

NY KUNSKAP

FÖRNYELSE

Betänkande av utredningen om forskningsprogram
för den offentliga sektorn

SOU^{1991:36}

Ref KB
02,



Statens offentliga utredningar
1991:36
Civildepartementet

Ny kunskap och förnyelse

Slutbetänkande av FOS-utredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Graphic Systems AB, Göteborg 1991

ISBN 91-38-10781-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 31 maj 1990 chefen för civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda forskningen om den offentliga sektorn. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 2 juli 1990 t.f. professor Janerik Gidlund, Umeå, som utredare.

Som sakkunniga förordnades den 2 juli 1990 departementsrådet Sören Häggroth, civildepartementet, departementsrådet Sonja Dahl, utbildningsdepartementet samt kanslichef Agneta Bladh, statsrådsberedningen.

Som experter förordnades den 2 juli 1990 sekreterare Sven Bring, Svenska kommunförbundet, sekreterare Jan Grönlund, Landstingsförbundet samt departementssekreterare Cristina Karlstam, socialdepartementet. Den 27 augusti 1990 förordnades som experter departementssekreterare Katarina Sjölander, arbetsmarknadsdepartementet samt departementssekreterare Erik Westman, bostadsdepartementet.

Som experter förordnades den 24 januari 1991 professor Nils Brunsson, professor Björn Wittrock, professor Lars Strömberg, samt t.f. professor Rune Premfors.

Till sekreterare förordnades den 2 juli 1990 departementsekreterare Berndt Lindholm.

Utredningen antog namnet FOS-utredningen (Forskningsprogram för den offentliga sektorn).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Ny kunskap och förnyelse. Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm den 25 mars 1991

Janerik Gidlund/

Berndt Lindholm

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	1
	Summary	5
2	OFFENTLIGA SEKTORN SOM FORSKNINGSSOMRÅDE	
	Definitioner	10
	Kunskapsutvecklingen	13
	Resurserna	18
	Forskningens inriktning och omfattning	21
	Organisationen	23
	Mångvetenskapliga forskningsmiljöer	31
	Sammanfattning	37
3	DEN OFFENTLIGA SEKTORNS KUNSKAPSBEHOV	
	Strukturomvandlingen av det svenska samhället	38
	Förnyelsen av folkstyrelsen	41
	Förnyelsen av förvaltningen	43
	Förnyelsen av den offentliga problemlösningen	45
	Kunskapsunderlag för offentliga sektorn	47
	Kunskapsförsörjning och kunskapsanvändning	48
	Gemensamt statligt utvecklingsarbete	51
	Ökat kommunalt FoU-ansvar	52

4 NY KUNSKAP SOM ORGANISATIONSPROBLEM

Kunskapsutveckling och kompetensförsörjning	55
Fördelning av nya forskningsresurser	59
Stora forskningsprogram	63
Att organisera mångvetenskapliga forskningsmiljöer	65
Koncentrerad forskning om förnyelsen av offentlig sektor	67

5 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Direktiven	71
Förslagen	72
Gemensamma organisationsprinciper för forskningscentra	74
Professur i statsvetenskap, särskilt offentlig förvaltning	81
Stora forskningsprogram	82
Internationellt gästforskarprogram vid SCASSS	84
Administration av programmet	84
Finansiering av programmet	86
Sektorsforskningen	88
Anknytning till försvarsforskningen	90
Forskning om kvalitet i tjänsteproduktion	91

BILAGOR

1	Direktiven	93
2	Universitetens förslag till mångvetenskapliga miljöer	97
3	Svensk forskning om offentlig sektor i internationella tidskrifter	108
4	Mångvetenskap på frammarsch	119
5a	Företagsekonomiskt forskningsprogram	150
5b	Statsvetenskapligt forskningsprogram	162
6	Internationellt gästforskarprogram vid SCASSS	179

KAPITEL 1

SAMMANFATTNING

Utgångspunkten för utredaren har varit den omfattande förnyelsen av den offentliga sektorn under de senaste årtiondena. Förändringar kan förväntas bli ännu intensivare under 1990-talet. Förnyelsen skapar ett kunskapsbehov, vilket till en del kan tillgodoses genom befintlig kunskap. Till betydande del behövs emellertid ny kunskap, vilken endast kan genereras i grundforskningen. Utredarens uppgift har därför varit att studera möjligheterna att organisera utvecklingen av ny kunskap -dvs grundforskning vid universiteten - av relevans för förnyelsen av den offentliga sektorn.

Forskning om offentlig sektor har varit ett av statsmakterna prioriterat forskningsområde sedan början av 1980-talet. I **kapitel 2** redovisas utvecklingen inom forskningsområdet, som avgränsas till tre områden, nämligen folkstyrelse, förvaltning och sektorsövergripande aspekter på offentlig problemlösning. Det finns idag uppskattningsvis ett femtiotal professorer som bedriver forskning om den offentliga sektorn. Den nuvarande forskningen kännetecknas av god spridning på flera kunskapsmiljöer och många mindre projekt. Det innebär att grunden nu är lagd för att kunna gå vidare och göra spetsinsatser.

Det pågår en tyst frammarsch av institutionaliserat mångvetenskapligt samarbete. Det finns för närvarande ett 70-tal centrumbildningar med 800 - 900 forskare vid svenska universitet, vilka bedriver mång- och tvärvetenskaplig forskning. Exempel på centrumbildningar med inriktning mot mångvetenskaplig forskning om offentliga sektorn redovisas också från Norge och Danmark. Flertalet forskningscentra i Sverige har initierats av forskarna själva. Mångvetenskapens utveckling utgör en viktig del av förnyelsen av universiteten.

I **kapitel 3** ges en kortfattad karaktäristik av förändringar som har skett inom de tre delområdena folkstyrelse, förvaltning och problemlösning under de senaste årtiondena. Den aktuella utvecklingen kännetecknas av en förskjutning från kollektivism till individualism

samt försök att utveckla en långtgående institutionell autonomi och främjande av olika effektivitetsvärden. Sammantaget synes förnyelsen innebära framväxten av en öppnare och mera pluralistisk enhetsstat.

En genomgång av huvuddragen i strukturomvandlingen i det svenska samhället och i förnyelsen av den offentliga sektorn ger en bild av ett samhälle i snabb utveckling där de offentliga styrsystemen har tydliga svårigheter att hantera de ständigt nya villkoren. Problemen har till stor del att göra med den moderna demokratiska välfärdsstatens utmaningar.

Vad slags behov av kunskap skapar då förnyelsen av den offentliga sektorn? Behovet av ny kunskap är inte värdeneutralt. Vem som efterfrågar underlaget och vad som efterfrågas är avhängigt bestämda styrningsfilosofier. Den ena betonar styrningskapacitet med ett stort inslag av managementtänkande och marknadssystem. Informationen ska vara till nytta för dem som styr. Uppgiften blir att skaffa fram ny kunskap vilken antas medverka till ett mer effektivt resursutnyttjande. Den andra lägger stor vikt vid styrningsrepresentativitet och brett demokratiskt deltagande. Uppgiften blir att ta fram kunskap som är anpassad till allmänhetens behov av information för att kunna utöva sitt demokratiska inflytande. Utredarens ståndpunkt är att den nya kunskapen bör utvecklas i sådana former att grundforskningens integritet bevaras. I praktiken kan därför forskningsresultaten tjäna båda syftena utan att något av dem i förväg angetts som mål för verksamheten.

I **kapitel 3** diskuteras även förhållandet mellan forskning och utvecklingsarbete. Vilken betydelse har grundforskningen när det gäller kunskapsanvändningen för förnyelsen av den offentliga sektorn? Utredarens slutsats är att den distinktion som brukar göras mellan grundforskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete inte fångar in de mångskiftande och oberäknliga former i vilka ny kunskap och nya produkter kommer fram. Omorienteringen och förnyelsen av den offentliga sektorn måste bygga på ett kvalificerat utvecklingsarbete och utbildningsverksamhet för att utforma nya arbetssätt, ge verksamheterna en ny inriktning etc. Forskningens roll i utvecklingsarbetet och utbildningen är mångsidig och viktig. Den bidrar på olika sätt till det förändringsklimat som behövs för att förändringarna ska komma till

stånd. Förändrarna eller innovatörerna använder kunskaper och insikter som kommer från forskningen. Utvecklingsarbetet kan därmed fungera som en länk mellan forskningen och den praktiska tillämpningen av kunskapen. Den offentliga sektorns utvecklingsarbete bör därför ha en högre grad av forskningsanknytning.

I **kapitel 4** diskuteras hur en innovativ och internationellt konkurrenskraftig kunskapsutveckling om den offentliga sektorns förnyelse bäst ska kunna åstadkommas i Sverige. En analys av kunskapsförsörjning och kompetensutveckling leder fram till slutsatsen att en tänkbar fördelning av nya forskningsresurser inom området offentliga sektorns förnyelse kan ske efter två dimensioner: koncentration - spridning, fasta - rörliga.

I **kapitel 5** föreslås att de nya forskningsresurserna främst bör koncentreras till ett par mångvetenskapliga kunskapsmiljöer och att vissa resurser bör avsättas för stora forskningsprogram. Härigenom skapas slagkraftiga forskningsenheter som långsiktigt kan ta ansvar för kunskaps- och kompetensutvecklingen. Genom att parallellt stödja stora forskningsprogram ges möjlighet att erbjuda forskare inom hela högskolan möjlighet att delta i kunskapsutvecklingen, liksom att behandla andra forskningsproblem än de som är aktuella vid de mångvetenskapliga forskningsmiljöerna som inrättas. Genom denna kombination av insatser är utsikterna goda för att åstadkomma en innovativ och internationellt konkurrenskraftig kunskapsutveckling.

Två nya forskningscentra föreslås skapas i Sverige - i Göteborg respektive Stockholm - vilka under tolv år får resurser för att organisera tematiskt koncentrerad och mångvetenskaplig grundforskning. Inriktningen ska handla om olika aspekter på styrning (folkstyrelse), ledning och organisation (förvaltning) samt utvärdering (problemlösning). Vid vardera av dessa forskningscentra har valts ut tre övergripande principprogram i dialog mellan utredaren och berörda universitet/högskolor. I Göteborg föreslås följande teman: Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv, Den offentliga sektorns inre organisering samt Den offentliga sektorn och medborgarna. I Stockholm föreslås följande teman: De offentliga transfereringssystemen, Utvärdering av offentlig verksamhet samt Den offentliga sektorns ledning, styrning och organisation. Det sistnämnda temat skall bedrivas

i samarbete med Handelshögskolan i Stockholm: Ledning och organisation inom offentlig sektor.

Vidare bör Humanistiskt-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR) ges långsiktiga resurser för att kunna organisera högst femåriga stora forskningsprogram. De första programmen bör ha karaktär av disciplinprogram i statsvetenskap och i företagsekonomi. Utredaren har initierat två disciplinprogram vilka föreslås bli samordnade med uppbyggnaden av de båda centra och vetenskapligt prövade av HSFR.

För att ytterligare accentuera programmets internationella dimension föreslås att Kollegiet för samhällsforskning (SCASSS) i Uppsala ges resurser för att utforma ett tema om förnyelsen av den offentliga sektorn i sitt gästforskar-program. Dessa gästforskare utgör en nationell resurs och kan tillgodogöras alla universitet i riket.

Ansvar för uppföljning och utvärdering av forskningscentra, stora forskningsprogram och det internationella gästforskarprogrammet föreslås lämnas till HSFR.

En professur i statsvetenskap, med särskild inriktning mot offentlig förvaltning, föreslås inrättas vid universitet i Uppsala. Sådana professurer finns inrättade vid övriga universitet. Universitetet i Uppsala har hittills saknat en sådan professur, trots att omfattande grundforskning om den offentliga sektorn bedrivits under lång tid.

Slutligen föreslås att sektorsforskningsorganen, särskilt statens råd för byggnadsforskning (BFR) och arbetsmiljöfonden (AMFO), inom sina respektive program undersöker möjligheten att finansiera forskning med anknytning till FOS-programmet. Därvid förutsätts att de båda forskningscentra utvecklar ett långsiktigt samarbete med sektorsforskningsorganen på basis av de detaljerade forskningsprogram som ska formuleras. Den närmare inriktningen av de insatser som finansieras av sektorsorgan är emellertid ett ansvar för berörda myndigheter och bör komma till uttryck i deras verksamhetsplanering.

SUMMARY

The point of departure for the Commission's inquiry has been the extensive renewal of the public sector in recent decades, a modernisation which can be expected to become still more intensive during the 1990s. This renewal is generating a demand for knowledge, part of which can be met out of knowledge already existing. To a great extent, however, new knowledge is needed which can only be generated through basic research. The investigator has therefore had the task of studying the possibilities of organising the development of new knowledge - that is, primary research at the universities - with a bearing on the renewal of the public sector.

Research into the public sector has been a priority field in governmental Science Bills ever since the beginning of the 1980s. **Chapter 2** describes developments in this research field, which is narrowed down to three fields, viz political democracy, public administration and public solving problem. It is estimated that there are today some fifty professors devoted to research relating to intersectorial aspects of the public sector. Research today is characterised by good coverage of many scientific environments and by numerous minor projects. This means that the foundations have now been laid for further progress and spearhead initiatives.

Institutionalised multidisciplinary co-operation is quietly advancing. At present there are seventy or more centres of multi- and interdisciplinary research at Swedish universities, with a combined research strength of 800-900. Examples are also quoted from Norway and Denmark of centres focusing on research into the public sector. The development of multidisciplinary research centres is playing an important part in the renewal of Sweden's universities, because most of the research centres have been initiated by the researchers themselves.

Chapter 3 is a brief, partial characterisation of changes which have taken place in the three fields of public sector: political democracy, public

administration and public problem solving in recent decades. Current developments are characterised by a shift from collectivism to individualism and by efforts to develop extensive institutional autonomy and to promote various efficiency values. All in all, renewal is found to imply the emergence of a more open, pluralistic unitary state.

A review of the main outlines of structural change in Swedish society and of the main outlines of public sector renewal conveys a picture of a rapidly developing society whose steering systems have obvious difficulties in coping with constantly new conditions. To a great extent these problems are connected with the challenges to the modern welfare state.

What types of cognitive need, then, are generated by the renewal of the public sector? The need for new knowledge is not neutral in valuative terms. The source of demand and the nature of what is demanded hinge on two different philosophies of governance. One of these attaches importance to steering capacity with a large element of management thinking and market mechanisms. Information must be useful to those who are in charge. The task then is to procure new knowledge which will contribute towards more efficient utilisation of resources.

The other philosophy attaches great importance to representative control and widespread democratic participation. The task then is to produce knowledge geared to the general public's need of information and democratic influence. The investigator's standpoint is that the new knowledge should be created in such forms as to preserve the integrity of research. In practice, therefore, the benefit may both accrue to the governing hand and make the governing hand visible.

Chapter 3 also discusses the relationship between research and development work. How important is basic research as regards the use of knowledge for the renewal of the public sector? The conclusion reached by the investigator is that the customary distinction between basic research, applied research and development work fails to capture the many-faceted and unpredictable form in which new knowledge and new products emerge. The redirection

and renewal of the municipal sector must be based on qualified development work and training in order to develop new working methods, impart a new direction to activities, and so on. The role of research in development work is many-sided and important. It contributes in various ways towards the climate of change which is necessary in order for changes to materialise. The development work done by municipalities and county councils ought therefore to be more closely linked with research. The changers or innovators employ knowledge and insights emanating from research. Development work, accordingly, can act as a link between research and the practical implementation of knowledge.

Chapter 4 discusses the best way of achieving innovative and internationally competitive scientific development in Sweden of relevance for the renewal of the public sector. An analysis of knowledge supply and competence development leads to the conclusion that a conceivable allocation of new research resources in the field of public sector renewal can be based on two dimensions: concentration - distribution, and fixed - variable.

In **chapter 5** it is proposed that the new research resources ought mainly to be concentrated on a couple of multidisciplinary research environments and that certain resources should be set aside for major research programmes. In this way powerful research units will be created which, in the long term, can take charge of the development of knowledge and competence, at the same time as researchers at other universities will be given the opportunity of contributing in other constellations, through special programmes. In this way there will be good prospects of achieving an innovative, internationally competitive process of scientific development. Parallel support to major research programmes will make it possible to invite researchers at other universities and colleges to take part in scientific development, and it will also make possible the processing of research problems other than those dealt with by the multidisciplinary research environments which are created.

Two new research centres should be created in Sweden - in Göteborg and Stockholm - and for twelve years given the resources to organise

thematically concentrated, multidisciplinary basic research. These studies must focus on various aspects of governance (popular government), direction and organisation (administration) and evaluation (problem processing). At each of these research centres, three overriding programmes of principle have been selected through a dialogue between the investigator and the universities concerned. In Göteborg the following themes are proposed: The public sector in a macro perspective, The internal organisation of the public sector, and The public sector and the citizenry. The following themes are proposed for Stockholm: Public transfer systems, Evaluation of public activity, and The direction, governance and organisation of the public sector. This last mentioned theme also includes the theme proposed by the Stockholm School of Economics: Direction and organisation in the public sector.

In addition the Council for Research in the Humanities and Social Sciences (HSFR) should be given long-term resources for organising major research programmes of up to five years' duration. The first programmes should take the form of discipline programmes in political science and business economics and management respectively. The investigator has initiated two discipline programmes, and it is proposed that these should be co-ordinated with the build-up of the two centres and scientifically scrutinised by HSFR.

As a means of further accentuating the international dimension of the programme, it is proposed that the The Swedish Collegium for Advanced study in the Social Sciences (SCASSS) be given funding for designing a theme on public sector renewal as part of its visiting researcher programme. The visiting researchers concerned are a national resource and can benefit all universities in the country.

HSFR is proposed to be given the role of supervisor and evaluator of the FOS-programme.

A professorship in political science, especially public administration, should be founded at Uppsala University. Similar chairs already are established at the other universities. Uppsala University has had no such chair up till now, in spite of its long tradition of basic research into the

public sector.

Lastly it is proposed that sectorial research agencies, especially the National Council for Building Research (BFR) and the Work Environment Fund (AMFO) should, within their respective programmes, investigate the possibility of funding research relating to the FOS programme. The idea would then be for both research centres to develop long-term co-operation with the sectorial research agencies on the basis of the detailed research programmes which are to be formulated. The more detailed deployment of the inputs funded by the sectorial agencies, however, is a responsibility of the authorities concerned and should be made clear in their operational planning.

KAPITEL 2

OFFENTLIGA SEKTORN SOM FORSKNINGSSOMRÅDE

DEFINITIONER

Definitioner av forskningsområden är centrala i forskningspolitiken, eftersom sådana avgränsningar blir styrande för resursinsatsen. Flera utredningar har tidigare försökt att avgränsa vad forskning om offentlig sektor borde omfatta. Det finns både likheter och skillnader i dessa avgränsningar.

Inför arbetet med 1982 års forskningsproposition utarbetade forskningsrådsnämnden (FRN) rapporten "Svensk forskning 1982-1986, Vägar, Värderingar, Vägval". I rapporten framhålls:

"Det finns ett stort behov av ökade forskningsinsatser kring den offentliga verksamhetens styrning, funktion och ekonomi. ... En sådan satsning innehåller moment av utvärdering, politik- och systemstudier, forskning om samhällsplanering m.m. Den kan beröra verksamheten inom i princip alla samhällssektorer (inkl. forskningen själv). Forskning inom detta område kan vara starkt politiskt kontroversiell t.ex. i den mån den rör den offentliga sektorns storlek och samhällsekonomiska betydelse eller balansen mellan privat och offentlig sektor. Inte minst härtill är det viktigt att insatserna präglas av starka forskningsmässiga kvalitetskrav och av stor bredd i ansatser och utgångspunkter. Inte minst kvalitetsfrågorna kräver här som i många allmänna samhällsvetenskapliga sammanhang stor uppmärksamhet. Ett huvudansvar för att stimulera och stödja sådan forskning skulle med tanke på den disciplinära inriktningen komma att åvila HSFR men bör i hög grad kunna samfinansieras med berörda sektorsorgan."

I början av 1980-talet listade en arbetsgrupp inom universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) följande viktiga delområden och problemställ-

ningar för förvaltningsforskningen:

Arbetsfördelning mellan offentlig och privat sektor; arbetsfördelningen mellan olika delar av den offentliga sektorn; den offentliga förvaltningens mål och verksamhetsuppgifter; förhållandet politik-förvaltning; förvaltningens struktur och organisation, inklusive rekrytering av förvaltningspersonal; förändring och anpassning av förvaltningsorganisationen; samspelet mellan förvaltningsnivåer; förvaltningens arbetssätt och arbetsformer; beslutsfattande och beslutskriterier inom förvaltningen; metoder för styrning av offentlig verksamhet; former för utvärdering av förvaltningen; sektoriell och sektorsövergripande planering; former och principer för förvaltningstjänsternas tillhandahållande och finansiering; förvaltningen i förhållande till medborgarna och olika organisationer, myndighetsutövning, rättssäkerhet, utnyttjande av offentliga tjänster (UHA-rapport 1982:8).

Kommunaldemokratiska kommittén (KDK), vilken i början av 1980-talet kartlade den kommunala forskningen, begränsade sig också till sådan forskning som rörde den kommunala självstyrelsen som sådan, samt kommunernas roll för samhällsutvecklingen och samhällsekonomin mera allmänt. Denna avgränsning innebar att studier som omfattade sektorspecifika områden inom kommunernas verksamhet som t.ex. barnomsorg, energihushållning, skola, äldreomsorg och hälsovård, inte togs med.

I rapporten "Den offentliga sektorns tjänsteproduktion som forskningsobjekt", (DsE 1981:12), som förre generaldirektören vid SCB, Ingvar Ohlsson, utarbetade på uppdrag av dåvarande ekonomidepartementet anfördes att många av de forskare, som i ökande omfattning intresserade sig för den offentliga sektorn, arbetar med frågor kring förvaltningsprocessen och beslutsfattandet. Bland annat hade demokratifrågorna i beslutsprocessen uppmärksammats i ökande utsträckning. Enligt Ohlsson var man främst intresserad av själva beslutsprocessen över hela fältet och inte speciellt av själva den verksamhet som besluten gäller. Om man istället vill undersöka den offentliga sektorns verksamhet ur funktionell synpunkt måste man gå ned på verksamhetsnivån. Intresset inriktas då mot produktionen i den offentliga sektorn.

Han gjorde följande avgränsning av ett sådant forskningsområde:

- Det omfattar statliga och kommunala myndigheter vars verksamhet i huvudsak regleras genom offentlig hushållning.
- Det är främst verksamhetsnivån (produktionen) som omfattas och ej förvaltningsnivån annat än då den är direkt kopplad till sektorernas verksamhetsnivå som en beslutsprocess om produktionens inriktning och resultatens fördelning.
- Det gäller därmed främst tjänsteproducerande verksamhet och då den som har anknytning till de traditionella nationalräkenskapernas produktions- och konsumtionsbegrepp för offentlig sektor.

Enligt min mening kan man inte inskränka ett forskningsperspektiv på offentlig sektor till att enbart avse området förvaltning eller enbart dess produktion. Det är mera fruktbart att göra en avgränsning av det offentliga systemet utifrån tre områden, nämligen **folkstyrelse, förvaltning och problemlösning**.

Det innebär naturligtvis inte att folkstyrelsen räknas som en del av den offentliga sektorn i snäv mening, men det understryker att det är omöjligt att analysera den offentliga verksamheten utan att ta hänsyn till de demokratiska aspekterna.

Jag anser att den avgränsning av forskningen om förvaltningen som den arbetsgrupp inom UHÄ gjorde 1982 är för vid, dvs det vetenskapliga studiet av den offentliga förvaltningen och dess roll i samhällssystemet; studier av styrformer för offentlig verksamhet, förvaltningarnas struktur och organisation, verksamheten i myndigheter och förvaltningar samt dessa företeelsers effekter för medborgarna.

Med **folkstyrelse** avses här den demokratiska processen, dess strukturer och värdefundament. Frågor om konstitution, politiska konflikter, politiskt deltagande, representativitet, styrning och legitimitet blir då centrala.

Med **förvaltning** avses utformningen av politikens genomförande genom organisation, ledning och materiella resurser. Frågan om bästa modell för att uppnå ett givet politiskt mål blir då central.

Med **problemlösning** avses politikens roll i samhället för att lösa gemensamma problem och vilken framgång som uppnås. Metoderna kan vara service, transfereringar och regleringar. Det handlar således om produktionsaspekten på offentlig sektor. Mycket av detta avser

offentliga sektoriella insatser. Men här finns även privata aktörer och samhällsstyrning i vid mening. Inom detta område faller även utvärderingar av välfärdssystemen och infrastrukturen.

KUNSKAPSUTVECKLINGEN

Det är en stor uppgift att skildra kunskapsutvecklingen i de vetenskapliga discipliner vilka präglar forskningen om folkstyrelsen, förvaltningen och den offentliga problemlösningen. Företaget kompliceras av uppsjön av teoretiska och metodiska angreppssätt vilka (ännu) präglar forskningen. Utredaren har därför valt en mera begränsad ambition, nämligen att på ett närmast kunskapssociologiskt sätt skildra inriktningen hos olika discipliner. Skildringen bygger på en översikt av forskningen om offentlig förvaltning och sektorsövergripande aspekter på den offentliga problemlösningen, vilken utförts av tf professor Rune Premfors. I översikten ingår ej demokratiforskningen.

Den tidiga forskningen

Forskningen om den offentliga förvaltningen dominerades länge av disciplinerna historia och juridik. Historiker beskrev den centrala statliga förvaltningens utveckling under olika perioder. Ibland, fast mycket sällan, gällde forskningen också den kommunala förvaltningen. Jurister beskrev, tolkade och kommenterade det formella regelverket. När statsvetare uppmärksammade förvaltningen skedde detta länge utifrån uttalade historiska och juridiska perspektiv. Inom nationalekonomin uppmärksammades tidigt statens roll i ekonomin och den ekonomiska politiken. Men det en särskild förvaltningsekonomi skulle dröja.

Det var först under tiden efter andra världskriget som vi fick en förvaltningsforskning av någon omfattning med inriktning på dess samtida roll och verkliga funktionssätt. Det är lätt att peka på några allmänna sammanhängande orsaker: Den offentliga sektorns starka tillväxt. Det åtföljande behovet av arbetskraft med en avpassad och kvalificerad utbildning. Utvecklingen och differentieringen inom samhällsvetenskaperna etc.

Utvecklingen inom statsvetenskapen

Inom statsvetenskapen gjorde Gunnar Heckscher en pionjärinsats med "Svensk statsförvaltning i arbete", som publicerades i en första upplaga 1953. Heckschers arbete blev den självklara läroboken och gavs ut i en andra reviderad upplaga 1958.

1965 redigerade ett antal lärare och forskare vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm läroboken "Svensk statsförvaltning i om-daning". Den byggde inte som Heckschers på ny grundforskning. Den bestod till allra största delen av artiklar beställda av kvalificerade praktiker i den offentliga förvaltningen.

I slutet av decenniet kom den andra stora statsvetenskapliga läroboken på området som kunde bygga på originalforskning. Det var "Offentlig förvaltning: stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner" (1969), författad av Björn Molin, Lennart Månsson och Lars Strömberg. Undersökningarna av statsförvaltningen hade gjorts speciellt för läroboken, medan avsnitten om kommunal förvaltning hade kunnat utnyttja resultaten från det stora kommunalforskningsprojekt som svenska statsvetare påbörjade vid mitten av 1960-talet.

På 1960- och 1970-talen har den statsvetenskapliga forskningen om den offentliga sektorn i hög grad varit knuten till de stora kommunalforskningsprojekten. Projektet Kommunal självstyrelse - kommunal indelning utarbetades med anledning av den då beslutade kommunindelningsreformen. Det finansierades av Riksbankens jubileumsfond, genomfördes och rapporterades 1965-1974 och blev den största satsningen dithills på kommunalforskningens område.

1978 anslog riksdagen medel för en vetenskaplig utvärdering av kommunindelningsreformens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. För detta ändmål bildades en särskild forskningsgrupp med forskare från de statsvetenskapliga institutionerna vid universiteten i Stockholm, Lund, Göteborg och Umeå. Dessutom deltog några forskare från ekonomisk-geografiska institutionen vid universitetet i Lund. Sammanlagt bestod gruppen av ett 20-tal medlemmar.

Projektet var unikt i flera avseenden. Det finansierades i sin helhet genom att riksdagen beviljade särskilda medel för projektet. Ansvaret för genomförandet gavs inte till en vetenskaplig institution utan till en parlamentarisk kommitté. En forskningsgrupp bildades med deltagare från ett stort antal institutioner vilka var för sig genomförde delar av programmet.

Under 1980-talet präglas forskningen av ett förändrat synsätt, där

den offentliga förvaltningen uppfattas som ett centralt område för övergripande reformer, ett eget policyområde "förvaltningspolitik".

Utvecklingen inom företagsekonomin

I den tidigare nämnda boken "Svensk statsförvaltning i omdaning", fanns ett intressant bidrag av företagsekonomen Dick Ramström om organisationslära. Företagsekonomerna hade tidigt intresserat sig inte bara för den privata sektorn utan också den offentliga. På 1970-talet fick intresset för den offentliga sektorn ett uppsving. Offentliga organisationer har sedan dess utgjort en stor del av företagsekonomin empiriska studieområde och offentliga organisationers speciella problem har uppmärksamats i teoriutvecklingen. Särskilt vid den företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet bedrevs en omfattande forskning om offentlig, särskild kommunal förvaltning. Från denna forskningsmiljö kommer flera forskare som idag är verksamma som professorer vid andra universitet.

De ledande företagsekonomiska miljöerna för forskning om den offentliga sektorn är idag institutionen i Göteborg och den förvaltningsekonomiska sektionen vid Handelshögskolan i Stockholm. Forskarna med rötter i Göteborg uppvisar en påtaglig teoretisk och metodisk samsyn, som i korthet handlar om ett kritiskt förhållningssätt till rationalistisk organisations- och beslutsteori och "grounded theory" som metodologisk bas. De bildar kanske den enda "skola" som går att identifiera i den svenska förvaltningsforskningens korta historia.

Utvecklingen inom nationalekonomin

Under 1960-talet började även nationalekonomer inrikta sin forskning mer direkt på den offentliga förvaltningen. Här kan nämnas Erik Hööks omfattande arbete "Den offentliga sektorns expansion" (1962) och Carstens Wallinders "Offentlig hushållning" (1965).

Men det var inte förrän i början av 1970-talet som det blev ett tydligt trendbrott för förvaltningsekonomin i nationalekonomin. Statens råd för samhällsforskning anordnade 1970 ett tvådagarssymposium i ämnet med ett femtiotal deltagare från universitet och offentlig förvaltning. I ett bakgrundsdokument hette det:

"En huvudtrend inom den ekonomiska forskningen i Västeuropa och Nordamerika under det senaste decenniet har varit den ökade in-

riktningen mot problem inom den offentliga sektorn. Förvaltnings-ekonomiska metodfrågor - t.ex. gällande lönsamhetskalkylering, prissättning och redovisning i offentlig verksamhet respektive avseende offentliga styrsystem, planerings- och budgeteringsproblem - och metodernas tillämpning inom olika offentliga verksamhetsområden - exempelvis försvar, utbildning, sjukvård och arbetsmarknadspolitik har i högre grad än tidigare blivit föremål för systematiska studier, som redan givit resultat såväl i form av viss ny teoribildning som genom organisatoriska förbättringar i förvaltningsarbetet." (Bengt-Christer Ysander "Förvaltningsekonomiska problem", 1971:5)

Citatet är av intresse inte bara som en beskrivning av vad som varit, utan också som en programförklaring. Optimismen var stor beträffande den direkta nyttan av den nya förvaltningsekonomi.

Bibliometriskt perspektiv på forskningen

Inom området vetenskapsstudier har bibliometriska metoder kommit till allt större användning. Med hjälp av bibliografier till vetenskapliga verk kan man få indikationer på forskningens innehåll, volym och geografiska spridning. Utredaren har låtit utföra en bibliometrisk studie av svensk forskning om offentlig sektor i internationella tidskrifter inom främst samhällsvetenskapliga discipliner 1985-90, vid INFORSK, Umeå (se bilaga 2) Den övergripande avsikten var att få en bild av den aktuella grundforskningens inriktning inom den svenska samhällsvetenskapen.

Metoden var att identifiera grupper av innehållsmässigt lika artiklar under antagandet att förekomst av gemensamma referenser mellan par av artiklar också innebär en ämnes- eller temamässig närhet, eftersom de refererar till eller bygger vidare på en gemensam forskningstradition. Denna metod har givna begränsningar, exempelvis genom att produktionen på svenska och publiceringen av böcker inte kommer med. För att studera offentlig sektor som kunskapsområde är dock metoden av stort intresse.

Forskning om den offentliga verksamheten förekommer som en del av svensk samhällsvetenskap när den framträder på den internationella arenan. Sveriges andel av världens samlade produktion av forskningsartiklar ökar också inom samhälls- och beteendevetenskaperna. Mellan 1975 och 1988 steg den procentuella andelen från 0.6% till 1.0%.

Allmänt gäller att produktionen vid olika universitet i första hand bestäms av universitetets storlek.

I undersökningen ingick 787 engelskspråkiga artiklar, av vilka 548 kunde kopplas ihop genom minst två gemensamma referenser. De övriga artiklarna hade således hänvisat till ingen eller enbart en författare som också citerats i andra artiklar. Dessa artiklar kan trots den begränsade kopplingen till de övriga artiklarna, mycket väl vara starkt kopplade till artiklar från andra länder. Totalt bildades 29 grupper av varierande storlek. På basis av titlarna kan man karakterisera gruppernas innehåll.

Av redovisningen framgår att det inte finns någon grupp som direkt kan benämnas forskning om förnyelsen av den offentliga sektorn. Även med mycket lågt ställda krav på kunskapsmässigt släktskap bildar forskningen om offentlig sektor inte ett urskiljbart kunskapsområde vid sidan av andra kunskapsområden. Det som framför allt är gemensamt för artiklarna i grupperna är att de präglas av enskilda vetenskapliga discipliner. I den mån de enskilda artiklarna berör offentliga sektorn ingår de i mer allmänna forskningsteman knutna till enskilda discipliner och främst grupperade i nio kunskapsområden. Det är tydligt att artiklarna i flertalet fall handlar om välfärdsstaten och dess effekter på ekonomi och samhällsliv, snarare än om de offentliga institutionernas inre verksamhet. Av artikelförteckningen framgår att det råder brist på forskning som direkt handlar om styrning, ledning, organisation och effektivitet i offentliga verksamheter. Däremot förekommer studier där sådana inriktningar behandlas utifrån organisationsteoretiska perspektiv utan att offentliga institutioner direkt berörs.

Det är intressant att konstatera att en jämförande studie av norsk samhällsvetenskap ger ett likartat mönster. Egentligen är detta inte ägnat att förvåna, eftersom LOS-sentret (ledelse, organsasjon og styrning) i Bergen tillkom år 1987 som ett uttryck för den bristande kunskapsförsörjningen beträffande offentliga sektorns omvandling. Resultatet av denna satsning har ännu ej avspeglats i de internationella tidskrifterna.

Slutsatserna i den ovan refererade studien kan kontrasteras mot en bibliografisk genomgång av det internationella forskningsområdet "Offentliga organisationer: produktion, organisation och styrning" vilken utförts vid COS-centret (center for offentlig organisation og styrning) i Köpenhamn 1989 (Rapport nr 12). Genomgången omfattar artiklar i vetenskapliga tidskrifter, papers presenterade vid vetenskapliga workshops och böcker i synnerhet från 1980-talet - totalt 681 notiser

inklusive en hel del upprepningar. I motsats till den bibliometriska undersökningen finns här ett stort antal verk på nordiska språk. Av dessa enheter svarar Danmark för 26% (178), Norge 10.6% (72) och Sverige 6.2% (42). Det ligger inget märkligt i att forskare särskilt uppmärksammar forskning i den egna nationen och att danska arbeten får en hög notering. Intressantare är dock att det förekommer betydligt fler norska verk än svenska i bibliografin - trots att det svenska forsknings-systemet är större än det norska. Påfallande många norska verk har en anknytning till LOS-sentret i Bergen. Hoppingivande för svenskt vidkommande är dock att 3/4 av de svenska referenserna har publicerats efter 1985 och att utvecklingslinjen sålunda syns positiv.

Den bibliometriska undersökningen - liksom länderfördelningen i COS-centrets bibliografi - ger således stöd för påståendet i forskningspropositionen om att den svenska forskningen om offentliga sektorn karakteriseras av "spridning över många problemfält".

RESURSERNA

Prioriterat forskningsområde

I början av 1980-talet blev forskning om den offentliga sektorn ett av statsmakterna prioriterat forskningsområde. Inför arbetet med 1982 års forskningsproposition föreslog FRN att huvudansvaret för att stimulera och stödja forskning om offentligt sektor, med tanke på den disciplinära inriktningen, borde åvila HSFR, men att forskningen i hög grad borde kunna samfinansieras med berörda sektorsorgan. FRN menade att i den mån samarbete kunde etableras med olika sektoriella intressenter skulle en uppbyggnad av forskningsområdet underlättas.

I 1982 års forskningsproposition uttalade det föredragande statsrådet (Prop 1981/82:106 s. 46) att forskning om den offentliga verksamheten skulle komma att kräva betydande insatser av framför allt samhällsvetenskaplig forskning. Forskning om offentlig sektor utpekades som prioriterat forskningsområde. HSFR gavs ansvaret för detta område. HSFR:s insatser kom främst att bestå i inrättandet av forskartjänster.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

1981 tillkallade regeringen en expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (ESO) med uppgift att bevaka forskning och utveckling inom området, förmedla information t.ex. genom kunskapsöversikter, utföra mindre undersökningar i egen regi och ge impulser till forsknings- och utvecklingsinsatser rörande skilda offentligeconomiska problem. Till grund för beslutet låg utredningen "Bättre beslutsunderlag för budgetpolitiken" (DsB 1981:17). Särskild utredare var professor Daniel Tarschys.

Tillkomsten av ESO kan sägas vara ett uttryck för behovet av bättre kunskaper om frågor som gällde budgetunderskottet och den offentliga sektorns ekonomi och funktionssätt. Kunskapsbristen om den offentliga sektorns verkningssätt och effekter upplevdes som ett generellt problem. Den kunskap som genererades inom bl.a. forskningen ansågs inte komma till den nytta som den borde kunna. Det fanns därför ett behov av kartläggningar, erfarenhetsåterföring, kunskapsöversikter och idéer inom området offentlig ekonomi.

Delegationen för forskning om offentlig sektor

Under andra hälften av 1980-talet tillkom med stöd av riksdagens forskningspolitiska beslut 1984 (prop. 1983/84:107 bil.10) en delegation för forskning om den offentliga sektorn. Den skulle arbeta under en försöksperiod om tre år. I propositionen preciserades att verksamhetsområdet i första hand skulle inriktas på övergripande frågor som rörde folkstyrelsen samt kommunernas, landstingskommunernas och den statliga sektorns roll i samhällsutvecklingen. Ämnesinriktningen för delegationen skulle av naturliga skäl i första hand vara den samhällsvetenskapliga forskningen.

När det gäller delegationens närmare arbetsuppgifter anslöt sig det föredragande statrådet till kommunaldemokratiska kommitténs förslag. Det gällde att på olika sätt dokumentera och informera om aktuell forskning, skapa kontakter mellan forskare och avnämare samt stimulera till nya forskningsinsatser om aktuella problem. Prioriteringar och anslagsbeslut skulle dock liksom dittills ankomma på andra organ.

Delegationen behandlades på nytt i 1987 års forskningspolitiska proposition (prop. 1986/87:80, bil.11). I den framhölls forskningens roll i det pågående förnyelsearbetet inom både stat och kommun. Delegationen skulle fortsätta sin verksamhet under en ny treårsperiod med

samma inriktning som tidigare. Dessutom fick den möjlighet att finansiera forskning för att förbättra situationen inom eftersatta områden.

Delegationens kartläggning av pågående forskning hade nämligen visat att förvaltningsforskningen var splittrad och att viktiga delar av den offentliga förvaltningen var försummade av forskningen. Delegationen skulle också arbeta för att det inom universiteten byggdes upp stabila miljöer för forskning om den offentliga sektorn. De områden som delegationen särskilt skulle uppmärksamma var enligt propositionen effektivitet och produktivitet, lednings- och styrningsmetoder, decentralisering och regelförenkling, kommunal självstyrelse, demokrati och ekonomi samt förhållandet mellan olika delar av den offentliga förvaltningen.

Civildepartementet träffade en överenskommelse med de båda kommunförbunden om att man för olika forskningsinsatser under en treårsperiod tillsammans skulle anslå 10 milj. kr. varav departementet och förbunden svarade för hälften var.

Forskningsdelegationens verksamhet upphörde 1 juli 1990. Flera av de projekt som har fått stöd från delegationen pågår fortfarande men avslutas under 1991.

Maktutredningen

1985 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté med uppdrag att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av det svenska samhället. Kommittén, som antog namnet Maktutredningen, bestod av forskare från olika discipliner. Dess uppgift var att fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor, om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsförhållanden och om de faktorer som skapar makt att forma morgondagens Sverige.

En stor del av de betydande resurser, 30 miljoner kronor som tillfördes maktutredningen under en femårsperiod, kom forskningen om den offentliga sektorn till del. Åtskilligt av utredningens forskning är av relevans för den offentliga verksamheten.

Maktutredningen genomförde ingen större studie av den offentliga förvaltningen, särskilt inte kommuner och landsting. Trots det måste maktutredningens forskning i all sin teoretiska och empiriska mångfald anses vara bland det viktigaste som har hänt svensk forskning om offentliga sektorn under senare år.

FORSKNINGENS INRIKTNING OCH OMFATTNING

Med utgångspunkt från den avgränsning av forskningsområdet som tidigare redovisats har försök gjorts att uppskatta omfattningen av och inriktningen på den forskning som pågår om offentlig sektor. I denna översikt fokuseras enbart professurer vid universiteten utifrån bedömningen att professurers inriktning är de viktigaste riktningsgivande faktorerna för forskningsmiljöerna. Det betyder att den omfattande forskning som bedrivs av forskarassistenter och lektorer ej särskilt dokumenteras.

När det gäller **forskning om folkstyrelse** torde de allmänna professurerna i statsvetenskap utgöra den viktigaste resursen, den nya professuren med inriktning mot valforskning i Göteborg tillhör självklart detta område, låt vara att innehavarna inriktat sin forskning mer eller mindre centralt inom folkstyrelseområdet.

I övrigt har endast ett fåtal professurer en sådant ämnesinnehåll att de direkt hör till forskningsområdet. Det gäller professurerna i historia i Stockholm och Uppsala där den förra har en inriktning mot stads- och kommunhistoria och den senare en inriktning mot de svenska folkrörelsernas historia.

Det finns också tre professurer med inriktning mot massmediaforskning, i Lund, Göteborg och Stockholm.

Det skulle således finnas tolv professurer som har en klar inriktning mot forskning som rör folkstyrelsen.

När det gäller **forskning om förvaltningen** gjorde den s.k. AU-gruppen inom UHÄ en omfattande kartläggning i början av 1980-talet. Gruppens huvudintryck var att förvaltningsforskning förekommer vid en rad institutioner, men i flertalet fall som en mycket ringa del av institutionernas totala forskningsverksamhet. Ämnena statskunskap, företagsekonomi och nationalekonomi var de enda i vilka förvaltningsforskning tycktes ingå som etablerade ämnen. Flertalet av de anslagsmässigt stora projekten bedrevs inom statskunskap och företagsekonomi (UHÄ-rapport 1982:8)

1980 fanns det i Sverige två professurer med förvaltningsinriktning; i företagsekonomi, särskilt förvaltningsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och i arbetslivsforskning med inriktning mot offentlig sektor vid Arbetslivscentrum. Vid mitten av 1980-talet hade sju nya professurer med förvaltningsinriktning tillkommit vid universiteten. Av dessa

inrättades fyra inom statsvetenskap (Stockholm, Lund, Göteborg och Umeå) och två i nationalekonomi (Stockholm och Lund). Därtill inrättades en HSFR-professur i implementationsforskning (Umeå).

Under senare delen av 1980-talet har ytterligare fyra professorer tillkommit som alla har en inriktning mot kommunal ekonomi och ett starkt beroende av sektorsfinansiering. Det gäller två i nationalekonomi (Uppsala och Umeå) samt två i företagsekonomi (Göteborg och Stockholm). Dessutom finns en adjungerad professor vid Stockholms universitet med inriktning mot offentlig organisation.

Utöver dessa professorer med inriktning mot offentlig förvaltning inom statsvetenskap, företagsekonomi och nationalekonomi finns fem professorer i offentlig rätt (Stockholm 2, Uppsala 2, Lund 1). I Lund finns dessutom en professur i förvaltningsrätt.

Det finns dessutom ett antal professorer som har valt att inrikta viktiga delar av sin forskning mot offentlig förvaltning. Det gäller professorerna i ekonomisk historia i Uppsala, i företagsekonomi i Umeå, Lund och Göteborg.

Det skulle således finnas 19 professorer som har en klar inriktning mot forskning som rör förvaltning och fyra professorer som har valt en sådan inriktning på sin forskning.

När det gäller **forskning om problemlösning** är den sektorsövergripande forskningen mera begränsad. Det är den sektorsspecifika forskningen som dominerar. Denna genomgång avser endast sådana professorer som har en mer sektorsövergripande inriktning. Jag har då funnit en professur i nationalekonomi med inriktning mot den offentliga sektorns ekonomi (Lund), tre professorer i nationalekonomi med inriktning mot arbetsmarknadsforskning (Stockholm 2, Umeå 1). Den allmänna professuren i nationalekonomi i Uppsala har fått en sådan forskninginriktning att den bör kunna hänföras till detta område.

Det finns fyra professorer i sociologi som har en inriktning mot socialpolitisk forskning (Stockholm 2, Umeå 1, Lund 1). En sociologiprofessur i Stockholm har inriktning mot levnadsnivån. I Göteborg finns en professur i sociologi med inriktning mot arbetsmarknadsforskning. Det finns två allmänna professorer i sociologi i Göteborg och Umeå som till viss del har valt sådan forskningsinriktning att de kan anses ingå i detta forskningsområde.

I kulturgeografi finns en professur i Umeå med inriktning mot samhällsplanering samt en allmän professur i Lund där innehavaren valt en inriktning mot offentlig sektor. Det finns en professur i ekonomisk historia i Lund med inriktning mot modern ekonomisk och social

historia som också kan anses falla inom detta område liksom professuren i socialt arbete i Göteborg.

Det skulle således finnas tio professurer som har en klar inriktning mot forskning som rör problemlösning och fem professorer som har valt en sådan inriktning på sin forskning.

Totalt skulle det röra sig om 45-50 professorer som inriktar sin forskning mot den offentliga sektorn.

Beträffande disciplinernas insatser inom de tre forskningsområdena dominerar företagsekonomi, statsvetenskap, nationalekonomi och sociologi. Vid universiteten bedrivs forskning om offentlig sektor av enskilda forskare och forskargrupper utanför de nämnda disciplinerna. Det gäller t.ex. historia och ekonomisk historia, socialt arbete, kulturgeografi och pedagogik.

Även om de ämnesinstitutioner som angivits ovan utför lejonparten av forskningen finns det anledning att kort nämna andra forskningsutförande miljöer. Bland verksamheter på de mindre och medelstora högskolorna bör främst nämnas Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet vid Högskolan i Örebro. Volymmässigt är det fråga om en verksamhet som motsvarar en större forskargrupp vid en statsvetenskaplig universitetsinstitution eller sammantaget sex eller sju forskare och doktorander. I samma kategori kan nämnas Centrum för tjänsteforskning vid Högskolan i Karlstad som även bedriver forskning om offentlig förvaltning.

Beträffande institut av skilda slag utom universiteten finns nämnvärda volymer förvaltningsforskning vid Arbetslivscentrum (ALC) och vid Statens institut för byggnadsforskning (SIB). Vid ALC rör det sig om sju eller åtta forskare, de flesta sociologer. Vid SIB finns ungefär lika många fördelade ganska jämnt över de i sammanhanget centrala samhällsvetenskapliga disciplinerna.

ORGANISATIONEN

Långsiktigt stöd till forskningsmiljöer

Som framgått av redovisningen av tillgängliga resurser för forskningen om den offentliga sektorn har högskolan det direkta ansvaret för den övervägande delen av dessa. Verksamheten hör i huvudsak hemma inom universitetens samhällsvetenskapliga fakulteter. Vid sidan härav finns det en rad forskningsfinansierande organ som stöder forskning om

offentlig sektor. Det gäller främst humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR), statens råd för byggnadsforskning, (BFR), samt arbetsmiljöfonden, (AMFO). Utöver dessa myndigheter, vilka presenteras närmare i det följande, är riksbankens jubileumsfond, (RBJ) och det nya socialvetenskapliga forskningsrådet, (SFR) betydande finansiärer av forskning om offentlig sektor. Även myndigheter som universitets- och högskoleämbetet, (UHÄ), skolöverstyrelsen, (SÖ), energiverket, (EV) och naturvårdsverket, (NV), har bidragit med begränsade och tillfälliga insatser inom området.

Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet

HSFR har till uppgift att inom sitt område främja och stödja vetenskapligt betydelsefull forskning. HSFR ska verka för att information om forskning och forskningsresultat sprids samt samverka med myndigheter och organ inom forskningens område.

HSFR ska enligt sin instruktion framför allt fördela medel till forskning och därmed sammanhängande verksamhet. Rådet ska allsidigt och öppet granska den forskning till vilken medel har begärts hos rådet och utvärdera den forskning som rådet stöder. Det disponerade budgetåret 1990/91 152 miljoner kronor.

Inom HSFR finns 12 fasta beredningsgrupper som granskar forskningsansökningar inom olika ämnesområden och avger utlåtanden inför besluten i rådets styrelse. Det normala är att projektförslag initieras och utarbetas av enskilda forskare. Därefter bedöms och rangordnas dessa förslag utifrån vetenskapliga kriterier i den berörda beredningsgruppen där endast vetenskapssamhället är representerat. I rådet, där besluten om forskningsbidrag fattas, ingår även representanter för allmänintresset. De vetenskapliga företrädarna är dock i majoritet.

Vid sidan av de särskilda beredningsgrupperna finns det också f.n. tre programgrupper, som har fått särskilda medelsramar. Till skillnad från de vanliga beredningsgrupperna har dessa grupper också ett ansvar för programutveckling. Det kan ske i form av särskilda symposier med forskare som diskuterar forskningsläge och forskningsbehov. Vid sidan därom anordnas även särskilda konferenser, där programplaner presenteras och diskuteras med politiker och tjänstemän.

Enligt sin instruktion ska HSFR i samverkan med andra forskningsstödjande organ dels undersöka vilka forskningsuppgifter som är av gemensamt intresse, dels besluta om avgränsningen mellan rådet och övriga forskningsstödjande organ i fråga om sådana forskningsuppgifter.

HSFR har fr.o.m. 1 juli 1990 tilldelats särskilda medel för arbetsmarknadsforskning. Ansvaret för arbetsmarknadsforskningen åvilar HSFR och Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA). HSFR har bildat en särskild beredningsgrupp för att handlägga ansökningar inom området.

HSFR disponerar också särskilda anslagsmedel för grundforskning av relevans för byggnadsforskning. (3.8 mkr för bå 1990/91) Anslagsmedlen disponeras i samråd med statens råd för byggnadsforskning (BFR). Ur dessa anslagsmedel kan forskningsbidrag ges till projekt som bedöms vara relevanta för den byggda miljön och faller inom HSFR:s ansvarsområde.

Tillsammans med Forskningsrådsnämnden och Riksbankens jubileumsfond finansierar rådet bl.a. SCASSS (Kollegiet för samhällsforskning) i Uppsala. Enligt kollegiets stadgar ska forskningen vid SCASSS avse grundforskning. Denna forskning ska bedrivas interdisciplinärt och med utnyttjande av komparativa och historiska ansatser. Verksamheten är uppbyggd kring ett antal teman. Till dessa teman har knutits ett nätverk av svenska och internationella forskare. Man har dessutom ett särskilt gästforskarprogram. Integrationen mellan kollegiet och högskolorna garanteras genom den svenska komponenten i gästforskarprogrammet, genom spridning till de svenska högskolorna av forskningsresultat, genom de utländska gästforskarnas föreläsnings- och seminarieverksamhet vid högskolorna och genom de seminarier, forskningskonferenser och ämneskonferenser som regelbundet organiseras vid kollegiet.

HSFRs sammanlagda stöd till forskningsprojekt om den offentliga sektorn uppgick budgetåret 1989/90 till ungefär fyra miljoner kronor fördelade på 20 projekt. I genomsnitt kostade ett sådant projekt således 200.000 kronor per år. Sex projekt avsåg folkstyrelse, fem gällde förvaltning och nio projekt behandlade sektorsövergripande aspekter på offentlig problemlösning. Till det kommer forskar- och doktorandtjänster vid rådet.

Statens råd för byggnadsforskning

BFR är ett organ för sektorsforskning och lyder under bostadsdepartementet. Det inrättades år 1960 med uppgift att fördela medel till forskning och utvecklingsarbete inom byggområdet. Dess uppgift är att övergripande planera, samordna, utvärdera och finansiera forsknings- och utvecklingsarbete om den byggda miljön. Till rådet är knutet en

vetenskaplig nämnd som är direkt underställd styrelsen.

Fr.o.m. år 1982 finansieras BFR:s verksamhet helt genom anslag över statsbudgeten. BFR:s budget för 1990/91 omfattar ca 260 miljoner kronor. Av detta utgör 179,8 miljoner kronor FOU- bidrag och 31,5 miljoner kronor bidrag till experimentbyggande. Dessutom disponerar BFR medel från industri- och jordbruksdepartementen sammanlagt i storleksordningen 50 miljoner kronor. Genom samfinansiering tillförs verksamheten ytterligare ca. 75 miljoner kronor.

BFR finansierar forskning vid universitet, högskolor och forskningsinstitut. Av fördelade anslag går ca. 50% till universitet och högskolor och ytterligare 20% går till institut av olika slag. Resterande 30% berör i stor utsträckning samfinansierade projekt. Antalet ansökningar är ca 1000 st/år och sammanlagt pågår ca 2000 projekt motsvarande en kostnad av 900 miljoner kronor. 40% av den totala budgeten utgör långsiktigt stöd till forskarmiljöer, bl.a. treåriga bas- och ramanslag samt extra och adjungerade professurer. Därtill finns projektanslag av långsiktig karaktär.

Verksamheten vid BFR är organiserad i 13 program varav nio berör olika FoU-aktiviteter inom skilda områden. Dessa program är i sin tur indelade i ca 25 delprogram med referens- och programgrupper. Det programområde som har närmast anknytning till FOS-utredningen behandlar samhällsplanering på statlig och kommunal nivå.

Detta programområde har sin tyngdpunkt i förnyelsen av kommunernas sektorsövergripande planering. Det gäller forskning om planerings-, förnyelse- och beslutsprocesser samt organisations- och ekonomifrågor i kommunal förvaltning. Inom programområdet behandlas FoU om decentralisering av offentlig verksamhet, bättre ekonomisk effektivitet och nya samverkansformer mellan offentlig och privat sektor. BFR svarar också för en mångvetenskaplig forskning om samhällsplanerings- och beslutsprocesserna med bl.a. metodutveckling kring beslutsunderlaget.

BFR träffade år 1987 ett samarbetsavtal med Svenska kommunförbundet. Under åren 1987-1990 har ca 12 miljoner kronor ställts till förfogande för gemensam finansiering av FoU-arbete. Detta samarbete har nyligen utvärderats och befunnits vara positivt.

BFR har utarbetat ett program för FoU om social påverkan i samhällsplaneringen tillsammans med högskolan i Örebro och universitetet i Lund. Tillsammans med Svenska kommunförbundet har BFR utarbetat ett program för FoU om social kunskap.

En översyn av BFR har nyligen genomförts för att överväga bl.a. nya

organisations- och arbetsformer vid rådet (SOU 1991:23). När det gäller BFR:s framtida roll föreslår utredningen att BFR ska vara "spelförare" i sektorns FoU-verksamhet där ansvaret för utveckling ligger närmare branschen.

Som påpekats ovan disponerar HSFR 3,8 miljoner kronor av anslaget till byggnadsforskning. Fördelningen av anslag till projekt ska ske i samråd med BFR. Denna fråga har uppmärksammats vid översynen av BFR:s verksamhet. Där föreslås att dessa projektmedel omformas till stöd av FoU-miljöer av det slag FOS-utredningen ska överväga.

Arbetsmiljöfonden

Arbetsmiljöfonden (AMFO) inrättades 1972. Fonden ska stödja forskning och utveckling som kan förbättra arbetsmiljön i vid mening. Man ska stödja projekt som är viktiga för olika yrkesgrupper och verksamheter. Resultaten ska ha praktisk användning i arbetslivet och syfta till att förbättra arbetsmiljön och på så sätt främja hälsa och säkerhet. Under 1970-talet fick fonden en rad nya arbetsuppgifter med anknytning till medbestämmande och arbetsorganisationsfrågor.

Fondens totala budget 1989/90 var 730 miljoner kronor. Cirka hälften av budgeten (370 miljoner kronor) fördelas efter beslut av regeringen. Dessa medel används till största delen för den utbildning och information beträffande medbestämmandelagen som bedrivs av parterna på arbetsmarknaden, till verksamheten med regionala skyddsombud samt till delfinansiering av arbetsmiljöinstitutets verksamhet. Med medel från fonden finansieras också arbetslivscentrums basverksamhet.

Under budgetåret 1989/90 användes totalt ca 260 miljoner kronor av fondens totala medel till forskning och utveckling. Fonden har i ökad utsträckning kommit att uppmärksamma behovet av långsiktiga satsningar på kompetens- och kunskapsutveckling inom universitet och högskolor, t.ex. genom stöd till forskartjänster, långsiktiga åtaganden och sammanhållna program inom prioriterade områden. Ett exempel på riktat stöd är fondens programstöd till ett arbetsvetenskapligt kollegium i Göteborg under medverkan från Chalmers tekniska högskola och universitetet i Göteborg. Mer än hälften av projektmedlen går till rent tillämpade eller utvecklingsinriktade satsningar.

Den forskning som får stöd av AMFO är indelad i ett antal områden. I flera fall har verksamheten inom ett område förts samman i särskilda

program. Ett programområde med anknytning till FOS-utredningen är det som rör FoU om ledning, organisation och medbestämmande i arbetslivet, det s.k. LOM-programmet. Detta programområde finansierades av fonden med 10 miljoner kronor/år under 5 år och avslutades 1990.

Inom ramprogrammet Människor-Datateknik-Arbeitsliv, som fonden bedriver i samarbete med Styrelsen för teknisk utveckling (STU), behandlas frågor om ny teknik i olika typer av organisationer och konsekvenserna för arbetsmiljön. Den totala kostnadsramen för detta program uppgår till 64 miljoner kronor under 6 år.

På regeringens uppdrag har AMFO inlett ett nytt program för att förbättra kvinnors villkor i arbetslivet. Programmet disponerar 60 milj. kr under perioden 1989-1993. Fonden har också beviljat medel till projekt som gäller nya strategier för rekrytering av personal till bl.a. vården samt till studier av sambanden mellan arbetsmiljö och ekonomi.

Arbetslivsforskningen har nyligen varit föremål för en översyn av en statlig utredning (Arbetslivsforskning, SOU 1990:54). I proposition 1990/91:69 föreslås att i AMFOs ansvar bör ingå att stimulera till ett ökat samarbete mellan berörda institutioner och högskolor inom teknisk, samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning. Enligt propositionen bör det inrättas ett vetenskapligt råd med en rådgivande och stödande funktion i övergripande forsknings- och kvalitetsfrågor.

VISSA ANDRA ORGAN

Enligt direktiven ska utredaren överväga anknytning till delar av den forskning som bedrivs med medel från försvarsdepartementet. Det gäller då närmast Försvarets forskningsanstalt (FOA). Dessutom ska utredaren se i vilken utsträckning Institutet för kvalitetsutveckling kan tillgodose den offentliga sektorns utvecklingsbehov.

Försvarets forskningsanstalt

Försvarets forskningsanstalt (FOA), vilken bildades 1945, har som huvuduppgift att bidra till hela totalförsvarets utveckling och anpassning till förändrade villkor. Styrande för forskningens innehåll ska vara totalförsvarets samlade forskningsbehov.

FOA är organisatoriskt indelat i fem huvudavdelningar av vilka FOA 1 är den som är mest relevant för utredaren. Den har till uppgift att

medverka med systemanalytisk kompetens. Uppgifterna omfattar bl.a. studier av försvarsekonomi och av samhället i krig och kris. FOA 1 svarar även för den operationsanalytiska verksamheten inom försvaret.

Omfattningen av den för utredaren relevanta forskningen vid FOA beror delvis på hur man avgränsar området. FOA finansierar f.n. en tjänst av grundforskningskaraktär vid Handelshögskolan i Stockholm. Vid FOA1 finns 4-5 ekonomer ett 60-tal personer som sysslar med operationsanalys.

FOA:s forskning är tillämpad och hårt knuten till försvarssektorns problem och frågeställningar. Man har sedan 1960-talet bedrivit forskning kring operationsanalys, planerings- och ekonomisystem samt kring personalsystem.

Under 1970- och 1980-talen tonades planeringsforskningen ner till förmån för forskning kring uppföljning och utvärdering. FOA deltog bl.a. i en gemensam studie med ESO om produktivitet och effektivitet i försvaret. Man har också ökat forskningen vad gäller målstyrning och strategisk planering.

Försvarssektorn står inför stora förändringar. Något långsiktigt försvarspolitiskt beslut kommer inte att presenteras våren 1991 som ursprungligen planerats. Regeringen har i stället ombildat den tidigare försvarskommittén till en parlamentarisk beredningsgrupp med uppgift att förbereda underlag till nästa långsiktiga försvarsbeslut som kan tas tidigast våren 1992.

Enligt uppgift kommer beredningsgruppen inte att behandla försvarets forskningsfrågor. I stället kommer en särskild utredning att tillsättas som med utgångspunkt från beredningsgruppens förslag ska se över försvarsforskningen. Översynen ska omfatta inriktningen, dimensioneringen, styrningen och strukturen av försvarsforskningen.

Institutet för kvalitetsutveckling

Institutet för Kvalitetsutveckling (SIQ) inrättades den 1 juli 1990 och lokaliserades till Göteborg. Institutet ska enligt forskningspropositionen 1990 stimulera och aktivt bidra till en positiv kvalitetsutveckling i alla delar av det svenska samhället. Sveriges konkurrenskraft som nation ska stärkas och den gemensamma välfärden höjas genom en fortlöpande förändringsprocess som leder till att arbete och produktion, varor och tjänster tillfredsställer kundens uttalade eller underförstådda önskemål och behov.

Bakgrunden till att institutet inrättades var den nationella samling

inom kvalitetsområdet som inleddes 1986, då Nationalkommittén för svensk kvalitet bildades. I kommittén ingick företrädare för regeringen, arbetsmarknadens parter, näringslivet och den offentliga sektorn. Under 1988 diskuterades hur en permanent organisation för kvalitetsutveckling i Sverige skulle kunna utformas. Diskussionerna ledde till att ett institut för kvalitetsutveckling bildades efter samma modell som de s.k. kollektivforskningsinstitut.

SIQ:s budget för 1990/91 uppgår till 5 miljoner kronor, varav STU står för 2 miljoner kronor och en intressentförening för 3 miljoner kronor. Inledningsvis beräknas SIQ ha 5 anställda. SIQ ska främst vara verksam inom områdena information, utbildning samt forskning och utveckling. Därutöver ska SIQ vid behov vara ett oberoende organ för speciella uppgifter inom kvalitetsområdet. Den informationsverksamhet och opinionsbildning som SIQ ska bedriva kring kvalitetsbegreppet och dess tillämpning ska ske genom utgivning av tidskrifter och nyhetsbrev, anordnande av seminarier och konferenser. SIQ avser att bygga upp informationsbaser av olika slag och att ha ett omfattande internationellt utbyte.

SIQ:s utbildningsverksamhet kommer att inriktas på att öka utbudet av och förbättra standarden på utbildningen inom ämnesområdet "kvalitet". Institutet avser att stimulera utgivning av läromedel och överföring av resultat från forsknings- och utvecklingsverksamhet till praktisk användning.

SIQ ska i första hand ej bedriva egen forskning. SIQ ser som sin främsta uppgift att vara ett samlande, pådrivande och resursskapande organ för FoU inom kvalitetsområdet. Det ska ha en stödjande uppgift, ha överblick och kunna initiera FoU samt förmedla resultat från forskningen. Stödet till FoU ska kunna ges i form av basstöd, projektstöd och stipendier. SIQ avser att utveckla ett ramprogram för kvalitetsforskning och eventuellt starta en kvartalstidskrift med vetenskapliga artiklar.

Staten har via STU och SIND tillsammans med näringslivet i västsverige och Göteborgs stad tillfört medel till kompetensuppbyggnad inom området kvalitetsstyrning vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet och Chalmers tekniska högskola. Enligt forskningspropositionen ska CTHs resurser för kvalitetsteknik förstärkas med 1,5 miljoner kronor från 1991/92.

MÅNGVETENSKAPLIGA FORSKNINGSMILJÖER

Mångvetenskapens tysta frammarsch

I det internationella forskarsamhället finns en stark mångvetenskaplig trend¹. I USA har sedan länge mångvetenskapliga enheter funnits vid universiteten. Vid exempelvis University of Michigan och University of California i Berkely spelar "Organized Research Units" en mycket framträdande roll. Tendensen är att mångvetenskapen är på frammarsch, inte minst på grund av forskarnas ambitioner att etablera kontakter över traditionella ämnesgränser. Sedan 1985 har National Science Foundation ett stort program där universiteten inbjuds att komma in med ansökningar om att skapa centra. I **Kanada** finns en tydlig strävan att förnya universiteten genom att skapa mångvetenskapliga centumbildningar. I **Storbritannien** har forskningsråden engagerat sig i uppbyggnaden av Interdisciplinary Research Centres. Varje råd definierar prioriterade problemområden och inbjuder universiteten att komma in med sina planer om högst tio års centrumverksamhet. I **Tyskland** har Deutsche Forschungsgemeinschaft byggt upp ett stort antal mångvetenskapliga program, där forskare i en region samarbetar i 12-15 års tid. I **Danmark** ses den omfattande framväxten av forskningscentra vid universiteten av Statens Samfundsvidenskapliga Forskningsråd som den största organisatoriska förnyelsen i dansk forskning under 1980-talet.

Av den undersökning som fil. kand. Marianne Eliasson utfört för utredarens framgår att det även i Sverige pågår en frammarsch av institutionaliserat mångvetenskapligt samarbete. (Se bilaga 3) ~~Antalet~~ mångvetenskapliga forskningscentra vid universitet och högskolor har nästan obemärkt ökat under de senaste tio åren. Under den senaste femårsperioden har antalet nästan fördubblats. Det finns f.n. ett 70-tal centumbildningar vid svenska universitet, vilka bedriver mång- och tvärvetenskaplig grundforskning.

I storlekssklassen 8-900 forskare är verksamma vid dessa centra, antingen genom förordnanden som forskare eller dubbelanknytning. Antalet forskare har mer än fördubblats under de senaste fem åren. De grupper som uppvisar den största ökningen är professorer och doktorander. Hälften av centra betraktar sig som institutionaliseringar av nya kunskapsområden och ungefär en fjärdedel avser den etablerade

1 Den internationella utblicken bygger främst på "Forskningens villkor i omvärlden" (Ds 1989:43).

forskningens fronter.

Forskningscentra kan indelas i tre kategorier: **Nätverk** vilka har den lägsta institutionaliseringsgraden och utgör en samling av forskare från olika discipliner kring ett gemensamt program. **Arbetsenhet** är den mest institutionaliserade formen. Här finns centra vilka disponerar egna lokaler, utgör egen institution och har föreståndare och styrelse. **Kollegium** är en blandform vilken befinner sig någonstans mellan nätverk och arbetsenhet.

De svenska forskningscentra är i 2/3 av fallen forskarinitierade och är därför uttryck för forskarsamhällets behov att i sin kunskapsutveckling överskrida indelningen i discipliner och skapa institutionaliserade mång- eller tvärvetenskapliga samarbetsformer.

Redogörelsen för de ekonomiska resurserna omfattar en jämförelse mellan budgetåren 1984/85 och 1989/90 gällande den totala budgeten och anslag av externa finansiärer (ej anslag från egna universitetet/högskolan).

Tabell 2.1 Total budget och extern finansiering budgetåren 1984/85 och 1989/90. Summorna anges i miljoner kronor (n=55).

<u>Budgetår</u>	<u>Total budget</u>	<u>Externa anslag</u>
1984/85	62,6 Mkr	36,7 Mkr
1989/90	191,4 Mkr*	109,1 Mkr*

* en uppgift avser budgetåret 1988/89

För dessa forskningscentra utgör anslag från externa finansiärer drygt hälften av totala budgeten, 59% (1984/85) respektive 57% (1989/90). En fördelning efter de olika kategorierna av forskningscentra har gjorts i tabell 2.2.

Tabell 2.2. Summorna anges i tusental kronor. (Medelvärden anges inom parentes). (N=55) Total budget och externa anslag för olika kategorier av mångvetenskapliga centra bå 1989/90.

	<u>Total budget</u>	<u>Externa anslag</u>
Nätverk-litet	2 666 kkr (444)	1 709 kkr (342)
Nätverk-stort	17 400 kkr (2 486)	12 550 kkr (1 793)
Kollegium-litet	5 475 kkr (684)	4 136 kkr (591)
Kollegium-stort	32 855 kkr (3 286)	23 352 kkr (2 335)
Arbetsenhet-liten	3 222 kkr (644)	1 294 kkr (259)
Arbetsenhet-stor	129 733 kkr (6 828)	66 016 kkr (3 475)
	191 351 kkr	109 057 kkr

En skattning för alla centra i riket ger vid handen att den totala omslutningen vid mångvetenskapliga centra uppgår till ca 236 miljoner kronor, varav externa anslag utgör ca 135 miljoner kronor. De sammantagna medlen för forskning och forskarutbildning inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde uppgår budgetåret 1991/92 till drygt 6 540 miljoner kronor. Forskningscentras andel motsvarar ca 4 % av denna resurs.

En viss institutionaliseringsgrad och en viss basstorlek har stor betydelse för verksamhetens inriktning och vetenskapliga effektivitet. Att ett center blir mer etablerat torde innebära att det blir attraktivt för vetenskapligt kvalificerade forskare. Därigenom kan den vetenskapliga kompetensen inom centret öka. Jämförelser gällande verksamhet i form av tex. seminarier och publikationer visar att också antalet i genomsnitt är högre för kategorin Arbetsenhet än för kategorin Nätverk. Forskningscentra har själva gjort en sammanvägd bedömning av sin forskningsinriktning. Denna visar att kategorin Arbetsenhet har, jämfört med kategorin Nätverk, en större andel centra som klassificerat sig som etablerade forskningsfronter.

Undersökningen tyder på att centra har mindre byråkrati jämfört med högskolesystemets organisation. Centra ses inom dansk forskning som

en organisatorisk förnyelse. Tänkbart är att centra även i Sverige bidrar till förnyelsen av universiteten.

Ämnen från de samhällsvetenskapliga, humanistiska och juridiska fakulteterna ingår i ca 1/3 av forskningscentra. Det vanligaste är en kombination med discipliner från både samhällsvetenskaplig och humanistisk fakultet, det näst vanligaste är discipliner enbart från samhällsvetenskapliga fakulteten. Statsvetenskap och sociologi är discipliner som förekommer hos nästan hälften av centra inom denna grupp. Företagsekonomi, historia och psykologi förekommer hos nästan 1/3. Nationalekonomi och pedagogik finns med i drygt 1/5 av gruppen.

Studien visar att förutom FoU-arbete bedriver flertalet av dessa centra forskarutbildning och annan utbildning, seminarieverksamhet samt produktion av olika typer av publikationer. Den största andelen centra har organiserat samarbete med t.ex. institutioner inom den egna högskoleenheten och med andra högskoleenheter i Sverige. Internationellt samarbete sker i olika former och flertalet centra har under de senaste tre åren publicerat böcker och/eller tidskrifter utgivna utanför Sverige. Ungefär hälften av forskningscentra samarbetar med den privata och/eller den offentliga sektorn. Utifrån undersökningen kan konstateras att flertalet centra bedriver verksamhet som riktar sig både till forskarsamhället och till samhället utanför universitet och högskola. Denna omständighet ger stöd för tanken att mångvetenskapligt samarbete kring ett tema nästan automatiskt ger större samhällsrelevans än traditionell forskning inom disciplinerna.

LOS-sentret i Bergen

LOS-sentret i Bergen är en del av en stor satsning på forskning om ledning, organisation och styrning som inleddes år 1985. Programmet består dels av en LOS-kommitte dels av centret i Bergen. LOS-kommittén är såväl administrativt som vetenskapligt underställt Norges råd for anvendt samfunnsforskning, (NORAS). Kommittén ska ge råd om långsiktiga strategier för LOS-forskningen samtidigt som den ska ge råd om huvudprioriteringar av LOS-medel för de närmaste åren.

1989 hade LOS-programmet en total budget på 35 miljoner kronor, varav 1/3 eller 11,5 miljoner kronor gick till LOS-sentret. Finansieringen av programmet är knuten till de olika fackdepartementen. Det har inneburit att en stor del av projekten har blivit mera sektorsbundna och mindre sektorsövergripande än förväntat.

Den andra hörnstenen i satsningen är LOS-sentret i Bergen. Centret

är administrativt underställt NORAS, men vad gäller forskningen är det autonomt. I förhållande till LOS-kommittén är centret fristående, men ska verka inom ramen för programmet. Forskare vid centret söker medel från kommittén endast när de önskar mer anslag än vad de reguljärt disponerar vid centret. 1989 uppgick anslaget från NORAS till 11,5 miljoner kronor.

Styrelsen för LOS-sentret utses av NORAS och är ansvarig för verksamheten vid centret. Den består av två företrädare för universitetet och Handelshögskolan i Bergen samt två företrädare för vardera finans-, samt förbruker- og administrationsdepartementen. Under styrelsen finns ett särskilt kommunforskningsutskott som ansvarar för kommunforskningen inom LOS-programmet.

LOS-sentret rekryterar i huvudsak forskare från universitetet och handelshögskolan i Bergen. Man sluter kontrakt på 3-5 år som kan förlängas med 2 år. De forskare som kontrakteras ska ha en dokumenterad produktivitet och vetenskaplig kvalitet i sin forskning. Totalt fanns det 1989 40 personer vid centret, varav 13 var seniorforskare, 11 assistenter och doktorander, 8 studenter och 8 administratörer. LOS-sentrets verksamhet är tidsbegränsat till 10 år.

LOS-sentrets verksamhet utvärderades av NORAS 1990. (De tre första åren - etablering och drift). I rapporten karakteriseras LOS-sentret som en mycket produktiv miljö. På den korta tid som centret har varit verksamt har forskarna producerat flera böcker, en rad rapporter samt ett stort antal mindre arbeten. Man har aktivt deltagit i nätverksbyggande både nationellt och internationellt.

Enligt utvärderingen är centret i alltför hög grad frikopplat från den övriga LOS-satsningen. De forskare som rekryterats till centret har tagit med sig sina egna projekt, vilka inte alltid passade ihop med de övriga projekten vid LOS-sentret. Man har därför i mindre grad lyckats att etablera den mångvetenskapliga forskningsmiljö som har varit avsikten med centret.

Under hösten 1990 antog styrelsen ett forskningsprogram som forskarna vid centret hade utarbetat i samråd med styrelsen. Programmet är indelat följande tre huvudområden:

En bättre organiserad offentlig sektor. Detta program ska bidra till att klarlägga betingelserna för en aktiv förvaltningspolitik i såväl stat som kommun.

Ledning och organisering. Programmet fokuseras på ledning och organisering av förhållandet inom och mellan formella organisationer.

Incitament och styrningsproblem i välfärdsstaten. Detta program

ska klarlägga betydelsen av olika organisationsmönster och motivations- och styrsystem som instrument för att påverka resursanvändning och välfärd.

COS i Köpenhamn

COS, som står för "Center for offentlig organisation og styrning" bildades 1987 och är lokaliserat till Handelshögskolan i Köpenhamn. Man har en nära anknytning till institutionen för organisation och arbetssociologi. Sex forskare har sin arbetsplats vid centret och utgör dess styrgrupp. En av forskarna är också föreståndare och leder den dagliga verksamheten. Vid centret finns inrättade en fast sekreterartjänst. Man har dessutom knutit en rådgivande kommitté till centret bestående av forskare och praktiker med speciella kunskaper inom forskningsområdet.

Det totala anslaget från det samhällsvetenskapliga forskningsrådet (SSF) uppgår till 4 miljoner kr för perioden 1987-1991. Anslagsramen är således blygsam och ska främst täcka vissa administrationskostnader. I övrigt förutsätts att verksamheten finansieras med projektstöd från annat håll. Genom anslaget från SSF är COS administrativt fristående från de traditionella forskningsinstitutionerna. I forskningshänseende är man dock i hög grad beroende av dessa. De större studierna vid COS är i allmänhet förlagda till något av universiteten eller till Handelshögskolan.

Eftersom anslaget från SSF inte avser att finansiera projekt har man valt att bygga upp ett omfattande nätverk runt centret. I nätverket ingår ett 30-tal forskare som deltar i de fem huvudprogrammen eller i andra aktiviteter vid centret. Man arrangerar seminarier som fungerar som mötesplats för såväl praktiker som teoretiker. Man har också goda erfarenheter av s.k. antologiprojekt, där forskare från skilda institutioner samlas under en period omkring ett gemensamt tema.

Forskningen vid COS sker i huvudsak inom 5 huvudprogram. Dessa är Projekt rörande offentlig organisation och ledning, Studier av offentliga ledningars styrningsbeteende och informationsanvändning, Moderniseringen av den offentliga sektorn, Beteende i offentlig sektor under omställning samt Förhållandet mellan stat och marknad.

Enligt uppgift kommer COS i sin nuvarande form att upphöra vid utgången av år 1991. Satsningen avsåg i första hand fem år. Men eftersom flera av projekten vid centret har fått anslag för åren 1992 och 1993 kommer nätverket eventuellt att fortsätta i någon form.

SAMMANFATTNING

Offentliga sektorn som forskningsområde kan indelas i tre delområden: folkstyrelse, förvaltning och offentlig problemlösning. Under senare år har forskningen särskilt byggts upp inom disciplinerna statsvetenskap, företagsekonomi, nationalekonomi och sociologi/socialt arbete. Inemot hälften av professorerna har sin forskning inriktad på förvaltning, medan en tredjedel studerar sektorsövergripande aspekter på offentlig problemlösning och en fjärdedel arbetar med folkstyrelsefrågor. Totalt rör det sig om ett 50-tal professorer som forskar om den offentliga sektorn. Därtill kommer den betydande forskning som utförs av högskolelektorer och forskarassistenter, vars exakta omfattning är något svårbedömd.

Till denna bild måste läggas de insatser som skett i stora forskningsprogram under åren, vilka inte minst har fördjupat analysen av offentlig problemlösning och folkstyrelsen. Särskilt kan framhållas Kommunaldemokratiska forskningsgruppen på 1970-talet och Maktutredningen på 1980-talet. Därigenom uppnåddes temporärt en bättre balans i forskningens inriktning.

Forskningen har präglats av en tydlig disciplinbundenhet i sina analyser av den offentliga sektorn. Det råder tydlig brist på forskning om styrning, ledning, organisation och effektivitet i offentliga verksamheter. Forskningen kännetecknas av spridning över många problemfält och många mindre projekt.

Vid universiteten sker en tyst frammarsch av mångvetenskap. 800-900 forskare har förlagt sin forskning till forskningscentra med dominans av mångvetenskaplig forskning. Antalet forskare har fördubblats under de senaste fem åren. Denna utveckling ingår i en internationell trend i forskarsamhället. I Norge har ett mångvetenskapligt forskningsinstitut byggts upp -LOS-sentret i Bergen - med inriktning mot ledning-, organisations-och styrningsproblem i offentliga sektorn. Något motsvarande finns ej i Sverige. Utbyggnaden av forskningen om offentliga sektorn under 1980-talet har inneburit att Sverige fått en god spridning av grundforskning till de olika universiteten. De rörliga resurserna via forskningsråd och sektorforskningsorgan har ökat och spridits till de olika forskningsmiljöerna. Det innebär att den långsiktiga kompetensuppbyggnaden inom området fått en betydande förstärkning. Bristen i resurssituationen är främst frånvaron av koncentrerade forskningsmiljöer, samt stora forskningsprogram.

KAPITEL 3

DEN OFFENTLIGA SEKTORNS KUNSKAPSBEHOV

STRUKTUROMVANDLINGEN AV DET SVENSKA SAMHÄLLET

Utgångspunkten för utredningens arbete har varit den omfattande förnyelsen av den offentliga sektorn under de senaste årtiondena, vilken kan förväntas bli ännu intensivare under 1990-talet. Måhända utgör strukturomvandlingen av den offentliga sektorn under det kommande decenniet en av de viktigaste förändringsprocesserna i omvandlingen av det svenska samhället. Förnyelsen skapar ett kunskapsbehov, vilket till en del kan tillgodoses genom befintlig kunskap. Till betydande del handlar behovet dock om ny kunskap vilken endast kan genereras i grundforskningen. I 1990 års forskningsproposition och i utredningens direktiv betonades att detta förnyelsearbete måste befrämjas med forsknings- och utvecklingsarbete av större omfattning och bredd än den nuvarande. Utredaren tolkar sitt uppdrag som att organisera forskning av relevans för förnyelsen av den offentliga verksamheten, snarare än för den offentliga sektorn i största allmänhet.

Förnyelsen av den offentliga sektorn sker i ett komplicerat samspel mellan interna politiska och professionella ambitioner å ena sidan och stora förändringar i de yttre förutsättningarna å andra sidan. Vissa offentliga institutioner har visat betydande förmåga till modernisering och anpassning till nya villkor. Andra institutioner kännetecknas av tröghet och oförmåga till förnyelse. Ofta föregås förändringarna av kritik i den allmänna debatten eller utvärderingar. En del av förnyelsen sker under den ekonomiska knapphetens kalla stjärna.

Det finns knappast anledning att betrakta den aktuella situationen totalt sett som genomförandet av en väldig masterplan från 1960-talet. Inte heller bör man förvänta sig att förändringarna i ett sektorsövergripande perspektiv är uttryck för en konsistent politik - därtill är intressekampen alltför utvecklad.

Förnyelsen av den offentliga sektorn innebär betydande rationaliseringar i ett kärvt ekonomiskt klimat. Men förnyelsen handlar även om anpassning till moderniseringen av det svenska samhället, vilken påverkar karaktären och inriktningen av den offentliga verksamheten.

Sverige är starkt omvärldsberoende. En fundamental förändring i

Sveriges politiska förutsättningar under senare år gäller nationens förhållande till den internationella omgivningen, särskilt Europa. Mycket talar för att de viktigaste förändringsimpulserna under 1990-talet kommer att flöda från den europeiska omgivningen.

Det sker sedan länge en omvandling av svensk ekonomi där näringslivet skapar nya koncerner i form av produktionsnätverk som överskrider nationsgränserna. De fria flödena av finanskapital över gränserna skapar samtidigt stora restriktioner för den inhemska ekonomiska politiken. Miljöproblemen i form av luft och vattenföroreningar över territorialgränserna framstår som exempel på frågor som inte effektivt kan lösas inom ramen för existerande politiska institutioner. En tydlig europeisk dimension kan också noteras inom medierna - särskilt kabel-TV, och olika organisationer t.ex. fackföreningsrörelsen och miljörörelsen.

Förändringen markeras av tidigare svenska beslut om att anpassa det svenska regelsystemet i stor utsträckning efter den s.k. vitboken för den inre marknaden i EG, att gå in i förhandlingarna mellan EFTA och EG om ett s.k. EES-avtal (European Economic Space). I december 1990 öppnade riksdagen formellt dörren för en ansökan om svenskt EG-medlemskap redan under 1991. Parallellt med denna orientering mot västra Europa har förändringarna i östra Europa skapat förutsättningarna för helt nya politiska samspel och utbyten, och i synnerhet förändrat de säkerhetspolitiska förutsättningarna.

Detta är förändringar som är väl kända, men vars innebörd för det svenska politiska systemet - inte minst den offentliga sektorn - ännu är oklar.

Begreppet transnationalisering används här som sammanfattande benämning på sammanvävning av nationerna. En viktig iakttagelse är att mängden icke-statliga aktörer är omfattande och i mycket snabb tillväxt i denna strukturella integration i Europa. Det är inte fråga om utrikespolitik i snäv mening, utan om en förändring där snart sagt alla traditionella inrikespolitiska frågor har en viktig omvärldsdimension. Det nya i situationen är i och för sig ej olika nationella elitors kontakter och nät över nations gränserna - sådana har alltid funnits. Det nya är att kontaktmängden av allt att döma expanderat kraftigt under senare år och framför allt att nya aktörer i kommuner och regioner tydligen börjat spela en intressant roll i nationens omvärldsrelationer. Transnationaliseringen handlar därmed om genomgripande förändringar i den svenska nationalstaten. Gränsen mellan utrikes- och inrikespolitiken är en linje dragen i vattnet. Det innebär att den offentliga sektorn i sin

helhet på ett annat sätt än tidigare behöver intressera sig för skeendet i omvärlden för att rätt kunna hantera de nya utmaningarna.

På arbetsmarknaden har tjänsteyrkena blivit dominerande och det traditionella beroendet av de s.k. basnäringarna minskar stadigt. Den allmänna utbildningsnivån har höjts i betydande mån. S.k. kunskapsyrken (med lång utbildning och hög specialisering) tillhör de mest expansiva på arbetsmarknaden. FoU ses alltmer som en av de mest strategiska utvecklingsfaktorerna inom samhällsekonomin.

Den nya tekniken, särskilt informationsteknologin, ger nya förutsättningar för produktionen och sättet att organisera samhället. Infrastrukturen genomgår en snabb utveckling och flödena på de fysiska nätverken (flyget, telematiken, bilismen, snabbtågen) spränger de geografiska gränserna både inom landet och mellan nationerna.

Den minskade rollen för basnäringarna i samhällsekonomin innebär att utvecklingsmöjligheterna blir mera beroende av mänskliga resurser och mindre av tillgången på råvaror. De nya fysiska nätverken revolutionerar samtidigt möjligheterna att sprida produktion och verksamheter geografiskt. Det innebär att regionernas och kommunernas utveckling i högre grad grad beror på vad som sker i de enskilda miljöerna än på den nationella fördelningspolitiken.

Sverige tillhör de länder i världen som relativt sett avsätter mest resurser för FoU. De ca 3% av BNP som det handlar om avser emellertid i hög grad den privata sektorn. Här ligger ett betydande problem för andra delar av samhället, eftersom bristande kunskapsinvesteringar efterhand resulterar i organisatorisk stelhet och rekryteringsvårigheter. Den omständigheten att förnyelseverksamheten inom den offentliga sektorn hämtar sina symboler och begrepp från den privata sektorn har till en del att göra med den eftersatta kunskapsutvecklingen inom offentlig sektor. En väsentlig del av inflödet av ord som affärsmässighet, affärsidé, lönsamhet, produkter, koncerntänkande, marknadsföring, "controller" etc. beror givetvis också på att många offentliga tjänster har en viktig marknadsaspekt i den meningen att de skulle kunna ha organiserats privat.

Med utgångspunkt från den avgränsning av forskningsområdet som utredaren tidigare har presenterat redovisas en kortfattad och ofullständig karaktäristik av förändringar som har skett inom de tre områdena folkstyrelse, förvaltning och problemlösning under 1970- och 1980-talen.

Utredarens allmänna karaktäristik av den aktuella utvecklingen är att den särskilt kännetecknas av förskjutning från kollektivism till **individualism**, försök att utveckla en långtgående **institutionell autonomi** och

främjande av olika **effektivitetsvärden**. En konsekvens av förändringarna är att förhållandet mellan de offentliga och privata sektorerna får en ny komplexitet med framträdande inslag av många offentligt-privata blandformer. En annan konsekvens är att nya styrningsproblem framträder och att försök görs att formulera nya modeller för förvaltnings- och samhällsstyrning. Sammantaget synes förnyelsen innebära framväxten av en öppnare och mera pluralistisk enhetsstat.

FÖRNYELSEN AV FOLKSTYRELSEN

Den parlamentariska osäkerhet som präglat perioden har medfört att allt större del av den politiska processen äger rum inom riksdagsutskotten och riksdagsgrupperna.

Den kommunala demokratin har närmat sig den rikspolitiska modellen med hänsyn till de politiska partiernas och massmediernas förstärkta ställning. De politiska förtroendeuppdragen har idag ett delvis annat innehåll än vad som var fallet för ett par årtionden sedan och ställer nya krav på sina innehavare.

Lekmannaadministrationen har definitivt ersatts med en professionell tjänstemannaförvaltning. Tjänstemännen har inte bara övertagit verkställighetsfunktioner utan också väsentliga beredningsuppgifter från politikerna. Ambitionen är att reducera den politiska detaljstyrningen till förmån för en mera övergripande styrning med mål, ramar och resultatkontroll.

De etablerade partiernas ställning i folkstyrelsen har försvagats. Väljarna förändras långsamt från trogna klassväljare till rörliga åsiktsröstare. Valresultaten i kommun-, landstings och riksdagsvalen skiljer sig alltmer sinsemellan, trots den gemensamma valdagen. Valrörelsernas betydelse har stigit, eftersom väljarna fattar sina definitiva röstningsbeslut allt kortare tid före valdagen. Valdeltagandet ökade kontinuerligt fram till valet 1976, men har på 1980-talet visat en sjunkande tendens.

Föreningar och folkrörelser har utvecklats under perioden både vad gäller medlemsantal och verksamhet. Det är främst föreningar av s.k. identitets- och interaktionstyp, dvs olika slag av hobbyföreningar, idrottsföreningar och gemenskapsföreningar, som expanderat. De idèburna rörelserna har problem med stagnerande eller vikande medlemsantal och låg aktivitet.

Organisationer som är inriktade på att påverka den centrala statliga

nivån har i ökad utsträckning använt s.k. lobbying och olika former av opinionsbildning. Samtidigt tenderar organisationerna att bli heterogena och erfar svårigheter att företräda entydiga eller enhetliga medlemsintressen.

Dagspressens av tradition nära anknytning till de politiska partierna har försvagats under de senaste årtiondena. Televisionen har framträtt som folkstyrelsens viktigaste medium. Massmedierna har också kommit att spela en mera självständig roll i politiken. Konfrontationsjournalistiken har fått ett ökat utrymme i förhållande till både nyhetsrapportering och kritisk granskning. Radion har kommit att spela en allt viktigare roll på de lokala och regionala planen. Närradion har fått en ökad betydelse, främst som medium för den interna kommunikationen i föreningar och partier. Nya medier som kabel-TV kan väntas få ökad betydelse i närmiljön. Under de senaste decennierna har det skett tydliga värderingsförskjutningar i de västerländska samhällena. Det har skett längs två huvudlinjer. Den ena rörelsen går från en materialistisk orientering mot "postmaterialism". De tidigare dominerande värderingarna, välbefinnande och fysisk trygghet, håller på att överflyglas av nya, icke-materiella värden som livstillfredsställelse och självförverkligande.

Den andra rörelsen går från enhetlighet mot en större grad av mångfald, variation och individualism. Många människor, framför allt de yngre, ställer idag högre krav än tidigare generationer på vidgad personlig handlingsfrihet och ökat utrymme för den egna individualiteten. Man ställer högre krav på kvaliteten i den service som erbjuds i såväl den privata som den offentliga sektorn. Man kräver ökade valmöjligheter, flexibla arbetstider och chans att växa som individer.

En central fråga är vad som skall göras till föremål för kollektiva beslut och vad som bör överlåtas till den enskilde, till grupper av medborgare eller till autonoma institutioner utan löpande inblandning från den centrala statsmakten.

Maktutredningen har karakteriserat skeendet som en utveckling från en samhällscentrerad demokratisyn mot en mer individcentrerad demokratisyn. En huvudfråga blir att finna en ny balans mellan dessa båda demokratisyner. Hur man kan förena önskan om social trygghet på grundval av gemensamma ordningar med önskan om individuell valfrihet. Ytterst är detta en fråga om hur man kan kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap.

FÖRNYELSEN AV FÖRVALTNINGEN

1970 och 1980-talen har inneburit vändpunkter i utvecklingen av svensk offentlig förvaltning. Den traditionella doktrinen om **den lagstyrda förvaltningen**, dvs. den syn som betonar likheten mellan förvaltningsmyndigheter och domstolar med rättssäkerhet som grundläggande värde, har varit på reträtt de senaste årtiondena. I detta perspektiv är tjänstemännen politiskt neutrala, men lojala mot statsviljan. Grundtanken är att förvaltningen ska fungera på ett sådant sätt att statsmakternas direktiv genomförs enhetligt och effektivt och smidigt.

I en första förändringsfas under 1970-talet betonades alltmer doktrinen om **den folkstyrda förvaltningen**. Den kan sammanfattas i slagordet "Lägg besluten närmare människorna". I detta perspektiv är demokratiska värden typ deltagande och delaktighet särskilt framträdande.

Under 80-talet har en andra fas inletts där idéer om **den marknadsstyrda förvaltningen** fått ökad betydelse under mottot "Från myndighetskultur till servicekultur" och "privatisering". Nyckelorden är här effektivitet, service och avreglering. En förebild har varit de marknadsstyrda företagen.

Medbestämmandereformen och lagstiftningen om anställningsskydd under 1970-talet har inneburit att förhållandena på de privata och offentliga arbetsmarknaderna blivit mera likartade. Detsamma gäller de offentliganställdas ansvarsförhållanden och numera även lönevillkoren för stora grupper offentliganställda.

Genom det s.k. verkledningsbeslutet har riksdagen och regeringen fått ökade möjligheter att styra de statliga myndigheterna. Ambitionen är att de politiska målen skall göras tydligare. Det sker en övergång till treåriga budgetramar. Myndigheterna ges större frihet att själva bestämma hur målen skall förverkligas. Redovisning skall ske av uppnådda resultat. Möjligheterna att mäta produktivitet och effektivitet tänkes härigenom kunna förbättras.

I den statliga förvaltningens organisations- och verksamhetsformer finns tendenser till närmande till de privata företagen. Statsföretag har bytt namn till Procordia. Affärsverken eftersträvar att bli aktiebolag. De affärsdrivande myndigheterna vill ha samma rättsliga ställning som affärsverken.

Inom de stora affärsverken har den gamla hierarkiska myndighetsstrukturen delats in i självstyrande enheter med egna resultatansvar. Koncernstyrelser inrättas i ökad utsträckning. Det sker en tydligare

rollfördelning mellan myndigheternas styrelse och verkschefen. En flora av olika "gränsorganisationer", som stiftelser, råd, delegationer etc, med oklar rättsställning har skapats.

Ifråga om den regionala statliga nivån finns en strävan mot delegering av beslutsrätt från den centrala nivån och mot sektorsövergripande problemlösningar. Syftet anges vara att modernisera och effektivisera den statliga länsförvaltningen och få till stånd en samordnad och mer ändamålsenlig organisation. Samtidigt finns motstridiga tendenser genom att exempelvis skolverket och vägverket skapar sektorsspecifika regionindelningar.

När det gäller kommunerna och landstingen är politisk decentralisering och minskad detaljreglering de vägar som statsmakterna har använt för att stärka den folkstyrda förvaltningen. Sedan början av 80-talet har staten successivt överfört uppgifter och beslutanderätt från den statliga till den kommunala nivån.

Det har skett en övergång till ökad ramlagstiftning och en ökad andel generella statsbidrag, vilket har givit kommunerna och landstingen en större handlingsfrihet att utforma verksamheterna och välja vilka åtgärder som ska genomföras. Ett aktuellt motexempel till denna utveckling är införandet av kommunalt skattestopp från statsmakternas sida.

Försöken med s.k. frikommuner är ett sätt att utveckla nya former för den statliga styrningen av den kommunala verksamheten och stärka den kommunala självstyrelsen. Genom lagstiftningen om lokala organ har kommunerna och landstingen fått stor frihet att välja organisations- och arbetsformer.

Den ökade marknadsinriktningen av förvaltningen har inneburit att privaträttsliga arbetsformer t.ex. aktiebolag och stiftelser har prioriterats. Den offentliga verksamheten har avreglerats. Medborgaren betraktas alltmer som en kund.

Inom de kommunala förvaltningarna för man i ökad utsträckning ut verksamhets-, personal-, och ekonomiansvar till kliniker, institutioner och till självständiga beslutsområden. De anställda ges ökat utrymme och stimulans för att förbättra verksamheternas resultat. Tillgängligheten förbättras genom uppbyggnad av ADB-system och annan teknisk utveckling.

Medborgarnas påverkan av de kommunala verksamheterna har vidgats genom en ökad betoning av brukarinflytande, men också genom att grupper av medborgare i ökad utsträckning själva driver verksamheter i föreningsregi eller i kooperativ regi.

FÖRNYELSEN AV DEN OFFENTLIGA PROBLEMLÖSNINGEN

Välfärdsstatens idè är att genom politiska beslut och administrativa lösningar höja och utjämna medborgarnas levnadsvillkor. Staten (samt kommunerna och landstingen) framstår i detta perspektiv som en magnifik service- och regelproducent med uppgift att tjäna medborgarnas välfärd.

Ett viktigt inslag i den svenska välfärdsmodellen är att såväl produktion som finansiering och reglering av välfärden ska ske i offentlig regi. Vård, omsorg och utbildning av hög kvalitet ska erbjudas på sådana sätt så att de kommer de flesta medborgare till del. Det gäller även socialförsäkringarna.

De samhällsförändringar som sker i Sverige kan, enligt maktutredningen, förklaras av interna spänningarna mellan olika särdrag i det som har betecknats som "den svenska modellen". Man kan på punkt efter punkt iaktta hur de drag, som en gång förknippats med den svenska modellens samhällstyp, utmanas och omprövas.

Den gamla saltsjöbadsandan är sedan länge försvunnen.

Den "historiska kompromissen" mellan arbete, kapital och stat har upphävts i och med den ökade lagregleringen av arbetslivet och införandet av löntagarfonder. Flera av samhällsförändringarna har försvårat den samförståndskultur som kännetecknade den svenska modellen. Det har blivit svårare att bedriva politik genom reformer och offentlig expansion.

I och med att medborgarnas krav blir allt mer differentierade kommer den generella välfärdspolitikens standardlösningar att få svårare att motsvara medborgarnas varierande önskemål.

Expertstyrets auktoritet har försvagats. Intresseorganisationernas inflytande i den politiska beslutsprocessen har utsatts för kritik i samhällsdebatten. De centralistiska storskaliga lösningarna har ifrågasatts, bl.a. inom stadsplanering, sjukvård och kommunal förvaltning.

Enligt maktutredningen har den svenska modellen nått en vändpunkt. Flera av gårdagens lösningar, såsom stordrift, standardlösningar och offentlig expansion framstår idag inte längre som möjliga. Förändringarna i samhället tvingar därmed fram ett sökande efter nya samhällsorganisatoriska lösningar.

Under det senaste decenniet har välfärdsstaten som idè kommit att

ifrågasättas. Debatten har fokuserats kring begreppen "privatisering" och "välfärdssamhälle", vilka har fått stå som samlande begrepp för alternativen till offentligt huvudmannaskap och produktion.

När det gäller samhällsekonomin ökade de offentliga utgifterna som andel av BNP mycket snabbt under 70-talet, från 44% 1970 till 66,6% 1980. Under 80-talet har dock expansionen brutits och förbytt i en svag nedgång under senare delen av decenniet då de offentliga utgifterna uppgick till drygt 60% av BNP.

Under 80-talet har den offentliga sektorns finansiella sparande gradvis förbättrats så att ett underskott på 7% av BNP 1982 har förändrats till ett överskott motsvarande 5% av BNP 1989. Utrymmet för reformer har i ökad utsträckning skapats genom omprioriteringar inom och mellan befintliga områden.

Under 80-talet har intresset för utvärderingar ökat. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har exempelvis publicerat en rad studier som visar på en svag och ibland negativ produktivitetsökning inom merparten av de områden som har belysts. Ett problem i dessa mätningar är dock svårigheten att värdera eventuella kvalitetsförbättringar i de offentliga verksamheterna.

Levnadsnivåundersökningarna under 1970- och 1980-talen har visat att välfärdsstaten har haft påvisbara fördelningseffekter. Skillnaderna mellan olika sociala grupper är dock fortfarande markanta och klasskillnaderna är många gånger betydande. Inkomstfördelningen har blivit något mer ojämlik under det senaste decenniet. Förmögenheterna är betydligt ojämna fördelade än inkomsterna. Pensionärerna som kollektiv har förbättrat sin relativa inkomststandard sedan 1960-talet, medan ungdomarna relativt sett har fått det sämre, särskilt de senaste tio åren. Inkomstklyftan mellan hushåll med en ensamstående förälder och hushåll med två vuxna och barn har vidgats.

Arbetslösheten i Sverige har varit låg under 1980-talet vid en internationell jämförelse. De flesta mått på hälsa visar en positiv utveckling. Den förväntade livslängden har ökat med 1,5 år under 1980-talet. Samtidigt har dock det s.k. ohälsotalet ökat med 10 dagar från 1983 till 1988.

Boendestandarden har ökat väsentligt medan däremot boendesegregationen tycks ha ökat i storstäderna.

Utbyggnaden av gymnasieskolan har medfört att andelen som saknar gymnasial utbildning har minskat kraftigt. Utbildningsmönstren följer i stor utsträckning fortfarande sociala klassmönster. Den sociala snedrekryteringen till den högre utbildningen har inte kunnat brytas.

KUNSKAPSUNDERLAG FÖR OFFENTLIGA SEKTORN

Vad slags behov av kunskap skapar då förnyelsen av den offentliga sektorn? Det är uppenbart att en betydande del av kunskapsbehovet har att göra med sektorspecifika insatser. Kunskaper om miljöproblem och om metoder för att lösa miljöproblem. Kunskaper om hälsoproblem och olika diagnos- och behandlingsmetoder. Kunskaper om infrastrukturproblem och om nya teknologier för transporter och byggande. Etc.

Sådana kunskapsbehov ligger dock utanför utredarens uppdrag att behandla. Det som står i fokus har att göra med samhällsstyrningens problem i vid mening. Det gäller folkstyrelsen, förvaltningen och den offentligt organiserade lösningen av samhällsproblem. I direktiven framhålls att behovet av kunskap är mycket stort när det exempelvis gäller målstyrning, uppföljning och utvärdering samt systemen för information och erfarenhetsåterföring inom den offentliga sektorn.

Genomgången ovan av huvuddragen i strukturomvandlingen i det svenska samhället och i förnyelsen av den offentliga sektorn ger bilden av ett samhälle i snabb utveckling där de offentliga styrsystemen har tydliga svårigheter att hantera de ständigt nya villkoren. Problemen har till stor del att göra med den moderna välfärdsstatens utmaningar.

Det finns även svårigheter för styrsystemen vilka beror på bristande konsistens i förändringar inom/mellan folkstyrelsen, förvaltningen och den offentliga problemlösningen. Förnyelsen tar tid och medan förändringarna sker kommer vissa delar av verksamheten att präglas av tidigare system, medan andra delar fungerar på nya sätt.

För att kunna bedriva en rationell förvaltningspolitik vid utformningen av olika institutioner måste vissa villkor vara uppfyllda. Det måste finnas alternativa organisationsformer. Man skall kunna välja mellan dessa. Organisationsformerna måste ha olika effekter. Det måste finnas standards som effekterna kan värderas mot. På ett allmänt plan kan förvaltningspolitikens kunskapsbehov anges på följande sätt²:

- * Det krävs kunskap om förvaltningsformerna. Det finns ett behov av detaljerad och systematisk registrering av formella organisationsstrukturer, finansiella och personalmässiga resurser samt kartläggning av omfattning och innehåll i de förändringar som sker.

² Preciseringsen av kunskapsbehoven för förvaltningspolitiken bygger på en artikel av en forskare vid LOS-sentret i Bergen, Per Laegreid, "Kunskapgrunlaget for forvaltningspolitikk", i Norsk statsvitenskaplig tidskrift, 1990, 4:255-272.

- * Det krävs kunskap om organiseringen av förändrings- processerna och i vilken grad det är möjligt att aktivt styra och planera utformningen av förändringar i förvaltningen. Det behövs kunskap om villkoren för att kunna styra omställningarna. Här är maktaspekterna centrala liksom frågan om de folkvalda har den auktoritet som krävs för att genomföra sina planer.
- * Det krävs kunskap om effekterna av organisationen och vilka konsekvenser eventuella förändringar i organisationsformen får.
- * Det krävs också kunskap om kriterierna för att utvärdera förändringar i förvaltningsapparaten, om en förändring är succé eller fiasko. Här är värderingsaspekterna och det normativa underlaget centralt, liksom frågan om vad man vill uppnå med förvaltningspolitiska åtgärder.

Behovet av ny kunskap är emellertid inte värdeneutralt. Vem som efterfrågar underlaget och vad som efterfrågas är avhängigt bestämda styrningsfilosofier. Här kan exempelvis nämnas två styrningsfilosofier:

Den ena lägger vikt vid styrningskapacitet med ett stort inslag av managementtänkande och marknadssystem. Informationen skall vara till nytta för dem som styr. Uppgiften blir att skaffa fram ny kunskap vilken medverkar till ett mer effektivt resursutnyttjande.

Den andra modellen lägger stor vikt vid styrningsrepresentativitet och ett brett demokratiskt deltagande. Offentlig debatt är en viktig informationskälla och medborgarrollen är central. Forskningsinformationen skall vara allmänt tillgänglig så att det blir lättare för den politiska oppositionen och medborgare i allmänhet att kontrollera dem som styr. Uppgiften blir att ta fram kunskap som är anpassad till allmänhetens behov av information och demokratiskt inflytande.

Utredarens ståndpunkt är att den nya kunskapen bör skapas i sådana former att forskningens integritet bevaras. I praktiken kommer forskningsresultaten därför att tjäna båda syftena, utan att något av dem i förväg anges som mål för verksamheten.

KUNSKAPSFÖRSÖRJNING OCH KUNSKAPSANVÄNDNING

Vilken betydelse har då grundforskningen när det gäller kunskapsan-

vändningen för förnyelsen av den offentliga sektorn? Det som utmärker grundforskning är att den bygger teorier om samhället. Den är inte i första hand nyttoorienterad. Det kan därför vara svårt att gå direkt från grundforskning till handling. Den kan inte omedelbart ge underlag för vad som skall göras och hur det skall göras³.

Den svenska samhällsvetenskapen har utvecklats starkt under efterkrigstiden och är därför tydligt präglad av senare decenniernas speciella förutsättningar. Att söka kunskap innebär att söka efter mönster och regelbundenheter. Stora samhällsförändringar innebär att gamla mönster bryts upp och nya framträder. I denna process har samhällsvetenskapen kommit att spela en aktiv roll. Nationalekonomin bidrog till utformningen av stabiliseringspolitiken, pedagogiken till skapandet av de stora skolreformerna, kulturgeografin till framväxten av en omfattande samhällsplanering, sociologin till förståelsen av välfärdsstatens sociala problem och statsvetenskapen till utformningen av de demokratiska institutionerna och kunskaperna om effekterna av indelningsreformerna.

Listan kan göras mycket längre, men visar att den samhällsvetenskap-

-
3. Enligt en definition antagen av OECD är forskning liktydigt med "ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap". OECD skiljer mellan grundforskning och tillämpad forskning. Skillnaden är att grundforskningen inte har någon bestämd tillämpning i sikte, i motsats till den tillämpade forskningen. Forskningsrådsutredningen delade upp begreppet "grundforskning" dels i autonom (självstyrande) grundforskning, dels i riktad grundforskning. Den autonoma grundforskningen avser sådan forskning där den vetenskapliga utvecklingen av teorier och metoder skall vara dominerande och även styra inriktningen. Den riktade grundforskningen betecknar sådan grundforskning som väntas få betydelse inom ett eller flera områden av samhällslivet. (SOU 1977:52). Inom den autonoma grundforskningen anses denna frihet i princip total; forskaren väljer i princip både forskningsområde, forskningsprogram och metod. Denna frihet att välja inskränks enligt denna schematiska beskrivning successivt med ökad grad av "inriktning".

Andra begrepp som används för detta är "forskning på eget programansvar" och "uppdrag". Med "eget programansvar" avses sådan forskning där forskare ges hela ansvaret för hur problemen ställs och uppgifterna löses och redovisas. Motsatsen är då uppdrag. Dessa begrepp bör ses som extrempol på en skala från fullständig autonomi till fullständig heteronomi.

Forskningsrådsutredningen kom fram till att man istället bör klassificera forskningsverksamhet enligt två andra aspekter. Den ena aspekten gäller i hur hög grad forskningen kan förmodas påverka förhållanden i samhället. Denna aspekt kallade utredningen för forskningens samhällsrelevans. Den andra aspekten gäller forskningens inomvetenskapliga betydelse, dvs i vilken omfattning som den genomförda forskningen bidrar till vetenskapens framskridande, i vad mån den genererar ny kunskap och löser inomvetenskapliga problem.

Grundforskning utgör en långsiktig investering i kunskap. Nyttobedömningen av grundforskning påverkas därför av tidsperspektivet. Det kan också vara så att en inomvetenskapligt betydelsefull forskning med låg samhällsrelevans i det korta perspektivet på lång sikt ändå framstår som mycket samhällsrelevant.

liga grundforskningen i Sverige har präglats av hög samhällsrelevans⁴.

OECD har definierat begreppet "utvecklingsarbete" som "ett systematiskt utnyttjande av forskningsresultat och vetenskaplig kunskap för att åstadkomma nya produkter, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana."

Erfarenheten är att ett "rakt" samband mellan forskning (F) och utveckling (U) endast återfinns i ett fåtal fall. I enstaka fall går det att härleda en innovation ur en viss bestämd forskningsinsats. Verkligheten förstås bättre som en oändlig mängd kombinationer och möjligheter, kunskaper och behov i ständigt skiftande mänskliga och sociala situationer. Utvecklingsprocessen drivs väsentligen fram av efterfrågan ute i den praktiska verksamheten inom skilda samhällsområden och sektorer. Det kan vara marknaden som efterfrågar en viss lösning på ett problem, en ny produkt etc. Det kan naturligtvis också vara problem i den kommunala omsorgen och ett tryck från en opinion som kräver åtgärder som är drivkraften.

Forskningens roll i sammanhanget är mångsidig och viktig. Den bidrar på olika sätt till det förändringsklimat som behövs för att förändringarna skall komma till stånd. Förändrarna eller innovatörerna använder kunskaper och insikter som kommer från forskningen. I deras huvuden mixas forskningens kunskaper med erfarenhetens insikter. Gamla kunskaper, som lagrats in och legat oanvända i årtal kan plötsligt få liv när de kombineras med ny kunskap från kanske helt andra forskningsområden. Kunskaper som integrerats med personligheten så att de inte längre uppfattas som en särskild kunskap kan mixas med resultat av ett aktivt sökande i moderna databaser efter en felande pusselbit.

Distinktionen mellan grundforskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete fångar således inte in de mångskiftande och oberoendeliga former i vilka ny kunskap och nya produkter kommer fram.

4. Jfr analysen i Katrin Fridjonsdottir (red.), 1990. Svenska samhällsvetenskaper (Stockholm: Carlssons). För ytterligare översikter om samhällsvetenskapens utveckling i Sverige se exempelvis: Olof Ruin, 1990. Statsvetenskap (Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen rapport nr 3); Erik Allardt, Sverre Lysgaard & Aage Bottger Sorensen, 1988. Sociologin i Sverige. Vetenskap, miljö och organisation (Stockholm: HSFR, UHÄ); Rolf Danielson, Gunnar Eriksson, Hans Chr. Johansen, Tore Pryser, Hans Try & Hans Landberg, 1988. Historia i belysning. Sex perspektiv på svensk historisk forskning (Stockholm: HSFR, UHÄ); Sten Jönsson, 1990. Vart är företagsekonomisk forskning på väg? (Göteborg: Handelshögskolan FE-rapport nr 302); Ingemar Lind, Tord Maunsbach, Lena Olsson (Eds.), 1989. Initiation, Growth and Consolidation. The Scientific Dynamics and Societal Relevans of a Non-Traditional Research Organization (Stockholm: Allmänna Förlaget, UHÄ, Linköpings universitet).

GEMENSAMT STATLIGT UTVECKLINGSARBETE

Vid den aktuella översynen av stabsmyndigheternas⁵ verksamhet har man funnit att myndigheterna behöver kunna erbjudas ett förstärkt verksamhetsorienterat stöd på en mängd områden. Detta förstärkta stöd kan i sin tur behöva byggas under med gemensamt utvecklingsarbete i fråga om t.ex. ekonomi- och resultatstyrning, löne- och personalpolitik, användning av ADB, organisationsutveckling, metoder för produktion av offentliga tjänster och ledningsfrågor. Särskilt metodstöd kan behövas för att göra de fördjupade analyser som ingår i den nya budgetprocessen.

Den kartläggning som gjordes i samband med översynen fann att det gemensamma utvecklingsarbetet budgetåret 1990/91 hade en omslutning på 55 miljoner kronor. Av de 96 projekt som identifierades svarar statskontoret för 40% av projektantalet och 40% av projektvolymen, RRV för 25% respektive 33%, SAV för 20% och SIPU för 10% av antalet projekt.

När det gäller finansieringen av projekten är andelen egeninitierad utvecklingsverksamhet relativt hög, oftast över 50%. Graden av internfinansiering är också relativt hög, nära 70%. Andelen konsultkostnader av den totala utvecklingskostnaden utgör 25-50%. Det är framför allt två myndigheter som dominerar, nämligen statskontoret och RRV. Det tre största ämnesområdena bland utvecklingsprojekten, är verksamhetsanalys, som domineras av statskontoret och RRV med drygt 80%, ekonomiadministration, som domineras av RRV med 81% samt informationsteknik som domineras av statskontoret med 97%.

En fördelning av utvecklingsprojekten har gjorts med avseende på bedömd huvudsaklig användning. Man har därvid utgått ifrån en indelning i styrning, ledning, organisation och utvärdering. Av totalt 19 projekt med inriktning mot styrning avser nio ekonomiadministration och tio verksamhetsanalys. Av totalt 21 projekt med inriktning mot ledning avser tio arbetsgivarfrågor, sex verksamhetsanalys och tre personalutveckling. Av totalt 43 projekt med inriktning mot organisation avser 24 informationsteknik, sex lednings- och organisationsutveckling och sex verksamhetsanalys. Av totalt 13 projekt med inriktning mot utvärdering avser 11 verksamhetsanalys. När det gäller fördelningen av kostnaden på de fyra områdena omfattar projekt som avser styrning

5. De s.k stabsmyndigheterna är riksrevisionsverket, RRV, statskontoret, statens arbetsgivarverk, SAV, statens institut för personalutveckling, SIPU och statens pensionsverk, SPV

25%, ledning 24%, organisation 43% och utvärdering 8%.

ÖKAT KOMMUNALT FOU-ANSVAR

Kommunernas och landstingens vidgade ansvarsområde och större handlingsfrihet, i förening med behovet av ett effektivt utnyttjande av resurserna för verksamheten, ställer stora krav på ökade kommunala FoU-insatser. För att forskningens resultat skall kunna bli tillgängligt och användbart för andra än centrala policy-skapare krävs att kommuner och landsting tar ett ökat ansvar för sitt eget FoU-arbete med så nära koppling till deras verksamheter som möjligt.

I de forskningspolitiska riktlinjer som Svenska kommunförbundet antog 1989 har man tagit fasta på denna fördelning av FoU-ansvaret. Utgångspunkten för Kommunförbundets insatser på FoU-området är att de skall riktas mot utvecklingsarbete och viss tillämpad forskning som är av värde för de kommunala verksamheterna. En förutsättning är enligt förbundet att staten svarar för grundforskning och huvuddelen av forskningen om kommunerna.

I riktlinjerna understryker Kommunförbundet att ett ökat kommunalt engagemang inte får följas av minskade statliga satsningar. Kommunernas insatser skall innebära ett tillskott till den samlade FoU-insatsen. En ökad - av staten finansierad - grundforskning och tillämpad forskning måste enligt kommunförbundet vara den grund på vilken det kommunala utvecklingsarbetet bygger.

Ett liknande resonemang för även Landstingsförbundet i sitt beslut om det fortsatta arbetet med forskning- och utveckling. När det gäller den framtida inriktningen säger man att en viktig utgångspunkt för landstingens arbete måste vara att insatserna inriktas mot utvecklingsarbete och viss tillämpad forskning som är av direkt värde för den verksamhet som landstingen bedriver. Det förutsätter att staten även fortsättningsvis ekonomiskt svarar för huvuddelen av forskningen om landstingen. Kommun- och landstingsförbunden har i det sammanhanget ökat sina insatser för FoU.

Beräkningar visar att den privata industrin avsätter ungefär tio procent av sitt förädlingsvärde till forskning och utveckling för att förbättra produkter och processer. Det varierar naturligtvis stort mellan olika branscher. Den "sämsta" branschen ligger på ca. 0.5 procent. Den privata tjänstesektorns egna FoU-insatser är i förhållande till den varuproducerande industrins mycket små. 1987 beräknades de till 0.7%

av förädlingsvärdet.

Den kommunala sektorn har under många år avsatt i förhållande till sina driftskostnader en anspråkslös del till forskning- och utveckling för att förbättra sina egna verksamheter. SCB undersökte under våren 1989 på uppdrag av statsrådsberedningen förekomsten av forskning och utveckling inom kommuner och landsting. Kommunernas totala insatser för FoU 1988 uppskattades till ca. 300 miljoner kronor, varav 250 avsåg egen FoU och ca 50 utlagd FoU. Det motsvarar 0.1% av driftskostnaderna. Även om uppskattningarna är osäkra, måste slutsatsen bli att de insatta resurserna är relativt små. 20 % av FoU-insatserna sker inom tre verksamhetsområden. Det är "administration och ledning", "energi-, vatten och avfall" samt "social omsorg". Insatserna är också ojämnt fördelade mellan kommunerna på så sätt att de största kommunerna svarar för merparten av aktiviteten.

När det gäller landstingens FoU-verksamhet fann SCB att samtliga landsting avsätter resurser för FoU. Landstingens totala insatser för FoU 1988 uppskattades till ca 150 miljoner kronor, varav 100 avsåg egen FoU och 50 utlagd FoU. Detta utgör endast en tiondels procent av landstingens totala driftskostnader. Kartläggningen omfattade dock inte den medicinska FoU som bedrivs vid undervisningssjukhusen. De största insatserna görs inom "administration och ledning", "läns- och regionsjukvården" samt "primärvården".

Man kan spekulera i vad det beror på att den kommunala sektorns forskning om sina egna verksamheter inte är mer omfattande. En förklaring kan vara att den gängse sektoriella modellen utgår ifrån att kommunernas och landstingens uppgift är att fungera som genomförande- och förvaltningsorgan för nationellt utformade program. De har därför inte ansetts behöva någon specialiserad kunskap om sina olika verksamhetsområden.

Det förtjänar påpekas att uppgifter tyder på att kommunerna och landstingen under 1990 och 1991 har intensifierat sina insatser ifråga om utvecklingsarbete och personalutbildning varför den aktuella nivån kan vara avsevärt högre än tidigare uppmäts. En ytterligare nyansering är att varje mätning av omfattningen av FoU-insatser har ett visst mörkertal ifråga om aktiviteter vilka ur alla synpunkter kan hänföras till kategorin utvecklingsarbete men som av praktiska eller administrativa skäl inte registreras som sådant och därför inte kommer med i statistiken. Storleken på detta mörkertal är svår att uppskatta.

Samhällsproblem som kan angripas med FoU-insatser respekterar dock inte alltid vare sig gränser mellan vetenskapliga discipliner eller

gränser mellan myndighetsområden. Kommunernas och landstingens problem är att de kan sägas representera en territoriell princip i ett sektoriserat samhälle. Nya grepp måste därför tas när det gäller den forskning som rör den kommunala sektorn. En ytterligare förklaring till kommunernas och landstingens låga FoU-satsning kan vara att den kommunala sektorn under sin expansionsfas i hög grad har kunnat utnyttja universitetens och högskolornas insatser i form av nytexaminerad personal.

Omorienteringen och förnyelsen av den kommunala sektorn måste bygga på ett kvalificerat utvecklingsarbete för att utforma nya arbetssätt, ge verksamheterna en ny inriktning etc. Den lägre grad av FoU som finns inom tjänsteproducerande verksamheter kan till viss del kompenseras genom "förkroppsligat" kunskapskapital.

Med det menas att mycket av det kunskapskapital som har byggts upp genom investeringar i utbildning och forskning är av kollektiv karaktär. Inom de statliga och kommunala sektorerna finns en betydande kunskapsintensitet. Många befattningshavare har högskoleutbildning. En verksamhet kan således öka sin kunskapsnivå, inte bara genom egna FoU-satsningar, utan också genom att anställa personal med den kompetens som man saknar. Det innebär att man kan öka sin kapacitet att ta emot och nyttiggöra kunskap och FoU-resultat som finns på andra håll.

Men åtminstone till en början är all ny kunskap "förkroppsligad" hos enskilda forskare. För att en forskare skall kunna överföra nya forskningsrön till andra krävs det goda överföringsmöjligheter och att mottagaren har en erforderlig kunskapsnivå.

Kommunernas och landstingens utvecklingsarbete bör därför ha en högre grad av forskningsanknytning. Utvecklingsarbetet kan därmed fungera som en länk mellan forskningen och den praktiska tillämpningen av kunskapen. Erfarenheten visar att denna samverkansprocess är viktig för kunskaps- och kompetensutvecklingen. En ömsesidig samverkan mellan forskare och praktiker är viktig inte bara i forskningsprocessens slutskede utan också i inledningsskedet. Det ökar intresset för att resultaten skall bli använda. I båda fallen handlar det om ömsesidig inläring.

KAPITEL 4

NY KUNSKAP SOM ORGANISATIONSPROBLEM

KUNSKAPSUTVECKLING OCH KOMPETENSFÖRSÖRJNING

Hur kan en innovativ och internationellt konkurrenskraftig kunskapsutveckling om den offentliga sektorns förnyelse bäst åstadkommas i Sverige?

Kravet på internationell slagkraft hos grundforskningen är uttryck för insikten om att all grundforskning har en universell dimension och att kunskapstillskottet från ett litet land alltid utgör en marginell del av den globala kunskapsutvecklingen. Endast genom att relatera grundforskningen till internationella standards ges möjlighet att bedöma om resurserna använts för rätt problem på rätt sätt. I motsats härtill kan tillämpad forskning och utvecklingsarbete värderas utifrån bedömningar av om verksamheten bidragit till att framgångsrikt lösa problem. Tillväxten av kunskap sker inom ramen för de många nätverken inom det internationella forskarsamhället. Den grundforskning som inte öppnar sig mot världen blir provinsiell och ointressant.

Men ett litet land kan ändå inte enbart förlita sig på kunskaper utifrån. Inflödet av kunskap måste främst ske till inhemska forskningsmiljöer där forskare kan förstå innehållet i och gallra i det omfattande utbudet av teorier och data. Varje samhälle - oavsett storlek - har speciella förutsättningar och problem, vilka inte helt kan förstås av teorier från andra miljöer. Det är också så att delaktighet i den internationella kunskapsutvecklingen förutsätter en ömsesidighet - det går ej att samarbeta mellan forskningsmiljöer utan gemensamma intressen och ansträngningar.

Kunskapsutvecklingen om samhället får inte förväxlas med någon slags process där kunskapen växer enbart kvantitativt, ungefär som ett bibliotek blir större genom ständigt fler böcker. Vetenskaplig kunskap bygger på teorier vilka kan prövas empiriskt och falsifieras eller motstå falsifiering. Varje ny teori har en given relation till existerande problem och teoribildningar - en viss problemsituation vid en särskild tidpunkt. När denna problemsituation förändras påverkas giltigheten av teorin och behov av nya teorier uppstår. Ibland innebär nya teorier att tidigare vitt omfattade vetenskapliga skolor blir ointressanta i forskarsamhället -

det sker ett kvalitativt språng⁶. Den akademiska vardagen domineras emellertid av normalvetenskap vilken utvecklar och prövar snarare än ersätter existerande teorier.

Formuleringen av vetenskapliga problemställningar utgör en avgörande del av kunskapsprocessen syftande till en ny teori. En avgörande skillnad mellan naturvetenskapen och samhällsvetenskapen är att kunskapen i det senare fallet påverkar forskningsobjektet - samhället - genom inläring. Människan är ett vetande subjekt som samtidigt är objekt för sitt eget vetande. Samhällsvetenskapens problemsituation förändras därför kontinuerligt både som ett resultat av teoretiska genombrott och själva samhällsutvecklingen. Nydanande problemställningar spelar samma roll i samhällsvetenskapen som uppfinningar inom tekniken.

Det internationella forskarsamhället har framträdande inslag av **vetenskaplig konkurrens** mellan olika forskningsmiljöer, vetenskapliga skolbildningar, utbildningar respektive enskilda forskare. Det antas finnas positiva samband mellan vetenskaplig kvalitet, inomvetenskaplig betydelse och konkurrens. Det kan även förutsättas att konkurrensen stimulerar forskarna till högre mått av produktivitet och originalitet. Genom att forskare tävlar om tjänster, forskningsmedel och publiceringsmöjligheter ges möjlighet att träffa rationella val vid tjänsteställningar, fördelning av forskningsresurser och vetenskaplig uppmärksamhet.

Konkurrenskravet riskerar att innebära en förstärkning av de för tillfället dominerande teorier och vetenskapliga skolor - utifrån vilka projektidéer och forskare värderas. Nya ansatser och teorier vilka går på tvären mot vedertagna sanningar kan få svårt att göra sig gällande. Till en del är detta önskvärt - skall man överge en kunskapstradition, där många forskare under lång tid verkat, för att förfina och utveckla analysen till förmån för något annat krävs en viss tröskel ifråga om vetenskapliga krav på den nya teorin. Om tröskeln blir för hög kan emellertid den vetenskapliga verksamheten bli sluten och utveckla en stel skolastik.

Varje **planerad koncentration** av forskningsresurser innebär en administrativ begränsning av konkurrensen i forskarsamhället. Avdelas resurser för en viss disciplin eller ett visst program löper anslagsgivaren risken att alternativanvändningen i andra discipliner eller andra

6. Jfr Albert Einsteins berömda genombrott med relativitetsteorin och konsekvenserna för den newtonska mekaniken.

program skulle ha varit mera fruktbärande ur ett allmänt grundforskningsperspektiv. Låses forskartjänsterna till de olika universiteten kan man utgå från att konkurrensen om tjänsterna påverkas negativt, även om tjänsterna är öppna för sökanden utifrån och bedömningen sker med deltagande av externa sakkunniga.

Koncentrationen kan dock motiveras på flera grunder. De viktigaste torde kunna sammanfattas i begreppen **stabilitet, spridning och relevans**. Stabiliteten har att göra med önskemålen om en långsiktig kunskapsuppbyggnad, skapandet av utvecklade forskningsmiljöer och vetenskapliga traditioner och skolbildningar. Spridningen utgår från tankar om värdet av fullständiga kunskapsmiljöer med representation av många discipliner - oavsett hur de enskilda ämnena fungerar ur konkurrenssynpunkt, samt om regionala balanser. Relevansen innebär att man bygger upp kunskapsmiljöer med en viss inriktning av forskningspolitiska skäl, vilka i utgångsläget inte nödvändigtvis är etablerade eller mogna i forskarsamhället och där konkurrensen således är begränsad - åtminstone på kort sikt.

För att söka ett svar på den inledande grundfrågan är det nödvändigt att uppdelat problemställningen i två aspekter, nämligen kunskapsutveckling och kompetensförsörjning, vilka följer olika logiker ifråga om konkurrens och spridning.

Det torde vara okontroversiellt att hävda att **långsiktig kunskapsutveckling och koncentration** har starkt inbördes samband. Tre allmänna positioner kan urskiljas om karaktären av detta samband. Den mest långtgående är att grundforskningen inom specifika områden utvecklas bäst vid en maximal koncentration i ett litet land som Sverige. En sådan kraftsamling ger möjlighet att ekonomisera dyrbar forskningsutrustning och medför att den vetenskapliga konkurrensen blir maximal - eftersom alla inhemska konkurrenter om forskartjänster finns på plats i utgångsläget och det internationella forskarsamhället får lätt att identifiera kunskapsmiljön. Särskilt inom naturvetenskapliga discipliner med konstnadskrävande laboratorier och utrustning förefaller detta synsätt tillämpligt.

En mindre långtgående position är att grundforskningen måste organiseras så att man uppnår en optimal koncentration. Vid en given storlek minskar koncentrationens fördelar raskt för att småningom bli till en nackdel. En för stor vetenskaplig institution får interna kommunikationssvårigheter, byråkratiska egenskaper och segmenteras lätt i vetenskapliga och sociala undergrupper vilka har motstridiga intressen. Detta minskar den vetenskapliga institutionens totala slagkraft i

kunskapsutvecklingen.

En tredje inställning, slutligen, är att det existerar "kritiska massor" vilka eventuellt har olika nivåer inom skilda discipliner. En vetenskaplig enhet måste ha en viss storlek för att kunna fungera effektivt och ge ett bidrag till kunskapsutvecklingen. Ofta nämns siffror som 6-7 forskare som kritisk nivå, vilken medger ett inre liv för institutionen med livaktiga seminarier, intern konkurrens om tjänster och möjlighet till vetenskaplig karriär.

Långsiktig **kompetensutveckling och spridning** av den högre utbildningen har däremot starkt inbördes samband. Genom att skapa ett stort antal högskolor och sex universitet i landet har tillgängligheten till högre utbildning ökat avsevärt. Förutsättningen för dagens omfattande utbildningssystem är en geografisk spridning, vilken även främjar - om än ej garanterar - en social bredd i rekryteringen. Spridningens fördelar accentueras särskilt i samband med återkommande utbildningar och vidareutbildningar, där eleverna allmänt är socialt etablerade och mindre flyttningsbenägna än yngre kohorter.

Spridningsargumentet är, om möjligt, ännu starkare utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv. Det har visat sig att tillgången på utbildad personal i en region är påfallande starkt knuten till förekomsten av högre utbildning. Det var först när Norrland fick Umeå universitet som det blev möjligt att tillsätta flertalet norrländska tjänster som exempelvis läkare, tandläkare och kvalificerad administrativ personal. Mobiliteten bland högt utbildade är otillräcklig för att regionalpolitiskt kunna motivera en geografisk koncentration av den högre utbildningen till en enstaka ort. Samtidigt pågår en samhällsomvandling där regionernas utveckling är särskilt beroende av tillgången på kvalificerad personal.

Karaktären av spridningsargumentet gör att dragkampen om utbildningsresurserna är hård mellan olika orter/regioner i landet och att olika fördelningspolitiska argument fått motivera lokaliseringen - och ibland även dimensioneringen och inriktningen - av utbildningsinsatser. Under 1980-talets regionalpolitiska diskussioner, utredningar och reformer har utbildningsfrågorna spelat en betydande roll.

Hur skall då **relationen mellan kunskaps- och kompetensutvecklingen gestaltas**? Den svenska traditionen och utbildningspolitiken är att grundforskningen och den högre utbildningen skall hållas samman inom ramen för universitetsidén. Utgångspunkten formulerades klarast av den tyske filosofen Wilhelm von Humboldt i samband med invigningen av Berlinuniversitetet år 1810. Ett universitet skall stå fritt i förhållande till stat och kyrka och organiseras kring den egna forskningen och undervis-

ningen. Det skall förena forskning och undervisning, förena de skilda disciplinerna genom filosofin, förena vetenskap och allmän fostran, samt förena vetenskap med allmän upplysning.

Det är uppenbart att det moderna universitetet i viktiga avseenden fjärrmat sig från den Humboldtska visionen⁷. Kvar finns dock tanken på forskningsuniversitet med starka samband mellan undervisning och forskning. Denna mer begränsade idé innebär dock att ett universitet skall innehålla ett större antal skilda, men samlokaliserade, discipliner och forskningsmiljöer vilka skall utgöra kunskapsgrunden för den långsiktiga kompetensuppbyggnaden. I princip bör varje vetenskaplig institution åtminstone förfoga över basforskningsresurser vilka ger möjligheter till effektivt deltagande i disciplinens kunskapsutveckling och forskningsanknytning av undervisningen.

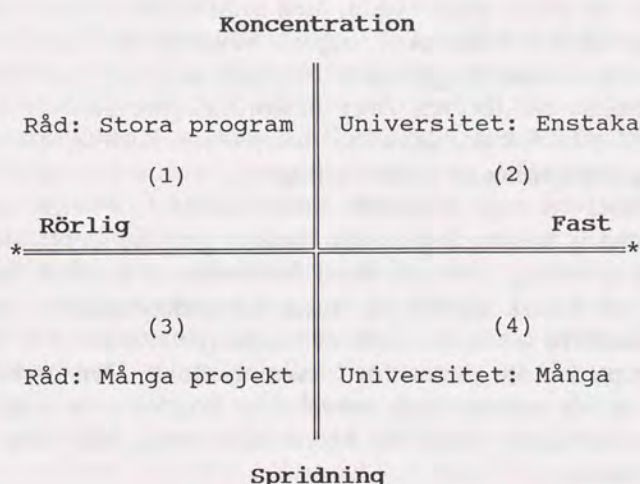
Förverkligandet av det moderna universitetet i Sverige innebär sålunda en ömtålig balansgång mellan forskningens koncentration och utbildningens spridning. För att klara forskningens kvalitet finns en föreställning om kritisk storlek på "fasta forskningsresurser" och om nationell konkurrens om universitetens forskartjänster och om "rörliga forskningsresurser" inom ramen för forskningsråden. Den omfattande förekomsten av de mindre och medelstora högskolorna utan fasta forskningsresurser utgör dock ett betydande avsteg från den Humboldtska traditionen.

FÖRDELNING AV NYA FORSKNINGSRESURSER OM OFFENTLIGA SEKTORN

Analysen har så långt fört till slutsatsen att en tänkbar fördelning av nya forskningsresurser inom området offentliga sektorns förnyelse kan ske efter två dimensioner: koncentration - spridning, respektive fasta - rörliga. Resonemanget kan illustreras med en fyrfältstabell enligt nedan.

7. Jfr. Margareta Bertilssons diskussion i "Från universitet till högskola". Om glappet mellan "Lehre und Leben", i Torsten Nybom (red), 1969. Universitet och samhälle. Om forskningspolitik och vetenskapens samhällsroll (Stockholm Tidens förlag).

Figur 4.1 Grundmodeller för resursfördelningen



I diagrammet utkristalliseras fyra olika grundmodeller för resursfördelning. Om man söker en koncentrerad lösning kommer valet att stå mellan stora forskningsprogram vid råd (1) eller fasta forskningsresurser vid något enstaka universitet (2). En mellanform (1-2) utgörs av långa satsningar vid universitet som dock är tidsbegränsade. En spridningslösning är att forskningsråd fördelar pengarna till en mångfald projekt (3). En annan att alla eller många universitet får en mindre förstärkning av sina fasta forskningsresurser (4). En mellanform (3-4) är att universiteten ges möjlighet att på exempelvis fakultetsnivå fördela projektmedel efter ansökan från lokala forskare. I avvägningen mellan koncentration och spridning finns också mellanformen (1-3) att forskningsråd inrättar stora tematiska program inom vilka forskarna från hela landet kan söka projektfinansiering. En annan mellanform (2-

4) innebär att forskningsresurser vid enstaka forskningsmiljöer på olika sätt - t.ex. via nätverk eller gästforskarprogram - görs tillgängliga för andra miljöer.

Varje modell har sina speciella för- och nackdelar, samt verkningskretsar. Ett främjande av koncentration i någon form (modellerna 1,2,1-2,1-3,2-4) innebär främst en betoning av **långsiktighet** i kunskapsuppbyggnad och forskningsmiljöer. Den mest långsiktiga lösningen av kompetensförsörjningen utgörs av satsningar på forskningsmiljöer.

Forskningsmiljöer vid universitet har en betydande institutionell tröghet. Att bygga upp en ny vetenskaplig miljö är en långsiktig kunskapsinvestering, vilket kräver betydande ekonomiska resurser och stor uthållighet av anslagsgivaren. Detta är omvittnat från exempelvis universiteten i Umeå och Linköping. De vetenskapliga traditioner, inriktningar, sociala nätverk och forskare vilka konstituerar en forskningsmiljö ändras ofta långsamt. För att en investering i en ny forskningsmiljö vid ett universitet skall bli effektiv inom säg ett tolvårs-perspektiv krävs att den kan bygga vidare på existerande forskningsmiljöer och exempelvis inte bli fullständigt beroende av nyrekrytering av forskare från andra universitet - eftersom flyttningsbenägenheten hos forskare ofta är lägre än som kanske vore önskvärt. Det går därför ej att basera resursfördelningen enbart utifrån bedömningar av potentialen och rekryteringsläget, utan stor vikt måste även fästas vid forskningsmiljöns aktuella egenskaper och struktur.

En grundfråga för utredaren har varit om huvudprincipen skall vara koncentration eller spridning av de nya resurserna. Svaret på frågan beror på situationen för kunskapsområden specifikt relaterade till förnyelsen av den offentliga sektorn ifråga om utveckling, tillgängliga forskningsresurser och potential ifråga om rekrytering och långsiktig kompetensutveckling. De samlade insatserna bör ges en sådan avvägning att den vetenskapliga konkurrensen är god och att sambandet mellan kunskaps- och kompetensutvecklingen upprätthålls.

Forskningsresurserna vid svenska universitet och högskolor om den offentliga sektorn har byggts ut under 1980-talet. Resursfördelningen är emellertid starkt präglad av hänsyn till den långsiktiga kompetensuppbyggnaden och därigenom till spridningsambitioner, vilket framgår av kapitel 2. De rörliga resurserna via forskningsråd har ökat, men framstår fortfarande som begränsade. Det har hittills varit svårt att bygga koncentrerade forskningsmiljöer med denna inriktning, med

något enstaka undantag⁸.

I stort sett har en stabil grund skapats för den långsiktiga kompetensförsörjningen i landet genom utbyggnad av högre tjänster med undantag för Uppsala universitet, vilket fortfarande saknar en professur i statsvetenskap, särskilt offentlig förvaltning. Detta allmänna läge innebär samtidigt att det finns goda argument för att genom koncentrerade insatser göra "spetssatsningar" på några få miljöer i riket. En allmän bedömning är att det inte är möjligt att enbart med hänsyn till tillgängliga forskningsresurser peka ut någon miljö vilken är bäst lämpad för koncentration av långsiktiga forskningsresurser. I forskningspropositionen och direktiven för FOS-utredningen hävdas att det föreligger ett behov av koncentrerad grundforskning om den offentliga sektorns förnyelse mot bakgrund av forskningens spridning över många problemfält med många små projekt och begränsade resurser.

Varje koncentration av grundforskning bör ske på ett sådant sätt att kravet på vetenskaplig kvalitet och inomvetenskaplig betydelse sätts högt. Av detta följer exempelvis att det kan vara felaktigt att inrätta professurer inom områden där kunskapen är utvecklad och konkurrensen mycket svag. I ett sådant fall kan det vara klokare att investera i långsiktig kunskapsuppbyggnad genom att exempelvis få igång tidsbegränsade stora forskningsprogram eller inrätta postdoc- eller doktorand-tjänster.

Det är tydligt att forskningen om förnyelsen av offentliga sektorn är eftersatt och att det är av stort allmänt intresse att få till stånd en systematisk kunskapsutveckling och en relevant högre utbildning inom exempelvis förvaltningsområdet. Av detta följer emellertid inte att det är önskvärt att reducera antalet kunskapsområden om offentliga sektorn, vilka i så hög grad synes vara definierade utifrån den aktuella indelningen i vetenskapliga discipliner vid universiteten. Samtidigt är det tydligt att samhällsutvecklingen innebär att traditionella gränser mellan inrikes- och utrikespolitik, liksom mellan offentligt och privat håller på att försvinna till förmån för nya komplexa mönster. Analysen av denna utveckling, varav förnyelsen av den offentliga sektorn är en integrerad del, förutsätter nya kombinationer och omformuleringar av vetenskapliga traditioner och perspektiv. Kunskapsområden och politikområden är olika saker.

8. T.ex. Institutet för social forskning vid Stockholms universitet.

Den önskvärda vetenskapliga integrationen mellan olika discipliner kan åstadkommas på två skilda sätt. **Tvärvetenskap** utgör den mest långtgående positionen och innebär integration av olika disciplinaspekter i analysen av ett forskningsproblem. **Mångvetenskap** är mindre anspråksfull i integrationshänseende och innebär forskarsamverkan vid analysen av ett gemensamt forskningsproblem utifrån olika disciplinbundna aspekter. Utredarens allmänna bedömning är att förslaget om forskning om offentliga sektorn bör innebära en betoning av den mångvetenskapliga forskningen.

Uppdelningen av forskningen om den offentliga sektorn i många kunskapsområden - liksom spridningen av de tillgängliga forskningsresurserna - talar till förmån för koncentrationsidén i fördelningen av nya resurser. Utredarens slutsats är därför att det är önskvärt att använda de nya forskningsmedlen för att åstadkomma koncentrerade forskningsinsatser.

En strategi är att åstadkomma en koncentrerad forskning genom **samarbete mellan forskare inom olika kunskapsområden i form av mångvetenskapliga forskningsmiljöer vid några universitet (dvs modell 2).**

En ytterligare strategi är att **förstärka de kunskapsområden som har utvecklats under senare år nära knutna till enskilda vetenskapliga discipliner i landet i form av stora disciplinprogram (dvs modell 1).** I en senare fas kan stora forskningsprogram tänkas formuleras utifrån mångvetenskapliga problemställningar.

Utredarens bedömning är att den bästa kompletteringen till de befintliga forskningsresurserna erhålls om merparten av de nya resurserna satsas på att skapa mångvetenskapliga forskningsmiljöer. Genom att parallellt stödja stora forskningsprogram kan forskare inom hela högskolan erbjudas möjlighet att delta i kunskapsutvecklingen, liksom att behandla andra forskningsproblem än de som är aktuella vid de mångvetenskapliga forskningsmiljöer som skapas.

STORA FORSKNINGSPROGRAM

Ett stort forskningsprogram utgörs av ett antal delprojekt vid flera universitet sammanhållna av gemensamma utgångspunkter och teorier eller problemställningar. Genom att organisera sådana program skapas också gravitationscentra för fasta forskningsresurser vid universiteten. Utredaren betraktar sådana program som tidsbegränsade verksamheter

- upp till fem år.

Utredaren begränsar sitt förslagsställande till en första omgång av program och ger förslag på hur ytterligare stora program senare kan skapas. Utredaren valde att först närma sig företrädare för disciplinerna **statsvetenskap** och **företagsekonomi** med begäran om att överväga om det fanns skäl och ämnesmässigt intresse för forskningsprogram med tonvikt i respektive disciplin. Det främsta motivet var att dessa discipliner i utgångsläget - totalt sett - har den mest omfattande forskningen inom de aktuella kunskapsområdena.

Svensk statsvetenskap har tidigare genomfört två stora nationella forskningsprogram om kommunal demokrati vilka är internationellt unika. Det ena - kommunalforskningsgruppen - inleddes på 1960-talet i anslutning till den då pågående kommunindelningsreformen. Programmet finansierades av Riksbankens Jubileumsfond. Ett stort antal licentiat- och doktorsavhandlingar skrevs inom projektets ram och resultaten kom också att ge viktiga impulser till kommunaldemokratiska reformer. Det andra programmet - kommunaldemokratiska forskningsgruppen - tillkom i slutet av 1970-talet som en utvärdering av kommunsammanläggningarna. Programmet finansierades av statsmedel efter en särskild proposition och knöts till den parlamentariska Kommunaldemokratiska kommittén. Deltagarna utgjordes i huvudsak av disputeerade forskare. I båda fallen har programmet genomförts i samarbete mellan de fem statsvetenskapliga institutionerna i riket.

Under 1980-talet har kommunalforskningen kommit igång på bred front i Europa. Samtidigt har den svenska kommunalforskningen kännetecknats av en dämpad aktivitet. De projekt som genomförts har regelmässigt varit relativt små och utan direkt koppling till varandra.

Den statliga Förtroendeuppdragsutredningen uppmärksammade kunskapsbehovet rörande vissa aspekter på förnyelsen av kommuner och landsting och uppdrog åt professor Gunnel Gustafsson vid statsvetenskapliga institutionen i Umeå att formulera ett förslag till ett stort disciplinprogram (SOU 1989:108). Detta programförslag blev också utgångspunkten för utredarens överväganden eftersom dess inriktning väl svarar mot utredningsuppdraget. Professor Gustafsson fick i uppdrag att fortsätta arbetet med disciplinprogrammet med vissa modifikationer i förhållande till det tidigare förslaget.

Inom ämnet företagsekonomi finns inte någon tradition av nationella program av det slag som förekommit i statsvetenskapen. Utredaren inledde en diskussion med professor Sten Jönsson vid Göteborgs universitet - en av de mest kända svenska företagsekonomer som i sin

forskning intresserat sig för den offentliga sektorn. Diskussionen resulterade i att professor Jönsson utarbetade ett förslag till ett företagsekonomiskt program, vilket skulle skapa ett nytt forsknings-samarbete mellan de företagsekonomiska institutioner vilka särskilt intresserat sig för forskning om den offentliga sektorn. Gemensamt för båda programförslagen är att forskarna förväntats formulera inomvetenskapligt intressanta problemställningar inom ramen för utredarens uppdrag.

ATT ORGANISERA MÅNGVETENSKAPLIGA FORSKNINGSMILJÖER

I slutet av augusti 1990 inbjöd utredaren samtliga universitet i landet samt Handelshögskolan i Stockholm att inkomma med idéer och konkreta förslag om uppläggning och inriktning av en mångvetenskaplig forskningsmiljö med specialisering på problemområden med anknytning till förnyelsen av den offentliga sektorn. I skrivelsen framhölls att kärnan i forskningsprogrammet främst berörde den samhällsvetenskapliga fakulteten, men att även de juridiska och humanistiska fakulteterna var viktiga i sammanhanget. Den föreslagna forskningen skulle kunna infogas i ett nationellt forskningsprogram. Utredaren avsåg att senare fortsätta dialogen med de forskningsmiljöer vilka erbjudit de intressantaste alternativen. Det underströks även att utredaren endast har ekonomiska förslagsramar för några få satsningar och att verksamheten kan komma att tidsbegränsas.

Utredaren vände sig enbart till lärosäten med fasta forskningsresurser, i likhet med den tidigare AU-utredningen, med hänsyn till att det är en kunskapspolitiskt (dvs forsknings-och utbildningspolitiskt) viktig fråga utanför utredarens uppdrag att föreslå var nya miljöer med fasta forskningsresurser skall byggas upp. En nödvändig förutsättning för att kunna utveckla en internationellt slagkraftig verksamhet inom ett decennium är att miljön i utgångsläget disponerar utomordentligt goda vetenskapliga resurser för den aktuella forskningsinriktningen - det är knappast möjligt att basera en förstärkt forskningsmiljö vid ett universitet enbart på förhoppningar om nyrekrytering av kompetenser från andra håll.

Utredarens arbetsform är tämligen ovanlig i forskningssammanhang och innebär en öppen upphandling av hela forskningsmiljöer från universitetsvärlden. Universiteten får i konkurrens med varandra ge

förslag till betydande långsiktiga forskningssatsningar. Även om upphandlingsformen är tämligen ny i Sverige har den praktiserats en längre tid på andra håll i världen, särskilt i USA, Storbritannien och Tyskland (jfr Ds 1989:43). Denna marknadspräglade metod har flera fördelar. Den kanske viktigaste aspekten bygger på lärdomar från implementeringsforskningen. Nyttan är osäker av ett nationellt forskningsprogram som tillkommit fristående från de forskningsmiljöer vilka till slut tänkes utföra arbetet. Det är alltid svårt att implementera planer, särskilt sådana som bygger på mycket självständiga aktörers medverkan och intresse. I sådana lägen är det strategiskt viktigt att försäkra sig om denna medverkan genom att **göra aktörerna delaktiga** i planeringsprocessen. Gränsen mellan planering och implementering görs diffus.

Styrelserna för universitet och högskolor beslutar i hög utsträckning själva hur man skall organisera verksamheten. För att en koncentration av resurser till en forskningsmiljö skall bli vetenskapligt framgångsrik krävs att forskningsprogrammet har en uppläggning respektive inriktning vilken harmonierar med universitetens respektive forskarnas ambitioner och behov, så att det kan rekrytera framstående forskare och attrahera doktorander. Det är omvittnat svårt att organisera kvalificerad mångvetenskaplig forskning och varje sådant företag kräver god kännedom om dess särskilda förutsättningar. Kunskapen om de interna personnätverken och vetenskapliga samarbetstraditionerna vid universiteten finns främst i de lokala forskningsmiljöerna. Genom att göra universiteten och forskarna delaktiga i utredningsarbetet sker i bästa fall en mobilisering av dessa nätverk.

En annan fördel med upphandlingsmetoden är att många specialister från skilda kunskapsområden ställer sin överblick och djupa kunskap till förfogande genom att peka ut vad man bedömer som **strategiska insatsområden**. Detta ger unika möjligheter för beställaren att jämföra problematiseringar och perspektiv inom insatsområdet. Konkurrensens logik medför att universiteten redovisar synen på den egna vetenskapliga miljöns komparativa fördelar, vilket ger utredaren möjlighet att kvalitativt bedöma de olika lärosätenas profiler och ambitioner.

En praktisk fördel med upphandlingsmetoden är **tidsaspekten**. I direktiven poängteras att utredningsarbetet skall ske i nära samarbete med universiteten, forskningsråden och andra berörda myndigheter. Eftersom utredningsarbetet bedrevs skyndsamt, i praktiken under perioden augusti 1990 - mars 1991, måste dialogen inledas så tidigt som möjligt. I annat fall riskerade utredaren att förslagen skulle bli så svagt

förankrade i universitetens allmänna förutsättningar att genomförandet fordrar nya och tidskrävande beredningar. Den bedömning som gjordes var att insatsområdet var tillräckligt preciserat i direktiven och tidigare i forskningspropositionen (1989/90:90) för att ge universiteten en allmän uppfattning om beställarens önskemål.

Utredarens initiativ mottogs allmänt positivt av universiteten och föranledde på flera håll ett tämligen omfattande arbete. Förslag till satsningar inkom från universiteten i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå, samt från Handelshögskolan i Stockholm. Universitet i Uppsala avstod från att inkomma med något förslag. Inom universiteten har förslagen i flera fall varit föremål för en tämligen omfattande beredning. En sammanställning av förslagen redovisas i bilaga 2.

KONCENTRERAD FORSKNING OM FÖRNYELSEN AV DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Universiteten och Handelshögskolan delar tydligt uppfattningen att det behövs utvidgad forskning om offentlig sektor i Sverige. Kärnan i utredarens program skall utgöras av forskning om styrning, ledning, organisation och utvärdering. I såväl Stockholms som Linköpings förslag klyves det hela i två temata; dels styrning, ledning och organisation, dels utvärdering. I Handelshögskolans forskningsidé fokuseras särskilt ledning och organisation, men där finns också inslag av utvärdering. Lund och Umeå har valt att utgå från temata, vilka skär tvärs genom hela kärnområdet. Möjligen kan man i Umeås fall undanta folkstyrelseaspekter. Göteborg har valt att falla in på kärnområdet utifrån delvis andra vinklar. Samtliga förslag behandlar dock centrala kunskapsområden för utredaren.

De olika idéerna till utvidgad forskning om offentlig sektor uppvisar stor spännvidd. Ett sätt att relatera förslagen till varandra är att, lite hårdhänt, placera in dem i utredarens uppdelning av politikområdena.

De **tematiskt** mest koncentrerade förslagen kommer från Lund (omvärldsberoende), Handelshögskolan (ledning och organisation) och Umeå (Privat-offentligt).

Tabell 4.1 Översikt över förslagen till forskning

	Folkstyrelse	Förvaltning	Problemlösning
Göteborg	x	x	x
Linköping		x	x
Lund	x	x	x
Stockholm	x	x	x
Handelshögskolan		x	x
Umeå		x	x

De **teoretiskt** mest anknutna eller elaborerade idéerna finns i förslagen från Stockholm, Handelshögskolan och Göteborg.

Ett fokus för utredaren är ny kunskap av relevans för **förändringen** av den offentliga sektorn. Förändringsdimensionen kommer klarast till uttryck i förslagen från Linköping (strategisk förändring), Göteborg (forskningens monitor-funktion), Lund (omvärldsberoende), Handelshögskolan (institutionella förändringar) och Umeå (marknadselement och transnationalisering).

Det kan urskiljas tre varianter av organisationsidéer. Den ena - närmast företrädd av Umeå och Linköping - ser resurserna som en **möjlighet till förstärkning av befintliga miljöer** utan större inslag av nya arrangemang. Skälen är dock olika - medan Umeå betonar skalaspekten på de befintliga institutionerna, framhåller Linköping sin allmänna karaktär av mångvetenskapligt centrum vilket reducerar behovet av disciplinöverskridande lösningar.

Den andra varianten företräds av de stora universiteten Stockholm och Lund och innebär **ett organiserat vetenskapligt samarbete mellan olika institutioner genom ett konsortium eller kollegium**. Argumentet är att denna form skulle främja uppbyggandet av en vital forskningsmiljö utan att institutionernas forskningsresurser utarmas eller fragmenteras.

Den tredje varianten föreslås som alternativ av Göteborg och Handelshögskolan och innebär skapandet av **centra för forskning om offentlig sektor**. Tanken är att en centrumbildning skulle underlätta samverkan mellan discipliner om en koncentrerad forskningssatsning, men också innebära ett gränssnitt för kontakterna mellan forskare och

praktiker.

De olika institutionaliseringsgraderna av mångvetenskapligt samarbete ger olika **synlighet** för programmet. Mest synliga är naturligtvis forskningscentra, därefter konsortier och minst synliga är förstärkningar av befintliga miljöer. Formen har också att göra med mera principiella perspektiv på sättet att organisera grundforskning vid universitet. Det bör dock uppmärksammas att inget av förslagen närmar sig institutmodellen och alla förslagen ser det som viktigt att utgå från de befintliga forskningsmiljöerna vid institutionerna.

Förslagsställarna har en påfallande överensstämmelse i synen på relationen mellan kunskapsutvecklingen och den långsiktiga kompetensuppbyggnaden. Man framhåller att forskningen skall föras ut i grundutbildningen och påbyggnadsutbildningarna, och att det är viktigt att forskarutbildningen knyts till grundforskningen om den offentliga sektorn.

Bredden i relevanta utbildningar, liksom tillgången på doktorander är naturligtvis i hög grad en avspeglning av universitetens storlek.

Av redovisningen till utredaren framgår att samtliga forskningsmiljöer anser sig ha goda rekryteringsmöjligheter såväl ifråga om forskare som doktorander för den aktuella satsningen. Denna bedömning görs mot bakgrund av uppgifter om antalet sökanden till för de aktuella kunskapsområdena relevanta tjänster under senare år, liksom av tillgången på doktorander. Den totala bilden beskrivs som ljus. Dock bör den nyanseras utifrån andra uppgifter om situationen för de enskilda ämnena, där förvisso betydande rekryteringsproblem kan föreligga.

Utredarens ställningstagande blev att fortsätta dialogen med Göteborgs universitet och Stockholms universitet/Handelshögskolan i Stockholm. Argumenten var främst att förslagen från Göteborg och Stockholm hade de intressantaste inriktningarna, samtidigt som man visade stort intresse för att organisera en slagkraftig mångvetenskaplig miljö. Genomgångarna av universitetens forsknings- och utbildningsresurser och vetenskapliga produktion under senare år gav ytterligare positivt stöd för detta val. Det ligger i sakens natur att en gemensam lösning för Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm innebär vissa justeringar i de utgångspunkter vilka angavs i de tidigare förslagen till utredaren.

Efter detta ställningstagande tog utredaren kontakt med universitetens/handelshögskolans rektorer och kom överens om att universitetet och handelshögskolan skulle utse egna representanter i dialogen. Samtidigt beslöt utredaren att förordna en av dessa från varje enhet som

vetenskaplig expert -professorerna Nils Brunsson, Handelshögskolan och Björn Wittrock, Stockholms universitet samt Lars Strömberg, Göteborgs universitet. Dessa experter fick huvudansvaret för att ta fram mer preciserade förslag till mångvetenskapliga miljöer och förankra dem i universitetet. Utredarens utgångspunkt var att miljöernas organisatoriska lösningar skulle ha acceptans av universiteten/handelshögskolan. Utredaren väntade dock med sitt slutliga ställningstagande intill dess förslagen konkretiserats.

Efter utnämningen av dessa vetenskapliga experter inleddes en utredningsprocess vid universiteten med deltagande av forskare och företrädare för rektorsämbeten och fakulteter. Processen utmynnade i skrivelser från universiteten och Handelshögskolan med förslag till organiseringen och inriktningen av mångvetenskapliga forskningsmiljöer. Dessa skrivelser bildade den självklara utgångspunkten för utredarens överväganden.

De förväntningar som utredaren ställde på de lokala utredningarna var att förslagen skulle vara organisatoriskt, personellt och ekonomiskt väl genomtänkta och att huvudinriktningarna skulle utvecklas och vetenskapligt motiveras ytterligare utifrån tidigare förslag. De värden som skulle realiseras var mångvetenskaplighet, koncentration, inomvetenskaplig betydelse, vetenskaplig kvalitet och långsiktig kompetensuppbyggnad inom ramen för angivna temata.

Det är uppenbart att grundforskningens natur - forskarstyrd verksamhet - medför en visserligen suddig, men ändå reell gräns över vilken konkretiseringen av forskningens innehåll av en offentlig utredning inte bör gå. En framgångsrik grundforskning kräver en omfattande process inom ett kunskapsområde under medverkan av de berörda forskarna. I tanken på koncentration av grundforskningen ligger dock inte enbart en geografisk innebörd, utan även en tematisk. Förslagen måste ange hur forskarna skall rekryteras och vad slags mångvetenskapliga problematiseringsprocesser som skall organiseras för att finna de vetenskapliga insatsområdena mera specifikt.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

DIREKTIVEN

Enligt direktiven skall utredaren:

- lämna förslag om hur stor andel av de resurser, som anslagits i forskningspropositionen (prop. 1990/91:90) för forskning om offentlig sektor, som bör avsättas direkt till högskolorna, respektive hur stor andel som bör avsättas till projektstöd via forskningsråd.
- lämna förslag om vilket eller vilka forskningsråd som skall fördela medlen, samt hur samarbetet med andra berörda forskningsfinansierande organ kan organiseras.
- överväga i vilken utsträckning statlig sektorforskning bör inriktas mot respektive sektors styrnings- och effektivitetsproblem och övriga institutionella frågor.
- pröva om problem, som är mer allmängiltiga för den offentliga sektorn, också kan belysas t.ex. genom en viss samordning av de olika sektorernas forskning.
- överväga i vilken utsträckning Institutet för kvalitetsutveckling kan tillgodose den offentliga sektorns behov av utvecklingsinsatser.

FÖRSLAGEN

Det pågår en genomgripande förnyelse av den offentliga sektorn i Sverige. Till viss del är förnyelsen uttryck för en eftersatt rationalisering i ett kärvt ekonomiskt klimat, till en del är det fråga om en anpassning till förändrade villkor i samhället.

Traditionella indelningar i offentligt och privat, utrikes och inrikes, arbete och kapital får en ny komplexitet. Kraven på hög effektivitet och produktivitet i den offentliga serviceproduktionen växer sig starka. Förnyelsen påverkar direkt eller indirekt den politiska demokratin, de administrativa styrsystemen och välfärden.

Förnyelsen skapar ett stort kunskapsbehov i den offentliga verksamheten. Inom de olika sektorsverksamheterna blir utvecklingsarbete och personalutbildning viktiga insatsområden för kunskaps- och kompetensförsörjningen. Hur skall exempelvis en ny förvaltningspolitik formuleras på det nationella planet, så att förnyelsen får en sådan inriktning och utformning att krav på värden av typen samordning över sektorsgränser, demokratisk kontroll och rättssäkerhet tillgodoses?

Utredarens uppgift har varit att studera möjligheterna att organisera utvecklingen av ny kunskap - dvs grundforskning vid universiteten - av relevans för förnyelsen av den offentliga sektorn. Den nuvarande forskningen kännetecknas av god spridning på många kunskapsmiljöer och många mindre projekt. Situationen innebär att grunden nu är lagd för att kunna gå vidare och göra spetsinsatser.

Utredarens slutsats är att de nya forskningsresurserna främst bör koncentreras till ett par mångvetenskapliga kunskapsmiljöer och att vissa resurser bör avsättas för stora forskningsprogram. Härigenom skapas slagkraftiga forskningsenheter som långsiktigt kan ta ansvar för kunskaps- och kompetensutvecklingen, samtidigt som forskare vid hela högskolan bereds möjlighet att ge sina bidrag i andra konstellationer i särskilda program. På detta sätt är utsikterna goda för att åstadkomma en innovativ

och internationellt slagkraftig kunskapsutveckling.

Utredaren föreslår att två nya forskningscentra skapas i Sverige - i Göteborg respektive Stockholm - vilka under tolv år får resurser för att organisera tematiskt koncentrerad och mångvetenskaplig grundforskning. Inriktningen skall avse olika aspekter på styrning (folkstyrelse), ledning och organisation (förvaltning) samt utvärdering (problemlösning). Det bör observeras att indelningen i dessa områden inte helt överensstämmer med indelningen i kunskapsområden. Många av de intressanta vetenskapliga problemställningarna är relevanta såväl för privat som offentlig sektor.

Vidare föreslår utredaren att humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR) ges långsiktiga resurser för att kunna organisera högst femåriga stora forskningsprogram. Härigenom skapas möjlighet för forskare också utanför Stockholm och

Göteborg att aktivt medverka i kunskapsutvecklingen. Utredaren föreslår att de första programmen får karaktär av disciplinprogram i statsvetenskap respektive företagsekonomi.

Utredaren har initierat två disciplinprogram, vilka föreslås bli samordnade med uppbyggnaden av centra och vetenskapligt prövade av HSFR. Det företagsekonomiska programmet har rubriken "Den avancerade välfärdsstatens problem." Det statsvetenskapliga programmet har rubriken "Demokrati i förändring - svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället."

För att ytterligare accentuera programmets internationella dimension föreslås att Kollegiet för samhällsforskning (SCASSS) i Uppsala ges resurser för att utforma ett tema om förnyelsen av den offentliga sektorn i sitt gästforskarprogram. Dessa gästforskare utgör en nationell resurs och kan tillgodogöras alla universitet i riket.

Utredaren föreslår att ansvaret för uppföljning och utvärdering av forskningscentra, stora forskningsprogram och det internationella gästforskarprogrammet ges HSFR.

Utredaren föreslår att en professur i statsvetenskap, särskilt offentlig förvaltning inrättas vid Uppsala universitet. Sådana professurer finns inrättade vid övriga universitet. Uppsala universitet har hittills saknat en

sådan professur, trots att omfattande grundforskning om den offentliga sektorn bedrivits under lång tid.

Slutligen föreslår utredaren att sektorsforskningsorganen, särskilt statens råd för byggnadsforskning (BFR) och arbetsmiljöfonden (AMFO), inom sina respektive program undersöker möjligheten att finansiera forskning med anknytning till FOS-programmet. Utredaren förutsätter att de båda forskningscentra utvecklar ett långsiktigt samarbete med sektorsforskningsorganen på basis av de detaljerade forskningsprogram som skall formuleras. Den närmare inriktningen av de insatser som finansieras av sektorsorgan är emellertid ett ansvar för berörda myndigheter och bör komma till uttryck i deras verksamhetsplanering.

GEMENSAMMA ORGANISATIONSPRINCIPER FÖR FORSKNINGSCENTRA

De allmänna utgångspunkter som skall vara vägledande för att bygga upp de två forskningscentra som utredaren valt att satsa på, finns antydda redan i direktiven för utredningen. Det sägs där att insatserna måste avse disciplinövergripande samarbete och en koncentration av forskningsinsatser till "ett fåtal mer omfattande forskningsmiljöer med en hög kvalitet, där specialister inom olika ämnen kan föras samman i ett flervetenskapligt samarbete".

Det gäller således att säkerställa bästa möjliga villkor för en grundforskning av hög vetenskaplig kvalitet och inomvetenskaplig betydelse. Denna grundforskning måste innefatta ett samarbete mellan företrädare för flera vetenskapliga discipliner

Det är nödvändigt att garantera sådana villkor att en långsiktig kompetensuppbyggnad kan ske. Kravet på en långsiktig kunskapsutveckling utgör det yttersta motivet för att överhuvudtaget inrikta arbetet mot särskilda forskningsmiljöer och att inte enbart låta satsningen följa t ex forskningsrådets vanliga projektcykel.

Utöver dessa grundkrav finns olika praktiska överväganden som måste ligga till grund för den närmare utformningen av forskningscentra. Arbetet måste ske utifrån en realistisk uppfattning om resursbasen. En sådan någorlunda tät vetenskaplig miljö kräver en viss minsta omfattning. Enligt utredarens mening bör basresurserna täcka kostnaderna för minst 6-7 forskartjänster, ett antal doktorandtjänster, viss biträdespersonal, expenser av olika slag samt administrativa kostnader. Utredaren finner att de båda forskningscentra vardera bör få disponera 6 miljoner kronor årligen.

All erfarenhet visar att även under gynnsamma betingelser kommer själva uppbyggnadsfasen att prägla verksamheten i en forskningsmiljö under åtminstone tre eller fyra års tid. Med tanke på att de tilltänkta satsningarna avses vara tolvåriga, är det därför av avgörande betydelse att en kärna av vetenskapligt ansvariga seniorforskare så snart som möjligt knyts till forskningsmiljöerna och ges möjlighet att närmare utforma de mångvetenskapliga forskningsprogram som skissartat angivits i de olika universitetens forskningsförslag.

Utformningen av program och miljöer skall syfta till att inom ett begränsat antal forskningsfält söka nå fram till någon form av vetenskapliga genombrott och inte bara utgöra en rutinmässig fortsättning av tidigare disciplinforskning. Verksamheten måste naturligtvis utgå från den vetenskapliga kompetens som faktiskt finns företrädd i Sverige och som kan knytas till forskningsmiljöer med inriktning på förnyelsen av den offentliga sektorn.

Olika sätt att organisera forskningsmiljöer

För att kunna förverkliga målsättningen om en mångvetenskaplig grundforskning av hög kvalitet finns det två principiellt olika sätt att organisera satsningen.

Det kan ske i form av ett **nätverk** av forskare som alla fortsätter att uteslutande verka vid sina egna tidigare institutioner. Sådana nätverk kan vara lokala eller nationella men också internationella. De stora program för statsvetenskaplig och företagsekonomisk forskning som utredaren

initierat, har en sådan nätverkskaraktär.

En andra möjlighet är att bygga upp ett eller flera **forskningsinstitut**. Det finns många både utländska och inhemska exempel på institutsbildningar av relevans för utredningens intresseområde. I Tyskland kan man t ex peka både på Max-Planck-institutet för samhällsforskning i Köln och på den väldiga satsningen på mångvetenskaplig, probleminriktad samhällsvetenskaplig grundforskning vid Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. I Norge finns LOS-sentret som självklar förebild. I Sverige är erfarenheterna vid institutet för social forskning (SOFI) i Stockholm av stor relevans. Det är dock helt klart att utredarens arbete inte kan gälla förslag om att skapa några nya forskningsinstitut. Varken tillgängliga resurser eller tidsramar medger detta och det är heller inte förenligt vare sig med de utgångspunkter direktiven anger eller med de förslag som inkommit från landets universitet och högskolor.

Vad förslagen om forskningsmiljöer därför kan avse är en organisatorisk form som främjar koncentration och samarbete men som inte kräver permanens och avskiljande från de etablerade disciplinerna och institutionerna.

Utredaren anser det vara uppenbart att de båda svenska forskningsmiljöer som föreslås måste få karaktären av just denna lyckliga mellanform mellan det löst uppbyggda nätverket och det permanenta forskningsinstitutet. Det finns här åtskilliga svenska och utländska erfarenheter av betydande intresse⁹. Den undersökning som utredaren har låtit utföra visar tydligt att många forskare vid svenska universitet valt att bedriva sin forskning i olika slag av centrumbildningar. Uppgifterna tyder på att centra som regel är institutionaliserade som "annan arbetsenhet" i högskoleförordningens mening. Den högsta vetenskapliga effektiviteten och största betydelsen för den långsiktiga kompetensförsörjningen synes uppnås bland tämligen stora centra, jämfört med andra sätt att organisera mångvetenskaplig forskning.

Viktiga erfarenheter finns även i det närmast självklara sätt att

⁹ Jfr. bilaga 4, "Mångvetenskap på frammarsch".

organisera ett mångvetenskapligt forskningssamarbete över disciplingränser som i decennier varit det etablerade vid de större amerikanska forskningsuniversiteten, nämligen genom tillskapandet av s k organized research units (ORU).

Sådana ORUs bedriver till skillnad från de vanliga institutionerna ingen undervisning. De består normalt av forskare med olika disciplinär bakgrund som fortsätter att undervisa i sina egna moderämnen. De utvärderas regelbundet och är inte garanterade någon permanent existens även om de förutsätts verka under betydligt längre tid än vanliga projekt.

Även tyska erfarenheter är viktiga. Det gäller särskilt de speciella arrangemang med Sonderforschungsbereiche (SFB) som det allmänvetenskapliga tyska forskningsrådet (DFG) sedan länge arbetat med och där också inslag av lokalmässig samordning, koncentration och långsiktighet finns med, men inte permanent. Återkommande utvärdering spelar en central roll.

Organisatoriska utgångspunkter

De organisatoriska detaljbesluten rörande uppbyggnaden av forskningscentra ska fattas av universiteten. De organisatoriska utgångspunkter som utredaren här föreslår har karaktären av bekräftelse av de organisatoriska förbättringar som legat till grund för diskussionerna mellan utredaren och berörda högskoleenheter och kan i så motto ses som **villkor** för att universiteten ska erhålla resurser inom utredarens förslagsram.

Forskningscentra måste få karaktären av en **mellanform mellan det löst uppbyggda nätverket och det permanenta forskningsinstitutet**. En sådan konstruktion talar för att det bör vara en satsning under en begränsad tid som dock inte bör vara alltför kort. De utländska erfarenheterna av sådana satsningar t.ex. från Tyskland, visar att en tolvårsperiod kan vara lämplig. I praktiken kan förslaget innebära att centra blir vad som i högskoleförordningen benämns "annan arbetsenhet". Själva sammanhållningen och långsiktigheten i forskningssatsningen och kompetensuppbyggnaden garanteras då, utöver det rent vetenskapliga

programmatiska arbetet i följande avseenden.

Det är nödvändigt att forskningsmiljöerna i en påtaglig bemärkelse utgör **identifierbara miljöer**; det måste finnas lokaler där ett antal forskare från olika discipliner under längre eller kortare perioder är verksamma och bidrar till den dagliga informella kontakt utan vilken mer långsiktiga, fleråriga kontakter mellan forskare från olika ämnen är svåra att säkerställa. Självfallet behöver detta inte innebära annat än att ett litet antal av de forskare som ingår i de olika forskningsprogrammen, vid en bestämd tidpunkt och under en eller ett par terminers tid, lokalmässigt sitter samman vid arbetsenheten. Det skulle också kunna, beroende på vad som är praktiskt och lämpligt i en viss miljö, innefatta fleråriga engagemang för vissa forskare.

Avgörande för möjligheterna att bygga upp långsiktiga forskningsprogram i de givna miljöerna är att ett litet antal seniorforskare tar ett långsiktigt ansvar för arbetet att initiera program med inriktning på att nå genuint ny vetenskaplig kunskap på några centrala områden. Till sådana program kan och bör efter hand även juniorforskare och doktorander knytas för kortare eller längre tid. Här finns det all anledning att peka på de tyska erfarenheterna från senare år med s.k. Graduirtenkollegs där doktorander på ekonomiskt fördelaktiga villkor knyts till miljöer där universiteten har en särskilt spetskompetens och där DFG spelar en viktig roll när det gäller att stödja och övervaka dessa program.

Det första och viktigaste steget i uppbyggnadsarbetet blir därför att **rekrytera några vetenskapligt ansvariga seniorforskare**, vilka förutsätts att under hela satsningens livslängd ägna huvuddelen av sin vetenskapliga verksamhet åt detta forskningsprogram och fungera som en kollektiv vetenskaplig ledning för det inom den givna miljön.

De vetenskapligt ansvariga skulle utöver forskningsverksamheten förutsättas bedriva vanlig undervisning vid ämnesinstitutionerna.

Utredaren har avgränsat tre insatsområden för kunskaps- processer rörande förnyelsen av den offentliga sektorn; **folkstyrelse, förvaltning** och sektorsövergripande aspekter på **problemlösning**. De vetenskapliga discipliner som dominerat den hittillsvarande forskningen inom dessa

områden är statsvetenskap, företagsekonomi och nationalekonomi. Ifråga om sektorsövergripande analyser av offentliga sektorns problemlösning kan ramen vidgas ytterligare till så gott som alla fakulteter vid universiteten. Utredaren utgår från att forskningsprogrammets kärna utgörs av samhällsvetenskapliga ämnen, med hänsyn till de begränsade resurserna och behovet av koncentration.

Forskningscentret i Stockholm

Rektorsämbetet vid Stockholms universitet har i en skrivelse 1991-03-21 till utredningen förklarat sig berett att inrätta en särskild organisation för forskning om ledning, organisation och styrning i offentlig sektor. Motsvarande besked har 1991-03-25 givits av Handelshögskolan i Stockholm.

Följande tre områden har valts ut som övergripande principprogram i dialogen med utredaren:

1. **Transfereringssystem, levnadsnivå och förvaltningsorganisation.** Dessa frågor behandlas såväl i termer av faktiska fördelningseffekter och i termer av dessa systems institutionella organisation.
2. **Utvärderingar och ekonomiska analysmetoders tillämpbarhet och gränser i utvärderingssammanhang.** Det utgör en koncentrerad satsning på att i analytiska termer sammanfatta och vidareutveckla forskningen över hela fältet, både avseende den mest grundläggande analysen av effektivitetsmätningar och de underliggande problemen om förhållandet mellan ekonomisk och brett samhällelig rationalitet.
3. **Den offentliga sektorns ledning, styrning och organisation** Det behandlar de politiska och administrativa institutionernas långsiktiga utveckling och handlingsmöjligheter, inklusive hela frågan om deras kunskapsanvändning och kunskapsberoende.

När det gäller Handelshögskolan i Stockholm har man utifrån organisationsteorin formulerat ett mångvetenskapligt forskningsprogram rörande **Ledning och organisation inom offentlig sektor**. Tonvikten ligger på institutionell förändring - drivkrafter och konsekvenser. De nivåer som

är aktuella för studier är samhällsnivå i form av historiska aspekter och internationella jämförelser, sektornivå genom studier av förhandlingsekonomin, samt organisationsnivå genom analyser av adaptionsprocesser. Stor uppmärksamhet ägnas åt sambandet mellan förändringar mellan å ena sidan ledning och organisation, och å andra sidan organisationers dagliga verksamhet och produktion.

Man kommer även att kunna ge kunskapsbidrag rörande hälsoekonomi, samt mätning och mättningsproblem vad avser produktivitet och effektivitet.

Om och när riksdagen tagit ställning i frågan avser universitetet och Handelshögskolan tillsätta en styrelse för organisationen. Uppdrag kommer därefter att ges till en eller ett par forskare att med hjälp av de medel, som kommer att finnas till förfogande, påbörja ett vetenskapligt planeringsarbete samt initiera ett förberedande arbete kring vetenskapliga symposier och seminarier med anknytning till de forskningsteman som universitetet och högskolan tidigare skisserat. Så snart som möjligt kommer också professorer med anknytning till forskningsprogrammet att utlysas så att en vetenskapligt ansvarig ledning kan börja verka efter de tillfälliga forskningsledare som ansvarat för de inledande aktiviteterna. I det sammanhanget kommer rektorsämbetena också att medverka till en lämplig lokalisering av forskningsmiljön.

Forskningscentret i Göteborg

Rektorsämbetet vid Göteborgs universitet har i en skrivelse 1991-03-15 till utredningen förklarat sig berett att inrätta en "annan arbetsenhet" i högskoleförordningens mening. Centrumbildningen ska initiera, befrämja och stödja mångdisciplinär grundforskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering särskilt på lokala och regional nivå. Följande tre områden har valts ut som övergripande principprogram i dialogen med utredaren:

1. **Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv.** Den offentliga sektorns historiska förutsättningar; länderkomparativa studier av den offentliga

sektorns uppbyggnad och framväxt; avvägningar mellan offentligt och privat, mellan politisk styrning och marknadsstyrning av välfärdsservice i bred mening. Forskningen som förnyelsefaktor i samhället beaktas.

2. **Den offentliga sektorns inre organisation.** Avvägningen mellan nationell, regional och lokal nivå; sektoriell, funktionell och territoriell organisering; interna kommunala kompetens-, ansvars-, styrnings- och maktfrågor. Relationen mellan politiker, tjänstemän samt experter. Medbestämmande och personalfrågor. Särskild orientering mot den offentliga sektorns förnyelse.

3. **Den offentliga sektorn och medborgarna.** Medborgarnas dubbla roll som å ena sidan väljare och skattebetalare och å andra sidan som klient och serviceutnyttjare; medborgarnas möjligheter att påverka serviceproduktionens omfattning och inriktning - demokratisk effektivitet; produktivitet och effektivitet i offentlig serviceproduktion; servicens kvalitet och tillgänglighet.

Lokaler ställs till förfogande i storleksklassen tiotalet kontorsrum, sammanträdeslokaler och arkivutrymmen i den nya universitetsbyggnaden i Haga, utan att ekonomiskt belasta centret.

Så snart beslut fattats om FOS-programmet avser universitetsstyrelsen att tillsätta styrelse för centret samt utse föreståndare.

PROFESSUR I STATSJETENSKAP, SÄRSKILT OFFENTLIG FÖRVALTNING

Utredaren föreslår att en professur i statsvetenskap, särskilt offentlig förvaltning, inrättas vid Uppsala universitet. Sådana professurer finns inrättade vid övriga universitet. Uppsala universitet har byggt upp en intressant statsvetenskaplig forskning om den offentliga sektorn och bedriver även en omfattande förvaltningsutbildning. Forskningen har inriktats på frågor som rör principer för den förda politiken i olika sektorer, insättande av olika styrmedel och styrmedelssystem, hur genomförandesystem principiellt och praktiskt kan vara organiserade, vad

som underlättar respektive försvårar implementering, problem rörande utvärdering av offentlig politik samt användningen av kunskap och forskning i politiska och administrativa beslutsprocesser.

Professuren i kommunal ekonomi i Uppsala har nyligen tillsatts med ordinarie innehavare av tjänsten, vilket innebär att forskningsmiljön förstärkts på den förvaltningsekonomiska sidan. Civildepartementet har nyligen initierat uppdragsutbildningar på mastersnivån vid Uppsala universitet, med inriktning mot kompetensutveckling rörande förnyelsen av den offentliga sektorn.

STORA FORSKNINGSPROGRAM

Utredaren har initierat två stora disciplinprogram - i statsvetenskap och företagsekonomi - vilka föreslås samordnas med uppbyggnaden av centra och vetenskapligt prövas av HSFR som första uppsättning stora forskningsprogram.

Det företagsekonomiska programförslaget heter **Den avancerade välfärdsstatens problem**. Förslaget redovisas i bilaga 5A. Det övergripande syftet med programmet är att inom ramen för tre prioriterade forskningsfält analysera de rationalitetsproblem som offentlig sektor upplever när en komplex verklighet och verksamhet konfronteras med abstrakta välfärdsprinciper. Välfärdsstatens framtidsproblem har blivit dess förmåga att hantera detaljer. På samma sätt som i tjänstesektorn i övrigt måste den offentliga sektorn finna former att åstadkomma individuellt utformade paket av tjänster till den enskilde medborgaren. En uppgift som skiljer sig radikalt från välfärdsstatens första grundläggande reformer då enhetlighet och hierarki var naturliga och riktiga lösningar.

För framtiden krävs blandade strukturlösningar med organisationsformer som medger flexibilitet och lokal utvecklingsförmåga. Omställningen från toppstyrda hierarkiska organisationsformer till differentierade serviceorganisationer medför problem som är ofullständigt belysta med grundforskning.

Det första forskningsfältet omfattar **studier av utarbetandet och genomförandet av nya strukturlösningar för offentliga sektorn**. Det andra omfattar **studier av verksamheten i offentlig sektor**. Det tredje omfattar **studier av den offentliga sektorns "marknader" och "nätverk"**

Det statsvetenskapliga programmet är en bearbetning och precisering av det förslag till "forskning om kommuner och landsting", som formulerades för Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108). Förslaget redovisas i bilaga 5B. Programmet har utarbetats vid två konferenser där den närmare inriktningen och uppläggningsen av forskningen om svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället diskuterats. Frågeställningar, metodöverväganden och referenser till relevant litteratur är ingående redovisade i nio promemorior. Studierna föreslås bedrivas på två huvudområden nämligen, **förändringar i kompetens och värdefördelning samt medborgarönskemålets förverkligande**. Fem huvudgrupper av frågeställningar har preciserats. Dessa gäller (1) Kvinnors makt och inflytande i lokalsamhället, (2) Transnationalisering och lokal autonomi, (3) Val, medborgare och politiker, (4) Lokalsamhällets förvaltning, samt (5) Lokal välfärdsproduktion - omfattning, kvalitet och tillgänglighet.

Svensk statsvetenskap har tidigare genomfört två stora nationella kommunforskningsprogram. Den uppläggning ifråga om kommunurval och empirisk bas för arbetet som nu planeras medger longitudinell analys särskilt ifråga om vissa aspekter av "medborgarönskemålets förverkligande". Vad gäller frågeställningar och teoretiska utgångspunkter mer allmänt innehåller det här presenterade programmet en rad nyheter. Fokuseringen på det lokala territoriet, inte enbart de lokala politiska systemen, medför således vissa genomgripande förändringar i såväl teoretiskt som empiriskt avseende.

Det har bedömts vara viktigt att ta tillvara och vidareutveckla den tradition av praktiktäna kommunforskning som redan finns i Sverige. När de två tidigare programmen genomfördes anknöts till då aktuella frågor rörande indelningsreformen respektive utvärderingen av densamma. Samtidssamhällets komplexitet för det nu motiverat att anlägga ett brett

teoretiskt perspektiv på den lokala välfärdspolitiken och att få till stånd en kontinuerlig dialog mellan forskarna och dem som är verksamma i det pågående förnyelsearbetet.

De två tidigare kommunforskningsprogrammen har genomförts i samarbete mellan de statsvetenskapliga institutionerna i Sverige. Denna samverkan har varit av värde för den inomvetenskapliga utvecklingen och dessutom lett till att forskningen blivit av god kvalitet. Även vid detta tredje tillfälle föreslås ett för de statsvetenskapliga institutionerna i Göteborg, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala gemensamt program.

INTERNATIONELLT GÄSTFORSKARPROGRAM VID SCASSS I UPPSALA

För att ytterligare accentuera programmets internationella karaktär föreslås att Kollegiet för samhällsforskning (SCASSS) i Uppsala ges resurser för att utforma ett tema om förnyelsen av offentliga sektorn i sitt gästforskarprogram i enlighet med skrivelsen till utredaren från SCASSS (bilaga 6).

Dessa gästforskare utgör en nationell resurs och kan tillgodogöras alla universitet och högskolor i riket. Om verksamheten vid SCASSS ej skulle fortsätta sedan den gällande finansieringen från HSFR och FRN upphört, föreslås HSFR få disponera medlen för motsvarande ändamål.

ADMINISTRATION AV PROGRAMMET

En utgångspunkt för utredaren har varit att programmet skall vara långsiktigt och successivt förnyas. Utredaren föreslår därför att programmet i första hand genomförs under en tolvårsperiod, dvs. från 1 januari 1992 till 31 december 2003. Såsom tidigare redovisats bör de båda forskningsmiljöerna vara en mellanform mellan det löst uppbyggda nätverket och det permanenta forskningsinstitutet.

Utredaren föreslår att ansvaret för uppföljning och utvärdering av forskningscentra, stora forskningsprogram och det internationella gästforskarprogrammet bör åvila HSFR. Rådet har en utomordentligt god förankring vid universiteten och har redan tidigare av statsmakterna givits ett särskilt ansvar för att stimulera och stödja detta forskningsområde. Ett viktigt skäl för att HSFR bör ges en sammanhållande roll vad gäller programmet är att det är fråga om en nationell satsning som är tidsbegränsad till 12 år. Bland disciplinerna vilka är relaterade till HSFR finns också kärnämnen i FOS-programmet. Utredaren har funnit dessa aspekter på HSFR så centrala att det inte funnits anledning att i detta skede överväga en förvaltning av programmet i andra tänkbara former.

Vidare föreslås att HSFR ges långsiktiga resurser för att kunna organisera högst femåriga stora forskningsprogram. Härigenom skapas möjlighet även för forskare utanför Stockholm och Göteborg att aktivt medverka i kunskapsutvecklingen. Ett stort program är flerårigt och omsluter minst 2-3 miljoner kronor årligen. Utredaren föreslår att de första programmen får karaktär av disciplinprogram i statsvetenskap respektive företagsekonomi varav enbart det statsvetenskapliga programmet får finansiering via HSFR:s resurser.

Utredaren har initierat två disciplinprogram, vilka föreslås samordnas med uppbyggnaden av centra och vetenskapligt och resursmässigt prövas av HSFR som första uppsättning stora forskningsprogram. Jag har därför inte haft anledning att ta ställning till fördelningen av kostnaderna för programmen. Det blir en fråga för HSFR och för styrelserna vid forskningscentra att avgöra. I praktiken torde det innebära beslut om antagande av dessa program medför att nästa stora program vid HSFR kan genomföras om fem år. I det fall HSFR beslutar att ej anta ett av (eller båda) dessa program föreslås HSFR få uppgift att initiera andra program inom företagsekonomi och statsvetenskap.

När det gäller formerna för hur programmet bör hanteras inom HSFR är det inte en fråga för utredaren att föreslå. Kontakter har dock ägt rum med huvudsekreteraren i HSFR, som har anmält frågan i rådet. I en skrivelse till utredaren anger han att HSFR bör kunna tillsätta en

beredningsgrupp med programansvar för storprogram. Ordförande blir då normalt en ledamot av rådet. Övriga ledamöter blir forskare på olika fält inom området.

En sådan beredningsgrupp ska i detta fall dels utöva en allmän tillsyn av programmet dels sörja för vetenskaplig kvalitetsprövning av stora forskningsprogram. En viktig uppgift blir dessutom att utvärdera forskningsmiljöerna. Vid utvärderingen bör i sedvanlig ordning anlitas utländsk expertis som arbetar tillsammans med en ledningsgrupp med anknytning till HSFR. I anslutning till arbetet i beredningsgruppen kan resurser tas i anspråk för kunskapsöversikter, symposier, internationellt utbyte etc.

Rådet bör genomföra en första utvärdering av programmet efter 6 år. Centra bör bedömas utifrån kriterierna mångvetenskaplighet, koncentration, inomvetenskaplig betydelse, vetenskaplig kvalitet och långsiktig kompetensuppbyggnad inom ramen för fastställda temata. Om utvärderingen faller väl ut kan ett centrum beviljas resurser för ytterligare en sexårsperiod. I det fall resultatet blir negativt har rådet att välja mellan att föreslå ett nytt mångvetenskapligt forskningscentrum vid något universitet eller att begära att få disponera medlen för stora forskningsprogram inom de aktuella kunskapsområdena.

FINANSIERINGEN AV PROGRAMMET

Medel för genomförande av programmet finns avsatta i 1990 års forskningsproposition. Det gäller 7,5 miljoner kronor för budgetåret 1991/92, som har reserverats på civildepartementets utredningsanslag. Det gäller vidare anslaget på 17,5 miljoner kronor årligen som avsattes i forskningspropositionen fr. o. m. budgetåret 1992/93.

Utredaren har övervägt hur stor andel av dessa resurser som bör avsättas direkt till forskningsmiljöerna respektive hur stor andel som bör fördelas till stora forskningsprogram via HSFR. Förslaget är att forskningscentra erhåller en anslagsram om 2.2 miljoner kronor bå 1991/92 och därefter

årligen 6.0 miljoner kronor vardera.

Under våren 1991 kommer en medborgarundersökning att planeras med stöd det första året av medel från civildepartementet samt från kommun- och landstingsförbunden. Arbetet med undersökningen ansluter väl till det föreslagna statsvetenskapliga disciplinprogrammet. De resultat som skall tas fram är i hög grad samhällsrelevanta. Det gäller bl.a. frågor om relationerna mellan olika samhällsnivåer samt om författningen. De övriga teman som finns i det statsvetenskapliga programmet kommer till viss del att vara beroende av resultaten från denna undersökning.

Anledningen till att finansieringen det första året sker på detta sätt är att studien görs i anslutning till valet. Den kan således göras bara vart tredje år. Civildepartementet, de båda kommunförbunden samt forskarna själva bedömde denna studie som mycket angelägen och att den inte kunde förskjutas till valet 1994. Därför beslutades att det första året i undersökningen skulle finansieras i särskild ordning.

Även om HSFR skulle besluta att inte genomföra det statsvetenskapliga programmet enligt det förslag som föreligger, är det viktigt att bearbetningen av resultaten från medborgarundersökningen kan fullföljas. Finansieringen för de följande två åren förutsätts därför ske inom centrets i Göteborg anslag, oavsett utgången av HSFR:s prövning av hela det statsvetenskapliga disciplinprogrammet.

För finansieringen av en professur i statsvetenskap, särskilt offentlig förvaltning föreslås att Uppsala universitet erhåller 0.5 miljoner kronor årligen fr. o. m. budgetåret 1992/93.

För finansiering av stora forskningsprogram samt ett internationellt gästforskarprogram om förnyelsen av den offentliga sektorn vid SCASSS föreslås att HSFR erhåller 3.1 miljoner kronor bå 1991/92 och därefter 5.0 miljoner kronor årligen. Av dessa medel bör en viss del som successivt höjs till en miljon kronor årligen anslås till SCASSS.

Tabell 5.1 Förslag till fördelningstal i miljoner kronor

	År1	År2	År3	År4	År5	År6-
	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97
Centrum Gbg, (därav medborgar-undersökning)	2.2 (-)	6.0 1.0	6.0 1.0	6.0 -	6.0 -	6.0 -)
Centrum Sthlm	2.2	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Statsv. professur	-	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
HSFR, (därav SCASSS)	3.1 (0.1)	5.0 0.5	5.0 0.5	5.0 0.5	5.0 1.0	5.0 1.0)
Summa:	7.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5

SEKTORSFORSKNINGEN

Utredaren har i kapitel 2 redovisat verksamheten hos vissa forskningsfinansiärer. Diskussioner har förts med företrädare för dessa organ, samt även med representanter för skolöverstyrelsen och socialvetenskapliga forskningsrådet.

Omstruktureringen av den centrala förvaltningsnivån inom skolväsendet genom bildandet av det nya skolverket har pågått parallellt med utredarens arbete. Det har därför inte funnits förutsättningar för fortsatta diskussioner i detta sammanhang. Socialvetenskapliga forskningsrådet har visat stort intresse för de frågor utredaren har att behandla, men har genom ombildningen i praktiken upphört att vara ett sektorsforskningsorgan och istället framträtt som grundforskningsråd inom det socialvetenskapliga området.

Samordningen med sektorsforskningen

Utredaren har samrått med den utredning som har sett över verksamheten vid BFR (SOU 1991:23). Utredningarna delade uppfattningen att BFR bör kunna ge stöd till grundforskning om det är nödvändigt som bas för en mer tillämpad forskning. Stöd till nya miljöer bör i första hand ges där utvecklingsbar kompetens finns så att stödet genom hävstångseffekter förstärker andra resurser och befintliga utbildningar.

BFR:s möjligheter att avsätta ökade resurser för forskning om den offentliga sektorn måste avgöras inom BFR:s normala verksamhetsplanering. Samhällsplanering, infrastruktur och förvaltning i vid mening är eftersatta områden med svaga beställare och svaga FoU-miljöer i förhållande till den traditionella och mer tekniskt inriktade FoU-verksamheten om produktionsfrågor. Detta bör beaktas vid den fortsatta planeringen av verksamheten vid de föreslagna forskningscentra.

BFR avsätter idag resurser för samhällsvetenskaplig grundforskning. Man har ett samarbete med HSFR, som disponerar 3.8 miljoner kronor av anslaget till byggnadsforskning. Efter hand har medlen kommit att få ett mycket brett användningsområde. Denna fråga har också uppmärksamats av den översyn som nyligen har genomförts av BFR:s verksamhet. Där föreslås att dessa projektmedel omformas till stöd av FoU-miljöer. Utredaren delar denna uppfattning. Hälften av dessa medel, ca. två miljoner kronor, bör så snart de är tillgängliga kunna användas inom ramen för det program för forskning om offentliga sektorn som utredaren föreslår.

Utredarens kontakter med sektorforskningsorganen visar att dessa är väl medvetna om behovet av forskning som rör respektive sektors styrnings- och effektivitetsproblem samt övriga institutionella frågor. Omfattningen av sektorfinansierad forskning med denna inriktning är emellertid fortfarande relativt begränsad. Den närmare inriktningen av de insatser som finansieras av sektorsorgan måste vara ett ansvar för de berörda myndigheterna. Utredaren bedömer att det finns goda förutsättningar för att berörda sektorforskningsorgan skall kunna ge långsiktigt stöd till de föreslagna forskningsmiljöerna.

Utredaren är därför inte beredd att föreslå att vissa medel eller viss andel av de medel som disponeras för sektorforskning avsätts för forskning som gäller den offentliga sektorns ledning, styrning och

organisation. Mot bakgrund av det redovisade intresset från sektorsorganens sida utgår utredaren ifrån att dessa i ökad utsträckning kommer att avsätta resurser för ändamålet. Berörda myndigheter bör i anslutning till de utvärderingar, som kommer att göras av de av utredaren föreslagna insatserna, redovisa utvecklingen av de sektorsfinansierade insatserna.

ANKNYTNING TILL FÖRSVARSFORSKNINGEN

Utredaren har även övervägt anknytning till delar av den forskning som bedrivs med medel från försvarsdepartementet. Ett möte har hållits med företrädare för Försvarets forskningsanstalt (FOA). Utredaren bedömer möjligheten till samordning mellan den grundforskning som skulle ingå i satsningen och den tillämpade forskning som bedrivs med stöd av FOA som mycket liten.

Forskningen vid FOA, som är ett forskningsinstitut, är klart tillämpningsinriktad och hårt knuten till försvarsektorns problem och frågeställningar. 95% av forskningsanslaget går till egen FoU. Endast 1% går till basstöd vid universitet och högskolor.

I en promemoria (Forskningspolitiska hänsyn i försvarsbeslutet, 1990-10-19) som utarbetats i anslutning till försvarsutredningen, diskuteras möjligheten att inom försvarsforskningen utveckla grundforskningen rörande ledning, styrning och organisation. Enligt promemorian är det inte en uppgift för totalförsvarssektorn att avdela medel för grundforskning eller ytterligare medel än vad som redan sker för forskning inom icke-försvarsspecifika områden.

Forskning som idag bedrivs inom och finansieras av försvaret kan dock genomföras i andra former, t.ex. genom samverkan mellan universitet, högskolor och FOA i centrumbildningar, genom direkt finansiering av universitets- och högskolegrupper eller genom inflyttning av sådana grupper till FOA. En förutsättning är att det kan ske med bevarande av möjligheten till snabba omställningar.

Utredarens förslag om uppbyggnad av grundforskningsmiljöer med inriktning mot ledning, styrning, organisation och utvärdering bör leda till att FOA får fler intressanta högskolemiljöer att samarbeta med.

FORSKNING OM KVALITET I TJÄNSTEPRODUKTION

Utredaren har övervägt i vilken utsträckning Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ) kan tillgodose den offentliga sektorns behov av utveckling. För att få en genomlysning av frågan anordnade utredaren tillsammans med SIQ ett särskilt seminarium i Göteborg där frågan om kvalitet i tjänster diskuterades.

Utredaren anser att det finns ett nära samband mellan utvecklingen av nya politiska styrformer, en vidgad roll för de anställda och brukarnas inflytande. Den offentliga sektorns tjänster är i regel inte några färdiga produkter. Ett ökat inflytande från dem som efterfrågar tjänsterna gör att tjänsterna bättre kan anpassas till efterfrågan. Ytterst beror verksamheten av om tjänsterna uppskattas av konsumenterna - medborgarna. Det är detta som kvalitet i tjänsterna i hög grad handlar om.

Forskningen har därför en viktig uppgift att utveckla nya metoder för resultatanalys och utvärdering som är anpassade till uppgifterna i tjänstesektorn, både den offentliga och den privata. Med dessa utgångspunkter blir forskning som rör t.ex. personalutveckling, medborgarnas och brukarnas inflytande, nya sätt att organisera verksamheterna, nya samverkansformer mellan privat och offentligt samt kooperativa former i offentlig verksamhet betydelsefull.

Syftet med sådan forskning skulle vara att få fram metoder för att ta reda på om man gör rätt saker, dvs. om verksamhetens mål och inriktning överensstämmer med vad kunderna eller avnämarna förväntar sig. Det kan också vara viktigt att klarlägga hur brukarna uppfattar tillgänglighet och bemötande.

I det underlag om utvidgad forskning om den offentliga sektorn som utredaren har erhållit från universitetet i Göteborg redovisas tänkbara programområden för den framtida forskningen. Ett av programområdena handlar om den offentliga sektorn och medborgarna. Det avser analyser av olika medborgarroller i förhållande till offentlig verksamhet. Medborgarna uppträder både på input-sidan som väljare och på output-sidan som klienter och brukare. Dessa olika roller är ofullständigt belysta.

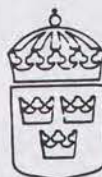
Man pekar i underlaget också på att ett föga uppmärksammat och teoretiskt belyst område är serviceproduktionens kvalitet och tillgänglighet. En viktig förutsättning för utveckling inom detta område är att den forskning inom service-managementområdet, som ännu befinner sig i sin

linda, kan utvecklas och anpassas till de förutsättningar som gäller för politiskt styrda organisationer. I underlaget framhålls också betydelsen av alternativa former för kontakt mellan patienter och sjukvård och utvärdering av dessa former med avseende på vårdkvalitet och samhällsekonomiska konsekvenser.

SIQ avser inte att bedriva egen grundforskning. Dess främsta uppgift blir att vara ett samlande, pådrivande och resursskapande organ för FoU inom kvalitetsområdet. SIQ bör i hög grad vara betjänt av att det i dess omedelbara närhet utvecklas en grundforskning som är relevant för SIQ och dess intressenter.

Utredaren anser därför att det behov av grundforskning, som onekligen finns när det gäller metoder för att utvärdera kvalitet i såväl privata som offentliga tjänster, bör kunna beaktas inom ramen för det forskningsprogram som utarbetas vid det forskningscentrum som föreslås byggas upp i Göteborg.

Kommittédirektiv



Dir. 1990:22

Forskningsprogram för den offentliga sektorn

Dir. 1990:22

Beslut vid regeringssammanträde 1990-05-31

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda forskningen om den offentliga sektorn. Utredaren skall lämna förslag till ett program för forskning om den offentliga sektorn och om hur forskning om den offentliga sektorn skall bedrivas.

Program för forskning om den offentliga sektorn

I 1990 års forskningsproposition (prop. 1989/90:90) anmäler regeringen (s. 452) att den under budgetåret 1990/91 avser att låta utföra ett programarbete för forskning om den offentliga sektorn. I propositionen anförts (s. 450):

Det pågår idag ett omfattande förändrings- och förnyelsearbete inom den offentliga sektorn. Regeringen anser att detta förnyelsearbete måste befrämjas med forskning- och utvecklingsarbete av större omfattning och bredd än den nuvarande. Det är nödvändigt, inte minst med tanke på den omstrukturering som den offentliga sektorn befinner sig i, och som kan förväntas bli ännu kraftigare under 1990-talet. Finansieringen av forskningen bör därför vara långsiktig. Det är en förutsättning för att stabila forskningsmiljöer skall kunna byggas upp och för att locka nya forskare att etablera sig inom området.

I detta förnyelsearbete kan forskningen bidra med kunskaper och metoder som stöd, men också ge stimulans och status åt arbetet. Behovet av kunskaper är mycket stort när det gäller exempelvis utveckling av målstyrning, uppföljning och utvärdering av resultat samt för att utveckla effektiva system för information och erfarenhetsåterföring.

I propositionen redovisas kortfattat huvuddragen i det förnyelse- och förändringsarbete som pågår inom de kommunala och statliga sektorerna. Med utgångspunkt från denna redovisning pekar regeringen på (s. 451) att forskning som rör medborgarnas/brukarnas inflytande, nya sätt att organisera verksamheterna, nya samverkansformer mellan privat och offentligt samt kooperativa former i offentlig verksamhet blir betydelsefull.

Även frågor som rör ledning, styrning, utvärdering, personalutveckling, det nya statliga budgetsystemet, tillämpning av marknadsmekanismer, de finansiella relationerna och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt studier om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet blir enligt regeringen i detta perspektiv viktiga forskningsområden.

Regeringen anger i propositionen följande inriktning för programarbetet (s. 452):

Programarbetet skall huvudsakligen gälla grundläggande forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation och utvärdering. Forskning med denna inriktning är i dag spridd över ett stort antal problemfält med många små projekt. Insatserna är begränsade till sin omfattning och spridda över många discipliner och organisationer, vilket gör att information och erfarenheter gentemot den praktiska verksamheten ofta fungerar dåligt.

Utgångspunkten i programarbetet skall vara att den traditionella arbetsfördelningen mellan statens ansvar för grundläggande forskning och forskarutbildning och produktionens ansvar för forskningsanknutet utvecklingsarbete skall ha sin giltighet även här. Avsikten är således att utreda vilka fasta resurser som krävs vid universiteten och högskolorna samt vilka satsningar som bör ske genom forskningsråden.

Forskning som rör den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation och utvärdering har en sektorsövergripande karaktär. Den ger generell kunskap som inte är knuten till en enskild sektor. Den rör problemområden som är gemensamma för den statliga och den kommunala sektorn.

I programarbetet bör bl.a. den statliga sektorsforskningen granskas i syfte att undersöka om det är lämpligt att den i vissa stycken kan få en inriktning mot problem som är mer allmängiltiga för den offentliga sektorn. Visserligen förekommer sektorsforskning med inriktning på ledning, styrning, organisation och utvärdering. Men den utgör som regel inte självständiga program, utan ingår i större ämnesstrukturer som gäller utvecklingen av innehållet i verksamheterna.

I propositionen föreslår regeringen att ett institut för kvalitetsutveckling bildas (s. 416). Verksamheten i detta institut skall stimulera och aktivt bidra till en positiv kvalitetsutveckling i alla delar av det svenska samhället. Regeringen anmäler för riksdagen (s. 453) att den har för avsikt att inom ramen för det föreslagna programarbetet närmare utreda i vilken utsträckning institutet kan tillgodose den offentliga sektorns utvecklingsbehov.

Regeringen föreslår en total bas om 17 500 000 kr. för forskning om den offentliga sektorn vid slutet av den treårsperiod som forskningspropositionen omfattar, dvs. budgetåret 1992/93.

Uppdraget

1. Ett forskningsprogram

I enlighet med regeringens förslag i forskningspropositionen skall utredaren redovisa ett program för forskning om den offentliga sektorn. Programarbetet skall huvudsakligen gälla grundläggande forskning. Utredaren bör vara öppen inför vilka problemområden som kan vara aktuella samt belysa i vilken utsträckning ett erfarenhetsutbyte mellan den privata tjänstesektorn och den offentliga sektorn kan spela en roll för forskningen om den offentliga sektorn.

Utredaren skall beakta vad som sägs i forskningspropositionen (s. 451) om viktiga forskningsområden. Det finns också anledning att överväga anknytning till delar av den forskning som bedrivs med medel från försvarsdepartementet.

2. Forskning på eget programansvar

Under senare år har förutsättningarna för forskning om den offentliga sektorn förbättrats bl.a. genom tillkomsten av särskilda professurer (statskunskap med inriktning på förvaltningsforskning och kommunal ekonomi). Det finns en viss tendens att enskilda universitet och högskolor var för sig börjar bygga upp särskilda forskningsprofiler med inriktning på olika verksamhetsområden och aspekter på den offentliga sektorn.

Utredaren skall utarbeta förslag om hur och i vilka former det går att vidareutveckla de forskningsmiljöer och forskningsprofiler som nu växer fram. Därvid bör utredaren belysa betydelsen av de särskilda professurer som finns på förvaltningsområdet. Det är samtidigt viktigt att forskningsresurserna inte splittras upp, utan att insatserna koncentreras till ett fåtal mer omfattande forskningsmiljöer med en hög kvalitet, där specialister inom olika ämnen kan föras samman i ett flervetenskapligt samarbete. Utredaren bör i detta sammanhang utgå från vad som i propositionen sägs i avsnittet 10.3.1.

Utredaren skall lämna förslag om vilka resurser som kan komma att krävas för detta. Eventuella tillkommande medel för tjänster/forskarinsatser skall finansieras inom ramen för det belopp som i 1990 års forskningsproposition avsatts för forskning om den offentliga sektorn (17,5 milj. kr. årligen fr.o.m. 1992/93).

Utredaren skall föreslå hur stor andel av dessa resurser som bör avsättas direkt till högskolorna respektive hur stor andel som bör avsättas till projektstöd via forskningsråd. Utredaren skall föreslå vilket eller vilka forskningsråd som skall fördela medlen samt hur samarbetet med andra berörda forskningsfinansierande organ kan organiseras.

Utredaren skall också, i enlighet med forskningspropositionen, överväga i vilken utsträckning det av regeringen föreslagna institutet för kvalitetsutveckling kan tillgodose den offentliga sektorns behov av utveckling.

3. Sektorsforskningen

Inom sektorsforskningen inriktas insatserna huvudsakligen på utveckling av olika verksamheter, såsom social omsorg, hälso- och sjukvård, skola, trafik etc. Forskning med inriktning på styrnings- och effektivitetsfrågor har som regel ett begränsat utrymme. I diskussionen om den offentliga sektorns förnyelse har uppmärksamats att få program särskilt profileras mot sådana problem.

Utredaren skall överväga i vilken utsträckning statlig sektorsforskning bör inriktas mot respektive sektors styrnings- och effektivitetsproblem och övriga institutionella frågor. Det bör därvid prövas om problem, som är mer allmängiltiga för den offentliga sektorn, också kan belysas t.ex. genom en viss samordning av de olika sektorernas forskning.

Hur arbetet bör bedrivas

Utredningsarbete skall ske i nära samarbete med universitet och högskolor, forskningsråd och andra berörda myndigheter.

Det är angeläget att utredaren tar del av erfarenheterna från de övriga nordiska länderna av olika sätt att organisera forskning om den offentliga sektorn.

Det är också angeläget att utredarens förslag beaktar resultatet av det beredningsarbete om den kommunala sektorns forskning- och utveckling som pågår inom Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Utredaren skall beakta vad som sägs i Dir. 1984:5 angående utredningsförslagets inriktning.

Utredaren skall redovisa sina förslag senast den 1 april 1991.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigade chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – för att utreda vissa frågor om forskning om den offentliga sektorn

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Bilaga 2

UNIVERSITETENS FÖRSLAG TILL MÅNGVETENSKAPLIGA MILJÖER

FÖRSLAGEN TILL FORSKNINGSSINRIKTNING

Göteborgs universitet

De tre förslagen till programområden spänner över ett brett fält. **Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv (1)** avser historiska och länderkomparativa studier av den offentliga sektorns framväxt och avvägningen mellan politisk styrning och marknadsstyrning av välfärdsservice, samt nivåmässig organisering och olika fördelningsaspekter på offentlig verksamhet.

Den offentliga sektorns inre organisering (2) gäller olika aspekter på sektoriell, funktionell och territoriell organisering, samt interna kommunala kompetens-, ansvars- och maktfrågor. Grundfrågan är hur den offentliga sektorn fungerar på lokal nivå. **Den offentliga sektorn och medborgarna (3)** avser analyser av olika medborgarroller i förhållande till offentlig verksamhet, nämligen som väljare på inputsidan och klienter och brukare på outputsidan. Hit hör också studier av serviceproduktionens kvalitet och tillgänglighet.

Universitetet i Linköping

Universitetet presenterar fyra idéskisser knutna till olika temaområden. Denna första skiss gäller **Utvärdering av den offentliga sektorns verksamhet (1)**. Utifrån ett "underifrån" eller brukarperspektiv analyseras användarnas möjligheter att påverka målen och sättet på vilket målen

förverkligas, kommunikationerna mellan offentliga organ och institutioner å ena sidan och brukarna å den andra. Vidare studeras de verkliga konsekvenserna av den offentliga sektorns agerande när det t.ex. gäller teknikval och naturresurshantering.

Den andra skissen avser **Personalutveckling inom offentlig sektor (2)**. Här innefattas studier av vilka faktorer i företags och myndigheters omvärld, organisation och verksamhet vilka bestämmer de satsningar som görs på olika åtgärder för personalutbildning/-utveckling. På individ-/gruppnivå analyseras arbetsuppgifter, kvalifikationskravsamt förutsättning och hinder för lärande i arbetet.

Nästa skiss gäller **Strategi-, styrnings- och ledningsfrågor inom offentlig sektor (3)**. Fokus ligger på "strategiska förändringsprocesser" i offentlig sektor och analysen behandlar drivkrafter, strukturella och kulturella hinder, ledarskap, normsystem, innovation, strategiformuleringsprivilegiet inom hierarkiska strukturer, jämförelser privat-offentligt.

Den fjärde skissen, slutligen, är mera ospecificerad och behandlar **Teori- och metodutveckling i forskning om offentlig verksamhet, särskilt barnomsorg och utbildning (4)**. Utgångspunkten är att lärarutbildningssektorn har intressanta bidrag att ge som tidigare inte tagits tillräckligt till vara.

Lunds universitet

Universitetet föreslår en mångvetenskaplig analys av offentlig organisation och verksamhet där **Sveriges allt större omvärldsberoende (1)** utgör det grundläggande problem som programmet avser att analysera. Den svenska utvecklingen kan inte ses isolerad utan måste studeras i ett internationellt perspektiv. Nationalitetsgränser uppfattas som en variabel bland andra med restriktioner och möjligheter. Analysen inriktas på såväl beteende som idéer. Den teoretiska kärnan utgörs av en dynamisk aktörstrukturanalys som relaterar beståndsdelarna i myndighetsstaten, förhandlingsstaten och konkurrensstaten till varandra och till det civila samhället i ett Gemeinschaft-Gesellschaft-perspektiv.

Detta problem appliceras på ett antal fundamentala lednings-, styrnings- och utvärderingsfrågor i offentlig verksamhet. Av frågeställningarna framgår även att klassiska demokrati- och effektivitetsanalyser finns med i bilden.

Stockholms universitet

Universitetet föreslår tre huvudtemata. Det första avser **De offentliga transfereringssystemen (1)**, vilka behandlas såväl i termer av faktiska fördelningseffekter och i termer av dessa systems institutionella organisation.

Det andra gäller **Utvärdering av offentlig verksamhet (2)** och utgör en koncentrerad satsning på att i analytiska termer sammanfatta och vidareutveckla forskningen över hela fältet, både avseende den mest grundläggande analysen av effektivitetsmätningar och de underliggande problemen om förhållandet mellan ekonomisk och brett samhällslig rationalitet.

Det sista temat utgörs av **Den offentliga sektorns ledning, styrning och organisation (3)** och om de politiska och administrativa institutionernas långsiktiga utveckling och handlingsmöjligheter, inklusive hela frågan om deras kunskapsanvändning och kunskapsberoende.

Handelshögskolan i Stockholm

Handelshögskolan formulerar utifrån organisationsteorin ett mångvetenskapligt forskningsprogram rörande **Ledning och organisation inom offentlig sektor (1)**. Tonvikten ligger på institutionell förändring - drivkrafter och konsekvenser. De nivåer som är aktuella för studier är samhällsnivå i form av historiska aspekter och internationella jämförelser, sektornivå genom studier av förhandlingsekonomin, samt organisationsnivå genom analyser av adaptionsprocesser. Stor uppmärksamhet ägnas åt sambandet mellan förändringar mellan å ena sidan ledning och organisation, och å andra sidan organisationers dagliga verksamhet och

produktion.

Högskolan framhåller även dess möjlighet att ge kunskapsbidrag rörande hälsoekonomi, samt mätning och mättningsproblem vad avser produktivitet och effektivitet.

Umeå universitet

Universitetet tar som utgångspunkt för sitt förslag **Överföringen av erfarenheter från det privata näringslivet till den offentliga sektorn (1)**. Inom näringslivet sker en kontinuerlig förnyelse och effektivisering som i grunden orsakas av ekonomiska krafter. Det är möjligt att se marknadselement inom den offentliga sektorn som förnyelsekrafter. De element som särskilt ska studeras är konkurrens, incitamentsstruktur, betalningsansvar för kunden, utvärderingar, ersättande av regleringar med ekonomiska styrmedel, samt slutligen transnationaliseringen.

ORGANISERINGEN AV MÅNGVETENSKAPLIGA MILJÖER

Göteborg

Utan att i detta skede binda sig för någon bestämd organisationslösning, pekar universitetet på möjligheten av en **centrumbildning** för att få organisatorisk stadga åt ett redan etablerat samarbete mellan i första hand samhällsvetenskapliga fakultetens ämnen. en sådan skulle också underlätta och vidmakthålla en redan etablerad nätverksbildning på området och tjäna som informationscentral. Särskilt angeläget synes det universitetet vara att koncentrera kunskap och överblick om förändringar i den offentliga sektorns organisation och beslutsfattande till ett ställe - dvs en monitorfunktion för forskningen.

Tonvikten bör ligga på tidsbegränsade forskartjänster och doktorandtjänster. Forskare vid centret ska kunna "köpas ut" från moderinstitutionerna genom dubbelanknytning. Programmet bör ge utrymme för ett betydande internationellt utbyte.

Lokalmässigt skulle en sådan centrumbildning kunna bli samlokaliserad med de flesta samhällsvetenskapliga institutionerna, samt Handels- och Förvaltningshögskolorna i universitetets nya lokaler i Hagaområdet i centrala Göteborg.

Linköping

Universitetet i Linköping utgör en unik mång- och tvärvetenskaplig struktur, vilket underlättar etableringen av ett ytterligare mångvetenskapligt program. Det handlar dock ej om att skapa något nytt tema, utan om att organisera tvärtematiska konstruktioner. Exakt hur en sådan konstruktion kan tänkas se ut och vilka tjänster som bör inrättas går ej att avgöra i dagsläget. Lokalfrågorna ska gå att lösa inom ramen för nuvarande lokalresurser.

Lund

Universitetet lanserar en organisatorisk ram som benämns **Kollegiet för forskning om offentlig sektor** och innebär:

Ett antal (8-12) heltidsengagerade forskare (doktorandtjänster och forskartjänster för disputerade inklusive s.k. rörlig forskningsresurs för högskolelektorer). Till kollegiet ska därutöver knytas forskare som arbetar med likartade problem, men som bedriver sin huvudsakliga verksamhet i fristående projekt. Kollegiet ska sammanträda regelbundet och ansvara inför fakultetsnämnden, vilken garanterar programmets mångvetenskaplighet. En av kollegiets forskare ska också vara föreståndare (ca 20%), därutöver ska finnas en sekreterare (50%). Kollegiet ska ha regelbundna seminarier och kontinuerligt sprida information om sin forskning.

De lokaler som finns på respektive institution kan användas, såväl som flera större lokaler för gemensamma sammankomster som finns vid Universitetet.

Stockholm

Universitetet föreslår ett för de samhällsvetenskapliga och juridiska fakulteterna gemensamt, flerdisciplinärt forskningskonsortium. Konsortiet innebär ett fast och varaktigt åtagande från de ingående institutionernas och forskningsenheternas sida att under en följd av år genomföra ett gemensamt forskningsprogram. Till programmet knyts dels sekretariatsresurser, dels ett forskningsseminarium. En sådan konstruktion medger att forskare arbetar kvar vid de egna institutionerna. Merparten av de nya resurserna ska användas för doktorandtjänster och post-doctjänster med anknytning till konsortiet. Förebilden är de tyska Graduirtenkolleg som med stöd av motsvarigheten till våra forskningsråd, DFG, byggs upp vid olika universitet för att vitalisera forskarutbildning och forskarmiljö på områden där enskilda universitet har en särskild kompetens. Resurserna vid hela 13 institutioner utgör den vetenskapliga potentialen för konsortiet. Nätverket kan dessutom inkludera andra vetenskapliga enheter i Stockholmsregionen som KTH och Handelshögskolan.

Handelshögskolan

Den organisatoriska grundidén är att omstrukturera Sektionen för förvaltningsekonomi (med 11 forskare) till ett centrum för forskning rörande ledning och organisation inom den offentliga sektorn. Sektionen ingår redan i samarbetsorganisationen SCANCOR, där bl.a. LOS-senteret i Bergen och Stanford University är medlemmar. Detta nya centrum kan organisera samarbetet med andra vetenskapliga sektioner och institutioner inom och utanför Handelshögskolan. Ledande forskare i Norden bör rekryteras till centret.

Handelshögskolan är en privat institution och ett statligt forskningsprogram medför principiellt viktiga avvägningar ifråga om arbetsgivaransvaret för de ordinarie forskartjänster som kan komma ifråga. Lokalmässigt finns ett par integrerade alternativ, nämligen att expandera

Sektionens nuvarande lokalytor inom huset eller flytta centret till nya lokaler.

Umeå

Grundidén är att forskningen ska förstärkas vid de aktuella institutionerna genom forskar- och doktorandtjänster. Helst önskas fasta tjänster rörande förvaltningsekonomi, hälsoekonomi, utvärdering av rumslig organisation samt ledning/styrning av offentlig verksamhet. En viktig bakgrund är omständigheten att de existerande institutionerna i utgångsläget är jämförelsevis små och att nya mångvetenskapliga strukturer riskerar dränera institutionerna på kompetens. Hur samordningen ska ske lämnas öppet, men universitetet framhåller att erfarenheterna från arbetet vid Centrum för regionalvetenskaplig forskning (CERUM) ska tas till vara.

Universitetet räknar med att en stor del av den personal som programmet behöver redan finns inom befintliga lokaler. Den utökning av lokaler som krävs löses genom att 12% av programanslaget avsätts till förhyrning.

LÅNGSIKTIG KOMPETENSUPPBYGGNAD

En viktig aspekt på förslagen till kunskapsinvesteringar i de olika universitetsmiljöerna är deras roll för den långsiktiga kompetensuppbyggnaden inom området, dvs förhållandet till den högre utbildningen.

Göteborg

I förslaget framhålls betydelsen av att den koncentrerade satsningen på forskning om offentlig sektor bidrar till den långsiktiga kompetensuppbyggnaden. Perspektivet är att grundläggande utbildningar och påbyggnadsutbildningar är förstahandsavnämarna för forskningsresultaten, och att rekryteringen till dessa utbildningar är

strategisk också för tillgången på forskarstuderande. Genom förslaget skulle rekryteringen kunna stärkas påtagligt på de olika nivåerna, enligt universitetets bedömning.

Förutom ett brett utbud av för utredaren relevanta grundutbildningar vid universitetet, finns påbyggnadsutbildningar i samhällsekonomi, management och företagsledning, socialt arbete samt offentlig administration.

Förslagets ambition är att starkt knyta forskningsprogrammet till forskarutbildningen.

Linköping

Universitetet framhåller att den grundläggande utbildningen är den viktigaste kanalen för att föra ut ny kunskap och kompetens från universitetet till samhället i övrigt. Förutom de stora utbudet av reguljära utbildningar har universitetet i samarbete med Uppsala universitet och Handelshögskolan i Stockholm utvecklat en påbyggnadsutbildning för statstjänstemän. Den allmänna intentionen är att koppla samman forskning om offentlig sektor med utbildning.

Förslaget innebär också att forskarutbildningen ska knytas till forskningen om den offentliga sektorn.

Lund

Universitetet framhåller vikten av att knyta den institutionsbaserade forskningen om offentlig sektor till grundutbildning och forskarutbildning. Genom förslaget underlättas rekryteringen till forskarutbildningen och forskningsresultaten kan komma grundutbildningen till godo. Det samspel som äger rum mellan forskning och grundutbildning innebär, enligt universitetet, den bästa garantin för att forskningen sprids.

Förslaget innebär en tydlig koppling mellan forskningsidén och forskarutbildningen, genom att bl.a. en del av resurserna används för inrättandet av doktorandtjänster.

Stockholm

Universitetet understryker att det utbildar ett mycket stort antal studenter för kommande verksamhet inom den offentliga sektorn, bl.a. inom ekonomlinjen och förvaltningslinjen. Det medför särskilt goda förutsättningar för en effektiv spridning inom den samhällsvetenskapliga fakulteten av forskningsresultaten.

I programmet föreslås en betydande satsning på bl.a. doktorandtjänster.

Handelshögskolan

Högskolan bedriver bl.a. en omfattande managementutbildning och ser goda möjligheter att föra ut forskningsresultaten på praktikens fält. Genom att förslaget innebär en ombildning av F-sektionen får programmet en stark anknytning till forskarutbildningen.

Umeå

Universitetet har ett brett utbud av för utredaren relevant grundutbildning. Vårterminen 1991 startar f.ö. en påbyggnadslinje i offentlig administration. Genom att förstärka institutionerna räknar universitetet med att rekryteringen till forskarutbildningen med denna inriktning ska främjas och att doktorander kommer att spela en viktig roll i programmet.

KOMPARATIVA FÖRDELAR

Universitetens syn på sina egna komparativa fördelar utöver förslagets substans uppvisar stor variation.

Göteborg

Väl etablerad forskning av hög kvalitet om den offentliga sektorn. Unik

samarbetsmiljö mellan disciplinerna. Utomordentliga möjligheter till långsiktig kompetensuppbyggnad genom det goda rekryteringsläget. God forskningsmiljö genom lokallösningarna i den nya Cityuniversitetsbyggnaden.

Linköping

Unik tvärvetenskaplig forskningsmiljö. Omfattande forskning med hög kvalitet av relevans för den offentliga sektorn. Nära relation till offentliga verksamheter genom stor kontaktyta mot t.ex kommuner och landsting.

Lund

De nya resurserna för grundforskning kan användas för operativ verksamhet utan större omkostnader för administration och lokaler. Hög vetenskaplig kompetens inom kunskapsområdet. Strategiskt geografiskt läge genom närheten till (och samarbetet med) universiteten i Köpenhamn och Roskilde, Handelshögskolan i Köpenhamn och läroanstalter på kontinenten. Forskningen och grundutbildningen är väl etablerade. Existerar en vittomfattad filosofi för mångvetenskaplighet i forskningen. Goda personliga nätverk inom universitetet.

Stockholm

Hög vetenskaplig kvalitet och god internationell förankring karakteriserar universitetets forskningsmiljöer. Förmåga till disciplinövergripande samarbete. Gynnsamt rekryteringsläge till forskarutbildning och forskartjänster. Geografisk närhet till många viktiga arbetsställen inom den offentliga sektorn.

Handelshögskolan

Omfattande forskning av hög kvalitet inom kunskapsområdet. Utomordentligt rekryteringsläge för forskarstuderande och framstående forskare i Norden. Integrerad lokallösning inom högskolan. Goda samarbetsmöjligheter med övriga institutioner inom högskolan - särskilt företagsekonomi, nationalekonomi och ekonomisk statistik - och med andra lärossäten i regionen.

Umeå

Omfattande forskning av hög kvalitet vid de berörda institutionerna. Norrlandsdimension krävs i såväl kunskapsområdet som forskningspolitiken. Lokalmässigt koncentrerad och disciplinmässigt komplett universitetsmiljö. Samarbetstradition mellan disciplinerna.

Svensk forskning om offentlig sektor i internationella tidskrifter

av Olle Persson

Inledning

Kartläggning av svensk forskning om offentlig sektor kan inriktas på såväl insatsfaktorer som resultat. Vare sig man väljer den ena eller andra ansatsen är det osäkert hur forskningsområdet skall avgränsas och hur man empiriskt skall kunna uppskatta forskningens omfattning och inriktning. Man kan diskutera om området skall avgränsas till studier av offentliga institutioner och i vad mån forskning som har relevans för den offentliga sektorns problem skall medräknas utan att offentliga institutioner direkt studeras. Om vi accepterar den vidare definitionen blir det svårt att kartlägga forskningen eftersom ett mycket brett fält måste sökas av, vi kan inte ens utesluta naturvetenskap och teknik. Utgår vi från att forskningen explicit skall handla om offentlig sektor kan vi med större lätthet identifiera relevant forskning, men vi riskerar då att utesluta kunskapsfält som kan ha stor teoretisk och metodologisk betydelse. Ett sätt att, åtminstone inledningsvis, undgå avgränsningsproblem av detta slag är att mer förutsättningslöst försöka beskriva den samhällsvetenskapliga forskningen. På basis av en sådan beskrivning kan man i efterhand ställa sig frågan om det finns forskningsteman som har direkt eller indirekt relevans för den offentliga sektorn.

Inom området vetenskapsstudier har bibliometriska metoder kommit till allt större användning. Med hjälp av bibliografier kan man få indikationer på forskningens innehåll, volym och geografiska spridning. Inom samhällsvetenskap är tillgången till bibliografiskt material begränsad med avseende på hur stor del av forskningslitteraturen som finns registrerad och i vad mån klassifikationssystemen går att använda för att urskilja forskning med ett specifikt innehåll. När det gäller forskning om offentlig sektor kan man omedelbart konstatera att förutsättningarna för bibliometriska analyser är mindre goda. Forskningen på detta område sker inom olika discipliner och resultaten presenteras i böcker, tidskrifter och rapportserier. Det svenska trycket registreras förhållandevis systematiskt i forskningsbibliotekens gemensamma katalog Libris. Men här saknas fullständiga adressangivelser, det finns inte någon klassifikation som tillräckligt väl täcker in området offentlig sektor eller som gör det möjligt att skilja på forskningslitteratur och annat material. Enskilda titlar i rapportserier registreras ej heller fullständigt. Om en studie avgränsas till monografier registrerade i Libris måste man göra ett mycket brett urval och sedan genomföra ett omfattande och relativt godtyckligt manuellt sorteringsarbete. Vad gäller tidskriftslitteraturen finns det ett antal ämnesbibliografier att utgå ifrån, t ex Sociological Abstracts, ERIC eller Journal of Economic Literature. Här brister bibliografierna vad gäller adekvata klassifikationer och möjligheterna att identifiera svenskt material.

Den på samhälls- och beteendevetenskapliga tidskrifter baserade bibliografin Social Science Citation Index (SSCI) har några intressanta fördelar. Det är förhållandevis lätt att identifiera svenska arbeten, databasen är tvärvetenskaplig och artiklarna har passerat ett redaktionellt filter som innebär att materialet värderats av forskarkolleger och verkligen kan betraktas som forskningslitteratur. Det finns också möjlighet att på basis av citeringslänkar identifiera kluster av besläktade artiklar som alternativ till manuell klassifikation. Metoden att gruppera artiklar efter likheten mellan deras referenslistor kallas för bibliografisk koppling och har den fördelen att de indelningar man får fram inte styrs av subjektiva bedömningar av artiklarnas innehåll. Den främsta nackdelen med SSCI är att enbart tidskriftsartiklar registreras och att vissa svenska och nordiska tidskrifter inte finns med. Man kan dock hävda att databasens täckning är tillräckligt god för att analysera innehållet i svensk samhällsvetenskap när den uppträder på den

internationella scenen. Använder vi oss av SSCI anlägger vi således ett specifikt perspektiv på svensk forskning - nämligen hur den framstår i mötet med en internationell publik.

Metod

Undersökningen baserar sig på onlineversionen av Social Science Citation Index. Från denna databas nedladdades 787 st artiklar med svensk författaradress publicerade i engelskspråkiga tidskrifter under perioden 1985-1990 (sept) inom följande tidskriftsområden: Business Finance, Communication, Economics, Education, Environmental Studies, Geography, History, Industrial Relations and Labor, International Relations, Law, Management, Planning and Development, Political Science, Social Psychology, Public Administration, Social Issues, Social Work, Sociology, Transportation, Urban Studies, Women Studies. Dessa tidskriftsområden täcker väl in de samhällsvetenskapliga disciplinerna medan täckningen av beteendevetenskap begränsas till delar av pedagogisk forskning och socialpsykologi. För att få ett jämförelsematerial gjordes ett motsvarande urval av 384 norska artiklar inom samma områden och tidsperiod.

Syftet med undersökningen är att identifiera kluster av innehållsmässigt lika artiklar under antagandet att förekomst av gemensamma referenser mellan par av artiklar också innebär en ämnes- eller temamässig likhet eftersom de refererar till eller bygger vidare på en gemensam kunskapsbas. Att denna typ av bibliografisk koppling leder fram till meningsfulla grupperingar av vetenskaplig litteratur har påvisats i flera undersökningar (Kessler 1963, Vladutz&Cook 1984, Stern 1990). Med hjälp av ett vid Inforsk speciellt utvecklat datorprogram benämnt BIBMAP räknades först antalet gemensamt citerade författare för alla möjliga par av artiklar (Persson 1990). Eftersom likheten mellan två artiklar kan antas bero av hur ofta enskilda författare citeras i hela dokumentmängden och antalet citerade författare i respektive artikel bildades även ett normaliserat mått på likhet eller kopplingsstyrka.

De slutsatser som vi kan dra om svensk forskning om offentlig sektor från denna undersökning är begränsade av flera skäl. Vi har inte fått med den forskning som publicerats i böcker och rapporter. Emellertid torde

merparten av monografierna vara publicerade på svenska. Tidskriftspublivering är rimligen den huvudsakliga kanalen för internationell publicering. Men det måste samtidigt klargöras att databasen inte täcker in alla tidskrifter av betydelse, t ex finns inte *Scandinavian Politic Studies* med. Våra data måste därför betraktas som indikationer på forskningsaktivitet snarare än som resultat av en heltäckande kartläggning. Det är också viktigt att framhålla att bibliografisk koppling baserad på citerade författare påverkas av forskarnas citeringsbeteende. En artikel kan mycket väl ha släktskap med andra artiklar även om referenslistorna inte uppvisar någon likhet. Emellertid finns det knappast skäl att misstänka att detta skulle gälla forskning om offentlig sektor i högre grad än inom andra områden.

Resultat

Klustringsprocessen gick i detta fall till så att enbart länkar där det förekommer minst två gemensamt citerade författare räknades med. Detta relativt låga likhetskrav ställdes för att fånga upp så stor del av den relevanta forskningen som möjligt. I startläget återstod då totalt 548 artiklar, dvs 70 procent av hela det svenska urvalet. De övriga 239 artiklarna har således hänvisat till ingen eller enbart en författare som också citerats av andra artiklar i urvalet. Dessa artiklar är med andra ord löst kopplade till övriga artiklar i det svenska materialet, men de kan mycket väl vara starkt kopplade till artiklar från andra länder. Målet med undersökningen var dock att identifiera grupper av artiklar inom det svenska materialet.

Jämför vi det svenska och norska materialet finner vi att andelen länkar med åtminstone en gemensam referens av alla möjliga länkar är mycket lika - 2.6 procent för de svenska artiklarna och 2.5 procent för de norska. Men, de norska artiklarna är mindre starkt kopplade med varandra eftersom bara 57 procent av artiklarna hade åtminstone två eller fler citerade författare gemensamt med minst en annan artikel.

Klustringsprocessen gick till på följande sätt. För att undvika alltför små, eller alltför stora och blandade kluster ställdes krav på att klustren ej fick innehålla färre än fem artiklar eller fler än 30 artiklar, förutom villkoret på minst två gemensamt citerade författare. När dessa tröskelvärden satts kunde det stora klustret brytas upp i mindre delar genom att successivt

höja kravet på likhet med hjälp av den normaliserade kopplingsstyrkan. I det svenska materialet bildades 29 kluster av lite varierande storlek. Dessa kluster fångade upp 48 procent av de ursprungliga 787 artiklarna. När samma klustringsvillkor ställdes på de norska artiklarna bildades 10 kluster, vilka tillsammans innehöll 34 procent av det ursprungliga artikelurvalet. Det kan framstå som mindre tillfredsställande att en stor andel dokument inte hamnar i något kluster. Klustringens krav på likhet och klusterstorlek tvingar dock alltid fram en förlust av artiklar. När vi arbetar med nationella urval och dessutom är på jakt efter forskningsteman med en viss volym blir andelen klustrade artiklar av naturliga skäl mindre jämfört med internationella artikelurval inom välavgränsade forskningsområden.

På basis av de titlar som ingår i klustren kan man göra en beskrivning av deras innehåll trots att artiklarna i vissa fall handlar om olika saker. Den lämpliga benämningen av klustren kan alltid diskuteras, men för denna studies syfte är detta inget avgörande problem eftersom vi i första hand vill se om forskning kring offentlig sektor bildar egna kluster vid sidan av andra forskningsteman. Det fullständiga klustringsresultatet återges i Tabell 1 för de svenska artiklarna och i Tabell 2 redovisas de norska klustren.

En första översikt visar att det inte finns något kluster som direkt kan benämnas forskning om offentlig sektor i det svenska materialet. Det som framförallt är gemensamt för artiklarna i klustren är att de tycks tillhöra samma tidskriftsområde eller disciplin. I den mån de enskilda artiklarna berör offentlig sektor ingår de i mer allmänna forskningsteman knutna till enskilda discipliner. Vi kan också se att dessa artiklar i de flesta fall handlar om sambanden mellan välfärdsstaten och dess effekter på ekonomi och samhällsliv snarare än om de offentliga institutionernas inre verksamhet. Texten finner vi att en artikel behandlar statligt ägande och priskänslighet inom ett ekonomikluster som handlar om råvaruhandel och priser (kluster 2).

Tabell 1 Svenska samhällsvetenskapliga forskningsteman definierade via bibliografisk koppling av tidskriftsartiklar från 1985-90

Kluster nummer	Antal artiklar	Beskrivning av klustrens innehåll:
1	5	Elevstudier
2	9	Råvaruhandel och -priser
3	6	Frivilliga exportrestriktioner
4	13	Säkerhetspolitik och kärnvapen
5	6	Sekularisering, industriell demokrati
6	30	Landanvändning, bosättningsmönster, tidsgeografi, ekonomisk historia, icke-jämviktsmodeller
7	7	Rustningsekonomi
8	6	Inkomstbeskattning, marginalskatter
9	5	Partier och väljare
10	11	Arbetstider, lönesättning, sysselsättning
11	6	Rättvisa löner, liberalism
12	17	Organisationskultur, stryning och kontroll
13	10	Ägandeförhållanden, arbetsorganisation
14	27	Skattereformer, hushållens ekonomi, offentligt sparande
15	8	Budgetering, prissättning
16	21	Kvinnoforskning, massmediestudier, socialpolitik
17	7	Arbetsmarknad, teknik och samhälle
18	6	Handelsvillkor och öppna ekonomier
19	5	Miljöstudier
20	5	Rumspsykologiska studier
21	18	Skolreformer, utbildningsforskning
22	17	Reformpolitik, välfärdsstaten
23	22	Penningteori, inflation, räntor
24	14	Penningteori, valutakurser
25	7	Stat, ekonomi, inflation
26	26	Planering, optimeringsmodeller
27	29	Regional ekonomi
28	25	Socialpsykologi, psykiatri
29	7	Socialpsykologi, personlighetsforskning

I ett annat kluster som huvudsakligen inrymmer artiklar om inkomstbeskattning dyker en artikel upp om välfärdseffekter av offentliga utgifter (kluster 8). I kluster 11 förekommer en artikel om relationen mellan individuell frihet och välfärdsstaten bland artiklar som behandlar utilitarism och rättvis lönesättning. En studie av välfärdspolitik och klasser förekommer tillsammans med forskning om könsroller och socialpolitik (kluster 16). Fler exempel kan ges av detta slag och som antyder att när forskning om offentlig sektor förekommer så är den kopplad till traditionella discipliner

kunskapsbas och inte till en för studier av offentlig sektor specifik forskningstradition.

Har vi en mycket vid definitionen av offentlig sektor finner vi att merparten av de svenska artiklarna i ett eller annat avseende berör statens roll eller offentlig verksamhet. Accepterar vi en sådan utgångspunkt finns det några kluster där offentliga system framträder starkare än i andra. Kluster 14 handlar om skatter, kluster 19 innehåller artiklar om miljöfrågor och relationen mellan lokal och centralt beslutsfattande och kluster 21 behandlar utbildningssektorn. I kluster 22 diskuteras välfärdsstaten i mer allmänna ordalag, i kluster 25 och 26 finns några artiklar som har relevans för statens roll i samhälls ekonomin och samhällsplanering. Ställer vi däremot krav på att forskningen skall avse offentlig sektor och dessutom direkt behandla frågor om styrning, kontroll och effektivitet återstår bara några enstaka artiklar. Kluster 12 är det enda kluster som direkt behandlar organisationer, ledarskap och kontroll, men här handlar det inte primärt om den offentliga sektorns institutioner utan snarare om förhållanden inom privata företag.

Hur ser då den norska forskningsprofilen ut inom samhällsvetenskap? I Tabell 2 återges de forskningsteman vi får fram med exakt samma kriterier för klustringen som använts i det svenska materialet. Studerar vi de olika klusterrubrikerna finner vi knappast någon som direkt berör offentlig sektor. Närmast kommer kanske kluster 6 som handlar om skatter, i kluster 9 återfinns frågor om arbetsmarknaden och löner och kluster 10 handlar framförallt om politiska partier och ideologiska problem. Det är jämförelsevis svårare att hitta studier av offentliga institutioner i det norska materialet jämfört med det svenska. Forskning kring säkerhetspolitik, arbetsmarknad och politiska partier tycks utgöra det dominerande inslagen inom norsk samhällsvetenskap när den uppträder på den internationella arenan.

Tabell 2 Norska samhällsvetenskapliga forskningsteman definierade via bibliografisk koppling av tidskriftsartiklar från 1985-90

Kluster nummer	Antal artiklar	Beskrivning av klustrens innehåll:
1	22	Säkerhetspolitik och rustningar
2	13	Optimeringsmodeller för resursexploatering (oljeutvinning)
3	7	Entropimodeller, resursutvinning och trafikplanering
4	6	Handelsteori och -politik
5	5	Säkerhetspolitik, nordiska området
6	9	Skatter och bidrag
7	14	Utbildning, kön, industriell demokrati
8	8	Socialpsykologi, identitet och beslutsfattande
9	26	Arbetsmarknad, löner, sysselsättning
10	21	Värderingsförändringar, partisplittring

Att på det här sättet låta artiklarnas referenslistor styra klassifikationen av artiklarna bygger på ett antagande om att forskningsområden kan definieras via en gemensam kunskapsbas. Det är uppenbart att denna metod ibland har förmågan att urskilja områden av viss volym inom ett lands forskning. Emellertid är det också klart att detta i första hand fungerar för olika specialiteter inom i ämnen som har en mer utvecklad kumulativ tradition som t ex nationalekonomi och psykologi.

Hur kan då en gruppering av artiklarna baserad på en studie av deras titlar se ut? En expert på området fick till uppgift att enbart med ledning av artiklarnas titlar välja ut de som var av relevans för forskning om offentlig sektor i vid mening. I det svenska materialet återfanns 75 sådana artiklar vilket motsvarar cirka 10 procent av hela artikelmaterialet. Urvalet är givetvis godtyckligt eftersom titlarna inte alltid motsvarar artiklarnas innehåll och att titeltexterna ofta ger ett för klent bedömningsunderlag. En genomläsning av titlarna visar på ett blandat innehåll med avseende på vilka aspekter på offentlig verksamhet som berörs och det är inte lätt att urskilja några dominerande teman. Vi kan dock konstatera att knappast någon artikel berör den offentliga sektornas inre arbete med undantag för

en del studier av byråkratitillväxt. I de flesta fall handlar det om den offentliga sektorns relationer till det omgivande samhället och övergripande ekonomiskt-politiska frågeställningar. Vi kan också utföra en bibliografisk koppling av de 75 speciellt utvalda artiklarna, dvs de som med ledning av titeln handlar om offentlig sektor. Vi får då fram 36 artiklar som är kopplade med minst två gemensamt citerade författare. Bryter vi sedan upp dessa artiklar i kluster får vi tre grupper. Det största klustret innehåller 17 artiklar som diskuterar välfärdsstatens funktionssätt, ett kluster med nio artiklar avser organisationsteoretiska frågor om administration och ledning samt ett kluster med fem artiklar om planering och framtidsstudier. Det är med andra ord möjligt att med detta styrda urval igenkänna några forskningsteman kring offentlig sektor. Kopplingen inom detta urval är dock mycket svag och artiklarna sugns upp i helt andra grupperingar då relationerna till hela det samhällsvetenskapliga fältet finns med i analysen. Hade en tydlig gemensam kunskapsbas funnits skulle betydligt fler av de utvalda titlarna kopplats ihop och rimligen bildat ett eller flera innehållsmässigt koherenta kluster i det svenska artikelmaterialiet.

Studerar vi de 75 artiklarnas regionala fördelning finner vi att 40 författaradresser avser Stockholm, 15 Umeå, nio Lund, fem Göteborg och fyra adresser avser Uppsala och Linköping samt en adress Örebro. Motsvarande antal för hela urvalet av 787 artiklar är Stockholm 394 adresser, Lund 102, Göteborg 97, Uppsala 83, Umeå 77, Linköping 57, Örebro 4 samt Karlstad 3. Jämför vi ortsandelarna i båda dessa urval kan vi konstatera att Stockholm har cirka hälften av både alla artiklar och de som handlar om offentlig sektor. Umeå har ett överskott på artiklar om offentlig sektor medan Uppsala, Lund och Göteborg har färre än väntat.

När de norska titlarna bedömdes på liknande sätt som de svenska av samme expert befanns 35 av 384 artiklar beröra offentlig sektor i vid mening, dvs ungefär samma andel som i det svenska materialet. Man finner också här endast ett fåtal artiklar som berör de offentliga institutionernas inre liv. Forskning som direkt berör ledning, styrning och kontroll saknas nästan helt. Detta framstår som något förvånande med tanke på det speciella institut för forskning om organisationsledning och styrning som inrättats i Bergen, det sk LOS-Sentret. Emellertid bildades institutet först 1987 och det är rimligt att det tar ett antal år innan forskningssatsningen sätter spår i den internationella litteraturen.

Slutsatser

Sammantaget har denna studie av tidskriftsartiklar visat att forskning om offentlig sektor visserligen förekommer som en del av svensk samhällsvetenskap när den uppträder på den internationella arenan, men den har ett mycket varierat innehåll och är i hög grad knuten till forskning inom traditionella discipliner. Med mycket lågt ställda krav på kunskapsmässigt släktskap bildar forskningen om offentlig sektor inte ett urskiljbart kluster vid sidan av andra forskningsteman.

Det saknas forskning som direkt handlar om styrning, kontroll och effektivitet i offentliga verksamheter. Däremot finns det flera studier där dylika frågetällningar behandlas utifrån organisationsteoretiska perspektiv utan att offentliga institutioner direkt berörs.

En jämförande studie av norsk samhällsvetenskap visar att det också här är svårt att urskilja enhetliga kluster som handlar om offentlig sektor. Detta stärker intrycket av att nordisk forskning om offentlig sektor inte utkristalliseras som ett tydligt forskningstema när den presenteras för en internationell publik. Detta innebär dock inte att en sådan utpräglad kunskapstradition saknas. Den kan mycket väl återfinnas i böcker och rapporter, men då är den sannolikt mer nationellt orienterad jämfört med de samhällsvetenskapliga forskningsteman vi här identifierat.

Referenser

Kessler M M, Bibliographic coupling between scientific papers, *American Documentation*, 14 (1963), 10-25

Vladutz G, Cook J, Bibliographic Coupling and Subject Relatedness, *Challenges to an Informaton Society, Proceedings of the 47th ASIS Annual Meeting*, 21 (1984), 204-207

Persson O, Stern P, Holmberg K G, BIBMAP - a Toolbox for Mapping the Structure of Scientific Literature, paper presented at the *International Conference of Scientific and Technology Indicators: Representations of Science and Technology*, Bielefeld 11-13 jun 1990

Stern P, *Vetenskapens kognitiva landskap - en bibliometrisk studie av svensk nationalekonomi*, Bibliometriska Rapporter No 3, Umeå: Inforsk, 1990

MÅNGVETENSKAP PÅ FRAMMARSCH
- forskningscentra vid svenska universitet och högskolor

Marianne Eliasson

SYFTE

Forskning kan bedrivas tvär- eller mångvetenskapligt om forskare från minst två olika discipliner ingår. **Mångvetenskap** innebär studiet av ett gemensamt problem utifrån olika disciplinbundna aspekter. **Tvärvetenskap** innebär integration av olika disciplinaspekter i studiet av ett problem.

Syftet med uppsatsen är att studera mångvetenskapliga forskningscentras ställning och utveckling vid svenska universitet och högskolor. Studien har avgränsats till att gälla statliga högskoleenheter inom utbildningsdepartementets område, med undantag för konstnärliga högskolor.¹

Hur ser svenska forskningscentra ut i jämförelse med centra i andra länder? Fungerar de som fristående enheter eller är de fast integrerade i högskolornas och universitetens organisation? Vilket förhållande har de till universitet och högskolor nationellt och internationellt, respektive till det omgivande samhället? Vilken forskningsinriktning har de? Innebär forskningscentra institutionaliseringar av nya kunskapsområden eller av den

¹

I texten kommer mångvetenskapliga centra att användas om flervetenskapliga forskningsmiljöer oavsett om tonvikten ligger på mång- eller tvärvetenskap. Däremot görs åtskillnad mellan mång- och tvärvetenskap vid analyser av inriktningen av kunskapsutvecklingen.

etablerade forskningens fronter².

Inom universitet och högskolor är verksamheten organiserad i vetenskapliga discipliner och institutioner. "En institution är inrymd i särskilda lokaler, den lyder under en styrelse och en prefekt, den arbetar enligt fastställda regler och företräder ämnet både inåt mot dess studenter och utåt mot överordnade myndigheter och allmänheten" (Broberg m.fl,1988:9).

Den statliga forskningspolitiken berör bl.a. frågor om forskningens planering, organisation och styrning på nationell nivå. Universitet och högskolor i Sverige svarar för en stor del av forskningens utförande och har huvudansvar för utbildning av forskare. Den statliga satsningen på forskning har ökat under 1980-talet och under innevarande treårsperiod görs ytterligare satsningar på grundforskning och forskarutbildning (Prop. 1989/90:90, s.29).

Tre principer bildar grunden för den svenska forskningspolitiken. Den första principen är hög och likvärdig kvalitet inom hela högskolan. Resurserna skall fördelas så att den forskning som bedrivs skall kunna möta de internationella kvalitetskraven. Den andra är en sammanhållen högskoleorganisation. Forskningen bör i huvudsak bedrivas inom högskolan och inte i fristående forskningsinstitut. För det tredje gäller att planeringen av forskning och utbildning bör vara mål- och resultatorienterad. Central reglering har ersatts av ett system där regering och riksdag anvisar anslag och universitet/högskolor avgör hur verksamheten skall läggas upp och genomföras.

Forskningens förhållanden i Sverige jämförs ofta med andra länder och forskningens ökade betydelse i samhället medför ett ökat intresse både från politiker och forskare vid utformningen av en svensk forskningspolitik. Inför den senaste forskningspropositionen (1989/90:90) sammanställdes rapporten Forskningens villkor i omvärlden (Ds 1989:43) vilken tar upp pågående utveckling av forskning och även ger exempel på olika typer av centra i andra länder.

I Canada finns programmet "Centres of Excellence" där universitet,

2

Inom OECD-länderna har man enats om följande definitioner av aktuella begrepp: Med **grundforskning** menas "att systematiskt och metodiskt söka efter ny kunskap och nya idéer utan att någon bestämd tillämpning är i sikte". Man talar om både ren grundforskning och riktad grundforskning, där den riktade grundforskningen "kan tänkas lägga grunden för tillämpning". **Tillämpad forskning** "innebär ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap och nya idéer men med en bestämd tillämpning i sikte". **Utvecklingsarbete** "utnyttjar systematiskt och metodiskt forskningsresultat och vetenskaplig kunskap för att åstadkomma nya produkter, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av dem som redan existerar. **Sektorsforskning** omfattar både riktad grundforskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete inom en samhällssektor".

företag, sjukhus och självständiga forskningsinstitut år 1988 fick ansöka om sammanlagt 240 miljoner dollar för en fyraårsperiod. Dessa pengar skulle fördelas på tio till femton centra. Vid urvalet tillämpades kriterier rörande ett centers kvalitet, nätverk, industriella konkurrenskraft samt administrativa struktur och dessa kriterier ges olika vikt. Ett centers kvalitet med internationella mått gavs vikten 50 procent. Vid bedömningen av 'kvalitet' skulle man beakta forskningsprogrammets innehåll, den vetenskapliga ledningen, de medverkande forskarna samt förutsättningarna att skola kvalificerad forskningspersonal. Kriterierna nätverk och industriell konkurrenskraft gavs vardera vikten 20 procent och vikten 10 procent lades på en bedömning av att ett center hade den administrativa struktur som krävs för att driva ett månginstitutionellt och mångdisciplinärt projekt. Kriteriet nätverk avsåg att centret skulle omfatta framstående forskare oberoende av var de var verksamma, att det skapade länkar mellan universitet, industri och regeringar samt att det innehöll medverkan från industrin och provinserna. Projekten skulle bidra till att öka Canadas industriella konkurrenskraft. (Ibid.,s.40).

I USA bildas centra vid universiteten för att samla resurserna kring vissa problem och underlätta överföring från universitets-laboratorier till näringslivet (ibid.,s.21). Centrumbildningar används för att koncentrera och samla resurser. Mångvetenskapliga centra har fortsatt att öka i antal i USA. Ökningen beror inte bara på att man vill göra besparingar, underlätta forskarutbildningen eller angripa tvärvetenskapliga problemområden, utan är uttryck för en vilja att etablera kontakter över traditionella ämnesgränser. Nya mångvetenskapliga kombinationer uppstår vid centra - ett exempel är kombinationen biologi, samhällsvetenskap och filosofi.

En dansk tidskrift, Samfundsforskning, vilken ges ut av Statens Samfundsvidenskabelige forskningsråd, kallar i ett temanummer forskningscentra för den största organisatoriska förnyelsen i dansk forskning under 1980-talet. År 1987 inrättades två centra inom den offentliga sektorns forskningsområde -

Center for Offentlig Organisation og Styling (COS) samt Forskergruppen vedrørende det offentlige og samfundsøkonomien. Dessa centra inrättades av Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd för en femårsperiod. Ett center beskrivs enligt följande:

Grunden för ett center är ett forskningsprogram. Ett center skall med hjälp av seminarier, konferenser, nyhetsbrev och liknande skapa en forskningsmiljö tvärs över institutionsgränserna. Forskargruppen består av seniorforskare och licentiatstuderande. Seniorforskarna skall handleda

centrets stipendiater. Den ekonomiska basen för ett center är ett anslag från staten som centret bl.a. kan använda till stipendier, friköp av forskare från undervisningsuppdrag, möten, resor m.m. Forskningsrådet förutsätter att ett center försäkras sig om ekonomiskt stöd även från annat håll. (Samfunds-forskning, nr 2, 1989:5).

Centra kan användas för att skapa både danskt och internationellt fokus på en perspektivrik forskningsaktivitet och de kan i bästa fall få en innovativ eller förnyande roll, när det gäller nya arbetsformer vid högre läroanstalter. (ibid., s.4). Jørgen Søndergaard, sekretariatschef i Det økonomiske Råds sekretariat, anser att centermodellen förutsätter välmeriterade seniorforskare eftersom ett centers arbete inte uteslutande kan vila på unga forskare. Seniorforskarna är också en förutsättning för att ett center skall kunna användas till forskarutbildning. Några principiella förbehåll är att det gäller att finna "rätta" storleken för ett center. Om det blir för litet kommer det organisatoriska arbetet med att bygga upp en forskningsmiljö att sluka alltför mycket kraft. Blir det för stort kan det vara svårt att finna en gemensam teoretisk och metodisk ram för forskargruppen. Hans Engstrøm anser att ett center inte bör ha färre än 7-9 forskare och inte flera än 12-13. (ibid.,s.5).

Centermodellen anses ofta vara ett bra och obyråkratiskt sätt att organisera forskning på. Centeranslaget har gjort det möjligt att samla en forskargrupp tvärs över universitetsgränserna och även gett forskare frihet att själva bestämma vilka de vill knyta till gruppen som stipendiater. Hanne Foss Hansen, som är forskare vid COS, anser att ett recept för att ge forskare goda arbetsvillkor är mera ramstyrning och mindre detaljstyrning. Centermodellen passar som hand i handske med ramstyrning. (ibid.,s.7).

Vid Danmarks Tekniska högskola (DTH) i Lyngby inrättades i slutet av 1988 tre ingenjörsvetenskapliga centra. Erik Nilsson från Statens teknisk-vetenskapliga forskningsråd menar bl.a., med hänvisning till amerikanska erfarenheter, att ett center skall vara en synlig enhet med en bestämd adress. Det skapar fokus och kan bl.a. internt användas till att göra licentiatstuderande uppmärksamma på centrets arbete. Även för omvärlden är det viktigt att centret inte uppfattas som en diffus enhet. (ibid.,s.14). Dessa tre centra baserades på tre existerande forskarmiljöer och startade med att en kärna på två-tre anställda skapade en forskargrupp kring sig på 6-12 personer bestående av licentiatstuderande och andra anställda. Finansiering har skett genom EGs forskningsprogram, Forskningsrådet och andra fonder. Genom att skapa centra ges förutsättningar för danska forskare att få del

av internationella programanslag. Om vi kan visa att det redan finns danska forskningsmiljöer av hög kvalitet som kan komplettera den övriga forskningen i EG kan vi komma med i EGs forskningsprogram, säger Erik Nilsson. (ibid.,s.14).

I Danmark finns även 14 forskningscentra inom regeringens bio-teknologiska forsknings- och utvecklingsprogram. Alla centra har ett ramanslag, men de flesta bryter med den gängse föreställningen om centra genom att inte vara fysiska enheter. Det vill säga att dessa centra fungerar som ett paraply för en rad aktiviteter som är utspridda över många adresser. Ett centrum fungerar primärt som en ram för samarbete mellan många institutioner och verksamheter, eftersom forskningen i regel kräver expertis och apparatur i en omfattning som inte finns samlat vid en enstaka institution.

I boken Universitet och Samhälle diskuterar Francis Sejersted forskningspolitik i Norge, och även i hela OECD-området, på 1980-talet. Han menar att man kan etablera vetenskapliga centra i form av ett slags "centres of excellence" i anslutning till universiteten. Ett sätt kan vara att använda stiftelseformen som en utvidgning av universitetsorganisationen. Etableringen av sådana centra bör ses som ett strategiskt grepp för att höja kvaliteten och att sätta standard i forskningssystemet. Dessa centra bör ha en stark kärnmiljö av allmänvetenskaplig och tvärvetenskaplig karaktär. De bör inte betraktas som nya institutioner, utan som ett tillskott till de redan existerande forskningsutförande enheterna. Dessa bör kunna sända dit forskare för en kortare eller längre tid för att hämta inspiration och för att pröva och se sina egna projekt i större sammanhang. Satsningen bör vara koncentrerad till några få centra. (1989:366 f.)

Metod och material

Undersökningen gäller mångvetenskapliga enheter för forskning. Med enheter menas här forskningscentra, institut, kollegier, forum och liknande arrangemang för forskning där flera discipliner är berörda. Urvalet avser enheter för forskning vid svenska statliga högskolor inom utbildningsdepartementets område, med undantag av konstnärliga högskolor t.ex. Dramatiska institutet.

Urvalskriterier:

- * förtecknade i universitets-/högskolekatalog
- * flera discipliner berörda

- * organisatoriskt del av universitet/högskola
- * syftet bedriva forskning
- * ej stipendiefonder
- * ej kontaktsekretariat eller enhet för kommersiell verksamhet
- * ej enheter för forskningens infrastruktur t.ex. utrustning.
- * ej startat under år 1990

Det finns ingen central förteckning över forskningscentra. Därför har högskole- och universitetskatalogerna utgjort urvalsram. Vissa enheter har direkt kunnat uteslutas med utgångspunkt från ovanstående urvalskriterier, men urvalet har även skett i ett andra steg genom att frågeformuläret som skickades ut innehöll tre frågor med urvalsfunktion.

Universitetet i Linköping har sin forskning organiserad som Temaforskning. Temainstitutionerna har inte tagits med i denna undersökning eftersom fokus ligger på mångvetenskapliga arrangemang vid de traditionella universiteten. Vid en allmän bedömning av mång- och tvärvetenskap i Sverige spelar självklart temauniversitetet en framträdande roll.

Det empiriska material som ligger till grund för undersökningen utgörs av besvarade frågeformulär kompletterat med inskickat material i form av broschyrer, verksamhetsberättelser etc. från de olika forskningscentra.

Svarsfrekvensen är 81%, 122 svar av 151 möjliga. De tre urvalsfrågorna i formuläret medförde att 65 svar föll bort pga. urvalskriterierna. Dessa 65 centra kan indelas i fyra kategorier:

1. De som ej har som syfte att bedriva forskning utan t.ex. samordnar forskning, initierar forskning, fungerar som paraplyorganisation, bedriver kontaktverksamhet, informations-verksamhet, kursverksamhet. (34 st)

2. De som ej har flera discipliner involverade i enhetens forskning. (15 st)

3. De som ej organisatoriskt tillhör universitetet/högskolan, t.ex. stiftelse. Även om universitetet/högskolan står bakom stiftelsen är en stiftelse ingen förvaltningsmyndighet. (11 st).

4. Övriga orsaker t.ex. att verksamheten startat under 1990. (5 st)

Bortfallet på grund av uteblivna svar uppgår till 19% (29 st) och ligger på en acceptabel nivå. En genomgång av förteckningen över de forskningscentra som ej har besvarat formuläret tyder inte på att de skulle avvika från gruppen som helhet. I redovisningen görs i några fall en skattning upp till 100%.

Brevenkät valdes som datainsamlingsmetod pga. tidsmässiga och praktiska

skäl. Frågeformuläret omfattar både öppna frågor och frågor med fasta svarsalternativ. Frågeformuläret skickades ut till föreståndare eller motsvarande vid svenska forskningscentra i slutet av oktober 1990.

Forskningscentra uppträder i olika former. För att underlätta en jämförelse har jag valt att indela den undersökta gruppen av forskningscentra i tre olika kategorier utifrån institutionaliseringsgrad.

- NÄTVERK är den kategori som har den lägsta institutionaliseringsgraden. Ett center inom denna kategori har t.ex. en föreståndare och kanske en ledningsgrupp, men har ingen styrelse och utgör inte en egen institution.

- ARBETSENHET är den kategori som har den högsta institutionaliseringsgraden. Inom denna kategori har alla forskningscentra egna lokaler, föreståndare, styrelse och utgör en egen institution. (Namnet arbetsenhet skall här inte förväxlas med "annan arbetsenhet" enligt högskoleförordningen).

- KOLLEGIUM kallas en blandkategori. Ett center inom denna kategori kan utgöra en egen institution, ha egna lokaler men sakna styrelse och föreståndare. Andra kan ha lokaler, styrelse och föreståndare men inte utgöra en egen institution. I något fall har ett center placerats inom denna kategori på grundval av den sammanvägda bedömningen. Någon pågående förändring har medfört att det ännu inte kan anses höra till kategorin med högsta institutionaliseringsgrad.

Ytterligare en indelning görs utifrån storlek, där budget plus projektanslag samt antalet anställda personer utgör kriterier.

- LITEN betecknar de forskningscentra där total budget + totalsumma för projektanslag ligger under en gräns på ca 1 miljon kronor och/eller har mindre än tre personer anställda.

- STOR betecknar de centra där summan av budget + projektanslag uppgår till mer än ca 1 miljon kronor och/eller har tre eller fler personer anställda.

Tabell 1. Förekomst av av centra efter institutionaliseringsgrad och storlek.

Andel i procent (Absoluta tal inom parentes)

<u>Indelning</u>	<u>Storlek</u>	
	Liten	Stor
Nätverk	11 (6)	12 (7)
Kollegium	14 (8)	19 (11)
Arbetsenhet	9 (5)	35 (20)
Totalt (n=57)	34 (19)	66 (38)

ETABLERINGEN AV FORSKNINGSCENTRA

Rikard Stankiewicz har studerat akademiska forskargrupper vid de matematisk-naturvetenskapliga och tekniska fakulteterna. Dessa forskargrupper växte i storlek, i antal medlemmar, under de första 8-9 åren och därefter tenderade de att stabilisera sig. (1980:8)

En åldersfördelning av de i denna undersökning ingående forskningscentra visar att nästan 3/4 har etablerats under de senaste 10 åren. Under den senaste femårsperioden har det skett nästan en fördubbling av antalet. Vid en jämförelse visar det sig att centra vid universitet utgör en majoritet inom kategorin Arbetsenhet och centra från högskolor utgör en majoritet inom kategorin Nätverk.

Med hjälp av universitets/högskolekataloger från Lund och Uppsala har jag undersökt eventuella förändringar över tid vad gäller antalet forskningscentra. Redovisningen avser att försöka få fram om det skett en ökning eller minskning av antalet forskningscentra under de senaste tio åren. Härvid har

det heller inte varit möjligt att skilja ut enbart mångvetenskapliga forskningscentra. Jag har sett på förhållandet mellan antalet centra som etablerats och antalet som försvunnit under en viss tidsperiod.

För Uppsala universitet har jag jämfört uppgifterna från åren 1979/80, 1984/85 och 1989/90. Mellan åren 1979/80 och 1984/85 tillkom ett antal nya centra och inget center försvann. Perioden mellan 1984/85 och 1989/90 innebär att nya centra tillkom men också att centra försvann. Förändringen innebär dock en nettoökning. Under hela tioårsperioden ökade antalet centra.

Samma mönster kan man se om man studerar uppgifterna för Lunds universitet för åren 1979/80, 1983/84, 1985/86 och 1989/90. Perioden innebär totalt en ökning av antalet forskningscentra trots att centra också försvann under perioden från 1983/84 till 1989/90. För dessa båda universitet kan man se en markant ökning under första hälften av 1980-talet, åtminstone en fördubbling av antalet centra. Senare delen av 80-talet innebär en svag ökning.

Av katalogerna för södra högskoleregionen kan man dessutom få fram att centrumbildningar vid högskolorna i denna region vuxit fram under 1980-talet, de flesta under senare delen. Från 1983/84 till 1989/90 skedde en fördubbling av antalet.

Jag antar att förhållandena vid andra universitet och högskolor inte avviker från detta mönster.

Initiativtagare

Initiativtagare till bildandet av enheten finns till 2/3 inom den egna högskolan/universitetet. 39% av dessa har angett en grupp av personer, två eller flera forskare och/eller lärare, som initiativtagare. Förutom personer anges t.ex. att en fakultet, sektion eller forskningsnämnd står bakom bildandet. Andra alternativ är att högskolan tillsammans med annan högskoleenhet, myndigheter eller andra externa intressenter bildat enheten. Inom kategorin Nätverk har 69% bildats på initiativ av den egna högskolan/universitetet. I kategorin Arbetsenhet är motsvarande siffra 32%. Inom denna senare kategori har 40% bildats genom initiativ av högskola/universitet tillsammans med någon eller några externa intressenter. Det kan eventuellt finnas ett samband mellan tidpunkten för centrets bildande och initiativtagare. I kategorin Nätverk, med större andel interna initiativtagare, finns en större andel yngre centra. Flertalet centra inom denna kategori har etablerats under de senaste fem åren. Inom hela gruppen av forskningscentra har en

större andel bildats med utgångspunkt från interna initiativtagare, vilket bör kunna tolkas som att behovet har uppstått inifrån, inom det egna universitetet/högskolan.

Att bilda centra är ett sätt att organisera forskning över disciplingränser, men även ett sätt att bygga upp nya forskningsmiljöer. För högskolor utan fasta forskningsresurser utgör centrumbildningar en möjlighet att bygga upp varaktiga forskningsmiljöer på sektorsmedel.

Orsak till bildandet

I formuläret frågades efter vetenskaplig bakgrund till enhetens bildande och avgörande argument för den organisationsform som valdes.

Behovet av att centralisera, att medelpunktssamla, verkar vara en viktig orsak till etableringen. Det kan innebära en samordning av resurser (personella och ekonomiska och i form av utrustning). Därigenom kan man få en ökad effektivitet både ur ekonomisk synpunkt och genom att man får en samlad kompetens och kan utveckla och upprätthålla en hög vetenskaplig nivå. Mång- och tvärvetenskapliga fördelar kan uppnås och därigenom tillgodose behovet av en parallell kunskapsutveckling inom olika vetenskaper. Syftet kan vara att bedriva både forskning och undervisning. Många forskningscentra har bildats därför att det funnits behov av forskning inom ett speciellt område, kanske ett helt nytt område. Forskningen kan vara av regional och/eller nationell betydelse.

Det verkar vara så, att för många sker eller har det skett en utveckling mot en högre grad av institutionalisering. Det kan ha börjat som ett samarbete inom ett forskningsprojekt och därefter utvecklats till en fastare organisation. Några har angett en något annorlunda utveckling genom att storleken på en institution ansetts som ett hinder och därför har en ny, mindre, organisation bildats. Några anger att man valt en organisationsform som ger självständighet, t.ex. genom egen styrelse, eller som är flexibel och innebär ett minimum av byråkrati. Möjligheter till samverkan med intressenter både inom och utanför det egna universitetet/högskolan anges ibland som ett argument och om finansieringen sker genom externa anslag kan en finansiär ges representation i styrelsen. Universitetets eller högskolans inställning kan ha varit avgörande för vilken organisationsform som valdes vid etableringen.

Dessa uppgifter visar att det finns likheter med centra i andra länder. Av den tidigare refererade rapporten (Ds 1989:43, s.23) framgår att centra i USA bildats t.ex. för att koncentrera och samla resurser och samarbeta över disciplingränserna. I den danska tidskriften pekas på den uppgift ett center

kan ha i kunskapsutvecklingen genom att skapa ett vetenskapligt fokus. (Samfundsforskning nr 2, 1989:14). Där framkommer även att centermodellen kan anses vara en obyråkratisk organisationform.

FINANSIERING

För en fjärdedel av forskningscentra ordnades den första finansieringen helt genom fakultetsmedel. Drygt hälften anger att finansieringen ordnades genom externa medel och nästan en fjärdedel fick både fakultets- och externa medel. Merparten av de externa anslagen kom från forskningsråd, fonder, forskningsorgan och offentliga myndigheter på olika nivåer. Endast ett mindre antal har angett anslag från den privata sektorn. Ett flertal centra har fått anslag från flera olika externa anslagsgivare. Ungefär hälften av alla centra erhöll vid bildandet således ekonomiskt stöd från den egna högskoleenheten.

I Canada satsas på att skapa länkar mellan universitet, industri och myndigheter, både centrala och regionala. (Ds 1989:43, s.40). Centra kanske även i Sverige kan ha den funktionen. I Danmark förutsätter forskningsrådet att ett center även har ekonomiskt stöd utifrån. (Samfundsforskning nr 2, 1989:5)

Redogörelsen för de ekonomiska resurserna omfattar en jämförelse mellan budgetåren 1984/85 och 1989/90 gällande den totala budgeten och anslag av externa finansiärer (ej anslag från egna universitetet/ högskolan).

Tabell 2. Total budget och extern finansiering budgetåren 1984/85 och 1989/90. Summorna anges i miljoner kronor (n=55).

<u>Budgetår</u>	<u>Total budget</u>	<u>Externa anslag</u>
1984/85	62,6 Mkr	36,7 Mkr
1989/90	191,4 Mkr*	109,1 Mkr*

*en uppgift avser budgetåret 1988/89

För dessa forskningscentra utgör anslag från externa finansiärer drygt hälften av totala budgeten, 59% (1984/85) respektive 57% (1989/90). Vid universitet och högskolor svarade externa medel i genomsnitt för 20-30 procent (drygt) av verksamheten år 1988/89. Dessa medel avsåg även uppdragsutbildning. (UHÄ-rapport 1990:3, s.16f.). En fördelning i de olika kategorierna av forskningscentra har gjorts i tabell 3. Summorna gäller budgetåret 1989/90.

Eftersom många centra inte fanns 1984/85 har motsvarande fördelning inte gjorts. En jämförelse, över tid, kan göras för kategorin Arbetsenhet - Stor där externa anslag budgetåret 1984/85 utgjorde 60% av den totala budgeten, 1989/90 var motsvarande siffra 51%. Tabell 3 visar på skillnader i budgetmedelvärde för de tre kategorierna - Stor.

Den kategori som har den högsta institutionaliseringsgraden har det högsta budgetmedelvärdet.

Tabell 3. Total budget och externa anslag för olika kategorier av centra bå 1989/90. Summorna anges i tusental kronor. (Medelvärden anges inom parentes). (N=55)

	<u>Total budget</u>	<u>Externa anslag</u>
Nätverk-litet	2 666 kkr (444)	1 709 kkr (342)
Nätverk-stort	17 400 kkr (2 486)	12 550 kkr (1 793)
Kollegium-litet	5 475 kkr (684)	4 136 kkr (591)
Kollegium-stort	32 855 kkr (3 286)	23 352 kkr (2 335)
Arbetsenhet-liten	3 222 kkr (644)	1 294 kkr (259)
Arbetsenhet-stor	129 733 kkr (6 828)	66 016 kkr (3 475)
	191 351 kkr	109 057 kkr

Anm. En uppgift avser budgetåret 1988/89. Alla centra har ej externa anslag.

Om man gör en skattning för alla centra i riket blir budgetsumman ca 236 Mkr och summan för externa anslag ca 135 Mkr. Budgetåret 1988/89 omsattes ca 6,4 miljarder kronor inom forskning och forskarutbildning. Forskningscentras andel motsvarar ca 4 % av denna resurs.

Anslag från beställande organ utgjorde år 1984/85 31% av de externa anslagen och 1989/90 36%. Den andel av anslagen som kommer från offentliga avnämare har minskat mellan åren 1984/85-1989/90, och andelen från privata avnämare har ökat. Hälften av summan gällande anslag från beställande avnämare fanns år 1989/90 inom kategorin Arbetsenhet-Stor. I verksamhetsberättelsen för högskolan 1988/89 förklaras skillnaderna mellan olika högskoleenheter med att de som har fasta forskningsresurser är mer attraktiva för FoU-uppdrag. (UHÄ-rapport 1990:3, s.16 ff.). Skillnaderna mellan forskningscentra, i kategorierna - Stor, skulle kunna förklaras med att kategorin Arbetsenhet - Stor har högre institutionaliseringsgrad och

därigenom större ekonomiska resurser än de övriga.

I formuläret ställdes en fråga om aktuella projekt år 1989/90. Totala antalet projekt uppgår till 363 st ($n=49$) och det blir i genomsnitt 7 projekt per centra. Variationer förekommer mellan de olika kategorierna och kategorin Arbetsenhet - Liten har ett medeltal på 2 projekt per centra medan kategorin - Stor har 13 projekt per centra. Totalsumman för projektanslag uppgår till 62,7 Mkr ($n=45$). Även här förekommer variationer mellan kategorierna och kategorin Arbetsenhet - Stor disponerar 59% av den sammanlagda summan för projektanslag. Anslagssumman för de enskilda projekten varierar mellan ca 10 000 kr och ca 2,3 miljoner kr. De flesta projekt har en varaktighet på mellan 1 och 3 år.

REGLERING

Institution - Lokaler

Över hälften av forskningscentra har status som egen institution eller motsvarande. Med motsvarande menas "annan arbetsenhet" (enligt högskoleförordningen 15 kap. 24§) eller särskild inrättning inom högskoleenheten. I kategorin Arbetsenhet har alla centra denna status.

Av alla forskningscentra har 84% egna lokaler, med varierande storleksyta. Inom kategorin Arbetsenhet har alla centra egna lokaler. Av de 62% i kategorin Arbetsenhet - Stor som angett yta så är medelstorleken 470 m² med en variation mellan 75 m² till 1600 m².

Styrelse - Stadgar

70% av alla forskningscentra har egna styrelser. I kategorin Nätverk har ingen egen styrelse, men 3 av 13 har referens- eller ledningsgrupper. Drygt hälften av centra har enbart interna representanter i styrelsen. Sådana styrelser kan bestå av representanter från flera institutioner och fakulteter eller enbart från det egna centret (som kan vara en institution). Ungefär en tredjedel har styrelser vilka, förutom företrädare för det egna universitetet/högskolan, innehåller representanter för t.ex. andra universitet eller högskolor, myndigheter etc. Drygt en tiondel av dessa centra har representanter i styrelsen som företrädar både den offentliga och privata sektorn, eller enbart den privata sektorn, samt även representanter från det egna universitetet/högskolan. Dessutom förekommer det att fackliga organisationer är representerade i styrelserna. Företrädare för olika externa intressenter finns representerade i styrelserna hos nästan hälften av forskningscentra med

egen styrelse.

Hälften av centra har egna stadgar. Tre av dessa har stadgar fastställda av utbildningsdepartementet. De övriga har stadgar som fastställts av styrelse vid universitet/högskola eller konsortium vid universitet.

PERSONAL

Föreståndare

Vid 82% av forskningscentra finns tjänst som föreståndare, eller motsvarande, inrättad. Inom kategorin Nätverk saknar drygt hälften tjänst som föreståndare. Inom kategorin Arbetsenhet har alla centra inrättat tjänst som föreståndare/motsvarande.

På frågan om vilken vetenskaplig kvalifikation som krävs för tjänsten anges för 19% (n=42) att inga formella krav finns, men några anger att, informellt eller på sikt, finns krav på minst doktorsexamen. Högskoleexamen, behörighet för lärartjänst vid högskolan eller licentiatexamen anger 10% som krav. Doktorsexamen eller lektorsbehörighet krävs vid 29% av centra. 14% anger docentkompetens och 29% anger professorskompetens som krav för innehav av chefspositionen.

Stankiewicz visar i sin studie (a.a.,1980) att i forskargruppen kan ledarens akademiska status ha viss betydelse för gruppens effektivitet. Grupper som leds av professorer eller lektorer skulle vara något mer effektiva. Stankiewicz studie innefattar många faktorer som kan ha betydelse för forskargruppens prestationsförmåga och han påpekar att dessa resultat bör behandlas med försiktighet. (ibid.,s.83ff.).

Beslut om tjänster

För de flesta centra gäller att beslut om inrättande och tillsättning av tjänster fattas på samma nivå. Drygt en tredjedel inom denna grupp har angett att beslut fattas inom det egna centret, av t.ex. föreståndaren eller styrelsen. Några centra har angett att i samband med beslut sker samråd med annan instans. Beslut om inrättande och tillsättning av tjänster fattas i de flesta fall av högre instans inom universitetet eller högskolan, av t.ex. rektorsämbete eller högskolestyrelse.

Richardson behandlar i rapporten Den forskningspolitiska paradoxen (a.a.,1989) styrningsproblematiken och förhållandet mellan central planering och möjligheten för enskild högskoleenhet att inrätta professur. Vid en

fjärdedel av centra har inrättats professorer av andra än statsmakten. Flertalet har inrättats av en högskoleenhet. Tre har angett att det handlar om tjänster som adjungerad professor och en har angett att det är tjänst som extra professor.

Det totala antalet anställda vid centra var:

år 1984/85: 383 personer (n=32)

år 1989/90: 699 personer (n=57)

Gruppen forskare har delats in i två huvudgrupper: examinerade forskare och övriga forskare. Inom gruppen examinerade forskare har antalet professorer skiljts ut och inom gruppen övriga forskare anges antalet doktorander.

Antalet examinerade forskare har mer än fördubblats och inom denna grupp har antalet professorer tredubblats. Antalet övriga forskare har inte ökat lika mycket. Antalet doktorander/forskarstuderande inom gruppen har mer än fördubblats.

Sammanfattningsvis kan man se en expansion av antalet anställda forskare och att speciellt professorskategorin har ökat. Denna ökning kan tyda på att forskningscentra har blivit mera etablerade ur forskningssynpunkt och att därigenom flera examinerade forskare och speciellt professorer dras till dem. Att antalet doktorander också har ökat vid centra bör sammanhålla med de vidgade möjligheter till handledning i forskarutbildningen.

Tabell 4. Anställda forskare bå 1984/85 och 1989/90.
Antal anges i absoluta tal.

<u>Anställda Forskare</u>	<u>Budgetår</u>	
	<u>1984/85</u>	<u>1989/90</u>
<u>Examinerade forskare</u>	<u>79</u>	<u>187</u>
(därav professorer)	(16)	(52)
<u>Övriga forskare</u>	<u>125</u>	<u>231</u>
(därav dokt./forsk.stud)	(27)	(67)
Totalt	204 (n=31)	418 (n=53)

Om man gör en skattning på totala antalet examinerade forskare vid centra år 1989/90 blir antalet 231. Räknar man med både examinerade och övriga forskare blir summan 516. År 1988/89 fanns vid statliga högskoleenheter 8 462 tjänster som kan jämföras med gruppen examinerade forskare, dvs. professor, högskolelektor, forskarassistent och särskilda forskningstjänster (UHÄ-rapport 1990:3, s.67). Forskningscentras andel skulle då utgöra ca 6%.

Ytterligare en personalgrupp är forskare som är knutna till enheten utan att ha ett formellt anställningsförhållande. Dessa anknutna forskare redovisas i tabell 5, uppdelade på examinerade och övriga forskare.

Tabell 5. Anknutna forskare. Bå 1984/85 och 1989/90.
Antal anges i absoluta tal.

	<u>Budgetår</u>	
<u>Anknutna forskare</u>	<u>1984/85</u>	<u>1989/90</u>
<u>Examinerade forskare</u>	<u>61</u>	<u>114</u>
(därav professorer)	(7)	(21)
<u>Övriga forskare</u>	<u>39</u>	<u>168</u>
(därav doktorander)	(19)	(53)
Totalt	100 (n = 14)	282 (n = 34)

För dessa grupper framgår inte tjänstgöringsgrad av materialet, men deltidstjänstgöring torde vara vanligt förekommande. Den anknytningsform som anges i de flesta fall är att personer är knutna till projektarbete, projektarvoderade eller samarbetspartners. Dessutom förekommer t.ex. gästforskare, doktorand, associerad medlem.

Även i dessa grupper av anknutna forskare kan man se en ökning, nästan en tredubbling av antalet. Antalet examinerade forskare har nästan fördubblats och antalet professorer har tredubblats. Gruppen övriga forskare har mer än fyrdubblats och inom denna grupp har antalet doktorander nästan tredubblats.

En summering av antalet forskare, både de anställda och de som är knutna till forskningscentra, blir

år 1984/85: 304 forskare (räknat i antal personer) och

år 1989/90: 700 forskare (räknat i antal personer).

För år 1989/90 blir detta i genomsnitt 12 forskare per centra. Om man bara räknar med gruppen examinerade forskare ger det ett medeltal på 5 per centra. I kategorin Arbetsenhet - Stor finns det i genomsnitt 6 examinerade forskare per centra och om man räknar med både examinerade och övriga blir medeltalet 11. Kategorierna Nätverk- Stor och Kollegium- Stor har ett medeltal på 7-8 forskare, examinerade plus övriga.

I den danska tidskriften om forskningscentra finns ett uttalande om att ett center bör omfatta mellan 7 och 13 forskare (Samfundsforskning nr 2, 1989:5). Stankiewicz visar på ett samband mellan gruppstorlek och "vetenskapligt erkännande". Det skulle tyda på att både arbetets kvantitet och kvalitet påverkades av gruppens storlek och 6-7 forskare skulle vara en "bästa" gruppstorlek. Han hänvisar också till en annan undersökning om gruppintegration som visar att gruppen tenderar att genomgå en signifikant förändring när den blir större än 5-7 medlemmar. (Stankiewicz, 1980, s.15).

Enligt verksamhetsberättelse för högskolan (UHÄ-rapport 1990:3, s.67) fanns det år 1988/89 1529 professorer vid statliga högskoleenheter, antalet vid konstnärliga högskolor i Stockholm ej medräknade. Det antal professorer som är anställda vid eller anknutna till de undersökta forskningscentra (år 1989/90) utgör ca 5% av antalet professorer vid statliga högskoleenheter.

Sammanfattningsvis kan sägas att antalet forskare, anställda och anknutna, har ökat under perioden 1984/85 - 1989/90. Trots att dessa siffror får tolkas försiktigt visar de ändå på en utveckling mot en vetenskaplig uppkvalificering inom dessa centra bl.a. genom ökningen av professorer.

Dessa forskningscentra har likheter med centra i Danmark. Där består ett centers forskargrupp av både licentiatstuderande och seniorforskare. Den sistnämnda gruppen är en förutsättning för att ett center skall kunna användas till forskarutbildning. (Samfundsforskning nr 2, 1989:5)

VERKSAMHET

Forskningens karaktär och inriktning

Nästan hälften av de undersökta forskningscentra karakteriserar den aktuella verksamheten som mångvetenskap och ungefär en tredjedel som tvärvetenskap. Ca en fjärdedel har angett båda alternativen.

En annan aspekt är att relatera vetenskaplig inriktning till när enheten bildades. Jag har valt att göra en indelning i två grupper med skiljelinjen mellan åren 1983 och 1984. Den grupp som är etablerad år 1984 och senare består av 27 centra. Av dessa har ungefär hälften svarat att de bedriver mångvetenskaplig forskning. En femtedel har angett både mång- och tvärvetenskaplig forskning och ungefär lika många tvärvetenskaplig forskning.

I den andra gruppen, som etablerades år 1983 eller tidigare, karakteriserar 40% den aktuella verksamheten som mångvetenskap och lika stor andel har angett alternativet tvärvetenskap

Jämförelsen visar att de äldre centra har en jämn fördelning mellan mångvetenskap och tvärvetenskap, medan det inom den yngre gruppen finns en övervikt för mångvetenskap. Den övervikt för mångvetenskap som finns inom gruppen i stort kan även ses inom den grupp av forskningscentra som är etablerade år 1984 och senare.

Över hälften av forskningscentra bedriver forskning som involverar discipliner från två eller flera fakulteter, exempel är humanistisk och samhällsvetenskaplig fakultet eller humanistisk, samhällsvetenskaplig och matematisk-naturvetenskaplig fakultet. I undersökningen finns alla fakulteter representerade genom de angivna disciplinerna. Det förekommer en mångfald kombinationer av discipliner och antalet deltagande discipliner varierar mellan två och tolv.

FOS-utredningen skall lämna förslag till forskningsprogram om den offentliga sektorn och detta berör främst samhällsvetenskaplig, humanistisk och juridisk fakultet. Därför görs en särskild granskning av discipliner från dessa fakulteter. Dessa tre fakulteter är var och en för sig representerade i kombinationer med andra fakulteter. Ca 1/3 av de undersökta forskningscentra har discipliner involverade från en eller flera av dessa tre fakulteter. Det vanligaste är en kombination med discipliner från både samhällsvetenskaplig och humanistisk fakultet, det näst vanligaste är discipliner enbart från samhällsvetenskapliga fakulteten. Statsvetenskap och sociologi är discipliner som förekommer hos nästan hälften av centra inom denna grupp. Företagsekonomi, historia och psykologi förekommer hos nästan 1/3.

Nationalekonomi och pedagogik finns med i drygt 1/5 av gruppen.

Drygt hälften av centra anger att de bedriver grundforskning. Av dessa anger flertalet grundforskning kombinerat med annat. 16% bedriver enbart tillämpad forskning, 56% har angett tillämpad forskning kombinerat med ett eller flera alternativ.

Verksamheten kan med utgångspunkt från detta indelas enligt följande: grundforskning (där alternativet grundforskning finns angivet i svaret) och övrigt (där alternativet grundforskning saknas i svaret). Resultatet blir då att 58% av alla forskningscentra bedriver grundforskning.

Kategorin Arbetsenhet-Stor har den största andelen centra som bedriver grundforskning.

De undersökta forskningscentra har gjort en sammanvägd bedömning gällande forskningsinriktning. Hälften av centra betraktar sig som institutionaliseringar av nya kunskapsområden och ungefär en fjärdedel avser den etablerade forskningens fronter.

Högre utbildning

Hälften av centra bedriver grundläggande högskoleutbildning. Grundläggande högskoleutbildning samt forskarutbildning har angetts av 30%. Andelen som bedriver forskarutbildning redovisas för sig. Alternativet uppdragsutbildning, kombinerat med andra alternativ, har angetts av 16%. 12% bedriver annan typ av utbildning, t.ex. klinisk utbildning, men kombinerat med något eller några av de andra alternativen. Flertalet centra bedriver verksamhet i form av både utbildning och forskning.

Andelen doktorander utgör 28% (1984/85) och 30% (1989/90) av gruppen övriga forskare vid centra. De redovisade summorna kan ligga under det verkliga antalet eftersom det är tänkbart att några av de personer som har andra tjänstebeteckningar, t.ex. forskningsassistent, också kan vara forskarstuderande. År 1989/90 finns 25% av doktoranderna/forskarstuderande i kategorin Nätverk och 64% finns i kategorin Arbetsenhet.

Drygt hälften av alla forskningscentra brukar anordna doktorandkurser. Genomsnittet är 2 kurser per centra med ett maximum på 6 kurser. Kursernas längd varierar mellan 4 och 20 poäng, men 5-poängskurser är vanligast förekommande.

På frågan om den aktuella verksamhetens karaktär har 70% angett forskarutbildning bland utbildningsalternativen. Av dessa har 25% angett enbart forskarutbildning utan kombination med annan typ av utbildningsverksamhet. Vetenskapliga seminarier anordnas på doktorandnivå (och högre) av 55% av alla forskningscentra.

Forskare, anställda eller knutna till enheterna, som doktorerat inom resp. centers kunskapsområde under de senaste fem åren uppgår totalt till 114 personer. Fördelningen på respektive läsår är relativt jämn, under fyra år 18-20% och under 1989/90 25% av det totala antalet.

Tabell 6. Antal som doktorerat under åren 1984/85-1989/90 fördelade på olika kategorier. Andel anges i procent. (Absoluta tal anges inom parentes).

<u>Kategori</u> <u>tal)</u>	<u>Andel i %</u>	<u>(Antal i absoluta</u>
Nätverk-litet	4	(5)
Nätverk-stor	11	(12)
Kollegium-litet	6	(7)
Kolegium-stort	8	(9)
Arbetsenhet-liten	3	(3)
Arbetsenhet-stor	68	(78)
Totalt:	100	(114)

Kategorin Arbetsenhet-Stor har den största andelen av de forskare som doktorerat under de senaste fem åren. Antal avlagda doktorsexamina år 1988/89 i riket var 1 100 (UHÄ-rapport 1990:3,s.8). Inom gruppen av forskningscentra utgör antalet för detta år 20 st, ca 2%. Antalet avlagda doktorsexamina visar att det sker en långsiktig kompetensuppbyggnad inom centra.

Flertalet centra används till forskarutbildning, vilket även är fallet i USA, Canada och Danmark.

Seminarieverksamhet - Publikationer

Nästan alla forskningscentra anordnar vetenskapliga seminarier. I genomsnitt har 10 seminarier per center anordnats under 1989/90. Fördelade på de tre kategorierna blir genomsnittet lägst för kategorin Nätverk med 6 st och högst för kategorin Arbetsenhet med 13 seminarier per center. Drygt hälften har angett forskarutbildningsnivå och högre. 18% har angett att seminarier anordnats enbart för forskare. På frågan om vilken/vilka typ/er av publikationer som främst producerats vid enheten visar det sig att artiklar för publicering i facktidskrifter får det högsta procenttalet, 71%. Nedan görs en sammanställning av olika typer av publikationer samt procentandel av forskningscentra som angett respektive alternativ. De flesta har angett flera alternativ. 23% har angett ett alternativ.

Under de tre senaste åren, 1987/88 -1989/90, har forskare vid 81% av de undersökta forskningscentra publicerat böcker utgivna på utländska förlag och/eller uppsatser i internationella vetenskapliga tidskrifter. Alla centra i kategorin Arbetsenhet - Stor har svarat ja på denna fråga. Antalet angivna böcker uppgår till 153. Svar på antal saknas från några som t.ex. kommenterar att de inte kan ange exakt antal, inte har översikt över antalet eller inte kan svara utan tidsödande undersökning. 86% (av dessa 153) har publicerats vid centra inom kategorin Arbetsenhet- Stor.

Antal böcker, svenska och utländska, som publicerats under de senaste tre åren uppgår till ca 192 (n=49). Av dessa har ca 73% producerats inom kategorin Arbetsenhet - Stor.

Nästan hälften av forskningscentra anger att de utger någon typ av publikation som kommer ut ett visst antal per år. En jämförelse mellan kategorierna visar att i kategorin Nätverk ger 15% ut någon regelbunden publikation medan motsvarande siffra i de andra två kategorierna är 52%. Det vanligaste verkar vara någon typ av nyhetsbrev, informationsblad etc. Även tidskrifter och andra typer av publikationer förekommer. Upplagorna varierar mellan ca 100-1 400 ex. och även frekvensen varierar, men 2-4 gånger per år verkar vanligt.

Dessa forskningscentra har i detta avseende likheter med danska centra. Ett danskt center skall med hjälp av seminarier, konferenser, nyhetsbrev och liknande skapa en forskningsmiljö tvärs över institutionsgränserna. (Samfunds forskning, nr 2,1989, s.5).

Självbilden av verksamheten

Denna undersökning är som tidigare påpekats ingen utvärdering. De olika centra har själva fått göra en bedömning och värdering av de egna verksamheten under de senaste tre åren på femgradiga skalor. Dessa bedömningsfrågor har, med viss bearbetning, hämtats från Stankiewicz undersökning av akademiska forskargrupper (a.a., 1980:138 f.).

Produktivitet definieras här som produktiv i betydelsen av att ha bidragit till kunskapsutvecklingen inom centrets kunskapsområde. 66% bedömer att de har hög produktivitet.

Frågan gällde om centret varit nyskapande, innovativt, genom att ha utvecklat användbara nya idéer, metoder, tillämpningar etc. inom sitt kunskapsområde. 71% bedömer att de har hög grad av nyskapande.

Den tredje delfrågan gällde internationellt vetenskapligt anseende och centret skulle placera in sig på skalan med motpolerna högt vetenskapligt anseende resp. så gott som okänd i utlandet. Hälften bedömer att de har ett högt internationellt anseende. En tredjedel ligger på den del av skalan där man bedömer att centret är relativt okänt i utlandet.

En bedömningsfråga i formuläret gällde var centret kunde placeras in på en femgradig skala med motpolerna "effektiv forskarmiljö" respektive "administrativt arrangemang" (t.ex. för att kanalisera ekonomiska anslag eller organisera användning av infrastruktur för forskning - lokaler, datorer etc.). Bedömningen gällde den aktuella situationen. Inom den undersökta gruppen finns en mycket stark övervikt på den del av skalan där man bedömer sig som en effektiv forskarmiljö och ungefär en tredjedel har placerat sig i mitten av skalan.

Svaren på frågan om vad de olika forskningscentra har bedömt som det bästa som gjorts vid/av resp. center (tre konkreta utflöden) redovisas i form av en sammanfattning gällande hela gruppen. Olika typer av publikationer samt utbildnings- och forskningsverksamhet anges som exempel. Publikationerna kan vara avhandlingar, skriftserier, rapporter, nyhetsbrev samt böcker utgivna både på svenska och utländska förlag. Exempelen på utbildning omfattar kursutveckling samt anordnade av kortare och längre kurser. Kurserna har anordnats både på grundnivå för olika kategorier samt på forskar- och forskarutbildningsnivå. Seminarier, seminarieserier, symposier och konferenser anges som exempel. De kan vara både nationella och internationella. Forskningsverksamhet anges i form av t.ex. projekt, utveckling inom ett visst område, samordning och samarbete eller utveckling av metod. Exempel ges på internationellt samarbete. Några kommentarer om vad det bästa som gjorts även kan vara: etablering av centret, skapande av god forskningsmiljö, hög aktivitet på forskarutbildning, utgivande av

publikationer som håller hög kvalitet.

Målgrupper

Ungefär tre fjärdedelar anger att forskarsamhället utgör den viktigaste målgruppen för någon eller några typer av publikationer. Nästan en fjärdedel anger att samtliga publikationer riktar sig till forskarsamhället. Ungefär en tiondel har någon typ av publikation som också har allmänheten som en viktig målgrupp. Ungefär tre femtedelar har publikationer som riktar sig till målgrupper utanför universitet och högskolor (ej allmänheten). Exempel på sådana målgrupper är beslutsfattare, myndigheter, olika tjänstemannakategorier, industrin, praktiker.

Som viktigaste målgrupp för enhetens utbildnings- och seminarieverksamhet har ungefär hälften angett doktorander, något färre har angett forskare och drygt en fjärdedel studenter. Ungefär en tredjedel har angett externa intressenter typ industrin, offentliga sektorn. Ett fåtal har angett att man vänder sig till särskilt intresserade eller allmänheten. 70% har angett två eller flera viktiga målgrupper, några har skiljt på utbildnings- och seminarieverksamheten.

Om man skiljer mellan målgrupper inom respektive utanför universitet/högskola får man två typer av målgrupper. En jämförelse görs utifrån denna indelning för kategorierna Nätverk samt Arbetsenhet i tabell 7. Där görs denna indelning och jämförelse både för publikationer och utbildnings- och seminarieverksamhet.

Tabell 7. Jämförelse mellan olika centras målgrupper för verksamhet.
Andel anges i procent.

	<u>Nätverk</u>		<u>Arbetsenhet</u>	
	<u>LITEN</u>	<u>STOR</u>	<u>LITEN</u>	<u>STOR</u>
<u>Målgrupper för PUBLIKATIONER</u>				
inom univ./högsk.	75	83	100	100
utanför " "	25	50	60	72
<u>Målgrupper för UTBILDNINGS- och SEMINARIE-VERKSAMHET</u>				
inom univ./högsk.	100	100	100	90
utanför " "	33	86	20	60

Av tabellen ovan framgår att när det gäller publikationer har alla kategorier en större andel som riktar sig till målgrupper inom universitet och högskola. När det gäller målgrupper utanför universitet/högskola har kategorin Arbetsenhet ett högre procenttal än Nätverk och skillnaderna är speciellt stora för kategorierna Liten.

Utbildnings- och seminarieverksamheten riktas mest till målgrupper inom universitet och högskola men alla kategorier riktar sig även till grupper utanför universitet/högskola. Speciellt kategorin Nätverk-Stor har ett högt procenttal för dessa externa målgrupper.

Verksamhet: tyngdpunkt och förändring

Närmare 2/3 har angett att av centrets verksamhet ligger tyngdpunkten för närvarande på FoU-arbete, eller FoU-arbete och utbildning. Ungefär en femtedel har angett speciellt område och något färre har svarat undervisning/utbildning. Inom kategorin Nätverk har en tredjedel angett tyngdpunkt på FoU-arbete och för kategorin Arbetsenhet är närmare hälften.

En fråga i formuläret gällde om verksamhetens inriktning och karaktär förändrats under de senaste fem åren. Drygt hälften har svarat ja på denna fråga. Av de som angett på vilket sätt den förändrats har de flesta angett en tillväxt inom olika områden. Det kan även gälla en ökning av antalet verkssamma och någon har angett en kompetenshöjning. Några har skrivit att verksamheten stabiliserats organisatoriskt t.ex. utveckling från projekt till arbetsenhet eller att verksamheten blivit mera inlemmad i den normala högskoleorganisationen. Andra kommentarer är att utvecklingen gått mot en starkare inriktning mot FoU-verksamhet eller mera utbildningsverksamhet på olika nivåer. En jämförelse visar att i kategorierna Kollegium, både Liten och Stor, har ungefär 3/4 angett att verksamhetens inriktning och karaktär förändrats. I kategorin Arbetsenhet - Stor har ungefär 1/3 svarat ja på denna fråga och i kategorierna Nätverk, både Liten och Stor, ungefär hälften.

Samarbete - internt och externt

Fem frågor berörde samarbete både inom och utanför den egna högskoleenheten. En sammanslagning har gjorts och med universitet/högskolor i Sverige menas både det egna och andra universitet och högskolor samt forskningscentra. Samarbete med utländska universitet och högskolor redovisas för sig. Privat och offentlig sektor redovisas som en gemensam grupp.

Samarbete med :

-svenska univ./höghsk.	80%
-utländska univ./höghsk.	74%
-privat-offentlig sektor	54%

Det föreligger vissa skillnader mellan kategorierna, speciellt vad gäller samarbete med den offentliga och den privata sektorn.

Samarbetet med institutioner och fakulteter vid det egna universitetet/högskolan sker genom projektsamarbete, seminarier och utbildning. Personalsamverkan sker genom dubbelanknytning eller genom att man utbyter

eller utnyttjar tjänster. Centret kan utgöra en del av en institution och därigenom vara integrerad i verksamheten. Samarbete i form av gästföreläsare förekommer både inom det egna universitetet och med andra i Sverige. Samverkan med andra universitet, högskolor och forskningscentra sker i likartade former som för det interna samarbetet. Det vanligaste är forskningssamarbete och samarbete gällande seminarier, symposier, konferenser. Forskarutbildningen medför ett samarbete både inom den egna högskoleenheten och med andra genom de forskarstuderande, t.ex. anställning och handledning, och genom anordnande av doktorandkurser. Gemensamma publikationer t.ex. vetenskapliga artiklar, anges också som en form av samarbete mellan högskoleenheterna. Mera stadigvarande samarbete förekommer med universitet/högskolor i Norden, i övriga Europa, i USA och i övriga delar av världen.

Ett flertal forskningscentra samarbetar med flera universitet/högskolor i olika länder. Några har samarbetsavtal med utländska universitet/högskolor. Det förekommer samverkan i form av gemensamma projekt, gästforskare, gästföreläsare, seminarier, konferenser, forskarutbildningskurser och gemensamma publikationer, t.ex. böcker. Samarbetet med den privata och den offentliga sektorn sker främst i form av samarbetsprojekt och uppdrag gällande forskning och utbildning. Samarbete kan även ske genom referensgrupper och representation i styrelse.

Merparten av forskningscentra verkar ha utvecklat ett kontaktnät av olika samarbetspartners både inom och utanför högskolor och universitet och samarbete bedrivs i olika former. Samarbete med utländska universitet tyder på att centra är medvetna om betydelsen av internationellt samarbete, i enligt med vad som sägs i den tidigare refererade rapporten. (Ds 1989:43, s.5).

Universitetcentrerad - Samhällscentrerad orientering.

En fjärdedel av forskningscentra har angett att de har en universitetscentrerad orientering genom sin placering på en femgradig skattningsskala. En tredjedel har placerat sig på mitten och inte fullt hälften har enligt skalan en samhällscentrerad orientering. Kategorin Arbetsenhet avviker något från profilen genom att ha en någorlunda jämn fördelning mellan inriktningarna. Kategorin Nätverk har, jämfört med profilen, en något mindre andel som angett universitetcentrerad orientering.

MÅNGVETENSKAP PÅ FRAMMARSCH

Studien visar på en mångvetenskap på frammarsch i Sverige, liksom internationellt. Antalet mångvetenskapliga forsknings- centra vid universitet och högskolor har ökat under de senaste tio åren. Under den senaste femårsperioden har antalet nästan fördubblats.

Inom den undersökta gruppen av forskningscentra har antalet forskare mer än fördubblats under de senaste fem åren. De grupper som uppvisar den största ökningen är professorer och doktorander/ forskarstuderande. Det bör tyda på att det inom centra har skett och sker en kompetenshöjning, dels genom ett ökat antal forskare med högre vetenskaplig kvalifikation, dels genom möjligheter till forskarutbildning och därigenom flera examinerade forskare. Huruvida ökningen även tyder på att centra fått en ökad betydelse inom svensk forskning kan inte avgöras på grundval av denna undersökning.

Utifrån graden av institutionalisering har centra delats in i tre kategorier. Kategorin Arbetsenhet har den högsta institutionaliseringsgraden och kategorin Nätverk den lägsta. En indelning har även gjorts utifrån storlek. Stora centra har minst tre personer anställda och/eller ekonomiska resurser i form av budget och projektanslag överstigande en miljon kronor. Jämförelser mellan kategorierna gällande total budget och externa anslag visar att både institutionaliseringsgrad och storlek torde ha betydelse för centras ställning och situation. Jämförelser mellan stora centra i de tre kategorierna visar att kategorin Arbetsenhet, med högsta institutionaliseringsgrad, har det högsta budgetmedelvärdet per center, mer än dubbelt så högt som i mittenkategorin Kollegium. Jämförelser mellan de små kategorierna uppvisar ej detta mönster. Ett stort center inom kategorin Arbetsenhet har i genomsnitt ett större anslag av externa finansiärer, jämfört med stora centra inom de två andra kategorierna. Det tyder på att centra inom kategorin Arbetsenhet är mer etablerade och att de därigenom bör vara mer attraktiva för Fou-uppdrag. Inom kategorin Arbetsenhet-Stor har centra större personella resurser, jämfört med de andra kategorierna. Kategorin Arbetsenhet-Stor har flest antal professorer och i genomsnitt det högsta antalet forskare per center. I kategorin Arbetsenhet finns den största andelen doktorander och inom kategorin Arbetsenhet-Stor har ett större antal forskare avlagt doktorsexamina under de senaste fem åren, jämfört med de andra kategorierna.

En högre institutionaliseringsgrad och en viss basstorlek i form av ekonomiska och personella resurser torde ha stor betydelse för verksamhetens inriktning och vetenskapliga effektivitet. Att ett center blir mer etablerat torde innebära att det blir attraktivt för vetenskapligt kvalificerade forskare. Därigenom kan den vetenskapliga kompetensen inom centret öka. Jämförel-

ser gällande verksamhet i form av tex. seminarier och publikationer visar att antalet i genomsnitt är högre för kategorin Arbetsenhet än för kategorin Nätverk. Forskningscentra inom den undersökta gruppen har själva gjort en sammanvägd bedömning av forskningsinriktning. Denna visar att kategorin Arbetsenhet har, jämfört med kategorin Nätverk, en större andel centra som klassificerat sig som etablerade forskningsfronter.

Tänkbart är att centras ålder har samband med stabilisering och institutionaliseringsgrad. Andelen äldre centra är större i kategorin Arbetsenhet jämfört med kategorin Nätverk. Det kan tyda på att en utveckling kan ske från lägre till högre institutionaliseringsgrad. Inom kategorin Nätverk har flertalet centra bildats under de senaste fem åren och, jämfört med kategorin Arbetsenhet, har en större andel centra inom kategorin Nätverk bildats genom initiativ från den egna högskoleenheten. Möjligen kan bildande av centra tyda på att det funnits behov av en ny eller förändrad forskningsinriktning. En jämförelse mellan äldre och yngre centra gällande mångvetenskaplig respektive tvärvetenskaplig forskningsinriktning visar, att inom den yngre gruppen av centra finns en viss övervikt mot mångvetenskaplighet.

Centra kan användas som form för att organisera forskning över disciplin-gränser och för att samordna resurser. Undersökningen tyder på att centra har mindre byråkrati jämfört med högskolesystemets organisation. Centra ses inom dansk forskning som en organisatorisk förnyelse. Tänkbart är att centra även i Sverige kan bidra till förnyelsen av universiteten.

Studien visar att förutom FoU-arbete bedriver flertalet av dessa centra verksamhet i form av forskarutbildning och annan utbildning, seminarieverksamhet samt produktion av olika typer av publikationer. Den största andelen centra bedriver organiserat samarbete med t.ex. institutioner inom den egna högskoleenheten och med andra högskoleenheter i Sverige. Internationellt samarbete bedrivs i olika former och flertalet centra har under de senaste tre åren publicerat böcker och/ eller tidskrifter utgivna utanför Sverige. Ungefär hälften av forskningscentra bedriver samarbete med den privata och/eller den offentliga sektorn. Med utgångspunkt från undersökningen kan konstateras att flertalet centra bedriver verksamhet som riktar sig både till forskarsamhället och till samhället utanför universitet och högskola. Den undersökta gruppen av forskningscentra visar sig vara väl integrerade i högskolans organisation.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

OFFENTLIGT TRYCK

Proposition 1989/90:90 om forskning

Ds 1989:3 Svensk sektorsforskning

Ds 1989:43 Forskningens villkor i omvärlden

Utbildningsväsendets författningshandbok

UFB Del 3 Högskolans utbildning och forskning 1989/90

MYNDIGHETS- OCH ORGANISATIONSTRYCK

UHÄ-rapport 1990:3 Året som gick. Verksamhetsberättelse för högskolan 1988/89

UHÄ Högskolefakta Nr 10 1990-11-21

Högre utbildning & forskning i Sverige 1990 (UHÄ)

LITTERATUR

Gunnar Broberg; Gunnar Eriksson; Karin Johannisson; (red.), 1988, **Kunskapens trädgårdar**, (Stockholm:Atlantis)

Göran Wallén, 1978, "Kunskapsutveckling och forskningsorganisation" i **Tvärvetenskapliga forskargrupper**, Jan Bärmark, Göran Wallén m.fl., (Rapport nr 101, Inst. för vetenskapsteori, Göteborgs universitet)

Jan Bärmark, 1982, **Om vetenskap, pseudovetenskap och motvetenskap**, (Rapport nr 134 Inst. för vetenskapsteori Göteborgs universitet)

Francis Sejersted, 1989, "Forskningspolitik i et forskningsavhengig samfunn" i **Universitet og samhälle**, Thorsten Nybom (red.), (Stockholm:Tidens förlag)

Birgitta Odén, 1972, "Samhällsmål och måluppfyllelse i forskning" i **Samhällsmål och forskningsprioritering**, Östen Johansson (red.) (Stockholm: Läromedelsförlagen)

Gunnar Richardson, 1989, **Den forskningspolitiska paradoxen**, (UHÄ FoU Projektrapport 1989:1, Stockholm)

Rikard Stankiewicz, 1980, **Leadership & the Performance of Research groups**, (Lund: Studentlitteratur)

TIDSKRIFTER

Danmark

Samfundsforskning, Nyt fra Statens samfundsvidenskabelige forsknings-råd, Nr. 2-7. Årgang 1989

FÖRETAGSEKONOMISKT FORSKNINGSPROGRAM

Den avancerade välfärdsstatens problem.

Den välfärdsstat som vi känner byggdes upp som lösning på stora folkgruppers problem. Relativt väl definierade behov tillgodosågs genom systematiskt genomförande av reformer med hjälp av central planering, rikstäckande system och hierarki. Enhetlighet genom standardiserade tjänster värderades högt i dessa rättvisereformer som legitimerades genom att de innebar en korrigerings av fördelningen av samhällets välfärd. Likabehandling garanteras genom ett centralt utformat regelverk som upprätthålles genom hierarkisk organisation.

En nödvändig förutsättning för att ett sådant system skall fungera tillfredsställande är såväl hög kompetens som hög informationsbehandlingskapacitet i centrala organ. Dessutom krävs naturligtvis disciplin i hierarkins bas så att reformernas intentioner inte korrumpas.

Allteftersom välfärdsstatens komplexitet ökar uppstår också en ökad risk för överbelastning av centrala styrorgan. Kraven på differentiering av erbjudna tjänster skapar allt större variation i systemet som kräver uppmärksamhet. Centrala organ motverkar denna överbelastning genom delegering av befogenheter och ansvar att fatta policy-beslut. Denna decentralisering tar sig t.ex. uttryck i en ökad användning av ramlagstiftning och detta ger efter hand utrymme för en ökad differentiering av verksamheten.

Denna differentiering beskrivs positivt i termer av regional/lokal/individuell anpassning av tjänsterna till existerande lokala förhållanden och kan i detta ljus ses som välfärdsökning genom att de tillgängliga resurserna kommer till bättre nytta. Differentieringen förstärks av att olika klientgrupper ges ökat utrymme att driva sina särkrav (korporatism) och av att ökad detaljeringsgrad i informationen visar att behoven inte längre är enhetliga när de grundläggande reformerna genomförts.

Differentieringen medför att de centrala politiska organen inte längre med självklarhet blir fokus för nya reformkrav. Istället uppstår processer där praxis inom ramen för gällande regelverk blir föremål för påverkan. Samtidigt upplever centrala förtroendemän en känsla av bristande

kontroll över verksamheten. Detta åtgärdas med hjälp av administrativa reformer vägledda av en idé om att man skall bespara centrala organ detaljfrågor och reservera deras energi för principfrågor. Men eftersom den servicekrävande allmänheten söker uppnå en förändring av praxis (inom regelverket i stort) till resp. grupps förmån är principfrågorna av mindre intresse. Centrala politiska organ förlorar så att säga förmågan att kommunicera om välfärdsstatens aktuella frågor som är komplexa och detaljerade.

På detta sätt har välfärdsstatens framtidsproblem blivit dess förmåga att hantera detaljer. På samma sätt som i tjänstesektorn i övrigt måste den offentliga sektorn finna former att åstadkomma individuellt utformade paket av tjänster till den enskilde medborgaren. En uppgift som skiljer sig radikalt från välfärdsstatens första grundläggande reformer då enhetlighet och hierarki var naturliga och riktiga lösningar.

För framtiden krävs blandade strukturlösningar med organisationsformer som medger flexibilitet och lokal utvecklingsförmåga. Framförallt måste den avancerade välfärdsstaten finna former för att hantera det kraftigt ökade informationsflöde som differentieringen kräver. Den avancerade välfärdsstaten är en kunskapsintensiv organisation vars verksamhet kräver hög kompetens i det första, operativa ledet.

Omställningen från toppstyrda hierarkiska organisationsformer till differentierade serviceorganisationer medför problem som är ofullständigt belysta med grundforskning. Framförallt uppstår teoretiska problem till följd av att den tidigare samhällsvetenskapliga forskningen med ekonomisk inriktning baserats i ett "social engineering"-perspektiv på samhället och ett naturvetenskapligt vetenskapsideal (tanken att "naturlagar" och stabila, generella samband beskriver det studerade systemet) medan studiet av differentierade serviceorganisationer sannolikt kräver komplettering med interpretativt och kritiskt anlagda studier (som är bättre ägnade att fånga upp unika företeelser och generera beskrivningsspråk för dessa).

Uppgifter för grundforskning med företagsekonomisk inriktning.

Grundforskning syftar till att generera och pröva teori över det studerade området. God teori ger möjlighet att beskriva och förklara företeelser i området. Om den bärande normativa orienteringen inom Statskunskap är demokrati har Företagsekonomi en orientering mot effektivitet och effektiv styrning av användningen av tillgängliga resurser. En nödvändig förutsättning är då förståelse av hur förvaltning fungerar.

Med utgångspunkt i den ovan givna problembilden är det rimligt att dra slutsatsen att en huvuduppgift för grundforskningen med företagsökonomisk inriktning under överskådlig framtid kommer att vara att beskriva och analysera de rationalitetsproblem som offentlig sektor upplever när en komplex verksamhet (verklighet) konfronteras med abstrakta välfärdsprinciper.

Under en rationalistisk byråkratisyn är detta inget större problem. Lösningen är klarare målformuleringsprivilegier (makt) för centrala organ och bättre planering. Men mot bakgrund av den organisationsteoretiska utveckling som skett under de senaste 30 åren framstår det som ytterst angeläget att genom empiriska studier utveckla teori över offentliga sektorns förmåga att gå från tanke till konkret handling. Det gäller alltså att inse att processens slutpunkt inte är ett beslut.

Det rationalistiska planeringsidealet (beslutsorienteringen) bidrar till att uppmärksamheten i diskursen kring offentliga sektorn riktas mot input-sidan. Planeringstänkandet utgår ifrån (antar) att motivation, kompetens och andra faktorer av betydelse för utförandet av goda prestationer är för handen och ägnar sig åt samordning av resurser. Denna kostnadsfixering, som troligen kan hänföras till inflytande från Taylorismen snarare än klassiska byråkratimodeller, omöjliggör en diskussion av värdet av de tjänster offentliga sektorn tillhandahåller och därmed en informerad samhällsdebatt. Grundforskning kring metoder för att mäta och värdera prestationer på olika nivåer inom offentlig sektor kan bidra till en balanserad samhällsdebatt och till teori med deskriptiv bas.

Kunskapsinnehållet ökar i alla former av organiserad verksamhet. Detta är en förutsättning för och en följd av tjänstesamhällets framväxt,

som innebär ett ökat inslag av individuellt avpassade tjänster. Konstruktionen av för klienten individuellt utformade "tjänstepaket" måste ske i nära anslutning till den klient som efterfrågar tjänsten. Traditionell beslutsteori sådan den utvecklats som del av ekonomisk mikro-teori är här otillräcklig eftersom problemet är att konstruera beslutsalternativ snarare än att välja mellan färdiga alternativ. Professionell kompetens, förmåga till inlevelse och kreativitet är egenskaper hos individer och organisationsenheter som är svåra att relatera till ekonomisk effektivitet i miljöer där priser saknas. Teori över kunskapsintensiva, tjänsteproducerande organisationer är bristfällig idag och utvecklas lämpligen på basis av empiriska studier av t.ex. sjukvård.

Syftet med offentliga sektorns tjänsteproduktion är att åstadkomma positiva effekter i första hand i den del av samhället som inte utgörs av den offentliga sektorn. Det betyder att grundforskningen kring offentlig sektor måste behandla dels de speciella problem som sammanhänger med tjänsteproduktion som är bristfälligt belysta, dels de mätsvårigheter som sammanhänger med att värderingen av tjänsterna inte kan ske på basis av marknadspriser så som i privat tjänsteproduktion. Den offentliga sektorns tjänsteproduktion är på ett speciellt sätt integrerad i samhällskroppen och kräver troligen teoribildning som är alternativ till marknads- resp. byråkratimodellerna och som förmår beskriva offentlig sektor i termer av nätverk i samhället.

I det "post-hierarkiska" välfärdssamhället har styrningen i hög grad karaktär av förhandling inom nätverk av sociala, politiska och ekonomiska relationer. Detta innebär att styrning åstadkoms genom komplicerad interaktion mellan publika och privata intressen. Antagandena om den ekonomiska politikens autonomi, dvs att ekonomisk politik eller styrningen av den offentliga sektorns verksamhet utgår från ett oberoende, autonomt maktcentrum blir ohållbara och måste ersättas av antaganden om policy-organ som varande endogena delar av en decentraliserad resursfördelningsprocess. Istället för en analys av effektiviteten av olika styrinstrument ensidigt i termer av inputs och/eller outputs bör det också förekomma analyser i termer av de procedurer individer och grupper använder vid hantering av data och information, och vid bedömning av policies.

Begränsningarna i kapaciteten att behandla information i alla noder

av samhällets nätverk ger nya perspektiv på effektivitet. Individens roll, som klient eller anställd, i välfärdssamhällets nätverk är mycket dåligt belyst i ekonomisk forskning. De ansatser som utvecklats, "agency theory", "the rational expectation hypothesis" etc, utgår från att individens beteende styrs av de förväntningar som ekonomisk teori föreskriver att en rationell beslutsfattare har. Därför kan inte teorin hantera samspelet mellan politik och ekonomi på mikro- och makroplanet med dess processer av "sense-making", manipulation och övertalning. Kort sagt det behövs grundforskning för utveckling av alternativ till den teori som bygger på föreställningar om "single-authority, top-down"- styrning av stora hierarkier, eller antaganden om renodlade marknadsformer.

På samma sätt medför den "post-hierarkiska" organisationsformen i välfärdsstaten att nätverken i vilka individer (klienter eller anställda) ingår sträcker sig utöver traditionella förvaltningsgränser. Enheter inom offentlig sektor kan ha som mål att mobilisera grupper i det civila samhället i arbete mot gemensamma mål och vice versa. Förvaltningens gränser suddas ut. Ansvarsförhållanden och redovisningsrelationer blir oklara om de ses i traditionellt hierarkiskt perspektiv. Strategier för aktioner i nätverk och dynamiken hos sådana formationer, som alltså varken kan kallas marknader eller hierarkier, behöver belysas genom empiriska studier så att en adekvat begreppsapparat och analys-instrument kan utvecklas.

Dessa spekulativa illustrationer till grundforskningens uppgifter när det gäller beskrivning och analys av den avancerade välfärdsstatens egenskaper och problem avses endast indikera att stora problemfält ligger öppna för grundforskning som överskrider de traditionella ämnesgränserna och som drar nytta av senare års framsteg inom organisationsforskningen.

Senare års forskning om offentlig sektor inom företagsekonomin.

Tyngdpunkterna i den företagsekonomiskt baserade forskningen med den offentliga sektorn som studieobjekt har varit dels institutionell organisationsteori i nära samverkan med forskare som March vid

Stanford och Olsen vid Bergens Universitet, dels ekonomistyrningsfrågor där en skandinavisk tradition påverkats av den teori över budgetprocesser som Wildavsky vid Berkeley representerar.

Som ett led arbetet med att utforma ett disciplinprogram med företagsekonomisk bas har samtal förts med representanter för de mest produktiva forskningsmiljöerna i Sverige och därvid kommit fram till följande beskrivning av situationen och inriktning av framtida forskning:

F-sektionen vid Handelshögskolan i Stockholm, under ledning av Nils Brunsson, har under senare år varit den mest produktiva forskningsenheten avseende organisatoriska aspekter på offentliga sektorn. Arbetet där har en stark förankring i institutionell (organisations-) teori, dvs läran om hur sociala handlingar struktureras av och genererar institutionella regler.

Sektionen har gjort sig känd som en pregnant iakttagare av samspelet mellan politik och förvaltning, reformer och av skillnaden mellan retorik och praktisk handling. Den har visat god förmåga att kommunicera sina resultat till praktikens män. Kanske något mera orienterad mot centrala ämbetsverk och kanslihuset än mot lokal politik. Verksamheten har god internationell förankring, t.ex. genom nära samarbete med Stanfords sociologer.

Sektionen vill i sin fortsatta forskning anlägga ett institutionellt perspektiv och studera interorganisatoriska relationer, organisatorisk förändring, styrsystem och organisationers praktik.

Kommunforskningen vid Handelshögskolan/Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet under ledning av, tidigare Sten Jönsson, nu i huvudsak Björn Brorström, har inriktats mot organisering och styrning för bättre ekonomi i kommunal verksamhet. Denna forskning är nog den mest extrema i landet i sin betoning av fältbaserad och aktionsforskning. En stor del av projekten har karaktär av försöksverksamhet med nya former för styrning av verksamhet. Forskarna är starkt engagerade i att föra ut resultaten snabbt genom seminarier.

Gruppen har haft stor påverkan på praxis, men har publicerat sig internationellt i relativt ringa grad även om det finns ett fungerande samarbetande forskargrupper i Spanien och Norge. Vidare finns en inriktning mot att utveckla och pröva metoder för att ge mera differentierade bilder av vad som är god ekonomi och effektivitet i kommunal

verksamhet. Man utvecklar för närvarande två forskningsprogram. Det ena handlar om hur man kan beskriva god ekonomi. Det andra handlar om vad som kännetecknar god organisation i kommunal verksamhet.

Tvårvetenskapligt samarbete och närhet till väl fungerande förvaltningsutbildning kännetecknar Göteborgsforskningen. Det största samarbetsprojektet för de närmaste åren blir utvärderingen av stadsdelsnämndsreformen i Göteborg (21 stadsdelsnämnder), som genom förutseende planering har den unika egenskapen att utgångsläget är mycket noggrant kartlagt. Här samarbetar företagsekonomi, psykologi och statskunskap med inriktning mot en samlad avrapportering till Göteborgs Kommun 1995.

I Lund har man samlat den företagsekonomiska forskningen i KEFU knutet till den nybildade Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet. Med traditioner från Erik Rehnmans studier av t.ex. sjukvårdsorganisationer och Richard Normanns studier av tjänsteföretag har man lagt en grund genom processtudier av olika kommunala serviceverksamheter. Man har också ägnat decentralisering och förändrad ansvarsfördelning in kommunal verksamhet. En del studier inom sjukvård pågår.

Lunds Universitet tillfördes en förstärkning genom att en ny professor (Czarniawska-Joerges), med betydande meritering inom ämnesområdet, har tillträtt en tjänst i år. Ett nytt forskningsprogram avseende strategier i fler-kontextuella (multi-contextual) organisationer, dvs organisationer vars flera "huvudmän" ställer krav på organisationen som är varandra motstridiga (politiska organisationer, fackföreningar, rörelser), är under utveckling. Här blir studier av processer som transformerar politisk vilja via strategier till samhällsservice ett viktigt inslag. En databas över kommunala bilder (t.ex. logos) som används för att ge kommuner symboliska profiler är under uppbyggnad.

Vid Umeå Universitet har man inom företagsekonomiska institutionen under 80-talet genomfört ett antal fallstudier av omorganisationer i kommunal verksamhet. Där finns också sedan gammalt ett intresse för kommunal näringspolitik och för småföretagens lokala roll. Under senaste året har ett program om organisationers kommunikationsbeteende startat.

Man arbetar tillsammans med nationalekonomiska institutionen på att etablera ett kommunalekonomiskt forskningscentrum. Cerum bedriver

regional forskning vid Umeå Universitet. För den närmaste framtiden önskar man inrikta forskningen på organisationsförändringar som syftar till att uppnå differentiering, dvs lokal anpassning av offentlig verksamhet.

Vid övriga högskolor finns naturligtvis också forskning kring offentliga sektorns organisatoriska och ekonomiska problem, men inte av samma fokuserade karaktär. Sådan forskning kan och bör beredas utrymme via anslutning till det nätverk som centrumbildningarna och disciplinprogrammet konstituerar.

Prioriterade kunskapsområden

Med utgångspunkt i ovanstående problemuppfattning och kännedom om den befintliga forskningskompetensens profil föreslås att följande problemområden prioriteras:

1. Studier av utarbetandet och genomförandet av nya strukturlösningar för offentliga sektorn (Dvs studier som avser ansvarsfördelning, mellan och inom, stat - kommun- landsting, lokaliseringsfrågor, regionalpolitik, organisering för ett mera differentierat service-utbud, motivations- och kompetensproblem som sammanhänger med nya strukturer, investeringar och deras fördelning i nya strukturer, utvärdering av effekter av förändringar). Sådana studier förväntas ge en empirisk bas för vidareutveckling av institutionell organisationsteori där svenska forskare givit betydelsefulla bidrag.

2. Studier av verksamheten i offentlig sektor (Dvs. studier som avser verksamhetens effektiva och kvalitetsmässigt tillfredsställande bedrivande, mätning och rapportering av utfall, styrning, organisering, utveckling av service, kompetens- och informationsförsörjning inom offentlig verksamhet). Sådana studier kan förväntas ge belysning av den teoretiska problematik som sammanhänger med effektivitetsbegreppets innehåll vid variabel eller inkonsistent preferensordning hos huvudmannen. Av offentlig förvaltning krävs, förutom effektivitet i gängse mening, en följsamhet mot de omprioriteringar som blir följden av de demokratiska organens ständiga ifrågasättande av för tillfället gällande mål. Sådan beredskap går naturligtvis ut över den operativa effektivite-

ten, och kanske också över kvaliteten, men är ändå av stor vikt vid osäkra majoritetsförhållanden. Hittills har det varit vanligt att använda ett traditionellt rationalistiskt effektivitetsbegrepp som baseras i antaganden om stabila mål och kända, mätbara effekter. Detta medför svårigheter att förklara observerade fenomen. Föränderligheten i målstrukturer påverkas också av brytningen mellan professionella normer, som utvecklas i funktionell eller sektoriell diskurs, och de lokala normer som etableras i decentraliserade ansvarsstrukturer. Om sådana socialt formerade normer bestämmer förvaltningens praktik vad är då innehållet i ett adekvat effektivitetsbegrepp?

3. **Studier av den offentliga sektorns "marknader" och "nätverk"** (som avser metoder för kartläggning och utvärdering av tillgodoseendet av klienternas behov, informationsflödet medborgare- politiker- förvaltning- klienter, offentliga sektorns policy-skapande funktion, t.ex. partisystemet i den avancerade välfärdsstaten, lobbyverksamhet, arbetsmarknad-fackligt inflytande, professionella grupper (t.ex. läkare) förmåga att ta rollen som talesmän för intressegrupper etc, dvs "kravmaskinen", offentliga sektorns retorik, bilden och självbilden av offentliga sektorn). Sådana studier förväntas ge empirisk grund för vidareutvecklingen av interorganisatorisk nätverksteori, speciellt dess dynamiska aspekter som varit bristfälligt belysta tidigare.

Genomförandeorganisation.

Genomförandeorganisationen för ett disciplinprogram utformas mot bakgrund av att en resurskoncentration till två centra, ett i Stockholm och ett i Göteborg, genomföres. I Stockholm ligger tonvikten åt institutionell organisationsteori med studier av samspel mellan politik och förvaltning, makt- och förväntningsstrukturers förändring och reformers dynamik. I Göteborg ligger tonvikten vid användning av ekonomisk information i styrprocesser, rationalisering och utveckling av verksamheten. Problemställningarna är beslätade och kan sammanfattas som studier av de processer genom vilka demokratisk/politisk vilja omsätts i konkret utförd samhällsservice.

Till dessa båda forskningsmiljöer, som svarat för en betydande del av

den managementorienterade forskningen om offentlig sektor under det senaste årtiondet, knyts forskargrupper vid andra universitet i partnerskap.

Vid universitetet i Umeå vidareutvecklas forskningsprogrammet kring omorganisationer i samarbete med Stockholm. I Lund finns intressanta utvecklingsmöjligheter särskilt med tanke på att en ny professor installeras. Förankringen av decentraliseringsåtgärder i ansvarsstrukturer, å ena sidan, och kopplingen av ledarskap, via strategiformulering, till mobilisering av effektiv handling i organisationernas operativa del å den andra, har beröringspunkter. Styrprocesser och dessas föränderlighet under förändrade strukturförutsättningar samspelar såväl med ansvarsfrågor som motivation och i sista hand resultatet av verksamheten. Programmet i Lund föreslås utvecklas i partnerskap med Göteborg. Utöver denna grundstruktur skall naturligtvis finnas utrymme för projektvisa och programvisa satsningar vid andra forskningsinstitutioner.

Som samordnare för disciplinprogrammet föreslås professor Nils Brunsson vid Handelshögskolan i Stockholm.

Det bedöms vara nödvändigt att uppnå en viss volym i forskningsinsatsen för att åstadkomma långsiktiga effekter och effektiv kunskapsuppbyggnad. Därför har en koncentration till få befintliga miljöer ansetts nödvändig. Ett par-tre forskare bör finansieras inom programets ram på varje satsningsort. Förhoppningsvis kan koncentrationen leda till att dessa miljöer kan attrahera kvalificerade forskare och ytterligare resurser.

Det vore önskvärt att skapa förutsättningar, speciellt vid de blivande centra, för nyrekrytering av forskare så snart som möjligt genom inrättande av doktorandtjänster. Detta med tanke på satsningens långsiktighet. Möjligen kan val av mindre resurskrävande datainsamlingsformer ge utrymme för detta.

Efter två år trappas insatsen inom disciplinprogrammet ned samtidigt som forskningscentra i Stockholm och Göteborg byggs upp. Detta innebär de resurser som avdelats för Stockholm och Göteborg överföres till centrumbildningarna, medan programmen i Lund och Umeå trappas ned till motsvarande 1 forskare per program.

Nyttiggörande av programmets resultat.

Det finns flera pragmatiska argument för att inrätta ett disciplinprogram med företagsekonomisk inriktning. Den offentliga sektorn är under kraftig omdaning samtidigt som den utgör en stor del av samhället. Forskningen vid universitet och högskolor kring den offentliga sektorns ledning och organisation har varit eftersatt, möjligen därför att centrala ämbetsverk haft ett utvecklingsansvar. Samtidigt har den offentliga sektorn själv avsatt en extremt låg andel av sin budget för FoU-verksamhet. Förvaltningsutbildningen har blivit lidande av bristen på kunskapsutveckling av grundforskningskaraktär.

Huvuduppgiften för en universitetsbaserad grundforskning blir inte instrumentutveckling utan att tillhandahålla analyser av processer och resultat i den offentliga sektorns omdaning. Medan man i tidigare reformer av verksamheten inom den offentliga sektorn kunde urskilja en central viljeinriktning och försök till styrning av implementeringen så är dagens omdaning mångfacetterad och fragmenterad. Man urskiljer ingen "masterplan", en mångfald av lösningar provas och den offentliga verksamhetens karaktär differentieras.

Det kunskapsproblem som då uppstår är att kartlägga, upptäcka mönster i, förklara och förstå den utveckling som sker. Forskningen tillkommer därmed uppgiften att bygga kunskap och sprida allmän upplysning om och kritik av de företeelser som blir föremål för studier. Ja, till och med att biträda i formuleringen av problem som är ofullständigt förstådda. Härigenom kommer forskningen att påverka sitt studieobjekt med de speciella vetenskaps- teoretiska problem som detta medför.

Naturligtvis uppstår i omdaningsprocessen stora behov av instrumentutveckling för styrning i de olika ansvarsstrukturer och verksamhetsformer som konstrueras, men tillgodoseendet av sådana behov får i huvudsak ske genom FoU-insatser från huvudmännen inom den offentliga sektorn.

Rent praktiskt kommer den ovannämnda upplysningsuppgiften för grundforskningen att kräva särskilda ansträngningar för spridning av resultaten till dem som deltar i samhällets policyskapande processer vad gäller den offentliga sektorns roll. Man kan t.ex. tänka sig att årliga

konferenser anordnas med syfte att sammanföra forskning och praktik, att särskilda ansträngningar görs för att popularisera forskningsresultat via professionella tidskrifter med inriktning mot tjänstemän i offentlig sektor och att årsböcker eller skriftserier produceras.

Det bör också åläggas de forskare som verkar inom disciplinprogrammets ram att göra särskilda ansträngningar för att anpassa presentationen av forskningsresultaten så att de kommer förvaltningsutbildningen tillgodo.

Bilaga 5B

DEMOKRATI I FÖRÄNDRING

- svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället

av

Professor Gunnel Gustafsson

1 BAKGRUND

Föreliggande disciplinprogram utgör en bearbetning och precisering av det förslag till forskning om kommuner och landsting, som formulerades inom Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108). Civildepartementet har senare tilldelat mig särskilda medel för att utarbeta det program som här presenteras. Bidragen har använts för två konferenser där den närmare inriktningen och uppläggningsen av forskningen om svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället diskuterats. Den första hölls i Göteborg i december 1990 och den andra i Umeå i februari 1991. Vid båda dessa tillfällen deltog statsvetare från institutionerna i Göteborg, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala. En mer ingående redovisning av vad arbetet resulterat i återfinns i avsnitt fyra nedan.

2 FÖRÄNDRING AV SAMHÄLLET OCH HUVUDFRÅGESTÄLLNINGAR

Sverige är i ökande grad en del av världen och internationalisering påverkar även kommunalpolitiken. Min bedömning är, att vår tid i historiens eftersken kommer att framstå som början på en ny epok. De så kallade västdemokratierna befinner sig i ett skede då det industridominerade samhället ersätts av ett som är informations- och kunskapsbaserat. De etablerade politiska systemen står samtidigt inför krav på konstruktiva förändringar. Inte minst den lokala demokratin befinner sig i ett viktigt förnyelseskede. Den pågående omfördelningen av makt och ansvar från staten till kommuner och landsting och sedan vidare nedåt inom dessa är exempel på försök att förbättra demokratin genom att mobilisera ett stort antal människor i syfte att diskutera och besluta om framtida samhällsmål liksom sätten att nå dem.

När det gäller den offentliga sektorn i Sverige är en huvudtendens således, att beslut och ansvar i formellt avseende flyttas från nationell nivå till lokal och övernationell. Samtidigt ändras emellertid relationerna mellan nivåer, aktörer och stater på sätt som bara delvis är kända och analyserade. Hierarkier och politisk styrning tenderar att ersättas av nätverk och förhandlingar som inte bara är transnationella utan ofta också överskrider gränserna mellan privat och offentligt. Det faktum att en formell ansökan om svenskt EG-medlemskap kan komma att föreligga relativt snart understryker givetvis behovet av kunskaper om hur **kompetens och värdefördelning** ändras såväl inom den offentliga sektorn som inom hela det lokala välfärdssamhället. Med andra ord: Hur är den svenska välfärdsstaten, särskilt kommuner och

landsting, numera organiserad och i hur hög grad är det fråga om en lokal stat? Hur samspelar de olika delarna? Hur har samspelet förändrats och varför? Vad har frikommunförsöken betytt i detta avseende? Vilka organ och nivåer sköter mellannationella kontakter i vilka frågor? Vilka kontakter förekommer mellan å ena sidan svenska kommuner och landsting och å den andra motsvarande organ i andra länder och vilken förändring i kontakt-mönstren har ägt rum?

Kompetensfördelningen analyseras så att sambanden med värdefördelningen framgår klart. Det förändringsskede under vilket studien genomförs gör det viktigt att åstadkomma en samlad analys av handlandet hos olika aktörer på ett visst lokalt eller regionalt territorium, vilket sammanfaller med t ex kommun eller landsting. Frågan gäller om och hur lokala beslutsfattare samarbetar eller förhandlar med, respektive styr eller styrs av, offentliga och privata aktörer på regional eller nationell nivå i Sverige och i andra länder. Mer precist: Hur ser sambandet mellan demokrati och välfärd ut i ett lokalt perspektiv? Hur påverkar det sätt på vilket olika aktörer samspelar välfärdsnivå och fördelning av service? Vad kännetecknar det lokala välfärds-samhället ifråga om vem som får vad, när och hur, dvs genom staten, kommunerna, landstingen, företagen, familjen eller andra sammanslutningar? Vilka förändringar har ägt rum i detta avseende?

Organiseringen inom det lokala välfärdssamhället är, som framgått, föremål för omvärdering. Service och välfärd som tidigare beslutades, organiserades och producerades inom offentlig sektor tenderar att privatiseras och marknadsanpassas. En i den politiska debatten ofta framförd ståndpunkt är, att ansvaret för viss offentlig verksamhet, till exempel sjukvård och barnomsorg, bör föras över till ideella eller individuella aktörer. Debatt om fördelar och nackdelar med nya kollektiva lösningar av typen kooperativ och entreprenader eller företag med eller utan subventioner från det offentliga förekommer ganska allmänt och gäller ett flertal politikområden. Det intressanta blir i detta sammanhang att undersöka hur landsting, kommuner, kommundelar och samarbetsorgan av olika typer diversifierar lösningarna och vilken betydelse detta får för **medborgarönskemålets förverkligande**. Vilka olika typer av lokala organ och samverkansformer mellan kommuner och landsting finns? I vilka frågor förekommer gränsorganisering mellan privat och offentlig sektor? Vad betyder introduktionen av nya prisbildnings- och prissättningsmekanismer i samband med kommuners och landstings köp och försäljning av tjänster? Hur mycket och på vilket sätt försöker medborgare och särskilt "maktlösa" grupper t ex kvinnor, ungdomar och invandrare påverka utbudet av service och välfärd och hur lyckas de? Med andra ord: Vilka frågor tas upp på kommunernas och landstingens agenda, av vem och med vilket resultat? I vilka frågor råder enighet och

vilka frågor är kontroversiella? Vilka intressen och behov tillgodoses direkt av kommuner och landsting och vilka av andra aktörer i det lokala välfärdssamhället, eventuellt efter påstötningar eller reglering genom kommunala eller andra beslut? Vilka grupper är aktiva och inflytelserika och vilka har svårare att göra sin stämma hörd?

Forskningsprogrammet "Demokrati i förändring" föreslås således sammanfattningsvis bedrivas i enlighet med två huvudteman;

- 1 Faktisk kompetensfördelning mellan stat, landsting, kommuner och privata aktörer som familj och företag samt härmed sammanhängande inomnationell och inomkommunal variation ifråga om fördelning av service och välfärd ("Central local government relationships extended").
- 2 Det lokala välfärdssamhällets, i första hand kommuners och landstings, förmåga att fånga upp och förverkliga medborgarnas önskemål och krav ("Responsiveness to citizens' demands").

Det faktum att lokalsamhället i Sverige förändrats kraftigt och bland annat blivit mer internationellt leder till slutsatsen, att kommunforskningen bör bedrivas i ett komparativt perspektiv med tyngdpunkt på jämförelser med särskilt de europeiska kommunerna. Detta betyder, att jämförbarhet och praktiska jämförelsemöjligheter bör skapas med den kommunforskning som förekommer på annat håll. För att få perspektiv på de svenska kommunernas verksamhet skall översiktliga mellannationella jämförelser göras vad gäller följande relativt lättillgängliga indikatorer av betydelse för programmet huvudteman:

- * nationell, regional och lokal självstyrelse och offentliga sektorns uppgifter inom det lokala välfärdssamhället;
- * historisk tradition och bakgrund vad gäller kommuninvånares inflytande samt lika behandling och tillgång till service;
- * lokal resursmobiliseringsförmåga, särskilt lokal beskattningsrätt och faktiska beskattningsprinciper, t ex inkomstskatt, förmögenhetsskatt m m.

Vid sidan om dessa översiktliga systemjämförelser bör i varje delstudie en viss, men empiriskt begränsad, jämförelse med något annat land genomföras. Syftet är i detta fall att borra på djupet ifråga om någon viktig aspekt av "medborgarönskemålets förverkligande" eller "kompetensfördelningen".

3 FÖRNYELSE OCH KONTINUITET I KOMMUNFORSKNINGEN

Svensk statsvetenskap har genomfört två stora nationella kommunforskningsprogram. Den första så kallade kommunalforskningsgruppen inledde sitt arbete på 1960-talet i anslutning till den då pågående indelningsreformen och finansierades av Riksbankens Jubileumsfond. Ett stort antal licentiat- och doktorsavhandlingar skrevs inom projektets ram. Den andra forskningsgruppen påbörjade sin verksamhet i slutet av 1970-talet och lade tyngdpunkten på en utvärdering av kommunsammanläggningarna. Programmet finansierades av statsmedel efter en särskild proposition och knöts till den parlamentariska Kommunaldemokratiska kommittén. Deltagarna utgjordes i huvudsak av disputerade forskare. Under 1980-talet har kommunforskning kommit igång på bred front i Europa. Samtidigt har den svenska forskningen inom området präglats av dämpad aktivitet. De projekt som genomförts har ofta varit relativt små och utan direkt koppling till varandra. Det är angeläget att det program som här föreslås kännetecknas av god **balans mellan förnyelse och kontinuitet**.

Den uppläggnings ifråga om kommunurval och empirisk bas för arbetet som nu planeras (se nedan) medger longitudinell analys särskilt ifråga om vissa aspekter av "medborgarönskemålens förverkligande". Vad gäller **frågeställningar och teoretiska utgångspunkter** mer allmänt innehåller det här presenterade programmet en rad nyheter. Fokuseringen på det lokala territoriet, inte enbart de lokala politiska systemen, medför således vissa genomgripande förändringar i teoretiskt avseende. Konsekvenserna av dessa ifråga om precisering av frågeställningarna framgår av avsnitt fyra nedan. Redan här bör dock framhållas att två aspekter på den lokala välfärdspolitikken är helt nya i kommunforskningssammanhang. Den ena gäller kvinnors organisering och inflytande och den andra transnationaliseringen av det svenska samhället.

Demokrati, Organisering, Makt, Reglering, Autonomi, Decentralisering och Styrning är exempel på begrepp som kommer att stå i centrum för den teoretiska diskussionen. Det finns inom forskningsprogrammet som helhet en ambition att ge teoretiska bidrag till tänkandet om hur det lokala välfärdssamhället förändras, varför förändringarna sker och särskilt hur de påverkas av och påverkar den lokala demokratin. Pluralism kommer att råda i teoretiskt avseende och även normativ politisk analys planeras ingå i aktiviteterna. Detta innebär inte att empirin eller de praktiska bidragen på något sätt ses som underordnade. Det finns tvärtom stora ambitioner att få till stånd ett konstruktivt och långsiktigt samspel mellan kvalificerade praktiker och kommunforskare. Det bedöms således vara viktigt att ta tillvara och vidareutveckla den tradition av **praktiknära kommunforskning**

som redan finns i Sverige.

När de två tidigare kommunforskningsprogrammen genomfördes gjordes, som nämnts, en anknytning till då aktuella frågor gällande indelningsreformen respektive utvärderingen av densamma. Samtidssamhällets komplexitet gör det nu motiverat både att anlägga ett brett teoretiskt perspektiv på den lokala välfärdspolitiken och att få till stånd en kontinuerlig dialog mellan forskarna och dem som är verksamma i det pågående förnyelsearbetet. Mitt förslag är att det på svensk eller gärna nordisk basis tillskapas en motsvarighet till den amerikanska organisationen APPAM (Association for Public Policy Analysis and Management). Organisationen bör bygga på individuellt medlemskap. Dess viktigaste aktivitet blir anordnandet av årliga konferenser där både forskare och praktiker presenterar idéer, projekt och resultat av utvecklingsarbete eller forskning. Forskarna bör komma från ett flertal samhällsvetenskapliga, humanistiska och tekniska ämnen med tyngdpunkten lagd på ekonomi och statsvetenskap. Aktiviteterna organiseras i första hand inom ramen för arbetsgrupper eller debattföreläsningar men "prestigeföreläsningar" utgör också viktiga inslag. Vid konferenserna förevisas dessutom skriftligt materiel av olika slag.

En fördel med att föra ut forskningsresultat på detta sätt är, att grunden läggs för goda kontakter även mellan de tillfällen då nya böcker publiceras och konferenser äger rum. Det skede som samhället nu befinner sig i gör det, enligt min mening, särskilt viktigt att praktiker och forskare skapar förtroendefulla relationer mellan varandra och att förväntningarna på ömse håll är realistiska. Forskare kan ofta belysa viktiga samhällsproblem, medan det bör vara upp till politikerna att med hjälp av tjänstemän och experter ta ställning till hur problemen bör lösas och vidta åtgärder av lämpligt slag. Under en etableringsperiod (ca fyra år) bör konferenser efter APPAM-modell basfinansieras av disciplinprogrammen i företagsekonomi och statsvetenskap. Forskare och praktiker från andra länder kunde inbjudas till vissa engelskspråkiga specialseminarier.

Med tanke på vilka problemställningar det ovan skisserade forskningsprogrammet är avsett att belysa bör tyngdpunkten i det **empiriska** arbetet läggas på intervjuer och kvalitativa data snarare än på enkäter. I likhet med vid 1979 års urval bör såväl ett större (cirka 25 kommuner) som ett mindre (fem kommuner) urval göras. Därutöver planeras undersökningar i fyra landsting. Urvalen konstrueras så att största möjliga jämförbarhet med tidigare studier åstadkoms. De tre storstäderna ingick inte i tidigare urval. Såväl praktiska som teoretiska skäl gör det orimligt att utesluta dem idag. Enligt de preliminära överväganden som finns skall två av de tre storstäderna ingå i

de undersökningar som genomförs inom ramen för föreliggande program.¹

4 PRECISERING AV FRÅGESTÄLLNINGARNA

Efter ingående diskussion vid de två konferenserna i Göteborg och Umeå kunde fem huvudgrupper av frågeställningar preciseras. Dessa gäller: (1) Kvinnors makt och inflytande i lokalsamhället, (2) Transnationalisering och regional/lokal autonomi, (3) Val, medborgare och politiker, (4) Lokalsamhällets förvaltning, samt (5) Lokal välfärdsproduktion - omfattning, kvalitet och tillgänglighet. Som tidigare nämnts är de två första områdena helt nya i kommunforskningsssammanhang. Tema tre, fyra och fem anknyter däremot nära till klassiska problemställningar inom kommunforskningen. De perspektiv på frågorna som anläggs påverkas emellertid starkt av den här valda fokuseringen på det lokala territoriet. Ett inte obetydligt inslag av nytänkande kommer därför att återspeglas också i de undersökningar som genomförs under dessa rubriker. Nedan sammanfattas översiktligt tankar som är ingående redovisade i särskilda promemorior, vilka förutom frågeställningar och metodöverbäganden också innehåller referenser till relevant litteratur inom respektive område.²

Kvinnors makt och inflytande i lokalsamhället

Kommunforskning och konsteoretisk forskning har sällan kombinerats. Tidigare kommunforskningsprogram ägnar endast i ringa utsträckning kvinnorna uppmärksamhet. I den mån kön förekommer är det som en

¹ De närmare övervägandena om urval m m är redovisade i en promemoria, "Kommuner och landsting i samspel med sin omgivning - några tankar om urval m m", Folke Johansson, mars 1991.

² Följande promemorior avses: Maud Landby Eduards "Om kvinnors organisering och inflytande i den kommunala välfärdspolitik", mars 1991; Janerik Gidlund och Magnus Jerneck "Transnationaliseringen av det svenska samhället", mars 1991; Folke Johansson, Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl "Medborgarundersökningen", december 1990; Henry Bäck "Politiker och partier i kommuner och landsting", februari 1991; Björn Beckman "Professionalisering, organisering och autonomi i lokalsamhällets förvaltning", mars 1991; Evert Vedung "Den svenske gatubyråkraten - lokal tillsyn, utvärdering och informationsåterföring", mars 1991; Tommy Möller "Offentlig serviceproduktion", februari 1991 samt Lars Strömberg och Folke Johansson "Serviceproduktion i det lokala välfärdssamhället", mars 1991. Promemoriorna finns tillgängliga vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

individegenskap, en variabel i likhet med ålder, socialgrupp och utbildning, inte som en självständig analytisk kategori. Detta kan delvis ses som ett tidsfenomen. Det första programmet "Kommunal självstyrelse - kommunal indelning", startade redan 1966, i en tid då kvinnoforskningen var föga utvecklad. Den totala frånvaron av kvinnor (och män) i vissa studier kan ändå te sig märklig. I delar av det andra stora programmet, "Utvärdering av kommunindelningsreformen" presenteras data av intresse ur ett könsperspektiv. Någon systematisk analys av dessa genomfördes dock inte. Här finns således möjligheter till vissa jämförelser över tid.

Forskning om kvinnors påverkan på lokalpolitiken och den kommunala välfärdens fördelning mellan kvinnor och män torde vara fruktbar i flera hänseenden. Den teoretiska förnyelsen utgörs främst av en fördjupad analys av medborgar- och demokratibegreppen. När könsdimensionen analyseras i förhållande till rådande individ- och klassparadigm kan intressanta jämförelser göras. Ett studium av det nära och vardagliga livets politik kan förväntas få såväl teoretisk som praktisk betydelse. Den övergripande frågan formuleras på följande sätt: Hur handlar kvinnor på lokal nivå för att påverka sina villkor och vilka förmåner tilldelas dem? Det viktiga är att göra en analytisk koppling mellan medborgarnas politiska agerande och den offentliga politikens utfall.

Den teoretiska utgångspunkten är kvinnors kollektiva handlande och motståndet mot dess yttringar, dvs vad som hindrar dem att vidta åtgärder. I detta ligger ett medvetet aktörs- och maktperspektiv, en fokusering på vem som gör vad, när och hur snarare än vem som får vad, när och hur. Kvinnors kollektiva handlande kan vara av olika karaktär. Det kan utgöras av nätverk, demonstrationer, samarbete över partigränserna, facklig aktivitet etc. Framgångsrik kvinnopolitik innebär att kvinnor agerar tillsammans i frågor som är viktiga för kvinnor och med ett utfall som gynnar kvinnor. Naturligtvis måste även utfall diskuteras som är positiva för kvinnor, men där en medveten och organiserad kvinnopolitik saknas.

Utifrån ovan skisserade frågor kan empiriska undersökningar utformas på en mängd olika sätt. Huvudtanken är här att välja ut ett antal policyområden som studeras från initiativ till resultat. Dessa områden bör vara brett definierade, ha könsteoretiskt grundad innebörd och vara olika till sin karaktär. Tre sådana är: arbete, politiskt inflytande och kroppslig integritet. Kvinnors krav på arbete och förbättrade arbetsvillkor ligger till stor del utanför traditionell partipolitik. Arbete sker i hemmet, i egen regi, som anställd i det privata näringslivet eller inom den offentliga sektorn. Kravet på fler kvinnor i politiken har däremot till stor del riktats mot de politiska partierna, men kvinnor har också skaffat sig andra plattformar för att agera politiskt och därigenom ta plats i det offentliga rummet som medborgare.

Slutligen har klient/konsumentperspektivet, eller livskvalitet- aspekten, här begränsats till en kvinnospecifik fråga, dvs stöd till kvinnor som utsatts för våld. Även annan välfärd och service, som barn- och äldreomsorg, kan emellertid diskuteras ur ett könsteoretiskt perspektiv. Detta kommer också att ske inom ramen för delprogrammet "Lokal välfärdsproduktion - omfattning, kvalitet och tillgänglighet".

En studie av kvinnors arbete blir framför allt en studie av kvinnors organiserade krav på kommunen som arbetsgivare; arbetstider, löneförhandlingar, lönesystem, jämställdhetsplaner m m. Stora kvinnodominerade arbetsplatser, som barnomsorgen, skolan, äldreomsorgen och annan offentlig omsorg kommunaliseras, bolagiseras och avregleras. Vad betyder dessa förändringar för kvinnor? Hur politiserad är frågan om kvinnors arbetsvillkor?

Analysen av politiskt inflytande gäller i första hand hur kvinnor agerar för att öka sin politiska representation och aktivitet. Partiernas nomineringar av kvinnor, deras arbete i övrigt för att engagera fler kvinnor i den kommunala partipolitiken samt de politiska partiernas kvinnoförbund är viktiga att studera. Men även kvinnors utomparlamentariska aktioner för att öka sitt politiska inflytande bör undersökas. Flera studier visar att kvinnor och män uttrycker sina politiska intressen i olika former. I denna delstudie ingår också principiella diskussioner om kvotering, synen på demokrati samt frågan om representation medför makt och inflytande.

Det sista policyområdet, frågan om kvinnors kroppsliga integritet, gäller såväl kontrollen över den egna kroppen som rätten att ej behöva frukta övergrepp. Våld mot kvinnor är ett problem som, trots aktiva kvinnogrupper, sent kommit på den politiska dagordningen i Sverige. Två av tre kommuner underlåter att ge stöd till misshandlade kvinnor i form av kvinnojourer. Kvinnors krav på den här punkten får svag respons från den lokala välfärdsstaten. Varför? Vilka andra lösningar har problemet? Frågorna knyter an till diskussionen om politikens räckvidd och distinktionen offentligt-privat.

Transnationalisering och regional/lokal autonomi

En fundamental förändring i Sveriges politiska förutsättningar under senare år gäller nationens förhållande till den europeiska omgivningen. Förändringen av tidigare svenska beslut gällande anpassning av regelsystemet markeras i den så kallade vitboken för den inre marknaden i EG, genom förhandlingarna mellan EFTA och EG om ett s k EES-avtal (European Economic Space) samt i regeringens krispaket hösten 1990 där önskvärldheten av ett svenskt medlemskap i EG framhölls. I december 1990 öppnade riksdagen

formellt dörren för en ansökan om svenskt EG-medlemskap redan under 1991. Inom ekonomin sker en omvandling på så sätt att näringslivet skapar nya koncerner i form av produktionsnätverk som överskrider nationsgränserna. Samtidigt utgör de fria flödena av finanskapital över gränserna restriktioner för den inhemska ekonomiska politiken. Miljöproblemen i form av luft- och vattenföroreningar framstår som exempel på frågor som inte effektivt kan lösas inom ramen för existerande politiska institutioner. En tydlig europeisk dimension kan också noteras inom medierna.

Dessa förändringar är väl kända, men deras innebörd för det svenska politiska systemet är ändå oklar. I synnerhet som osäkerheten är stor ifråga om EGs färdriktning. Går den mot ett "United States of Europe" eller mot ett utvidgat politiskt och ekonomiskt samarbete? Begreppet transnationalisering används här som sammanfattande benämning på denna sammanvävning av staterna i västra Europa. En viktig iakttagelse är, att mängden icke-statliga aktörer är omfattande och i mycket snabb tillväxt inom denna integrerade struktur. Transnationalisering syftar således inte på utrikespolitik i snäv mening, utan antyder en förändring där snart sagt alla traditionella inrikespolitiska frågor har en europeisk dimension. Det ligger i sakens natur att denna förändring berör många aspekter av svenskt samhällsliv och att ett forskningsprojekt tvingas koncentrera sig på några få områden. Särskilt intressanta teman bedöms vara folkstyrelse, välfärdssystem, infrastruktur, regional och lokal autonomi samt de inbördes sambanden mellan dessa.

Syftet är här, att studera transnationaliseringens innebörd för kommuner och landsting - med särskild tonvikt på folkstyrelsen och välfärdssystemen. Skapar EGs institutioner nya förutsättningar för hela den politiska processen? I vilken utsträckning länkar sig partier och organisationer till transnationella nätverk? Hur implementeras beslut som fattas utanför Sverige? Hur påverkas domstolssystemet, rättssäkerheten och omprövningen av det svenska välfärdssystemet? Hur förändras regionala och lokala investeringar i infrastruktur? Förekommer kommunal utrikespolitik?

Den nordiska välfärdsstaten är en avvikare i Europa. När Sverige transnationaliseras kommer detta därför, med stor sannolikhet, att innebära omprövning och förändring i riktning mot ett samhälle där staten är en av flera möjliga producenter av välfärd och service. Tendensen till uppluckring av gränserna mellan privat och offentligt kommer därmed att förstärkas. Politiskt och ideologiskt kan den nya situationen innebära betydande utmaningar. Företrädare för den svenska välfärdsstaten har tenderat att betrakta vårt samhälle som ett ideal eller en modell mot vilken andra stater naturligt borde sträva. Detta har inte sällan lett till både ointresse för och okunskap om förhållandena i andra länder. Nu framförs emellertid krav på såväl grundläggande attitydförändringar vad gäller relevansen av utländska

erfarenheter som kunskap om inte minst de politiska och administrativa förhållandena i Europa. Hur kommer den här antydda förändringsprocessen att påverka självstyrelsen på olika nivåer? Mycket tyder på att transnationaliseringen medför en stark påfrestning på den nationella demokratin. En möjlighet är, att detta "demokratiska underskott" kompenseras av starka lokala och regionala enheter. Kommuner och landsting med betydande självständighet skulle således, i samspel med sin lokala omgivning, kunna tänkas vara viktiga aktörer under den förestående integrationsprocessen. Det är emellertid också möjligt, att en försvagning av statsmakten genomsyrar även andra politiska och administrativa nivåer. Viktiga impulsgivare för kommuner och landsting är troligen Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt centrala ämbetsverk. Det finns därför goda skäl att studera vad slags signaler rörande transnationalisering som sänds från dessa håll.

En intensifierad internationalisering av kommuner och landsting kan, som framgått, komma att utgöra ett hot mot den lokala demokratin i den meningen, att makten flyttas till informella nätverk av transnationell karaktär. Kan det "anonymiserade" inflytande som utövas i slutna sällskap där tjänstemän, politiker och företagsledare agerar tillsammans ersätta de mekanismer för lokalt och regionalt inflytande på staten som finns idag? Vilka nya motsättningar och ideologiska skiljelinjer kan uppstå? Hur kan och bör den demokratiska kontrollen ske när beslutsprocesserna överskrider nationella, regionala och kommunala gränser liksom gränserna mellan privat och offentligt? Vilka gamla och nya kanaler för inflytande fungerar i denna situation så att "medborgarönskemålen kan förverkligas"?

Val, medborgare och politiker

Beträffande medborgarnas eller folkets inflytande är en grundläggande fråga: Vilket folk? Svenska folket, folket i landstingsområdet, kommunen eller kommundelen? På vilken nivå fattas besluten och vem har inflytande? Principen att besluten skall läggas så nära de berörda som möjligt har under senare år framförts ofta och den återfinns också som en rekommendation i Europarådets konvention om lokal självstyrelse. Mot denna princip står såväl allmänna politiska krav på jämlikhet som mer specificerade krav på enhetlighet, likformighet, likvärdighet eller, inom kommuner och landsting, likställighet.

När det gäller hur folkstyrelsen skall komma till uttryck, finns åtminstone tre teoretiskt tänkbara utgångspunkter. Enligt en av dessa är deltagandet huvudsaken. Demokrati föreligger i den mån medborgarna aktivt deltar i beslutsprocessen. En andra modell ställer mer realistiska och begränsade krav på folkstyrelsen. Medborgarna skall genom valen i efterhand kunna

utkräva ansvar av sina valda representanter. I Sverige, liksom i andra utpräglade partidemokratier, finns utrymme för en tredje variant. Eftersom partierna står för allmänna politiska riktlinjer eller ideologier innebär valet inte enbart ett öppet mandat, som kan kontrolleras i efterhand, utan det ger också vissa anvisningar om vilken politik som skall föras. Att de valda är åsiktsrepresentativa betraktas som en garanti för att medborgarnas önskemål beaktas i de beslut som senare kommer att fattas. Enligt alla tre modellerna är medborgarnas kunskaper om det politiska systemet -om kompetensfördelning och ansvar, om partiernas ståndpunkter och ställningstagande - en grundläggande förutsättning för att demokratin skall fungera.

Studier av den lokala demokratin bör särskilt inriktas på det medborgerliga deltagandet. Av tidigare undersökningar har bland annat framgått att olika former för aktivitet, t ex genom partier, kontakter med kommunala tjänstemän och aktioner av olika slag, dominerar inom skilda typer av kommuner. Det är av stort intresse att följa upp vad som här skett. Väsentligt är att försöka bedöma effekterna av det senaste årtiondets organisatoriska reformsträvanden. Vad betyder t ex införandet av kommunalnämnder för deltagande, inflytande och välfärdsfördelning?

Fortsatta studier av åsiktsrepresentativiteten, både i frågor som är mer eller mindre färgade av allmänna partiideologier och i konkreta lokala stridsfrågor, bör emellertid också genomföras. Tidigare undersökningar tyder på att åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda generellt sett är ganska god och att partival och partiideologier befrämjar denna representativitet i övergripande vänster-högerfrågor men inte när det gäller t ex serviceprioriteringar och prioriteringar av särskild vikt för kvinnor.

Medborgares och kommunpolitikers sätt att tänka och agera bör i en demokrati vara nära förbundna med varandra. Det som från början karaktäriserade den kommunala självstyrelsen i Sverige var just att politikerna inte nöjde sig med att, som i riksdagen, fatta generella beslut utan själva också deltog i verkställigheten av besluten. Så är fortfarande i stor utsträckning fallet, även om särskilt den senaste kommunindelningsreformen professionaliserat förvaltningen och ökat tjänstemannainflytandet. En rad aktuella förändringar och strävanden inom kommuner och landsting påverkar nu politikerrollen. Är det tjänstemän som skall välja medel eller skall politikerna följa med ner mot verkställighetsnivån? Vilket utrymme finns kvar för fritidspolitikerna, om de endast skall fastställa allmänna mål? Kan det politiska elementet i självstyrelsen begränsas till ett fåtal kommunalråd och landstingsråd? De föreslagna undersökningarna kan givetvis inte ge svar på dessa frågor, men de kan belysa konsekvenserna av olika aktuella reformsträvanden. Den svenska modellens öde på detta område är sammanlänkat med den framtid som väntar fritidspolitikerna.

Politikerrollen påverkas också av olika organisatoriska förändringar bl a den decentralisering som ägt rum inom många landsting och kommuner. Samtidigt sker härvid ofta en integrering av verksamheter som traditionellt varit starkt sektoriserade. Politikerna kan på så vis få helt andra uppgifter. I kommundelsnämnderna kommer sålunda det politiska arbetet att radikalt ändra karaktär. Från att ha varit fackpolitiker blir ledamöterna allmänpolitiker. Vad betyder detta för deras relationer till väljarna och tjänstemännen? Här finns en rad väsentliga frågor som behöver ett ingående studium.

Lokalsamhällets förvaltning

Huvudfrågan gäller förvaltningens autonomi på det lokala territoriet och vilka effekter denna autonomi har för kompetensfördelning, välfärd och förverkligande av medborgarnas önskemål och krav. Lokalsamhällets förvaltning studeras från en rad olika infallsvinklar med tyngdpunkten lagd på byråkraters idéer och beteende. Hur utvecklas idéer om den offentliga serviceproduktionen och föreställningar om kommun och landstingskommun som producent eller beställare av produktion? Organisatoriska tänkesätt uppbyggda på erfarenheter från marknadsorganisationer har blivit allt oftare förekommande i debatten om den offentliga verksamheten. Är innovationsförslag gällande den offentliga lokala förvaltningen inspirerade av idéer om den privata organisationen? Varierar grundtankarna om förvaltningens uppgifter och bästa sätt att fungera mellan olika sakområden? Kan skillnader och likheter i dessa hänseenden vara påverkade av synen på statens roll i välfärdssamhället? I detta sammanhang blir debatten om offentligt och privat, blandadministration och privatisering aktuell att studera. I vilken utsträckning är den svenska debatten självständig och i vilken utsträckning återspeglar den generella strömningar i den industrialiserade världen?

Ambitionen är här att finna likheter och skillnader mellan förvaltningens idévärldar beroende på bl a professionaliseringsgrad, karriärvägar, position och kontaktnät. Vidare skall frågan om autonomi diskuteras i förhållande till professioners förmåga att styra värderingar och ideologier.

Analysen av beteende i förvaltningen genomförs som en serie fallstudier av lokala frågor inom olika sektorer. Preliminärt väljs områdena sjukvård, skola, näringspolitik samt teknik och miljö. Avsikten är att genomföra en beslutsstudie där arbetsfördelning, aktivitet och konflikter analyseras. Hur agerar tjänstemän och andra aktörer i olika typer av situationer? Också regelsystemens inverkan på beslutsprocesser undersöks. På vilket sätt reagerar förvaltningen på signaler från sin omvärld? Hur möts till exempel förslag gällande omorganisation, besparingar och kritik? Studier av

kommuners agerande när nationalstaten bedriver besparingspolitik, t ex genom minskade statsbidrag, visar att man då kan bygga upp strategier som delvis motverkar statens intentioner. Internationaliseringen bör medföra att den kommunala förvaltningen agerar i delvis nya mönster.

En studie inriktas specifikt på de så kallade gatubyråkraterna i den offentliga sektorns yttersta kapillärer, exempelvis skogvaktare, socialarbetare och hälsovårdsinspektörer. Sökarljuset riktas därmed mot den bortre delen av policycykeln, dvs mot implementering, utvärdering och återföring av resultatinformation. För att komplettera övriga delstudier inom programmet väljs här områden som kännetecknas av indirekt styrning, dvs där det offentliga inte i egen regi driver verksamheten utan försöker påverka andra med hjälp av styrmedel. Preliminärt studeras politikområdena naturresurser, energi och miljö. En komparativ uppläggning eftersträvas.

Enligt klassisk normativ statsvetenskap bör förvaltningen vara politikens lydiga tjänare och lojalt verkställa politiska beslut. Tjänstemän skall bortse från egna sympatier eller antipatier och pliktmedvetet fullgöra sina uppgifter oavsett vilka partier som har majoritet på den politiska arenan. De skall handla utan vrede och iver. Sin legitimitet får förvaltningen genom att dess uppdragsgivare, politikerna, handlar på folkets uppdrag. Detta synsätt som vi kan kalla den konventionella byråkratiteorin eller teorin om den ansvariga byråkratin och som bl a kännetecknas av förvaltning genom neutrala ämbetsmän stöter emellertid på oerhörda problem när det skall tillämpas i praktiken. Tidsknapphet och krav på situationsanpassning medför att de parlamentariska församlingarna måste överlämna beslutanderätten till förvaltningen i rader av centrala frågor.

Andra sätt att organisera förvaltningsprocesser på är genom enskilda, vanligen intresseorganisationer, samt enligt principen om den professionella förvaltningen. Det sistnämnda sättet innebär, som namnet antyder, att genomförande överläts till personal med starkt specialiserad utbildning till exempel läkare, arkitekter eller ingenjörer. Ytterligare en möjlighet är att organisera offentliga genomförandeprocesser genom självförvaltning. I den svenska debatten går denna princip ofta under beteckningen brukarmedverkan, vilket innebär att den offentliga sektorns adressater eller brukare får ta ansvar för genomförandet. Exempel på brukarmedverkan är föräldrarnas ansvarstagande i barnomsorgen, patienternas i sjukvården och hyresgästernas i de allmännyttiga bostadsföretagen. En viktig fråga vid studiet av byråkrater och inte minst gatubyråkrater är huruvida de tänker och agerar enligt konventionell byråkratiteori, enligt professionella principer, på basis av självförvaltning eller på annat sätt. Särskilt viktigt är att precisera idén om förvaltning genom kommuner i detta perspektiv.

Välfärdsproduktionen på det lokala territoriet skall belysas med hjälp av två olika metoder. För det första planeras en relativt heltäckande undersökning av utbud och efterfrågan på service. Tyngdpunkten i utbudsanalysen ligger på omfattning och tillgänglighet medan medborgarnas krav och önskemål givetvis också inkluderar kvalitetsaspekter av mångahanda slag. För det andra planeras en serie fallstudier med vars hjälp särskilt den offentliga sektorns produktivitet och effektivitet avses bli belyst. Närmare bestämt specialstuderas situationer då offentlig serviceproduktion misslyckats respektive varit framgångsrik.

När det gäller den offentliga servicens produktion och distribution har vi i dagens Sverige, som framgått, fyra huvudsakliga organisationsnivåer, nämligen staten, landstingen, kommunerna och, i vissa kommuner, kommundelar. Tyngdpunkten i de här planerade undersökningarna skall ligga på de två mellannivåerna, kommuner och landsting, eftersom välfärdsproduktionen till övervägande del är förlagd hit. Vid sidan av de fyra nivåerna kan man räkna med en femte, som får allt större betydelse, nämligen den övernationella. När det är befogat inkluderas även denna nivå i det empiriska arbetet. Det unika i detta forskningsprogram är således, dels den territoriella ansatsen och dels att alla nivåer på en gång görs till föremål för ett samlat studium.

Den allmängiltiga undersökningen inleds med en kartläggning av medborgarnas krav på olika serviceområden. För att kunna sätta dessa önskemål och prioriteringar i relation till tillgång på service insamlas mer objektiva uppgifter om serviceutbud i kommuner och landsting. Databasen är i detta fall tillgängligt offentligt material. För att komplettera bilden blir det också nödvändigt att genomföra intervjuer med politiker och tjänstemän. En översiktlig kartläggning av utbud och efterfrågan vad gäller service är ett omfattande arbete. Det bör därför begränsas till 25-urvalet av kommuner och i vissa delar kanske t o m till 5-urvalet. Huvudfrågan är vilka faktorer som bestämmer omfattning, kvalitet och tillgänglighet ifråga om den service som erbjuds på det kommunala territoriet.

I den andra delen av studien utgörs den beroende variabeln av serviceproblem och det missnöje som följer av sådana. Ambitionen är dock inte att göra någon heltäckande kartläggning av problemens omfattning. Det övergripande syftet är istället att pröva ett antal teorier om varför misslyckanden, s k "policy failures", inträffar samt att empiriskt belysa de bakomliggande orsakerna till dem.

De komparativa fallstudierna bör väljas med stor omsorg. Fallen fastställs därför slutligt först när de teoretiska utgångspunkterna blivit klart fixerade.

Det gäller att identifiera dels ett eller flera lämpliga policyområden och dels ett antal lämpliga frågor eller ärenden. Vad gäller politikområden är sjukvården och barnomsorgen två tänkbara sektorer. Inom dessa finns både bristande tillgång på service och en hel del uttalat missnöje med de tjänster som utnyttjas. Det är dessutom områden som är lämpliga att studera då, som här, (makt)relationerna mellan staten och kommunerna respektive landstingen är av intresse. Kommunerna och landstingen är huvudmän inom barnomsorgen respektive sjukvården, men samtidigt finns starka tendenser till central styrning genom bl a statsbidrag och lagstiftning.

En distinktion bör göras mellan brukarnas och medborgarnas förväntningar. Samtliga kommunmedborgare har - som väljare och skattebetalare - rätt att ställa krav på exempelvis den kommunala barnomsorgen. Det kan emellertid hävdas, att de som nyttjar servicen har särskilda rättigheter, ehuru något oprecisa. Utifrån distinktionen mellan allmänintresse och egenintresse är det rimligt att anta, att serviceförväntningarna varierar bland annat beroende på medborgarnas konkreta behov och efterfrågan.

Med hjälp av personliga intervjuer görs försök att belysa bakgrunden till olika typer av vanmakt. En hypotes är, att frånvaro av valmöjligheter ligger bakom vanmakten. Brukarna sitter fast i det system de är missnöjda med. En annan fråga gäller hur ofta och varför medborgare tar initiativ och försöker ändra på sin situation? När misslyckas de och vad är orsaken? En hypotes som här ligger nära till hands är, att det föreligger bristfälliga påverkansmöjligheter. Vanmakt kan emellertid även hänga samman med ett slags inlärt beteende, som tar sig uttryck i att medborgare och brukare inte upplever sig ha rätt att ställa krav. Andra hypoteser kan formuleras med utgångspunkt från teorier om osynliggörande och underordning av kvinnors särskilda servicebehov.

5 FORSKNINGSORGANISATION

De två tidigare kommunforskningsprogrammen har genomförts i samarbete mellan de fem statsvetenskapliga institutionerna i Sverige. Denna samverkan har varit av värde för den inomvetenskapliga utvecklingen och dessutom lett till att kommunforskningen blivit av god kvalitet. I ett snävare perspektiv har därtill två praktiska fördelar vunnits. För det första har den specialisering ifråga om ansats och mer specifik kompetens som finns på de olika universiteten kunnat tas tillvara. För det andra har det empiriska arbetet underlättats på så sätt att tids- och kostnadskrävande resor i samband med intervjuer och empiriskt arbete på plats i kommunerna kunnat minimeras. Även vid detta tredje tillfälle föreslås att kommunforskningen bedrivs i

samarbete mellan de statsvetenskapliga institutionerna i Göteborg, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala. Två disputerade forskare från var och en av nyssnämnda orter föreslås bilda en forskargrupp. Till sig kan forskarna knyta en eller flera doktorander. Varje delprogram genomförs i samarbete mellan två av de fem orterna enligt det mönster som redovisas i tabell 1.

Tabell 1 Delprogrammen i ett institutionellt nätverk

Delprogram	Statsvetenskapliga institutionen i				
	Göteborg	Lund	Stockholm	Umeå	Uppsala
A Kvinnors makt och inflytande i lokalsamhället			X	X	
B Transnationalisering och lokal autonomi		X		X	
C Val, medborgare och politiker	X		X		
D Lokalsamhällets förvaltning		X			X
E Lokal välfärdsproduktion - omfattning, kvalitet och tillgänglighet	X				X

De personer som varit aktiva under programskrivningen har preliminärt förklarat sig villiga att åta sig ansvaret för forskningsprogrammets genomförande.³ Huruvida doktorander skall engageras blir en fråga som får lösas från fall till fall. Den i tabell 1 redovisade kopplingen mellan orter och delprogram innebär, som framgår, att varje statsvetenskaplig institution samarbetar direkt med två andra. Lund kopplas t ex till Uppsala och Umeå, Göteborg till Stockholm och Uppsala osv. Därtill kommer att de doktorander som

³ Följande personer avses: Docent Björn Beckman (Lund), docent Henry Bäck (Stockholm), docent Maud Landby Eduards (Stockholm), t f professor Janerik Gidlund (Umeå), professor Gunnel Gustafsson (Umeå), docent Magnus Jerneck (Lund), fil dr Folke Johansson (Göteborg), fil dr Tommy Möller (Uppsala) och docent Evert Vedung (Uppsala).

engageras mycket väl kan vara knutna till någon mindre högskoleort. Programmet beräknas pågå under fyra heltidsår med möjlighet till förlängning. Det har av olika skäl bedömts vara viktigt att arbetet tar sin början redan under våren 1992. Ett av skälen är kopplingen till den medborgarundersökning som genomförs i anslutning till 1991 års val. Ett annat är tillgången på lämpliga och villiga forskare.

INTERNATIONELLT GÄSTFORSKARPROGRAM VID SCASSS

Direktorerna för Kollegiet för samhällsforskning i Uppsala (SCASSS) förklarar sig i en skrivelse till utredningen beredda att intitera ett gradvis växande gästforskarprogram vid SCASSS och efter hand även ett symposieprogram med inriktning på forskning om den offentliga sektorns lednings-, styrnings- och organisationsproblem. Ett sådant program kommer att innefatta besök under långa tidsperioder av internationellt ledande forskare inom flera discipliner, t.ex. ekonomisk historia, historia, sociologi och statsvetenskap. Denna del av en satsning är kollegiet berett att initiera omgående. Dess närmare inriktning och omfattning begränsas i första hand av de resurser som kan ställas till förfogande.

När det gäller en eventuell symposieverksamhet, kommer en sådan att förberedas på samma sätt som gäller för all verksamhet vid kollegiet, dvs efter ingående kontakter med ledande forskare både i Sverige och utomlands under vilka förseminarier hålls och forskningsplaner gradvis preciseras. Avrapportering kommer att ske på det sätt som gäller för SCASSS generellt, dvs inte i form av interna rapporter utan i form av böcker på internationella vetenskapliga förlag. Publiceringen kommer att ske på villkor som gäller internationellt för all sådan verksamhet, dvs utan något speciellt publikationsstöd från kollegiets sida.

När det gäller inriktningen på ett gästforskarprogram bör den verksamhet som f.n. pågår inom ramen för kollegiets tema R (statsteori) på ett naturligt sätt kunna vidgas i en riktning som anknyter till FOS-programmets intressefält. En sådan eventuell utveckling är dock helt beroende av framtida beslut om FOS- satsningens storlek och tidsramar. Kollegiets grundprincip är att endast initiera verksamhet där goda förutsättningar föreligger för att kunna bedriva genuint nydanande forskning. Det förut- sätter i sin tur att det vetenskapliga planeringsarbetet måste ges den tid som faktiskt krävs.



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi.
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smitade - ersättning för ideell skada. [34]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattningskraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]

Utbildningsdepartementet

Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
