Det tredje området – medborgarparticipation i förvaltningens berednings- och verkställighetsprocesser – omfattar en problematik som under hela den senaste tioårsperioden varit av fundamental betydelse. Frågan kommer att tas upp särskilt tillsammans med övriga deltagandeformer (jfr 2.6).

Detta avsnitt ska koncentreras till det fjärde området, dvs. relationen mellan myndighet och medborgare då den sistnämnde är klient. Relationen har en kvantitativ sida som inte utan vidare kan förbigås: »For ordinary people, political life is more, more and more characterized by a request for a check, not a trip to the polls». Detta deltagande är dessutom mycket litet studerat; ofta definieras det bort i participationstypologierna (Nelson 1980).

I tysk politologi och sociologi har problemet diskuterats under samlingsbeteckningen »Bürgernahe». Ett antal problem möter, såsom »vad betyder egentligen Bürgernahe sozialen Umwelt?» och »hur förändras den med den allmänna socioekonomiska utvecklingen?» Av störst intresse förefaller de aktiviteter vara, som har med människors grundläggande existensbetingelser att göra, dvs. sådant som utjämning av olikheter i levnadsnivå. »Bürgernahe» är ett re-

lationsbegrepp, som behandlar myndighet och medborgare. Modellerna försöker t. ex. skissera olika medborgarroller, klarlägga olikheter i det politiska systemets sätt att strukturellt bemöta olika medborgarkategorier osv. (jfr Kaufmann 1977, Kaufmann 1976, Offe 1973, Hoffmann-Riem 1979).

I amerikansk förvaltningsforskning har intresset för klientrelationen tagit sig uttryck i en särskild inriktning som behandlar »street-level bureaucracy». Man undersöker problem kring den kategori av offentligt anställda som har en omedelbar, personlig kontakt med klienterna, som har en – åtminstone om man ser det från klienten – handlingsfrihet, som fattar sina beslut på stället oftast under stark tidspress, och som har att handskas med klienternas omedelbara reaktion inför besluten. Forskningen om »street-level bureaucracy» avviker från den traditionella tjänstemannaanalysen, som endera behandlar toptjänstemännen eller överhuvudtaget handläggare. Istället ägnar man sig här åt sjukvårds- och socialvårdspersonal, poliser, lärare, tjänstemän vid lägre domstolar osv. (jfr Lipski 1980, Protts 1979, Yin-Yates 1975). Dessa kategorier svarar för en betydande del av den offentliga verksamheten och använder följaktligen också en stor andel av de offentliga resurserna. Till detta kommer att de ofta utgör den vanliga medborgarens enda myndighetskontakt; »street-level«-byråkraterna formar primärt människors attityder till den offentliga förvaltningen. Medan forskningen länge ignorerat denna grupp av offentligt anställda har skönlitteraturen svarat för vår allmänna bild av den. (jfr Katz-Danet 1973, Thompson 1975).

2.3.2 Output and outcomes-(impact)analyses

Analysen av den politiska processens output är en tekniskt mycket avancerad forskningsgren. Kanske intresset för den till dels kan förklaras av att man ganska enkelt har kunnat flytta över teknikerna från aggregatanalyserna på inputsidan till outputanalyser (Wollmann 1980). En huvudfråga för inriktningen är: »vad är det som bestämmer innehållet i den politiska processens produkter: är det socioekonomiska faktorer eller är det politiska?» Till en början analyserade man delstaterna i USA och visade med det materialet att socioekonomiska förhållanden avgjorde. Med mera förfinade instrument har man senare kunnat visa att också politiken spelar roll. Därmed har inträtt en viss förskjutning från frågan »What causes policy» till »What policy causes!» (Wollmann 1980). Generellt sett kan man säga att outputanalysen vid det här laget är ett väl etablerat forskningsområde (för en utmärkt översikt över den tidiga utvecklingen se Damgaard 1972). Fortfarande finns det dock utrymme för differentieringar och, inte minst, för förklaringar och tolkningar (jfr Anckar-Ståhlberg 1980).

Betydligt svårare är det att få indikatorer och mått på effekterna av output. Det finns en forskning som arbetar med att skapa instrument för evaluering av policies. Ett viktigt instrument för denna är *sociala indikatorer*, vilka ska kunna fördjupa och utvidga den ekonomiska analysen genom att fortlöpande och på ett lättregistrerbart sätt kunna informera medborgarna om sociala förhållanden

såsom levnadsförhållanden och behov. Denna kvantitativa information är viktig inte bara för forskningen utan också för den praktiska administrationen – något som ger inriktningen en uttalad praxisprofil. Instrumenten för värdering av förlopp och slutprodukter blir alltmer förfinade (jfr Shonfield-Shaw 1972, Klages 1973, Werner 1975, Wollmann-Hellstern 1977).

Nu inser man lätt att det finns många typer av effekter som fordrar annan expertis och teknik än den samhällsvetaren normalt besitter. Det kan fordras läkare, tekniker och naturvetare för att analysera vissa problem (Grumm 1975). Det finns emellertid anledning att beakta att effekter kan mätas på olika nivåer. Golembiewski föreslår exempelvis tre sådana: (1) åstadkommer policies och program väntade och önskade effekter?, (2) genomför organisationerna sina uppgifter effektivt? och (3) fungerar individerna inom organisationerna optimalt? (Golembiewski 1977/1). För de två senare uppgifterna bör oftast finnas utrymme för politologer: vad sker vid en konstitutionell förändring, vad innebär en maktförskjutning mellan statens olika delar – t. ex. att man försvagar parlamentets möjligheter att kontrollera förvaltningen –, vad sker när man ändrar elektorala arrangemang eller relationen mellan central och lokal nivå osv? Ytterligare nämner King – som utvecklat dessa resonemang – att innehållet i en policy kan påverka fundamentala politiska faktorer, såsom sammanlänkningen av politiska krafter i samhället, samhällets politiska strukturer, villkoren för politiska partier och grupper, innehåll i och fördelning av politiska attityder, politikens framtid och slutligen den fundamentala frågan om stabilitet (King 1975).

2.4. Vidgning av en trång rationalitetssyn

Rationaliteten har djupa rötter i förvaltningsforskningen med dess bas i Webers organisationsteori. Om man börjar ifrågasätta den rör man vi fundamentala förhållanden i vår syn på offentlig förvaltning. I avsnittet om interorganisationsanalys (2.1.1) har redovisats ett angrepp på hierarkitänkandet. I styrnings- och beslutsteori finner man ifrågasättanden av andra rationalitetsresonemang.

2.4.1 Beslutsteori

Beslutsteorin är av tradition ett viktigt område för förvaltningsanalys, och i de aktörscentrerade modeller som har dominerat under lång tid har den varit helt central. Med utgångspunkt i Herbert Simons *Administrative Behavior* (1945) utvecklades en hel organisationsteori, som hade beslutet som fundamental analysenhet. Det finns ett antal olika typer av beslutsteori – den som ska behandlas här är den beteendeorienterade.

Under en följd av år pågick en diskussion mellan anhängare av begränsad rationalitet (»administrative man« som formulerats av Simon) och tillskyndarna av marginalism eller inkrementalism (»the science of muddling through« som Charles Lindblom utformat). Man skulle kanske kunna säga att de båda modellerna bygger på olika typer av rationalitet. Den begränsade rationaliteten arbe-

tar med en substantiell rationalitet; man använder bästa möjliga medel för att uppnå satisfierande mål. Marginalismen är inriktad på ett slags politisk rationalitet; man använder de medel som är politiskt gångbara, som man kan få igenom. Senare har man försökt åstadkomma synteser mellan de båda modellerna. Ett känt försök är Etzions »mixed-scanning» som ser övergripande beslut som rationella och rutinbeslut som marginella (Etzioni 1973). (Den som har tilltro till Parkinson's law skulle säga att det är precis tvärtom.) Kritiken mot beslutsteorin har så långt framför allt inriktats på tre punkter:

- den har varit alltför inriktad på givna mål och på rationalitetsförutsättningen
- den har arbetat med reduktionistiska antaganden med individen som utgångspunkt istället för gruppen
- den har i alltför liten utsträckning varit situationspreciserad.

Om man i slagordsform ska söka klargöra för- och nackdelar med det rationalistiska betraktelsesättet, är fördelen att det kan göra det spontana och tillfälliga begripligt, medan nackdelen är att det oorganiserade kan bli organiserat och de spontana mekaniskt. Rationalism fokuserar på »the consistent, programmable, organized, thinking activities of man», den ger »primacy to behavior that is related to the goals;» den antar »purpose without asking how it has developed» (Argyris 1973). Att modeller »formar» verkligheten, dvs. bestämmer var vi kan se av den, har Allison visat på ett lysande sätt i sin *The Essence of Decision* (1971). Olika beslutsmodeller ställer olika frågor och tar delvis upp olika beslutsnivåer.

Problemet med individ-kollektiv har länge intresserat beslutsteorin. Det är inte tillräckligt att utarbeta en teori om den mänskliga personligheten, man måste också beakta de interpersonella relationer och den gruppdynamik som relaterar variablerna till faktiska beslutsprocesser (Argyris 1973). I sitt förnämliga översiktarbete tar Enderud upp ett antal beslutsmodeller som utgår från att flera aktörer – individer eller fraktioner – medverkar vid beslutsfattandet. Det är frågan om ett slags förhandlingsperspektiv: parterna är delvis oeniga om målen (som dock är givna och klart avgränsade) och kan genom förhandling nå fram till en kompromiss (jfr Enderud 1976).

Den mest lovande utvecklingen på detta område representerar »garbage can-modellen». Ur skandinavisk synvinkel är den av intresse också för att en norrman – Johan P. Olsen – tillhört de ledande vid modellens tillkomst (Olsen 1972, March-Olsen 1976). Ett betydelsefullt bidrag till genren har lämnats av Harald Enderud (1977). Modellens fundament är en situation med problematiska preferenser, oklar teknologi och deltidsdeltagare. Det kan alltså vara ett antal deltagare vid besluten. Olika situationstyper kan också introduceras: man kan föreställa sig (1) en rent anarkisk situation, (2) en situation med en viss grad av feed-back från tidigare händelser, och (3) en situation som innehåller

en aktör som med organisatoriska medel och administrativa ingrepp söker reglera skeendet. Denna nya modell tar alltså hänsyn till samtliga tre kritikpunkter ovan. Det förefaller som om beslutsteorin med denna modell kommit ur det dödläge som diskussionen mellan rationalister och marginalister utgör. Det är för övrigt inte omöjligt att tänka sig att aktörerna – individerna i garbage can-modellen kan använda någon av dessa individcentrerade beslutsmodeller.

2.4.2 Styrningsteori

Den styrning som framför allt är av intresse i ett förvaltningsperspektiv är den som gäller i relationen mellan politiker och förvaltning eller mellan olika nivåer i förvaltningen (t. ex. central-decentral). Diskussionen om styrning rör emellertid snarare relationen mellan staten och dess omgivning. Självfallet är den inte ointressant vid en förvaltningsanalys; förvaltningen måste bara kopplas in någonstans. Man kan därvid tänka sig problemet: hur påverkar utformningen av statens styrning av omgivningen förvaltningens struktur, processer och personal? Makroteorin har stort analogivärde: med hjälp av teori för makrostyrning kan man få anvisningar om förvaltningsstyrningen.

Problematiken är direkt parallell med den som föreligger inom beslutsteorin. Det finns å ena sidan en rationalistisk inriktning, som tror på möjligheten av en central koordinering av samhällets aktiviteter. Till denna hör anhängarna av planering – Mannheim är ett lysande namn i detta sammanhang. Å andra sidan finns teoretiker, som inte tror på möjligheten av en övergripande rationell koordinering på grund av kunskapsproblemet, och som misstror den då de ser den centrala makten som ett hot mot demokratin. Man återfinner här Popper och Hayek.

Inom förvaltningsvetenskapen har man vanligen mött rationalitetsmodeller. Ett undantag är Charles Lindbloms geniala *The Intelligence of Democracy* (1965) som utvecklar en teori om spontana och automatiska koordineringsmekanismer. Arbetet kom under en starkt rationalitetspräglad period och fick inte den uppmärksamhet det förtjänade. Under senare år har en rad arbeten tagit upp styrningsproblematiken från en liknande synvinkel, som bl. a. innebär att man kan se alternativa styrsystem. Det gäller Hernes i det tidigare nämnda arbetet om *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*. Han behandlar där tre styrsystem: marknad, byråkrati och demokrati och noterar deras egenskaper och möjliga perverteringar. (Hernes 1978, jfr Olsen 1978, Lindblom 1977).

Det finns annars styrningsmodeller avsedda för en förvaltningsproblematik som tar upp såväl substantiell styrning av den typ som planfalangen företräder och formstyrning av den art som marknadsanhängarna föredrar. Man kan sedan på olika sätt kombinera dessa styrningsformer så att en generell och oprecis direkt styrning (ramstyrning) förenas med en specifik och precis indirekt styrning (som ger organisation, processer, resurser, aktörer) (jfr Lundquist 1975, 1972).

Man kan här notera det starka samband som finns mellan nyare ansatser på olika forskningsområden. Den starkt utvidgade *interorganisationsanalysen*, som innefattar både offentlig och privat organisation, *beslutsteorin*, som i garbage can-versionen öppnar för kollektivbeslut, osäkerhet och oklara preferenser samt bristande rationalitet, och *styrningsteori*, som ser marknadsliknande mekanismer som en möjlig komplettering till innehållsstyrningen, tillhör en och samma intellektuella tradition.

2.5 Dynamiskt betraktelsesätt

I en situation av snabb samhällsförändring med ständigt nya situationer är det naturligt att samhällsvetare söker sig till modeller som kan beskriva och förklara förändring. En rad fundamentala frågor anmäler sig: hur yttrar sig förändring?, vad finns det för indikatorer på förändring?, vad orsakar förändring? och vilka effekter har förändring? Nedan ska två olika inriktningar tas upp. Den första är organisationsförändring och den andra, som möjligen kan ses som en specialitet av den första, är »policy termination» eller »cutback management».

2.5.1 Organisationsförändring

Det är svårt att teoretiskt bemästra organisationsförändring eftersom orsakerna till den kan finnas på så många olika nivåer, bl.a. sådana som omfattar grundläggande strukturella förhållanden (jfr Meyer 1979). Det förefaller naturligt att knyta förändring av förvaltningen till frågan om förändring av den offentligt sektorn överhuvudtaget. Vad gäller denna har skett dels en kvantitativ förändring – den offentliga sektorn har vuxit oerhört – dels en kvalitativ förändring – från reaktiv till aktiv verksamhet, från överhöghet till service, från liberal interventionsstat till statsmonopolkapitalism – för att välja en uppräknings. (jfr Schmied-Treiber 1975).

I litteraturen möter man inte sällan försök att precisera indikatorer på organisationsförändring. Warwick ställer upp en rad frågor i sin analys av State Department, USA: vad förändras (är det folk, teknologi eller strukturer)?, vem förändras (är det toppskiktet, mellangrupperna eller de djupa leden)? och hur uppnår man förändring (vilka metoder och strategier använder man sig av)? (Warwick 1975). Meyer har mera differentierade instrument för att beskriva analysobjektet, nämligen »size, divisions, levels of supervision, sections, span of control, formalization, responsibilities, competition» (Meyer 1979).

Den sociologiskt orienterade litteraturen om förändring arbetar ibland med ett antal interrelaterade nivåer, t.ex. individ-, organisations- och samhällsnivå (Garner 1977) eller organisations-, »community«- och samhällsnivå (Warren 1977). Det är också möjligt att man bör analysera organisationspåverkan utifrån olika tidshorisonter. Kortsiktspåverkan kan måhända spåras i organisationens omedelbara omgivning, medan långsiktig påverkan kan ha sitt ursprung i den större omgivningen (Meyer 1979).

Metodiskt arbetar man ibland över längre tidsperioder. Ett sådant tillvägagångssätt har bl. a. fördelen att det ger grova korrelationer mellan förvaltnings- och samhällsförändring, något som självfallet har stort heuristiskt värde vid en teorikonstruktion. Omvänt erbjuder förvaltningsvetenskapens kategorier analysinstrument för en historiskt inriktad forskning (jfr. Ilsøe 1979). Av samhällsvetenskapliga arbeten med långa tidshorisonter kan nämnas Danel Tarschys *Den offentliga revolutionen* (1978). Mästerverket i genren är väl Armstrongs magnifika översikt över de europeiska tjänstemannakårernas utveckling (Armstrong 1973). Även kortare tidshorisonter kan ge utgångspunkter för teoretiserande (se t.ex. Kaufman 1976, Stålberg 1976).

Förändringsforskningen är ett typexempel på nödvändigheten av ett bredare perspektiv. Det är omöjligt att förstå och förklara förvaltningens förändring om man enbart ser till dess inre förhållanden. Det finns alla skäl att tro att den bredare socioekonomiska omgivningen slutligt bestämmer förvaltningsorganisationens utformning.

2.5.2 »Policy termination» och »cut-back management»

En specialinriktning inom förändringsforskningen arbetar med frågan om förvaltningens reaktioner inför den retarderande ekonomien. Inom denna skola kan huvudproblemet sägas vara: hur avslutas en policy och vilka organisatoriska effekter har en sådan avslutning? (de Leon 1978, Behn 1978).

Det är bara att konstatera att våra kunskaper om problemen vid nedläggning av offentlig organisation och policy är utomordentligt små. Orsaken till detta ligger i öppen dager: det är först under senare år som de västerländska regeringarna ställts inför alternativet (jfr Levine 1978). Offentlig organisation har sällan lagts ned, och om så trots allt skett har processen varit mycket låndragen. Det bekräftas av en empirisk undersökning av Kaufman. Under perioden 1924–73 hade bara 27 stycken av de undersökta organisationerna lagts ned, samtidigt som det skett en total ökning från 175 till 394 (Kaufman 1976). Situationen har sedan dess förändrats radikalt. Resursknappheten på alla nivåer kommer att i stigande utsträckning tvinga regeringarna att skära ned program och avskaffa organisation. Därmed kommer eventuellt även offentligt anställda att avskedas. Det grundläggande dilemmat för både forskning och politiker är: hur ska man strukturera om ett system, som byggs för evig växt? (Levine 1978).

Den litteratur som nu i rask takt börjat angripa problemet – »policy termination», »cutback management» eller »organizational decline» för att ta några vanliga beteckningar – förmedlar ett antal viktiga distinktioner. Man talar t.ex. om funktionell och strukturell avslutning. I det förra fallet försvinner de aktiviteter, vilka är knutna till ett visst program, i det senare försvinner också de strukturella arrangemang – organisationen – med vilka verksamheten bedrivs. Det är väl inte överraskande att man nått fram till att det är avsevärt

enklare att avskaffa en policy än en organisation. (de Leon 1978, Behn 1978).

En förutsättning för att man på ett adekvat sätt ska kunna analysera problemen är modeller, vilka förmår återge dynamiken i skeendet. En fasmodell med den ambitionen har Beck Jørgensen presenterat i en fin undersökning om nedskärningarna i dansk förvaltning. Han kan där bl.a. konstatera att besparingsverksamheten befinner sig i en inledande fas, där orgasinationen, och med den de anställa, ännu inte är på allvar hotade (Beck Jørgensen 1981).

Levine framhåller att det finns ett fundamentalt problem, som har med modellerna att göra. Det saknas nämligen kommunikation mellan samhällsvetare och »students of management». Därigenom får man aldrig någon kommunikation mellan de stora frågorna om den politiska ekonomin å ena sidan och de konkreta styrningsproblemen i organisationen å andra sidan – något som är nödvändigt för problemlösningen (Levine 1978).

2.6 Betoning av participation

Frågorna om deltagande i den offentliga förvaltningen kan med fördel betraktas ur demokratiteorisk synvinkel. Det sker i praktiken ofta, varför de ting som ska tas upp under denna rubrik inte är isolerade till analyser av förvaltningen. Tvärtom, ett brett spektrum av analysinriktningar arbetar med dessa frågor. Som utgångspunkt ska användas en uppräknings av Waldo, som ser två deltagandeformer:

- participation internt i byråkratin, dvs. de anställdas rätt att påverka sina anställningsförhållanden.
- participation utifrån som innebär att samhällsmedlemmarna i ökande grad medverkar i förvaltningsavgörandena.

(Waldo 1972)

Till detta kommer de offentligt anställdas fackliga organisering, som i ett internationellt perspektiv är ett relativt nytt fenomen och därför tilldrar sig uppmärksamhet. Nedan ska interndemokratien och medborgarparticipationen i förvaltningen diskuteras. I samband med den sistnämnda kommer den förvaltningsorienterade korporatismforskningen att beröras. Ur demokratiteoretisk synvinkel kan korporatismen ses som den negativa sidan av deltagandet.

2.6.1 Interndemokrati

Under senare år har överhuvudtaget interndemokratien i stora organisationer intresserat organisationsteoretiker (se t.ex. Jaques 1976 och temanummer av *Administration & Society* 1975/1). Det finns ett brett spektrum av möjligheter inom denna »industrial democracy» där »self-management» efter jugoslaviskt mönster för många framstått som ett ideal (Abrahamsson 1975). En av konsekvenserna har varit att demokratianalyser på olika nivåer närmast sig varandra: organisationsteoretiker har tagit upp problem från den politiska demo-

kratin på makronivå (Agersnap-Fivelsdal 1978) och politologer har intresserat sig för organisationsdemokrati (Pateman 1975). Vad man på radikalt liberal-demokratiskt håll strävar efter är en organisationsteori, som primärt inte är inriktad på produktivitets- och effektivitetsökning, utan som syftar till att främja rättvisa, likhet, frihet, medborgarrätt osv. (Pateman 1975).

Huruvida det finns någon motsättning mellan makrodemokratin (den politiska demokratin) och mikrodemokratin (organisationsdemokratin) har diskuterats. Möjligen kan den skarpa åtskillnaden mellan privat och offentligt, som förekommer i liberal demokratisk norm, orsaka problem. En viktig falang ser emellertid sambandet mellan de båda demokratinivåerna positivt: man lär sig demokrati i den lilla organisationen och för kunskaperna med sig till den politiska demokratin (jfr Pateman 1970, 1975).

Problemet ställs emellertid på sin spets när man förfäktar interndemokrati i den offentliga förvaltningen. Man kan här hamna i en situation av »konkurrerande demokratier»: nämligen om interndemokratin får influera de politiska besluten. Frågan är särskilt aktuell för svenskt vidkommande, eftersom det finns en lagstiftning om ett ganska omfattande medbestämmande i statlig och kommunal förvaltning. Agne Gustafsson (1978) har med stor kraft hävdat den politiska demokratis primat. (jfr. också Westerståhl-Persson 1975). Demokrati i offentlig förvaltning har också behandlats inom amerikansk förvaltningsforskning. Man noterar där också positiva effekter av offentlig företagsdemokrati, t.ex. att tjänstemännen, genom det ökade ansvar de nya konstruktionerna ger, arbetar mera effektivt (jfr Smith 1976). Det förefaller rimligt att se hela denna fråga i relation till diskussionen av den weberska organisationsmodellen. I en version står de aktuella demokratimodellerna i motsättning till den, i andra kan de måhända ses som ett komplement.

2.6.2 Medborgarparticipation i förvaltningen – individer och korporationer
Det finns ett flertal former för medborgarparticipation i offentlig förvaltning. En viktig sådan innebär att representanter för mäktiga samhällsintressen direkt medverkar i förvaltningens beslutsprocesser. I Sverige har man s.k. lekmanrepresentanter i de centrala ämbetsverkens styrelser, och därtill kommer ett stort antal deltagandemöjligheter även på andra nivåer. I Danmark är denna intresserepresentation i förvaltningen mycket omfattande – i varje fall är den grundligt kartlagd av den samhällsvetenskapliga forskningen (se alla referenser i Buksti 1980, Fivelsdal m fl 1979). Samma tendenser föreligger i Finland (jfr. Ståhlberg 1978) och Norge (Olsen 1980). Inte sällan har detta fenomen diskuterats i termer av korporatism. Begreppet har använts i negativ innebörd för att karakterisera ett system i vilket beslutsfattandet kringgår de parlamentariska processerna och istället avgörs genom samverkan mellan toptjänstemännen i offentlig och privat förvaltning.

Litteraturen om korporatism lider emellertid av en besvärande diskrepans

mellan arbeten på mycket abstrakt nivå, där förvaltningen framträder i obetydlig utsträckning (jfr Kastendiek 1980, Winkler 1976, Schmitter-Lembruch 1979), och mycket konkreta kartläggningar av organisationsrepresentation i förvaltningen. Vad som saknas är studier av verkliga processer. Sådana analyser skulle måhända kunna klargöra den faktiska betydelsen av fenomenet.

Det deltagande man framför allt tänker på i samband med termen medborgarparticipation är den enskilde individens medverkan i de offentliga planeringsprocesserna och annan gräsrotsdemokrati. Ämnet har behandlats i en väldig litteratur (se bibliografen i Alemann 1975, utvidgad i senare upplagor, och temanummer av *Nordisk Administrativ Tidskrift* 1977). Ofta har dessa undersökningar inte någon deciderad förvaltningsaspekt. Gissningsvis har analysen av participation mer än något annat fört inputorienterade politologer in på förvaltningsforskningens område.

2.7 Normativ strävan

Det finns en bred samhällsvetenskaplig diskussion om normfrågan sedan 1960-talets mitt. Kärnan i denna är strävandena att skapa en operationell värde-teori. En sådan bör innehålla ett antal grundläggande värden, vilka sedan kan föras ned till praktiska handlingslinjer. Utvecklingen har i stor utsträckning influerats av John Rawls: *A Theory of Justice* (1943).

Denna allmänna diskussion om normer har haft en parallell inom förvaltningsvetenskapen. Argyris hävdar t.ex. att det är nödvändigt att »a normative view is made explicit and is seen as an objective to approximate» (Argyris 1973). När normer förs fram placeras de ofta på mycket hög abstraktionsnivå, såsom då Golembiewski i ett antal »standards» för teorikonstruktion framhåller att »it must be shown to deal with some relevant values defining 'good administration' and its relationship to a 'just state'». (Golembiewski 1977/1).

Som ett exempel på hur normkonstruktionen kan försiggå ska refereras en diskussion kring utvecklingen av »New Public Administration» vid den s.k. Minnowbrookkonferensen 1969. Det är La Porte som resonerar med utgångspunkten att den filosofiska analysen nått ett lågvattenmärke. Den är, skriver han, »so scantily attended in Public Administration that I am almost embarrassed to continue». Som inledning skisserar han en fundamental norm: »the purpose of public organization is the reduction of economic, social, and physis suffering and the enchancement of life opportunities for those inside and outside the organization». Han preciserar sedan innebörden i detta i ett antal punkter:

- den offentliga organisationen ska värderas efter hur den förmår avskaffa ekonomisk försakelse och tillgodose önskingarna hos människor.

- organisationen måste bidra till att förbättra social rättvisa genom att öka människornas möjligheter att få del av politiska och sociala fördelar genom att de själva fattar besluten.
 - organisationen ska värderas efter sin förmåga att öka möjligheten till personlig utveckling hos människorna.
- (La Porte i Marini 1971).

I ett annat inlägg vid samma konferens går Harmon ett steg vidare i konktion och söker en normativ utgångspunkt via begreppet »administrative responsibility». Han tar därvid sin utgångspunkt i två positioner som dominerat amerikansk debatt: den ena är att det administrativa ansvaret indikeras av tjänstemännens lojalitet gentemot den politiska makten, den andra att administrativt ansvar mäts i administratörens förmåga att uppfatta och reagera inför »public needs». (Harmon i Marini 1971). Det finns i svensk förvaltningsdiskussion en analys av just denna problematik (jfr Rylander 1968).

Det förekommer också normer som gäller relationen mellan förvaltning och klienter. Rättsstatskonstruktionerna har ett normativt grundlag, och i de demokratiska spelreglerna finns ytterligare anvisningar. Allt som allt finns här ett stort utrymme för forskningsinsatser.

2.8 Preskriptiv ambition

När man har en normativ och en empirisk forskning är det knappast att förvåna att man också tar upp en preskriptiv eller konstruktiv forskningsinriktning, dvs. en sådan som direkt föreskriver handlingslinjer. I det aktuella fallet gäller det förvaltningens organisation, processer och personal. Om inte forskaren gör det blir det någon annan: kanske den som beställer empiriska och normativa forskningsresultat eller den som överhuvudtaget inte känner behov av vetenskaplig kunskap för sin verksamhet. Denna konstruktiva linje är i och för sig inte någon nyhet för förvaltningsvetenskapen; den dominerade 1920- och 30-talens amerikanska analyser. Under behaviorismen kom den i skymundan.

Den nya samhällsvetenskapen står inför högljudda krav på relevans – ett ideal är att nå fram till en »Beratungswissenschaft». Det är knappast någon överdrift att säga, att förvaltningsstudiet under sin utveckling mer än de flesta vetenskapsgrenar varit inriktad på konstruktion. En talande artikelrubrik är »Policy Analysis in Government: Alternatives to 'Muddling Through'» (Beckman 1977). Ser man det från regeringarnas sida är det en fråga om »Verwissenschaftlichung der Politik» (Mayntz-Scharpf 1973, jfr Weiss-Barton 1979). Samtidigt som vetenskapen i större utsträckning ägnar sig åt preskriptiv forskning, är regeringarna mera benägna att söka beslutsunderlag i vetenskapliga forskningsresultat.

Det är svårt att skilja olika inriktningar åt, beroende på att de ligger varan-

dra mycket nära. Nedan ska ett försök göras att beskriva organisationsutveckling, policy sciences, administrativ reform och »management»vetenskaperna.

2.8.1 Organisationsutveckling

Waldo tar i en översikt upp vad han kallar »organizational development». Genren har ett brett spektrum: på ena ytterkanten finns föga intresse för »interpersonal relations», medan den andra lägger tyngdpunkten på organisationens mänskliga komponent. Det är väl den senare delen som är mest speciell. Man försöker medvetet förbättra en organisations egenskaper och resultat genom att förändra medlemmarna i den. Anknytningen till humanistisk psykologi och socialpsykologi ligger nära till hands (Waldo 1972). Överhuvudtaget har organisationsutveckling fokuserats på organisationens inre dynamik. Olika utbildningsmetoder såsom »Laboratory Training» och »Sensitivity-Training» är typiska. (Kirkhart-Gardner 1974).

2.8.2 Policy Sciences

Policy Sciences brukar räkna sitt ursprung från Harold Lasswells bok med samma namn från 1951. Den som därefter i första hand sökt vinna gehör för genren är Yehezkel Dror, som med energi och kraft drivit saken i ett antal böcker och artiklar från och med 1960-talets slut. (Dror 1968, 1971, 1971).

I sin editorial till första numret av disciplinens tidskrift *Policy Sciences* (1970) ställer Quade frågan: »Why Policy Sciences?». Hans svar är att den offentliga sektorn inte i tillräcklig omfattning tagit upp procedurer, tekniker och redskap från »management and decision sciences». Det är inte meningen att förvaltningen bara ska ta upp sådant som operationsanalys, simulering, spelteori osv. Istället ska beteendevetenskapernas kunskap inplaceras i »systems engineering». Dror uttrycker detsamma med att framhålla, att problemet är att integrera socialvetenskaperna och beslutsvetenskaperna och med denna grund bygga upp en ny vetenskap, som är »a new and additional approach to the uses of systematic knowledge and structured rationality for the conscious shaping of society» (Dror 1970).

Policy Sciences har ett antal karakteristiska drag i Drors version. Den är en »supradiscipline» som ska förbättra policy-making, den integrerar ett antal olika discipliner, den accepterar »tacit knowledge» som en vetenskaplig resurs, den förmedlar en instrumentell-normativ kunskap (som alltså är medelsfokuserad), den syftar till att bygga upp en operationell värdeteori, den arbetar med ett brett tidsperspektiv, den lägger tonvikten vid metapolicies, den ägnas också extrarationella och irrationella processer såsom kreativitet. (Dror 1970).

2.8.3 Administrativ reform

En annan specialisering i samma genre kallas administrativ reform. I koncentrat kan målsättningen sägas vara »induced and directed change in machinery

of government». De instrument som härvid kan komma till användning indelar Dunsire (1976) i fyra olika kategorier: strukturella, procedurmässiga, tekniska och personalpåverkande.

Administrativ reform vill modernisera regeringsmaskineriet för att den administrativa staten ska ta hand om nya uppgifter och funktioner och hålla takt med statsverksamhetens expansion och komplexiteten i den stora organisationen. På längre sikt vill man förvandla den offentliga administrationen till en dynamisk kraft för nationell utveckling. Några instrument är förbättring av organisationen, produktiviteten och effektiviteten i den offentliga sektorn. Andra är utformning av styrning och kontroll för att garantera att styrelsen verkar i allmänhetens intresse (Caiden 1969, Leemans 1976). Den går mycket tätt in på förändringsprocessen. Det är inte tillräckligt att peka på lämpliga och möjliga vägar för förändring, man måste också se till att de genomförs.

2.8.4 »Management»-vetenskaperna

Ett annat område av intresse i detta sammanhang är alla de tekniker som i rationalitetens och effektivitetens namn kommit in i förvaltningen under de senaste två decennierna. Strävandena i denna riktning har »become a major concern, almost an obsession, of modern governments» (Self 1975). Vad är det konkret frågan om? Med en indelning av Gorpe kan man tala om *kunskaps-sökande metoder* (prognosmetoder, framtidsstudiemetoder – delfitekniken, scenarioförfattande, teknikvärdering/bedömnings-systemanalys, utvärdering, sociala indikatorer), *beslutsunderlättande metoder* (samhällsekonomisk konstnads-/intäktsanalys, operationsanalys, policyanalys), *styrmetoder* (programbudgetering, zero-base budgeting, målstyrning, management information systems, planering, planeringssystem). (Gorpe 1978).

Medan de tidigare nämnda approacherna har sin grund i samhällsvetenskaperna (observera dock policy sciences syntesambition) har »management»-vetenskaperna sina rötter i matematiska approacher: »optimization theory, probability, linear algebra, and others» (White 1979:128). Frågan är om samhällsvetenskaplig förvaltningsforskning ska bidra till teoriutvecklingen på teknikområdet. Viktigare är kanske att den kan analysera effekterna av teknik-användningen: vad har den för effekter på det politiska beslutsfattandet, innebär den problem för den politiska demokratin osv? Kritiska synpunkter dyker allt oftare upp i litteraturen (jfr Gorpe 1978, Self 1975). Self talar t.o.m. om en ny byråkratkategori vid sidan av teknokraterna, nämligen »econocrats».

3. Mot en post-webersk förvaltningsvetenskap

Är det möjligt att se dessa olika trender i ett gemensamt perspektiv? På en punkt förefaller det vara så: postbehavioralismen är av allt att döma lika väl förankrad inom förvaltningsvetenskapen som inom annan samhällsvetenskap.

Huruvida detta bara innebär att alla samhällsvetenskaper avspeglar förändringar hos analysobjektet kan lämnas därhän.

En inledande hypotes i denna översikt är att mycket av 1970-talets förvaltningsforskning kan ses som en reaktion mot den weberska organisationsmodellen. Har detta bekräftats av undersökningen? Det finns här också skäl att ta ställning till vad det aktuella intresset för Weber egentligen gäller: är det en renässans för hans teorier eller är det hans motståndare som bereder vägen genom en precisering av hans modeller? Vad som generellt kan sägas är att Webers inflytande på förvaltningsvetenskapen varit enormt. Finns det någon annan specialitet inom politologin som har ett så dominerande namn? Om vi koncentrerar oss på de av våra trender som anknyter till empirisk förvaltningsforskning finns det åtskilligt som står i motsättning till Webers organisations-syn. Relaterar vi trenderna (till höger) till Webers modell (till vänster) framstår skillnaderna närmast som en polarisering:

rationalitet	»garbage can»
intraorganisation	interorganisation »implementeringsstruktur»
hierarki	demokrati
centralkoordinering	decentral, spontan koordinering
regelstyrning	formstyrning
statisk	dynamisk

Är det så att analysinstrumenten i den vänstra kolumnen bara ska ersättas av dem i den högra? Det förefaller vara en mycket tveksam slutsats. Frågan hänger samman med problemet dynamiska modeller, vilket det därför finns anledning att diskutera. Är det möjligt att åstadkomma dynamiska modeller i strikt mening (dvs. sådana som har tiden som en explicit variabel) för förvaltnings- och organisationsnivå? Svaret måste bli nej. Organisationsutformningen är beroende av många processer som organisationen inte kan kontrollera. Det gäller fundamentala samhällseliga processer knutna till förändringen av ekonomin osv. Att det skulle gå att särskilja tidsrelaterade regelbundenheter på organisationsnivå förefaller därför mindre sannolikt. Vad kan man tänka sig istället? Någon form av dynamik är nämligen nödvändig för att en modell ska kunna fånga en värld under snabb förändring.

En lösning, som man sedan länge arbetat på inom organisationsteorin, är situationspreciserade modeller. Det innebär att man måste konstruera en situationstypologi till vilken varianter av modellen knyts. Den centrala frågan är således: hur ska organisationen optimalt kunna lösa sina uppgifter i en viss

situation? Om olika situationer fordrar olika organisationstyper är det fullt tänkbart att Webers organisation är lämplig för vissa uppgifter i vissa situationer, medan andra uppgifter och organisationer ställer andra krav. Man får alltså inte kasta ut barnet med badvattnet.

När man granskar de olika trenderna finner man möjligen en motsättning på en punkt: den preskriptiva forskningen har en rationalitetsinriktning, som saknas i övrigt. För att kunna föreskriva förändringar måste man rimligen veta vad man vill, och hur man ska kunna uppnå det.

Vad man kan anta är att de nya trenderna representerar försök att beskriva, förklara och förstå en verklighet, som de gamla analysinstrumenten inte förmodade omfatta. Det finns i den situationen alla skäl att beakta möjligheten av dynamiska – i meningen situationsrelaterade – analysmodeller. Problemet är väl främst att finna genomgående variabler i en utveckling som på ytan kan förefalla irreversibel.

Litteratur

- Abrahamsson, Bengt: *Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre*. Stockholm: AWE/Gebers 1975.
- Abrahamsson, Kenneth: *Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndigheter och medborgare*, Lund: Studentlitteratur 1972.
- Abrahamsson, Kenneth – Bengt Strömblom: *Förvirrande förvaltning. Medborgaren i den byråkratiska labyrinten*, Stockholm: Liber Förlag 1979.
- Agersnap, Torben – Egil Fivelsdal (red.): *Demokrati i organisationer*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck 1978.
- Alemann, Ulrich von (Hrsg.): *Participation – Demokratisierung – Mitbestimmung*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1975.
- Allison, Graham T: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crises*. Boston: Little, Brown and Co 1971.
- Anckar, Dag – Krister Ståhlberg: *Assessing the Impact of Politics: A Typology and Beyond*, in: *Scandinavian Political Studies* 1980.
- Argyris, Chris: *Some Limits of Rational Man Organizational Theory*, in: *Public Administration Review* 1973.
- Armstrong, John A: *The European Administrative Elite*, Princeton NJ: Princeton University Press 1973.
- Bardach, Eugene: *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass: The MIT Press 1977.
- Beck Jørgensen, Torben: *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1981.
- Beck Jørgensen, Torben: *Samspil og konflikt mellem organisationer*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1977.
- Beckman, Norman: *A Symposium. Policy Analysis in Government: Alternatives to »Muddling Through«*, in: *Public Administration Review* 1977.
- Behn, Robert D: *How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator*, in: *Policy Analysis* 1978.
- Benson, J Kenneth (ed.): *Organizational Analysis. Critique and Innovation*, Beverly Hills: Sage Publications 1977.

- Benson, J Kenneth: Organizations: a dialectical view, in: *Administrative Science Quarterly* 1977.
- Benson, J Kenneth: The Interorganizational Network as a Political Economy, in: *Administrative Science Quarterly* 1975.
- Buksti, Jacob A: *Organisationer under förändring*, Århus: Politica 1980.
- Caiden, G: *Administrative Reform*, Chicago: Aldine Publishing Company 1969.
- Charlesworth, James C (ed.): *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, Philadelphia: Monograph 8. The American Academy of Political and Social Science 1968.
- Cockburn, Cynthia: *The Local State. Management of Cities and People*, London: Pluto Press 1978.
- O'Connor, James: *The Fiscal Crises of the State*, New York: St Martins Press 1973.
- Damgaard, Erik: Politisk output analyse, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1972.
- Downs, Anthony: *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company 1967.
- Dror, Yehezkel: *Design for Policy Sciences*, New York: American Elsevier 1971.
- Dror, Yehezkel: Prolegomena to Policy Sciences, in: *Policy Sciences* 1970.
- Dror, Yehezkel: *Public Policy Re-Examined*, San Francisco: Chandler Publ Co 1968.
- Dror, Yehezkel: *Ventures in Policy Sciences. Concepts and Applications*, New York: American Elsevier 1971.
- Dunn, William – Bahman Fozouni: *Toward a Critical Administrative Theory*, Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies vol 3 26 1975.
- Dunsire, Andrew: *Administration. The Word and the Science*, London: Martin Robertson 1973.
- Dunsire, Andrew: *Structural and Behavioral Obstacles to Administrative Reform*, Tampere Conference: European Group of Public Administration 1976. Mimeo (fransk version) finns i *Revue Française d'Administration Publique* 1978:5).
- Dye, Thomas R: *Policy Analysis, What Government Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, University, Alabama: University of Alabama Press 1976.
- Ekecrantz, Jan: *Makten och informationen*, Lund: Studentlitteratur 1975.
- Enderud, Harald: *Beslutningar i organisationer i adjärdsteoretisk perspektiv*, København: Fremad 1976.
- Enderud, Harald: *Four Faces of Leadership in an Academic Organization*, København: Nyt Nordisk Forlag 1977.
- Esping, Hans: *Förvaltning – förändring – framtid*, Sekretariatet för framtidsstudier 1977.
- Etzioni, Amitai: Mixed-scanning: A »Third« Approach to Decision-making, in Andreas Faludi (ed.): *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press 1973.
- Fesler, James W: *Public Administration, Theory and Practice*, Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall 1980.
- Fivelsdal, Egil m. fl: *Interesseorganisationer og centraladministration*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1979.
- Garner, Roberta Ash: *Social Change*, Chicago: Rand McNally 1977.
- Golembiewski, Robert T: *Public Administration as a Developing Discipline 1 and 2*. New York: Marcel Dekker 1977.
- Gorpe, Peter: *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*, Stockholm: LiberFörlag 1978.
- Gortner, Harold F: *Administration in the Public Sector*, New York: John Wiley 1977.
- Grottian, Peter – Axel Murswieck (Hrsg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung*, Hamburg. Hoffman und Campe 1974.
- Grumm, JG: The Analysis of Policy Impact, in: Greenstein-Polsby (eds.): *Handbook of Political Science* vol. 6, Menlo Park, Cal: Addison-Wesley 1975.
- Gustafsson, Agne (red.): *Företagsdemokratin och den offentliga sektorn*, Lund: Studentlitteratur 1978.
- Grauhan, Rolf Richard – Rudolf Hickel (Hrsg): *Krise des Steuerstaats?* Opladen: West-deutscher Verlag 1978.
- Hanf, Kenneth – Fritz W Scharph (eds.): *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills: Sage Publ. 1978.
- Hargrove, Erwin C: *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington DC: The Urban Institute 1975.
- Heclo, Hugh: Review Article: Policy Analysis, in: *British Journal of Political Science* 1972.
- Henry, Nicholas: Paradigms of Public Administration, in: *Public Administration Review* vol. 35 1975.

- Henry, Nicholas: *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall Inc. 1975.
- Hernes, Gudmund (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget 1978.
- Hjern, Benny – Kjell Lundmark: Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1979.
- Hofferbert, Richard I: *The Study of Public Policy*, Indianapolis, NY. The Bobbs-Merrill Co 1974.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): *Bürgerne Verwaltung, Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung*: Neuwied und Darmstadt: Luchterhand 1980.
- Hood, Christopher C: *The Limits of Administration*, London: John Wiley & Sons 1976.
- Häussermann, Harmut: *Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung*, Frankfurt: Campus Verlag 1977.
- Ilsøe, Grethe: *Administrationshistorie*, i *Arkiv* 1979.
- Jaques, Elliot: *A General Theory of Bureaucracy*, London: Heinemann 1976.
- Kastendiek, Hans: Neokorporativismus, in: *Prokla* 38, 1980.
- Katz, Elihu – Brenda Danet (eds.): *Bureaucrazy and the Public. A Reader in Official – Client Relations*, New York: Basic Books 1973.
- Kaufman, Herbert: *Are Government Organizations Immortal*, Washington DC: The Brookings Institution 1976.
- Kaufman, Herbert: *The Limits of Organizational Change*, Univ. Alabama: The University of Alabama Press 1971.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): *Bürgerne Gestaltung der sozialen Umwelt. Probleme und theoretische Perspektive eines Forschungsverbundes*, Meisenheim am Glan: Verlag Anton Hain 1977.
- Kaufmann, Franz-Xaver – Friedhart Hegner – Dieter Grunow: Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns, in: *Zwischenbilanz der Soziologie. Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag 1976.
- King, Anthony: On Studying the Impacts of Public Policies: The Role of the Political Scientist, in: Holden, M – D. Dresang (eds.): *What Government Does*, Beverly Hills: Sage Yearbooks in Politics and Public Policy vol 1 1975.
- Kirkhart, Larry – Neely Gardner (eds.): A Symposium. Organization Development, in: *Public Administration Review* 1974.
- Klages, Helmut: Assessment of an Attempt at a System of Social Indicators, in: *Policy Sciences* 1973.
- Leemans AF (ed.): *The Management of Change in Government*, The Hague: Martinus Nijhoff 1976.
- de Leon, Peter: Public Policy Termination: An End and a Beginning, in: *Policy Analysis* 1978.
- Levine, Charles H.: Organizational Decline and Cutback Management, in: *Public Administration Review* 1978.
- Lindblom, Charles E: *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*, New York: The Free Press 1965.
- Lindblom, Charles E: *Politics and Markets*, New York: Basic Books 1977.
- Lipsky, Michael: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation 1980.
- Lundquist, Lennart: *Forvaltningen i det politiske system*, København: Akademisk Forlag 1975.
- Lundquist, Lennart: *Means and Goals of Political Decentralization*, Lund: Studentlitteratur 1972.
- March, James G – Johan P Olsen: *Ambiguity and Choice in Organisations*, Bergen: Universitetsforlaget 1976.
- Marini, Frank (ed.): *Toward a New Public Administration*, San Francisco: Chandler 1971.
- Mayntz, Renate: Public bureaucracies and policy implementation, in: *International Social Science Journal* vol XXXI 1979.
- Mayntz, Renate – Fritz Scharpf (Hrsg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München: R Piper & Co 1973.
- Meyer, Marshall W: *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge: Cambridge University Press 1979.
- Meyer, Poul: *Offentlig forvaltning*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck 1970.
- Nelson, Barbara: Help-Seeking From Public Authorities: Who Arrives at the Agency Door?, in: *Policy Sciences* 1980.

- Niskanen, William A Jr: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago and New York: Aldine - Atherton 1971.
- Offe, Claus: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 1972.
- Olsen, Johan P: Integrated Organizational Participation in Government, in Nystrom-Starbuck (eds.): *Handbook of Organizational Design*, vol 2, London: Oxford University Press 1980.
- Olsen, Johan P: Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act, in: *Scandinavian Political Studies* 1970.
- Olsen, Johan P: *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget 1978.
- Olsen, Johan P: Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice, in: *Scandinavian Political Studies* 1972.
- Ostrom, Vincent: *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University, Alabama: The University of Alabama Press 1973.
- Palumbo, Dennis J: Organization Theory and Political Science, in: Greenstein - Polsby (eds.): *Handbook of Political Science* vol 2, Reading, Mass: Addison-Wesley Publ. Co 1975.
- Pateman, Carole: A Contribution to the Political Theory of Organizational Democracy, in: *Administration & Society* 1975.
- Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*, London: Cambridge University Press 1970.
- Pedersen, Kjeld Møller - Jørn Henrik Petersen: *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres*, København: Berlingske Forlag 1980.
- Premfors, Rune: Social Research and Public Policy Making, i: *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1979.
- Pressman, Jeffrey - Aaron B Wildavsky: *Implementation*, Berkeley: University of California Press 1973.
- Prottas, Jeffrey Manditch: *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, Mass: Lexington Books 1979.
- Rawls, John: *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press 1973.
- Ridley, FF: *The Study of Government. Political Science and Public Administration*, London: George Allen & Unwin 1975.
- Ronge, Volker - Günther Schmieg: *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt am Main: Athenäum 1973.
- Rose, Richard (ed.): *Challenge to Governance. Studies in Overload Politics*, Beverly Hills: Sage 1980.
- Rose, Richard: Ungovernability: is there Fire behind the Smoke, in: *Political Studies* vol 27 1979.
- Rylander, Staffan: Om demokrati och statsförvaltning, i: *Idéer och ideologier*, Stockholm: Almqvist & Wiksell 1969.
- Schmied, Günther - Hubert Treiber: *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München: Wilhelm Fink Verlag 1975.
- Schmitter, Philippe C - Gerhard Lehmbruch (eds.): *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage 1979.
- Self, Peter: *Econocrats and the Policy Process, The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*, London: The Macmillan Press Ltd 1975.
- Shonfield, Andrew - Stella Shaw (eds.): *Social Indicators and Social Policy*, London: Heinemann 1972.
- Simeon, Richard: Studying Public Policy, in: *Canadian Journal of Political Science*, vol IX 1976.
- Simon, Herbert: *Administrative Behavior* 1945.
- Smith, Michael P: Barriers to Organizational Democracy in Public Administration, in: *Administration & Society* 1976.
- Spadaro, Robert N - Thomas R Dye - Robert T Golembiewski - Murray S Stedman - Hamon Ziegler: *The Policy Vacuum*, Lexington, Mass: Lexington Books 1975.
- Ståhlberg, Krister: *Politik och planering*, Åbo: Åbo Akademi 1978.
- Ståhlberg, Krister: *Teori och praxis i kommunal planering*, Åbo: Åbo Akademi 1974.
- Ståhlberg, Krister: *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen 1960-75*, Helsinki: Research Reports, Inst. of Pol Sci, University of Helsinki 1976.
- Tarschys, Daniel: *Den offentliga revolutionen*, Stockholm: LiberFörlag 1978.
- Thompson, Victor A: *Without Sympathy or Enthusiasm. The Problem of Administrative Compassion*, University, Alabama: The University of Alabama Press 1975.

- Tullock, Gordon: *The Politics of Bureaucracy*, Washington DC: Public Affairs Press 1965.
- Waldo, Dwight (ed.): *Public Administration in a Time of Turbulence*, San Francisco: Chandler 1971.
- Waldo, Dwight: Developments in Public Administration, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* vol 404 1972.
- Waldo, Dwight: A Symposium. Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect, in: *Public Administration Review* vol 36 1976.
- Wamsley, Gary L – Mayer N. Zald: *The Political Economy of Public Organizations. A Critique and Approach to the Study of Public Administration*, Lexington, Mass: Lexington Books 1973 (En kortversion finns i *Public Administration Review* 1973).
- Warwick, Donald P (in collaboration with Marvin Meade and Theodore Reed): *A Theory of Public Bureaucracy. Politics, Personality, and Organization in the State Department*, Cambridge, Mass: Harvard University Press 1975.
- Weiss, Carol H – Allen H Barton (eds.): *Making Bureaucracies Work*, Beverley Hills: Sage Publications 1979.
- Werner, Rudolf: *Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendungen der Makrosoziologie*, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag 1975.
- Westerståhl, Jörgen – Mårten Persson: *Demokrati och intresserepresentation* 1975.
- White, Orion F Jr: The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy, in: *Public Administration Review* 1969.
- Wollmann, Hellmut: Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? in: Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1980.
- Wollmann, Hellmut – Gerd-Michael Hellstern: Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung, in: Peter Haungs (Hrsg.): *Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag*, München: Wilhelm Fink Verlag 1977.
- Yin, Robert K – Yates, Douglas: *Street-Level Governments. Assessing Decentralization and Urban Services*, Lexington, Mass: Lexington Books 1975.