

Välfärdens organisering och demokratin

– en analys av New Public Management

Acta Wexionensia

Nr 60/2005

Samhällsvetenskap

Välfärdens organisering och demokratin

– en analys av New Public Management

Lena Agevall

Växjö University Press

Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management, Växjö University Press, Växjö universitet 2005

Skriptserieredaktörer: Tommy Book och Kerstin Brodén

Layout: Anna Bäcklund

ISSN: 1404-4307

ISBN: 91-7636-454-2

Tryck: Intellecta Docusys, Göteborg 2005

Innehållsförteckning

Förord	9
1. Förvaltningen och demokratin	11
1.1 Inledning	11
1.2 Metateoretiska utgångspunkter	14
1.3 Metodologiska överväganden	17
1.4 Vad är New Public Management?	20
1.4.1 Introduktion	20
1.4.2 NPM-element	20
1.4.3 En renodlad NPM-kommun presenterar sig	25
1.4.4 Motstridigheter och paradoxer	26
1.4.5 Bokens disposition	30
Del 1. Övergripande analysmodeller	
2 Förvaltningens roll – en normativ ansats	35
2.1 Roller och relationer	35
2.2 Mot en trepartsdialog i demokratins tjänst	44
2.3 Ansvarsets etik i offentlig förvaltning	46
2.4 En normativ idealtyp: Möjlighetsvillkor för en demokratisk-etisk förvaltning	54
3 Institutioner och avinstitutionaliseringssprocesser	57
3.1 Introduktion	57
3.2 Institutioner – Grader av institutionalisering	57
3.2.1 Vad är en institution?	57
3.2.2 Grad av institutionalisering	59
3.3 Avinstitutionaliseringssprocesser	61
3.3.1 En analysram	62
3.3.2 Avinstitutionalisering – aktuatorer – mekanismer	64
3.3.3 Organisering – en institutionell sfär	70
3.4 Hur kunde det hända? – Slump, evolution eller intentionell design?	71
3.4.1 Slump, evolution	71
3.4.2 Design	72

4 Dimensioner av tillit och institutionell kontext	81
4.1 Introduktion	81
4.2 Rational Choice perspektivens institutionella kärna	81
4.3 Tillit och institutionell kontext	83
4.3.1 Fenomenet tillit	83
4.3.2 Tillit i institutionell kontext	84
4.4 Relationers karaktär och situationell kontext	91
4.5 Den demokratiska trepartsdialogen och det etiska ansvaret	94

Del 2 New Public Management influenser i organiseringen av offentlig förvaltning

5 Vad är offentligt?	101
5.1 Introduktion	101
5.2 När verksamheter bäddas ut eller byter rättssubjekt	102
6 Roller	113
6.1 Introduktion	113
6.2 Analyskategorier	113
6.3 Politikerrollen	115
6.4 Chefsrollen	118
6.4.1 Utformning och precisering av chefsrollen	118
6.4.2 Rollinnehavaren i positionen chef inom offentlig förvaltning	120
6.5 Närbyråkraternas/professionernas roll	121
6.6 Och medborgaren?	125
7 Procedurer	127
7.1 Introduktion	127
7.2 Procedurer eller resultat?	127
7.3 Att styra genom kontrakt och prestationsersättning	134
7.3.1 Kontrakt mellan beställare- och utförareenheter	135
7.3.2 Kontrakt mellan överordnade och underordnade	141
7.3.3 Kontrakt mellan närbyråkrater och samhällsmedlemmar	145
8 Språk, kognitiva scheman – upprepade handlingar	151
8.1 Introduktion	151
8.2 Retorik – språk från en annan institution	153
8.3 Nya teknologier	158

8.4 När språket inte kan uttrycka demokratiska värden	164
8.5 NPM-språkets dyadiska struktur	165
8.6 När språk och teknologi stör yrkeskunnandet	169

9 Tid och rum **171**

9.1 Introduktion	171
9.2 Tidsgeografins begreppsapparat	171
9.3 Organiseringen av rummet	175
9.3.1 Rummen delas ut – Rummen reduceras	175
9.3.2 Resurser relateras till rum	179
9.3.3 Preferenser, resurser, procedurer och rum	180
9.4 Organiseringen i rummet	182
9.4.1 När uppgiften har sin egen tid	182
9.4.2 Roller, procedurer och resursen – tid	183
9.4.3 När tiden osynliggörs	185
9.4.4 Organiseringens prioriteter och kapabiliteter	185

10 En sammanfattande diskussion **189**

10.1 Introduktion	189
10.2 Potentiella och reella effekter på demokrativärdena	189
10.2.1 Avinstitutionalisering – potentiella effekter på institutionaliserade praktiker	189
10.2.2 Avinstitutionalisering – reella effekter på institutionaliserade praktiker	193

Summary **197**

Referenser

Figurer

1 Tre plan av verkligheten	15
2 New Public Management i den kommunala äldreomsorgen	21
3 Förvaltningstriaden	38
4 Ämbetsmannens etiska grundrelationer	50
5 Trust and relationships	92
6 Precisering av roller	114
7 NPM-influenser på politikerrollen	116
8 NPM-influenser på chefstjänstemannarollen	118
9 NPM-influenser på rollen som närbyråkrat/profession	122
10 Roll och verklighetsplan	126
11 Splittras förvaltningstriaden upp i tvåpartsrelationer?	149
12 Exempel på dagsprisman	173

Förord

”Democracy can move forward or backward, but it cannot stand still” (Dryzek 1996:5).

Demokratis rörelser måste uppmärksammas och bevakas inte bara på det politiskt demokratiska systemets inflödessida utan också på dess utflödessida. Det är här – på utflödessidan – de stora förändringarna skett och sker inte minst när det gäller den offentliga sektorns organisering. Det märkliga är, som Forsell & Jansson skriver, att dessa förändringar har skett utan några egentliga politiska strider och konflikter – ”det har varit förvånansvärt lugnt” (Forsell & Jansson 2000:13).

Förändringarna kan sammanfattas med paraplybegreppet New Public Management, (NPM) som innehåller många olika och även motstridiga koncept, men som ändå kan sägas ha en gemensam kärna. Förebilden för organisering hämtas från det privata företaget och vilar på en övertygelse om att marknaden är överlägsen både när det gäller samordning och när det gäller fördelning av värden. New Public Management har på så sätt en apolitisk eller antipolitisk prägel och dess fokus riktas mot ekonomivärden, dvs. den är endimensionell.

Det tycks som om ekonomivärden och demokrativärden kunnat särkopplas och placerats i olika parallella diskurser, de möts inte. Vi kan t.ex. se hur kommuner arbetar med projekt för att vitalisera demokratin samtidigt som medborgarna transformeras till en roll som konsument eller kunder. NPM-reformförespråkare tycks förutsätta att demokrativärdena inte påverkas negativt av förändringarna. Ekonomisk effektivitet tolkas som något objektivt och neutralt. Men som Mary Douglas och Steven Ney (1998) påpekar är termen *effektivitet* (efficiency) inte alls neutral när den används i politiska sammanhang.

I denna bok utmanas föreställningen om att demokrativärdena inte påverkas negativt av NPM-influenserna i organiseringen av offentlig verksamhet. Med andra ord, hur välfärden organiseras spelar roll!

Under tiden jag arbetat med denna bok har jag haft förmånen att vid ett flertal tillfällen fått diskutera utkast till olika kapitel med mina kollegor vid Växjö universitet och med Lennart Lundquist, professor vid Lunds universitet som sedan flera år är ordförande i ett av våra forskarseminarier. Jag vill tacka er alla som medverkat i dessa seminariediskussioner, för att ni läst manusutkast och för de värdefulla synpunkter ni givit mig. Jag vill också rikta ett tack till professor Lars Lindkvist, ekonomihögskolan vid Växjö universitet, för läsning av manusutkast, för synpunkter och för en värdefull diskussion kring institutioner och avinstitutionaliseringar.

Min son Niklas Agevall och min kollega Thom Jonsson har hjälpt mig med figurer och med lösningar av olika datorproblem. När datorn krånglat och/eller

invaderats med virus har jag också fått hjälp av Michael Öhrman. Utan er hjälp hade denna bok aldrig blivit klar för tryckning. En ovärderlig service har jag som alltid fått av ämnets kontaktbibliotekarie Lena Joelsson. Ett stort tack till er!

Ett extra stort och varmt tack vill jag rikta till professor Lennart Lundquist, som åtagit sig att vara ”intern” granskare av detta bokmanus.

Till sist, de tvetydigheter som eventuellt finns beror givetvis på mina egna tillkortakommanden.

Växjö i februari 2005

Lena Agevall

Kapitel 1. Förvaltningen och demokratin

1.1 Inledning

Det synes på alla områden af mänsklig verksamhet vara så, att när man lärt något nytt och funnit det godt, vill man tillämpa det i så stor omfattning som möjligt. Ingenting kan ju förefalla naturligare. Men å andra sidan är det vanligen just denna vidsträckta tillämpning, som blir reformens död. Vill man, att den skall råda bot för allt och passa öfverallt, spörjes snart dess otillräcklighet. Och en vacker dag står man med en hel rad af otillfredställande resultat för ögonen och frågar sig själf: Var det verkligen en reform, detta, eller misstog jag mig kanske? Och från tvifvel till förkastande är, såsom känt, steget icke långt (Ebba Pauli i Svenska fattigvårdsförbundets tidskrift, 1907 (Citatet hämtat från Åman 1976).

Den förvaltningspolitik som idag fått en vid tillämpning och som ses som lösning på de flesta problem kan sammanfattas under ett paraplybegrepp New Public Management, NPM. Även om det inom detta koncept finns olikheter i inriktning kännetecknas det av en utveckling mot en "supermarket state", dvs. den privata sektorn är förebilden och marknadens logik införs i offentlig förvaltning (jfr Sahlin-Andersson 2002:52). Det innebär att medborgarna blir "kunder", som väljer tjänster inom den offentliga verksamhetens konkurrerande "butiker". Vi kan, som Christensen & Læg Reid (2002a:15) säga att den traditionella politiskt demokratiska hierarkin vänds upp och ned. I stället för en politisk styrning som bygger på demokratiska mandat från medborgarna, kontrolleras staten direkt genom marknadsmekansimer. Inom "the supermarket state" är det framförallt ekonomiska värden och normer som står i fokus, medan andra värden och normer tonas ned. Det innebär en mer endimensionell modell (jfr Christensen & Læg Reid 2002a:15). Det som betonas vara väsentligt för att uppnå de ekonomiska värdena visar sig i normer för ekonomistyrning, incitamentstrukturer, kvalitetssäkringssystem, köp- och säljssystem, anbuds konkurrens, etc.

Alla idéerna för denna utveckling är inte nya om vi ser dem utifrån ett längre tidsperspektiv. Egentligen är 1990-talets organiseringsmodeller gamla idéer som fått nya beteckningar eller överflyttats till ett nytt begreppsligt sammanhang. Offentlig anbuds konkurrens föreslogs redan 1859 av den engelske statistikern och socialreformatorn Edwin Chadwick (1800-1890). Tanken var då liksom nu att "offentliga organ skulle erbjuda olika entreprenörer att åta sig vissa specificerade uppgifter till lägsta möjliga pris för en begränsad period. Därefter skulle anbuds konkurrens återigen ske, varefter den som bedömdes mest lämplig, erhöll kontrakt för att fullgöra uppgiften under nästa period" (Gustafsson 1999:69f). Gustafsson (1999:70) menar att flera andra aspekter på de engelska marknadsoriente-

rade styrmodellerna kan ses som en återgång till tiden före uppbyggnaden av de offentliga välfärdssystemen. Det är således inte helt nya fenomen vi nu ser.

Om vi återknyter till det inledande citatet för detta kapitel kan vi reflektera över frågan: "Vill man, att den skall råda bot för allt och passa öfverallt, spörjes snart dess otillräcklighet. Och en vacker dag står man med en hel rad af otillfredsställande resultat för ögonen och frågar sig själf: Var det verkligen en reform, detta, eller misstog jag mig kanske?" Vi kan ställa en liknade fråga: Är det verkligen så att marknadens institutionella logik passar överallt och löser den rätt problem i en politisk demokratisk kontext?

Den övergripande frågan som ställs i denna bok är: Vad händer med demokratin och demokrativärdena då utvecklingen går emot "the supermarket state"? Det är en fråga som ett flertal forskare ställer (se t.ex. Christensen & Læg Reid 2002a:17; Jenssen 2002:289, Lundquist 1998:136, 2001:65ff, Olsen 1998:339ff) I denna "stat" finns ju inga medborgare, det finns bara kunder.

Vi värnar demokratin, de demokratiska procedurerna och dess institutioner: allmän rösträtt valda befattningshavare, fria och opartiska val, rätt att kandidera i val, yttrandefrihet, alternativa informationskällor, församlingsfrihet (Dahl 1999). Vi skulle kunna säga att institutionerna är inbyggda i den politisk-demokratiska ordningen och att dessa institutioner har sina egna specifika egenskaper som understödjer den demokratiska processen. Teorier om demokrati liksom de diskussioner om demokrati som sker i praktiken poängterar politisk jämlikhet och har sin fokus på input-sidan av det politiskt demokratiska systemet. Demokrati och demokratifrågor har däremot inte fått samma uppmärksamhet på det politiskt demokratiska systemets utflödessida/output-sida. Demokratifrågor måste dock studeras även på det politiska systemets utflödessida – förvaltningen – om vi skall få någon fullständig bild av demokratins förutsättningar och funktionssätt.

Förvaltningen är en del av det politiskt demokratiska systemet, och de uppgifter inom policyprocessen som framförallt tillskrivs den – beredning och implementering - är en del av politiken. Det handlar om både värden och "fakta" (se t.ex. Cooper 1990:35, Jenssen 2002:297, Peters & Pierre 2003:3, Christensen 2003:110, jfr Lundquist 2001:143, Rohr 1989:34ff, Green & Hubbell 1996:44.). Förvaltningen befinner sig inom en *politisk arena*. De klassiska frågorna om vem som får vad, när, hur och varför kan inte besvaras om förvaltningsledet utesluts. Samma medborgare finns både på input-sidan och på output-sidan av det politiskt demokratiska systemet och det är snarare inom den sist nämnda som medborgaren i vardagen möter politiken på nära håll. Det är också genom erfarenheter av möten med sjukhuset, äldreomsorgen, skolan, daghemmet etc. som medborgaren till stor del bedömer den politiska demokratin.

Förvaltningens roll, som en del av det politiskt demokratiska systemet, bör i dag särskilt betonas, då den nya förvaltningspolitiken i form av New Public Management (NPM), som nu implementerats (om än i olika grad) i flera länder, inte minst i Sverige (Thompson 2003:86, Jenssen 2002:286 se även Lundquist 1998, 2001; Brunsson & Olsen 1998, Blomqvist & Rothstein 2000, Halligan 2002) innebär att den offentliga förvaltningen (explicit eller implicit) ses som en värdenneutral, teknisk angelägenhet skild från politiken i övrigt (jfr Christensen & Læg Reid 2002a:20). Den auktoritativa värdefördelningen liksom maktfrågorna inom förvaltningsledet "blir" i retoriken, och uppfattas av flera, som icke politik, icke

värden. Men det handlar om offentliga åtaganden, det handlar om den auktoritativa fördelningen av värden och det handlar om makt – alltså om politik. ”Förvaltningens åtgärder är de facto den offentliga politiken” (Lundquist 2001:143). Hela policyprocessen rymmer ofrånkomligen värdefrågor (jfr Wamsely 1996: 362), dvs. frågor om politisk demokrati/politisk jämlikhet, rättssäkerhet och offentlig etik/förvaltningsetik.

Vi behöver därför demokrativärden som kriterier för att kunna bedöma vad som implementeras i förvaltningen. Utan sådana kriterier kan vi inte bedöma i vilken grad New Public Management befordrar eller hindrar en hållbar demokrati med välinformerade och deltagande medborgare. För att få en bättre teoretisk förståelse för förvaltningens roll i demokratin erfordras analysinstrument som går bortom stipulativa definitioner om egenintresserade aktörer och redskapsmodeller för kostnadseffektivitet. Vi kan inte ha som utgångspunkt ett rationalitetsbegrepp som leder till slutsatsen att ”även en egoist och en despot är förnuftig så länge han som aktör väljer sina medel konsekvent ... det [är] något fel på ett rationalitetsbegrepp som, omsatt i praktiken, leder till vad man måste anse vara oförnuft”, menar Eriksen (1997:22f), och argumenterar för att vi måste använda ett utvidgat rationalitetsbegrepp. Ett sådant inkluderar moraliska normer och ”även moraliska normer har en intersubjektiv, giltig grundval; de kan fastställas rationellt”. En handling kan inte ses som rationell bara för att den lett till ett önskvärt resultat. ”Den är rationell endast i den utsträckning som den också överensstämmer med moraliska och etiska kriterier” (Eriksen 1997:23). De ekonomiska utvärderingsmodellerna, som blir allt vanligare, kan inte fånga upp dessa dimensioner. Det räcker inte att ställa frågor om hur produktiv och kostnadseffektiv den offentliga sektorn är eller har blivit. Vi måste också ställa frågor om huruvida den offentliga sektorn blivit mer demokratisk, mer rättssäker och rättvis, mer human och etisk om vi skall kunna bedöma hur den offentliga verksamheten fungerar. Vi måste som Jenssen (2002:294) ställa frågan: “Do the new ideas of reforming public policy and democratic institutions take into consideration *both* the pragmatic and the moral aspects of rationality?”

Det erfordras en normativ ansats mot vilken empiriska fall av NPM-influenser kan analyseras och bedömas. Det är först då vi kan förstå vilka reella och potentiella effekter NPM-influenserna kan innebära.

Som bokens rubrik antyder: *Välfärdens organisering och demokratin – En analys av New Public Management* kommer mitt fokus företrädesvis att riktas mot landstings- och kommunnivån inom förvaltningsapparaten. Här finns också en tydlig trend i riktning mot NPM och paradoxalt nog sker denna utveckling parallellt med en demokratidiskussion. Den sist nämnda diskussionen återfinns framför allt i anknytning till offentliga utredningar vad gäller brukarinflytande, kommundelsnämnder etc. (Lundquist 2001:65). Montin menar att:

En tolkning är att avdemokratisering och lokal demokratiutveckling pågår parallellt utan att dessa två processer står i motsättning till varandra. Medborgarna tillåts och uppmuntras att medverka i och ta ansvar för den ”lilla demokratin” medan politiska och andra eliter sköter den ”stora demokratin”. Om denna tolkning är riktig kan utvecklingen leda till ökade legitimitetsproblem och direkt

uppmåna till ett populistiskt ”vi-och-dom”-perspektiv där ”folket” ställs mot ”eliten”. Ett sådant perspektiv är inte verklighetsfrämmande (Montin 1998:6).

Bokens syfte är att identifiera, analysera och syntetisera de reella och/eller potentiella effekter som en New Public Management-influerad organisering av offentlig verksamhet kan ha på demokrativärdena: politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik/förvaltningsetik. Detta syfte inkluderar att:

- utveckla ett normativt analysverktyg för nödvändiga, om än inte tillräckliga, villkor för en demokratisk-etisk förvaltning,
- analysera de institutionella regler och praktiker som erfordras för att dessa villkor skall kunna uppnås samt identifiera reella och/eller potentiella avinstitutionaliseringarprocesser,
- analysera och exemplifiera hur organiseringen av förvaltningen kan aktivera de mekanismer som är verksamma i avinstitutionaliseringarprocesser.

1.2 Metateoretiska utgångspunkter

Problemet, då vi studerar demokratifrågor på output-sidan av det politiskt demokratiska systemet, är att output-sidans frågor är beroende av vilken demokratiteori man utgår ifrån. Denna påverkar både hur man betraktar betydelsen av den offentliga sektorns omfång och dess funktioner i det politiskt demokratiska systemet. För att undgå denna problematik kan det vara fruktbart att anknyta till Dahls (1999) polyarki, eftersom den fokuserar nödvändiga, om än inte tillräckliga villkor för en demokratisk process. Dahls nödvändiga institutioner, har direkt relevans för en fördjupad analys av förvaltningens roll i en demokratisk process. Valda befattningshavare, fria och opartiska val, allmän rösträtt, rätt att kandidera i val, är givetvis centrala på input-sidan i en representativ demokrati. På output-sidan har dessa institutioner den funktionen att de direkt eller indirekt legitimerar den offentliga förvaltningen. Effektivt deltagande, upplyst förståelse, kontroll över dagordningen erfordrar institutionerna: yttrandefrihet och rätten till alternativa informationskällor, dessa finns inbyggda i de demokratiska processkraven på den offentliga förvaltningen i form av medborgardeltagande, öppenhet och fri- och rättigheter (Lundquist 1998:91).

Dahl (1999:256) säger sig vara övertygad om ”att demokratin inte har nått det möjligas gräns”. Han menar att även i stora system vore det möjligt att kunna ha ett oändligt mycket större politiskt deltagande än vad polyarkins nuvarande institutioner medger. Den svenska Demokratiutredningen (SOU 2001:1:23) argumenterar också för en till den representativa demokratin kompletterande deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) delar i allt väsentligt Demokratiutredningens demokratisyn och menar att:

En deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter betonar således medborgardeltagandet men framhåller också att detta deltagande bör bygga på fri diskussion samt samtal mellan jämlikar... Statens,

kommunernas och landstingens roll är att skapa goda förutsättningar och undanröja hinder. Det är inte nödvändigt att alla deltar i de demokratiska processerna, men det är nödvändigt att det är möjligt för alla att delta... Att åstadkomma ett fungerande och kreativt samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin är en av vår tids stora politiska utmaningar för partierna, kommunerna och landstingen (SOU 2001:48:75).

Det är en sådan demokratisyn, dvs. medborgarnas möjligheter till deltagande och kvaliteten i de deliberativa processerna, som här kommer att vara utgångspunkt för kommande analys nu på det politiskt demokratiska systemets output-sida.

En ontologisk föreställning som utgör grunden för analyser och synteser i kommande framställning är att människan inte kan förstås som en egoistisk egennyttomaximerare, det går inte att beskriva henne så endimensionellt utifrån en realistisk teori. En annan ontologisk utgångspunkt är att det är väsentligt att vara medveten om att individernas idéer och beteenden kan utgå från olika verklighetsplan. Lundquist (2001:23f) gör en analytisk skillnad mellan tre olika plan:

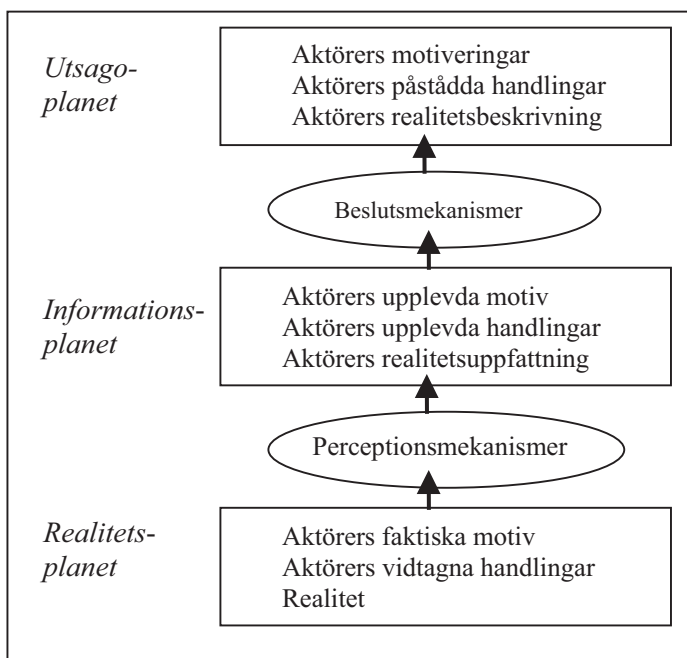


Fig. 1 Tre plan av verkligheten (Lundquist 2001:24).

Figuren illustrerar att vi har olika verklighetsplan att förhålla oss till, *utsagoplanet* (vad aktören säger), *informationsplanet* (vad aktören tror) och *realitetsplanet* (vad som faktiskt är). Vi ser också att det mellan planen finns två sorteringsmekanismer. *Perceptionsmekanismen* är delvis oberoende av aktörens medvetna vilja. Det är vad aktören varseblir/inte varseblir som påverkar vad han/hon tror. *Be-*

slutsmekanismen, däremot är ett medvetet beslut om vad aktören väljer att uttrycka. Vi måste förutsätta att det kan finnas gap mellan dessa olika verklighetsplan och att detta har betydelse för hur vi kan förstå förändringar. Ett exempel, på hur en forskare beskriver organisationslösningar som mode, kan få illustrera detta:

En viktig indikation på att en organisationslösning har karaktären av ett organisatoriskt mode är att argumentationen [*utsagoplan*] för konceptet ifråga är motsägelsefull, bristfällig eller hänvisar till omgivningsförhållanden som de facto inte råder [*informationsplan kontra realitetsplan*] (Gustafsson 1999:71). (Kursiverad text mina kommentarer)

Frågan är då vem som kan göra anspråk på att kunna beskriva verkligheten på realitetsplanet, dvs. hur kan vi nå kunskap om den. Vad kan vi beskriva och förklara? Det är en epistemologisk fråga. Om det inte finns någon fast punkt, som objektivisterna tror, kan vi som intersubjektivisterna, försöka skapa en sådan. Det betyder att begrepp och analyscheman, utvecklas i syfte att *förstå* olika samhällsfenomen och "[d]et finns inte något *beskriva* som inte innefattas i *förstå*" (Lundquist 2001:27). Sådana begrepp och analyscheman etc. bedöms efter hur fruktbara de är för att skapa förståelse och mening (Lundquist 2001:25 ff). Det är utifrån ett sådant intersubjektivt synsätt de teoretiska instrumenten här kommer att utvecklas och användas.

Vad gäller de tre verklighetsplanen kan modellen både utgöra en metateoretisk föreställningsram och ett analysinstrument för hur förändringsprocesser kan förstås. Modellen ger oss möjlighet att diskutera och analysera inom vilket/vilka verklighetsplan förändringarna sker och den ger oss en förståelse för att det kan finnas ett gap mellan dessa plan. Vi kan också förstå att olika individers, idéer och beteenden kan befinna sig på olika plan, vilket kan visa sig i motstånd och konflikter. Alla plan kan ju ha "empiriska motsvarigheter som påverkar människors tänkande, talande och handlande" (Lundquist 2001:23).

En annan ontologisk utgångspunkt är att strukturer påverkar människors tänkande, talande och handlande. Det innebär att aktörerna finns i strukturer som befordrar eller begränsar deras idéer och beteenden. Samtidigt kan aktörer påverka dessa strukturer medvetet eller omedvetet. Såväl institutioner som organisationer är exempel på sådana strukturer (jfr Lundquist 2001:20). Det är individerna inom en organisation som tänker, beslutar och handlar, men de gör det inom ramen för de strukturer de verkar inom.

En bakomliggande tes är att organiseringen av offentlig verksamhet både kan befrämja och underminera demokrativärdena; politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Med andra ord: hur offentlig verksamhet organiseras spelar roll! En annan bakomliggande tes är att den hybridorganisation som NPM leder till, dvs. då olika institutionella logiker blandas, kan innebära en risk för en avinstitutionisering av demokrativärdena. För att *beskriva* de förändringar som sker är det viktigt att rikta fokus emot den offentliga verksamhetens organisering. Och för att *förstå* vilka innebörder förändringar kan ha är det väsentligt att analysera dessa utifrån ett institutionsteoretiskt perspektiv, inte minst för att de

omfattande förändringarna som skett/sker inom den offentliga förvaltningen beskrivs som en institutionell omvandling eller ett identitetsskifte (jfr t.ex. Sahlin-Andersson 1998:89).

1.3 Metodologiska överväganden

Little has been invested in evaluating the effects of NPM reforms, both as regards fulfilling the major goal of efficiency and as regards the effects on other goals, such as political governance, partly because this is not an easy task (Christensen & Lægred 2002a:30)¹.

De metodologiska problemen är flera och skulle metaforiskt kunna sammanfattas i frågan: hur skall vi kunna se skogen, som skymms av alla träd? Som redan framgått ovan kommer ansatsen här att vara att klarlägga hur NPM-influerad organisering av offentlig verksamhet reellt och potentiellt kan påverka demokrativärdena. Det gäller således att finna begrepp och analysmodeller som är fruktbara för att analysera NPM:s potentiella och/eller reella effekter, vilket är en viktig distinktion. För att kunna bedöma sådana reella och potentiella effekter erfordras en normativ ansats.

Det är svårt att i en komplex reformförändring renodla NPM:s ingredienser, inte minst för att reformen inte är något enhetligt fenomen². Den är mer av en "shopping basket" (Christensen & Lægred 2002a:19), utifrån vilken olika element (idéer och beteenden) kan hämtas. Det är, som DiMaggio & Powell (1991:29) uttrycker det, mindre sannolikt att en institutionell modell blir importerad "whole cloth into systems that are very different from the ones in which they originate". En del element av NPM imiteras, andra inte (Sahlin-Andersson 2002:50f, jfr även Considine 2001). Det talar mot homogeniseringstesen/konvergenstesen, dvs. att länderna skulle bli mer lika varandra. Det betyder att det förekommer olika NPM-modeller. Som exempel kan nämnas att Ferlie et. al. (1996:10ff) liksom Halligan (2002:75) har identifierat och kategoriserat olika NPM-typer.

Ett andra problem är, att även om retoriken, dvs. på utsagoplan, är likadan och ger stöd för samma administrativa doktriner/typ av organisering i olika länder behöver det inte betyda samma utveckling. Fyra olika typer av reformatorer har kunnat särskiljas: "the maintainers, the modernisers, the marketisers and the minimal state category" menar Christensen & Lægred som hänvisar till att flera forskare funnit dessa väsentliga skillnader. Som exempel kan anges att Nya Zee-

¹ Även om mycket har skrivits om NPM-reformen är det svårt att finna någon rapportering som systematiskt redovisar reformens effekter (Sahlin-Andersson 2002:51).

² Begreppet New Public Management introducerades av Christopher Hood 1990. Han jämförde förändringar av den offentliga förvaltningen inom OECD-länderna och fann då att ett antal reformer, som genomförts liknade varandra, vilket gjorde att han kunde samla dessa under begreppet New Public Management (Sahlin-Andersson 2002:51).

land³ och Australien i en första fas av NPM-reformen passade in i marknadsiseringsgruppen, men att båda länderna därefter närmade sig kategorin, den minimala staten⁴. Sverige beskrevs först som tillhörande modernitetsgruppen, men som därefter utvecklats mot marknadsiseringsgruppen. Norge visade mer motstånd mot reformen och bibehöll tidigare traditionella ordning, de kategoriserades som "the maintainers" men har senare rört sig i riktning mot moderniseringsgruppen (Christensen & Læg Reid 2002a:21)⁵. Ländernas rörelser mellan typerna av "reformator"-grupper tyder dock på en rörelseriktning, som gör att konvergensten inte lika enkelt kan tillbakavisas om man ser förändringarna över en längre tidsperiod. Sahlin-Andersson har t.ex. observerat att:

Australia, New Zealand, Norway and Sweden displayed quite dramatic differences in the late 1980s and early 1990s concerning how they talked about governing public service and how they tried to reform the public sector. Today, differences are not as dramatic, they all refer to NPM reforms and they all talk about further reforms along the same track. As a result of the transnational processes reforming countries have been given great possibilities and incentives to converge – and to pursue similar reforms (Sahlin-Andersson 2002:72).

Vid en sådan utveckling över tid, kan olika 'grader' eller omfattning av NPM-influenser ge underlag för analys och syntes av reella och/eller potentiella risker för att demokrativärdena avinstitutionaliseras. Med andra ord kan det vara fruktbart att också hämta empiriska exempel från andra länder för att förstå vilka reella och potentiella effekter NPM kan ge. Det är också väsentligt för medvetenheten om att förändringsprocesserna sker på flera nivåer.

Ett tredje problem är relationen mellan programmatiska NPM-idéer om mål och syften med en särskild praktik och de teknologiska/operativa elementen, dvs. konkreta uppgifter och rutiner som ingår i en praktik. Det behöver inte vara så att det är de programmatiska NPM-idéerna som leder till de konkreta teknologierna, det kan lika gärna vara tvärtom. En del teknologier är klart kopplade till ett särskilt program, även om något sådant program inte explicit uttalas. Reformatorer kan attraheras och fångas av särskilda teknologier, för att först senare upptäcka att den valda tekniken bygger på en särskild programmatisk idé (Sahlin-Andersson 2002):

Vrangbaeck (1999) analysed just such a reform process in the Danish healthcare system, calling it a 'Trojan horse'. The reform, a

³ Nya Zeeland är det land som återkommande har rapporterats som det land som visar de mest dramatiska förändringarna (Sahlin-Andersson 2002:47).

⁴ "The effects and implications of NPM are often assumed or promised but not well documented ... Even in Australia and New Zealand, after years of supposedly successful reform, much of the evidence on outcomes remains anecdotal and difficult to verify" (Christensen & Læg Reid 2002a:30).

⁵ Christensen & Læg Reid (2002a) menar att homogeniseringsstenen, dvs. att länderna skulle få lika utformning av NPM-reformen får litet stöd i forskningen.

system of customers choice, was conceived and argued for in technical terms, but when it was implemented it changed the logic of the whole operation. New comparisons, frames of reference, assumptions and overall objectives were invoked by the newly introduced techniques (Sahlin-Andersson 2002:53).

Ett fjärde och näraliggande problem är att intentioner och resultat är löst kopplade till varandra. NPM-reformer ger inte alltid avsedda effekter, utan kan ge motsatta eller perversa effekter som ingen har önskat (jfr t.ex. Painter 2002:214f). NPM uppvisar flera paradoxer, inte minst för att den innehåller potentiella inkonsistenser (Christensen & Læg Reid 2002a:30) och, menar jag, för att den hämtar sitt teoretiska stöd från Rational Choice perspektivens institutionella logik, som förutsätter att människor är egoistiska nytto-maximerare (Peters 1999), vilket kan leda till att de incitament som implementeras får motsatta och perversa effekter i en politisk demokratisk kontext.

Ett femte problem är att förändringarna kan ske på olika verklighetsplan. Realitetsplanet kan t.ex. förändras utan att aktörerna är medvetna om det, likaväl som förändringen kan ske på utsagoplan, utan att informationsplan och realitetsplan förändrats (jfr Lundquist 2001:24). Utifrån denna problembild har de metodologiska övervägandena gjorts.

Ansatsen är, att beskriva och förstå genom att utveckla och använda analyskategorier och analysmodeller. Dessutom är en normativ utgångspunkt nödvändig för att kunna bedöma de förändringar som beskrivs. För att identifiera, beskriva och analysera NPM-influenser i organiseringen av offentlig verksamhet kommer fokus att riktas mot olika organiseringsvariabler, där analyskategorier/modeller presenteras och/eller utvecklas successivt i framställningen. För att påvisa att organiseringen på ett komplext och motsägelsefullt sätt kan påverka demokrativärdena kommer en institutionsteoretisk ansats att användas och analyskategorier för avinstitutionaliseringprocesser kommer att utvecklas. Empiriska exempel hämtade från t.ex. den allmänna debatten och från den vetenskapliga litteraturen kommer att användas för att illustrera fenomen och skeenden samt för att visa analysmodellernas relevans och fruktbarhet. Dessa exempel är hämtade både från Sverige och från andra länder. Det betyder att det är andra forskares resultat och fakta som kommer att användas. Skälen för detta är att försöka få en så hel bild som möjligt utan att göra anspråk på att någon inventering av all befintlig forskning gjorts. Det som är av intresse här är mer att visa på fenomenets förekomst och på att liknande fenomen kan identifieras inom olika politikområden och/eller i olika länder.

Problemet är att det är andra forskare som utifrån sin metodologi samlat in fakta, analyserat det och kommit fram till ett visst resultat. Det betyder att det krävs en varsamhet då sådana fakta och resultat används. Vid en analys utifrån ett Rational Choice perspektiv gäller resultaten endast utifrån premissen om egenintresse. De kan inte bara flyttas in som ett resultat i en undersökning som utgår från en annan stipulerad människosyn. Det fenomen som här studeras - NPM - hämtar sitt teoretiska stöd just från Rational Choice perspektivets institutionella logik. Några empiriska resultat, där analysen skett utifrån sådana stipulationer, har därför inte använts. Här kommer 'NPM-litteratur' att användas endast

i syfte att illustrera och motivera vad som på teoretiska och praktiska grunder är att se som NPM-element, eller med andra ord dess programmatiska idéer respektive särskilda teknologier. New Public Management skall nu få en översiktlig presentation.

1.4 Vad är New Public Management?

1.4.1 Introduktion

I detta avsnitt presenteras inledningsvis olika element inom fenomenet New Public Management, (NPM). Därefter konstrueras en bild över hur en renodlad NPM-kommun kan se ut. Avslutningsvis ges några exempel på de inbyggda motstridigheter och paradoxer som finns inom NPM-konceptet.

1.4.2 NPM-element

New Public Management, NPM har fått en stor spridning i flera länder, inte minst i Sverige och ”modellen” har både förespråkare och kritiker. Nu är det, som tidigare nämnts, inte någon enhetlig eller motsägelsefri modell – det handlar snarare om en hybridform där olika ingredienser kan väljas och tolkas på olika sätt – en form av ”shopping basket” enligt Christensen & Lægreid (2002a:19). I litteraturen kan vi finna flera olika försök som gjorts för att gruppera de olika grundkoncept som brukar inkluderas i NPM se t.ex Ferlie et al (1996:10ff, 248) som har konstruerat fyra olika idealtypiska NPM-modeller, men menar att det finns utrymme för att identifiera fler).

Blomberg (2004), utgår i huvudsak från Christopher Hoods kategorier och jämför dessa med de empiriska NPM-inslag (inom äldreomsorgen) han fann i sina svenska undersökningskommuner:

Grundkoncept NPM	Exempel på kommunal översättning
Fristående och självständiga enheter	Resultatenheter och chefer med resultatriktat budgetansvar, kommunala vårdbolag, koncerntänkande
Marknadsorientering och konkurrens	Entreprenader, köp- och säljmodeller
Ledningsstil hämtad från den privata sektorn	Externrekrytering av chefer och utbildning av förvaltningsledningen
Större disciplinering och sparsamhet. Ett helhetsgrepp på resursanvändningen	Effektivisering, nyckeltal, jämförelser med förvaltningar i andra kommuner, externa konsultgranskningar
En ökad insyn i och kontroll av ledningsarbetet	Specialiserade handläggare, förvaltningschefer anställda av kommunstyrelsen, centraliserade ledningsgrupper
Explicita resultat- och kvalitetsmål, mätbara standarder samt mått för prestation och måluppfyllelse	Målformulering på verksamhetsnivå, system för uppföljning och kontroll av kostnader och kvalitet (TQM)
Större betoning av kontrollen av det som produceras (output)/ekonomiska incitament	Resursfördelningssystem och betalning baserad på prestation, t.ex. internprisättning, insatskataloger
Service- och kundorientering	Kundråd, omsorgsgarantier, system för klagomålshantering

Fig. 2 New Public Management i den kommunala äldreomsorgen (Blomberg 2004:106)⁶.

De marknadsanaloga principer som introduceras kommer till uttryck i prestationslöner, decentraliserat budgetansvar, interna marknader, tidsbegränsade avtal och konkurrens mellan olika enheter. Delar av den offentliga verksamheten lyfts ur de ordinarie verksamhetsområdena och bildar självständiga, ekonomiska enheter (se t.ex. Blom 1998:92, Montin 2002:110ff, Gregory 2002:234, Blomberg 2004:49ff).

Den grundläggande idén är att sociala framsteg uppnås genom en ökning av produktiviteten och att produktivitetsökningar kräver andra och mer förfinade metoder för informationsbehandling, för organisering samt inte minst en professionell ledning med utvidgade befogenheter. NPM innebär att man stärker det översta skiktets kontrollfunktion och ansvar samtidigt som man understryker

⁶ Den åttonde punkten har Blomberg hämtat från Christensen och Læg Reid samt Vrangbäck (Blomberg 2004:106).

kvantitativa resultatindikationer och effektivitetsmål. Man skall hushålla bättre med resurserna och låta nya incitament motivera och disciplinera de anställda. Å andra sidan lägger man stor vikt vid decentralisering och delegering vilket skall fungera som den offentliga sektorns instrument för att kunna erbjuda bättre tjänster, stärka serviceandan och klienternas ställning” (Eriksen 1997:105).

En kärna i NPM-filosofin är att politiker, chefer, tjänstemän/närbyråkrater och medborgare är rationella i den betydelsen att de ser till sitt egenintresse i första hand och att det är konkurrens och marknad som ger kvalitet och effektivitet. Båda antagandena är huvudingredienser i Public Choice filosofin (Montin 2002:112), som kan placeras under Rational Choice perspektivets paraply (Peters 1999:43ff).

NPM innebär ett fundamentalt annorlunda sätt att se på den politiskt demokratiska styrningen och det innebär en uppdelning mellan politik och förvaltning. Tanken har metaforiskt uttryckts som ”[t]hose who make policy are steering, whereas those who implement policy are rowing” (Green & Hubbel 1996:43). Green & Hubbel gör en sammanfattning av de idéer som presenterats av Osborne and Gaebler (1992) i boken *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*:

Their book is organized around 10 principles upon which their new model of governance is founded. Briefly, these principles involve (1) steering others rather than rowing; (2) empowering customers rather than serving them; (3) injecting competition into service delivery; (4) organizing by mission rather than by rules; (5) funding results, not inputs; (6) intense customers orientation; (7) encouraging entrepreneurial earning rather than bureaucratic spending; (8) focusing on prevention rather than cure; (9) decentralizing organizations and fostering teamwork; and (10) leveraging change through market-based incentives (Green & Hubbel 1996:41).

Konceptet 'empowerment' i citat ovan är en komponent inom NPM som är svår att definiera, *empowerment* är som Peters & Pierre (2000:9) skriver ”often used to mean exactly what each speaker or writer wants it to mean...”. Termen ger allmänt positiva konnotationer som leder tankarna till en mer direkt demokrati och till mer inflytande inom en organisation. En annan version är att samhällsmedlemmarna skall ses som kunder istället för klienter, empowerment har kopplats till kvalitetssäkerhetsrörelsen, den kopplas till större handlingsutrymme för både chefer och närbyråkrater och tonar ned betydelsen av formella regler etc.⁷:

Furthermore, if clients subscribe to the concept of empowerment and say that they are capable of solving their own problems, some people will be willing to agree with them...clients of public pro-

⁷ För en mer utvecklad analys av termens olika motsägelsefulla innebörder och potentiella faror av empowermentsstrategier se Peters & Pierre 2000.

grams may be expected to 'get on their bikes' and support themselves...In, short, empowerment can be a wonderful way to grant clients more control over their lives, but it can also be a means of removing the supports for those lives (Peters & Pierre 2000:24f).

Empowerment gäller för folkvalda på regionala och lokala nivåer, för medborgare/klienter och för managers och närbyråkrater. Empowerment-konceptet används både som en beskrivning av vad som hänt/genomförts och som en ideologi för att motivera och underlätta fler förändringar (Peters & Pierre 2000).

Utifrån denna övergripande och korta presentation av det komplexa fenomenet New Public Management presenteras nedan en sammanfattning av de vanligast förekommande ingredienserna.

Styrning och kontroll

- Mål-resultatstyrning
- Ekonomistyrning – strängare finansiell kontroll – mer värde för varje krona,
- Kontraktstyrning
- Kvalitetssäkringssystem
- Kontraktanställningar
- Prestationsersättningar, individuella löner
- Jämförelser/Benchmarking
- Granskningar/utvärderingar
- Ackreditering

Samtliga dessa styrnings- och kontroll ingredienser innebär att fokus riktas mot ökad effektivitet och kvalitet med tonvikt på produktivitet, kostnadseffektivitet. Det gäller att uppnå mer värde för varje krona. Mål- och resultatstyrning innebär att politikerna formulerar och fastställer klara mål⁸, beslutar om kostnadsramarna och följer upp/utvärderar resultaten. Det innebär en förskjutning från procedurer och procedurkontroll till efterkontroll (jfr Montin 2002:111). Prestationsersättningar, individuella löner, jämförelser etc. är exempel på incitament som skall disciplinera och motivera de anställda.

Disaggregering - konkurrens

- Disaggregering,
- kvasimarknader,
- privatisering, t.ex. genom överlämnande av offentliga verksamheter till privata entreprenörer eller genom avknoppning till personalgrupper, som bildar en självständig enhet,
- konkurrens.

⁸ Tron på att man kan styra offentlig verksamhet genom att utforma klara och tydliga mål har sin förebild i det privata näringslivet (Eriksen 1993:85) och "[n]är organisationer har mer enn ett mål, er det i det hele vanskelig å måle effektivitet" menar Eriksen (1993: 89, jfr även Rombach 1991).

Den offentliga sektorn disaggregeras, dvs. den bryts upp i olika beståndsdelar. Ett uttryck för detta är att beställare skiljs från utförare. De som beställer kan vara en kommunal nämnd (Beställare-Utförare-Modellen) eller enskilda kunder (Kundvalsmodellen). Båda förfaringssätten skall ge konkurrens mellan organisationer eller enheter och konkurrens antas vara det viktigaste medlet för att uppnå hög effektivitet. En sådan konkurrens kan vara både extern (genom att verksamheter läggs ut på entreprenad) och intern, mellan olika kommunala utförare, köp- och säljmodeller eller genom att olika resultatenheter på olika sätt får tävla med varandra. Införandet av intern konkurrens är ofta ett steg i riktning mot extern konkurrens (jfr Montin 2002:111). Disaggregeringen av den offentliga sektorn är en förutsättning för konkurrens. Det måste finnas tydliga gränser för de olika enheterna/organisationerna för att en kvasimarknad skall kunna skapas.

Ledningsroller - empowerment

- Politikerna skall ha utökad makt över förvaltningen, och den lokala och regionala nivån skall ha empowerment gentemot den nationella politiska nivån.
- Starka och pro-aktiva chefer inom förvaltningen skall ha ett större handlingsutrymme, dvs. empowerment (jfr Peters & Pierre 2000).

Politikerna måste få mer makt över byråkratin. De skall styra men inte ro. "Policy-makers make policy and then delegate its implementation to managers and hold them accountable by contract" (Christensen & Læg Reid 2002a:20). En koncentration av makt till politikerna erfordrar mer uppmärksamhet till centralisering, samordning och kontroll, varvid kontrakt-arrangemang ses som det huvudsakliga instrumentet.

Cheferna inom förvaltningen skall ha utökade befogenheter, de skall vara starka och proaktiva. Den traditionella chefen, ämbetsmannen inom offentlig sektor ersätts av en "managers", en coach för ett lag. En sådan ledare skall använda sig av incitament - både morot och piska - för att personalen skall uppnå de mål/resultat som fastställts (jfr Montin 2002:111). Chefernas utökade befogenheter att styra erfordrar att uppmärksamheten riktas mot decentralisering och delegering. "NPM is thus a double-edged sword which prescribes both centralization and devolution" (Christensen & Læg Reid 2002a:20). Samtidigt gäller empowerment också för närbyråkraterna - de skall få ett större handlingsutrymme.

Medborgaren - kund - empowerment

Medborgaren skall få både en större makt gentemot närbyråkraterna, och ett indirekt inflytande genom att som "kund" välja mellan den offentliga verksamhetens "butiker".

Nytt språk

Kommunen presenterar sig som en koncern, olika verksamhetsenheter blir resultatenheter, chefstjänstemän tituleras direktörer, service och omsorg beskrivs som

produktion och produkter⁹, medborgaren blir kund, garantier utformas för servicenivåer och kvalitet etc. etc.

1.4.3 En renodlad NPM-kommun presenterar sig

Inledningsvis kan vi konstatera att reformen i Sverige har dominerats av tre idéer:

First, the idea that the functions of policy advice, regulation and policy implementation should be separated in order to increase political control and make public administration more effective. Second, the idea of the market as a fair judge. The assumption is that supply and demand are able to decide the profile of public spending relatively independently of politicians. Again, the confidence in the logic of the market as an effective regulator and, as a way of relieving the political system of difficult choices, is striking. The third idea is the great belief in organisation as a solution to all problems. To improve the administration's ability to attend to the achievement of considerable efficiency gains, governmental activities should be divided into result units. The argument is that, whatever the policy objective, it ought to be achieved at the lowest possible cost (Jenssen 2002:296).

NPM-filosofin startade tidigare inom den statliga förvaltningen än i kommunerna, men från slutet av 1980-talet blev kommunernas NPM-utveckling desto intensivare. "Då började konsulter och andra reformivrare åka runt i kommunerna och argumentera för bland annat en tydligare uppdelning mellan politik och produktion (beställar-utförarmodeller), inomkommunal avreglering, ökat ekonomiskt ansvar för resultatenheter och intern konkurrensutsättning" (Montin 2002:112f).

Om vi tänker oss en kommun som reellt har implementerat NPM:s programmatiska idéer och särskilda teknologier, kan följande bild av kommun NPM konstrueras. Vi låter den presentera sig själv:

Kommun NPM är en stor koncern som med effektivitet och handlingskraft säkrar en god service till kunderna. 'Kundorientering' är vårt varumärke. För att kunna skapa den bästa organiseringen har konsulter anlåtats och det är utifrån deras rådgivning vi nu har moderna och effektiva serviceorganisationer som betjänar våra kunder.

Alla verksamhetsområden har delats upp i självständiga resultatenheter eller lagts ut på entreprenad till frivilligorganisationer, företag, kommunala bolag, eller till personalgrupper genom avknoppning. Det gör att varje enhet/organisation skapar sin egen

⁹ Det görs ingen skillnad på materiella och immateriella nyttigheter. Både tjänster och varor benämns som produkter (jfr t.ex. Eriksen 1993:85).

identitet. Dessa enheter/organisationer konkurrerar med varandra för bättre kostnadseffektivitet och kvalitet. Styrningen av dessa enheter/organisationer sker genom tidsbegränsade kontrakt, i uppdraget specificeras såväl kvantitet som kvalitet. Det är väsentligt att skilja på politik och implementering – därför formulerar koncernen mål, den kontrollerar, följer upp och utvärderar resultaten, men lägger sig inte i hur verksamheterna genomför sitt uppdrag. Dessutom använder sig koncernen av externa konsultgranskningar.

Koncernens direktörer och VD är starka och proaktiva chefer, som är kontraktsanställda. De styr med eget verksamhets- personal- och budgetansvar sina enheter/organisationer. Dessa chefer rekryteras alltid externt, helst skall de ha erfarenheter från näringslivet. Det är så vi får chefer med rätt ledarstil. Kunskaper om och erfarenheter av ekonomistyrning är ett måste för en chefsposition. De ekonomiska incitamenten skall vara styrande inom alla enheter och på alla nivåer i hela koncernen, därför tillämpas intern prissättning inom alla resultatenheter liksom prestationsersättningar och individuella löner.

För att ständigt utveckla effektivitet och kvalitet i alla tjänster arbetar de olika resultatenheter med kvalitetssäkring/utveckling som kopplas till konkreta och mätbara mål. Kvalitetssäkringen knyts till en effektiv resursanvändning. Vi utfärdar kvalitetsgarantier och tjänstegarantier och vi har rutiner för klagomålshantering om kunden inte skulle vara nöjd med någon produkt. Kontinuerligt görs jämförelser mellan olika resultatenheter och med andra kommuner utifrån särskilda nyckeltal. Fokusgrupper finns och brukarundersökningar genomförs med vissa tidsintervall.

Kvalitet och effektiv resursanvändning ger mer värde för varje krona, därför har t.ex. biståndshandläggningen inom äldreomsorgen specialiserats och skilts ut från verksamhetsansvaret, dvs. det finns två kategorier av tjänstemän: biståndshandläggare som bedömer den enskilde äldres behov och som beställer insatserna av resultatenheter. Resultatenhetschef har sedan arbetsledningsansvaret för att insatserna implementeras.

Koncernen kännetecknas också av en positiv anda som speglas i språket. Ett exempel på detta kan vara att resultatenheter inom barnomsorgen, när produktiviteten höjs genom större barngrupper, inte talar om ”överinskrivningar” av barn. De talar om ”plusbarn”. Daghemmen har eget personal- och budgetansvar och de fördelas en viss summa pengar per barn. Det innebär att de kan göra företagsekonomiska bedömningar och då kan de se de tillkommande barnen som ”plusbarn”.

Viktigast för vår koncern är kunden – kunden skall ha makt. Kundorientering är koncernens varumärke.

Ovanstående bild av en NPM-kommun har konstruerats och renodlats utifrån exempel hämtade från olika forskare som studerat svenska kommuner (jfr Blom 1998; Blomberg 2004, Montin 2002, Selander 2001).

1.4.4 Motstridigheter och paradoxer

New Public Management innehåller olika och även sinsemellan motstridiga idéer. Vi skall rikta uppmärksamheten mot några av de motstridigheter och paradoxer som finns inbyggda inom ramen för NPM-konceptet.

Var finns kunderna?

En fråga som bör ställas är: Vem är kunden? 'Kunden' och 'kundorientering' är ju centrala element inom NPM. Studerar vi kundkonceptet lite närmare, blir det dock svårt att fastställa vem som egentligen är kund, dvs. vilka är det som skall få välja mellan offentliga verksamhetens 'butiker'. Ibland är det den enskilde samhällsmedlemmen (kundvalsmodellen). Vid Beställare-Utförare-Modellen, (BUM) är det dock snarare politikerna i beställarnämnderna som blir kunder. Dessa beställare-politiker skall vara medborgarnas ombud och beställa service å medborgarnas vägnar. Vem som är kund och vad kundorientering innebär blir således problematiskt och motsägelsefullt, ibland är det politiker som är kunder, i andra fall är det medborgaren. De medborgare, som så att säga, följer med då verksamheter läggs ut på entreprenader, kan ju inte oberoende hur de benämns på utsagoplan, på informationsplan eller realitetsplan uppfatta sig som respektive agera som väljande kunder.

Om det nu är så att det är 'kunden' som skall få utökad makt genom sina val eller genom empowerment måste frågan om vilka som inkluderas ställas. Är det endast de medborgare/kunder som för tillfället är brukare av några tjänster t.ex. inom sjukvården, äldreomsorgen, skolan etc.? Vad händer i så fall med övriga medborgares inflytande? Det vill säga de medborgare som inte för tillfället är brukare, de som väntar på service, de som har behov av service, men inte efterfrågar någon, anhöriga och vänner till dem som får vård och service etc., etc. (jfr Denhardt & Denhardt 2000:555).

En annan aspekt kan kopplas till det metaforiska uttrycket "politiker skall styra båten, de skall inte ro". Detta är något som diskuteras livligt. Den fråga som aldrig ställs eller inte problematiseras är: Vem äger båten? (Ibid. 549) Det givna svaret är – medborgarna. Här finns en uppenbar paradox eftersom det är ägarna som blir kunder i NPM-modellen.

Finns det någon marknad?

Det finns en tendens till att man inom NPM vill avlasta politikerna genom att överlämna mer till marknadens fördelningsmekanism och det finns förespråkare för att allting skulle bli bättre om de flesta frågor flyttades ut från politiken, "but as long as we are talking about democratic states, we do not have the option of 'no politics' (Jenssen 2002:289).

Det sker också en förskjutning från politik till ledarskap (management). Detta framställs ofta som en 'avpolitisering' av offentlig verksamhet, som bland annat innebär att man kan minska antalet nämnder och politiker (Montin 2002:111).

The super market state är apolitisk och även antipolitisk till sin natur (Christensen & Læg Reid 2002a:15).

Finns det då någon marknad att överlämna fördelningsuppgifter till? ”På en ideal marknad förutsätts aktörerna ha perfekt information om varans pris och kvalitet samt leveransvillkoren. Sådana marknader existerar förvisso – man brukar peka på den internationella spotmarknaden för råolja som ett exempel. Oljan är en enhetsprodukt, leveransvillkoren är fastställda och prisfluktuationerna omedelbart tillgängliga för alla intresserade aktörer, dvs. informationen är symmetrisk” (Rothstein 2001:53f).

Frågan är dock om det någonsin kan finnas en perfekt marknad. Om vi skall kunna sälja när det är dyrast och köpa när det är billigast måste vi veta något om framtiden. Situationen kan ju förändras från den ena dagen till den andra. Vid en fullständig och symmetrisk information skulle ingen kunna manipulera marknaden – så kallade insideraffärer skulle inte förekomma.

I vilket fall som helst är avståndet till vad man menar med ’marknad’ i NPM-modellen för offentlig verksamhet uppenbar. Den marknad som här är utgångspunkten för modellens konkurrens, kunder etc. kännetecknas av problemet med asymmetrisk information (Rothstein 2001:54). Dessutom är det kvasimarknader som planerats och skapats genom politiska beslut. Paradoxen här är att man ändå talar om (utsagoplan) och många uppfattar det (informationsplan) också som att marknaden finns som en neutral, värdefri och effektiv fördelningsmekanism (jfr Jenssen 2002:296).

Innebär NPM mer eller mindre politik?

NPM-modellerna bygger, som tidigare nämnts, på en disaggregering av den offentliga förvaltningen där politik och implementering skall skiljas åt (se t.ex. Christensen & Læg Reid 2002a:20, Montin 2002).¹⁰ Det innebär explicit eller implicit att implementeringsfasen inte ses som en del av politiken, utan som en värdenutral teknisk verksamhet. Om vi återknyter till metaforen att politikerna skall styra, medan förvaltningen rör”, är det en missledande metafor, inte minst för att ”[e]xperts make policy, or steer while they row, even at street levels” (Green & Hubbel 1996:44, jfr Lipsky 1980).

Samtidigt överlämnas alltmer uppgiften att balansera behov och resurser till förvaltningen. Sådana uppgifter - som gäller politikens innehåll - har tidigare betraktats vara ett uppdrag förbehållit politikerna. ”Det konkreta ansvaret för vardagspolitiken har förflyttats från politiker till anställda” (Montin 2002:103). Det som på utsagoplan kallas ”avpolitisering” är i själva verket en ”politisering” av de offentliga verksamheterna. Här föreligger således ett gap mellan verklighetsplanen och paradoxen är att det blir mer politik som överlämnas till de offentliga verksamheterna, inte mindre. Utmärkande för de självständiga enheterna/organisationerna (t.ex. kommunens egna utförarorganisationer, privata entreprenörer) är att det är ledningen för dessa som skall balansera behov och resurser.

¹⁰ Over the past 50 years or so, students of organization and government have fought to overcome the myth of the politics/administration dichotomy (Green & Hubbell 1996:44).

Ett annat inslag i NPM är att politiska nämnder minskar och att partipolitiken tonas ned. Det inbjuder inte till några politiska debatter, och det innebär en blind fläck eller ett förnekande av att det också finns konflikter och olika särintressen. Politikerrollen blir annorlunda vid målstyrning, de skall inte syssla med ”detaljfrågor”, de skall inte ”lägga sig i” vad verksamheten gör. Många politiker uppfattar det dock som både en rätt och en skyldighet att ”lägga sig i” de konkreta saksfrågorna. Det är så de tolkar väljarnas mandat (Montin 2002:118). Inte minst fullmäktigeledamöter anser att de kommer mycket långt ifrån den politiska arenan (Bäck 2000:134).

Ytterligare en avpolitiserande faktor är kundorienteringen som kolliderar med medborgarrollen, där medborgare aktivt deltar i det politiska livet. Om medborgarna verkligen agerar som kunder kommer de inte att välja de traditionella politiska kanalerna (de politiska partierna) för att påverka politiken.

Centralisering eller decentralisering? - Blir empowerment ett nollsummespel?

Som vi sett ovan inrymmer NPM två motstridiga tendenser vad gäller centralisering och decentralisering. Båda tycks förespråkas samtidigt. Politikerna måste få större makt över förvaltningen, samtidigt som de inte skall ”lägga sig i” vad de självständiga verksamheterna gör. Det leder också till en inkonsistens mellan makt och ansvar (jfr Christensen Lægreid 2002 b:111).

Samtidigt som de folkvalda skall ha större makt över byråkratin, skall cheferna få större handlingsutrymme för att vara proaktiva, vilket borde försvåra politikernas möjligheter att kontrollera och samordna verksamheterna. De starka cheferna skall leda och styra underordnade tjänstemän och närbyråkrater, samtidigt som dessa skall erhålla ett större handlingsutrymme – empowerment. Chefer skall ha ’rätten att leda’ vilket innebär att de har rätten att använda olika incitament – piska och morot - för att disciplinera och motivera de underordnade¹¹. NPM visar således också här motstridiga tendenser.

Närbyråkraterna skall anpassa sig till de samhällsmedborgare de möter och som också skall få empowerment. Problemet är att närbyråkraternas handlingsfrihet inte överensstämmer med deras handlingsförmåga, dvs. de saknar resurser:

...empowerment is being pressed at the same time that fiscal stringency is increasingly a consideration in making and implementing policy. Thus, even if employee and client agree on what should be done on behalf of the client they may not have the money to pay for it (Peters & Pierre 2000:22).

Det finns, som vi tidigare sett, en spänning mellan empowerment och kundorientering. Om vi återknyter till tidigare citat från Green & Hubbel (1996:41), “empowering customers rather than serving them”, framgår det också att klienten kan lämnas att lösa problemen själv utan service eller stöd från närbyråkraterna (jfr Peters & Pierres 2000).

¹¹ ” ’right to manage’ includes the right to hire and fire one’s staff, to move them about and to reward and sanction them” (Pollitt 1993:130f).

Det finns en spänning mellan medborgarens/kundens empowerment och professionerna. Professionerna skall göra bedömningar av sina klienters behov utifrån vad som är bäst för denne. Om de då samtidigt endast skall utföra vad kunden utifrån sin empowerment efterfrågar, kan det innebära en motstridighet i relation till professionella normer och bedömningar. Peters & Pierre (2002:24) menar att "... empowering public-sector professionals along with the simultaneous empowerment of their clients may deprofessionalize those employees". Peters & Pierre menar också, att det inte är givet att det är medborgarna som brukare som blir vinnare i detta 'empowerment game', framför allt inte då professionerna skall anpassa sig till andra delar av NPM:s agenda.

Kritiken av NPM-modellen riktas mot dessa motstridigheter och paradoxer. Men kritiken riktas också mot att modellen ensidigt fokuserar ekonomivärdena, framförallt produktivitet och kostnadseffektivitet, utan att några konsekvenser för demokrativärdena beaktas och som Peters & Pierre skriver "efficiency may be the least important value for the public sector, especially in the eyes of the public" (2003:8).

1.4.5 Bokens disposition

Boken är disponerad i två delar.

I del 1 behandlas de övergripande analysmodellerna.

I del 2 analyseras New Public Management influenser i organiseringen av offentlig verksamhet.

Del 1. Övergripande analysmodeller

I kapitel 2 *Förvaltningens roll – en normativ ansats* utvecklas de normativa utgångspunkterna. Här behandlas roller och relationer inom förvaltningen och tjänstemannens position och förpliktelser diskuteras i relation till politiker och medborgare/samhällsmedlemmar. Tjänstemannens roll i den demokratiska dialogen och deras etiska ansvar diskuteras. En normativ idealtyp, för de nödvändiga (om än inte tillräckliga) villkor som erfordras för en demokratisk etisk förvaltning, utvecklas.

I kapitel 3 *Institutioner och avinstitutionaliseringprocesser* presenteras ett institutionsteoretiskt perspektiv, där institutionsbegreppet, liksom grader av institution diskuteras. Analyskategorier för avinstitutionaliseringprocesser utvecklas och en diskussion (om än mer tentativ) förs om vilka mekanismer som är verk samma i avinstitutionaliseringprocesser och vad som kan aktivera sådana mekanismer. Organiseringsprocessens olika variabler får också här en kort presentation. Avslutningsvis förs en kort diskussion om designförändringar och om hur de kan uppstå.

I kapitel 4 *Dimensioner av tillit och institutionell kontext* sker en återkoppling till Rational Choice perspektivens institutionella kärna. Fenomenet 'tillit' diskuteras liksom vikten av att relatera tillit till relevant institutionell kontext. Dessutom diskuteras relationernas utformning och karaktär och hur de kan relateras till tillit. NPM:s incitamentstrukturer i form kontroller, utvärderingar och försök till att 'skapa' tillit behandlas liksom faran för att en misstillitskultur institutionaliseras.

Del 2. New Public Management influenser i organiseringen av offentlig verksamhet

I kapitel 5, *Vad är offentligt?*, behandlas de gränsdragningsproblem som uppstår i NPM-influerade hybridorganisationer samt vilka implikationer dessa 'hybrider' har på demokrativärdena.

I kapitel 6, *Roller*, görs en analys av hur roller konstrueras inom ramen för organiseringsprocessen. Politikernas, tjänstemännens/närbyråkraternas, chefernas och medborgarnas/samhällsmedlemmarnas roller diskuteras utifrån en NPM-influerad organisering, liksom förändrade förutsättningar för rollinnehavarna.

I kapitel 7 *Procedurer* riktas fokus mot NPM:s programmatiska idéer om resultat och nedtoning av procedurer. Här diskuteras och analyseras olika NPM-incidenter. Kontraktstyrningen beskrivs på olika nivåer: kontrakt mellan beställare och utförareenheter; mellan överordnade och underordnade; mellan närbyråkrater och samhällsmedlemmar.

I kapitel 8 *Språk, kognitiva scheman –upprepade handlingar* analyseras New Public Management-språket, motstånd mot detta nya språk och hur det ändå används. Här diskuteras och analyseras också hur nya teknologier och det nya språket kan förstärka varandra.

I kapitel 9 *Tid och rum* analyseras organiseringen i tid och rum med hjälp av tidsgeografins begreppsapparat. Här analyseras organiseringen av rummet och organiseringen i rummet.

I kapitel 10 *En sammanfattande analys* sker en översiktlig, syntetiserande diskussion kring de reella och potentiella effekter på demokrativärdena som identifierats.

DEL 1

Övergripande analysmodeller

Kapitel 2. Förvaltningens roll – en normativ ansats

Den klassiska definitionen av begreppet medborgarskap – som vi finner redan hos Aristoteles – förutsätter existensen av en samhällsgemenskap uppbyggd kring gemensamma värden. Dessa värden grundas i sin tur på kulturella och historiska faktorer över vilka individer endast har ett begränsat inflytande. För den enskilde medborgaren gäller det således att hitta en gyllene medelväg mellan ett liv inriktat på personliga njutningar och ett liv där man helt uppslukas av andras önsknings. Ur detta föds föreställningen om ett *medborgarskap*, vilket utövas i en särskild politisk sfär, formad av de samhälleliga omständigheterna (Lagergren & Pierre 2003:138).

2. 1. Roller och relationer

Som medborgare har vi ett gemensamt ansvar för att demokratin fungerar och för att kontinuerligt utveckla den. De medborgare vi möter på det politiskt demokratiska systemets output-sida är givetvis desamma som återfinns på systemets input-sida. Men på utflödessidan av det politiskt demokratiska systemet möter vi dem också i dubbla roller. Vi möter dem här som *medborgare - patient, omsorgstagare etc.* Vi möter dem som *medborgare-medarbetare* inom offentlig sektor och vi möter *medborgare* som samtidigt har en roll som *politiker och arbetsgivare* (jfr Gustafsson 2001:329ff). Bilden blir genast mer komplex och vad som är väsentligt för demokratin är att vi måste utgå från det första ledet i de kopplade rollerna, dvs. *medborgaren*. Denna gemensamma grund – medborgarrollen - har betydelse inte endast för att vi skall förstå den djupare innebörden av de olika aktörernas roller utan också relationerna dem emellan.

Medborgarrollen är kopplad till en särskild politisk sfär och rollen innebär både rättigheter, skyldigheter och ansvar. Medborgarnas ansvar, som har haft en tendens att komma bort i dagens debatt, måste uppmärksammas, menar March & Olsen:

Democratic citizens have an obligation to participate in civic and political life and to be concerned with the welfare of the political community. Citizens are accountable for how they use voting rights and the freedoms of speech and association, as well as their social and economic rights. Governance involves assessing how alternative institutional settings affect the exercise of those rights and the capabilities of citizens to fulfill their obligations (March & Olsen 1995:153f).

Den politiska demokratin handlar om gemensamma, kollektiva beslut och om gemensamma åtaganden. För att medborgarna skall kunna utnyttja sina rättigheter och för att de skall kunna fullgöra sina förpliktelser och ta sitt ansvar erfordras politiska institutioner som möjliggör detta.

Principen, att medborgarna styr sig själva genom de lagar de skapar, har också ett djupgående värde – ett internt värde – ett egenvärde av moralisk autonomi. Att vara moraliskt autonom är enligt Dahl (1999:104) ”att vara självstyrande inom de moraliskt relevanta valens område ... utan den kvaliteten skulle människor inte vara riktigt mänskliga och i dess totala frånvaro skulle de inte vara mänskliga alls”. Det betyder att medborgares moraliska autonomi måste respekteras om vi anser att det är önskvärt att människor är moraliska varelser, menar Dahl.

Då, den representativa demokratin som styrelseform bygger på tanken att medborgarna styr sig själva, är principen om politisk jämlikhet central. Denna princip återspeglas också i möjligheter till ett effektivt deltagande, dvs. det skall vara möjligt att framföra synpunkter för att påverka beslut. En förutsättning för ett sådant deltagande är att medborgarna har möjlighet att skaffa sig en upplyst förståelse. Det gäller medborgarnas insikter om både mål och medel och dess konsekvenser ”inte bara för egen räkning utan även för alla andra inblandades del” (Dahl 1999:126). I medborgarens skyldigheter ligger således också ett ansvar för det gemensammas bästa eller allmänintresset. För att kunna erhålla en sådan upplyst förståelse erfordras både information/utbildning och offentlig diskussion och ”[d]emokratis förespråkare har utan undantag erkänt detta och betonat att vägen till ett upplyst *demos* går via utbildning och offentlig diskussion” (Dahl 1999:126). Förutsättningen för den dialog som då erfordras är att det finns en reell och inte endast en formell yttrandefrihet. Det innebär här att den utgör en institutionaliserad praktik. Yttrandefriheten är en *oskiljaktig del av den demokratiska processen* menar Dahl (1999:186) och i den svenska konstitutionen anges yttrandefriheten och informationsfriheten bland de grundläggande fri- och rättigheterna (Regeringsformen 2 kap. 1§) som också alltid skall beaktas inom förvaltningen. På det politiskt demokratiska systemets output-sida är således kravet på öppenhet centralt, vilket också framgår av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen, dvs. huvudprincipen om att allmänna handlingar är offentliga.

Idén om politisk jämlikhet bygger på normen om människors lika värde, och att människor är jämlika ”i någon grundläggande mening har haft ett stort och bestående inflytande” (Dahl 1999:98). Den politiska jämlikheten och människors lika värde är viktiga etiska principer också på det politiskt demokratiska systemets output-sida. Uttryck för dessa principer finner vi i Sveriges regeringsform. Vi skall först studera en målparagraf utifrån principen om människors lika värde:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och

utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas (Regeringsformen 1 kap. 2§).

Även om paragrafen inte är rättsligt bindande, i det avseendet att den kan åberopas vid överklaganden, uttrycks här den offentliga etiken både vad gäller process, *hur* makten skall utövas och substans¹², *vad* som är grundläggande mål. Nedanstående paragraf i regeringsformen, uttrycker mycket kraftfullt vikten av den politiska jämlikheten på output-sidan av det politiska systemet. Vi kan se att den inkluderar värdet av rättssäkerhet och att den har en etisk dimension.

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (Regeringsformen 1 kap. 9 §).

Regeringsformens paragrafer ovan är ett uttryck för folkets vilja vad gäller deras relationer till förvaltningen, hur den bör och skall vara.

Medborgarna har genom sina val delegerat makt till andra medborgare, som skall representera dem – politikerna. Dessa valda politiker är i sin tur ansvariga inför medborgarna. Möjligheten till ansvarsutkrävande är centralt – medborgarna skall kunna rösta bort de representanter de inte är nöjda med. Både för att välja sina representanter och för att utkräva ansvar av dem erfordras att medborgarna har en upplyst förståelse. Dahl (1999:337) menar att upplyst förståelse är så väsentlig att han vill införliva möjligheterna att uppnå den som en del i det gemensamma bästa – i allmänintresset och givetvis måste det vara så om medborgarna skall kunna ta sitt kollektiva ansvar för att demokratin skall fungera.

Politikerna får rollen som medborgarnas ställföreträdare, en roll som dels kan innebära att vara medborgarnas representant (delegate), dvs. representanten har ett bundet mandat, dels som förtroendeman (trustee), dvs. förtroendemannen har ett öppet mandat (jfr Bäck 2000:56ff). Hur politiker uppfattar innebörden av ställföreträdarrollen och var de lägger tyngdpunkten – representationsrollen eller förtroendemannarollen – är ytterst en empirisk fråga. Utan att fördjupa oss i den debatt, som här finns om ställföreträdarskapets olika innebörder för politikernas roll, kan vi konstatera att det förtroende de fått innebär krav på att demokratiska processer liksom etiska och rättsliga normer beaktas. De förväntas också arbeta

¹² Denna princip ”om varje individs rätt till ekonomisk trygghet samt grundläggande utbildning och sjukvård kom genom FN:s deklaration om mänskliga rättigheter så småningom att erkännas av alla stater i världen” (Blomqvist & Rothstein 2000:43).

för att tillgodose allmänintresset och beakta principen om lika hänsyn. Utifrån dessa normativa antaganden följer att ett effektivt deltagande är nödvändigt: ”Att beröva en medborgare adekvata möjligheter till effektivt deltagande innebär att hans eller hennes preferenser inte kan tas med i beräkningen, eftersom de är okända eller felaktigt uppfattade. Och det i sin tur innebär att man förkastar principen om lika hänsyn” (Dahl 1999:123). Lika hänsyn innebär att medborgarnas intressen både måste tolkas och vara kända. Utan denna kunskap kan ju inte allas intressen beaktas och framför allt kan de inte beaktas i lika grad (Dahl 1999:99). Det är också, som tidigare citat av March Olsen visat, en uppgift för politikerna att möjliggöra för medborgarna att leva upp till sin medborgarroll.

Utöver sin roll som *medborgare-politiker* har politikerna en roll som arbetsgivare (direkt eller indirekt). Utifrån dessa funktioner blir deras roll mer komplex till sitt innehåll: Å ena sidan är de valda av medborgarna, varav de offentligt anställda är en del av demos, inför vilka de är ansvariga. Å andra sidan är de arbetsgivare, och har ett ansvar *för* sin personal¹³, vilka i sin tur är ansvariga inför dem som överordnade (jfr Cooper 1990, Lundquist 1998, Gustafsson 2001). Den komplexitet som visar sig här består framför allt i att ansvaret ”inför vem” blir dubbelriktat. Det väsentliga för vår diskussion är att poängtera den gemensamma medborgarrollen – att alla de som arbetar inom offentliga sektorn, politiker såväl som anställda tjänstemän, är medborgare även under tjänstetid. Vi skulle kunna säga att ”ett allomfattande medborgarskap” också på output-sidan erfordrar denna insikt. Så här långt har vi översiktligt beskrivit medborgares och politikers roller och båda dessa ställer, som vi skall se, förväntningar och krav på tjänstemannens roll. Det är tjänstemannens roll som utgör den tredje länken i vad vi här kan benämna som *förvaltningens triad av aktörer*:

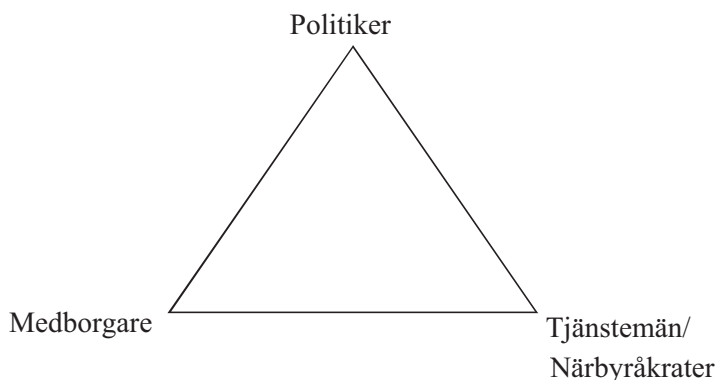


Fig 3. Förvaltningstriaden

¹³ Se avsnittet *Answarets etik i offentlig verksamhet* om att makt över någon blir ansvar *för* denne någon.

Typiska uppgifter för förvaltningens tjänstemän är att vara politikerna behjälpliga vid beredning av ärenden och att implementera fattade beslut. Att vara tjänsteman inom offentlig verksamhet innebär att vara medborgare och tjänsteman samtidigt. Tjänstemannen befinner sig inom en *politisk arena* och det är givetvis väsentligt att de också är medvetna om detta för att fullt ut förstå sin roll som tjänsteman. Det är när de uppfattar att de befinner sig på inom politisk arena, som de har internaliserat *en politisk arena identitet*.

Medborgarrollen och en medborgares rättigheter, skyldigheter och ansvar är en väsentlig utgångspunkt för att vi skall förstå vad det innebär att arbeta som tjänsteman i offentlig verksamhet och för att tydliggöra det ansvar som följer av denna dubbla roll:

Elected officials, appointed officials, and other public employees find themselves in a similar situation. All who work for a government bear a dual obligation: they are responsible to serve the public and they are members of the public they are supposed to serve (Cooper 1990:40).

Att vara en medborgare, som genom sin anställning inom offentlig verksamhet åtagit sig uppgiften att arbeta för andra medborgares räkning, innebär en form av *ombudsmannaroll* som ställer förväntningar på lojalitet gentemot dessa andra medborgare. Det handlar om en tillit, en tillit som endast kan upprätthållas om tjänstemannen förstår sin roll som en medborgare som åtagit sig ett speciellt ansvar eller med Coopers ord (1990:41) ”as a citizen first, and secondarily as one citizen among others who agrees to do work on behalf of all”. Cooper menar att denna ombudsmannaroll blir än mer väsentlig när det gäller tjänstemän på ledande nivå, då de också har en roll att leda, koordinera och utvärdera underställda tjänstemäns arbete¹⁴. Lundquist (1998) betonar också tjänstemannens dubbla roll både som medborgare, dvs. demokratins herre och som tjänsteman, dvs. demokratins tjänare. Det är genom denna dubbla roll som den *enskilde* tjänstemannen erhåller en särskild position som *demokratins väktare*, vars uppgift är att bevaka att värdena inom *vårt offentliga etos* alltid beaktas. Lundquist har utifrån en mängd olika källor såsom FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, grundlagarna och övriga lagar, dess förarbeten, nationella och internationella diskussioner om värden och verklighetsuppfattningar etc. rekonstruerat värden som är fundamentala för hur vårt samhälle bör styras. Dessa värden innesluts i begreppet *vårt offentliga etos*.

Vårt offentliga etos innesluter två grupper av värden som skall beaktas samtidigt; demokrativärden med den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken och ekonomivärden, med funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet.

¹⁴ Cooper citerar här Michael Waltzer (1970:216), ”They are citizens in lieu of the rest of us; the common good is, so to speak, their speciality” (Citatet är hämtat från Cooper 1990:41f).

Vårt fokus här kommer framför allt vara demokrativärdena, därmed inte sagt att ekonomivärdena inte är väsentliga¹⁵, men de saknar i sig själva en normativ grund – de kan aldrig stå ensamma. Funktionell rationalitet handlar om att finna de bästa medlen för att uppnå ett visst mål. Men det innebär inte några demokratiska eller etiska reflektioner och överväganden över målen och inte nödvändigtvis heller över medlen¹⁶. Kostnadseffektivitet gäller enbart att hålla låga kostnaderna och produktiviteten gäller endast relationen mellan input/insatta resurser och output/mängden prestationer:

The “scientific“ quest for the 3-Es (economy, efficiency, effectiveness) – for increased output – is not simply misguided because it puts primary emphasis on the wrong values for public administration in a democracy, where the prior concerns should be for responsiveness, representativeness, and responsibility. It is *wrong* because it is dangerously incomplete without normative grounding...The 3-Es are measures of efficacy of means given agreed-upon or specified ends, but they do not provide a satisfactory measure of *appropriateness* of either the means or the ends (Wamsley 1996:355f).

För att kunna fungera som en demokratins väktare erfordras en moralisk autonomi och ett ämneskorage, dvs. att uppfylla både plikten och rättigheten att reagera t.ex. vid brott mot värdena inom vårt offentliga etos eller om något på annat sätt strider mot allmänintresset. I de svenska grundlagarna uttrycks vikten av ämbetskorage genom bestämmelserna om yttrandefrihet, meddelarfrihet och meddelarskydd. Att underlåta att vidta några åtgärder är, enligt Cooper (1990:42) att frångå principen att agera på medborgarnas vägnar. Det bryter det ansvar medborgaren-tjänstemannen har och därmed bryts tilliten:

Whenever an employing organization is found to be carrying out its mission in a fashion not in the best interests of the citizenry, all public administrators, and indeed all public employees, should feel duty bound to take action on behalf of their fellow citizens. The failure to do so represents a breach of trust and a denial of the responsibilities of citizenship. This is an ethical concern of the most fundamental sort (Cooper 1990:42).

Vad som är väsentligt för en tjänsteman i offentlig verksamhet är att förstå sin dubbla roll och att en av grunderna för hans/hennes ansvar ligger i en förståelse för ansvaret som medborgare – demokratins herre. Den andra ansvarsgrunden finns i tjänstemannarollen som demokratins tjänare. När tjänstemannen förstår

¹⁵ Det är givetvis viktigt att politiker och tjänstemän hanterar offentliga medel på ett korrekt och kostnadseffektivt sätt och att de är måna om att vara funktionellt rationella och produktiva.

¹⁶ Vad som kan hända om inte demokratiska och etiska värden finns som en normativ grund, har historien lärt oss.

sin roll på detta sätt, kan vi säga att hon/han har internaliserat en *offentlig roll identitet*.

Cooper (1990:49ff) diskuterar om inte tjänstemännen också skall betraktas som innehavare av en representantroll, en roll som vi annars förbehåller de valda politikerna. Tjänstemän utför också uppgifter som faktiskt bestämmer substansen i politiken, menar Cooper. Om tjänstemannen är förpliktigad att på något sätt representera medborgarna uppstår ju frågan om den rollen innebär en förtroendemannaroll (trustee) genom att förvalta normativa värden som allmänintresset, likhet inför lagen, respekt för alla människors lika värde etc. eller om rollen innebär ett till dem befullmäktigande att representera medborgarna (delegate) genom att urskilja medborgarnas preferenser och reagera på allmänhetens vilja. Ett svar är givetvis att, då tjänstemännen inte är valda och inte kan ställas till ansvar i allmänna val, kan de heller inte ha något befullmäktigande att representera medborgarna. Men, menar Cooper, delegation av ansvar och auktoritet sker ju till organisationer och olika personalkategorier, också genom lagstiftning. Det innebär en generell delegation och de som accepterat en sådan position har också åtagit sig ansvaret att implementera medborgarnas vilja såsom den uttrycks i lagen. Problemet är att lagarnas utformning ofta, och av nödvändighet (pga. behovet av situationsanpassning) inte ger några klara hänvisningar till vad som förväntas av de tjänstemän som skall implementera dem, t.ex. ramlagstiftning och målstyrning:

The quandary over delegate versus trustee obligations is embedded in these characteristics of much of our legislation. On the one hand, unresolved political issues call for administrators to act as responsive delegates in arriving at some publicly acceptable actions. On the other hand, technical considerations seem to require trustees who exercise the best professional judgment in getting the job done while serving the broad normative goals of polity. Consequently, the question still remains... Should the public administrator be obligated to represent the citizenry primarily as a delegate, or as a trustee? (Cooper 1990:51).

Frågan är komplex och ansvarsgrunden måste här särskilt beaktas då dimensionerna i deras roll till medborgarna analyseras. Vi har tidigare konstaterat att tjänstemännen har en dubbelroll, då de liksom politikerna är medborgare som arbetar å övriga medborgares vägnar, dvs. en form av ombudsmannaroll. En av ansvarsgrunderna är ju då deras ansvar som medborgare, det är ett kollektivt ansvar, där lojaliteten gentemot övriga medborgare poängteras. Den andra ansvarsgrunden finns i tjänstemannarollen som demokratins tjänare, det är ett individuellt ansvar. Det är genom denna dubbla roll de erhåller sin position som demokratins väktare. Men om förvaltningen som organisation skulle få denna roll, dvs. om det skulle preciseras som ett kollektivt ansvar skulle det då inte leda till ett tjänstemannavälde? Förvaltningen får ju inte ta över politikernas och medborgarnas suveränitet i den demokratiska processen. Lundquist (1998) har löst detta problem genom att framhålla att positionen som demokratins väktare endast kan gälla den *enskilde* tjänstemannen, aldrig förvaltningen som organisation.

Vi kan då konstatera att den enskilde tjänstemannen har en roll som förtroende-
man (trustee) genom sin roll som demokratins väktare - som innebär att bevaka
att värdena inom vårt offentliga etos alltid beaktas. Av rollens innehåll och den
enskilde rollinnehavarens ansvar följer att ämbetskurage är den enskilde tjänste-
mannens individuella ansvar gentemot medborgarna/samhälls-medlemmarna.

Vad gäller representation som en bemyndigad delegation (delegate) blir frå-
gan mer komplicerad. Vi kan studera några exempel på vad som kan uppfattas
som *direkt delegation* genom regeringsformen:

Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i
strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författ-
ning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsi-
dosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riks-
dagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock
underlåtas endast om felet är uppenbart (Regeringsformen 11 kap.
14 §).

Denna föreskrift (även om den begränsas av uppenbarhetskriteriet vad gäller be-
slut fattade av riksdag och regering) utgör en bekräftelse på tjänstemäns moralis-
ka ansvar och krav på integritet. Ett annat exempel kan vara de föreskrifter som
gäller myndighetsutövningsärenden i Regeringsformens 11 kap. 7 §:

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommunens beslutande
organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall
besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot
kommun eller som rör tillämpning av lag.

Det finns också en reglering i Brottsbalken 20 kap. 1 § för utkrävande av ansvar
för tjänstefel. Här har medborgarna genom lagens uttryck reglerat hur ansvar
skall utkrävas:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning
genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för
uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst
två år...

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och
är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse,
lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet
är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har
missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller
det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån
som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal för-
samling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket
för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap...

För tjänstemännen finns det i övrigt ett stort handlingsutrymme och därmed aktualiseras Coopers (1990:50) fråga: ”How must their exercise of discretion be informed by the public?”

Diskussionen ovan ger oss hänvisningar till vilka relationer som ytterst strukturerar tjänstemannens roll samtidigt som de politiskt demokratiska substanskra-ven tydliggörs: lagens krav, politikernas vilja och folkets val och vilja, som kan bestå i brukarintressen, särintressen och allmänintresset. Dessa intressen kan komma i konflikt med varandra och bedömningar och överväganden måste göras i varje enskilt fall (Lundquist 1998:91).

Vad innebär då ”allmänintresset”? Det har visat sig mycket svårt att precisera dess innebörd på ett sådant sätt att det kan ge någon konkret handledning till vad tjänstemännen skall göra. Cooper (1990:69) diskuterar problemet med vagheten i begreppet allmänintresse och föreslår att vi avstår från att försöka definiera och istället använder allmänintresset ”as a question mark” genom att rutinmässigt inför beslut och handlingar ställa oss frågan: Har alla relevanta hänsyn övervägts? Som vi ser anknyter denna kontinuerliga ”question mark” till kravet på politisk jämlikhet på output-sidan av det politiskt demokratiska systemet och frågan har en etisk dimension. Brytting (2001:21) talar t.ex. om moraliskt bjudande situationer. En moralisk bjudande situation är ”en speciell typ av situationer som, om vi är moraliskt kompetenta, talar till oss, som vi då varseblir som just moraliskt bjudande, som kräver vårt ansvarstagande. Man kan också vara helt ovetande om situationens moraliska krav – psykopater utan moralisk perceptionsförmåga är ett drastiskt exempel – vilket inte hindrar att de finns där lika fullt” (Brytting 2001:21). Detta är enligt Brytting den moraliskt bjudande situationens *form* och den kan, såsom framgår av citatet ovan, finnas (på realitetsplanet) även om den enskilde inte uppfattar den (på informationsplanet). Det betyder att den enskilde individen inte själv har rätten att avgöra vilka situationer som är moraliskt bjudande. Däremot kan hon/han antingen uppfatta eller inte uppfatta att en moraliskt bjudande situation föreligger, dvs. det kan föreligga ett gap mellan verklighetsplanen. Den moraliskt bjudande situationen har också ett *innehåll*, menar Brytting och refererar till det gemensamma bästa - Bonum commune (Brytting 2001:21).

Om vi nu återknyter till Dahl (1999:337), menar han att upplyst förståelse är så väsentlig att han vill inkludera möjligheterna att uppnå den som en del i allmänintresset. Utan upplyst förståelse är det svårt att effektivt delta i den politiska processen. Ett väsentligt politiskt demokratiskt krav på förvaltningen är också att det skall finnas möjlighet till ett medborgardeltagande. För att ett sådant deltagande skall vara möjligt erfordras en öppenhet (Lundquist 1998), dvs. medborgarna ska ha information om och insyn i vad som händer i förvaltningen och om vad som är aktuellt inom förvaltningspolitiken. Om vi nu, liksom Dahl ser möjligheten att uppnå en upplyst förståelse som en del i allmänintresset följer då inte därmed att det är ett värde – ett mål som offentliga tjänstemän alltid aktivt skall arbeta för att uppfylla? Om vi dessutom inser att upplyst förståelse är en nödvändig förutsättning för medborgardeltagande är det också ett medel för att möjliggöra ett sådant deltagande. Om nu nyckeln till upplyst förståelse är information/utbildning och offentlig dialog blir då inte detta centrala uppgifter för tjäns-

temannen? Skall inte denna aspekt ingå i den kontinuerliga frågan – ”the question mark”?

2.2 Mot en trepartsdialog i demokratins tjänst

En gemenskap handlar inte kollektivt som i en militärallians. ”Alla” betyder här inte alla i flock, utan var och en. Att handla gemensamt är att i samförstånd diskutera vad vi eftersträvar för att sedan handla enskilt men samstämmigt. [...] [D]enna gemensamma handling som ska leda till ett i samförstånd uppsatt mål kräver en dialog, ett kommunikativt handlande som, enligt Aristoteles, också är stadsgemenskapens drivkraft (Citat av José Ramírez hämtat ur Silfverberg 1999:87).

Jag skall i detta avsnitt argumentera för att tjänstemannen inom offentlig verksamhet har en specifik roll i den demokratiska kommunikationsprocessen genom att de ingår (både som medborgare och tjänstemän) i förvaltningens triad av aktörer. Både politiker och samhällsmedlemmar erfordrar information och kunskaper som många gånger endast kan tillhandahållas av tjänstemannen. Samtidigt måste tjänstemannen lära av både politiker och samhällsmedlemmar, vi kan tala om en lärandeprocess i demokratins tjänst.

Demokrati handlar om dialog och om kvaliteten på denna dialog. Att få kunskap om vad som pågår inom den offentliga förvaltningen är en förutsättning för att kunna delta i någon dialog och för möjligheterna att kunna ta sitt ansvar som medborgare. Samtidigt är dialogen ett medium för att vidareutveckla både kunskapen och den demokratiska processen:

[D]emocracy is more than a system for making and implementing collective decisions. It is also, and perhaps preeminently, a collection of interlocking interpretive communities. It is organized around talk, around establishing temporary understandings adequate to human communication, acceptance, and action. Some of the chief institutions of democracy are institutions for discourse, and the quality of democratic governance is measured by the quality of the discourse that it stimulates (March & Olsen 1995:174f).

Kvaliteten på en dialog är beroende av jämlika, upplysta medborgare och av institutioner som underlättar och stimulerar jämlikhet, kunskap och ett offentligt samtal. Dialogen är inbyggd i den demokratiska processen och är på så sätt ett mål i sig självt precis som dess institutionella förutsättningar: yttrandefrihet och informationsfrihet. Men den är också ett medel för utbildning, socialisation och utveckling av demokratin.

I klassisk demokratiteori, där input-sidan av det politiskt demokratiska systemet är i fokus, identifieras de valda politikerna och medborgarna som huvudaktörer i den demokratiska dialogen tillsammans med media. Dialogen på output-sidan negligeras ofta och om huruvida tjänstemännen inom offentlig verksamhet har någon roll i denna dialog diskuteras sällan. De är ju också medborgare som

dessutom har en unik kunskap och erfarenhet från olika delar av offentlig verksamhet (Lundquist 1998). Cooper (1990:52) menar t.ex. att "[t]heir contributions seem to be necessary for the full development of public judgement".

Vi har tidigare konstaterat att principen om lika hänsyn alltid skall beaktas. Det betyder "att vars och ens intressen inom rimliga gränser måste tolkas rätt och göras kända. Utan detta steg skulle ju varje "subjekts" intressen inte alls kunna beaktas, än mindre beaktas lika" (Dahl 1999:99). Men det innebär inte, menar Dahl, att "subjektet" också är "tolken" och det betyder inte heller nödvändigtvis att "tolken" är den som fattar besluten. Det kan vara, och förmodligen är det ofta tjänstemän inom förvaltningen som både tolkar samhällsmedlemmarnas intressen/behov och gör dem kända för de politiska beslutsfattarna. Många tjänstemän har en särskild position genom att de är närbyråkrater i Lipskys (1980) mening. De möter samhällsmedlemmarna "ansikte mot ansikte", ofta varje dag. De får genom dessa nära kontakter en unik kunskap om vilka behov och intressen samhällsmedlemmarna har och vad de önskar prioritera. Genom denna kunskap kan de också vara den viktiga "tolken" av dessa samhällsmedlemmars behov/intressen. Vi ser att tjänstemännens uppgift gentemot medborgarna här blir indirekt genom att vidarebefordra informationen till politikerna, vilka i sin tur får underlag för överväganden och beslutsfattande. Tjänstemännen får rollen av katalysator i en kommunikationsprocess från medborgare till politiker.

Många gånger har, som vi sett, tjänstemännen själva ett genom lagstiftning godkänt handlingsutrymme för beslut som ytterst bestämmer substansen i politiken och där även ansvarsutkrävandet är reglerat i särskild lag (t.ex. myndighetsutövningsärenden). Här blir tjänstemännens uppgift gentemot medborgarna direkt genom att de både måste tolka och svara upp till medborgarnas behov och fatta beslut i enlighet med den för sakområdet aktuella lagen.

Andra gånger har de inte denna befogenhet. Beslutsbefogenheterna ligger på en högre tjänstemannanivå eller på politikernivå. Måste det då inte vara en skyldighet för dem att informera överordnade tjänstemän om den tolkning de gör av samhällsmedlemmarnas behov och intressen? Har inte dessa överordnade tjänstemän i sin tur samma skyldighet att vidarebefordra denna information till politikerna. Hur skall dessa annars vid sitt beslutsfattande kunna tillämpa principen om lika hänsyn? Är inte tjänstemannen här den "katalysator" som är nödvändig för att den demokratiska kommunikationsprocessen skall fungera och för att er hålla det kunskapsunderlag som är nödvändigt för att principen om lika hänsyn skall kunna beaktas?

Dialogen mellan närbyråkrater och varje enskild samhällsmedlem har också i sig ett särskilt värde inom offentliga verksamheter, ett internt värde:

Democracy evolves from a public administration in which individual citizens self-consciously serve other citizens in a shared human process of change and development (Dennard 1996:323).

Det Dennard beskriver ovan är egentligen innebörden av det goda offentliga mötet inom den politiska arenan i en demokratisk-etisk förvaltning. För att ett sådant möte skall kunna etableras erfordras att tjänstemännen också uppfattar att de

befinner sig inom en politisk arena, dvs. att de har en politisk arena identitet och att de förstår att det är medborgare de möter.

När det gäller relationen mellan politiker och tjänstemän kan vi tala om vikten av de traditionella värdena av ömsesidig tillit och förtroende samt om respekt och lojalitet. Att vara lojal innebär då inte endast lojalitet till de för tillfället styrande politikerna utan också till folkets vilja såsom den uttrycks i lagarna och som beslutats riksdagen. Ansvaret inför lagen är med Coopers (1990:63) ord ”a constant reminder that public organizations and their administrators exist on behalf of the public”. Däremot måste alltid etiska överväganden göras – att endast följa lag eller att endast genomföra en order är inte detsamma som ett etiskt beteende. Om t.ex. en lag, då den implementeras, skulle få konsekvenser som strider mot grundläggande värden såsom politisk jämlikhet, alla människors lika värde eller mot principen om lika hänsyn etc. är tjänstemannen skyldig att reagera genom att informera överordnade tjänstemän/politiker om vad hon/han har uppmärksammat. Att underlåta att göra detta innebär egentligen en illojalitet både gentemot de överordnade och gentemot medborgarna/samhällsmedlemmarna. Det innebär att inte ta sitt etiska ansvar. Om t.ex. någon föreskrift eller rutin får konsekvenser som strider mot värdena inom vårt offentliga etos är tjänstemannen skyldig att reagera genom att informera överordnad tjänsteman/politiker om vad hon/han uppmärksammat. Det kan ses som en del av en annan aspekt i relationen mellan politiker och tjänstemän, nämligen att tjänstemannen inte endast bereder ärenden och implementerar beslut och policys, utan också ofta ger råd till politikerna i olika frågor. En sådan relation måste bygga på ömsesidigt förtroende, och respekt.

Det finns ytterligare ett argument för *den demokratiska trepartsdialogen* – ett mycket starkt argument – nämligen att det finns ett ömsesidigt beroende mellan demokrati och offentlig etik (Thompson 1987:3). Thompson understryker att demokrati inkluderar kollektiva överväganden och diskussioner kring grundläggande värden. Denna diskussion skall ske offentligt, inte minst för att medborgare/samhällsmedlemmar skall veta vilka principer som styr politiker och tjänstemän. En sådan offentlig diskussion befrämjar också ansvarstagande.

Det finns flera olika typer av ansvar: det politiskt demokratiska, det juridiska, det professionella, det etiska etc. Vårt fokus blir det etiska ansvaret för aktörer inom offentlig verksamhet och då främst tjänstemannens etiska ansvar.

2.3 Ansvarets etik i offentlig verksamhet

För att överhuvudtaget kunna ta sitt ansvar måste människan förfoga över ett visst frihetsutrymme. Då blir det också uppenbart att frihet inte får innebära ”frihet från” utan ”frihet till” att ta sitt ansvar...Det är också möjligt att uppfatta människans ansvar som en brofunktion mellan frihet och rättvisa. En ansvarsfull frihet uppfattar rättvis principens krav (Bischofberger 2002:238f).

Man kan knappast tala om etik utan att tala om ansvar och vice versa. Vi har också, med Thompson (1987), konstaterat att etik befrämjar demokrati och att demokrati befrämjar etik och att båda erfordrar en öppen dialog. Jag har också

argumenterat för att tjänstemannen har en roll som *katalysator* i en demokratisk trepartsdialog. Vad vi konstaterat är att öppenheten är central och det gäller inte minst för medborgarnas möjligheter att kunna utkräva något ansvar för den förda politiken:

Those who act on behalf of the political community by virtue of holding an office, and on the basis of authority and resources derived from that community, are accountable to the judgements of ordinary citizens informed by such accounts. They are accountable for the results achieved and for the means used, for single decisions as well as for institutional conditions under which policies are made (March & Olsen 1995:150).

En form av ansvar är att vara ansvarig inför någon eller några. Det är en *passiv form av ansvar*, där någon ställs till ansvar efter det att beslut och handlingar genomförts. Den centrala frågan är: "Varför gjorde du så?" Och bedömningen blir: ansvarig eller inte ansvarig (Bovens 1998). En annan form av ansvar är ett *aktivt ansvar*, där den centrala frågan är: "Vad måste göras?" Individen kan här vara mer eller mindre ansvarsfull. Här handlar det om, menar Boven (1998:27) om ansvarsfulla beslut och handlingar, att bete sig ansvarsfullt och att i detta ansvar också inkludera att i beslut och handlingar förebygga oönskade konsekvenser, situationer och händelser i framtiden (jfr Jonas 1984:22). Det är med andra ord ett långsiktigt ansvar som förutsätter ett tänkande i och ett ansvar för en längre tidsperiod. Luke (1991) menar, att kravet på tidshorisontens omfång ökar ju högre placering individen har i organisationshierarkin, beroende på att räckvidden av individens beslut och handlingar här blir större i både tid och rum. Han menar att "*the ethics of policy choices*" måste beaktas både av politiker och av tjänstemän. Luke menar att vi måste poängtera det etiska ansvaret för beslut som implementeras i en alltmer komplex, sammankopplad och interdependent omgivning. Det gäller dels en typ av interdependens i tid och rum (t.ex. miljöpåverkande beslut), vars effekter inträffar långt fram, generationer fram, i tiden och/eller att effekterna uppstår i ett annat geografiskt rum. Dels finns det nu en annan form av interdependens – en funktionell interdependens:

[t]he joining of the polity and the economy expand the sphere of intergovernmental relations horizontally into private sector at the national, state, and local levels, creating issues of "intersectoral" relations. The intersectoral ethics of public-private partnerships thus emerges as another source of concern to public administrators due to the functional interdependence between the public, private, and nonprofit sectors (Luke 1991:164f).

Policy-etik erfordrar ett utvidgat etiskt ansvar, menar Luke, det gäller inte endast tidshorisonten, det påverkar också den traditionella (och som vi senare skall se

mycket tveksamma) synen på administratörens ”ethics of neutrality”¹⁷ som bör transformeras till en ”ethics of responsibility” vilket innebär en mycket vidare tolkning av tjänstemannens skyldigheter och förpliktelser¹⁸ (Luke1991:176). Lukes resonemang illustrerar att en tjänsteman inte endast kan se till den egna organisationens verksamhet - ansvaret är vidare än så (jfr Denhardt 1988, Cooper 1990). Att enbart identifiera sig med den organisation, där man är anställd, skymmer den etiska medvetenheten när det gäller ett långsiktigt ansvar inför kommande generationer och det hindrar insikten om att det etiska ansvaret också omfattar de konsekvenser som uppstår i ett annat rum. Men, det skymmer också det fundamentala i rollen – att vara en medborgare som åtagit sig att arbeta å övriga medborgares vägnar. Om tjänstemannen endast identifierar sig med den särskilda organisation där hon/han är anställd finns risken att lojaliteten endast riktas mot organisationen och att denna lojalitet förväxlas med plikten att arbeta för det gemensamma bästa - för allmänintresset. Förväxlingen kan t.ex. innebära att tjänstemannen uppfattar att hans/hennes plikter endast består i att fullfölja en överordnads order eller genom att följa de inom organisationen fastställda rutinerna (jfr Bauman 1989:266). Vid ett sådant snävt synsätt på tjänstemannens roll reduceras hennes personliga ansvar genom att det ensidigt riktas mot den egna organisationen. Det betyder att den överordnade chefen eller ”organisationen” som sådan skulle vara den moraliska agenten och att det etiska ansvaret skulle preciseras antingen som ett hierarkiskt eller ett kollektivt ansvar (Thompson 1987).

En hierarkisk ansvarsmodell fastställer ett ansvar, men det tas inte hänsyn till ”de många händernas” problem. Ett kollektivt ansvar tar däremot hänsyn till detta sist nämnda problem, men svårigheten är att fastställa något ansvar.

Jag utgår ifrån en personansvarslinje, som innebär att individen är moraliskt ansvarig (Thompson 1987:41ff):

- om han eller hon har orsakat något som är fel och ont, dvs. något oetiskt. Individen kan orsaka det som är fel och ont genom aktiv handling, men också genom en underlåtenhet att handla – *Kausaldelen*,
- om individen haft insikt, dvs. förstått vad som är rätt och fel, gott och ont. Individen måste förstå vad som kan skada andra. Den individ som inte har insikt är amoralisk, medan den individ som har insikt, men ändå handlar fel och ont är omoralisk – *Insiktsdelen*,

¹⁷ Neutralitetsetiken innebär att tjänstemannens beslut och handlande skall vara neutralt genom att endast följa de beslut och den policy etc. som föreligger inom den organisation, där hon/han är anställd (Denhardt1988:78).

¹⁸ Luke föreslår tre beslutskriterier som kan vägleda den som har att fatta beslut om policy: “First, are the potential outcomes or impacts *irreversible*? As new information is revealed in the future, can any damaging or forceful effects be effectively reversed? Second, how large is the *aggregate magnitude* or impact of the policy action? The larger the impact, the more deliberate the policy discussion should be. Third, does the policy choice lead to sustainability? Does the policy satisfy current resource and economic needs without diminishing equivalent opportunities for future generations?” (Luke 1991:177).

– om individen haft autonomi, dvs. det har funnits en möjlighet att handla annorlunda. Handlingsvalet har inte berott på tvång eller okunnighet – *Autonomidelen*. Autonomi omfattar såväl handlingsfrihet som handlingsförmåga, dvs. resurser (kunskaper, tid, ekonomiska medel).

Det är viktigt att poängtera att individens ansvar vilar på premissen att ingen auktoritet eller struktur a priori kan rättfärdiggöra en handling. Det är alltid individens ansvar att bedöma huruvida ett sådant rättfärdigande föreligger (Denhardt 1988:112). Det är också väsentligt att påpeka att det personliga ansvaret inte innebär att det endast är en person som är ansvarig. Det kan med andra ord finnas flera individer, var och en med sitt personliga ansvar, som orsakat något som är fel och ont.

För att förstå ansvarighetens olika dimensioner är det väsentligt att inte rollen som tjänsteman särskiljs från rollen som medborgare (Cooper 1990:40, Lundquist 1998). Luke (1991:173) argumenterar på samma sätt och betonar också tjänstemannens ombudsmannaroll (fiduciary role).

Därmed kan vi återvända till tjänstemannens relationer till övriga aktörer i förvaltningstriaden. Cooper (1990) diskuterar två begrepp vad gäller tjänstemannens ansvar: *objektivt* och *subjektivt ansvar*. I begreppet objektivt ansvar inkluderas ansvar inför någon/några och vissa förpliktelser:

All objective responsibility involves responsibility *to* someone, or some collective body, and responsibility *for* certain tasks, subordinate personnel, and goal achievement. The former is accountability and the latter is obligation. Accountability and obligation, responsibility *to* someone else *for* something – these are the dual dimensions of objective administrative responsibility (Cooper 1990:59f).

Utifrån de relationer som konstituerar tjänstemannens roll kan vi identifiera både hans/hennes etiska grundrelationer och hans/hennes ansvarsrelationer:

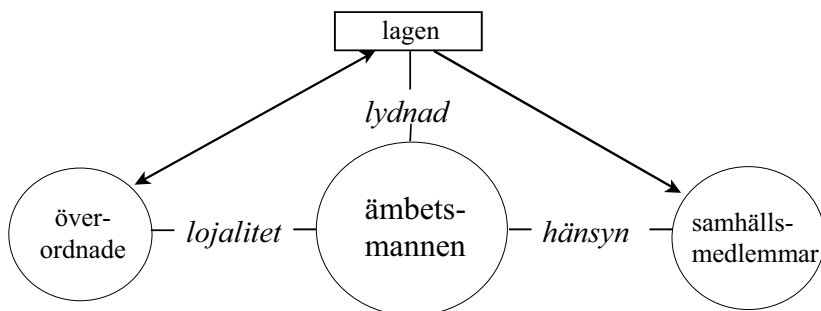


Fig 4. Ämbetsmannens etiska grundrelationer (Lundquist 1998:106).

Tjänstemannen är ansvarig inför sina *överordnade* tjänstemän och politiker. Det betyder, dels ett ansvar inför de för tillfället överordnade politikerna inom det aktuella politikområdet, dels ett ansvar inför de riksdagspolitiker som genom lagstiftningen uttryckt folkets vilja. Cooper (1990:62) menar att tjänstemannens "responsibility to elected officials through compliance with the law is a matter of objective responsibility". Tjänstemannen har också ett ansvar inför samhällsmedlemmarna och även om avrapporteringar inför dem är mer sporadiskt förekommande, innebär detta ansvar grundläggande förpliktelser (Cooper 1990:61). Rohr (1989:4) menar att "democratic principle requiring accountability to the people from those who govern applies to bureaucrats as well as to elected officials".

För alla relationerna gäller det, om ett handlande skall anses som ansvarsfullt, att tjänstemannen kan motivera sitt handlande både utifrån praktiska utgångspunkter och utifrån ett etiskt perspektiv. Det räcker således inte med att förklara ett handlande med hänvisning till funktionell rationalitet, produktivitet och kostnadseffektivitet. Det erfordras att tjänstemannen också skall kunna förklara sitt handlande utifrån etiska överväganden kring demokrati, jämlikhet, allmänintresset, respekt för människors lika värde etc. Om inte tjänstemannen kan motivera sitt handlande utifrån sådana etiska aspekter har han/hon inte handlat ansvarsfullt (Cooper 1990:61).

Som vi tidigare nämnt, är ansvaret inför någon/några en passiv form av ansvar genom att individen ställs till ansvar efter händelsen, men också därför att denna form av ansvar påläggs individen utifrån av andra. Vid sidan om det objektiva ansvaret, dvs. att vara ansvarig inför någon för vissa förpliktelser, finns hos individen känslan av och övertygelsen om det egna ansvaret – det subjektiva ansvaret. Medan det objektiva ansvaret uppstår genom sociala, lagliga och organisatoriska krav finns grunden för det subjektiva ansvaret i övertygelser om vad sam-

vetet kräver, om lojalitet och om identifikation (Cooper 1990:71ff). Det är med andra ord väsentligt hur tjänstemannen förstår sin roll. Att de ser att det är medborgare de möter i sitt arbete och att de själva är en medborgare som åtagit sig uppgiften att arbeta för övriga medborgare. De måste också förstå att deras dubbla roll som medborgare och tjänsteman innebär en *förtroendemannaroll (trustee)*, som demokratins väktare och med den rollen följer ansvaret att bevaka att värdena inom vårt offentliga etos alltid beaktas. Med andra ord – de måste ha internaliserat en *offentlig roll identitet*.

Om inte tjänstemannen internaliserat en sådan offentlig identitet och därmed inte förstår sin roll som demokratins väktare kan det subjektiva ansvaret i stället relateras till andra roller. Inga förvaltningsetiska normer kommer då att vägleda tjänstemannens handlande och samhällsmedlemmarna kommer inte heller att veta vilka normer som styr den enskilde tjänstemannen. De kan bli olika bemötta beroende på vilken tjänsteman de råkar möta, eller med andra ord, de blir beroende av från vilka roller just den tjänstemannen härleder de normer hon följer. Så lika väl som det subjektiva ansvaret kan stärka plikten att arbeta för allmänintresset kan det få en avvikande riktning bort från denna förpliktelse (Cooper 1990:72). Utbildning om vad tjänstemannarollen innebär och den demokratiska trepartsdialogen torde vara viktiga mekanismer i socialiseringsprocessen till och internaliseringen av värdena inom vårt offentliga etos och vad det innebär att arbeta för det gemensamma bästa.

Bauman (1989:251) menar att ansvar är grunden för allt moraliskt beteende och att ansvaret uppstår genom en social närhet till andra människor. Social närhet förtydligar också för oss vad det innebär att vara en medborgare som åtagit sig att arbeta för övriga medborgare/samhällsmedlemmar och vad det innebär att arbeta för det gemensammas bästa – allmänintresset. Social närhet implicerar att det också handlar om relationer och omsorg samt att etiska dimensioner både handlar om etiska principer som jämlikhet och lika behandling och om att värna om andras välbefinnande. Vi skall här anknyta till Gilligan:

To understand how the tension between responsibilities and rights sustains the dialectic of human development is to see the integrity of two disparate modes of experience that are in the end connected. While an ethic of justice proceeds from the premise of equality – that everyone should be treated the same – an ethic of care rests on the premise of non-violence – that no one should be hurt (Gilligan 1982:174).

När vi studerar citatet ovan kan vi se att den första dimensionen fångar etiska krav på beteendet ”här och nu” som en universell deontologisk princip. Den andra dimensionen – att ingen skall komma till skada – ger hänvisningar både till etiska krav ”här och nu” och till ett långsiktigt etiskt ansvar för att ingen skall komma till skada i annan tid och/eller i ett annat rum. Denna dimension inkluderar både en deontologisk och en konsekvensetisk princip. Vi skulle kunna säga att den sist nämnda dimensionen också inkluderar ”the ethics of policy choices”, dvs. den inkluderar beslut och handlingar med stor räckvidd i tid och rum. Men

den inkluderar också relationer och omsorg som är specifik och situationell, där det gäller att svara på någon annans behov.

Vi skall anknyta till vad Henriksen & Vetlesen (1998:10) benämner som ”de icke-valda grundvillkoren för människans tillvaro” – att vara människa innebär att vara beroende, sårbar och dödlig. Som nyfödda är vi sårbara och beroende och ingetdera ’växer vi ifrån’ under vår levnadsbana. Sjukdom, skador, funktionshinder, ålderdom innebär sårbarhet och beroende och välfärdsstaten är på makronivån ett moraliskt svar på dessa icke-valda grundvillkor och på den begränsning av autonomin som kan drabba oss alla som samhällsmedlemmar. ”I detta ligger en övertygelse om att ett samhälles moraliska kvalitet visas genom den standard som det söker efterleva i förhållande till de svagaste och mest behövande” (Henriksen & Vetlesen 1998: 12; jfr Eriksen 1993:80).

Detta innebär att vi måste beakta ytterligare en ansvarsdimension – en ansvarsdimension som relateras till makt. Jag inleder med ett citat av Jonas (1984), som menar att makt *över* någon också innebär ansvar *för* denne någon:

The real statesman will see his fame...precisely in that it can be said of him that he has acted for the good of those over whom he had power, that is, *for* whom he had it. This – that “over” becomes “for” – sums up the essence of responsibility (Jonas 1984:96).

Ett sådant ansvar måste vi översätta till alla aktörer på alla nivåer inom offentlig service, där beslut och handlingar påverkar medborgares livssituation och livskvalitet. Genom *inflytande/makt över* någon annans situation följer också ett *ansvar för* denne andre. Det gäller inte minst vid mötet med det beroende och den sårbarhet som medborgaren har vid sjukdom, skador, ålderdom etc. Det innebär att den enskilde medborgaren är i behov av andras omsorg och ju svagare medborgaren är desto mer asymmetrisk blir relationen mellan omsorgsgivaren och den som mottar omsorgen. Det är inom sådana områden vi finner de mest problematiska och grundläggande etiska frågorna – frågor som närbyråkrater möter i sitt vardagliga arbete. Det är dessa närbyråkrater: läkare, sjuksköterskor etc. som på mikronivån har att svara på de icke-valda grundvillkoren. Det handlar om att värna liv, om att understödja ett värdigt liv och ”[det] innebär att ’svara’ på den behövandes krav på värdighet” (Henriksen & Vetlesen 1998:23):

För medan autonomi som etisk princip pekar på individens rätt till självbestämmande, och därmed på individens *oberoende*, pekar människans beroende på den viktigaste realiteten i de mest behövandes situation. I tunga omsorgsyrken förhåller det sig så att klienternas och patienternas beroende överskuggar deras oberoende; följaktligen behöver vi här föreställningar om omsorg, ansvar och (i synnerhet) människovärde som är tillräckligt underbyggda med hänsyn till människolivets beroendenaspekt (Henriksen & Vetlesen 1998:27).

Kommittén om vård vid livets slut gör i sitt slutbetänkande en distinktion mellan människan som *aktör* och människan som *person* – en distinktion som är nöd-

vändig för att värna alla människors lika värde. Människans lika värde och värdighet är knuten till människan som person. Som aktörer har vi autonomi och kan vara mer eller mindre framgångsrika. Om principen om lika värde skulle förläggas till människan som aktör skulle människovärdet vara olika för olika människor. ”Alla aktörer är personer, men inte alla personer är aktörer. Om en person inte längre är aktör förblir hon helt och hållet person med anspråk på att få sitt oförfärdiga människovärde respekterat” (Bischofberger 2002:232). Detta är ett förtydligande av den etiska principen om alla människors lika värde. Den utgör en etisk grund vid mötet med medborgare som p.g.a. sjukdom, funktionshinder, ålder etc. på kort eller lång sikt förlorat sin förmåga till att hävda sin autonomi – som inte kan agera som aktör.

Det gäller att uppfatta, vad Brytting benämner som, *en moraliskt bjudande situation* och en sådan moraliskt bjudande situation föreligger alltid och är inbyggd i en asymmetrisk relation. ”Etik handlar om att vara involverad och om att kunna se vad som står på spel i de situationer vi befinner oss i” (Henriksen och Vetlesen 1998:17). Det gäller att varsebli att en moraliskt bjudande situation faktiskt föreligger. Om inte situationen uppfattas som moraliskt bjudande sker ingen etisk deliberation, ingen reflektion och den handling som utförs ses mer som en teknisk uppgift som relateras till ett tekniskt ansvar. ”Det blir då handlingens teknologi, inte dess innehåll, som är föremål för bedömning av gott eller ont, lämpligt eller olämpligt, rätt eller fel” (Bauman 1989:222).

Om den asymmetriska situationen inte uppmärksammas framträder inte heller det etiska imperativet – att det yttersta målet för ett genuint etiskt ansvarstagande är att så långt som möjligt upphäva denna asymmetri (Henriksen & Vetlesen 1998:178).

Vi måste också tillägga att den enskilde tjänstemannen/närbyråkraten måste uppfatta dessa moraliskt bjudande situationer inom organisationen som helhet och därmed vad som händer där. Det betyder att det inte är etiskt accepterat att bortse från något endast därför att det inte ingår i de egna uppgifterna/den egna rollen. Den enskilde individen kan här inte frånsäga sig sitt etiska ansvar genom att hänvisa till att ”det är inte mitt arbetsområde” - ”det är inte mitt bord.” Individen har också ett ansvar som går utöver den roll som hon innehar. Den enskilde har ett *reellt ansvar för helheten* vilket innebär en skyldighet i enlighet med förtroendemannarollen, som demokratins väktare att reagera på det som är fel och ont inom organisationen, dvs. att visa ämbetskurage.

Vi har sett ovan att ansvarsetiken inom offentlig verksamhet har flera dimensioner och vi kan nu sammanfatta *det offentliga ansvarets etik* som *en moraliskt imperativ precisering av ansvar*:

Tjänstemannen är både på kort och lång sikt ansvarig inför lagen, inför överordnade tjänstemän/politiker och inför medborgarna:

- För sina uppgifter i tjänsten. Vilka kan ha olika räckvidd i tid och rum beroende på hans/hennes organisatoriska placering.
- För de personer över vilka han/hon har inflytande/makt som påverkar deras livssituation och livskvalitet.

– För vad som pågår inom organisationen som helhet, dvs. ett reellt ansvar för helheten.

Så här långt har vi diskuterat medborgarrollen, politikerrollen och tjänstemannens roll och relationerna dem emellan. Vi har sett hur relationerna strukturerar tjänstemannens roll och vad denna roll innebär i den demokratiska kommunikationsprocessen. Vi har också sett att de diskuterade relationerna utgör tjänstemannens etiska grundrelationer från vilka deras etiska ansvar kan formuleras. I nästa avsnitt skall jag sammanföra dessa olika element i tjänstemannarollen som nödvändiga om än inte tillräckliga för att upprätthålla värdena: politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik/förvaltningsetik. Tjänstemännen är ju till stora delar förvaltningen. Syftet är således nu att presentera en normativ idealtyp som innehåller de villkor som identifierats samt pröva dess interna logik.

2.4 En normativ idealtyp: Möjlighetsvillkor för en demokratisk-etisk förvaltning

Politisk arena identitet

1. Tjänstemannen uppfattar att hon/han finns inom en politisk sfär samt att såväl beredning av ärenden som implementeringsprocessen är en del av politiken och omfattas både av värden och fakta.

Offentlig roll identitet

2. Tjänstemannen uppfattar sig själv som en medborgare, som en (a) demokratins herre och som en (b) demokratins tjänare, dvs. en medborgare bland andra som åtagit sig uppgiften att arbeta å andra medborgares vägnar. Dubbelrollen av a och b gör att tjänstemannen förstår sin förtroendemannaroll som en demokratins väktare som skall bevaka att värdena i vårt offentliga etos alltid beaktas.

3. Tjänstemannen ser den hon möter i sitt arbete – den äldre, den sjuke, den funktionshindrade etc. – som medborgare, dvs. som demokratins herrar.

4. Tjänstemannen är medveten om och förstår vikten av att arbeta för det gemensamma bästa – allmänintresset – genom att alltid ställa sig frågan om alla relevanta hänsyn tagits innan hon fattar beslut och/eller handlar, dvs. hon/han söker allmänintresset genom ”the question mark”.

5. Tjänstemannen uppfattar sin roll som en ’katalysator’ i den demokratiska trepartsdialogen.

Det offentliga ansvarets etik

6. Tjänstemannen förstår innebörden av den *moraliskt imperativa preciseringen av det ansvar* hon/han har.

Enligt den analys, som utförts, har ovanstående element i tjänstemannarollen identifierats som nödvändiga villkor för en demokratisk-etisk förvaltning, dvs. för att upprätthålla värdena: politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig

etik/förvaltningsetik. Tillsammans skall de bilda en normativ idealtyp och vi måste pröva den interna logiken i idealtypskonstruktionen: Griper de olika elementen in i varandra? Kan något element lyftas bort utan att de andra påverkas? Är elementen hierarkiskt ordnade? Genom att besvara dessa frågor prövas nu idealtypskonstruktionen.

Griper de olika elementen in i varandra – Kan något element lyftas bort utan att de andra påverkas?

Vi kan inleda denna granskning genom att ställa frågan: Vad händer om tjänstemannen inte uppfattar att hon/han i sitt arbete befinner sig inom en politisk arena?

Om tjänstemannen uppfattar sina uppgifter som värdefria och endast som tekniska är det den funktionella rationaliteten som blir det högsta värdet. Som vi tidigare sett räcker inte en hänvisning till detta värde om handlandet skall bedömas som ansvarsfullt – det krävs också en motivering utifrån etiska värden som t.ex. människors lika värde, respekt för den enskilde, det gemensamma bästa – allmänintresset etc.

Om tjänstemannen saknar denna politiska arena identitet, varför skulle hon/han se sig själv som en medborgare som möter andra medborgare? En medborgares skyldigheter och rättigheter är ju kopplade till den politiska sfären och till gemensamma angelägenheter. Utanför denna sfär får medborgarrollen ingen betydelse och tjänstemannen kan bokstavligen lämna sin medborgarroll hemma, då hon/han går till sitt arbete. Då så sker, är basen för att förstå förtroendemannarollen förlorad. Hon kan därmed knappast förstå att hon har en förtroendemannaroll som demokratins väktare och att det är hennes uppgift att bevaka att värdena i vårt offentliga etos alltid beaktas. Hon mister därmed sin offentliga identitet.

När tjänstemannen mister sin offentliga identitet förstår hon inte de roller och relationer som konstruerar hennes roll. Hon förstår inte meningen med att vara en katalysator i en demokratisk trepartsdialog. Hon uppmärksammar inte de etiska grundrelationerna från vilka, den moraliskt imperativa specificeringen av hennes ansvar härleds.

Omvänt betyder det att om den moraliskt imperativa specificeringen av ansvar bortfaller tappar hon den offentliga identiteten eftersom ansvaret härleds från rollens position. Den positionen finns endast inom en politisk arena.

Vi ser att vi hamnar i en cirkel – de olika elementen griper in i varandra på ett sådant sätt att om något bortfaller påverkas de övriga. De är, kan man säga klistrade till varandra i en intern logik. Men vi skall också ställa den andra frågan: Är elementen hierarkiskt ordnade?

Är elementen hierarkiskt ordnade?

Den mest essentiella faktorn tycks vara den *politiska arena identiteten*, dels p.g.a. att den bestämmer den politiskt demokratiska kontexten dels, p.g.a. att den tydliggör att tjänstemannen har att hantera både värden och 'fakta'. Om inte tjänstemannen har en sådan politisk arena identitet torde det vara svårt för henne att uppfatta att det är medborgare hon möter i sitt arbete och att det är medborgarna som är demokratins herrar. Det är ju inom en politiska arena – en politisk

sfär – medborgarna möts för diskussion kring gemensamma angelägenheter och förvaltningens uppgifter är en del i dessa gemensamma angelägenheter.

Om inte denna kontext är förstådd, är det osannolikt att tjänstemannen ser sig själv som en medborgare som åtagit sig att arbeta å andra medborgares vägnar. Saknas denna insikt är det inte möjligt att förstå innebörden av den dubbelroll som ger den enskilde tjänstemannen positionen som demokratins väktare, dvs. den *offentliga rollidentiteten* går förlorad. Utan en politisk arena identitet och en offentlig rollidentitet framträder inte de etiska grundrelationerna och det moraliskt imperativt preciserade ansvaret kan då inte heller förstås. Därmed borde frågan: Är elementen hierarkiskt ordnade? kunna besvaras på följande sätt:

- Den politiska arena identiteten fastställer den politiskt demokratiska kontexten och stödjer därmed
- utvecklingen av tjänstemannens offentliga rollidentitet som i sin tur
- underlättar förståelsen av det offentliga ansvarets etik.

Den normativa idealtyp som nu konstruerats skall i kommande analyser tjäna som måttstock för demokrativärdekriterier. För att förstå vilka innebörder NPM-influerade förändringar kan ha erfordras en övergripande analysram utifrån ett institutionsteoretiskt perspektiv. Denna utvecklas i nästkommande kapitel.

Kapitel 3. Institutioner och avinstitutionaliseringprocesser

3.1 Introduktion

I kapitel 1 behandlades New Public Management och dess olika ingredienser och vi såg en konstruerad modell för hur en renodlat NPM-organiserad kommun kan se ut. De förändringar som sker genom NPM kan förstås utifrån ett institutions-teoretiskt perspektiv. Detta kapitel inleds därför med en diskussion kring institutionsbegreppets innebörd och om grader av institutionalisering. Utifrån denna diskussion konstrueras analyskategorier, som kan ge förståelse för a) avinstitutionalisering- och b) reinstitutionaliseringprocesser, dvs. en begreppslig beskrivning över vad som sker.

Därefter diskuteras (om än mer tentativt) orsaker till att dessa processer initieras och vidmakthålls. Frågan är då vilka mekanismer som underhåller processerna och vad som kan aktivera dessa mekanismer?

Organiseringsprocessens olika variabler får en kort presentation. För att analysera hur institutionella förändringprocesser och NPM-influerade organiseringsprocesser interagerar kommer organiseringsvariablerna att behandlas senare i bokens framställning. Frågan är huruvida en NPM-influerad organisering aktiverar de mekanismer som är verksamma i avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser och i så fall, vilka effekter (potentiella och reella) de institutionella förändringarna får/kan få på demokrativärdena.

Avslutningsvis ställs i detta kapitel frågan: Hur kunde denna stora förändring som NPM innebär ske? Det är ju den största förändringen av den offentliga sektorns organisering som skett på åtminstone 30 år (Forsell & Jansson 2000:13).

3.2 Institutioner – Grader av institutionalisering

3.2.1 Vad är en institution?

Även om det inte finns någon allmänt erkänd definition av institutioner, finns det en gemensam kärna som de flesta forskare utgår ifrån även om tyngdpunkten i analysen kan variera beroende på vetenskaplig disciplin och analytisk kontext (jfr Jepperson 1991:146ff). Scott (2001:51ff) talar om institutionella element i form av reglerande system, normativa system och kulturella-kognitiva system.

Mycket kort kan sägas att med utgångspunkt i reglerande system riktas fokus mot regler; vid en normativ utgångspunkt inkluderas värden och normer; och vid kulturella-kognitiva utgångspunkter fokuseras gemensamma föreställningar, meningsinnehåll och beteenden som blivit taget för givna, dvs. institutionalisering ses som en kognitiv process (Douglas 1987, jfr Zucker 1991). Vad alla dessa tre institutionella element har gemensamt är att de skapar strukturer som påverkar och begränsar individens beteenden. "[T]he constraints may be formal or they

may be informal, but they must be constraints if there is to be an institution in place” menar Peters (1999:18) som också poängterar att det måste finnas en gemensam upplevelse av mening och gemensamma värden. Tilläggas bör att strukturer inte bara är begränsande, de ger också möjligheter. Det finns, även inom fast etablerade institutioner ett tolkningsutrymme för individerna. ”Institutions are not just constraint structures; all institutions simultaneously empower and control” menar Jepperson (1991:146).

Institutioner kan betraktas som etablerade handlingsmönster som har ett normativt stöd. ”Although rules, norms, and cultural beliefs are central ingredients of institutions, the concept must also encompass associated behavior and material resources” (Scott 2001:49). Upprepade handlingar vinner med tiden stöd i normer och värderingar, vilket både rättfärdigar och konserverar dem som taget-för-givna. De institutionaliserade arrangemangen kan reproduceras på grund av att individerna inte kan se några lämpliga alternativ eller att på grund av att andra alternativ ses som orealistiska (Dimaggio & Powell 1991:11, jfr Zucker 1991:85f). Det handlar om etablerade procedurer och ”the rule of the game” (Jepperson 1991:143). Sättet att se på institutioner som etablerade handlingar eller regler har varit stabilt inom institutionell teori (Blomquist 1996:35).

Institutionerna bestämmer vilka normer som gäller och vad som är lämpligt beteende. De svarar på frågor som vilka är vi/vem är jag och vad är lämpligt beteende i denna situationella kontext (March & Olsen 1989:23). Olika institutionella kontexter föreskriver såväl olika former av relationer som meningen med dem. Familjen, företaget, förvaltningen, föreningen innebär både olika former för relationerna och olika meningsinnehåll (jfr Friedland & Alford 1991:250ff). Med March & Olsen skulle vi kunna säga att en butikschef vet vad en butikschef gör, en politiker vet vad en politiker gör och en läkare vet vad en läkare gör – svaret på frågan vem är jag, vilken situation är detta etc. leder till svaret om vad som är lämpligt beteende. Det finns, skulle vi kunna säga, en koppling mellan identitet och institution. Att aktörerna inom förvaltningstriaden har en politisk arena identitet har således betydelse för svaret på frågorna ”vilka är vi, vem är jag, vilken situation är detta, vad är lämpligt beteende för mig i min position och i denna situation?”:

Individuals are seen as having a potential for a great variety of behavior. They may act ethically or nonethically; behave in a goal-oriented way or follow institutionally defined rules and obligations; pursue self-chosen goals or act to achieve institutional ends; and they may identify with a variety of smaller or larger collectivities, organizations, professions, or interest groups. Institutional contexts influence which of these potential are actually realized (March & Olsen 1989:161).

Det politiskt demokratiska systemet utgör en institutionell kontext som föreskriver både formerna för relationerna och meningen med dem. Tjänstemannens position konstitueras genom relationerna till de övriga aktörerna i förvaltningstriaden och genom de gemensamma förväntningar som finns på en medborgare, en politiker, en tjänsteman (jfr March & Olsen (1989:161). Skulle aktörerna i för-

valtningstriaden inte uppfatta att de befinner sig inom en politisk arena påverkar det således inte endast hur de uppfattar sina roller utan också relationerna mellan dem samt huruvida de ser sig själva som deltagare i ett politiskt demokratiskt system (jfr Olsen 1998:341).

Här kan vi anknyta till *organisatoriska fält*, som Sahlin – Andersson definierar som ”grupperingar av organisationer som sysslar med ungefär samma saker, definierar sin verksamhet på liknande sätt och därför utvecklar likartade normer och principer för vad som är bra och dåligt, lämpligt och olämpligt, tillåtet och förbjudet osv.” (Johansson 2002:140). Den svenska offentliga sektorn har, menar Sahlin-Andersson (1998:75) setts som ”forming a distinct area of institutional life”, dvs. som ett organisatoriskt fält. Aktörerna inom fältet har betraktat sig själva, och de har betraktas av andra som en sammanhållen grupp med liknande idéer och ideal. Den offentliga sektorns organisatoriska enheter har betraktats som helt skilda från den privata sektorns organisationer (Sahlin-Andersson 1998:75). Organisatoriska fält utgör således ”de kontexter där meningssammanhang och organisatorisk identitet skapas; det är inom fältets ram som organisatoriska aktörer ställer sig frågor av typen ”Vem är jag?”, ”Vad sysslar jag med?”, ”Vilka liknar jag?” och ”Vilka vill jag vara lik?”” (Johansson 2002:140f, jfr Scott 2001:83f, 139)¹⁹.

Demokratiska institutioner i form av formella regler blir också en viktig del i kommande analys och jag menar att detta reglerande institutionselement är sammanbundet med de normativa institutionselementen i den politiska demokratiska institutionella analyskontext som här är aktuell (jfr Peters 1999:7). Det normativa institutionselementet innefattar både *värden*, dvs. uppfattningar om vad som är eftersträvansvärt och önskvärt och *normer* som specificerar legitima beteenden/medel för att uppnå värdena (Scott 2001:54f). De demokrativärden som vi här studerar: den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken inkluderar värden som har sina normativa föreskrifter i formella regler i företrädesvis grundlagarna, men också i andra författningar. Vi har t.ex. tidigare behandlat värdet politisk jämlikhet och studerat två paragrafer i regeringsformens första kapitel, paragraferna två och nio, som föreskriver vilka normer som gäller för den offentliga förvaltningen; att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde respektive beaktande av allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet. Vi har också behandlat grundlagsskyddade rättigheter såsom yttrandefrihet, meddelarfrihet och meddelarskydd. Sådana formella regler/normativa föreskrifter kommer här att benämnas *institutionaliserade regler*.

3.2.2 Grad av institutionalisering

Ett kompletterande synsätt är att se ”institution” som en variabel, dvs. det kan finnas olika grader av institutionalisering. Zucker (1991) menar att beroende på

¹⁹ DiMaggio & Powell (1991:64f) definierar organisatoriska fält: ”those organizations that, in aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products”.

relationen mellan variabeln *upprepade handlingar* och variabeln *intersubjektiv förståelse* kan institutionaliseringsgraden variera från låg till hög (jfr även Peters 1999:32). Zucker menar att:

Institutionalized acts... must be perceived as both objective and exterior. Acts are objective when they are potentially repeatable by other actors without changing the common understanding of the act, while acts are exterior when subjective understanding of the acts is reconstructed as intersubjective understanding so that the acts are seen as part of the external world... Objectification and exteriority often covary, with an increase in one causally producing an increase in the other (Zucker 1991:85).

Det betyder att när handlingar upprepas och en intersubjektiv förståelse uppnått kan detta speglas i att det finns "givna skäl" för en handling (jfr Zucker 1991:85). "Skälen" speglar en handlingspraxis och en beskrivningspraxis och de angivna skälen kan ses som ett "regelföljande" även om inte någon explicit hänvisning till regler görs (Molander 1992:78, jfr March & Olsen 1989:161). Molander (1992:83) menar att "[s]käl förutsätter en gemenskap där folk handlar och språkar enligt vissa regler, i den meningen kan de aldrig vara helt individuella". Skäl har en koppling till ett accepterat handlingsmönster och till ett accepterat sätt att ge skäl. När handlingsregler och skäl har stabiliserats i en viss gemenskap blir vissa svar accepterade skäl. Det handlar om en kulturell tillblivelseprocess.

Identiteten är beroende av det yrkesmässiga handlandet menar Molander (1992:80) och Zucker (1991:86) betonar att "acts performed by occupants of an office are by definition institutionalized, though the degree of institutionalization may vary". Ett sådant synsätt är i överensstämmelse med March & Olsens (1989:23). "To describe behavior as driven by rules is to see action as a matching of a situation to the demands of a position." "Lämplighetsregeln" utgår från frågan: – "vem är jag" – svaret i form av politiker, medborgare, offentlig tjänsteman utgör institutionaliserade positioner till vilka "lämplighetsregeln" kan appliceras, dvs. vad är lämpligt att göra för mig i min position i denna situation. "In establishing appropriateness, rules and situations are related by criteria of similarity or difference and through reasoning by analogy and metaphor. The process is mediated heavily by language" (March & Olsen 1989:25). Kriterierna för vad som gäller som likheter och skillnader bygger på öppna och kontextberoende regler inom ramen för ett *inlärt applicerbarhetsfält*. Applicerbarhetsfältet kan ses som en interrelaterad enhet som sammanbinder individuellt och kollektivt beteende. Det är inom detta fält som en kontinuerlig reproduktion och förändring av praxis sker (Agevall 1994:197) och "[n]othing else but institutions can define sameness. Similarity is an institution" (Douglas 1987:55).

March & Olsens "lämplighetsregel" erfordrar en kognitiv konsistens då aktörer skall anpassa den till identitet och situation (jfr Blomquist 1996:50). Det bör här framhållas att en viss oenighet funnits, om huruvida institutionernas symbo-

liska innehåll innefattar både kognitiva (dvs. det taget för givnas inverkan vad gäller att strukturera tänkandet och handlandet i vissa mönster) och normativa element (se t.ex. Zucker 1991:84, Johansson 2002:49f)²⁰. Utgångspunkten för den analys som skall göras här är att dessa institutionella element inte innebär någon motstridighet, utan tvärtom är en förutsättning för institutionaliseringsprocesser inom en politisk demokratisk kontext. Inom förvaltningen utgör värden och normer en stor del av kunskapen, dvs. de kognitiva föreställningarna inkluderar värden och normer och för transmissionen av dessa måste båda institutionselementen vara verksamma. En institutionaliseringsprocess innebär också att organisationsmedlemmarna “acquire values that go beyond the technical requirements of organizational tasks” (Thoenig 2003:129).

Sammanfattningsvis kan vi säga att en institution etablerats/att institutionaliseringsgraden är hög, när handlingar kontinuerligt upprepas samtidigt som det utvecklats en intersubjektiv förståelse vad gäller kognitiva och normativa föreställningar om handlingarnas meningsinnehåll, dvs. då det föreligger konsensus om vad som kan accepteras som skäl för en handling. Språk och kunskap är sammanvävt. Skäl till en handling är kopplat till en gemenskap och till ett gemensamt språk och skäl legitimerar, understödjer och vidmakthåller en institutionaliserad praktik. Dessa fenomen kommer här att inkluderas i begreppet *institutionaliserade praktiker*. Institutionaliserade praktiker kan var direkt härledda från de institutionaliserade reglerna, men institutionaliserade praktiker kan också vara processer som utvecklats och som fungerar som villkor för att rollinnehavarna skall kunna leva upp till de krav som positionen ställer för en offentlig tjänsteman, en demokratis väktare och som en katalysator i den demokratiska trepartsdialogen. Som exempel kan nämnas att tjänstemannens handlingsutrymme regleras genom procedurer, att anställningstrygghet och lönesättning enligt en karriärstege har setts som en förutsättning för tjänstemannens integritet och autonomi, att organiseringen har byggt på närhet mellan politiker och tjänstemän.

3.3 Avinstitutionaliseringsprocesser

Deinstitutionalization refers to the processes by which institutions weaken and disappear. As expected, some analysts emphasize primarily the regulative systems, noting enfeebled laws, diluted sanctions, and increasing non-compliance. Others stress eroding norms and evidence of diminished force of obligatory expectations. And still others point to the erosion of cultural beliefs and the increasing questioning of what was once taken for granted...of course, all or various combinations may be involved and examined – analysts should attend to both beliefs and behaviors: to schemas and resources. Beliefs and behaviors are loosely coupled...but

²⁰ ”Flera ledande nyinstitutionalister menade redan under skolbildningens tidigaste skede att institutionernas symboliska innehåll innefattar både kognitiva och normativa element (Meyer & Rowan 1977), och denna ståndpunkt återkom under omprövningens tid i början på nittitalet (Scott 1991; Powell 1991)” (Johansson 2002:49).

changes in our ideas and expectations put pressure on related activities, and vice versa (Scott 2001:182).

3.3.1 En analysram

Här kommer tre begrepp att användas för att analysera avinstitutionaliseringprocesser och institutionell förändring: *Institutionaliserade regler*, *institutionaliserade praktiker* och *politisk arena*. Institutionaliserade regler och institutionaliserade praktiker kommer delvis att användas som parallella analysinstrument. Detta kan ses som en avvikelse från institutionsteorins utgångspunkt i att regler och beteenden måste sammanfalla för att vi skall kunna tala om något som institutionaliserat. Det finns också en sådan utgångspunkt för analysen, men den räcker inte om vi skall kunna identifiera möjliga typer av avinstitutionaliseringprocesser:

(1) Dels skall avvikelser från institutionaliserade regler analyseras. De institutionaliserade reglerna kan ses som en institutionell design, den finns kvar i oförändrat skick även om de institutionaliserade praktikerna som fanns inbäddade²¹ i och/eller var härledda från dessa institutionaliserade regler försvagats eller modifierats. De institutionaliserade reglerna kan i sådana fall betraktas som ”döda” institutioner, men de finns formellt kvar. Här analyseras grader av diskrepans mellan institutionaliserade regler och beteende/praktiker som kan avslöja om det finns reella och potentiella avinstitutionaliseringprocesser som kan utmana demokrativärdena.

(2) Dels erfordras en analys även av andra institutionaliserade praktiker än dem som direkt härletts från de institutionaliserade reglerna som exemplifierades ovan.

(3) Det främsta skälet till att delvis använda analyskategorierna parallellt är dock att en avinstitutionisering inte nödvändigtvis sker genom att de formella reglerna inte följs i praktiken, eller att institutionaliserade praktiker modifieras och försvagas. Det kan också ske genom att vissa institutionaliserade regler inte blir tillämpliga överhuvudtaget. Ett sådant exempel kan vara då offentliga uppgifter läggs ut på entreprenad, dvs. till privaträttsliga subjekt. Offentlighetsprincipen²², liksom föreskrifter om yttrandefrihet, meddelarfrihet, och meddelarskydd som gäller i förhållande till det allmänna blir inte tillämpligt inom privata företag respektive vid privaträttsliga anställningsförhållanden. Därmed minskar medborgarnas möjlighet till både insyn, information och kontroll och möjligheten till en

²¹ Med inbäddning menas ”hur inbäddad (embedded) rutinen är i ett större mönster av rutiner och uppgifter, där delarna är ömsesidigt beroende på ett sätt som gör att förändring på ett håll fortplantar sig till andra delar i systemet” (Johansson 2002:38).

²² Även om den ändring i kommunallagen som föreslogs i regeringens proposition *Demokrati för det nya seklet* 2001/02:80:7, innebär att då en kommun eller landsting sluter sådana avtal skall kommunen/landstinget ”beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs”.

demokratisk trepartsdialog reduceras. Vi skulle kunna säga att här avinstitutionaliseras en praktik genom att en verksamhet flyttas ut från sin institutionella kontext, inte genom att de institutionaliserade reglerna inte följs.

(4) En annan form av avinstitutionaliseringprocesser kan bestå i att aktörerna i förvaltningstriaden inte uppfattar att de befinner sig inom en politisk arena. Positionen som tjänsteman kan t.ex. successivt få en annan innebörd, dvs. institutionaliseringsgraden vad gäller positionen minskar. Vilket kan förstärkas av att rollinnehavare som rekryteras kommer från en annan institutionell kontext – ett annat organisatoriskt fält (jfr Oliver 1992:575f), dvs. rollinnehavare med andra erfarenheter, attityder, och synsätt (jfr March & Olsen 1989:59).

Här kan det sålunda handla om effekter på den enskilde tjänstemannens/närbyråkratens identitet. Vem är jag? Om inte tjänstemannens svar på den frågan överensstämmer med de förväntningar de andra aktörerna i förvaltningstriaden har på positionen ”tjänsteman i offentlig förvaltning” uppstår en obalans mellan den institutionaliserade positionen och hur rollinnehavaren uppfattar sin roll. Vi skulle kunna säga att den institutionaliserade positionen då börjar bli instabil.

Fenomenet med en förändrad identitet kan också ske på organisationsnivå. En förändrad organisatorisk identitet betyder utifrån den analysram som här används att förvaltningsenheten förlorar sin politiska arena identitet:

A new environment for the state agencies has been produced, not only consisting of new categories of actors – customers, and possibly competitors – but also of ideals, references and models. Thus, as a result of entering a new field, using a new terminology, acting in a new environment, developing new expectations and meeting new expectations from those with whom they interact, the organizations develop a new identity. The models, language and reforms stemming from such references produce new expectations, new interests, new relations and thus a new identity (Sahlin-Andersson 1998:89f).

Syftet är att analysramen skall kunna fånga vad Fligstein (1991:312ff) benämner som tre ”institutionella sfärer”: organisationens strategi och struktur, det organisatoriska fältet samt staten.

Främmande element, dvs. avvikande praktiker, synsätt och normer från en främmande institutionell kontext, förs genom NPM in på den politiska arenan. Det betyder att två olika institutionella logiker i olika grad kan vara i verksamhet samtidigt och att de främmande elementen stör, förhindrar, försvagar de institutionaliserade praktikerna. Reproduktionen av befintliga procedurer försvåras eller blockeras och därmed modifieras eller tillintetgörs institutionen (Jepperson (1991:152f). Då olika institutioner möts och överlappar varandra uppstår motsägelser och friktioner (Scott 2001:183) – förändringarna kan mobilisera entusiasm, men också ovilja. Det skapas en obalans – en instabilitet som kan vara en

mekanism i en institutionell förändringsprocess. Källorna till förändring och till motstånd kan uppstå både inom en institution och mellan institutioner (Friedland & Alford 1991:255, jfr Olsen 1998:323, Scott 2001:189).

För att förstå hur avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser uppstår och vidmakthålls är det väsentligt att söka dess orsaker. Vilka mekanismer underhåller processerna och vad är det som kan aktivera dessa mekanismer?

3.3.2 Avinstitutionalisering - aktivatorer - mekanismer

The possible causes of deinstitutionalization are multiple...the general phenomenon of entropy associated with "imperfect transmission" and modification of rules under the pressure of varying circumstances and the erosion of roles by the personal characteristics of occupants (Scott 2001:182).

Av-institutionaliseringprocesser har inte fått någon stor uppmärksamhet och det finns få empiriska undersökningar (Scott 2001:183, Røvik 1998:143, Zucker 1991:105). Olika förklaringsförsök finns dock vad gäller orsaker till avinstitutionaliseringprocesser. Vi skall inleda med att studera en sådan mekanism – Organisation som "mode".

Røvik (1998) menar att vi kan se "mode" (fashion) som en institutionell mekanism för förändringar av organisationskoncept och att denna mekanism utlöser svängningar mellan sociala differentierings- och imiteringsprocesser. När något organisationskoncept fått en omfattande tillämpning blir det inte längre attraktivt. Ett mode får mest uppmärksamhet när det är nytt, och få har hunnit anpassa sig till det. Det innebär en differentieringsprocess – att sticka ut, att visa upp hur man skiljer sig från mängden och att man är modern. När modet sedan sprids, tappar det sin attraktionskraft. För dem som var först ute med "det nya modet" innebär det att ett nytt sökande initieras, dvs. en ny differentieringsprocess utlöses för att kunna skilja sig från mängden. För dem som anpassar sig sent till "modet", dvs. när andra egentligen redan börjat söka nytt koncept, gäller det, menar Røvik, att undvika stigmatisering genom att ses som omodern och "ute". "Bluntly stated, whereas the early adoption of a fashion is motivated by a desire to achieve a "snob effect," late adoption is partly motivated by the desire to avoid a "mob effect" (Røvik 1998:157).

Kanske Beställar-Utförar-Modellens (BUM), minskande popularitet hos kommunerna kan förstås utifrån "modemodellen". Däremot kan vi inte se detta förlopp för landstingen, där modellen fortfarande tycks vara stark och allmänt förekommande (Forsell & Jansson 2000:139). Den fråga som aktualiseras, och som Blomquist (1996:44) också ställer är: Vem/vilka bestämmer vad som är modernt? Det vill säga vilken *aktivator* aktiverar *mekanismen* mode? Det har också uppmärksamats och belagts hur inflytelserika aktörer med standardiserade organisationslösningar i sin arsenal t.ex. centrala organisationer och konsultbyråer etc. har en aktivator-roll som "uppsamlare", "förmedlare", "utformare" och "övertalare" (Gustafsson 1999:72, Sahlin-Andersson 1998:87f).

Ett kontroversiellt antagande om modeväxlingar är att dessa sker utan några sakliga överväganden. Gustafsson menar att då "konceptet ifråga är motsägelsefull, bristfälligt eller hänvisar till omgivningsförhållanden som de facto inte rå-

der” är det en indikator på att organisationslösningen är ett mode. Idéerna om nya organisationsmodeller, som sprids via såväl individuella som kollektiva aktörer, innehåller dock anspråk på rationalitet och ändamålsenlighet (Gustafsson 1999:71f) och idéerna presenteras som generella lösningar på organisationers problem. Inom ramen för New Public Management är lösningen en ”tydligare och mer företagsliknande ovanifrånstyrning av den offentliga sektorn” (Gustafsson 1999:72). Granskas kunskapsunderlaget för detta organisationskoncept finner vi en ”mycket begränsad förankring i både samhällsvetenskaplig organisationsforskning och praktisk erfarenhet”, vilket indikerar att vi har att göra med ett mode, menar Gustafsson (1999:72f).

Den teoretiska ansatsen om mekanismen ”Mode” ger oss viktiga insikter om hur organisationer svarar på omgivningsbetingelser. Men det måste finnas ”aktivatörer” som utlöser mekanismen ”Mode”. Tiden, dvs. hur länge förändringen består kan också ses som en avgörande skillnad mellan institution och mode (Johansson 2002:136, Zucker 1991:87). Det är kanske snarare så att omorganisationer i sig har blivit en etablerad institutionaliserad rutin inom offentlig sektor.

Vi skall nu övergå till en annan analysnivå, mikronivå, dvs. interna institutionella processer inom en verksamhet. ”Without a solid cognitive, microlevel foundation, we risk treating institutionalization as a black box at the organizational level...” (Zucker 1991:105, jfr Johansson 2002:53, Jepperson 1991:158)²³. Vi utgår ifrån den definition av institution (dvs. en hög institutionaliseringsgrad) som här valts. En institution har etablerats när handlingar kontinuerligt upprepas, samtidigt som det utvecklats en intersubjektiv förståelse vad gäller kognitiva och normativa föreställningar om handlingarnas meningsinnehåll, dvs. det finns konsensus om vad som kan accepteras som skäl för en handling – institutionaliserade praktiker. Det är i anslutning till dessa variabler vi bör söka de aktivatörer och de mekanismer som är verksamma i avinstitutionaliseringsprocesser.

Språket – kognitiva mekanismer – intersubjektiv förståelse

Språket är nära kopplat till kognitiva strukturer (jfr Scott 2001:190, Jansson & Forsell 2000, jfr t.ex. Blomquist 1996, Selander 2001, Blom 1998, Zucker 1991). Institutionaliseringsprocesser är samtidigt en kognitiv process. Om vi återknyter till konsulterna ovan kan vi konstatera att språket är deras viktiga arbetsredskap. Vad konsulterna säljer och tillhandahåller är ”prathjälpmedel” ofta i form av etiketter, analogier och metaforer (Czarniawska-Joerges 1988). Och finns det säljare måste det också finnas köpare som efterfrågar dessa ”prathjälpmedel”. Czarniawska-Joerges menar att organisationsledning efterfrågar dessa språkliga verktyg för att använda dem då de vill övertyga organisationsmedlemmarna om vad som är en rimlig tolkning av en situation. Att anlita konsulter kan vara ett sätt att få bekräftelse och stöd för ett beslut som kan förutses vara impopulärt (Czarniawska-Joerges 1988:45). Det vore ju överraskande om den person som efterfrå-

²³ Nyinstitutionalisterna har mer studerat effekter än processer, vilket ledde till black box förklaringar, där förekomsten av institutioner inte förklarades. Det betyder att ”de mekanismer varigenom institutioner etableras, reproduceras och transformeras” blev en blind fläck eller ett dimmigt område menar Johansson (2002:53).

gar konsultens tjänster förväntade sig att konsulten skulle visa att han/hon hade fel. Definitionsmässigt måste det vara så att konsulten betjänar dem som har makt (Czarniawska-Joerges 1988:120). Vi kan med Czarniawska-Joerges (1988:108) säga att den ”som bestämmer *vad* man talar om och *hur* man talar om det, han har makt”. Medvetna ansträngningar för att institutionalisera normer och värderingar kan ha betydelse för organisatorisk förändring (jfr March & Olsen 1989:58, Galaskiewicz 1991, Forsell & Jansson 2000) och språket kan då vara ett medel för att aktivera den *kognitiva mekanismen*. Medvetenheten om och intentionen att använda sig av språket som *aktivator* kan exemplifieras genom ett uttalande av ett finanskommunalråd i Blomquists undersökning – ”Språket är viktigt – det handlar om ordets makt över tanken”(1996:102):

Vidare skall det inte finnas förvaltningschefer, istället ska chefen ha titeln VD, vilken ansvarar för verksamheten och tecknar kontrakt. Vi skall föra in en ny nomenklatur (Blomquist 1996:102).

Språket som förmedlar en ny innebörd och mening och kan ses som en styrning –”Management of meaning” (Czarniawska-Joerges 1988:111f). Det är den form av makt som brukar betecknas som maktens tredje ansikte (Lukes 1974). Som vi skall återkomma till i kap 8, är prat inte ”bara prat” – det kan vara en *aktivator* som mobiliserar *kognitiva mekanismer*, det kan också mobilisera handlingar. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan föreställningar, förväntningar och handlingar. ”Beliefs and behaviors are loosely coupled...but changes in our ideas and expectations put pressure on related activities, and vice versa” (Scott 2001:182).

Upprepade handlingar

En institutionaliserad praktik har inneboende värden som går utöver de tekniska kraven (Oliver 1992:571, Thoening 2003:129), vilket borde innebära att motstånd i olika grad kan aktiveras om dessa värden hotas. Samtidigt kan dock en teknologi införas utifrån och då den tillämpas över tid sker en rutinisering och en normalisering av teknologin, medan det inneboende värdet i tidigare praktik inte längre väcker motstånd gentemot den nya praktiken. Genom att handlingar utifrån den nya teknologin kontinuerligt upprepas, leder det till att idéer och övertygelser förändras över tid. Det vill säga att de upprepade handlingarna över tid påverkar sättet att tänka (jfr Scott 2001:182). Exempel på sådana externt påförda teknologier som aktiverar institutionell förändring är teknologier som innebär antingen en reducering eller utökning av kompetensen men även management-innovationer som t.ex. Total Quality Management (TQM) (Scott 2001:187).

Faktorer som kan avgöra graden av en reinstitutionalisering av inomorganisatoriska rutiner är (1) kodifieringen (dvs. formella, skriftliga föreskrivna regler), (2) Tiden, dvs. då en ny teknologi innebär att handlingar upprepas över tid och (3) Inbäddningen, dvs. i vilken grad den nya rutinen är inbäddad (embedded) i andra regler, rutiner och uppgifter. Det finns då ett ömsesidigt beroende på ett sådant sätt att om en rutin eller uppgift ändras följer logiskt en förändring av de

övriga – en kedjereaktion (jfr Johansson 2002:38, Goodin 1996:26, jfr Olsen 1998:336)²⁴. Vi kan se fenomenet som en mekanism som håller igång en reinstitutionaliseringsprocess genom en *logiskt tvingande inbäddning* av allt fler delar. En motsatt process borde ske vid avinstitutionaliseringsprocesser, dvs. om en praktik som finns inbäddad i ett mönster av andra institutionaliserade praktiker bäddas ut borde även de övriga utsättas för en press till förändring – en *logiskt tvingande urbäddning*.

För att en kultur skall bestå erfordras en transmission mellan ”generationerna” och en socialisering inom en verksamhet. Det innebär att avinstitutionaliseringsprocesser inleds då transmissionen och/eller socialiseringen avtar. Reducerad eller blockerad transmission och socialisering borde utlösa *instabilitet* i tidigare institutionaliserade praktiker (Zucker 1991:83). En sådan reduktion eller blockering kan ske genom en stor personalomsättning, genom att individer, framför allt chefer med annan utbildning och erfarenhet rekryteras etc. (Oliver 1992).

Oliver (1992:567ff), för en hypotetisk diskussion om olika faktorer som kan utgöra en press mot institutionell förändring, politisk press, funktionell press och social press.

Politisk press: En iscensättning (mounting) av prestationskriser anger Oliver som exempel på en intern politisk press, liksom om det finns starka intressen som står i konflikt med ”the status quo”. Hot mot organisationens legitimitet och överlevnad sår tvivel över tidigare institutionaliserade praktiker, vilket ökar risken för interna konflikter och för minskad konsensus om vilka aktiviteter som är viktiga och vilka som kan uteslutas eller förändras. Det innebär en instabilitet i de institutionaliserade praktikerna.

Konkurrens mellan olika organisationer, liksom mellan olika enheter inom en och samma organisation kan skapa konflikter och orsaka en minskad konsensus mellan dessa organisationer och enheter, dvs. inom ett organisatoriskt fält. Tidigare gemensamma normer för samarbete avtar och organisationen eller resultat-enheten börjar agera utifrån sitt egenintresse²⁵. Tilliten och den institutionella sammanhållningen kring regler och synsätt på vad som är lämpligt beteende blir instabilt. Kontakterna mellan enheterna torde minska, ju mer autonoma och konkurrensutsatta organisationerna/enheterna är.

Funktionell press: En upplevelse av prestationskriser kan också relateras till tekniska och funktionella överväganden som väcker tvivel om institutionaliserade praktiker, dvs. det uppstår en funktionell press. Tidigare institutionaliserade praktiker kan komma att ifrågasättas när ekonomiska kriterier för framgång blir tvingande eller kommer i konflikt med tidigare institutionaliserade definitioner

²⁴ Inom en europeisk kontext anses ett ömsesidigt beroende mellan olika delar ge ”spill over” effekter vad gäller integrering av allt fler delar. Den gemensamma marknaden och den fria rörligheten av arbetskraft leder till att pensioner och socialförsäkringssystem också kommer att förändras och bli mer lika varandra menar Goodin (1996:26). Det uppstår en ”dynamic disequilibrium” som genererar en ”spill over”-effekt (Olsen 1998:336).

²⁵ Det påverkar även graden av konsensus inom ett organisatoriskt fält. Scott (2001:202f) ger exempel på hur fragmenteringen av sjukvårdssystemet och hybriden mellan offentligt och privat i USA ledde till en reducerad konsensus inom det organisatoriska fältet.

på framgång. Ett exempel på sådana konflikter är enligt Oliver, när tidigare institutionaliserade praktiker belönas mindre medan output av den tekniska kvaliteten eller kvantiteten belönas mer samt när konkurrens mellan organisationer medför ”task efficiency and effectiveness more crucial to organizational success.” Konkurrens om knappa resurser förstärker strävan mot en ökad kostnadseffektivitet (efficiency), vilket motiverar organisationerna att omvärdera tidigare institutionaliserade praktiker (Oliver 1992:572f):

Attempts to penetrate the public sector with private sector approaches to performance measures...and increasing pressures on public and social service agencies to make efficient use of public resources...will tend to replace normatively constructed definitions of success with organizational efforts to provide technically defined and concrete indicators of effectiveness (Oliver 1992:573).

Olika typer av prestationsjämförelser av output, listning, ackreditering etc. torde då tillsammans med osäkerhet och risk ha en aktiverande funktion för instabilitet av tidigare institutionaliserade praktiker:

For example, public schools in the United States have clearly suffered some loss of legitimacy in recent years due to lower scores on standardized educational tests compared to children in comparable societies (see National Commission on Excellence in Education 1983). Reduced legitimacy allows increased consideration of alternative programs, such as vouchers (Scott 2001:182f).

Vid funktionell press har bl.a. sambandet mellan teknologi och entydiga mål betydelse, liksom vad som räknas som framgångsrikt och därmed belönas. Om antalet mål reduceras samtidigt som tekniken att nå de kvarvarande målen blir tydlig borde detta kunna utmana tidigare legitima medel för att uppnå verksamhetens mål (jfr Oliver 1992:572). Som tidigare nämnts har NPM en ensidig fokus på ekonomivärdena (Forsell & Jansson 2000:83). Det blir ekonomiska mål som prioriteras och teknologier för att nå dessa mål tydliggörs genom ekonomistyrningen.

Den offentliga sektorn kännetecknas dock av multikriterieproblematiken, där samtliga värden i vårt offentliga etos skall tillgodoses utöver de substantiella uppgifterna t.ex. ge vård och omsorg av sjuka och gamla (Lundquist 1998). Det betyder att om framgång endast definieras i ekonomiska termer uppstår en konflikt gentemot den tidigare institutionaliserade definitionen på framgång och nytan av en institutionaliserad praktik kan då komma att omvärderas och ersättas av en teknisk kvalitet och en fokusering på mängden output²⁶. När ekonomisk effek-

²⁶ Innebörden av ”effektivitet” tycks också ha förändrats sedan slutet av 1980-talet, menar Forsell & Jansson (2000:83ff). Tidigare relaterades effektivitet till måluppfyllelse medan effektivitet efter slutet av 1980-talet kom att få en mer renodlad ekonomisk innebörd med en koppling till resurser och till vad ekonomer benämner som det effektiva priset. Distinktionen mellan mål- respektive ekono-

tivitet (efficiency) blir det viktigaste målet och då detta särskilt poängteras av den politiska ledningen blir den potentiella risken för en avinstitutionalisering av tidigare institutionaliserade praktiker extremt hög menar Oliver (1992:584)²⁷. Det betyder att kodifieringen ökar, vilket kan påverka graden av en reinstitutionaliseringprocess.

Om tidigare institutionaliserade praktiker inte längre uppmärksammas och belönas riskerar dess kontinuitet minska, liksom när ringa eller inga sanktioner ges för brott mot de tidigare institutionaliserade praktikerna (jfr Oliver 1992:571f).

March & Olsen (1989:107f) menar att liten uppmärksamhet har riktats mot huruvida möjligheten att genomföra reformer kan underlättas av neddragningar och eller hot om neddragningar. Offentliga tjänstemän kan reagera genom att lämna förvaltningen eller genom att försöka motverka förändringarna. Men hot om privatisering, ekonomiska besparingar och nedläggning av program etc. kan också minska motståndet och stimulera institutionell förändring på den operativa nivån.

Social press kan uppstå genom att nya organisationsmedlemmar, inte minst chefer med en annan bakgrund och andra erfarenheter rekryteras, samtidigt som det inte sker någon egentlig socialisering till de institutionaliserade praktikerna (Oliver 1992), vilket också innebär att positionen blir instabil och att den successivt avinstitutionaliseras (jfr Zucker 1991:86). Oliver (1992:577) menar också att "[i]nstitutionalized norms and practices are more likely to atrophy or erode when organizational constituents become more geographically dispersed, noninteracting or autonomous". Det utgör ett exempel på att också den rumsliga organiseringen kan orsaka en avtagande reproduktion av tidigare institutionaliserade praktiker. Oliver menar att social press mot en avinstitutionalisering ofta är en bieffekt av andra förändringar:

Social pressures that precipitate deinstitutionalization, ...explain many of the conditions under which organizations are neither proactive agents of deinstitutionalization nor centrally intent on abandoning or rejecting particular institutional traditions. These conditions include increasing normative fragmentation within an organization as a by-product of other organizational changes (increasing workforce diversity, high turnover, for example); disruptions to the organization's historical continuity (such as mergers); changes in state laws or societal expectations that prohibit or discourage the perpetuation of an institutional practice; and structural changes to the organization or the environment within which the organization resides that disaggregate collective norms and values (Oliver 1992:575).

misk effektivitet liknar menar Forsell & Jansson den distinktion som görs i engelskan mellan effectiveness och efficiency (jfr Greenwood, Pyper & Wilson 2002:13).

²⁷ "Several institutional theorists have argued that institutionalized rules and procedures tend to be incompatible with organizational efficiency and effective task performance (Oliver 1992:572).

Vad vi kan finna så här långt, är att vi hypotetiskt borde kunna utpeka åtminstone tre sinsemellan överlappande mekanismer som verksamma i avinstitutionaliseringprocesser: *Kognitiva mekanismer, logiskt tvingande in- och urbäddningsprocesser och instabilitetsmekanismer*. När olika institutionella element blandas och konkurrerar med varandra uppstår en friktion som leder till en instabilitet (Scott 2001:183; jfr även Jeppersson 1991:152f; jfr Friedland & Alford 1991:255ff).

Vi kan också konstatera att flera av de faktorer (såväl interna inomorganisatoriska som externa omvärldsorienterade) vi funnit kan vara *aktivatorer* för att starta dessa mekanismer. Ett flertal av dessa aktivatorer kan hänföras till organisationen av verksamheten, såsom: organisationsspråket, införande av nya teknologier, olika typer av jämförelser av t.ex. prestationer, konkurrens och osäkerhet om organisationens eller enhetens överlevnad, hög personalrörlighet, organisationssammanslagningar, målreducering, rekrytering av organisationsmedlemmar med annan utbildning och erfarenhet etc. Det finns med andra ord, starka skäl för att närmare studera organiseringsprocessen som en källa till institutionell förändring (jfr Johansson (2002:37), samtidigt som vi måste vara medvetna om att institutionella förändringar sker på flera nivåer och att sådana processer samverkar och förstärker varandra. Vi har ju sett att influenser av NPM spridits över en stor del av världen under 1980- och 1990 talen, och att ett flertal länder i olika grad implementerat delar av detta koncept. Därav följer att det är väsentligt att åtminstone försöka överblicka de reinstitutionaliseringprocesser som sker på olika nivåer: individ- organisations- och samhällsnivå även om en analys inte kan omfatta alla (Scott 2001:195f, Friedland & Alford 1991:240f).

När detta är sagt är det viktigt att påpeka att vi behöver få en ökad förståelse för hur institutionell förändring och förändrade organiseringsprocesser interagerar i en förändringsprocess (Scott 2001:187, Oliver 1992:564, jfr March & Olsen 1989). Olika institutionella logiker är förbundna med olika organisatoriska förebilder/arketyper (Scott 2001:186f, Forsell & Jansson 2000:87ff). Och utöver staten och organisatoriska fält utgör organisationen en ”institutionell sfär”.

3.3.3 Organisering – en institutionell sfär

Organisering ses här som en process där olika organiseringsvariabler alltid är aktiva. Fördelen med detta angreppssätt är att organisationens komplexitet och mångtydighet inte försvinner i analysen. Lundquist (1998) har utvecklat en sådan modell. Den handlar om *roller, procedurer, kultur* och *rum* och hur dessa genom *struktureringen* relateras till varandra och till organisationen inkommande resurser och preferenser. Preferenser kommer in i organisationen i form av förvaltningsstyrningen: lagar, förordningar, föreskrifter etc. men också genom de rollinnehavare som rekryteras beroende på hur de socialiserats genom utbildning och tidigare erfarenheter. Resurser kan vara pengar, information, legitimitet. Denna organiseringsprocess resulterar i organisationens prioriteter och kapabiliteter, dvs. vad som prioriteras och vad som åstadkommes. Variationsmöjligheterna för organisationen är således stora. Jag kommer att utgå från Lundquists modell men modifiera den för att lättare kunna fokusera olika organiseringsvariablers betydelse som aktivatorer av de mekanismer som är verksamma i avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser. En rimlig tes kan vara att ju

fler organiseringsvariabler som utsätts för förändring genom att element från en annan institutionell kontext/logik förs in i verksamheten, desto större är sannolikheten för institutionell instabilitet.

Även om regler och rutiner minskar osäkerhet, innebär både skapandet och implementeringen av dem motstridigheter och konflikter (DiMaggio & Powell 1991:28). Det kan därför vara fruktbart att undvika ett "harmoniperspektiv" och anlägga ett "konfliktperspektiv" på avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser (jfr Blomquist 1996:47). Det kan få vara en utgångspunkt för nästkommande fråga.

3.4 Hur kunde det hända? – Slump, evolution eller intentionell design?

3.4.1 Slump, evolution

Goodin (1996) diskuterar tre olika antaganden om hur institutioner uppstår och förändras: genom tillfälligheter, genom evolution samt genom avsiktlig intervention. Institutionella förändringar kan på olika sätt involvera alla dessa antaganden. Ett renodlat antagande om tillfälligheternas eller slumpens betydelse mynnar ut i "what happens just happens" (Goodin 1996:24). Problem, lösningar, implementering är utsatta för tillfälligheters spel. Fel och misstag kan uppstå. Men även om fel och misstag uppstår av en slump, kan de vara en följd av någon/några aktörers intentioner.

Vid en evolutionär utveckling av en institutionell förändring, vars antaganden bygger på en biologisk analogi, finns det någon form av "selektionsmekanism" som sorterar ut några alternativ till förmån för andra. "Those variants which do survive over a protracted period might therefore be said to be somehow 'better fitted' to their environment than those that did not" (Goodin 1996:25). Selektionsmekanismen i en social kontext är dock ofta (direkt eller indirekt) beroende av aktörer med intentioner. Alternativt kan selektionsprocessen beskrivas som en 'central animating idea' (inneboende i en särskild institution) som institutionaliseras över tid, dvs. den centrala idén "working itself pure". Goodin exemplifierar detta skeende med utvecklingen mot en allmän rösträtt. När rösträtten för män var etablerad blev det allt svårare att finna några principer för att neka kvinnor rösträtt. Med Goodin kan vi säga att vad som sker är att 'animating idea' 'working itself out' (Goodin 1996:26f). Även om selektionen kan beskrivas som "the animating idea of the institution in question" måste det finnas aktörer. "Animating principles are themselves inanimate" (Goodin 1996:27).

Vi behöver således vara medvetna om att aktörer, kan ha en större roll vid institutionella förändringar än vad som uppmärksammas vid institutionaliseringsstudier (Johansson 2002:49, 55, 98). Utan aktörer finns det ingen möjlighet att förklara någon förändring och utan olika möjliga institutionella logiker som tillhandahåller alternativa innebörder/mening finns ingen bas för motstånd menar Friedland & Alford (1991:254). Aktörerna kan vara innovatörer eller mottagare

av idéer som de antingen kan motverka eller översätta²⁸ till den lokala kontexten. Samtidigt kan vi inte utgå ifrån att aktörerna är helt oberoende av strukturella begränsningar (Scott 2001:193f).

Det är således väsentligt att uppmärksamma att olika individuella och kollektiva aktörer kan ha en betydande roll i strukturella förändringar²⁹ och maktdimensionen får inte försvinna från analysen.

3.4.2 Design

[D]esign may depend on the ability to exploit inattention and mobilize attention. That is, we distinguish between situations in which design is possible because of the inattention of others and situations in which design is possible because attention is focussed to an unusual degree on an issue of great common concern. In addition, design may depend on the ability to exploit shifts in the general ideological climate... (Olsen 1998:334).

NPM är ju som Forsell & Jansson påpekar den största förändringen som skett av offentliga sektorns organisering på åtminstone trettio år. ”Men det har varit förvånansvärt lugnt” (Forsell & Jansson 2000:13, jfr Johansson 2002:155).

Vilka olika förklaringar finns då för att institutionella förändringar skall kunna iscensättas inom det politiskt demokratiska systemet? Det är begrepp som ”windows of opportunity”, ”formative events” som brukar användas för att ange tillfällen och situationer då sådana designförändringar har större chanser att lyckas (Olsen 1998:334, jfr Rothstein 1996:159). Olsen menar att man här bör beakta tre olika strategier: att fokusera uppmärksamhet, att utnyttja ouppmärksamhet och att utnyttja förändringar i det ideologiska klimatet.

Ouppmärksamhet ger den nya designen något som kan liknas med en ”honeymoon period”, menar Olsen. När andra aktörer uppmärksammar vad som håller på att ske och ser vilka implikationer det kan medföra är det svårt att vända

²⁸ För att förstå idéers spridningsprocesser och aktörers aktiva roll både som transportörer och transformatorer har svenska nyinstitutionalister inspirerats av Bruno Latours (1986) begrepp ”översättning”. ”Institutioner är varken enhetliga eller entydiga och erbjuder därför ett visst utrymme för val och tolkningar”. Spridning av idéer innebär inte en ren imitation av t.ex. organiseringsprinciper utan aktörers tolkningar, val och anpassningar till en lokal kontext (Johansson 2002:145ff, jfr Blomquist 1996:72).

²⁹ Ett exempel är de så kallade standardiseringsorganen t.ex. ISO (International Organization for Standardization) där standarder för kvalitetsledningssystem (ISO 9000) utvecklats –, ett annat exempel är PUMA (Public Management Committee) – en kommitté inom OECD som bildades 1990, och vars standarder vanligen sammanfattas under rubriken ”New Public Management” (Johansson 2002:121f, jfr Klein 1996:250). EU-kommissionen har spelat en väsentlig roll (jfr t.ex. Erlingsdóttir 1999:173). Statlig styrning har givetvis betydelse för kommunerna, t.ex. den nya kommunallagen från 1992, och diskursändringen från demokrati och service till effektivitet och service inom civildepartementet (Forsell & Jansson 2000), och att kvalitetssystemmodeller införs i t.ex. Hälso- och sjukvårdslagen 1997 (se. tex. Erlingsdóttir 1999: 55ff) och Socialtjänstlagen, där ”[b]estämmelsen har utformats efter förebild från 31 § HSL (Norström & Thunved 2003:55). Konkurrensverket och även kommunförbundet har varit viktiga aktörer (Blomquist 1996:55ff), liksom konsultbyråer (Sahlin-Andersson 1998:84, Czarniawska-Joerges 1988:41ff).

processen åtminstone på kort sikt. Efter några ”formativa” år uppstår återigen en tröghet som gör det svårt att ändra de mönster som etablerats (Olsen 1998:334).

Händelser som krig, naturkatastrofer, finansiella kriser etc. skapar dramatik och en kollektiv uppmärksamhet kring det gemensamma problemet. ”Therefore, they make constitutive acts in the name of ’We the People’ possible” (Olsen 1998:334). De ekonomiska kriserna på 1970-talet kan ses som –”windows of opportunity” för de förändringar som inleddes under 1980- och 1990 talet³⁰. ”En förutsättning för denna kursändring i både tankevärld och ekonomisk politik var att efterkrigstidens västeuropeiska konsensus om den reglerade välfärdskapitalismen hade svårt att hantera de stora omställningar som krisen från 1973/74 medförde, med samtidigt fallande tillväxt, stigande underskott i bytesbalans och budget, stigande arbetslöshet och inflation” skriver Olofsson i förordet till den svenska upplagan av Karl Polanyis bok (1944) *Den stora omdaning/The Great Transformation* (1944).

Ett alternativt sätt att göra stora designförändringar är, menar Olsen (1998) att förändra utan ”stora beslut”, där förändringen till den nya designen mer blir en fråga om att hålla utvecklingen vid liv än att skapa en stabil lösning. Det kan t.ex. ske genom att fokusera uppmärksamheten på framtida vinster och fördelar, dvs. uppmärksamheten riktas bort från dagens aktuella problem och brister. Aktörer som vet att en demokrati är svår att förändra genom en omfattande ny design, kan istället försöka med inkrementell förändring genom den dagliga politiken och genom att återropa visioner (jfr ’the animating idea’) och den riktning som erfordras för det goda samhället (Olsen 1998:335).

Vi skulle kunna säga att både aktörernas betydelse och strategin att hålla förändringsprocessen igång speglas i Gustavssons & Svenssons beskrivning av den svenska reformen i nedanstående citat:

What is the right approach to reform? The Swedish experience indicates that political leadership and consistent commitment to reform are essential for success. So is effective communication: The public needs to know why reform is so important to their future

³⁰Utvecklingen har gjort att Karl Polanyis bok är aktuell igen för att förstå den västerländska civilisationens historiska framväxt och inte minst dess framtid i marknadsmekanismens ljus. Polanyi som beskriver utvecklingen från 1770-talet fram till 1940, analyserar hur traditionella sociala sammanhang upplöstes genom att arbete, jord och pengar urbäddades (disembedding) ur sin sociala kontext och blev den självreglerande marknadens fiktiva varor – en kommodifiering eller varufiering. Polanyi kritiserar bl.a. föreställningen att de frikopplade marknaderna skulle vara ett naturligt tillstånd, dvs. att de växte fram spontant. För att förverkliga ”den liberala utopin – att marknaderna automatiskt skulle kunna reglera samhällens och människors väl och ve” krävdes politiska ingrepp såsom lagändringar. ”Det ledde till en samhällsomvälvning av gigantisk omfattning, en förändring som krävde generationers lidanden”, skriver Olofsson, som därmed gör en sammanfattning av Polanyis bok.

Olsen anknyter också till Karl Polanyis klassiska verk när han kritiserar ’the supermarket state’: ”It may generate so severe ecological imbalances and so much social exclusion and marginalization, injustice and exploitation, instability and upheavals, that there will be counter-reactions, as suggested by the ”society-hits-back” hypothesis formulated by Polanyi” (Olsen 1998:333).

and that of their children. An open, informed debate involving all major stakeholders is needed to explain the benefits of reform and offset the power of interest groups opposed to change. In order to work best, bodies established to reform regulations should be situated at high level and should be able to take the broad view (Gustavsson & Svensson 1999:193). (Kursiv i original)³¹.

Sverige och de andra nordiska länderna använde sig (till skillnad från exempelvis Storbritannien)³² av en opolitisk retorik i sina reformsträvanden för omorganisering av den offentliga sektorn. Den svenska socialdemokratiska regeringen framhöll att moderniseringen av den offentliga sektorn var nödvändig för medborgarnas välfärd. Programmet var för medborgarna och mot byråkratin. Målen var bättre service, bättre ekonomi och bättre ekonomisk effektivitet, mer demokrati genom större inflytande för politiker och medborgare samt bättre arbetsplatser för de anställda. "Notable lacking was any explicit discussion of the trade-offs among such goals or between them and the institutional principles they imply" (March & Olsen 1989:103f).

Ett sätt att uppnå stora förändringar utan stora beslut är när ett mindre ingrepp vid det rätta tillfället utlöser en självgående process som över tid leder till radikala förändringar – en form av kedjereaktioner, vad Goodin (1996) benämner som "animating idéa" "working itself out". Kedjereaktionen skapas genom en spänning – en logisk inkonsekvens – en inkonsekvens som utlöser en tvingande inbäddning av allt fler delar. Kedjereaktioner kan också bero på att en regel, rutin eller uppgift är inbäddad (embedded) i ett system av andra regler på ett sätt som gör att dessa är ömsesidigt beroende av varandra. Ändras en följer logisk förändring i de övriga³³.

Empiriskt har man t.ex. funnit att myndigheter alltmer fått en identitet som 'formella organisationer' och att reformer introduceras i paket med vissa kombinationer av idéer eller följer varandra i sekvenser, där införandet av en viss reform med viss följdriktighet ger upphov till en annan. Genom att teoretiskt konstruera ett allmänt och abstrakt organisationsbegrepp, dvs. "organisation" som

³¹Reformer är styrda uppifrån i hierarkin – den organisatoriska förändringen har en reformerande karaktär – den måste visa på vad som är ont och hur det skall botas (Johansson 2002:86f). Johansson citerar Czarniawska-Joerges (1998, 1989) som efter att ha undersökt KDN-reformen, menar att "[i]nga organiska anpassningar nerifrån-och-upp skulle kunna spela denna roll". Den svenska offentliga sektorn kännetecknas alltså inte av ständiga spontana förändringar utan av just reformer – som är uppifrånstyrda. "Czarniawska-Joerges skiljer mellan 'hierarkiska' och 'ideologiska' reformer, där de förra är beordrade eller delegerade ovanifrån, medan de senare snarare går ut på att organisationsmedlemmarna övertalas att ta del i reformen" (Johansson 2002:87).

³²I Storbritannien fanns inga tendenser till att försöka undvika strider och debatter, "the political tone was sharply confrontational and ideological" (March & Olsen 1989:104).

³³Originally the reforms in New Zealand were designed, in part, as a model for dramatic change, inspired by public choice theory, agency theory and transaction-cost economics ... A closer look at the reform process, however, reveals that the reforms were not actually designed all at once as a coherent package. In New Zealand, as elsewhere, one reform led to another ... Thus, the model was constructed as the reforms proceeded (Sahlin-Andersson 2002:52).

institution, var det möjligt att se de förändringar som ägt rum i den offentliga sektorn i en mängd västländer som ingående i ett bestämt mönster. Man fick en tolkning av hur det kommer sig att reformer introduceras i paket och med vissa kombinationer av idéer. Det faktum att reformerna genomgående tycks ha stött på så lite motstånd fick då en förklaring. Organisationen som institution har ett känt innehåll; vilket medför att reformer i "organisationsskapande" riktning lätt accepteras och när ett organisationselement införts väcks lätt efterfrågan på fler (Johansson 2002:155). "Organisation som institution" innebär att man kan se organisation som en variabel, dvs. som grader av organisation. *Företaget* är t.ex. mer av organisation med egna resurser och tydliga gränser mot omgivningen, det är mer självständigt, det kan styra sig själv, det har egna mål och intressen etc. *Förvaltningen* är till skillnad från företaget ett *instrument för andra aktörer*. Som organisationer utifrån det teoretiska begreppet "organisation som institution" är de ofullständiga. Det finns inga klara gränser mot omgivningen, det förvaltningen skall åstadkomma ligger oftast utanför själva förvaltningsenheten. Dessutom erfordras i regel samarbete med andra förvaltningar och med enskilda klienter (Johansson 2002:151)³⁴.

Det nya kan inte vara helt nytt – det krävs en förförståelse, en viss välbekant-het, också i det nya (Blomquist 1996:49). Betydelsen av ett känt innehåll poäng-teras också av Forsell & Jansson som menar att aktörer medvetet och strategiskt kan utnyttja en institutionaliserad kokbokkunskap (allmänt känd och accepterad vardagskunskap) (Forsell & Jansson 2000:96ff). Institutionaliserad organisationskunskap kan förstås som kokboksrecept. Det finns en allmän kunskap om vad ett företag, en förvaltning, en förening innebär och det finns en institutionaliserad föreställning om vilken verksamhet som bedrivs inom dessa typ-organisationer, dvs. institutionaliserade organisationsformer (Brunsson 1991)³⁵. Ser man då organisationen som ett instrument för att genomföra en viss verksamhet, har det avgörande betydelse hur man definierar uppgiften.

När den offentliga sektorns uppgift kom att definieras som service och effektivitet blev lösningen i form av en företagisering (att efterlikna företaget) den mest självklara lösningen. "Prat om service och effektivitet öppnar ... inte bara upp för genomgripande förändringar av en förvaltningsorganisation utan skapar också uppslutning kring såväl resultatstyrning och konkurrensutsättning som av-politiserings" (Forsell & Jansson 2000:118f). I Forsells och Janssons undersökning illustreras tydligt hur de institutionaliserade kokbokskunskaperna kopplades till hur verksamhetens centrala uppgifter formulerades. Definierades uppgiften

³⁴För en översikt av detta synsätt och dess begreppsapparat se Johansson 2002:147ff som refererar Brunsson & Sahlin-Anderssons (1998) forskning).

³⁵Här gäller det tre olika institutionaliserade organisationsformer: den politiska organisationen, företaget och föreningen. Dessa tre utgör renodlade institutioner som enskilda organisationer använder sig av. Byggnadsblocken till organisationen finns färdiga; det är bara att börja använda dem (Brunsson 1991:21). Det är väsentligt att se skillnaden mellan 'typer av organisation', dvs. institutionaliserade organisationsformer och 'organisation som institution', som gäller graden av organisation (Johansson 2002:151).

som service och effektivitet³⁶ blev företagiseringen en självklar lösning. Då frågor om demokrati kom att diskuteras framstod däremot företagisering som ett problem och inte som en lösning. Mellan demokrati och företagisering fann man ingen likhet (Forsell & Jansson 2000:101).

Likaväl som det krävs en förståelse eller en viss välbekanthet i det ”nya”, måste vi kunna formulera tesen att det också kan krävas en viss likhet med det ”gamla”, dvs. det måste finnas inom ramen för det inlärdas applicerbarhetsfältet – om inte motståndet mot förändringen skall bli för stort. Reformen införs inte i ett tomrum, de möter ”det gamla” i form av institutionaliserade praktiker. I dessa finns föreställningar om politisk jämlikhet, rättssäkerhet, etik och ansvar, dvs. vad som kan accepteras som skäl för en förändring. Ett exempel som kan få illustrera detta är hur den så kallade ”specialiserade biståndshandläggningen” inom äldreomsorgen³⁷ kom att genomföras även i kommuner där motståndet var stort mot marknadsreformer. Reformen accepterades, då skälet till förändringen istället framställdes som ett sätt att utöka rättssäkerheten i biståndsbesluten (Blomberg 2004:95f), dvs. det godtogs som ett skäl som rymdes inom det inlärdas applicerbarhetsfältet.

Hur ett problem formuleras har betydelse för vilka lösningar som uppfattas som naturliga. När välfärdsstatens problem på 1980-talet definierades som en brist på ekonomiska incitament låg det nära till hands att söka lösningar i form av marknadsstyrning och konkurrens. Problemformuleringen innebar också att den offentliga sektorn kom att definieras som ett problem, snarare än som lösning på problem (Hugemark 1994):

Eftersom konsumentens ’reella’ eller ’egentliga’ betalningsvilja enligt ekonomisk teori endast kan iakttas om konsumenten med hjälp av priset kan väga marginalkostnaden mot marginalnyttan – och avgifterna i den offentliga välfärdssektorn aldrig sätts i syfte att täcka marginalkostnaden – så talar, enligt den ekonomiske bedömarens, allt för att individen överkonsumerar i det nuvarande systemet. I ett system där priserna regelmässigt sattes högre än marginalkostnaden skulle, enligt samma resonemang, individen konsumera under sin reella betalningsvilja (Hugemark 1994:119)³⁸.

³⁶Forsell & Jansson (2000:56ff) beskriver också hur diskursen inom civildepartementet förändrades under åren från 1982 – 1994 från att handla om demokrati och service till service och effektivitet.

³⁷Med specialiserad biståndsbedömning menas att en yrkesroll delades i två. En hemtjänstassistent hade tidigare ansvar både för biståndsbedömningen vad gäller den äldres behov av hjälp och service och ett verksamhetsansvar för implementeringen av denna hjälp och service. Förändringen innebar att biståndsbedömning och verksamhetsansvar splittrades upp i två olika befattningar/roller.

³⁸Diskussionen i Hugemarks citat står i stark kontrast till den diskussion som kännetecknade utvecklingen under 1960-talet, vilket kan illustreras med ett citat från Inghe & Inghe: ”Det är klart att med färre läkare, färre sjukhusplatser och mycket sämre resurser i övrigt var den samlade vård vi gav våra sjuka år 1900 eller 1930 betydligt sämre än den vi kan tillhandahålla i dag. Ändå var köerna kortare och anmärkningarna färre. Men långt flera vårdbehövande kom aldrig in på sjukhus, långt flera fick fara illa och kanske dö i ensamhet. Man hade ännu inte vant sig vid att söka vård och hade

Det är betalningsviljan som styr ”efterfrågan” i ett ”effektivt system” och det innebär en helt annan logik för en allokering av värden än den logik som är baserad på medborgarnas/samhällsmedlemmarnas behov. Vad som man inte tar hänsyn till vid en analys utifrån denna institutionella kontext är de effektivitetsbrister som finns inom marknaden. Det är ”en snäv uppsättning fördelar och kostnader som avser vad som vanligen kallas egenintresse, eller profit”. Spillover effekter där andra får bära bördorna beaktas inte, vilket ju är en framträdande effektivitetsbrist (Lindblom 2003:144ff). Marknadens empiriska nyckelbegrepp är, menar Lindblom (2003:111), ”en egenskap som är viktig för all värdering av den. Det handlar om det vi kan kalla marknadssystemets operativa regel ... nämligen att det du får ut motsvarar det du bidrar med: ett ’quid’ för varje ’quo’” – Quid pro quo-regeln. Denna regel gäller inte inom den politiskt demokratiska institutionella kontexten.

Det förekommer, menar Forsell & Jansson (2000:149f) en form av metadiskussioner som speglar en tidsanda, ”när det gäller att förse aktörer med intentioner och argument för dessa” och de menar att det är ”alldeles uppenbart att den styrka som effektivitetsdiskussionen har fått i den offentliga sektorn beror på dess starka kopplingar till det nyliberala paradigmet”. Aktörer kan då utnyttja det ideologiska klimatet (Olsen 1998:334, jfr Nordgren 2003:35ff, Boréus 1994:50ff). Detta får i sin tur en styrka av den koppling som görs till en national-ekonomisk teori, då denna teori ger argumenten en logisk sammanhållning, vilket gör den svår att angripa med ifrågasättanden och motargument (Forsell & Jansson 2000:150).

Public Choice teorin och Principal Agent teorin har varit en utgångspunkt för NPM, vilket innebär att analysen skett inom en given institutionell kontext. Friedland & Alford varnar för faran attoreflekterat importera en institutionell logik vid analys av individers och organisationers beteende. De menar att:

It is not accidental that public-choice theory has flourished and that one of its American champions has been crowned as a Nobel laureate at the same time that efforts are under way to disengage the state from major areas of distribution and production. The power of theory in part reflects the dominance of the institutions from which it derives its models. Categories of knowledge contribute to and yet depend upon the power of institutions which make them possible. Without understanding the historical and institutional specificity of the primary categories of analysis, social scientists run the risk of only elaborating the rationality of the institutions they study, and as a result become actors in their reproduction (Friedland & Alford 1991:260).

ofta inte heller ekonomiska möjligheter därtill. Efterfrågestegringen gick långsamt (Inghe & Inghe 1967:54).

Det finns också exempel på att Rational Choice perspektivet³⁹ varit en utgångspunkt för de förändringar som implementerats i praktiken. ”For example, much of the large-scale reform of the civil service system in New Zealand was guided by rational choice logic, especially the idea of creating principal-agent relationships in government. The main argument on behalf of this approach was its capacity to serve as a means of controlling public bureaucracies” (Peters 1999:59).

En institutionell design erfordrar aktörer med intentioner. Därmed inte sagt att intention och resulterande institution är samma sak. Institutioner kan ofta vara en biprodukt av att de avsiktliga aktiviteterna går fel, dvs. inte avsedda bieffekter och/eller perversa/motsatta effekter. “The explanation is still intentional in form, even if the outcome is not intended” (Goodin 1996:28). Klein (1996) menar t.ex. att den nya designen i Storbritannien var ett oavsiktligt resultat av Thatchers politik (Klein 1996:240). Förändringarna blev en kompromiss mellan ideologiska ambitioner och politiska realiteter beroende på att det inte fanns så mycket stöd för Thatchers mer radikala ambitioner. Den marknadsliknande modellen blev en hybrid och dess oundvikliga biprodukt är den *instabilitet* som uppstår genom en inbyggd spänning mellan att uppnå politiska mål samtidigt som utfallet ”outcomes” överlämnas till marknaden (Klein 1996:240f).

Det är väsentligt att observera hur en design, utifrån ett instrumentellt perspektiv, kan gå ut på att hitta organisatoriska redskap lämpade för att uppnå förutbestämda mål på ett kostnadseffektivt sätt (Olsen (1998:337), även om resultatet blir något annat. Olsen kontrasterar en sådan *instrumentell design* mot vad han kallar en *deontologisk design*. Skillnaden mellan dessa är framför allt huruvida de förväntas leda till ett visst resultat (Outcomes):

For instance, support for representative institutions is a commitment to a long-term institutional arrangement, not to a specific outcome. Likewise, the rule of law, the prohibition of retroactive laws, and recruitment based on merit, exemplify legitimizing principles not linked to the immediate substantive outcome of specific decisions. Such principles and institutions encourage some types of behaviour and inhibit others. They create a “bias” in political life, yet they do not determine precise outcomes (Olsen 1998:337).

Föreskrifter om likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet, föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet, om yttrandefrihet, meddelarfrihet, meddelarskydd är alla, enligt Olsens terminologi, av deontologisk art, dvs. de föreskriver inte något specificerat substantiellt resultat. Vad som föreskrivs är vilka normativa processer som skall följas för att säkerställa en kontinuerlig strävan emot poli-

³⁹ Man förstår då individerna så som marknaden konstruerat dem eller som marknaden tillåter dem att vara. Vad gäller individers arbete, menar Friedland & Alford (1991:234), t.ex. att “[w]ork provides identities as much as it provides bread for the table”. Vid en analys av individers beteenden erfordras således en medvetenhet om utifrån vilken institutionell kontext beteendet skall förstås eller förklaras.

tisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik/förvaltningsetik. De formella reglerna som reglerar offentlighetsprincipen och reglerna för meddelarfrihet, meddelarskydd är nödvändiga villkor för medborgarnas möjlighet till insyn, information, kontroll och för en demokratisk dialog. "[de]mocratic governance is enlightened. Democracies institutionalize reasoned debate and deliberation, legitimate opposition and criticism. Publicity, transparency and an active civil society are supposed to secure informed citizens and officials" (Olsen 1998:325). Likhet inför lagen, opartiskhet och saklighet, respekt för alla människors lika värde är nödvändiga villkor för rättssäkerhet och utgör en grund för den offentliga etiken. Detta är institutionaliserade regler som utgör en del i en politisk ordning för ett välfungerande politiskt demokratiskt system.

NPM, vilar på Rational Choice perspektivets institutionella logik som måste ses som en instrumentell design för att nå ett visst resultat/outcome, vilket innebär en stor kontrast till den deontologiska designen för värden och normativa processer.

4. Dimensioner av tillit och institutionell kontext

Människor behöver tillit [...] Att skapa denna tillit är kanske den viktigaste medmänskliga och politiska uppgift som gemenskapen står inför idag (Borgenhammar 1993:48).

4.1 Introduktion

New Public Management är med Olsens (1998) terminologi en instrumentell design, där idéerna dels hämtats från nyliberalismen och dels fått ett teoretiskt stöd i antaganden inom Rational Choice teorin, Public Choice teorin, Principal Agent teorin, som alla kan placeras under samma paraply⁴⁰. Ett visst utrymme måste därför ägnas åt vad denna institution innebär vad gäller utgångspunkter för vilka rekommendationer som följer utifrån en analys av individers beteende i en sådan institutionell logik, inte minst p.g.a. att teorierna ”appears principally interested in the manipulation and design of institutions” (Peters 1999:45). I detta kapitel diskuteras också tillit som fenomen, liksom vikten av att relatera tillit till institutionell kontext. Utifrån Rational Choice perspektivets institutionella logik, kan vi få en förståelse för hur New Public Management kan påverka relationernas karaktär samt tilliten inom förvaltningstriaden och att detta i sin tur kan påverka graden av ett aktivt etiskt ansvar.

4.2 Rational Choice perspektivets institutionella kärna

Till skillnad från andra institutionella teoretiska ansatser finns här ett givet antagande om individers preferenser i form av egenintresse och nyttomaximering. Vad individers preferenser kommer ifrån ägnas däremot inget intresse, de är tagna för givna (March & Olsen 1989:156). Dessa antaganden om individer leder fram till en diskussion om de dysfunktioner som uppstår på kollektiv nivå i form av ’free-riding’ och skolk från t.ex. arbete och ansvar. Utifrån medvetenheten om att institutioner begränsar individers beteenden kan då en instrumentell, institutionell design konstrueras. Teoretikerna kan då ge råd om en utveckling av en institution som innebär incitament, negativa och positiva, som åtminstone inom ramen för teorin skall resultera i de beteenden som konstruktörerna vill uppnå.

⁴⁰ “Whether defined specifically as institutional or not, the various rational choice approaches to institutions all presume the same egoistic behavioral characteristics found in rational choice approaches to other aspects of political behaviour. In addition, however, the institutional variants of the approach focus attention on the importance of institutions as mechanisms for channeling and constraining individual behaviour” (Peters 1999:43f).

Det är individens egennyttomaximering som utgör den dynamiska kraften i denna modell (Peters 1999:45).

Inom ramen för en 'Rational Choice-ansats' kan de olika teorierna diskuteras som t.ex. Principal Agent teorin och Public Choice teorin. De innehåller alla en gemensam kärna, menar Peters (1999:43ff), nämligen:

(1) Samma antagande: att individer är egennyttomaximerare och att de svarar rationellt utifrån detta egenintresse på de incitament och de begränsningar som de institutionella reglerna ger. Dessutom förutsätts att alla individer skall svara på dessa incitament på samma sätt.

(2) Samma problem: t.ex. för att kunna koordinera och kontrollera den offentliga byråkratin och dess tjänstemän. Teorierna utgår ifrån att det är svårt att få tjänstemännen att rätta sig efter politikernas vilja⁴¹. "The basic task of institutional design therefore becomes to develop configurations of institutions that will ensure compliance by their members with the wishes of their 'principals'" (Peters 1999:46f).

(3) 'A Tabula Rasa' – Alla Rational Choice-varianter tycks utgå ifrån att institutioner konstrueras från en tabula rasa. Design-processens resultat (outcomes) bestäms av de incitament och begränsningar som institutionen ger. Antagandet bygger på att organisationens historia och tidigare institutionaliserade praktiker har mindre betydelse. Nya incitament skall ganska enkelt åstadkomma förändrade beteenden, ett antagande som strider både mot den historiska och mot den normativa institutionella teorin. Det finns en persistens av de värden som individer lärt och internaliserat (Peters 1999:43ff).

Det är just dessa skillnader i historisk institutionell kontext, dvs. olika särdrag i ländernas statskick och politisk demokratisk kultur som kan förklara att New Public Management reformer får olika utfall i olika länder. Det finns, menar Christensen & Lægreid flera forskare som motsätter sig den så kallade konvergensten, dvs. att NPM-reformen skulle resultera i lika modeller och med lika effekter (Christensen & Lægreid 2002a:24, 36). Friedland & Alford riktar sin kritik mot teorins cirkelresonemang och menar att "Public-choice theory uses simplistic decision rules derived from the market to generate the formation of institutional structures from which those decision rules were originally derived" (Friedland & Alford 1991:252).

Utifrån antaganden om individers egenintresse, får en institutionell design en tyngdpunkt på incitamentstrukturer och kontroller. Problemet som hanteras inom Principal Agent teorin är hur strukturerna skall utformas så att principalen (politikerna) kan försäkra sig om att agenten fullgör vad principalen vill ha utfört.

⁴¹ Vi kan, som Stig Montin, tala om en "Public Choice filosofi", som bygger på att individer – politiker, chefer tjänstemän, närbyråkrater och medborgare – alla är rationella utifrån sitt egenintresse samt att konkurrens och marknad leder till kvalitet och effektivitet. Trots NPM:s hybridkaraktär kan Public Choice filosofin sägas utgöra själva kärnan i NPM (Montin 2002:112, se även t.ex. Downs 1957).

Modellen bygger, genom antaganden om individernas egenintresse in en misstro, vilket givetvis är en logisk följd av en sådan stipulativ människosyn. Vem skulle lita på den, som man vet alltid prioriterar sina egna intressen? Samtidigt är det individernas egenintresse som är den dynamiska komponenten i modellen. Det förutsätts att individerna svarar på olika incitamentstrukturer utifrån sitt egenintresse. Ett inbyggt problem i Public Choice teorin är att den/de som skall skapa det institutionella arrangemanget för att styra rationella egoister emot det gemensamma bästa, inte själva kan bete sig såsom teorin föreskriver, om detta syfte skall kunna uppnås (jfr Dryzek 1996:105).

När en institutionell design som bygger på antagande om egenintresse förs in i offentlig förvaltning måste vi ställa frågan: Hur påverkas relationerna i förvaltningstriaden vad gäller tillit i relationerna och hur påverkar det relationernas karaktär? För att förstå hur institutionella förändringar kan påverka relationer och tilliten i relationerna, måste vi utgå ifrån att innebörden av 'tillit' varierar med institutionell kontext. Det är nödvändigt för att förstå vad tillit inom förvaltningstriaden innebär och hur denna tillit kan påverkas av Rational Choice perspektivets institutionella logik vad gäller kontroller, incitamentstrukturer och styrning genom formella kontrakt.

4.3 Tillit och institutionell kontext

[W]ithout content – that is, the distinctive categories, beliefs, and motives created by a specific institutional logic – it will be impossible to explain what kinds of social relations have what kind of effect on the behavior of organizations and individuals. The meaning of participation in these social relations must be understood. That content can best be understood by situating those social relations within a particular institutional context. ...Without the content of these social relationships, we are unable to understand what trust – so central to these discussions – actually means (Friedland & Alford 1991:252f).

4.3.1 Fenomenet tillit

Det finns egentligen ingen konsensus kring någon definition av fenomenet *tillit* och många menar att det kanske inte heller är önskvärt med någon preciserad definition. Tillit är ett fenomen med så många dimensioner att vi med definitioner riskerar att förlora förståelsen för den genom att dess innebörder reduceras. ”Det reversibla ordet T-i-l-l-i-T blir självrefererande på ett speciellt sätt: det är som en bild av sin egen betydelse” (Ramírez 2001:129)⁴². Ordet har en positiv konnota-

⁴² Ramírez gör en fenomenologisk undersökning, där en precisering av ett begrepp innebär att vända blicken från ordet som uttrycker det och gå, som Husserl sade, ”till själva saken”. ”Någon föreställning inom mig, hur svärfångad den än är, måste finnas när jag använder samma ord i helt skilda sammanhang. Det fenomenologiska ... består inte i att se hur ett uttryck söker sin mening, utan snarare att se hur en mening söker sitt uttryck ... Det gäller att fråga efter det som uppstår i ens fantasi

tion och vi förstår alla intuitivt vad tillit innebär i olika situationer, i relationer till andra och vad det innebär att ha tillit till ett system. ”Tillit är en inre känsla som vi kan tala om och uppmärksamma i en kontext men aldrig egentligen beskriva” (Ramírez 2001:147). Tillit är, menar Ramírez (2001:142), något som växer fram spontant och utan tvång. Det går inte att tvinga någon till tillit och det går inte att strategiskt skapa den. Sådana syften gör intentionen suspekt och uppfattas som opportunistisk. Mycket har skrivits om betydelsen av tillit för såväl demokratin som ekonomisk tillväxt (se t.ex. Putnam 1996, Rothstein 2003, Kumlin & Rothstein 2003). Tillit är en integrativ mekanism som både skapar och vidmakthåller relationer och omvänt visar sig tilliten i relationer och i upprätthållandet av relationer (Lawton 1998:72).

Tillit till någon innebär att det är möjligt att göra korrekta förväntningar på hur den andre kommer att handla, och att individen kan handla utifrån en sådan förutsägelse (jfr Lawton 1998:71). Vi har olika typer av förväntningar:

1. Those concerned with normal social life and the maintenance of persistence, stability and order.
2. Those that we have of ‘technical competent role performance’ such that we trust, for example, the surgeon to perform the operation well, or the official to pay out benefits correctly.
3. Those that we have of others to carry out their fiduciary responsibilities and obligations (Barber 1983 hämtat från Lawton 1998:71).

Nummer 2 och 3 av dessa typer av förväntningar är särskilt viktiga för vår analys av den offentliga förvaltningen och rollen som tjänsteman/närbyråkrat. Dessa förväntningstyper kan kopplas till vår tidigare diskussion om tjänstemännens ansvar och förpliktelser. Vad gäller medborgare som brukare är de demokratins herrar och de förväntar sig att politiker och tjänstemän/närbyråkrater lever upp till och tar ansvar för sina olika förtroendemannaroller inom det politiskt demokratiska systemet. De förväntar sig också att professionerna med ansvar och skicklighet fullgör sina förpliktelser.

4.3.2 Tillit i institutionell kontext

Det är också väsentligt att vi kopplar tillit till institutionell kontext. Vi kan exemplifiera med ”familjen”, ”marknaden” och ”den politisk demokratiska systemet” som olika institutionella kontexter. Tillit, har inom dessa olika institutionella kontexter, olika innebörder. Inom familjen gäller som ideal en ovillkorlig tillit och en ovillkorlig lojalitet. Om dessa tillits- och lojalitetsförväntningar överflyttas till en annan institutionell kontext blir det problematiskt:

Why do the unconditional loyalties which are the ideal of familial relations not provide a model for collective forms of political action? When such loyalties are recognized, as in the Mafia or politi-

och som får en att använda just detta ord i just detta ögonblick” (Ramírez 2001:129f). Det är utifrån ett sådant synsätt vi kan förstå hur meningen med tillit kan variera med olika institutionella logiker.

cal machine, they are regarded as deviant, traditionalistic, or pathological (Friedland & Alford 1991:252).

Ovillkorlig tillit och lojalitet som är ideal inom en institutionell kontext – familjen – blir således patologisk och felriktad utifrån en politisk demokratisk institutionell logik. Frågan skulle ställas ”lojalitet i relation till vem/vilka”? Ovillkorlig lojalitet kan ju t.ex. vara en förutsättning för korruption och/eller andra former av oegentligt och oetiskt beteende. På motsvarande sätt leder det givetvis fel att analysera tillit och relationer inom familjen utifrån marknadens institutionella logik t.ex. i form av cost-benefit analyser (jfr Friedland & Alford 1991:252).

En annan viktig fråga är vilka implikationer det innebär då redskap för ”tillit” i en institutionell logik överförs till en annan i syfte att försöka skapa just ”tillit”. Två sådana tillitsstrategier inlånade från olika institutionella logiker skall presenteras. Den första härrör från marknadens institutionella kontext, den andra är hämtad från institutionen familjen.

Kvalitetssystem

Kvalitetssystemen inom marknadens institutionella kontext skall ge kunden en tillit till att den vara som köps håller en viss kvalitet. Tilliten är knuten till förväntningar om att ”du får vad du betalar för/bidrar med”, dvs. Vad Lindblom (2003:111) benämner som marknadens Quid Pro Quo-regel.

De kvalitetssystem som införts i offentlig verksamhet måste ses som en komponent av en marknadsmekanism. ”It functions alongside price as a definer of value for money” (Malin, Wilmot & Manthorpe 2002:134). De olika kvalitetssystemkoncepten är dock inte oproblematiska när de överförs från varuproduktion av enklare produkter till t.ex. olika professioners förpliktelser i relation till medborgarna. Klein menar t.ex. att ”The process of contracting for care has focused attention on the definition of quality (a topic totally neglected in the previous forty years, when quality was taken on trust)” (Klein 1996:245). De preferenser (kunskaper, värden och normer) som kom in i organisationen genom rekryteringen av personal som socialiserats genom utbildning, sågs som en garant för kvalitet. I en djupare mening kan därför kvalitet sägas vara det som de professionella ger uttryck för genom sin profession (Lundgren 1999:60). Det fanns en tillit till professioners kunskaper, erfarenheter och etik. Är då kvalitetssystemen ett tecken på misstillit till professionerna?

Pollitt ställer frågan: ”What will become of the professional service providers – will they be effectively ’deskilled’, deprived of most of their discretion and made slaves of the latest public fad or fashion?” (Pollitt 1993:185). Maclagan menar t.ex. att det i Storbritannien under 1990-talet funnits en tendens till ”control as distrust” t.ex. inom polisen, hälso- och sjukvården och inom utbildningen. Samtidigt vet vi, menar Maclagan (1998:64), genom den forskning som bedrivits att professioner inte kan prestera väl under sådana förhållanden. ”The less coercive and the more discretionary the working environment, the more the system depends of trust, shared values and norms” (Maclagan 1998:61).

Kvalitetssystemen, som t.ex. ’Total Quality Management’, (TQM) har en underliggande realitet i form av en ’management of blame’ samtidigt som den kopplas till en retorik av ’high trust’ relation och till en retorik kring ”empower-

ment”, menar Reed (1995:51). ”[T]his rhetoric of empowerment may also be interpreted as a more sophisticated means of surveillance and control” (Kirkpatrick & Martinez Lucio 1995:5), inte minst för att empowerment i form av en större handlingsfrihet kombineras med ett större ekonomiskt ansvar i en krympande ekonomi (Peters & Pierre 2000:22). Skillnaden är att tjänstemännens/närbyråkraternas autonomi reduceras genom en minskad handlingsförmåga, medan de får en ökad handlingsfrihet. I realiteten kan det innebära en handlingsfrihet som inte kan nyttjas, samtidigt som styrning, kontroll och ansvar förstärks. Det kan leda till en ansvarsförskjutning från politiker till chefstjänstemän och från chefstjänstemän till närbyråkrater. I besparingstider omformuleras politiska och etiska frågor till tekniska, samtidigt som tjänstemännen på olika organisationsnivåer skall säkra kvaliteten. Kvalitetssäkring blir “a countervailing factor against the tendency for quality to be squeezed in order to minimize price” (Malin, Wilmot & Manthorpe 2002:134). Ytterst blir det närbyråkraterna som får svara för att kvaliteten säkras (jfr Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:152).

Kvalitetssäkringssystemen kan ses som vår tids ’taylorism’, det gäller att säkerställa produktivitet och effektivitet genom att formalisera de processer som styr verksamheten. Det innebär att man indirekt försöker ge en viss garanti för kvaliteten på en service (jfr Lundgren 1999:60) och det kan, menar Martinez Lucio & Kirkpatrick (1995:271), kopplas till en större kontroll över professioner och andra närbyråkrater (jfr Malin, Wilmot & Manthorpe 2002:132). Inom ramen för kvalitetsdiskussionen finns dessa motstridigheter mellan utökad styrning/kontroll och utökad empowerment till professionerna. Vad gäller ansvarets innebörd kan kvalitet som ’value for money’ ”...turning professionals into budget holders” (Kirkpatrick & Martinez Lucio 1995:9).

För att förstå betydelsen av kvalitetskonceptet måste vi återknyta till det innehåll det har inom ramen för marknadens institutionella kontext. Vi måste ställa frågan: Vilka anspråk på meningsinnehåll transformeras in i den politisk demokratiska kontexten. Inom institutionen ”marknaden” är kvalitet, produktivitet och lönsamhet sammankopplade (jfr Edvardsson & Thomasson 1991:36). ”I ekonomisk teori beskriver en kostnad relaterad till brister i kvaliteten i princip en situation där en given mängd pengar inte används på bästa sätt i relation till den nytta brukarna har av tjänsten eller hur väl de interna och externa kvalitetsmålen för verksamheten uppnås. En kostnad relaterad till kvalitetsbrist beskriver alltså en situation där det fortfarande är möjligt att inom ramen för en given kostnad öka måluppfyllelsen och/eller brukarnas nytta av tjänsten. Kvalitet och ekonomisk effektivitet går hand i hand i denna diskurs” (Blomberg 2004:62). Kvalitet är gratis – det är icke kvalitet som kostar (Edvardsson & Thomasson 1995:37).

Kvalitetsmål och verksamhetsmål kan genom kvalitetssystemen göras mer konkreta i den meningen att de blir mer preciserade och därmed också mer mätbara och kontrollerbara. De system som producerar siffror möjliggör jämförelser och det är vanligt att kommuner arbetar med att skapa nyckeltal för jämförelser mellan olika kommuner. Det är så vanligt förekommande att man kan se jämförelserna som institutionaliserade, menar Blomberg (2004:113). Vad som kan mätas är det som får betydelse.

Kvalitetskonceptet tycks ha en stark anknytning till framförallt två av ekonomivärdena inom vårt offentliga etos, nämligen produktivitet och kostnadseffekti-

vitet. Hur den funktionella rationaliteten (det tredje ekonomivärdet) påverkas beror förmodligen på vilket kvalitetssystem som används. De kvalitetssystem som specificerar standards – kvalitetssäkring ”Quality assurance (QA)” torde inte befordra den funktionella rationaliteten åtminstone inte på längre sikt. Synsättet utvecklas till “the book says we must do it this way”. Consequently, its value in promoting continuous quality consciousness (except in the short term) to achieve accreditation is questionable” (Morgan & Potter 1995:181).

Kvalitetssäkringssystemen kan ha olika funktioner: t.ex. som legitimitetsgrund för organisationsförändringar och som metod att förbättra kostnadseffektiviteten. ”TQM can represent a learning model for cultural change based on values of a different order” (Thompson 1995:80). Det är en teknologi, en ”management” innovation som aktiverar avinstitutionaliseringprocesser (Scott 2001:187). Vi kan då ställa frågan: Om nu kvalitetssystemen utmanar de professionella normerna för vad som är kvalitet, hur kan det komma sig att det egentligen inte förekommit något motstånd mot kvalitetssystemen? En anledning torde vara att ’Kvalitet’ ger positiva konnotationer. Vem kan säga att kvalitet och att säkra kvalitet inte är något bra? Det är ett ’hurrah word’ som kan tolkas på många sätt och därmed kan alla samtycka om dess positiva värde. ”Being committed to quality is rather like being against sin” (Malin, Wilmot & Manthroe 2002:134).⁴³

Frågan är vad som definieras som kvalitet och om kvalitet kopplas till policyinnehåll eller endast till en avskild implementeringsenhet. Med en koppling till policyinnehåll borde också demokrativärdena komma i fokus.

I den nationella handlingsplanen för äldreomsorgen föreslås t.ex. följande nationella mål:

- Äldre skall kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag,
- Äldre skall kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende,
- Äldre skall bemötas med respekt, samt
- Äldre skall ha tillgång till god vård och omsorg (proposition 1997/98:113:60).

Norström & Thunved betonar, i sina kommentarer till Socialtjänstens föreskrift 3 kap. 3 § att kvalitet i äldreomsorgen erfordrar en ”helhetssyn ... där den enskildes behov av kontinuitet och trygghet alltid måste lyftas fram före de behov som organisationer och administration kan ställa ... att den enskilde och/eller dennes företrädare ges ett verkligt inflytande över insatsernas utformning... En av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå god kvalitet ... är tillgången till personal med lämplig utbildning och kompetens ...” (Norström & Thunved 2003:48f). Utifrån ovanstående dokument och kommentarer till socialtjänstlagen borde det vara naturligt att sammanföra kvalitetsdiskussionen med politisk jämlikhet, etik

⁴³För att studera mer kring den kritik som ändå finns mot dessa olika kvalitetssystem se t.ex. Agevall 2002a, Blomberg 2004, Eliasson Lappalainen & Szebehely 1998, Erlingsdóttir 1999, Kirkpatrick & Martinez Lucio 1995, Pollitt 1993, Malin, Wilmot & Manthroe 2002.

och rättssäkerhet (jfr Thompson 1995:80). En tänkbar anledning till att demokrati värdena inte tycks få något genomslag i kvalitetssäkringssystemen kan vara att värden som respekt, integritet, trygghet och värdighet är svåra att mäta och 'Quality management' har en koppling till prestationsmätningar och till en fokusering på resultat – 'value for money', (VFM). VFM bedöms genom mätningar av "economy, efficiency and effectiveness" (Heinrich 2003:28). Blomberg, som studerade äldreomsorgen inom ett antal kommuner, (2004) fann t.ex. att effektivitetsdiskursen blev allt mer dominerande genom att kraven på system för kvalitetssäkring kunde knytas till en effektivare resursanvändning. Man kan, menar Blomberg, se tendenser till att effektivitets- och rättssäkerhetsdiskursen sammanfaller (Blomberg 2004:97f).

Ett problem är att kvalitetssystemen inte säger någonting om konsekvenserna för de samhällsmedborgare som inte får tillträde till någon service, vilket borde vara väsentligt för rättssäkerhet, etik och politisk jämlikhet. Förändringarna t.ex. i hemtjänstens fördelning beaktas inte i kvalitetssystemen och som vi skall se i kapitel 7 finns en stor problematik både vad gäller kommuners lagtrots och domstolstrots.

Inte heller beaktas i kvalitetssystemen de förändringar som sker i organisationen av äldreomsorgen, dvs. den förskjutning som sker vad gäller omsorgens innehåll och relationerna mellan vårdbiträdet och den äldre. De mätningar som görs riskerar därför att tränga ut de viktiga frågorna, menar Eliasson-Lappalainen & Szebehely (1998:149).

Olika kvalitetsutmärkelser innehåller också ett tävlingsmoment. Det "tycks bygga på en tydlig föreställning om den rationalistiska organisationens förmåga att producera effektivitet" (Lundgren 1999:60):

Although TQM is primarily about affecting the management of human resources (HR), some have also insisted on the need for a battery of sophisticated measurement techniques for identifying problems and monitoring success or failure. In this respect, many have subsumed 'hard' as well as 'soft' HR developments under the definitional remit of TQM (Kirkpatrick & Martinez Lucio 1995:5).

En komponent inom Human Resource Management (HRM) är att låna in tillit från en annan institution, nämligen institutionen – familjen.

Human Resource Management

Utöver nya incitament, kontroller och övervakningstekniker kan vi se tendenser till att tillitsproblemet hanteras genom att säkerställa att den anställde vill samma sak som ledningen, vilket i och för sig är ett underliggande tema inom Rational Choice perspektivets institutionella logik (Peters 1999:46f). Ett sådant managementinstrument för att "skapa" tillit – en enkelriktad sådan – finns som en komponent i Human Resource Management. "Hur orimligt det än kan låta så är det kanske just en typ av kärleksrelation man föreställer sig mellan de anställda och ledningen i 'den nya ekonomin'" menar Wettergren (2001:205). Tidigare sågs engagemang (commitment) bygga på ett ömsesidigt förtroende mellan arbetstagar och arbetsgivare och man ansåg att anställningsförhållanden t.ex. anställ-

ningstrygghet var väsentligt för att uppnå ”commitment” från de anställdas sida. Idag anses anställningstrygghet äventyra flexibilitet och förändringsbenägenhet. Det är här, menar Wettergren, intresset uppstår för att exploatera tillitsbegreppet. ”I en kontext där man anser att korttidsanställningar ökar företagets flexibilitet och därmed konkurrenskraft och i en period där man alltså ogärna garanterar trygghet, aktualiseras tillitsbegreppet som något som kan fylla tomrummet efter tryggheten” (Wettergren 2001:207). Av den anställde avkrävs ett passionerat förhållande till arbetsplatsen. De nya övervakningsteknikerna är bara ett sätt att hantera tillitsproblem. Det handlar om en ovillkorlig tillit som bygger på identifikation mellan anställd och organisation. Därmed överflyttas tillitsproblemen från ledningen till de anställda. Om den anställde bryter mot dessa förväntningar på en ovillkorlig tillit exkluderar hon/han sig själv (Wettergren 2001:207).

Vi ser att denna typ av ovillkorlig tillit har lånats in från en annan institution ”familjen” för att blandas med marknadens institutionella logik. Ingraham (2003:50) ser liknande tendenser inom offentliga sektorn ”to move... from protection of employees and guarantees of security to an emphasis on performance that placed the burden on the employee, not on the government employer”.

Kan vi se några tecken vad gäller krav på ovillkorlig tillit inom offentlig verksamhet i Sverige? Vi kan inte säga något om utbredningen av en sådan institutionell hybrid, utan endast ge exempel på fenomenet. Vi skall studera nedanstående citat som är ett utdrag från en JO-anmälan som handlar om lönekriterier för lärare:

Av kriteriernas bedömningsnycklar framgick bl.a. att det i lönehänseende var negativt för den anställde om denne

- *förmedlar en negativ attityd till fattade beslut,*
- *sällan ger en positiv bild av den egna verksamheten,*
- *sällan lämnar god och saklig information om verksamheten.*

”Mycket bra” för lönebedömningen var enligt samma bedömningsnycklar om den anställde

- *är en god ambassadör för verksamheten,*
- *arbetar aktivt för att sprida god och saklig information om verksamheten (JO-beslut 2004-03-24, Diarienummer 1639-2002)⁴⁴.* (Kursiv i original).

⁴⁴ JO uttalade följande: ”Det får således inte förekomma ordval som kan tolkas så att arbetsgivaren inte fullt ut accepterar de anställdas möjligheter att utöva sina grundlagsfästa rättigheter. Av remissvaret framgår att kommunstyrelsen är införstådd härmed och att arbetsgivaren avsåg att revidera de kriterier och bedömningsnycklar som inte varit bra eller tillämpliga. Jag finner det därför inte påkallat med vidare åtgärder från min sida. Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda”.

Sådana krav på ovillkorlig tillit och ovillkorlig lojalitet blir missriktade i en politisk demokratisk kontext. Det leder till brott mot grundlagsfästa rättigheter, vilket givetvis föder misstro.

Det finns, tecken som tyder på ett förändrat klimat och en minskande tillit i relationerna mellan politiker och tjänstemän/närbyråkrater (SOU 2000:1:146), ett fenomen som observerats i flera länder och av flera forskare inte minst i samband med NPM-elementen: kontroller, granskningar och kontraktstyrning. Gregory (2002:244) menar t.ex. att kontrakt kan leda till att "An ethos of mutual trust and fairness can be supplanted by one of self-seeking opportunism, rationalised on the grounds that, 'everyone's doing it so I'd be a mug not to join in' (jfr Christensen & Lægred 2002b:112, Painter 2002:212). Gustafsson, som beskriver situationen i Sverige, menar t.ex. att rättvisa regler är en nödvändig förutsättning för att den politiska processen skall kunna uppfattas som legitim och att det även gäller medborgare som medarbetare:

Det innebär att i det fall medborgarna-som-medarbetare uppfattar att politiker åsidosätter principen om "lika omtanke och respekt" – vare sig "endast" som finansiärer och reglerare i ett entreprenadbaserat system eller som direkta arbetsgivare – så kan detta påverka en femtedel av medborgarnas syn på det politiska systemets legitimitet... Vad som nu tillkommit är empiriska indikationer [...] och att demokratiutredningen uttalat sin oro för problematiken (Gustafsson 2001:343).

Låga löner, hårdhänta arbetsgivare och dåliga arbetsvillkor kan, menar Gustafsson, uppfattas som en instrumentalisering av synen på medborgare som medarbetare – som blir ett medel för att få ut mesta välfärdsarbete ur varje krona. En sådan syn "på välfärdstjänstearbetarna ... är dock knappast önskvärd inom ramarna för en modern demokrati" (Gustafsson 2001:344). Liksom Gustafsson tar Demokratiutredningen upp problemet med det tuffare arbetsklimatet och att medborgare-medarbetare förhindras och/eller straffas när de utnyttjar sina grundlagsfästa rättigheter: yttrandefrihet, meddelarfrihet. "Att med rädsla för att förlora jobbet inte våga lämna kritik är ett hot mot en av grundpelarna i den svenska demokratin" skriver Demokratiutredningen och varnar "för en utveckling som dämpar ämbetsmannens mod att vara en självständig vaktare för demokratin och medborgarnas intressen" (SOU 2000:1:148, 131)⁴⁵.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillit har olika innebörder i olika institutionella kontexter. Det är således väsentligt att specificera de institutionella villkor som föreligger om en analys skall bli meningsfull (jfr Friedland & Alford 1991:255). Det är först då vi kan få en förståelse för de paradoxer och patologier som kan uppstå då "tillit" från olika institutioner blandas.

⁴⁵Where the trustor relies on his threat advantage to keep the trust relation going or where the trusted relies on concealment, something is morally rotten in the trust relationship' (Maclagan 1998:59).

Som vi sett finns det inom Rational Choice perspektivet en inbyggd föreställning om individers egenintresse, vilket i sig implicerar misstillit. Inom det politiskt demokratiska systemet har idealet istället varit en strävan för att uppnå ett allmänintresse och en politisk jämlikhet och "Public choice theory has little regard for the idea of the public interest..." (Gregory 2002:235):

Medborgargemenskap medför lika rättigheter och förpliktelser för alla. Ett sådant samhälle binds samman av horisontella relationer av ömsesidighet och samarbete, inte av vertikala relationer av auktoritet och beroende...Ledarna för ett sådant samhälle måste ...vara ansvariga inför de andra medborgarna, och de måste uppfatta sig som ansvariga. Både absolut makt och bristen på makt kan korrumpas, ty båda inger en känsla av ansvarslöshet (Putnam 1996:109).

Det kan vara fruktbart att låna Putnams (1996) distinktion vad gäller utformning av relationer: vertikala och horisontella för att analysera relationers karaktär i olika situationella kontexter.

4.4 Relationers karaktär och situationell kontext

Den specifika och komplexa situation vi finner på outputsidan av det politiskt demokratiska systemet är, som vi tidigare sett, att förvaltningstriadens aktörer har (minst) dubbla roller: som medborgare-politiker-arbetsgivare, som medborgare-brukare och som medborgare-medarbetare. Utifrån politisk jämlikhet är normen att alla relationerna inom förvaltningstriaden får en horisontell utformning och att den bygger på det första ledet i de kopplade rollerna – medborgarrollen.

För att förstå vad tillit i relationerna inom förvaltningstriaden innebär bör också relationernas karaktär lyftas fram. Relationernas karaktär ger nämligen indikatorer på tillit respektive misstillit. Lawton diskuterar detta och menar att vi kan söka efter tecken på tillit och komma fram till olika indikatorer som visar tillit respektive misstillit. Han refererar till Fox (1974) som menar att man kan skilja på hög tillits-relation och låg tillits-relation, där en hög tillits-relation kännetecknas av en icke-instrumentell relation, medan låg tillits-relation karakteriseras av en instrumentell relation:

High trust	Low trust
Participants share goals/values	Participants have different goals/values
They have diffuse long-term obligations towards each other	They have short-term specific obligations towards each other
There is open-ended support	The costs and benefits of support are calculated
They communicate openly and honestly	They resist and screen communications
They rely open each other	They minimize dependence upon each other
They give each other the benefit of the doubt	They are quick to suspect and invoke sanctions on default of obligations

Fig 5. Trust and relationships (Lawton 1998:74)

Vi skulle utifrån ovanstående idealtypiska modeller kunna relatera högtillitsrelation till den politiskt demokratiska institutionella logiken och till ”the ethics of keeping trust” (jfr Maclagan 1998:58). Vi kan upprepa citatet av Dennard:

Democracy evolves from a public administration in which individual citizens self-consciously serve other citizens in a shared human process of change and development (Dennard 1996:323).

Samtidigt kan vi se att den högra misstillits-modellen skulle omöjliggöra en sådan demokratisk tillitsrelation. En skillnad i relationers karaktär är om relationen kan betecknas som en social relation eller som ett formellt kontrakt. *Den sociala relationen* kännetecknas av ’high trust’ kolumnen ovan. Det bygger på gemensamma värden, öppen och ärlig dialog, etc. och relationen är inte instrumentell, dvs. den har ett värde i sig och är inte ett redskap för något annat.

Ett formellt kontrakt är instrumentellt och bygger på att de berörda individerna förutsätts ha olika värden eller mål och därför krävs en skriftlig reglering av vad som skall gälla och vilka sanktioner som följer vid kontraktsbrott. Relationen, liksom uppgifter och ansvar regleras för en specifik tid och kontraktet innebär att beroendet mellan parterna minskar etc. Vi kan således relatera det formella kontraktet till lågtillitskolumnen ovan. Det formella kontraktet, som är ett redskap för att försäkra sig om att kontraktsparten verkligen uppfyller sin del, härstammar från Rational Choice perspektivets institutionella logik, här i form av Principal Agent teorin. De förutsättningarna som erfordras vid *formella kontrakt* är att *relationen är horisontell*. Det betyder att båda parter har lika stort inflytande och lika stora resurser vad gäller t.ex. information, kunskaper, inflytande. Här är det lika resursstarka ”aktörer” som skall mötas. Det händer dock att dessa betingelser inte är uppfyllda. Vid formella kontrakt ställs fokus på själva överenskommelsen, ”medan *de betingelser under vilka avtalet sluts* inte berörs” (Abrahamsson 1992:104). Abrahamsson menar att man:

... försummar – eller bortser medvetet från – de *initiala* maktskillnader som föreligger mellan avtalsparterna och som gör att ett avtal, utöver de synliga villkoren, också omfattar latent kostnader för bägge parterna. Dessa latent kostnader är ofta av olika storlek för respektive part, och inte sällan så dramatiskt olika att avtalet förlorar all karaktär av överenskommelse mellan jämbördiga parter (Abrahamsson 1992:104).

När ett kontrakt förlorar all karaktär av en överenskommelse mellan jämbördiga parter skapas en relationsutformning, som enligt Putnams terminologi är en *vertikal relation* av auktoritet och beroende.

En asymmetrisk situation är, som vi sett, vanlig i relationen mellan närbyråkrater/professioner och de medborgare som p.g.a. sjukdom, ålder, funktionshinder inte kan vara aktörer. För att skapa och upprätthålla tillit i en asymmetrisk relation erfordras att relationen har karaktären av en *social relation* (jfr Koehn 1994). Det torde här vara relationens opreciserade, långsiktiga och icke instrumentella karaktär som möjliggör den enskildes tillit till närbyråkraten, dvs. den hjälpsökande förväntar sig och har tillit till att närbyråkraten kommer att svara på hennes/hans behov:

In the case of doctor-patient relationship a different kind of relationship may obtain where it is sufficient that the patient trusts the doctor. In return the patient will anticipate receiving appropriate medical advice and good treatment (Lawton 1998:74).

Tillit här vilar på individernas övertygelse om att professionerna inte handlar utifrån något egenintresse (jfr Wingfors 2004:51).

Koehn analyserar och kritiserar användandet av *formella kontrakt* för att reglera relationen mellan professioner och de medborgare som de skall ge service till. Hon menar, liksom Lawton (1998) att förtroendet till en profession erfordrar opreciserade, långsiktiga skyldigheter/ansvarsförhållanden och att professionerna har erforderligt handlingsutrymme. Formella kontrakt reducerar både handlingsutrymmet och ansvaret.

Formella kontraktmodeller uppmärksammar inte att alla samhällsmedlemmar inte har förmågan/resurserna att förhandla det kontrakt som erfordras för att få tillgång till en viss service. När den situationella kontexten kännetecknas av asymmetriska relationer ger inte den formella kontraktmodellen några riktlinjer för handlande:

[T]he contract theorist view provides no guidance for helping those who cannot negotiate the contracts which transform them into clients, professionals must either rely upon their private instincts to guide them in their interactions with this type of individual or they must fall back on responsibilities stemming from a role, prior pledge, or combination thereof. The first option will not legitimate professional authority. No thinking individual would

knowingly place the helpless or especially vulnerable at the mercy of persons whose principles and values are unknown (Koehn 1994:43).

Som vi tidigare sett, är det oftast i asymmetriska situationer professioner/närbyråkrater möter den sjuke, den gamle, den funktionshindrade etc. Det är ju dessa läkare, socialsekreterare, sjuksköterskor som på mikronivån har att svara på *de icke-valda grundvillkoren för människors tillvaro* och där det yttersta målet är att så långt som möjligt upphäva denna asymmetri. Det betyder dock inte att det går att utgå från att en sådan asymmetri inte föreligger. Den måste medvetandegöras för att uppfattas som en moraliskt bjudande situation.

Det är, som tidigare nämnts, väsentligt att såväl politikernas som professioners/tjänstemäns etiska normer är kända och att medborgarna kan förvänta sig och ha tillit till att de uppfyller sina olika förtroendemannaroller. Lika väsentligt är att medborgarna kan förvänta sig och ha tillit till att professioner/närbyråkrater skickligt fullgör sina förpliktelser.

4.5 Den demokratiska trepartsdialogen och det etiska ansvaret

När [Aristoteles] ska känneteckna retorikens syfte använder han ett verb som på grekiska heter *pisteuo*, som ofta översätts med "övertyga". Om man tar hänsyn till den grekiska ordbildningen, betyder ordet dock snarare "tillitsskapande" än "övertygande". Ty *pisteuo* är förknippat med substantivet *pistis*, som betyder just "tillit" (Ramírez 2001:132).

En viktig förutsättning för ett gott offentligt möte, är att den enskilde samhällsmedlemmen har möjlighet att framföra synpunkter till tjänstemannen. Denna möjlighet skall vara lika för alla och kan på så vis inkluderas i rättvisa procedurer. Vikten av en dialog mellan tjänstemannen och den enskilde medborgaren har belysts i kapitel 2. Vad som här bör nämnas är att dialog erfordrar tid och att tidsresursen har betydelse för relationernas karaktär och för hur mötet utformas. Vad som krävs är att närbyråkraterna garanteras den tid som erfordras för ett kvalitativt möte med de medborgare hon/han åtagit sig att arbeta för, dvs. "in ways other than through the management of outcomes" (Dennard 1996:318). Tid för dialog är också väsentligt då medborgarna direkt försöker påverka ett skeende och det upplevs mycket negativt om denna möjlighet inte ges:

Det här exemplet är typiskt för hur det fungerar. Man försöker köra över föräldrarna genom att göra saker väldigt fort. Sedan är man ytterst knapphändig i informationen. Och när de föräldrar som reagerar och vill veta hur de tänkt sig det hela tar kontakt med dem är det svårt att få tag på dem. Det här är ett enormt problem. Beslutsfattarna håller sig undan och de är svåra att få tag på. Det gäller både politiker och tjänstemän. Det är ruggigt eftersom det finns en maktfullkomlighet i det här som gör att demokratin är i fara. Bes-

lutsfattarna kalkylerar med att föräldrarna har ont om tid och inte hinner reagera när de genomdriver impopulära beslut (Citat hämtat ur Möller 2000:131).

Intervjupersonen riktar sin kritik gentemot berörda politiker och tjänstemän och misstron framgår av att hon upplever att de medvetet håller sig undan samtidigt som de så snabbt som möjligt genomdriver besluten utan att någon har möjlighet att reagera⁴⁶. Vi ser att medborgarens tilltro till det politiskt demokratiska systemet påverkats starkt i negativ riktning. Möller⁴⁷ menar att det är utmärkande för dagens medborgare att de förväntar sig ha möjligheter att påverka sådant som berör dem och det gäller särskilt de näraliggande frågorna, dvs. de som berör den egna livssituationen. Om de upplever påverkansmöjligheterna som bristfälliga tenderar misstro att utvecklas gentemot det politiska systemet. I de fall då vanmakten bli så påtaglig att individen inte upplever sig ha någon möjlighet att påverka sådant som för dem är av central betydelse ifrågasätts i regel demokratin. ”Inte nödvändigtvis normativt, men definitivt som praktik” (Möller 2000:135). Om befolkningen skulle uppleva en sådan vanmakt är det befogat att säga att demokratin är hotad (Möller 2000:135). Jenssen (1991:289) menar att ”citizens’ trust in politicians is being put to the test. Lack of trust in politicians is not necessarily an established fact, but there are indications that public policy decisions are increasingly being questioned. We need to reflect on why...” (jfr Gregory 2002:244, jfr SOU 2000:1).

Tillit är en förutsättning för kommunikation, samarbete och konfliktlösning (Denk 2001:109). Kommunikation i demokratiska system förutsätter dialog, dvs. att kommunikationen mellan personerna är ömsesidig och jämlik. För att en kvalitativ demokratisk dialog skall utvecklas erfordras en tillit till att varje deltagare kan uttrycka sin mening utan att på något sätt bestraffas. Det äldsta grekiska ordet för vad vi kallar demokrati var *isêgoria*, vilket betyder ”[L]ika rätt att tala i det offentliga rummet” (Ramírez 2001:133). Det erfordras en identifikation med demokratiska värden om en deliberativ demokratisk process skall fungera. En medvetenhet (hos alla aktörerna i förvaltningstriaden) om att mötet sker inom en politisk arena befördrar en sådan identifikation med demokratiska värden.

Misstillit innebär här att någon av parterna träder ut från dialogen. Om tjänstemän t.ex. bestraffas för att de framför kritiska synpunkter eller för hur de framför sin tolkning av samhällsmedlemmarnas behov, intressen etc. får vi en tyst förvaltning. Det innebär att den enskilde tjänstemannen inte tar ett aktivt etiskt ansvar som demokratins väktare. De uppfyller då inte sin förtroendemannaroll, dvs. den roll som vilar på en tillit till den medborgare, som i sin position som tjänsteman, åtagit sig rollen att arbeta för andra medborgare.

⁴⁶ I demokratiutredningen lyfts också problemet med det ökade beslutstempot och de menar att ”Demokrati innebär ofta att dämpa farten för att hinna ta fram seriöst beslutsunderlag, lyssna på berörda men också att ge rum för att olikåtanande skall kunna konfronteras och söka sig fram till lösningar som kan vinna respekt och förtroende” (SOU 2000:1:52).

⁴⁷ Medan Kumlin & Rothstein (2003) utgår från hypoteser om förvaltningens betydelse för skapande av tillit bygger Möllers (2000) undersökning på tanken att de aktörer som på olika sätt är involverade i diskussionen om politikermissstro är medborgare, politiker och politiska journalister.

Om tjänstemannen bestraffas, förbrukas den tillit som erfordras för att hon skall delta i någon dialog, därmed upphävs hans/hennes katalysatorroll i den demokratiska trepartsdialogen. Det betyder att politikerna inte får den information som kan vara avgörande för att vid beslutsfattande kunna leva upp till principen om lika hänsyn. Från medborgarnas perspektiv innebär det att de indirekt förhindras att framföra sina synpunkter till beslutsfattarna. Citatet nedan kan få exemplifiera hur en medborgare ser på vikten av att tjänstemannen fungerar som katalysator och inte som bromskloss i dialogen:

”Tjänstemännen står i vägen” och blockerar politikernas dialog med medborgarna, säger en av dem, vars slutsats är att själva valhandlingens otillräcklighet som påverkansform (Möller 2000:133).

Då tjänstemannen inte fullgör sin katalysatorroll tappar medborgarna förtroendet för dem. När medborgarna framför sina synpunkter innebär det en förväntan på att bli lyssnad till, att bli respekterad genom att informationen ses som värdefull av mottagaren. Att medborgaren lämnar synpunkter kan ses som ett tecken på tillit. Motsvarande gäller då en tjänsteman framför synpunkter till överordnade (tjänsteman/politiker). Det är viktigt att beakta att *”the likelihood of voice increases with the degree of loyalty”* (Hirschman 1970:77). Det är en medveten lojalitet⁴⁸. En sådan lojalitet får aldrig förväxlas med en ovillkorlig tillit och en ovillkorlig lojalitet, en ovillkorlig lojalitet hör inte hemma i den politiskt demokratiska institutionella kontexten. Här visas istället en tillit till och en förväntan på att den andre kommer att lyssna och det innebär en förväntan på att bli respekterad, att den överordnade har tillit till att tjänstemannen tar sitt ansvar för de synpunkter som hon/han framför. Det betyder inte att alla aktörer behöver vara överens eller att de bedömer situationen på samma sätt. Men det betyder att det finns en grundhållning av tillit som växer och fördjupas *”när [de] utövar och tränar [sig] i att begå kloka handlingar och att lära [sig] hur klokt genomtänkta mål nås”* (Ramírez 2001:142):

...Speech, [...] serves to indicate what is useful and what is harmful, and so also what is just and what is unjust. For the real difference between man and other animals is that humans alone have perception of good and evil, just and unjust, etc. It is the sharing of a common view in these matters that makes a household and a state (Aristotle: *The Politics*. 1253a1).

Vi kan när det gäller tillit respektive misstillit tala om goda och onda utvecklingsspiraler, vilket innebär att tillit lika väl som misstillit kan komma att institutionaliseras (Maclagan 1998:58). Då, New Public Management kan placeras i Rational Choice perspektivets institutionella logik, med incitament och kontrol-

⁴⁸ Since unconscious loyalist behavior is by definition free from felt discontent, it will not lead to voice ... The member is simply unaware of the degree of deterioration that is taking place (Hirschman 1970:91f).

ler utifrån föreställningen att människor inte går att lita på, finns den potentiella risken för en institutionaliserad misstillit. ”[T]rust may best be fostered by trust. The converse – that mistrust fosters more mistrust – also seems true...” menar Gregory (2002:245), som varnar för att antaganden om individers egenintresse och nyttomaximering kan bli något av en självuppfyllande profetia. En sådan självuppfyllande profetia kan då drabba relationerna mellan aktörerna i förvaltningstriaden:

Citizens trust each other because, and to the extent that, they are citizens: because, and to the extent that, they know that public institutions are governed by an ethic of equity and service. If that ceases to be true, if the public domain is invaded by the market or private domain, if justice is on sale... trust and citizenship are both undermined.

The public domain is vulnerable as well as precious. The trust it engenders can be betrayed; and betrayal can produce a downward spiral of self-reinforcing distrust” (Marquand 2004:34).

En sådan utveckling skulle vara allvarlig, då vi vet att tillit är väsentligt för demokratin (se t.ex. Putman 1996; Rothstein 2003; Kumlin & Rothstein 2003). Tillit inom ramen för en politisk demokratisk institutionell logik är förmodligen den *mekanism* som producerar och reproducerar de institutionaliserade praktiker som erfordras för att upprätthålla demokrativärdena.

DEL 2

New Public Management influenser

i

organiseringen av offentlig verksamhet

Kapitel 5. Vad är offentligt?

5.1 Introduktion

Detta kapitel är en inledning till del 2 där New Public Management influenser på de olika organiseringsvariablerna skall beskrivas och analyseras. Innan dess måste den rubricerade frågan besvaras. De hybridformer som uppstår genom NPM-reformen gör det befogat att klargöra vad som är offentlig verksamhet. När flera fristående enheter och organisationer får uppdrag att implementera välfärdspolitiken: kommunernas egna resultatenheter, privata och kommunala företag, frivilligorganisationer etc. är denna fråga berättigad (jfr Lundin 1999:222)⁴⁹.

Blomqvist & Rothstein menar att om ... ”en verksamhet ... skall finansieras offentligt måste den uppfattas som en offentlig uppgift, även om medborgarna kan välja mellan att få den tillhandahållen av producenter med olika typer av huvudmän”. De regler och normer som gäller för offentlig verksamhet måste då gälla även för dessa, det kan inte ”vara så att allting kan gå för sig, åtminstone inte om det skall bekostas av skattemedel” (2000:13). Överlämnandet av offentligrättsligt reglerade förvaltningsuppgifter till någon annan sker genom politiska beslut och signifikativt för dessa offentliga förvaltningsuppgifter är att de är offentligrättsligt reglerade. Det betyder att ett organ som har att utföra sådana uppgifter också är styrda av de offentligrättsliga principerna. Som exempel kan nämnas att objektivitetsprincipen, som föreskrivs i Rf. 1:9 riktar sig till förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen dvs. till de organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (Lundin 1999:57).

I Regeringsformens 11 kap. 6 § anges att förvaltningsuppgift kan överlämnas till privaträttsliga subjekt (dock inte myndighetsutövning, där erfordras stöd av lag), men det betyder att ”*uppgifterna fortsätter att vara offentliga även om de utförs av någon privat huvudman*” (Blomqvist & Rothstein 2000:21ff, jfr Lundin 1999:57). Med detta följer att regeringsformens stadganden om offentliga uppgifters utförande gäller även då den överlämnats till någon privat huvudman:

1. Grundlagens normer är överordnade andra lagar och författningar.
2. Grundlagen innehåller bestämda normer för hur offentliga uppgifter skall genomföras.
3. Genomförandet av offentliga uppgifter kan överlämnas till privata huvudmän.

⁴⁹”Det är i sig värt att notera att demokratispekterna på denna problematik i stort lyser med sin frånvaro i rapporter och handböcker från till exempel Kommunförbundet, Statskontoret och Socialstyrelsen” (Blomqvist & Rothstein 2000:14f).

4. vid ett sådant överlämnande gäller fortsatt grundlagens normer för hur offentliga uppgifter skall genomföras (Blomqvist & Rothstein 2000:24).

Blomqvist & Rothstein hänvisar, liksom Lundin (1999), till regeringsformens 1 kapitel 9 §, dvs. att den offentliga verksamheten skall ”i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet”, men också till Regeringsformens 1 kapitel 2 §, dvs. till att ”[d]en offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet ...”, dvs. den etiska målparagrafen.

Det betyder att inga medborgare på något sätt får diskrimineras. Det är både en rättslig och en etisk princip. Politikernas beslut om överlämnande av förvaltningsuppgifter till annan får inte medföra att implementeringen blir diskriminerande. Skulle så ske är det ett brott mot den politiska jämlikheten (Blomqvist & Rothstein 2000:29). Det betyder t.ex. att privata företag som genomför offentliga uppgifter inte får ägna sig åt att vad som brukar benämnas som ’att välja de lönsamma kunderna’, ’plocka russin ur kakan’, ’skumma gräddde’. Ett företag har ju inom marknadens kontext rätt att välja sina kunder, men här åtar de sig offentliga uppgifter. Vid fullgörandet av dessa uppgifter möter de medborgare och medborgarna i en demokrati kan inte väljas bort. Huruvida de privata aktörerna är medvetna om vilka krav som gäller för de offentliga uppgifterna är dock en empirisk fråga.

Det finns dock fler problem som måste beaktas när verksamheter flyttas ut från den politiska arenan och/eller då privaträttslig och offentligrättslig reglering kolliderar. Förutom frågan om risken att implementeringen leder till politisk ojämlikhet, måste vi ställa ytterligare två frågor:

1. Vad betyder då dessa olika former av privatisering för andra demokrativärden?
2. Hur påverkas aktörerna i förvaltningstriaden?

5.2 När verksamheter bäddas ut eller byter rättssubjekt

Det är stor skillnad mellan principerna som styr privat verksamhet och de som styr den offentliga verksamheten. En grundläggande skillnad är syftet med verksamheten. I kommunal verksamhet är det själva verksamheten som är målet, i privat verksamhet är verksamheten endast ett medel för att uppnå målet, som är ekonomisk vinst (Agevall 1998:56f; Lundin 1999:61).

Reglerna från de olika rättsområdena vilar också på skilda värdegrunder, varför de bakomliggande skälen till reglernas existens oftast är helt olikartade. Avtalsfrihet är t.ex. ett grundläggande värde inom privaträtten, medan rättssäkerhet är ett grundläggande värde inom den offentliga rätten. Det är dessa skilda värdegrunder som kan ge upphov till problem när privaträttslig och offentligrättslig reglering blandas, menar Lundin (1999:34). Det kan komma att handla om kon-

kurrens kontra demokrati. Det kan gälla vilket värde som kommer att ställas i första rummet.

Lundin (1999) tar upp fyra olika former av privatisering⁵⁰: avkommunalisering⁵¹, bidragsgivning⁵², entreprenad och företagsbildning. Två av dessa fall – entreprenad och företagsbildning – skall få en kort beskrivning och få utgöra exempel på problematiken när privat rätt och offentlig rätt blandas.

Vid *entreprenad* har kommunen överlämnat åt privatägt företag att handha uppgifterna (Proposition 2001/02:80:101). Kommunen är dock fortfarande huvudman och har därmed det politiska ansvaret inför medborgarna. Det är själva utförandet som överlämnas till annan, dvs. det är produktionen som blir privat, medan kommunen fortfarande har ansvaret både för reglering och finansiering. Entreprenören är faktiskt och rättsligt helt fristående från kommunen och kommunens ekonomi. Det är det privaträttsliga avtalsförhållandet och endast det som binder samman kommun och entreprenör. Det innebär att den verksamhet entreprenören bedriver, låt vara på kommunens uppdrag, inte är kommunal. Kommunen har inget direkt inflytande över entreprenörens verksamhet, det är endast indirekt vid upphandlingen och vid uppföljning och utvärdering, som kommunen kan vara aktiv. Kommunens revisorer har heller inte någon möjlighet att granska entreprenörens verksamhet⁵³. Entreprenaden har ett ansvar inför sin uppdragsgivare – kommunen, däremot, har den inget ansvar inför kommunmedlemmarna (Lundin 1999: 226ff).

Här ser vi exempel på att ”produktionen” bäddas ut från den politiska arenan. Det betyder att de förtroendevalda politikerna mister insynen i verksamheten⁵⁴ och möjligheten till återstyrning. Däremot har kommunen fortfarande det rättsliga ansvaret för verksamheten (Lundin 1999:227). Vi kan med Ingraham säga att denna form av ’outsourcing’ leder till att kommunen i allt större utsträckning har att ”manage ’a shadow’ or ’hollow’ workforce” (Ingraham 2003:51). Att häva ett avtal kan också vara problematiskt:

⁵⁰Privatisering innebär här ”att verksamheten byter rättslig skepnad från offentlig rätt till privaträtt. Gemensamt för de fyra fallen av privatisering är således att den tidigare, huvudsakligen, offentlig-rättsligt reglerade kommunala verksamheten får en mer privaträttslig prägel” (Lundin 1999:222).

⁵¹Med avkommunalisering menas att kommunen avvecklar en viss verksamhet, t.ex. p.g.a. att de inte anser sig ha råd att bedriva den. En förutsättning är dock att det inte gäller någon verksamhet som kommunen enligt lag skall bedriva, vilket betyder att obligatoriska verksamheter enligt speciallagstiftning inte kan avkommunaliseras. (Lundin 1999:223).

⁵²Bidragsgivning innebär att kommunen, istället för att avveckla en verksamhet eller starta en ny sådan, väljer att genom bidragsgivning stödja en verksamhet. Kommunen har då inget ansvar för verksamhetens utförande eller för reglering eller övrig finansiering. Det kan t.ex. gälla bidrag till lokala föreningar, som bedöms falla inom allmänintresset (Lundin 1999:224).

⁵³Revisorerna kan dock göra en indirekt granskning. De kan undersöka nämndens protokoll och även uppföljningen av ärendet. Dessutom kan kommunens revisorer granska kommunens avtal med entreprenaden. Revisorerna kan också följa upphandlingen. Förfarandet, menar Lundin, torde ”vara mycket ovanligt och kan medföra senare svårigheter att genomföra en korrekt efterhandsgranskning” (Lundin 1999:228).

⁵⁴Inom vissa områden är entreprenadförhållandena särskilt reglerade. Det gäller exempelvis inom skolväsendet. Lag om entreprenadförhållanden inom skolan 1993:802 (Lundin 1999:227).

För sex, sju år sedan var vi i de borgerliga partierna överens om att konkurrensutsätta delar av äldreomsorgen... Företaget höll för låg kvalitet ... Kommunledningen hävdade det drygt fyraåriga avtalet efter bara ett år ... Vårdbolaget svarade med att stämma kommunen för avtalsbrott (KommunAktuellt 2004-01-22a).

Det faktum att kommunen fortfarande innehar det rättsliga ansvaret för verksamheten är viktigt. Det utgör en stor skillnad till vad som gäller vid företagsbildning, menar Lundin.

Med *Företagsbildning* menas alla varianter där kommunen medverkar i eller själv skapar ett eget privaträttsligt subjekt, vanligen ett aktiebolag eller stiftelse. Det formella huvudmannaskapet går här över från kommunen till det privaträttsliga subjektet som i princip kan stå för produktion, reglering och finansiering. Kommunen har det övergripande ansvaret och den är fortfarande ansvarig inför kommunmedlemmarna även om bolaget formellt sett har ansvar för sin verksamhet. Formellt är det privaträttsliga subjektet skilt från kommunen som rättsobjekt, medan verksamheten som bolaget bedriver är att betrakta som kommunal. ”Visserligen är bolaget formellt ansvarig för verksamheten men kommunen har det övergripande ansvaret ... Kommunen är fortfarande ansvarig inför kommunmedlemmarna för verksamheten” (Lundin 1999:229). Det finns ju också fortfarande en nämnd som är ansvarig för verksamheten även då denna bedrivs i privaträttslig form. Det gäller *ansvarsområden* och *verksamhetsområden*. Den grundläggande frågan är, menar Lundin, om den verksamhet som bolaget bedriver är att se som en kommunal verksamhet och detta problem kan betraktas utifrån två perspektiv. *Ett privaträttsligt synsätt* innebär att ”ett aktiebolag som har en kommun som ägare fortfarande är att betrakta som ett ordinärt aktiebolag i ABL:s mening. [Aktiebolagslagen] gör ingen skillnad på vem som är ägare till bolaget”(Ibid. 229). Aktiebolaget är ju ett privaträttsligt subjekt och det har en privaträttslig reglering. Det kommunala bolaget kan på så sätt betraktas som fristående från den kommunala verksamheten.

Utifrån *ett offentligrättsligt synsätt* betraktas kommunen som ett organ som utför viss verksamhet till kommunmedlemmarnas nytta. Kommunens verksamhet kan då bedrivas i olika former som t.ex. nämndform eller aktiebolagsform. Den verksamhet som bedrivs i dessa båda former blir då kommunal, även om nämnden regleras av Kommunallagen och aktiebolaget regleras av Aktiebolagslagen (Lundin 1999:229).

Ur ett rättsligt perspektiv är bolaget formellt skilt från kommunen som rättssubjekt, dvs. det kommunala företaget och dess verksamhet är skild från kommunens övriga verksamhet och från kommunen som rättssubjekt. Utifrån en formell synvinkel kan då *inte* de kommunala företagens verksamhet betraktas som kommunal – det gäller ju skilda rättssubjekt. Det finns dock fog för att utifrån det kommunalrättsliga regelverket göra en annan tolkning. Om de kommunala företagens verksamhet inte längre skulle ses som kommunal skulle det inte heller finnas något behov av att ha ett särskilt regelverk för att garantera fullmäktige insyn och inflytande i verksamheten. Sådana regler finns dock i 3:17, 3:18 KL. Reglerna i 1:9 sekretesslagen om handlingsoffentlighet i kommunala företag tyder också på att verksamheten fortfarande bör ses som kommunal och offent-

ligheten är ju en väsentlig del i medborgarkontrollen av det allmänna. Ett stöd för en sådan tolkning är det faktum att kommunen och dess företag ses som en koncern samt att det tidigare stadgades i 8:17 2 st. KL att årsredovisningen skulle omfatta kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag (Lundin 1999:230).

Lundins samlade bedömning blir att ett kommunalt aktiebolag till skillnad från entreprenadens verksamhet ska betraktas som kommunal trots att ett formellt byte av rättssubjekt skett. Företagen ska således endast ses som en alternativ driftsform (Lundin 1999:232)⁵⁵.

Utifrån den begreppsapparat som används i denna bok betyder det att det kommunala företagets verksamhet finns kvar inom den politiska arenan, trots att ett byte av rättssubjekt skett. Däremot flyttas entreprenadverksamheten ut från den politiska arenan trots att kommunen fortfarande har det rättsliga ansvaret för verksamheten. Uppgifterna är fortfarande att se som offentliga uppgifter, men de utförs utanför den politiska arenan. En fråga som kan ställas är hur de tjänstemän/närbyråkrater som nu befinner sig inom entreprenaden uppfattas av samhällsmedlemmarna – ”should one include employees of private firms undertaking public sector contract work ... as public employees?” (Greenwood, Pyper & Wilson 2002:18). De skall fortfarande leva upp till regeringsformens rättsliga och etiska principer (Rf 1:9 och Rf 1:2), men de har nu en privaträttslig anställning. Hur kommer de att uppfatta sitt etiska ansvar inför medborgarna då entreprenaden inte har något ansvar inför medborgarna, utan endast inför uppdragsgivaren? Som vi skall se försvinner förutsättningarna både för att tjänstemannen/närbyråkraten skall kunna fungera som en katalysator i en demokratisk trepartsdialog och för att hon/han skall kunna leva upp till sitt aktivt etiska ansvar som demokratins väktare.

Yttrandefrihet

Även om uppgifterna som lämnats ut på *entreprenad* fortfarande är offentliga uppgifter, bäddas verksamheten ut från den politiska arenan och tjänstemän/närbyråkrater får ett privaträttsligt anställningsförhållande. De offentligt anställda har rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet (Rf 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2), meddelarfrihet, meddelarskydd och anskaffarfrihet (Tryckfrihetsförordningen, TF och Yttrandefrihetsgrundlagen, YGL). Rättigheterna gäller i relation till det allmänna. För den offentligt anställda tjänstemannen är ”det allmänna” också arbetsgivare, vilket innebär att dessa fri- och rättigheter är tillförsäkrade den anställda gentemot den offentlige arbetsgivaren. Det innebär att en arbetsgivarmyndighet inte får utdela sanktioner gentemot den anställda i form av omplaceringar, uppsägningar, disciplinpåföljd etc. då den enskilde t.ex. utnyttjar

⁵⁵ ”Revisorerna har ett intresse av verksamheten trots att den har privatiserats. I ett kommunalkoncernperspektiv ter det sig tämligen självklart att kommunrevisorerna även ska granska företagets verksamhet. I ett privaträttsligt perspektiv är det emellertid inte lika självklart. Problemet kan beskrivas som en konflikt mellan offentligrättsliga och privaträttsliga värden. Rent formellt har revisorerna små möjligheter att på eget initiativ granska verksamheten men kommunfullmäktige har möjlighet att ge revisorerna denna befogenhet” (Lundin 1999:232f).

sin meddelarfrihet och därmed fullgör sin skyldighet som en demokratins väktare. Offentligt anställda kan inte åläggas tystnadsplikt genom avtal utan endast genom föreskrift i författning. Ett offentligt organ får inte efterforska vem som är källa till en anonymt lämnad information. ”All form av efterforskning är förbjuden, t.ex. även att försöka ta reda på om författaren eller meddelaren vill vara anonym eller inte” (Ds 2001:9:21).

En privat arbetsgivare kan själv eller med hjälp av andra efterforska vem som varit författare eller meddelare. ”Bestämmelserna i TF och YGL hindrar inte heller en privat arbetsgivare från att uttryckligen eller underförstått avtala om tystnadsplikt eller att vid brott mot avtalet vidta arbetsrättsliga åtgärder, såsom avskedande, uppsägning, omplacering, disciplinpåföljd eller tillsägelser, mot en anställd som utnyttjat sin grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet t.ex. genom att skriva en artikel eller insändare eller genom att lämna upplysningar till massmedierepresentanter. Även skadestånd för brott mot ett avtal om tystnadsplikt i ett anställningsförhållande kan komma i fråga. Vad som nu sagts om möjligheterna att a) efterforska författare och meddelare, b) avtala om tystnadsplikt och c) tillgripa arbetsrättsliga åtgärder gäller även sådana privaträttsliga organ som har allmänna handlingar och som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen, t.ex. *kommunala företag*” (Ds 2001:9:26) (Min kursiv). Det innebär att en grundläggande fri- och rättighet kommer att stå mot kommunal företagsamhet. Lösningen, menar Lundin (1999:35f) kan tyckas vara uppenbar, yttrandefriheten har självklart företräde, p.g.a. sin högre normvalör. Så enkelt är det dock inte. Ytterst gäller det frågan om huruvida det kommunala företaget är en del av det allmänna. Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna gäller endast gentemot det allmänna, inte mot företag. Det kan tyckas märkligt att kommunanställdas yttrandefrihet är beroende av fullmäktiges val av verksamhetsform. Rättsläget är emellertid så, menar Lundin att det är den rättsliga formen som avgör yttrandefrihetens omfattning (Lundin 1999:36) och antalet alternativa driftsformer ökar.

För att exemplifiera denna utveckling kan nämnas att antalet anställda i alternativa driftsformer t.ex. kommunala entreprenader ökade från 43 000 till 71 600 mellan åren 1991 och 1997. Cirka en fjärdedel av den totala kommunala verksamheten, mätt som andel av omsättningen, bedrivs i 1 529 kommunala företag där kommunen har minst hälften av rösterna. Antalet anställda i de kommunala företagen ökade mellan år 1997 och år 1998 med 3500. Dessutom anlitas personal från konsult- eller uthyrningsföretag (Ds 2001:9:35f). År 1999 fanns t.ex. 1 079 helägda kommunala företag och de helägda kommunala företagens omsättning uppgick då till cirka 17 procent av den kommunala sektorns sammanlagda omsättning (Proposition 2001/02:80:101). Enligt den uppskattning av omfattningen av offentlig upphandling i Sverige som görs i promemorian Yttrandefrihet för privatanställda (Ds 2001:9:35) uppgår summan för upphandling till 200 miljarder per år. Vad siffrorna visar är en tendens till att det allmänna bekostar alltmer verksamhet, där de anställda inte har något skydd för yttrande- och meddelarfriheten (Ds 2001:9:36). Utifrån den politiska demokratin blir det problematiskt p.g.a. att den demokratiska processen försvåras på output-sidan av det politiskt

demokratiska systemet (jfr Ds 2001:9:38, jfr SOU 2000:1:133)⁵⁶. Tjänstemannen/närbyråkraten kan inte uppfylla rollen som en katalysator i en demokratisk trepartsdialog och hon/han kan inte leva upp till ett aktivt etiskt ansvar som en demokratins väktare. De nödvändiga institutionaliserade reglerna för att fullgöra dessa uppgifter blir inte tillämpbara då verksamheter bäddas ut från den politiska arenan eller byter rättssubjekt. Överlämnandet av offentliga uppgifter till privata entreprenader och kommunala företag får således reella effekter på demokrati-värdena. Problemet belyser kollisionen mellan offentlighetsrättsliga och privaträttsliga rättsprinciper, yttrandefrihet kontra avtalsfrihet och konkurrens. Och som Lundin menar kan det uppfattas som stötande att stat och kommun aktivt medverkar till att inskränka yttrandefrihetens omfattning utan att motivera detta (Lundin 1999:36). I takt med att de så kallade nya driftsformerna ökar i antal torde det bli allt tystare på output-sidan av det politiskt demokratiska systemet⁵⁷. Vilka ytterligare potentiella effekter detta på sikt kan få för demokratin är värt att reflektera över.

Nämnas bör att såväl promemorian *Yttrandefrihet för privatanställda* (Ds 2001:9) som motioner i ärendet behandlats i Arbetsmarknadsutskottet. I Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2003/04:AU4 framhåller utskottet att frågan tidigare behandlats (bet. 2002/03:AU6) och ”att man skulle välkomna en stärkt yttrandefrihet för privatanställda, i synnerhet för arbetstagare som arbetat i offentlig verksamhet som överförs till privat regi med offentlig finansiering”. Vidare påpekas att promemorian *Yttrandefrihet för privatanställda* tidigare har remissbehandlats. Vid denna remissbehandling framkom att det fanns många remissin-

⁵⁶ ”Enligt regeringen finns det anledning att i kommunallagen markera demokratins värde för den kommunala praktiken även om regeringsformen stadgar att demokrati är grunden för all offentlig makt ... För att markera vikten av kommunal självstyrelse skrevs principen om kommunal självstyrelse in i kommunallagen (prop./1990/91:117). Regeringen finner att det finns skäl att på samma sätt markera demokratins värde i kommunallagens inledningsparagraf. Förslaget innebär att kommunallagens inledningsparagraf får en egen motsvarighet till stadgandet i regeringsformens inledningsparagraf om demokrati som grundläggande princip ... Regeringen vill med förslaget betona vikten av att alla kommuner och landsting särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin. För medborgarna är det av avgörande betydelse att kommuner och landsting på förhand analyserar hur nya organisations-, styr- och verksamhetsformer kan komma att påverka olika gruppers insyn, inflytande och ansvar” (Prop. 2001/02:80:73).

⁵⁷ Enligt Europakonventionen, som numera gäller som svensk lag, finns också bestämmelser om yttrandefrihet: ”Europakonventionen tar i första hand sikte på det allmännas förhållande till enskilda. Det står klart att ”det allmänna” även i egenskap av arbetsgivare har en direkt skyldighet att respektera rätten till yttrandefrihet enligt artikel 10 och att detta gäller oavsett om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare regleras av offentlig rätt eller civilrätt. Den intressanta frågan är emellertid nu vad som i Europakonventionens mening utgör ”det allmänna” som har denna direkta skyldighet. Omfattas bara vad vi här i Sverige kallar det allmänna eller kan tillämpningsområdet vara vidare och innebära även t.ex. offentligt ägda företag eller privatägda företag som bedriver verksamhet – eventuellt på uppdrag av stat eller kommun – som ”normalt” utövas av det allmänna? Den frågan är inte enkel att besvara. Det kan i vart fall konstateras att Europadomstolen funnit att konventionsstaterna inte kan frigöra sig från ansvar genom att delegera sina skyldigheter ... till privata rättssubjekt ... Det får sammanfattningsvis sägas vara oklart i vilken utsträckning konventionsstaten Sverige har ett direkt ansvar enligt artikel 10 i Europakonventionen för åtgärder som vidtas av privata rättssubjekt” (Ds 2001:9:22f).

stanser som var positiva till förslaget, men att det också framkom kritik utifrån både sakliga och lagtekniska synpunkter. Frågan är komplex och promemorian har inte lett till någon proposition från regeringen. Enligt vad utskottet erfarit pågår fortfarande en beredning av frågan och utskottet förutsätter nu att regeringen skyndsamt skall återkomma till riksdagen med förslag om en lagstiftning på området.

Politikernas [o]möjlighet till inflytande

Problemet gäller inte endast de anställdas rättighetsskydd, det gäller också fullmäktiges och allmänhetens insyn i och kontroll av verksamheterna. Vid *entreprenadförhållandet* har kommunen överhuvudtaget inget direkt inflytande över den verksamhet som överlämnats. Vad som i detta fall gäller föreskrivs i kommunallagen 3 kap. 19 §, nämligen att fullmäktige skall ”se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten” (prop. 2001/02:80:101). Det finns exempel på att politiker upplevt omöjligheten till insyn som mycket problematiskt:

Vi tyckte att de stora vårdbolagen gömde sig bakom aktiebolagsformen. Det blev inte så offentligt som i det kommunala. När vi framförde frågor och klagomål på vården, blev svaret oftast att vi fick vänta tills nästa upphandling, säger vård- och omsorgsnämndens ordförande ... (KommunAktuellt 2004-01-22a).

Det är endast indirekt som kommunen kan vara aktiv, exempelvis vid upphandling, uppföljning och utvärdering och det är endast ur dessa aspekter revisorerna kan granska entreprenaden (Lundin 1999:232).

När det gäller de *kommunala företagen* blir de förtroendevaldas möjlighet till inflytande i slutändan en fråga om de kommunala företagens demokratiska legitimitet (Lundin 1999:36). I kommunala företag, där kommunen inte ensam har bestämmanderätten, finns inget uttryckligt krav på att fullmäktige skall garanteras något inflytande. ”Det demokratiska värdet är av lagstiftaren begränsat till kommunala företag där kommun ensam har bestämmanderätt” (Lundin 1999:37). I andra kommunala företag förekommer inga garantier för det demokratiska inflytandet. Det kommunaldemokratiska inflytandet blir beroende av aktieandelarna. Det föreligger således en konflikt mellan demokrativärdet och företagärvärdet. Den konflikten har lösts på så sätt att demokrativärdet fått stå tillbaka. Det innebär att den kommunala demokratins omfattning blir beroende av den kommunala verksamhetens rättsliga form (Lundin 1999:37).

Medborgarnas [o]möjlighet till insyn och kontroll

Vilken insyn, information, möjlighet till deltagande och kontroll får medborgarna över de offentliga verksamheter som nu fått en privaträttsligt reglerad driftsform? Vad vi kan konstatera är att medborgarnas möjlighet till information och deltagande via tjänstemän/närbyråkrater upphör då yttrandefriheten för dessa befattningshavare urholkas.

Medborgarnas direkta insyn reduceras också genom en minskad öppenhet. Vid kommunala företag gäller offentlighetsprincipen om kommunen har mer än

hälften av rösterna eller om de kan avsätta mer än halva styrelsen. Problemet är att kommunala företag till viss del undandras den demokratiska kontrollen och insynen, vilket är särskilt tydligt då det gäller de delägda företagen där offentlighetsprincipen inte ovillkorligen gäller. ”Den demokratiska förlusten vid användandet av kommunala företag inger betänkligheter”, skriver Lundin (1999:282). Att låta offentlighetsprincipens tillämplighet vara beroende av det kommunala ekonomiska inflytandet i företaget kan vara en pragmatisk lösning som är enkel att tillämpa, men den är svår att försvara med rationella argument utifrån demokratiska värden (jfr Lundin 1999:37).

Vid entreprenader är problemet om möjligt ännu större. Här har dock en bestämmelse tillkommit enligt förslag i propositionen *Demokrati för det nya seklet*:

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Förslaget tas in i en ny paragraf, 3 kap. 19a § kommunallagen (Prop. 2001/02:80:101).

Vad innebär då denna nytillkomna regel om allmänhetens möjlighet till insyn? I propositionstexten kan vi se hur demokrativärdet återigen kommer i kollision med företagsvärdet:

Det skulle ... medföra stora svårigheter att söka införa ett krav på handlingsoffentlighet hos privatägda företag. Den dokumentationsplikt som åvilar kommuner och landsting finns inte inom den privata företagssfären. Ett krav på handlingsoffentlighet hos privata företag skulle därmed inte få samma betydelse som hos en myndighet. Det är också möjligt att ett privat företag faktiskt skulle avstå från att upprätta vissa handlingar om dessa skulle komma att bli offentliga ... Det är således inte en framkomlig väg att lagstifta om handlingsoffentlighet även för privatägda företag ...

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att utgångspunkten måste vara att allmänheten skall vända sig till kommunen eller landstinget när den vill utnyttja sin rätt till insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. Detta innebär att det är kommunens eller landstingets ansvar att tillse att allmänheten kan få den insyn i verksamheten som är befogad. En sådan lösning innebär att något särskilt regelverk för handlingsoffentlighet och sekretess i privatägda företag inte behöver tillskapas (Prop. 2001/02:80:103).

Bestämmelserna om insyn får inte utformas så att de snedvrider konkurrensen ... Vid tecknandet av entreprenadavtalet bör naturligen en avvägning göras mellan å ena sidan allmänhetens intresse av hur verksamhetens bedrivs och å andra sidan entreprenörens in-

trasse av att inte behöva lämna ut viss information som kan vara till nackdel för företaget och snedvrída konkurrensen (Ibid. s. 104).

Medborgarnas insyn blir indirekt, dvs. den ska ske via kommunen respektive landstinget, som mottagit entreprenörens handlingar, och som därmed har blivit allmän handling. ”Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen om nämndernas ansvar har ... inte varit att allmänheten skall tillförsäkras insyn i entreprenadverksamheten” (prop. 2001/02:80:103).

Vi ser att även här tycks det vara så att lösningen på konflikten mellan företagsvärdet och demokrativärdet löses på ett sådant sätt att demokrativärdet får stå tillbaka. Vi kan nu återvända till de frågor som inledningsvis ställdes: ”Vad betyder då dessa olika former av privatisering för demokrativärdena?” Och ”Hur påverkas aktörerna i förvaltningstriaden?” Vi kan konstatera att de institutionaliserade reglerna om yttrandefriheten, meddelarfriheten, meddelarskyddet etc. inte blir tillämpliga på verksamheter där privaträttsligt anställningsförhållande gäller. Här kan vi konstatera en *reell* konsekvens som drabbar demokrativärdet yttrandefrihet. Yttrandefriheten, som är en oskiljaktig del av den demokratiska processen är också, tillsammans med öppenheten, en förutsättning för den upplysta förståelse som erfordras för att medborgardeltagande skall vara möjligt samt för medborgarnas möjlighet till kontroll och ansvarsutkrävande. Tjänstemannens möjligheter att fungera som en katalysator i en demokratisk trepartsdialog upphör. Möjligheten till informationsutbyte reduceras både i tjänstemannens relation till medborgare/samhällsmedlemmar och i hans/hennes relation till politiker. I takt med att dessa privatiseringsformer ökar tystnar därför den demokratiska trepartsdialogen inom förvaltningstriaden. Privatiseringsformerna påverkar tjänstemannens möjligheter att ta ett aktivt etiskt ansvar som demokratins väktare.

Och som vi sett minskar även öppenheten vid entreprenader och vid de kommunala företag, som inte uppfyller kriterierna för allmänna handlingars offentlighet.

Vi ser en avinstitutionaliseringprocess som beror på att de institutionaliserade reglerna inte blir tillämpliga, inte på att praktikerna inte följs.

Privatiseringsformerna får också *reella* effekter på de förtroendevaldas möjlighet till insyn i implementeringsprocesserna och till deras möjlighet till kontinuerlig återstyrning. Ansvarets riktning – här finns både ett politiskt och ett rättsligt ansvar – (Lundin 1999:311) blir också komplext. Vid entreprenadförhållanden är kommunen fortfarande huvudman och har ett rättsligt ansvar för verksamheten, den har det yttersta ansvaret inför medborgarna/samhällsmedlemmarna. Vad gäller de kommunala företagen blir inte kommunen huvudman och rättssubjekt, utan det blir det kommunala företaget, trots att det fortfarande är att se som en kommunal verksamhet, dvs. det finns kvar inom den politiska arenan. Vid helägda bolag garanteras ett politiskt inflytande, men endast då och problemet är att något politiskt inflytande inte garanteras vid delägda bolag. Vilket ytterst kan komma att handla om den demokratiska legitimiteten för denna driftsform. Paradoxerna blir att ansvar och inflytande/befogenheter i båda privatiseringsformerna glider isär om än i olika riktningar. Då en verksamhet överlämnas till en entreprenad, dvs. då verksamheten lämnar den politiska arenan är kommunen huvudman och har det rättliga ansvaret för verksamheten. När verksamheten finns kvar

inom den politiska arenan som ett kommunalt företag gäller paradoxalt nog inte detta.

Vi kan se på ett exempel, det gäller kommunala företag – i detta fall bostadsföretag – som inte välkomnar alla samhällsmedlemmar som hyresgäster. ”Bolan väljer de respektabla. Det är den krassa verkligheten för bostadslösa...”. På socialförvaltningen finns alltid:

ärenden med enskilda eller familjer som av olika skäl inte är välkomna att få en bostad. Och läget har hårdnat betydligt senare år.

– Det förändrar sig i takt med tillgång och efterfrågan.

– Många ringer hit [hyresgästföreningen] när de blivit nekade, men fastighetsägarna är suveräna att välja vem de vill ha. De är inte ens skyldiga att säga varför. När det fanns en kommunal bostadsförmedling var det annorlunda. Att det handlar om kommunala bolag betyder ingenting idag. Det är som fastighetsaffärer vilka som helst (Smålandsposten 2004-05-19).

Problemet för medborgarna blir att det är oklart hur det politiska ansvaret skall kunna utkrävas. Uppgifterna finns här *kvar inom den politiska arenan* men verksamheten har fått en *annan huvudman, ett annat rättssubjekt* – det kommunala företaget skall ju endast ses som en alternativ driftsform (Lundin 1999:230).

En *potentiell* konsekvens av dessa paradoxer kan bli att medborgarnas tillit minskar både till de implementerande organisationerna och till politikerna. De kan komma att se privatiseringsformerna som en ”skuldundvikandets politik” p.g.a. att de som medborgare får mindre möjlighet till information, till insyn, till deltagande, till kontroll och därmed också svårare att utkräva något politiskt ansvar (SOU 2000:1:181, jfr Petersson m.fl. 2002:88).

Dessa, för den politiska demokratin så centrala värden, reduceras för demokratin herrar. Vi skulle, med Lundin (1999), kunna säga att konflikten mellan företagsvärdet och demokrativärdena inte har lösts till demokrativärdenas fördel. Vahlne Westerhäll menar också att det blir svårt att realisera medborgarnas rätts-säkerhet vid övergången från offentligrättslig till privaträttslig verksamhet. Hon menar att ”[k]onkurrensen och de fria marknadskrafternas spel återspeglas nu i avregleringen av rättigheterna” (Vahlne Westerhäll 2003:161) och att socialrätten genom en ökad privatisering inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har mycket gemensamt med de privaträttsliga strukturerna (Vahlne Westerhäll 2003:169).

Avslutningsvis och mycket kort skall en annan förändring, som verkar i samma riktning, belysas. Det gäller det minskande antalet medlemmar i de fackliga organisationer som rekryterar offentligt anställda. När verksamheter har överförts till t.ex. bolagsform, innebär det att fackföreningar som tidigare rekryterat dessa anställda mister sina medlemmar, då dessa får ett privaträttsligt anställningsförhållande:

In Sweden the downsizing of the state administration has implied that state employees now account for a much smaller proportion of union membership as a whole...In Sweden, structural devolution and more flexible and decentralised arrangements for wage determination have contributed to the transformation of major state-specific unions (the SF and the TCO-S) into more wide-ranging unions (SEKO and OFS) (Roness 2002:205).

Denna förändring, menar Roness, har implikationer för de fackliga organisationernas roll i ett demokratiskt system. Om de tidigare var bärare av kollektiva offentliga värden, kommer de nu och i framtiden att representera mer närliggande intressen och specifika gruppers intressen (Roness 2002:206). Vi skulle med vår begreppsapparat kunna säga att föreningarna och deras medlemmar får svårt att upprätthålla en offentlig arena identitet och därmed medvetenheten om de demokrativärden som denna arena representerar. De placeras i ett annat organisatoriskt fält.

NPM-influenser (om än i olika grad i olika kommuner) finns också i kommunernas organisering av sin egen verksamhet, dvs. när implementeringen sker genom deras egna enheter. Hur roller preciseras, hur procedurer utformas, hur organiseringen i rum utformas, vilken kultur som skapas, har betydelse för vilka värden som blir organisationens prioriteter och kapabiliteter.

Att organisera offentlig verksamhet handlar då inte endast om ”neutrala” val av olika driftsformer eller olika organisationselement eller teknologier, dessa för också med sig ett set av värden. Organiseringen är en institutionell sfär.

Kapitel 6. Roller

6.1 Introduktion

Organisering innebär bl.a. att olika roller utformas. Dessa roller kan preciseras på olika sätt och de kan relateras till varandra utifrån olika principer⁵⁸. Hur roller preciseras inom den offentliga förvaltningen får också betydelse för hur relationerna kommer att utformas mellan aktörerna inom förvaltningstriaden. De institutionaliserade positionerna inom förvaltningstriaden är politiker, tjänstemän/närbyråkrater och medborgare. En politiker vet vad en politiker gör, en tjänsteman vet vad en tjänsteman gör, som medborgare vet individen vad denna roll innebär i en politisk demokrati.

De influenser av New Public Management som påverkar hur rollerna utformas och preciseras kan grovt sammanfattas som (1) fragmentering av vissa roller och (2) rollernas urbäddning (på utsagoplan och/eller informationsplan) från den politiska arenan. Utifrån dessa dimensioner skall NPM-influenser på de institutionaliserade positionerna chefstjänstemän, närbyråkrater och politiker analyseras. Avslutningsvis diskuteras reella och/eller potentiella förändringar av medborgarrollen.

6.2 Analyskategorier

För att analysera de förändringar som NPM för med sig behöver vi några analyskategorier som kan anta olika värden. Analyskategorierna som här kommer att användas skall fånga de ovan sammanfattande NPM-influenserna på hur roller preciseras. Dessa influenser påverkar två dimensioner av rollpreciseringen som här kommer att inkluderas i begreppen: ”rollens omfång” och ”rollens placering” inom eller utanför den politiska arenan (jfr Agevall 2000:22ff).

Med *rollens omfång* menas de förpliktelser/uppgifter som rollen skall täcka. Detta rollomfång kan variera i ett kontinuum från ett holistiskt till ett fragmentariskt innehåll.

En holistisk precisering av rollens omfång innebär att de tilldelade förpliktelserna/uppgifterna bildar en helhet. Det betyder att den enskilde rollinnehavaren kan se resultatet av sina beslut och handlingar, dvs. hon/han kan se den egna insatsens betydelse för helheten. Därmed underlättas också möjligheterna till att uppfatta moraliskt bjudande situationer och till att göra etiska bedömningar.

En fragmentarisk precisering innebär att förpliktelser/uppgifter specialiseras genom en uppdelning på flera ”händer”. Det kan, som vi kommer att se, innebära att en institutionaliserad position delas upp i två eller flera roller, eller att en kedja av sammanhängande handlingar splittras upp och delas upp på olika roller

⁵⁸ Hur roller kan relateras till varandra, till övriga organiseringsvariabler och till preferenser och resurser kommer att behandlas i kapitel 7 och i kapitel 9.

och/eller på olika rollinnehavare. En sådan precisering av rollens omfång kan exemplifieras med löpande-bands-arbetet,⁵⁹ dvs. för varje roll preciseras några specifika uppgifter, varför det är svårare att se den egna insatsens betydelse för resultatet av beslut och handlingar. Det är därmed svårare att uppfatta en moraliskt bjudande situation och det är en allmänt känd kunskap att det är svårare att göra etiska överväganden av enskilda uppstyckade delar/uppgifter (Denhardt 1988:145). Handlingskedjan blir lång och problemet med ”de många händerna” (Thompson 1987) förstoras.

Med *rollens placering* avses huruvida rollerna genom organiseringsprocessen preciseras som en position inom eller utanför den politiska arenan. Ses t.ex. implementeringen som en del av politiken med värde och fakta, eller ses den som en teknisk och värdefri verksamhet?

Då rollen placeras inom den politiska arenan (med både fakta och värden) innebär det att den enskilde tjänstemannen tillerkänns ett aktivt etiskt ansvar att bevaka värdena inom vårt offentliga etos.

Då rollen placeras utanför den politiska arenan, inkluderar den endast tekniska och värdefria förpliktelser. Vi kan studera nedanstående fyrfältsmatris:

		Rollens omfång	
		<i>Holistisk</i>	<i>Fragmentarisk</i>
Rollens Placering	<i>Inom Politisk arena</i>	1	2
	<i>Utanför Politisk arena</i>	3	4

Fig 6. *Precisering av roller*

Fält nr. 1 innebär att rollen placeras inom en politisk arena. Den holistiska preciseringen av rollens omfång innebär att rollens förpliktelser/uppgifter bildar en helhet och därmed en förståelse för den egna insatsens betydelse.

Denna rollutformning motsvarar de institutionaliserade positioner som gäller för flera av de aktörer inom offentlig förvaltning som vi här är intresserade av. Rollutformningen i fält nr 1 kommer därför här att ses som en idealtyp, dvs. som en renodlad heuristisk modell för de institutionaliserade positionerna inom offentlig förvaltning. De övriga fälten kan då ses som olika typer av avvikelser från den idealtypiska institutionaliserade positionen. NPM-influenser kan då analyseras som förflyttningar eller rörelser mot en ny rollutformning på utsagoplan och informationsplan.

⁵⁹ Ritzer (1993) beskriver t.ex. utvecklingen i Amerika och läkarnas förändrade roll som en McDonaldisering, där McDoctors arbetar med ”löpandebandmedicin” för högsta möjliga effektivitet.

Vi skall inleda med att analysera de förändringar som påverkar politikerrollen och vilka motsättningar och friktioner som kan uppstå då NPM-influerade idéer kommer in genom organiseringen och där möter tidigare institutionaliserade uppfattningar om politikerrollens innebörd.

6.3 Politikerrollen

En form av organisering som påverkar politikerrollen är Beställar-Utförar-Modellen, (BUM). Modellen bygger på tre grundidéer: att separera produktion från politik, affärsmässighet och konkurrens samt att skapa en ny politikerroll. Den innebär att den institutionaliserade positionen för en politiker splittras upp i minst två olika roller, dvs. det sker en fragmentering av den traditionella, institutionaliserade positionen ”politiker”. Inom BUM delas politikernas roller upp i beställar-politiker och utförar-politiker. Beställar-politikern skall ägna sig åt att formulera mål, fördela resurser, följa upp resultat. Dessa politiker skall inte ägna sig åt detaljer, de skall koncentrera sig på verksamhetsprioriteringar, dvs. ”göra rätt saker”⁶⁰. De skall vara medborgarnas/samhällsmedlemmarnas ombud när de beställer tjänster åt samhällsmedlemmarna hos externa och interna utföreheter. Utförarpolitikerna leder de kommunala resultatenheternas verksamhet och ”har till uppgift att tillvara kommunens intressen” (Blom 1998:42ff, 93). De har ingen beröringspunkt med externa utförares verksamheter.

Denna organiseringsmodell innebär en stor avvikelse från den traditionella nämndsorganisationen, där politikerrollen preciseras holistiskt⁶¹. I BUM kan man (om än i olika omfattning) finna beställarpolitiker, utförarpolitiker, myndighetsutövningspolitiker etc. (jfr t.ex. Blom 1998:42ff; Blomquist 1996:188ff; Bäck 2000). Denna fragmentering av politikerrollen har både förespråkare och motståndare och konflikterna berör inte endast rollens omfång utan också rollens placering i relation till den politiska arenan. Den motsättning som diskuterades i föregående kapitel, dvs. konflikten mellan företagsvärdet och demokrativärdena, återfinns vi även här, nu som en värdekonflikt mellan att vara ”en modern manager” kontra en ”medborgareföreträdare” (jfr Blomquist 1996:188ff). Vi kan låna ett par citat från Bäckens undersökning. Det första är ett uttalande av en moderat politiker, det andra är ett uttalande av en politiker från vänsterpartiet. Båda motsätter sig BUM-idéer:

För risken är ju den att man delar upp det i beställarpolitiker, utförarpolitiker och fullmäktigepolitiker och det är bara en bluff alltsammans för alla är ju valda på en lista och alla är valda av väljarna och alla är valda av partierna ... det finns inte tre sorters politiker, alla har ett ansvar för allting som görs i kommunal sek-

⁶⁰ Blomquist (1996:189) menar att flera av respondenterna i hennes undersökning översatte BUM som en utveckling av målstyrningen.

⁶¹ I den traditionella nämnd-förvaltningsmodellen överför politikerna resurser till de olika förvaltningarna. I beställar-utförar-modellen får beställarnämnderna resurser som de i sin tur lägger ut på olika beställningar (jfr Blom 1998:42f).

tor, punkt slut ... så det fanns risk för sämre demokrati, vilshenhet bland politiker ... (Citatet hämtat från Bäck 2002:130). (Kursiv i original).

Jag tror inte att man längre kan fungera som politiker om man ser att man inte kan påverka någonting och jag tror inte att det räcker med att man ska skriva ett mål ... jag tror att man vill se mer handfast vad som händer i en kommun, att man ser att man har en delaktighet, annars tror jag att det här systemet undergrävs ytterligare ... (Citatet hämtat från Bäck 2002:134). (Kursiv i original).

Samma argument, vad gäller rollens omfång och placering används också som försvar av BUM. När modellen visar sig leda till 'vilsna och maktlösa politiker' är det en positiv effekt. "Politikernas vilshenhet visar att modellen är på rätt väg ... Politikerna ska inte styra ... Politikernas minskande makt är ingen brist utan själva poängen med köp och sälj-modellen" (Citat hämtat från Bäck 2000:135).

Konflikten, som uppstår i relation till den institutionaliserade positionen "politiker", kan beskrivas som olika sätt att se på/uppfatta politikerrollens innebörd. (1) Den ena uppfattningen handlar om politik som reaktion, som lyhördhet, inblandning och ansvar – dvs. föreställningar som vilar på en politisk demokratisk logik. (2) Den andra vilar på föreställningen om att politikerna skall ha en annan attityd till verksamheten, dvs. en politikerroll "som affärsman, strateg, eller kontrollör" (Blomquist 1996:189), dvs. en politikerroll som vilar på marknadens logik. Politikern som modern manager blev aktuell när utförarpolitikernas roll diskuterades, menar Blomquist. Det "sägs klart uttalat att nya krav ställs på politikern som i 'utförarstyrelser' ska kampera ihop med 'näringslivsproffs' och 'folk som är vana vid affärslivets villkor'". Politikern som manager skall vara aktiv och återta initiativet, han/hon skall kunna göra affärer, styra och kontrollera, dvs. vara jämförbar med en manager i andra organisationer – företaget (Blomquist 1996:189). Identiteten för politikern som manager flyttas (på utsagoplan/informationsplan) till formella organisationer i allmänhet, dvs. mot *organisation som institution*. Politikern som manager får en apolitisk identitet, vilket innebär att partipolitiken tonas ned (jfr Bäck 2000:136):

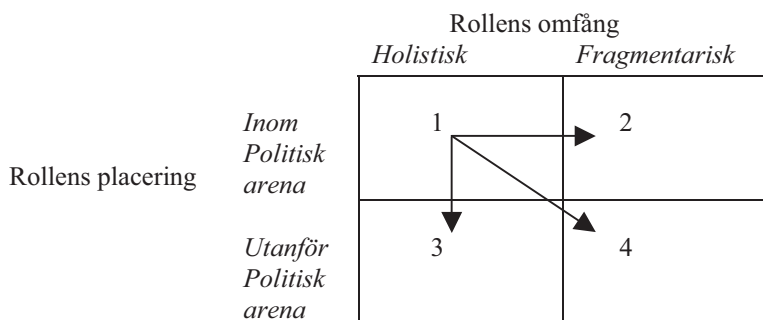


Fig 7. NPM-influenser på politikerrollen

BUM leder till en *reell* fragmentering av politikerrollen, däremot uppfattar politikerna rollens placering på olika sätt. De kan uppfatta sin roll som medborgarnas företrädare och känner då frustration över att de inte kan leva upp till den rollen (se fält nr. 2) eller så kan de uppfatta sin roll som en allmän manager och lämnar därmed åtminstone på informationsplanet den politiska arenan (se fält nr. 4).

Men även om politikerrollen preciseras holistiskt kan en rörelse ske emot en rollplacering utanför den politiska arenan i den meningen att den auktoritativa fördelningen av värden inte längre blir en uppgift som ingår i politikerrollen (se fält nr. 3). Kundvalsmodellen kan vara ett sådant NPM-exempel. Det är möjligheten till inflytande – kundens makt – som ofta är huvudargumentet för denna modell, men också marknadens bättre förmåga att fördela resurser på ett effektivt sätt (Bäck 2000:111ff). Här finns också olika uppfattningar om vad som är väsentligt i politikerrollen i en demokrati. Vi kan låna två citat från Bäck's undersökning:

En positiv röst om kundvalsmodellen:

Ja ... nu är ju ordet demokrati ... Menar vi folkstyre, nämligen att folket styr, att det är medborgarna ... som faktiskt styr verksamheten, så tycker jag att vi definitivt har medverkat i det ... det fattas ju att antal beslut ... av medborgarna själva...det innebär ju att folket är med och styr ... Jag tycker att man får en viss form av fördjupning av demokratin ... (Citatet hämtat från Bäck 2000:113) (Kursiv i original).

En negativ röst om kundvalsmodellen:

... då skulle man egentligen ta bort alla jävla [politiker] och låta marknaden lösa det, och istället skulle man då ha ett antal ... utskott till fullmäktige som inte skulle diskutera om barnomsorgen var bra eller dålig utan skulle diskutera checkens storlek ... politiken minimeras till att diskutera storleken på hur mycket pengar som skulle skickas ut till varje hushåll (Bäck 2000:116). (Kursiv i original).

Det sista citatet, som uttrycker en frustration över att politiken minimeras och politikerrollen blir meningslös, används ibland av kontrahenterna som ett argument för de marknadsliknande modellerna – ”Politikerna ska inte bestämma. De som ska bestämma är individerna som marknadsaktörer” (Bäck 2000:116).

I matrisen ovan ser vi hur NPM-influenserna kan påverka den institutionaliserade positionen som ”politiker” i olika riktningar. Det uppstår motstridigheter och konflikter mellan de olika institutionella logikerna, dvs. det går att identifiera en *potentiell* risk att den institutionaliserade positionen ”politiker” över tid blir instabil.

Utifrån samma fyrfältsmatris skall vi nu rikta analysen mot chefstjänstemännen inom den offentliga förvaltningen.

6.4 Chefsrollen

6.4.1 Utformning och precisering av chefsrollen

There are problems with a managerialist approach in public administration in that it de-couples management from political processes... (Læg Reid 2002:157).

Den förändring som NPM-influenserna givet av chefsrollens precisering skulle kunna uttryckas som en transformation – från ämbetsman till direktör (Lundquist 1993:127). Denna 'resa' avspeglar sig i språket t.ex. inom kommunerna, där den högste chefstjänstemannen nu kan bära titeln "kommundirektör" eller "kommunchef". Båda titlarna ger konnotationer som är svåra att förena med ett ämbetsmannaperspektiv, där ämbetsmannarollen som demokratins tjänare och väktare är i fokus. Rollen placeras utanför den politiska arenan. Det gäller för alla tjänstemän och närbyråkrater inom NPM, eftersom idéerna bygger på att politik och förvaltning kan och skall skiljas åt. Det betyder att vi endast får två alternativ i fyrfältsmatrisen vad gäller preciseringen av chefsrollen enligt NPM-filosofin:

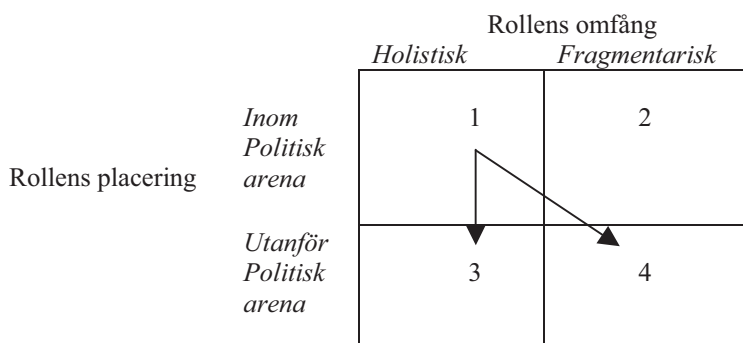


Fig 8. NPM-influenser på chefstjänstemannarollen

Hur chefsroller formellt preciseras vad gäller rollens omfång ger dock en splittad bild om vi utgår från NPM-recepten. Å ena sidan preciseras rollens omfång holistiskt. Cheferna skall vara proaktiva entreprenörer med stort handlingsutrymme. Å andra sidan kan NPM innebära att chefsrollens omfång reduceras genom en checklistmodell i form av ett formellt utformat kontrakt, och/eller genom att politikerna söker alternativa källor för rådgivning⁶² (jfr Gregory 2003:565,

62 Både Australien och Nya Zeeland konkurrensutsätter och kontrakterar ut delar av rådgivningen till politikerna. Ett skäl är att försvaga byråkratin och förstärka det politiska ledarskapet "something that can be achieved if private consultants primarily tell political leaders what they want to hear". En annan mindre cynisk aspekt är att politiker vill utöka kvaliteten och få varierande perspektiv som beslutsunderlag. Christensen & Læg Reid menar att kontrakt vad gäller rådgivning suddar ut konturerna av en ökande lobbying och risken är att politikerna får sämre beslutsunderlag (Christensen & Læg Reid 2002b:105f).

Christensen & Læg Reid 2002b:93ff, Halligan 2003:85). Painter menar att uppdelningen mellan politik och förvaltning har lett till ett gap mellan dem som förstår och har kunskaper om implementeringens problematik och dem som ger råd åt politikerna. Det utvecklas en ömsesidig misstillit mellan politiker och tjänstemän och de råd som ges av managementkonsulter och tankesmedjor (think tank gurus) har en tendens att vara endimensionella (Painter 2002:212f).

Preciseringen av chefsrollens omfång kan således ta sig olika uttryck inom ramen för NPM, vilket följer av att konceptet är en 'shopping basket'.

Vad händer då när rollen placeras utanför den politiska arenan samtidigt som rollens omfång preciseras holistiskt? (fält nr. 3). Här finns möjligheten till helhetssyn och till att se den egna insatsens betydelse för helheten. Men om inte den holistiska preciseringen av rollens omfång kombineras med värdedimensionerna inom vårt offentliga etos blir det problematiskt. Den första frågan vi kan ställa är: Vilka värden kommer då i realiteten att styra den enskildes cheftjänstemannens beslut och handlingar? Här finns en risk att individernas etiska bedömningar härleds från andra privata roller och övertygelser.

Den andra frågan vi kan ställa är om det föreligger en potentiell risk för en dubbelriktad ansvarsflykt, dvs. att både politiker och cheftjänstemän kan reducera värdefrågorna. Cheftjänstemannen som inte antas vara engagerad i värdefrågor kan reducera sitt eget etiska ansvar med en hänvisning till att detta ansvar ligger på den politiska nivån. Politikerna kan i sin tur reducera sitt ansvar genom att omformulera en etisk och politisk fråga till en administrativ och teknisk (jfr Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:152)⁶³. Politiker kan ju exempelvis genom att delegera och ge olika enheter stor autonomi minska den egna pressen av de etiskt svåra frågorna. "It seems as if the mechanisms for 'hiving off' responsibility become increasingly sophisticated as the pressure on public budgets increases" (Jenssen 2002:297).

När rollens omfång får en *fragmentarisk* precisering (fält nr. 4), minskar cheftjänstemannens förutsättningar att göra helhetsbedömningar, vilket torde påverka hur de uppfattar sitt ansvar i tid och rum. Fragmenteringen kan i sig bidra till en potentiell risk för att "the ethics of policy choices" inte beaktas. Denna risk förstärks då rollen placeras utanför den politiska arenan där värdefrågor inte ingår.

Då NPM innebär att chefsrollen, åtminstone på utsagoplan och/eller informationsplan, placeras utanför den politiska arenan, uppstår konflikter och motstånd från de cheftjänstemän som fortfarande har och värnar om att behålla sin offentliga arenaidentitet och sin offentliga rollidentitet som en demokratins väktare. Konflikter och friktioner kan göra att positionen 'chef i offentlig förvaltning' blir instabil.

⁶³ Ett sätt att reducera ansvar på hög hierarkisk nivå (politiker och högre tjänstemän) kan vara att överlämna alla "detaljer" till en lägre organisatorisk nivå och endast intressera sig för resultat. Det skyddar ledningen från bördan av att ha kunskap om att oetiska och felaktiga handlingar förekommer i organisationen. "This is central to top executives' well-known aversion to bad news and to the resulting tendency to kill the messenger who bears the news" (Jackall 1988:21). Om cheftjänstemän och politiker bortser från oetiskt beteende bara för att arbetet skall bli utfört, signalerar man dock att etiskt beteende inte är något som värderas högt inom organisationen (Cooper 1990:176).

Men även rekryteringen av rollinnehavare med en annan bakgrund och andra erfarenheter medverkar till att den tidigare institutionaliserade positionen som ”chef i offentlig förvaltning” blir instabil, särskilt om ingen socialisering till de institutionaliserade reglerna och till de institutionaliserade praktikerna sker. Vi måste därför också rikta fokus mot vilken rollinnehavare som efterfrågas inom NPM-konceptet.

6.4.2 Rollinnehavaren i positionen chef inom offentlig förvaltning

Vi kan ställa frågan: vilka preferenser tillförs genom rekryteringen av chefstjänstemän? Ett förvaltningspolitiskt verktyg är givetvis att påverka vilka som *är* chefer inom förvaltningen, dessa kan i sin tur påverka rollinnehavarna inom andra befattningar – tjänstemän/närbyråkrater och det är ju som Wockelberg (2003:230) skriver, ”människorna i förvaltningen som i mångt och mycket *är* förvaltningen”.

Gustafsson & Svensson menar, att det var väsentligt för reformernas genomslag i Sverige att fokusera på de individer som var mer receptiva för de nya idéerna och att man verkligen utnyttjade möjligheterna att arbeta tillsammans med just dessa. Då blir implementeringen av designen flexibel, vilket gör det lättare att utnyttja de nya möjligheter som kan uppstå (Gustafsson & Svensson 1999:195). Om jag tolkar dem rätt gäller det att fånga en form av intern ”Windows of opportunity” och då är det väsentligt att ha ”rätt” rollinnehavare framförallt på chefsposterna. Den efterfrågade chefsrollsinnehavaren får då genomslag i rekryteringen till chefsposterna. Self ger exempel på två tendenser: dels mer politiska tillsättningar, dels att chefer utan utbildning och/eller erfarenhet av arbete inom offentlig sektor (ofta från privata sektorn) rekryteras till chefsposterna (Self 2000:105, jfr Pollitt & Bouckaert 2000:75). Man skulle kunna säga att båda förfaringsätten är ägnade åt att rekrytera rollinnehavare som har en ’rätt’ inställning till den nya designen – NPM. Bergström (2001:185) menar t.ex. att det blivit vanligare att chefer handplockas utan att tjänsterna annonseras ut (jfr Johansson 2003:87). De rekryteringsansvariga blir med anciennitetsprincipens förtvinande friare att ta den som bedöms vara lämplig, oberoende av formell utbildning, ålder och erfarenhet från arbetsplatsen i fråga.⁶⁴

Blomberg (2004:110) fann att det i hans undersökningskommuner talades om och efterfrågades en ny typ av chefer, som skulle ha en annan ledningsstil och en annan inriktning på sitt arbete. Kommuncheferna var t.ex. i flera fall externrekryterade och managementutbildade, och de föreföll vara en grupp som kan flytta

⁶⁴ Vad gäller statliga tjänster har det skett en glidning i formuleringen i Regeringsformen 11 kap. 9 § från tidigare krav på ”förtjänst och skicklighet” till ”*såsom* förtjänst och skicklighet”.

Wockelberg som undersökt partiernas syn på den svenska förvaltningsmodellen, skriver: ”Viss precisering, men inte en grundlagsändring, välkomnades på 1980-talet av alla partier utom vänsterpartiet. Skicklighet fick då högsta prioritet bland de sakliga grunderna. Eftersom skicklighetskriteriet kan tolkas som mer flexibelt än till exempel förtjänstprincipen kan vi dock hävda att partierna egentligen tog ställning för en svagare styrning av myndigheterna. Vänsterpartiets invändning formulerades som en varning för att förvaltningen genom att prioritera skicklighet fick makten att bortse från andra grunder” (Wockelberg 2003:322).

runt mellan kommuner. I förekommande diskurser finns termen 'excellence' som betonar vikten av mer marknadsorientering och av mer proaktiva chefer med entreprenöregenskaper. Detta synsätt är, menar Lawton, något nytt inom offentlig verksamhet och kan illustreras genom att särskilja administration och management, "the former is concerned with policy-making requiring an appreciation of values and high-level skills; the latter is concerned with means, with carrying out tasks which require a low level of skills" (Lawton 1998:4). Det tycks vara så att NPM-konceptet innebär en efterfrågan av "can do"-chefer (jfr Self 2000:105, Pollitt & Bouckaert 2000:75).

Vilka rollinnehavare som efterfrågas har givetvis betydelse också för dem som redan finns i förvaltningen. Ett sätt är att utbilda de redan anställda cheferna genom att tillhandahålla kurser där det moderna tänkandet kan förmedlas (Blomberg 2004:110, jfr Pollitt & Bouckaert 2000:75). Ett annat sätt är att byta ut dem, dvs. att ersätta dem med moderna managers, "the more thoughtful type of public servant, who tried to strike a balance between often conflicting goals, is getting replaced by the 'can-do' official, dedicated to quick implementation as measured often by superficial targets" (Self 2000:105). De chefer som försöker balansera flera och motstridiga mål, möter då ständiga problem. Nedanstående citat, som är ett uttalande av svenska socialchefer, kan få tjäna som en illustration över fenomenet:

Hittills har politiker löst svårigheterna genom att låta tjänstemännen trola med knäna. När chefer inte har lyckats att hålla budgeten har de antingen fått sparken eller själva avgått i protest mot ett omöjligt uppdrag (KommunAktuellt 2003-11-20).

Ett tredje sätt är att vid omorganisering låta de redan anställda söka om sina tjänster (Blomberg 2004:102). Det finns skäl att reflektera över vilka effekter som kan uppstå genom en rekryteringspolicy som företrädesvis efterfrågar "can do"-chefer inom offentlig verksamhet. I Nya Zeeland har NPM-reformen inneburit en typ av chefstjänstemän – med den privata sektorns attityder – som är skeptiska till politiska processer och till politisk kontroll (Christensen & Læg Reid 2002b:108f).

När nya organisationsmedlemmar, inte minst chefer med annan bakgrund och andra erfarenheter rekryteras, uppstår en social press. Och social press är en av de faktorer som Oliver (1992) hypotetiskt identifierat som en press mot institutionell förändring (jfr även Zucker 1991).

6.5 Närbyråkraternas/professionernas roll

If we fail to consider how the implementation context structures the job of front-line workers, we risk assigning them credit or blame for policy outcomes that are largely determined by features of policy design, the organizational capacity or other implementation factors (Meyers & Vorsanger 2003:245f).

Närbyråkrater i Lipskys (1980) mening, är de som möter medborgaren ansikte mot ansikte. De har sin placering vid organisationens gräns, de kan svårligen övervakas av någon direkt arbetsledning. Det direkta mötet med medborgare innebär alltid en viss handlingsfrihet oavsett om detta utrymme är godkänt eller ej genom organiseringsprocessen. Det betyder att de ofta kan påverka skeendet mer än vad de givits befogenheter till. Det finns olika uppfattningar och synsätt på närbyråkraternas handlingsutrymme. Förenklat kan vi säga att ståndpunkterna rör sig mellan nödvändigheten av en starkt hierarkisk kontroll till ett ökat godkänt handlingsutrymme. Den första ståndpunkten bygger på att närbyråkraterna kan underminera den policy som fastställts genom demokratiskt fattade beslut. Den andra är att närbyråkraternas handlingsutrymme faktiskt bidrar till demokratin genom att de fyller ett gap mellan medborgarna och de valda politikerna. De kan fungera som en maktens ”check and balance”. Här anses deras handlingsutrymme snarare befördra den representativa demokratin, menar Meyers & Vorsanger (2003:249). Det erfordras då en tillit till att individer handlar ansvarsfullt – en frihet *till* ansvar och då erfordras färre och mindre detaljerade regler (jfr deLeon 2003:570).

Ett stort godkänt handlingsutrymme erfordrar givetvis också ansvar och en ansvarsetik som vilar på demokratiskt etiska värden. Det betyder att närbyråkraten måste uppfatta att hon befinner sig inom en politisk arena (med värden och fakta), att hon förstår att det är medborgare/samhällsmedlemmar hon möter i sitt arbete, dvs. att hon har utvecklat en offentlig rollidentitet samt att hon förstår vad hennes etiska ansvar som en demokratis väktare innebär. Många forskare menar också att normer är de mest kraftfulla incitamenten för den offentliga sektorns närbyråkrater (Meyers & Vorsanger 2003:248).

Hur kan då NPM-recept påverka rollutformningen för närbyråkraterna? Närbyråkratrollen placeras enligt NPM utanför den politiska arenan, varför vi också här endast får två alternativ för rollens precisering:

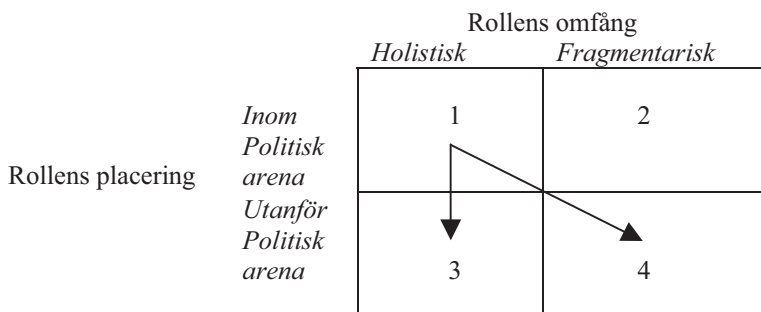


Fig 9. NPM-influenser på rollen som närbyråkrat/profession

När det gäller preciseringen av rollens omfång finns också här, precis som för chefsrollen, motstridiga principer inom ramen för NPM-konceptet. Å ena sidan skall rollen vara holistisk med större befogenheter genom att fler uppgifter delegeras så långt ut i organisationen som möjligt och genom empowerment till när-

byråkraterna (fält nr. 3). Å andra sidan kan NPM-logiken innebära att preciseringen av rollens omfång minskar, dvs. det sker en fragmentering av rollen (fält nr. 4). Ett exempel som är hämtat från äldreomsorgen, är införandet av specialiserad biståndshandläggning. Det innebär att en tidigare holistiskt preciserad roll som hemtjänstassistent splittras upp i två separata roller. Den holistiskt preciserade hemtjänstassistentrollen innebar både ett ansvar för bedömningen av den äldres behov av omsorg och ett ledningsansvar för att den äldre fick den omsorg han/hon bedömts behöva. Det innebar att förändringar i den äldres omsorgsbehov kunde identifieras, bedömas och omsorgen genomföras inom ramen för en roll – hemtjänstassistentrollen.

Utvecklingen av den specialiserade biståndshandläggningen kan förstås som en tvingande inbäddning av fragmenterade roller. Biståndsbedömning är myndighetsutövning, och den kan inte utan lagstöd överlämnas till annan. Om då en verksamhet skall läggas ut på olika sinsemellan konkurrerande enheter är det nödvändigt att biståndsbedömningen skiljs från de implementerande enheterna.⁶⁵ Modellen reducerar rollens omfång både för biståndshandläggaren och för enhetschefen. Den först nämnda skall enbart bedöma den äldres behov av bistånd, den andra skall svara för implementeringen av biståndsbeslut och har därmed ett lednings-, personal- och budgetansvar. Hur fungerar då modellen? ”Behoven definieras som tjänster; biståndshandläggaren sätter ett pris på dem och beställer dem sedan hos hemvårdschefen. Hon skall i sin tur – utan att ha träffat den behövande – förklara för vårdbiträdet vem det är, som skall få hjälp och vilken hjälp det är frågan om” (Silfverberg 1996:119).

Blomberg fann i sin undersökning att beslutet om beviljade insatserna ofta görs i efterhand. Det kan bero på en för hög arbetsbelastning och tidsbrist eller bristande rutiner men det speglar förmodligen snarare de grundläggande förutsättningarna i en verksamhet som äldreomsorg. Det är helt enkelt inte möjligt att ”organisera bort” de problem som är kopplade till att den äldres hjälpbehov kan förändras mycket snabbt (Blomberg 2004:149) och att omsorgen lika snabbt måste anpassas till den äldres reella behov här och nu.

Genom en fragmenterad precisering av rollens omfång byggs det in ett informationsglapp som reducerar möjligheten till en kontinuerlig bedömning av den äldres situation och hennes behov av omsorg. Fragmenteringen innebär en risk för att det uppstår problem vad gäller samordning, kommunikation och samarbete mellan biståndshandläggaren och de utförande enheterna (Blomberg 2004:162). Det innebär t.ex. att ett checklistansvar kan utvecklas även på denna operativa nivå, vilket kan illustreras med nedanstående citat:

⁶⁵ Den specialiserade biståndshandläggningen kan ses som en form av intern Beställare-Utförare-Modell och flera av biståndshandläggarna i Blombergs (2004:133) undersökning uppfattade sig själva just som beställare. De som uppfattade sin roll som en beställare benämnde också den äldre som kund.

I vissa kommuner placeras dessa biståndshandläggare centralt i kommunen, dvs. mer geografiskt skilt från verksamheterna. Vi återkommer till den ”nya” geografiska placeringen i kap. 9 – Tid och rum.

Jag tror inte att man från början har gjort klart det, hur den här liksom organisationen ska fungera. Jag vet inte, och det är spekulationer, men när de förändrade förste januari 1997 så tror jag inte det var helt klart och tydligt [...] vem som skulle ta ansvar för vad. Utan det har liksom flutit ihop på nåt vis eftersom enhetscheferna ju har haft ansvar för utredningen också förut. Och det har ju liksom, när de blev av med det, så släppte de det liksom bara så här, och nu är det upp till er att liksom besluta om saker och ting. Och man kanske har färgat sin grupp också, att nu ska ni bara göra det som står [på pappret]. För det är de som beslutar, och har de inte tagit beslut på det, då gör vi det heller inte. Men man har liksom tolkat organisationen lite fel, eller om det är meningen att det ska vara så. Jag vet inte vilken tanken var från början men någonstans har det liksom inte funkat (Biståndshandläggare, citatet hämtat från Blomberg 2004:163).

Biståndshandläggaren upplever en frustration över att de som skall implementera det beslut om bistånd hon/han fattat endast utför 'vad som står nedskrivet', dvs. det utvecklas en form av ansvar som endast innebär ett tekniskt ansvar. Biståndshandläggaren känner ett ansvar för resultatet av sitt beslut, hon vill kunna se hur biståndsbeslutet verkställs till den äldre:

Man står ju liksom med ett ben i verksamheten, många då, man kan liksom inte riktigt släppa det hela vägen, utan man tar beslutet och så vill man gärna följa och se. Förstår de vad jag menar, finns det tid för det här, finns det utrymme för det här, fungerar det. Man liksom följer liksom hela vägen, och det har nog varit ett av de dilemman som gjort också att vi har haft så hög belastning, att man inte har kunnat släppa. Men å andra sidan är det väldigt svårt att släppa när man släpper till någon som inte tar emot det på nåt vis. Man lämnar ett uppdrag, t.ex. då att man skriver att den här damen behöver hjälp med sina morgonrutiner, och sen dröjer det några veckor så får man påringning från någon anhörig som säger: Varför hjälper de inte mamma på toaletten för? De går bara dit och klär på henne, sen går de därifrån, hon får ingen frukost eller ja vad som helst, va. Och då känner man det, då har man släppt den här biten till dem och de har liksom inte tagit emot det i alla fall och inte kunnat tänka själva, utan då måste man specificera det då, exakt vad som ska göras. För att det ska gå hem ordentligt (Citatet hämtat från Blomberg 2004:165).

Förväntningar och krav påverkas av hur rollen preciseras, det påverkar vad rollinnehavaren kan göra och vad hon/han anser bör eller skall göras (jfr Blomberg 2004:167), och som vi ser exempel på i nedanstående citat, börjar rollinnehavaren – en specialiserad biståndshandläggare inom äldreomsorgen – bli osäker på vad som ingår i rollen. Behöver man veta hur det går för den äldre?:

Det vi [handläggarna] har fått mest kritik för det är kontakten ut till personalen, och det känner vi väl själva också, och det är väl det vi också har sagt, att det är det vi kanske tycker att det känns inte riktigt tillfredställande. Men det kanske också är att man har lite svårt att tänka sig in, ja, kanske inte riktigt, *men det kanske inte är min roll heller då att veta precis hur det går med alla människor. Men det är kanske sånt där som sitter kvar sen tidigare, man vill gärna ha koll på hur det gick också* (Blomberg 2004:164). (Min kursiv).

Problemet med ”de många händerna” (Thompson 1987) implementeras genom fragmenteringen av rollernas omfång. Det blir svårare att se resultatet av de egna besluten och det blir svårare att fastställa *vem* som har ansvar för vad.

Det föreligger en potentiell risk för att de vårdbiträden som möter de äldre reducerar sitt ansvar till ett tekniskt ansvar, där det gäller att utföra ”det som står på pappret”. De får olika överordnade, en biståndshandläggare och en enhetschef, som inte alltid tycks ha samma uppfattning om vad som skall innefattas i omsorgen av den äldre. Det leder till en tvingande inbäddning av allt mer detaljerade biståndsbeslut i form av en uppgiftsstyrning av vårdbiträdet. Biståndshandläggaren försöker på så sätt försäkra sig om att den äldre får den omsorg hon/han är i behov av.

En grundläggande orsak till svårigheten att upprätthålla etiska beteenden inom organisationer är att arbetet splittras upp på flera aktörer. Fragmenteringen gör att det blir svårare att uppfatta en moralisk bjudande situation. ”While a task can be divided into parts it is much more difficult to divide ethical judgments into parts (Denhardt 1988:85). När ingen har det totala ansvaret är det också svårt att finna någon som både har information och auktoritet för att lösa de etiska konflikter som uppstår. En lösning är att organisera arbetet utifrån en mer holistisk princip, menar Denhardt (1988:145f), dvs. att utöka rollens omfång.

6.6 Och medborgaren?

Att tjänstemannen uppfattar att hon/han finns inom en politisk arena och att hon/han har en offentlig identitet, dvs. förstår sin roll som demokratins väktare innebär, som vi tidigare sett, en särskild relation mellan tjänstemannen/närbyråkraten och de medborgare/samhällsmedlemmar hon möter. Inom ramen för NPM-recepten blir medborgaren ofta, åtminstone på utsagoplanet – ”kund”. Vad sker på informationsplanet? Här kan vi också tänka oss att uppfattningar kan skilja sig åt. Ser tjänstemannen den individ hon möter som kund eller som medborgare? Ser den enskilde patienten, omsorgstagaren etc. sig själv som medborgare eller upplever hon att hon är en kund?:

		Tjänstemannen uppfattar samhällsmedlemmen som	
		<i>Medborgare</i>	<i>Kund</i>
Samhällsmedlemmen uppfattar sig som	<i>Medborgare</i>	1	2
	<i>Kund</i>	3	4

Fig 10. Roll och verklighetsplan

I fält nr. 1 uppfattar tjänstemannen att det är en medborgare hon möter och den medborgare hon möter uppfattar sig själv som en sådan.

I fält nr. 2 och fält nr. 3 ser vi att parternas uppfattningar skiljer sig åt, vilket kan vara en källa till missförstånd och konflikter, som kan leda till att medborgarrollen blir instabil.

I fält nr. 4 har ”medborgaren” (på informationsplanet) försvunnit för båda parterna. Vi skulle kunna säga att demokratins herre här har bäddats ut från det politiskt demokratiska systemets output-sida och ”[i]f citizenship has waned, so has a sense of meaning and purpose within public administration” (Dennard 1996:312)⁶⁶.

Det går att identifiera en potentiell risk för att de tidigare institutionaliserade positionerna i förvaltningstriaden blir instabila. Det gäller såväl positionen ’politiker’, som ’tjänsteman/närbyråkrat’ och ’medborgare’.

⁶⁶ Marknadstänkandet som är centralt inom ramen för NPM-konceptet innebär att det måste finnas kunder. Utan kunder finns det ju ingen marknad. Och, som vi sett och kommer att se, är många av reformelementen inriktade på att skapa en kundidentitet (Selander 2001:9, Nordgren 2003).

Kapitel 7. Procedurer

Rättsstatens grundläggande värden är...lika relevanta för kommuner och landsting som för staten. Kraven på rättssäkerhet ...blir inte mindre aktuella bara för att det ena eller andra förvaltningsområdet byter huvudman (Petersson 1996:50).

The public agenda is more than ever dominated by *moral* and *ethical* questions (Jenssen 2002:289).

In a civilized society decisions which affect all of us must be based on knowledge about the common good. To attain this knowledge requires deliberation, where *arguments* are decisive for political outcomes (Jenssen 2002:291).

7.1 Introduktion

De inledande citaten syftar till att introducera procedurers betydelse för värdena: rättssäkerhet, offentlig etik och politisk demokrati. Procedurerna är, som vi här skall se, centrala för dessa tre delvis överlappande demokrativärden. ”Den offentliga makten utövas under lagarna” (Rf 1 kap. 1§) Det är en överordnad princip i en demokratisk rättsstat och ett lagbundet handlande är en legitimitetsgrund för den offentliga förvaltningen. Procedurerna är väsentliga för en likhet inför lagen, för en opartisk och saklig behandling. Det innebär att hur besluten fattas är lika viktigt som beslutets substans. Förvaltningslagen understryker t.ex. särskilt procedurernas betydelse vid myndighetsutövning. Den föreskriver procedurregler, som dels har ett värde i sig, dels skall säkerställa rättfärdigheten i beslutens substans. Procedurer handlar också om att förebygga felaktigheter och misstag etc.

NPM-recept innebär dock en annorlunda syn på procedurernas betydelse inom offentlig verksamhet. Gustafsson & Svensson (1999:70) menar att: ”A ‘procedure culture’ ... effectively blocks initiative and change”. Nyckelorden i New Public Management reformen var “concentration (focusing), management by results, decentralization and efficiency” (Gustafsson & Svensson 1999:193). De menar också att effektivitet uppnås genom den privata sektorns deltagande, konkurrens, frihet från ”red tape” och genom att tydliga kontrakt upprätthålls (Gustafsson & Svensson 1999:67). I detta kapitel skall fokus riktas mot procedurer kontra resultat samt mot styrning genom kontrakt och prestationsersättningar.

7.2 Procedurer eller resultat?

Enligt Gustafsson & Svensson (1999:70) blockerar procedurer initiativ och förändring, varför styrningen bör inrikta sig mot resultat. Det gäller att motverka problem med ”Red Tape” för att därmed öka effektiviteten. Vi kan dock inte bortse ifrån att den enes upplevelse av ”red tape” kan vara den andres rättssäker-

het. Regler och rutiner som skyddar medborgarna från oegentligheter och missförhållanden är inte red tape. ”However, a set of rules devised to protect citizens from official abuse, but not meeting that purpose or any other legitimate purpose, is indeed red tape” (Bozeman 1993:293).

Om nu NPM:s filosofi om att fokusera resultat och att procedurer förhindrar initiativ får genomslag i praktiken, kan vi då finna empiriska exempel på att *vikten av procedurer* tonas ned? Considine studerade arbetslöshetspolitiken i fyra länder: Nya Zeeland, Australien, Storbritannien och Nederländerna, som alla implementerat koncept från ”NPM:s shopping basket”, vilket lett till olika modeller i de olika ländernas kontext. Hans forskningsresultat visar dock att vissa fenomen slår igenom i alla fyra länderna. Ett sådant fenomen är att vikten av procedurer tonas ned:

In all four countries there was a decisive turn away from legal-rational institutions, and from law as the guiding rationale for public action. Front-line staff did not consider rules to be much help in determining their work and neither did their managers. This was not simply a matter of their needing more discretion, since discretion might simply imply power to vary the implementation of still standard rules. Instead there was a shift towards forms of intervention that involved quite different decisions for people with otherwise similar needs. Citizens attending different agencies received different programs, those attending the same office were granted variable opportunities, and the same person attending the same bureau was often treated differently each time (Considine 2001:170f).

Utifrån NPM:s explicita uttalande fokus på resultat och Considines empiriska forskningsresultat kan vi identifiera en *potentiell risk* för en nedtoning av de procedurer som upprätthåller rättsstatens principer.

Kan vi se några empiriska exempel på avvikelser från rättsstatens principer i Sverige? Vi kan identifiera två fenomen: lagtrots och domstolstrots när det gäller beslut enligt Socialtjänstlagen, SOL (2001:453) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (1993:387). I vilken grad dessa fenomen är relaterade till NPM-inslagen i svensk förvaltningspolitik är dock en empirisk fråga som inte kan besvaras här. Hollander & Madell (2003:22) menar dock att orsaken till att rättssäkerhet och demokratifrågor under senare år kommit på undantag inom den offentliga verksamheten med stor säkerhet kan förklaras av att marknadens logik införts i det politiskt demokratiska systemet. Särskilt problematiskt är de begränsningar som görs i den offentliga servicen, där indragning eller begränsningar av insatser kan ske genom ett budgetbeslut, dvs. utan att lagstiftningen ändrats. Sociala tjänster betraktas då som konsumtionsvaror, inte som sociala rättigheter (Hollander & Madell 2003:16, jfr även Vahlne Westerhäll 2003:166). Ett stöd för samma tes ger Hollander som undersökt frekvensen av domstolstrots, där ”[p]olitiker och tjänstemän motiverar sitt agerande med argument främst från den privata marknaden. Offentliga, demokratiska värden som rättssäkerhet och legitimitet får vika för krav på rationalitet, kostnadseffektivitet

och produktivitet” (Hollander 1998:257). Fenomenet lagtrots måste ses som relativt nytt. I SOU (2004:118:175) *Beviljats men inte fått* kan vi läsa att ”[s]edan ett antal år tillbaka förekommer det inom äldre- och handikappomsorgen att gynnande myndighetsbeslut om olika insatser fattas, utan att de sedan verkställs inom rimlig tid”.

Lindqvist skrev i *Slutbetänkandet av utredningen om bemötande av personer med funktionshinder* att resursbrist och ”de värderingsförändringar som kommit i den ekonomiska krisens spår” har påverkat bemötandet av de funktionshindrade. På så sätt är bemötandet ett uttryck för samhällets kollektiva bemötande, dvs. en politisk fråga (SOU 1999:21:11f). Det finns heller inga särskilda regler som ger den enskilde någon möjlighet att utkräva en laglig rättighet av det allmänna. ”Det har nämligen ansetts självklart att staten, liksom kommuner och landsting, skall följa domstolsbeslut” (SOU 1999:21:40), dvs. att det allmänna rimligen borde sträva åt samma håll – mot allmänintresset/det gemensammas bästa. Det tyder på, menar Lundin att det föreligger djupgående strukturella problem. Kommunerna menar att problemet är brist på resurser, medan det från statlig sida framförs att det är en fråga om prioriteringar (Lundin 2003:466)⁶⁷. Nedanstående citat kan få illustrera fenomenet, att det allmänna inte alltid strävar åt samma håll:

Stadsdelsnämnden säger själv i sitt yttrande bland annat att ”Vid överklagan av domar vill utskottet ofta markera en avvikande mening gentemot gällande rättspraxis och tidigare domar, särskilt då dessa betraktas vara av politisk art”. Sociala utskottet anser alltså att man kan se domar i kammarrätt och regeringsrätt som ”politiska” och därmed strunta i dem, ett resonemang som Länsstyrelsen underkänner och ser som ett grundlagsbrott. ”Den offentliga makten skall, som framgår av regeringsformen, utövas under lagarna.” Man skriver också att ”Vare sig en stadsdelsnämnd eller annan myndighet kan låta sitt missnöje med lag och rättspraxis gå ut över en enskild person som är i behov av socialtjänstens insatser” (Dagens Nyheter 1998-12-30).

Termen ”*Domstolstrots*” har vanligen använts när en kommun eller landsting satt sig över förvaltningsdomstolens avgörande, dvs. då den enskilde medborgaren överklagat ett avslagsbeslut och fått en gynnande dom, men verkställigheten har dröjt eller uteblivit helt. När det gäller Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS i relation till gynnande domar som inte verkställts se t.ex. Hollander (1998:240ff).

I regeringens proposition *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots* görs bedömningen att ”Omfattningen [av domstolstrots] utgör ett problem inte bara för de enskilda personer som berörs utan också för tilltron till samhällsorganen” och att

⁶⁷ ”Rent rättsligt är problemet okomplicerat. LSS och SOL ålägger kommunerna en skyldighet som skall fullgöras. Prioriteringen är därmed också redan gjord för kommunerna. All obligatorisk verksamhet måste prioriteras först och sedan, i mån av resurser, kan den fakultativa verksamheten, t.ex. kultur och idrott, få sitt” (Lundin 2003:466).

det är ”helt oacceptabelt i en rättsstat att domstolsavgöranden som beslutats i laga ordning inte respekteras” (prop. 2001/02:122:13f). Regeringens förslag i propositionen är att införa en ändring/en skärpning i lagstiftningen⁶⁸:

En kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, skall åläggas att betala en särskild avgift (Ibid. s. 20).

Lundin diskuterar frågan om varför inte det instrument för sanktioner som redan finns kommer till användning, nämligen tjänstefelsbrott vid myndighetsutövning enligt Brottsbalken 20:1. Om en domstols gynnande dom om insatser om socialt bistånd enligt LSS och SOL inte verkställs, är det ett tjänstefelsbrott enligt brottsbalken 20:1. Paragrafen föreskriver också underlåten myndighetsutövning som tjänstefelsbrott. Ett problem är att det saknas explicita verkställighetsfrister. Ett annat problem är vem eller vilka som bär det rättsliga ansvaret. Det gäller ansvarsfördelningen inom den kommunala organisationen. ”Det är ett område där rättsläget inte är helt klart” (Lundin 2003:474). I många kommuner torde ansvaret för verkställandet finnas på tjänstemannanivå. Detta ansvar kan dock påverkas av olika faktorer t.ex. resursbrist – det finns kanske inte några platser för särskilt boende att tillgå. Om tjänstemannen då påtalar resursbristproblemet för nämnden är det, menar Lundin sannolikt att det straffrättsliga ansvaret överflyttas till de förtroendevalda. Tjänstemannen har således inte bara en plikt att informera politikerna om de problem som föreligger, utan det skulle också vara nödvändigt om de i ett sådant fall skulle undgå straffrättsligt ansvar.

Tjänstefelsbrottet 20:1 brottbalken diskuterades i propositionen *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots*:

Regeringen instämmer inte i den uppfattning som framförts av flera remissinstanser att en yttersta tidsgräns för när insatsen skall tillhandahållas bör anges i lagtexten eller fastställas av domstolen i den gynnande domen.

Redan i dag finns det vissa möjligheter att straffa både förtroendevalda och tjänstemän som gjort sig skyldiga till tjänstefel vid handläggning av ett LSS-ärende. Det har emellertid visat sig att denna möjlighet inte inneburit något effektivt medel mot domstolstrots. Anledningen till detta torde vara att resursbrist varit den dominerande orsaken till de långa dröjsmålen med verkställighet av LSS-domar. Eftersom det är fullmäktige som svarar för medelstilled-

⁶⁸ Länsstyrelsen har haft möjligheten att förelägga en kommun eller landsting vid vite att följa en lagkraftvunnen dom (Proposition 2001/02:122:21). Förändringen den 1 juli 2002 innebär att vitesförläggande ersätts med en sanktionsavgift. En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs för ett rättstridigt beteende. Avgiften tillfaller staten (Norström & Thunved 2003:227f).

ningen har det i regel inte ansetts möjligt att straffa enskilda ledamöter av berörda nämnder eller tjänstemän ... Fullmäktiges ledamöter är direkt valda och deras ansvar är i första hand politiskt. En sanktion riktad mot fullmäktiges ledamöter bör därför inte komma ifråga. Mot denna bakgrund anser regeringen att sanktionen bör riktas mot kommunen eller landstinget som juridisk person och inte, som Riksförbundet för Trafikskadade och Polioskadade föreslagit, mot ordföranden eller övriga förtroendevalda i en nämnd (Prop. 2001/02:122:23).

Lundins tolkning är att det straffrättsliga ansvaret för verksamheten alltid ligger på nämndnivå eller tjänstemannanivå. Det handlar då också om nämndens ansvar att påtala resursbristen för fullmäktige. ”Om resurserna uteblir och verksamheten blir rättsvidrig måste nämndens ledamöter avgå för att undgå det rättsliga ansvaret” menar Lundin (2003:474).

En fråga som kan ställas är också hur kommunfullmäktige skall få information om att det föreligger allvarliga problem, som ytterst skadar vissa samhällsmedlemmar, om inte tjänstemän respektive nämnd informerar om problemen. Hur skall de då kunna leva upp till sitt politiska ansvar? En andra fråga är hur medborgarna skall få information om att problem med en rättsvidrig verksamhet föreligger om varken tjänstemän eller nämnd reagerar. Hur skall medborgarna då kunna utkräva något politiskt ansvar?

Vilken betydelse kommer då införandet av sanktionsavgift vid domstolstrots att ge för de enskilda, när det gäller att erhålla de insatser de faktiskt har rätt till enligt lagstiftningen. Om skälet till reformen var att ”försöka stärka enskildas möjligheter att de facto kunna utkräva de rättigheter som följer av befintlig lagstiftning, ett slags värnande av enskilda i behov av samhälleligt stöd. I sådana fall har reformen vissa möjligheter att lyckas, dock i begränsad skala” menar Lundin (2003:476). Det kvantitativt största problemet är att kommunerna inte verkställer sina egna gynnande beslut. Några siffror kan få spegla problemens omfattning. Vid Socialstyrelsens kartläggning 2001/2002 var det 7 795 personer som inte erhållit det stöd och den hjälp de hade rätt till. ”Vid årsskiftet [2003/2004] var det 4 386 beslut som inte hade verkställts, 2 278 som hade fått sin ansökan om hjälp avslagen, trots att de bedömdes behöva hjälp, och 199 domar som kommunerna hade låtit bli att verkställa”, dvs. sammantaget var det 6 863 personer som inte fått den hjälp och stöd som de enligt lagstiftningen hade rätt till, dvs. totalt sett en liten förbättring sedan den tidigare kartläggningen. 62 anmälningar, om att kommuner skulle påföras sanktionsavgifter, lämnades in av länsstyrelserna förra året. Avgifterna varierade från 50 000 till 549 000 kronor (Riksdag & Departement 2004-08-30).

Med *lagtrots* menas ”bl.a. att en kommun eller landsting medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig karaktär” (Prop. 2001/02:122)⁶⁹. Inom äldreomsorgen kan vi se hur många äldre inte längre beviljas bistånd. Under 1990-talet har det skett ”en kraftig omfördelning av resurserna i riktning mot

⁶⁹Förslagen i propositionen omfattar inte lagtrots (Proposition 2001/02:122:11).

de mest hjälpbehövande” (Socialstyrelsen 2000:4:26f, jfr Trydegård 2000:74). För äldre med mindre hjälpbehov sker en tudelning, där äldre med mindre ekonomiska resurser får hjälp av sina anhöriga, medan de med större ekonomiska resurser erhåller service från marknaden. Det händer också att äldre med mindre hjälpbehov direkt uppmanas att köpa servicen av privata firmor och de som inte har råd uppmanas till att ansöka om socialbidrag för kostnaderna. Det finns kommuner som infört en ekonomisk behovsprövning – de som har god ekonomi får avslag på sin ansökan om hemtjänst (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:132).

En variant av lagtrots innebär att den enskilde får en ansökan beviljad, men beslutet implementeras inte och den enskilde kan då inte överklaga eftersom de beviljats biståndet. ”Situationen är anmärkningsvärd. Ett organ som inte verkställer de egna besluten agerar så märkligt, i förvaltningsrättslig mening, att rättsliga botemedel saknas”, menar Lundin (2003:476). En enhetschef inom Socialstyrelsen menar att:

Det är djupt otillfredsställande att så många väntar på en plats, särskilt med tanke på att de nästan alltid har ett omfattande vårdbehov...

Hon menar att det har uppstått en Moment 22-situation. Den som blivit beviljad plats på ett äldreboende har enligt socialtjänstlagen rätt att få den omgående, med JO:s mått inom tre månader. Men de som beviljats en plats kan inte överklaga om de inte får sin plats, eftersom de fått bifall (Kommunaktuellt 2001-02-15).

Det är givetvis lagtrots om ett beviljat bistånd inte verkställs. Rättssäkerheten gäller både beslutet och dess implementering. ”Att underlåta att verkställa ett gynnande beslut om bistånd enligt SOL och LSS är sannolikt tjänstefel enligt 20:1 BrB” menar Lundin. Återigen finns problemet med tidsfristen, dvs. hur länge kan kommunen dröja med verkställande innan det övergår i brottslighet, samt hur ansvaret skall placeras inom den kommunala organisationen”. Den frågan är komplex (Lundin 1999:388ff, Lundin 2003:476f).

Det finns kommuner som försöker undkomma problemet genom att avslå ansökan för att den äldre ska ha möjligheten till en rättslig prövning (KommunAktuellt 2001-02-15). I dessa fall avslås då en ansökan p.g.a. bristande resurser, trots att behovet finns hos den enskilde, vilket inte är i överensstämmelse med lagstiftningen och därmed också ett lagtrots. Det bryter mot principen av politisk jämlikhet, mot regeringsformens krav på likhet inför lagen och saklighet i handläggningen⁷⁰:

⁷⁰ Här finns tydligen oklarheter. ”Två principer står mot varandra. Å ena sidan Regeringsrättens klara uttalande om att bristande resurser inte utgör grund för att avslå en begäran om insats, och å andra sidan att ett avslag skall ges när insatsen inte kan tillhandahållas inom viss tid” menar Socialstyrelsen (2002:25f). Många avslag till bistånd sker med motiveringen – bristande resurser. ”Med tanke på att det här finns ett avgörande från Regeringsrätten, är det anmärkningsvärt att så många avslag motiveras på denna grund. En förklaring till att så många avslag sker med denna motivering trots att rättsläget är entydigt, är sannolikt att JO 1994 uttalat sig i frågan om hur en socialnämnd skall

Vanligen framförs rättssäkerhetsskäl som argument för att meddela ett avslagsbeslut i stället för ett gynnande beslut, i de fall kommunen inte kan verkställa beslutet inom rimlig tid. Genom att kommunen meddelar ett avslag på grund av platsbrist ges den enskilde möjlighet att överklaga beslutet till länsrätten (SOU 2004:118:18).

Problemet är att Socialstyrelsens och länsstyrelsens statistik visat att inte många av de personer som fått avslagsbeslut överklagar besluten. ”På grund av den låga överklagandefrekvensen får förfarandet motsatt effekt i förhållande till den avsedda” (SOU 2004:118:197). Det finns kommuner som infört en ”anhörigprövning” vilket betyder att bistånd inte ges förrän de anhörigas resurser är uttömda, vilket också är brott mot socialtjänstlagen, dvs. lagtrots (Riksdag & Departement 4004-03-01, jfr Stark & Regnér 2001:174). Det förekommer också att ärenden får bli liggande och att beslut fattas först då det finns en möjlighet att tillgodose de behov som ansökan gäller (SOU 2004:118:179). Dessutom förekommer det att en pågående implementering avbryts:

En socialnämnd fattade i september 2004 beslut om kraftiga indragningar av redan beviljade insatser enligt socialtjänstlagen och LSS. Därvid drogs bl.a. beviljade och pågående insatser i form av ledsagning in. Indragningarna gjordes sedan kommunfullmäktige inte beviljat socialnämnden ett begärt tilläggsanslag med 4,1 miljoner kronor (SOU 2004:118:177).

Ovanstående redovisade brott mot rättsstatens principer innebär, för den enskilde äldre och den funktionshindrade att den förutsägbarhet som är så väsentlig i en demokratisk rättsstat försvinner. Det blir inte längre självklart att ett beslut om beviljat bistånd i verkligheten erbjuds dem, dvs. att beslutet implementeras. Det är inte förutsägbart att lagen efterföljs, då avslag sker trots att den enskilde har behov av hjälpen. I utredningen *Beviljats men inte fått* (SOU 2004:118) påtalas att det ta inte är acceptabelt att kommuner och landsting sätter sig över tvingande lagar. Ett batteri av förslag presenteras för att bryta denna trend, allt från bättre handläggning av ärenden, bättre samverkan och planering, en utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna till rapporteringsskyldighet och sanktioner. En sanktionsavgift föreslås då kommuner och landsting inte inom skälig tid tillhandahåller beviljade insatser eller inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller insatser efter det att verkställigheten avbrutits. Rapporteringsskyldigheten har flera syften:

[a]tt en rapporteringsskyldighet skall införas för kommuner och landsting beträffande ej verkställda gynnande beslut enligt 4 kap. 1

besluta när den insats som den enskilde har rätt till inte är tillgänglig inom rimlig tid. Detta JO-uttalande föranledde Socialstyrelsen att i tillägg till sina allmänna råd uttala att en ansökan om särskilt boende bör avslås om insatsen ej kan tillhandahållas inom rimlig tid. Riktmärket för rimlig tid angavs till tre månader” (Socialstyrelsen 2002:25).

§ socialtjänstlagen och 9 § LSS. Rapportering skall ske till länsstyrelsen, kommunens eller landstingets revisorer samt fullmäktige. Det finns flera syften med rapporteringsskyldigheten. Kommunernas och landstingens uppföljning av gynnande beslut förbättras, samtidigt som även möjligheterna att planera verksamheterna påverkas i positiv riktning. Vidare får fullmäktiges ledamöter – som ytterst är ansvariga för fördelningen av medel – bättre information om situationen beträffande ej verkställda gynnande beslut. Revisorernas granskning och länsstyrelsens tillsyn underlättas. Dessutom blir frågan om ej verkställda gynnande beslut synlig även för invånarna, i och med den föreslagna rapporteringsskyldigheten till fullmäktige (SOU 2004:118:20f).

Rapporteringsskyldigheten som föreslås innebär, dels att kommunfullmäktige måste få den information som är nödvändig för att de skall kunna leva upp till sitt politiska ansvar, dels att medborgarna får information som gör det möjligt att utkräva ansvar för den förda politiken. Rapporteringsskyldigheten torde därför vara ett kraftfullt verktyg för att kommuner och landsting skall leva upp till den princip som fastslås i Regeringsformen, nämligen att makten utövas under lagarna och med respekt för alla människors lika värde.

Tidigare har i princip ”sanktioner saknats helt sinsemellan organ som företräder det allmänna” (Lundin 2003:475). Det är således ett nytt fenomen vi ser och frågan kan ställas om detta är något vi kommer att se mer av? Skollagskommittén (SOU 2002:121:99) föreslår exempelvis att Skolverket skall få möjlighet att vitesförelägga de kommuner som inte lever upp till skollagens krav.

Avslutningsvis kan vi återknyta till Oliver (1992:571) som menar att om ringa eller inga sanktioner utgår vid brott mot institutionaliserade regler och/eller mot tidigare institutionaliserade praktiker reproduceras inte dessa praktiker. ”Den offentliga makten utövas under lagarna”, det är en institutionaliserad regel som föreskrivs i Rf 1 kap. 1 § och från den avvikande beteenden är inte acceptabelt i en demokrati. Det kan vara värt att återknyta till det inledande citatet av Olof Petersson: ”Rättsstatens grundläggande värden är ... lika relevanta för kommuner och landsting som för staten” (Petersson 1996:50).

En institutionaliserad praktik inom offentlig förvaltning har varit att tjänstemännens handlingsutrymme bestämts av procedurer. En styrningsform som nu utmanas av New Public Managementkonceptets kontraktsstyrning och prestationsersättningar.

7. 3 Att styra genom kontrakt och prestationsersättning

The development and implementation of policy steering system based on incentives, rather than administrative regulation, is another of the aims of this model [NPM]. There is a strong focus upon customer or citizen preference with resources tied to citizen choice. In addition, there is an emphasis on wider user responsibility, net budgeting, regional development funds, etc. Underlying all these modalities is the basic belief that incentives are the best way

to ensure financial accountability for and to the community's citizens (Gustafsson & Svensson 1999:204).

Bakom synen på vikten av incitament- och kontraktstyrning ligger, som vi tidigare sett Rational Choice perspektivets institutionella logik med antagandet om individer som egenintresserade nyttomaximerare (jfr Peters 1999:45, Læg Reid 2002:147). Genom användandet av incitament, där individernas egenintresse (genom morot och piska) stimuleras och nyttjas, skall de organisatoriska målen uppnås. Principal Agent teorin bygger på antagandet att individer inte är att lita på. Det gäller att med olika medel kontrollera underordnade för att organisationen skall producera de resultat som de förväntas göra. Antagandet underbyggs av att det finns ett bästa sätt att organisera och leda oavsett vilken verksamhet det än gäller eller om den är privat eller offentlig (jfr Gregory 2002:236) och att alla individer skall svara på incitamenten på samma sätt (Peters 1999:46).

Traditionellt har styrningen av offentlig sektor byggt på två doktriner, menar Læg Reid (2002:145) – dessa doktriner ses här som *institutionaliserade praktiker*. 1) Att offentlig sektor är en särskild domän väsensskild från den privata. Inom ramen för denna institutionaliserade praktik ses tjänstemannen som en särskild profession, inom ett särskilt karriärsystem, och med en särskild anställningspraxis och med ett särskilt lönesystem etc. skilt från den privata sektorns arbetsmarknad. 2) Att procedurer reglerar handlingsutrymmet för tjänstemännen i syfte uppnå likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet, dvs. i syfte att leva upp till den institutionaliserade regeln om politisk jämlikhet på output-sidan av det politiskt demokratiska systemet. Vi kan lägga till ytterligare en institutionaliserad praktik, nämligen 3) Att den organisatoriska modellen för offentlig verksamhet har varit integrerad, dvs. det har funnits en organisatorisk närhet mellan politiker och tjänstemän. Dessa institutionaliserade praktiker utmanas alla genom de nya styrformerna enligt NPM (jfr Læg Reid 2002:145).

Vi skall inleda med att studera några av de olika former av kontrakt som förekommer och analysera vad de kan innebära för relationerna i förvaltningstriaden. Kontraktförfarandet kan ses som en ny styrningsform med ett nytt sätt att precisera ansvar, genom att uppgifter specificeras formellt i en skriftlig form. Denna form av kontraktstyrning ersätter tidigare traditionella styrformer inom offentlig sektor genom att procedurer tonas ned och fokus riktas mot resultat framför allt i kvantitativa termer. Som vi kommer att se innebär kontraktsförfarandet inte endast en ny styrform och ett nytt sätt att precisera ansvar, utan också ett nytt sätt att genom struktureringen relatera olika organiseringsvariabler till varandra och då inte minst hur rollerna i förvaltningstriaden relateras till varandra, men också till resurser.

Vi skall välja tre nivåer av kontraktrelationer: Kontrakt mellan beställare och utförare, kontrakt mellan överordnade och underordnade och kontrakt mellan närbyråkrater och samhällsmedlemmar.

7.3.1 Kontrakt mellan beställare- och utförarenheter

Bakom idén att särkoppla beställare och utförare till olika enheter ligger intentionen att skilja politik från förvaltning. Implementeringen ses mer som en tek-

nisk värdenneutral aktivitet och konkurrens mellan olika fristående enheter (offentliga och privata) skall höja effektiviteten och göra verksamheterna mer kundorienterad. Det finns dock inte något moment av valfrihet för medborgaren i den renodlade Beställare-Utförare-Modellen, (BUM). Vid privata alternativ blir ”kunden” bunden vid ett tillfälligt privat monopol för offentlig service (Blomqvist & Rothstein 2000:32). De självständiga enheterna skall styras genom kontrakt som specificerar vad och hur mycket enheten skall genomföra och till vilken kvalitet och till vilket pris. För att en sådan styrning skall vara möjlig erfordras att de olika enheternas organisatoriska gränser är fastställda och tydliga (jfr Considine 2001:175f).

Considine⁷¹ som studerat kontrakt mellan beställare och utförare menar att det skapades nya organisationsidentiteter hos dessa utförareenheter – ”identities that were not easily reconciled with the public interest” (Considine 2001:176). Organisationsidentiteten har givetvis betydelse för hur den enskilde tjänstemannen/närbyråkraten uppfattar sin roll. Svaret på frågan ”Vilka är vi”, ”Vem är jag?” kan därmed hamna utanför den politiska arenan oavsett om enheten drivs i offentlig regi eller är utlämnad till en privat entreprenör. När identiteten knyts till en särskild organisation förblindar lojaliteten till organisationen tjänstemannens plikt att arbeta för allmänintresset (Cooper 1990:40). Det betyder att den enskilde tjänstemannen förlorar sin politiska arena identitet och förstår inte sin roll som en medborgare som arbetar för andra medborgare, dvs. hon/han förlorar sin offentliga rollidentitet.

Vad gällde de offentliga utförareenheter fanns, menar Considine, en risk för en total identitetskris där de endast uppfattade sig som instrument, de förlorade sin förmåga att arbeta för allmänintresset (Considine 2001:182). Om tjänstemannen/närbyråkraten uppfattar sig själv endast som ”ett instrument i den överordnades händer” kan hon/han också uppfatta sitt ansvar som ett tekniskt ansvar. Ett sådant begränsat tekniskt ansvar kan också få genomslag genom influenser av marknadens quid pro quo-regel när det gäller synen på utförarnas roll:

Utförarna ska inte göra saker och ting så bra som möjligt, utan göra det man fått beställning på. Annars finns en risk att man jobbar mer än vad man fått betalt för. Det är inte utförarna som ska bestämma kvaliteten, det är beställarna (Politiker i omsorgsnämnden, citatet hämtat från Blom 1998:114). (Kursiv i original).

Kontrakten tenderar att leda till en hög detaljeringsgrad, i form av uppgiftsstyrning. Ett vårdföretag skall t.ex. inte ge mer vård än vad kommunen beställt:

Vi får en väldigt detaljerad beställning vad en person skall ha för hjälp. Då kan vi inte göra en massa andra saker. Det som är beställt är det som vi skall utföra...(Göteborgs-posten 2004-09-02).

⁷¹Studien genomfördes i Nya Zeeland, Australien, Storbritannien och Nederländerna och gällde arbetslöshetspolitiken och dess implementering.

Kontrakten innebär en potentiell risk för att det utvecklas ett checklistansvar, dvs. ansvaret kopplas endast till det som står i kontrakten. Dessutom kan det vara svårt att beställa tjänster av en utförarenhet, och på förhand precisera vad som behöver åtgärdas i en specifik kontext. Som Lipsky (1980) har lärt oss kännetecknas närbyråkraternas arbete av att deras arbetsdag inte är förutsägbar.

Många har uppmärksammat att det föreligger en risk för att etiska frågor omvandlas till praktiska och att det finns en tendens till att det utvecklas en lägre moral (se t.ex. Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:152f, Jenssen 2002:298, Lægreid 2002:157, Lawton 1998:20, Gregory 2002:252, Considine 2001:140, Andersson 2002, Johansson 2003). Considine (2001:139) fann t.ex. att närbyråkraternas normer förändrades och blev mer tvetydiga när det gällde att vara försvarare av klientens rättigheter. Det kan betyda att ansvaret, *för* dem, vars livssituation närbyråkraten har makt/inflytande *över*, inte längre uppfattas som deras ansvar.

Vi skall studera ett svenskt exempel på hur osäkerhet och strävan efter resurser kan leda till överväganden som påverkar det etiska ansvaret *för* den enskilde. Det gäller här en tandvårdsklinik inom ett tandvårdsbolag, där landstinget var beställare:

För vuxna patienter gällde att kliniken fick betalt för vad man gjorde. För barn var dock ersättningen från landstinget inte baserad på tandstatus och behandlingsbehov utan på en schablonkostnad. Risk kunde finnas att man underdiagnostiserade barn för att slippa behandlingsinsatser som inte täcktes av landstingets ersättning. Man diskuterade t.ex. att sluta laga mjölkttänder på barn eftersom de ändå skulle bytas naturligt i tidig ålder (Johansson 2003:131).

Tandvårdskliniken låg i ett område med många invandrare. Dessa patienter hade ofta dålig tandstatus och behövde kvalificerad och kostsam tandvård. Tandvårdskliniken, liksom de andra ekonomiska föreningarna, fick emellertid inte någon speciell ersättning för att behandla invandrarna och de hade inte alltid själva möjligheter att bekosta vården. Klinikerna åtgärdade dock det nödvändigaste. Vid några tillfällen kontaktade man socialförvaltningen och påpekade att en viss patient behövde mer tandvård och därför borde få pengar. Från socialtjänstens sida var man dock mycket restriktiv och betalade enbart akut tandvård (Johansson 2003:131).

Vi ser att i det första citatet ovan, är ansvaret på väg att definieras bort, p.g.a. att små barn ändå snart skall tappa sina mjölkttänder. I det andra citatet ser vi exempel på att man försökt att agera som den enskilde samhällsmedlemmens "advokat".

I viken grad enheterna är utsatta för konkurrens har tillsammans med graden av prestationsersättning betydelse för vilka anpassningsstrategier som utvecklas. En hög grad av prestationsfinansiering kombinerat med en hög grad av konkurrensutsättning ger en genuin osäkerhet i organisationen (Johansson 2003:172f). Tillsammans kan konkurrens/inte konkurrens och typ av prestationsersättning ge

olika grader och/eller typer av osäkerhet, dvs. olika osäkerhetstyper påverkar beteendena på olika sätt och styr verksamhetens fokus mot kostnadssidan och/eller mot intäktssidan. Vid en fokus på kostnadssidan kan t.ex. en strategi utvecklas som innebär att inget som inte är angivet i avtalet utförs (Johansson 2003:181, jfr Blomberg 2004). Det kan också innebära att behoven formuleras om så att behoven anpassas till resurserna. Det betyder att kostnadsmedvetenheten inte alltid leder till att uppgifter görs på ett annorlunda och kanske mer effektivt sätt, det kan också innebära att det som gjordes tidigare överhuvudtaget inte längre görs (Johansson 2003:225).

Om styrningen innebär att verksamheterna också blir beroende av att själva påverka sina intäkter ökar osäkerheten ytterligare. ”Resursmobiliseringen hamnar ännu mer i fokus om ansvaret och befogenheterna utökas till att också gälla organisationens fortlevnad” (Johansson 2003:50). Både organisationens överlevnad och medarbetarnas anställningstrygghet kräver då att behoven anpassas till resurserna. Det är kanske så vi skall förstå uppkomsten av den målförskjutning som observerats som en pervers effekt av NPM. Verksamheten blir medel istället för mål, precis som i privata företag, där målet är vinst och verksamheten är medel för att uppnå detta mål, dvs. det uppstår konflikter mellan företagsvärden och demokrativärden (jfr Johansson 2003:220, Lundquist 1998, Lundin 1999, Gregory 2003;).

Om vi återknyter till Christensen & Lægreid (2002b:115) menar de att även om det inte är systematiskt testat i vilken utsträckning NPM kan komma att bryta ned etiken inom offentlig service finns det ”some indications of increasing ethically problematic behaviour”⁷². En sådan *potentiell* risk för en lägre moral torde förstöras avsevärt om inte någon tjänsteman/närbyråkrat kan eller vågar leva upp till sitt aktivt etiska ansvar som demokratins väktare. Det finns tecken på att konkurrens och kontraktstyrning leder till såväl en vertikal som horisontell tystnad inom verksamheterna.

Kontraktstyrning hindrar informationsflödet mellan olika konkurrerande enheter, dvs. det utvecklas en *horisontell tystnad* och på så vis motverkas såväl samarbete som lärandeprocesser:

Mellan utförarna där det råder konkurrens är det svårt med samarbete ... Det bygger ju på konkurrens och då ger man inte så gärna ifrån sig, man håller lite grand på sitt och värnar om det (Socialarbetare – kommunal utförare ur Blom 1998:164). (Kursiv i original).

Samma tystnadsfenomen tycks uppstå vad gäller det vertikala informationsflödet – en *vertikal tystnad*. Att rapportera negativ information i en konkurrensutsatt

⁷²Olika tecken på en sådan utveckling har uppmärksammats bl.a. genom att vårdskandaler inom äldreomsorgen relaterats i media. I Radions *Studio Ett* den 2 januari 2004 rapporteras t.ex. att flera kommuner i Sverige sparar pengar på de äldres mat. Korrekt relaterat eller inte är det ändå ett observandum.

verksamhet ger problem. Johansson ger exempel på hur det inom en konkurrensutsatt skola (resultatenhet, där kommunalnämnden var beställare, samtidigt som ett kundvalssystem "skolpengen" innebar konkurrens om föräldrar/barn) blev väsentligt att alla talade "väl" om skolans verksamhet (Johansson 2003:115f). Enligt avtal med kommunalnämnden skulle Skolan mot en årlig ersättning bedriva skol-, fritidsgårds- och biblioteksverksamhet och beställaren förväntade sig att skolan profilerade sig mot något av dessa områden. För beställaren innebar profileringen möjligheten att kunna välja från vem man skulle beställa. För Skolan innebar profileringen att den skulle kunna locka elever från andra delar av kommunen för att därigenom öka sina intäkter. Idrott blev för skolan en konkurrenskraftig profil (Johansson 2003:81):

Därför var det också angeläget att inga negativa uppfattningar om Skolan spreds. Kritiska och reflekterande diskussioner om vissa mindre tillfredställande inslag i Skolans verksamhet, t.ex. det allt större antalet elever i klasserna, den minskande variationen och flexibiliteten i undervisning eller de ökade svårigheterna att tillgodose vissa elevers speciella behov. Att elever och föräldrar skulle vara nöjda, helst mycket nöjda, i sina enkätsvar var också ett viktigt kriterium i kvalitetssäkringsarbetet (Johansson 2003:201).

Både det vertikala och det horisontella informationsflödet kan "torka upp" av osäkerhet om hur resursmobiliseringen skall lyckas och censurprocedurer som döljer problem och beteenden kan uppstå varsomhelst inom organisationen (Vaughan 1983:75).

Paradoxen är att styrningsmodeller som bygger på individers/organisationers egenintresse egentligen endast kan fungera om dessa individer/organisationer *inte* betar sig så som teorin förutsätter, dvs. det erfordras, för att styrningsmodellen skall fungera, att individerna ger korrekt information både horisontellt och vertikalt även om det inte skulle gagna deras egenintresse.

Vid en konkurrensdriven beställare-utförare-modell ställer beställaren utförarna mot varandra för att få bästa pris och kvalitet. Det skapar i sin tur en misstänksamhet mellan beställare och utförare. Utföraren lämnar inte gärna information om kostnader eller produktion, procedurer etc. som kan vändas mot den. Om produktivitet och därmed inkomster ökar kommer utföraren att vilja behålla dessa hellre än att bli pressad till att använda dem i verksamheten (Fukuyama 1995:261).

Det har alltmer uppmärksammats att hybridisering mellan privat och offentlig sektor utgör en fara för ökad korruption och att de politiska upphandlingskontrakten är särskilt gynnsamma för korruption. Flera av de korruptionsskandaler som inträffat i svenska kommuner har haft sin grund i kontraktsupphandlingar (Blomqvist & Rothstein 2000:32f). Andersson menar att den forskning som gjorts om fenomenet korruption indikerar att "new public management" increases the risk of corruption and impacts on ethical behaviour" (Andersson 2002:36). Upphandlingen av t.ex. äldreomsorg inom kommunerna rör sig om stora summor och de tävlande entreprenaderna har givetvis ett stort intresse av att vinna ett nytt kontrakt eller att få sitt tidigare kontrakt förnyat. Det gäller att som producent

kunna överleva eller inte. Incitamenten för ”att engagera sig i korrupktion eller andra liknande oegentligheter [blir] utomordentligt kraftiga” (Blomqvist & Rothstein 2000:33). Den offentliga sektorns upphandlingar beräknas omfatta ca 200 miljarder kronor om året (Ds 2001:35).

Det finns också tecken på att kontrakts- och prestationsstyrningen kan leda till att ”plocka russin ur kakan-fenomenet” direkt stimuleras, dvs. ett brott mot den politiska jämlikheten. Vi lånar ett exempel. Det gäller fyra förskolor som i form av resultatenheter fick befogenheter och ansvar för att påverka såväl sina kostnader som sina intäkter. Deras intäkter beräknades till en summa för varje barn som togs emot. De kunde därmed öka sina intäkter genom att ta emot fler barn. Föreståndarnas språk förändrades, man talade inte nu om ’överinskrivningar’ utan om ’plusbarn’:

Enligt det avtal som undertecknades utgick det extra ersättning för barn med behov av särskilt stöd om barnets behov var diagnostiserat före placeringen. Upptäcktes behovet senare, så fick nödvändiga åtgärder täckas inom varje daghems egen ekonomiska ram. Föreståndarna insåg snart att den extra ersättningen var alltför låg ... Det kunde leda till att ett daghem, som hade flera barn med behov av särskilt stöd, hamnade i en besvärlig ekonomisk situation om kvalitetskraven skulle uppfyllas. Följden blev, menade föreståndarna, att de tvingades att noggrannare kontrollera barnen före placeringen. Avtalet gav också Daghemmen formell rätt att vägra ta emot barn som man bedömde inte passade in i gruppen. Daghemmens föreståndare föreslog att problemet skulle lösas genom att den extra ersättningen för barn med behov av särskilt stöd höjdes. En femtonfaldig höjning av det tidigare beloppet bedömdes som acceptabel och kom också att utgå (Johansson 2003:189).

I exemplet ovan ser vi såväl kostnadsminsknings- som intäktsstrategier. Kostnadsminskningsstrategin leder till en ovilja att ta emot vissa barn. Om barn med behov av särskilt stöd skall tas emot ställer enheterna krav på en hög extraersättning – en intäktsstrategi (Johansson 2003:223). Resursmobiliseringen till den egna resultatenhetens fromma stimulerar till implementeringsprocesser som avviker från en politisk jämlikhet på det politiskt demokratiska systemets output-sida.

Considine fann liknade strategier, när det gällde att ”hantera” mängden fall för enheternas service till de samhällsmedlemmar som blivit arbetslösa:

Individualised service could not be provided because case loads were too high, contractors therefore resorted to ‘parking’ and ‘creaming’ strategies to manage their workloads and meet outcome requirements, and clients were often ‘herded’ in manner quite contrary to the stated intentions of the reforms...In interviews they admitted that the only way they could manage this was to divide the long-term unemployed into two informal groups, one to receive active support and one to be ‘parked’ in a low-maintenance

regime which consisted of an occasional phone call or nothing at all (Considine 2001:130).

De procedurer för likabehandling som är så väsentliga för en demokratisk och etisk rättsstat utmanas genom en fokus på kvantitativa resultat. Och ytterst handlar det om att medborgarnas förtroende minskar (jfr Johansson 2003:228).

Korttidskontrakt används inte endast i relationen till olika självständiga implementerande enheter, det används också i relationen till enskilda chefer, tjänstemän och närbyråkrater, oftast i kombination med prestationsersättning/individuella löner.

7.3.2 Kontrakt mellan överordnade och underordnade

För chefer inom offentlig verksamhet innebär kontraktstyrningen radikalt nya förutsättningar som bryter mot de tidigare nämnda institutionaliserade praktiker. Gregory som har studerat NPM-fenomenet i Nya Zeeland, det land som implementerat NPM på det mest omfattande och teoretiskt sammanhållande sättet, menar att reformen lett till en mekanisk syn på den offentliga verksamheten med fokus på kvantitet, kontroller och effektivitet. Detta i kontrast till tidigare mer organiska perspektiv där fokus riktades mot mindre mätbara värden som demokrati, ansvar och rättvisa: "It uses metaphors such as 'the spirit of administration', 'departmental mindset' and 'the human face of bureaucracy'" (Gregory (2002:235). I likhet med Gregory kan vi konstatera att det gemensamma bästa eller allmänintresset endast kan förstås och hanteras utifrån demokrati värdena.

NPMs förespråkare har ett generellt accepterat axiom – att det är mer effektivt att separera politiska och administrativa funktioner – i motsats till det som varit tradition i de flesta länder – nämligen att organisatoriskt integrera dessa funktioner. Ett skäl var att de olika rollerna skulle förtydligas: politikerna skulle besluta om målen och tjänstemän och närbyråkrater skulle implementera dem. Ett annat argument för NPM var att den integrerade modellen gav tjänstemännen för mycket inflytande på politiken och att en separation skulle underlätta kontrollen över tjänstemännen. Ytterligare ett argument var att en separation skulle utöka både den politiska kontrollen och administratörernas handlingsutrymme på samma gång och leda till en bättre policy och en bättre service från den offentliga sektorn. Skillnaden mellan den traditionellt integrerade modellen och den separerade är att den integrerade modellen kombinerade en tätare kontroll av den offentliga verksamheten med en större möjlighet för tjänstemän/byråkrater att ha kontakter med politikerna dvs. sådana kontakter som är en förutsättning för att upprätthålla en dialog. Tidigare relationer mellan politiker och tjänstemän kännetecknades av sociala, icke instrumentella och långsiktiga kontrakt. Med NPM-influenserna har relationerna förändrats och regleras nu genom formella, instrumentella och kortsiktiga kontrakt. De först nämnda bygger på en tillit, de senare på misstillit. "Accountability by contracts is based on the idea of opportunistic behaviour, whereby people learn to distrust each other" (Christensen & Læg Reid 2002b:112). Problemet med den 'kontraktualism' som bygger på 'Principal Agent' relationer är att det uppstår en sorts 'fångarnas dilemma' där både 'principalen' och 'agenten' kommer att bete sig opportunistiskt. Deras fokus tenderar

att riktas mot den formella överenskommelsen, mer än mot vad arbetssituationen kräver. Och som vi tidigare sett beaktas inte alltid heller att de 'latenta kostnaderna' kan vara mycket olika för parterna (jfr Abrahamsson 1992:104, Gregory 2002:243f).

Antagandet om egennyttomaximerande individer kan leda till en självuppfyllande profetia. Ömsesidig tillit och ärlighet trängs ut genom egoistisk och egennyttomaximerande opportunist, menar Gregory (2002:244, 254).

Misstron från politikernas sida kan t.ex. visa sig genom att de inte väljer de offentliga cheferna för rådgivning utan vänder sig till alternativa källor. I Australien och Nya Zeeland är det t.ex. tillåtet att "kontraktera ut" vissa delar av politisk rådgivning, "leading in theory to competition between private consulting firms employing former civil servants and permanent secretaries and other administrative leaders" (Christensen & Læg Reid 2002b:105). Potentiella effekter som måste beaktas är bl.a. att:

(1) gränsen mot en ökande lobbying suddas ut (Christensen & Læg Reid 2002b:105),

(2) diskussionerna sker utan insyn från medborgarna, vilket leder till en bristande tillit. Gregory menar att "[t]he fact that the information is not publicly available ...and often has to be extracted from reluctant providers citing its 'commercial sensitivity' casts further doubt on the claim that the reforms have enhanced 'transparency' (Gregory 2002:248),

(3) tilliten mellan politiska ledare och chefstjänstemännen riskeras omvändas till en ömsesidig misstro (Christensen & Læg Reid 2002b:112, Gregory 2002:245),

(4) fenomenet "revolving doors" stimuleras, det uppstår (för framför allt högre tjänstemän och experter) svängdörrar mellan offentlig och privat sektor⁷³. Det kan leda till att det bildas 'järntrianglar' mellan olika eliter som kan belöna varandra (jfr Lawton 1998:19f) och privata aktörer och administrativa chefer kan bilda nätverk och allianser mot den politiska ledningen (Christensen & Læg Reid 2002:106).

Vilka effekter kan då korttidskontrakten för chefstjänstemännen få när det gäller politikernas möjlighet till styrning? Ett problem är att det är svårt att specificera mål och prestationsmått för chefspositioner. Ett annat är att ansvaret omformuleras till ett 'checklistansvar': "Om det inte är preciserat i kontraktet är det inte mitt ansvar." Det betyder att oförutsedda och därför ospecificerade angelägenheter faller utanför ansvarsområdet (Christensen & Læg Reid 2002b:114) och att det som räknas som resultat kan komma att uttryckas endast i kvantitativa termer (jfr

⁷³ I USA försöker man motverka "revolving doors" fenomenet genom att under en preciserad tid av 2 år, förbjuda den som tjänstgjort i offentlig sektor att övergå till en liknande befattning inom privat sektor (Lawton 1998:19).

Christensen 2001:469). Denna ”checklist”-modell för att precisera ansvar påverkar givetvis hur den enskilde uppfattar sitt ansvar både i tid och rum.

Ett tredje problem är att den politiska kontrollen och kapaciteten vad gäller policyformulering reduceras genom att kontinuiteten och därmed expertisen inom förvaltningen minskar, dvs. det är inte endast demokrativärden som påverkas här utan även ett ekonomivärde – den funktionella rationaliteten minskar.

De nya cheferna är på ett sätt mer oberoende av politikerna och lyssnar mindre på politikernas styrningssignaler. Cheferna, som kan ”shoppa runt” för bättre och bättre kontrakt, blir oberoende av politikerna (jfr Christensen & Læg Reid 2002b:108). Å andra sidan finns det också tendenser som pekar i motsatt riktning, tjänstemännen kan bli mer rädda för att ge uppriktiga råd till politikerna (Painter 2002:212, Christensen & Læg Reid 2002b:107) och mista den integritet som erfordras för att fungera som en demokratins väktare. En *potentiell* risk är att en ”ja-sägarmentalitet” förstärks i olika grad genom NPM:s incitamentsstyrning (jfr Painter 2002):

Concerns about the dangers of increasing the number of 'yes-men' (and 'yes-women'), and endangering the promotability and security of those who give 'frank and fearless' advice, have been expressed in several of the NPM countries (Pollitt & Bouckaert 2000:75).

Det betyder att politikerna kan få sämre underlag för sina beslut. NPM har sin fokus på 'better management' inte på 'better policy' menar Painter (2002).

Inkongruensen i NPMs ”shopping basket” gör att effekterna av korttidskontrakt för chefer kan ge olika effekter och inte minst kan de ge icke avsedda sideoffekter och i relation till intentionerna motsatta effekter. Paradoxen är att samtidigt som cheferna skall ha ett stort handlingsutrymme och vara proaktiva entreprenörer så skall styrningen och kontrollen av dem öka. Ett sätt att kontrollera är genom kontraktstyrningen, andra sätt är t.ex. krav på dokumentation och rapporter, utvärderingar och kontroller som utförs av särskilda granskningsorgan. Det finns en tydlig tendens mot centralisering samtidigt som decentralisering och delegering är ett huvudtema. Användandet av benchmarking, Total Quality Management (TQM) etc. är andra former av centralisering (jfr Härenstam 2003:55). Samtidigt signalerar dessa ledningsverktyg att det som eftersträvas är 'more value for money' För cheferna på operativ nivå innebär det en oftast omöjlig utmaning. Det budskap de får är: ”Minska kostnaderna men gör mer!” Och ”Gör kunderna, eller patienterna, mer nöjda!” (Härenstam 2003:64).

Då dessa chefer skall leva upp till kraven att vara ”can do”-chefer, finns det tecken på att deras relation till medarbetarna förändras. Relationen mellan medarbetare och chef kan komma att alltmer karakteriseras som en partsrelation, vilket Johanssons studie ger exempel på. ”Relationerna mellan chef och medarbetare fick ... alltmer karaktär av partsrelation. Cheferna och arbetsledarna kom att inta en allt tydligare arbetsgivarposition gentemot sina medarbetare. Att vara kompis på samma sätt som tidigare ansågs inte längre vara möjligt” (Johansson 2003:199).

Individuella löner och projekt, kontrakt och korttidsanställningar har också fått genomslag på den mer operativa nivån. Anställningstryggheten har minskat för många tjänstemän/närbyråkrater och de möter på så sätt samma problem som de utkontrakterade implementeringsenheterna – säkerhet har bytts ut till osäkerhet. ”[L]oss of job security has created uncertainty and resulted in lower morale among many civil servants, especially at lower levels” (Læg Reid 2002:157). Med minskad anställningstrygghet kan vi förvänta oss mindre dialog och större vertikal tystnad, vilket ytterligare förstärks av den individuella lönesättningen, som blivit ett redskap för cheferna. Det gäller med andra ord att ”gilla läget” för den som vill ha sin anställning kvar (jfr Johansson 2003:198, Blomberg 2004) och/eller vill få en bra utdelning i form av individuell lön. Det bildas beroendekedjor som riskerar att reducera ett aktivt etiskt ansvar. Det som efterfrågas är ett mer ”flexibelt beteende” eller så kallad ”social kompetens”. Som Johansson fann i sin undersökning av den konkurrensutsatta Skolan, var det viktigt att ha ”populära lärare”. ”Deras ämneskunskaper och undervisningsskicklighet blev inte de enda, och kanske inte främsta, kriterierna på verksamhetens kvalitet” (Johansson 2003:199).

En annan tendens är att det blir en ökad byråkratisk styrning, inte mindre, vilket intentionerna med reformen egentligen var, dvs. avbyråkratisering, resultatintention och frihet från ’red tape’. Gregory menar att ”Management ... tends to breed management ... in terms of the search for more certain and effective means of control” (Gregory 2002:238). En del i byråkratiseringen är de kontroller som erfordras för att kunna rapportera implementeringsenhetens kvantitativa resultat, vilket kan leda till just den ’red tape’ som NPM-förespråkarna ville undvika. Det vill säga, om en ökad börda genom kontrollrutiner inte leder till något skydd för den enskilde samhällsmedlemmen utan får en motsatt/pervers effekt är det ’red tape’. Nedanstående exempel belyser denna paradox:

Job Centres responded by filling quotas as fast as they could, regardless of the ultimate outcome for the client. Output categories had to fit on one page and be easily tabulated each day. Qualitative judgments were reduced and levels of client disadvantage could not be well expressed in the ‘body count’ methods required (Conside 2001:69).

Vad vi ser är att det uppstår en *målförskjutning*, genom att prestationsmåten blir mål i sig själva, oberoende av vilka effekter det får för den enskilde samhällsmedlemmen. Denna form av incitamentstyrning torde snedvrída närbyråkraternas uppfattning av vad som är väsentligt och fördunklar värden som rättssäkerhet, förvaltningsetik. En funktionell press till förändring kan bestå i just tydligheten mellan de kvantitativt uppställda målen och de tydliga medlen för att uppnå dem (jfr Oliver 1992).

Tendensen till ökad byråkrati finner vi också i den direkta styrningen. I Kommunaktuellt (2003-11-27) kan vi läsa att enheter inom en svensk ”normalkommun” har minst 50 stycken styrdokument att förhålla sig till. Redan år 1999 rapporterades ökade administrativa uppgifter inom sjukvården. Kommittén för hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation – HSU 2000 beskriver erfa-

renheterna av förändringarna av arbetsuppgifterna för sjukvårdspersonalen. Förskjutningen av arbetets innehåll har inneburit att bara 35 procent av läkares och sjuksköterskors arbete utgörs av patientarbete. Personaladministrativt arbete utgör 70 procent av chefssjuksköterskornas arbetstid. Den arbetsgrupp som har mest patientarbete – undersköterskorna (72 procent) är den yrkesgrupp som beskriver mest.

Arbetstakten är hög och bristen på personal och de korta vårdtiderna upplevs som hinder för att kunna utföra arbetet med hög vårdkvalitet. Många upplever rädsla för utbrändhet, felbehandlingar och sämre vård för patienten (SOU 1999:66:100f).

Härenstam menar att det inom sjukvård, socialt arbete, skola, barnomsorg, äldreomsorg, polis- och åklagarväsende är den dominerande bilden omorganisationer och arbetsutvidgning. Personer med kortare utbildning har sagts upp och de högt utbildade grupperna har fått överta uppgifterna. Läkare fick mer skrivarbete, lärare, poliser och åklagare fick mer administrativt arbete, sjuksköterskorna fick mer administration, förskollärare mer städarbete. De nya arbetsuppgifterna låg utanför den professionella kärnan och var i allmänhet mindre kvalificerade och stimulerande (Härenstam 2003:62f). Johanssons undersökning visar att en självpåtagen arbetsutvidgning var en vanlig kostnadsparande strategi. Sjukhemmet skickade t.ex. inte längre smutsvätten till tvätteriet, personalen började sköta tvätten och städningen själva. Tandvårdskliniken började använda frottéhanddukar i stället för pappershanddukar och de började tvätta och städa själva (Johansson 2003:126f, 132).

Medborgare som omsorgstagare, patient etc. påverkas också av de nya styrsystemen, inte minst i de fall då kontrakt införs för att reglera relationerna mellan närbyråkrater och de samhällsmedlemmar de möter. Vi skall nu rikta fokus på dessa typer av kontrakt.

7.3.3 Kontrakt mellan närbyråkrater och samhällsmedlemmar

Det förekommer också att relationerna mellan närbyråkrat och den enskilde samhällsmedlemmen regleras genom kontrakt – en teknologi som åtminstone på ut-sagoplan transformerar medborgaren till ”kund”. Som kunder gäller deras rättigheter endast konsumtionen av service (jfr Gregory 2002:249).

Paradoxen är som vi skall se, att dessa instrumentella och formella kontrakt ofta används i situationer där relationerna är asymmetriska, vilket gör att de blir en form av maktutövning p.g.a. att det endast är en part som kan påverka innehållet i dessa ”överenskommelser”. Vi kan inleda med ett svenskt exempel från början av 1990-talet, då handlingsplaner utvecklades till kontrakt mellan handläggare och den enskilde samhällsmedlem som var i behov av socialbidrag:

Ett ... budskap tydliggjordes då Norrköping upprättade handlingsplaner för alla socialbidragstagare. Handlingsplanerna skulle innehålla uppgifter om den enskildes bakgrund, utbildning och arbetslivserfarenhet. Varje handlingsplan skulle även innehålla föreskrifter om vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller utbildningsinsatser som den enskilde var skyldig att delta i. Det övergri-

pande syftet med handlingsplanerna var att förbättra den enskildes möjlighet att komma ut på arbetsmarknaden samt att vid ett personligt möte med socialbidragstagaren klargöra vilka rättigheter och skyldigheter som han eller hon hade. Inrättandet av dessa handlingsplaner innebar därmed att Norrköping införde ett nytt schematiskt prövande moment i biståndshandläggningen.

Men handlingsplanerna utgjorde även ett tydligt kontrollerande element. De var nämligen utformade i enlighet med en kontraktslogik som innebar att, för att vara berättigad till socialbidrag, var den enskilde tvungen att delta i vissa åtgärder. Handlingsplanen var ett kontrakt mellan två ojämlika parter, eftersom endast en av dem kunde definiera villkoren för kontraktet. Något utrymme för förhandling gavs inte. Vid ett senare tillfälle var det enkelt för handläggaren att gå tillbaka till handlingsplanen och fastslå om den enskilde hade uppfyllt sina skyldigheter (Johansson 2001:196).

I exemplet ovan ser vi inte bara hur kontraktet etableras i en situation där relationerna är asymmetriska, kontraktförfarande skapar i sig en vertikal relationsutformning genom att endast den ena parten kan definiera några villkor. De betingelser under vilka avtalet sluts beaktas inte. De latent kostnaderna är mycket olika, det är inte ett avtal mellan jämbördiga parter. Liknande exempel kan vi låna från Considines undersökning som gällde relationen mellan handläggare och den enskilde arbetslöse samhällsmedlemmen:

[T]he UK system recasting the payment of income support from one of entitlement to a contract in which the job seeker agreed to specified conditions in return for continued payment of benefits. The regular re-testing of the job-seeker's side of this bargain showed this contract to be highly conditional and often coercive.

In New Zealand the same process was established through the signing of a contract which included specified plans for return to work.

Australia developed much the same strategy, only in this case the signing by the job seeker also triggered the first payment to the agency so the one signature actually involved a double obligation. Mendicant agencies soon learned which of the two was more likely to ensure survival (Considine 2001:177).

De formella kontraktet tenderade alltid leda till ojämlikhet i mötena mellan närbyråkraten och den enskilde arbetslöse, menar Considine. Eftersom det var inkomststödet som stod på spel, kunde ju närbyråkraten förvänta sig att den enskilde skrev under på nästan vad som helst.

Det skrivna kontraktet och närbyråkratens villighet att vidta sanktioner vid avvikelser från detta kontrakt torde reducera den arbetssökandes tillit till närbyråkraten. Osäkerhet uppstår från den enskildes sida om huruvida närbyråkraten är beredd att ge det stöd som han/hon behöver, inklusive inkomststödet. Samhälls-

medlemmen lär sig att misstro närbyråkraten, medan närbyråkraten blir tveksam till den arbetsökandes motiv. Kontraktstrategier reducerar även här tilliten i relationerna.

Vi kan med Considine fråga: "If the power relations between these parties were so asymmetrical, why would this two-way engagement be needed in the first place?" Ett svar kan vara att ett 'self-enterprising' beteende skall utvecklas hos den enskilde och då erfordras en annan och ny relation mellan närbyråkraten och den arbetslöse samhällsmedlemmen, menar Considine (2001:177). Vi kan identifiera 'the self-enterprising client' som en av tolkningarna vi mött av "empowerment" (se kap. 1) nämligen: "Empowering customers rather than serving them"⁷⁴. Kontrakten med de arbetslösa samhällsmedlemmarna kan förstås som ett sätt att få de arbetslösa att själva ta över arbetet med att söka arbete i form av "one-person small business", vilket kritikerna menar, är ett sätt att exkludera dem från välfärdssystemet (Considine 2001:177f).

Considine menar, att då den arbetslöse sällan fick gehör för sina önskemål in-
nebar kontrakten ett öppet erkännande av osäkerhet och selektivitet, och det speglade samma situation som de korttidsanställda handläggarna hade (Considine 2001:178, 180). Samma osäkerhet och selektivitet har, som vi sett, utförarenheter/resultatenheter framförallt då prestationsfinansieringen och konkurrensut-sättningen är hög.

Användandet av kontrakt mellan beställare–utförare, mellan överordnade–underordnade och mellan närbyråkrater och samhällsmedlemmar speglar ett intressant sammanfallande värde – en 'enterprising norm' som speglar en mer omfattande process mot en 'enterprising state' (Considine 2001:181).

Vad vi ser genom denna kontraktstrategi på olika nivåer är att relationerna förändras mellan politiker och tjänstemän/närbyråkrater och mellan medborgare och tjänstemän/närbyråkrater. Relationerna omvandlas till tvåpartsrelationer.

Kan vi se någon motsvarande tendens till kontraktutformning vad gäller relationerna mellan politiker och medborgare? Hur skall vi tolka den alltmer vanliga diskussionen om "garantier"? Det gäller allt från kvalitetsgarantier, garantier för att få vård inom 90 dagar, (Riksdag & Departement 2004-02-09) värdighetsgarantier och "att politikerna ska utforma ett trygghetskontrakt med medborgarna" (se t.ex. Riksdag & Departement 2003-02-24) till tjänstegarantier (Smålandsposten 2003-12-24) inkluderande duschgarantier på servicehus för äldre (Smålandsposten 2003-06-16), garantier för att alla som bor i särskilt boende erbjuds en aktivitet per vecka etc. (Dagens Samhälle 2004-09-09). Under rubriken "Duschgaranti införs på servicehus" kan man läsa följande:

⁷⁴ Nära termen "empowerment" finns den "värdeskapande kunden". Inom denna "service management-diskurs" är kundbegreppet centralt men här är kunden ingen konsument, dvs. "värdeförstörare" utan "värdeskapare". Att vara kund innebär att vara medskapare av vården. En kund t.ex. inom sjukvården kan då vara den som själv mäter sitt blodtryck, blodsocker etc. och rapporterar in sina värden till en kontrollcentral som är öppen dygnet runt. Det innebär färre besök på sjukhus. Rutinarbetet inom sjukvården omfördelas till kunden som får större egenkontroll. Det är det positiva budskapet som framförs. Vad som inte nämns är om detta är ett frivilligt åtagande från "kundens" sida eller vad som händer med de sjuka som inte kan eller orkar övervaka sig själva (Nordgren 2003:127ff).

Åldringar på Tingsryds servicehus garanteras ... [få] duscha minst var sjunde dag. Det framgår av ett utkast till en tjänstegaranti inom omvårdnaden. Med syfte att begränsa Tingsryds socialnämnds kostnader håller förvaltningen på att utarbeta så kallade tjänstegarantier. Det betyder att man anger gränser för hur långt kommunal omsorg, service och vård kan sträcka sig inom befintlig kostnadsram. Ett utkast för omvårdnadens tjänstegaranti har lagts fram för nämndens politiker. Här garanteras exempelvis att åldringar på servicehusen får stiga upp på morgonen efter eget önskemål, dock senast klockan 11. Att gå till sängs får de gamla också göra när de vill, sägs det. I alla fall ska ingen behöva lägga sig tidigare än klockan 19 ...

... när frukost serveras eller middag, ... eftermiddagskaffe eller kvällsmat med mera. På en punkt har politikerna i socialnämnden reagerat. Nämligen när det gäller duschning. Enligt utkastet till tjänstegarantin skulle varje åldring få duscha minst var 14:e dag. Politikerna vill dock att gränsen sätts till var 7:e dag. Det betonas också att alla får duscha när som helst "vid omvårdnadsbehov ..."

(Smålandsposten 2003-06-16).

Och under rubriken "Alvesta kommun inför garanti på sina tjänster kan vi läsa följande:

Alvesta kommun ska införa en så kallad tjänstegaranti inom de kommunala förvaltningarna. Tjänstegarantin innebär att kommunen ska fastställa vilka nivåer den kommunala servicen ska hålla ... Tjänstegarantin kan röra exempelvis hur snabbt olika ansökningar ska behandlas och vilket bemötande allmänheten kan förvänta sig av kommunanställda ... När politikerna i fullmäktige väl sjösatt tjänstegarantin är det meningen att den efterhand ska utvecklas. Det svåra är att sätta en bra nivå på garantin ...

Det framgår också att:

Tjänstegarantin är inte bara till för medborgarnas rättigheter. Den är också ett instrument som kan hjälpa politikerna att spara pengar. Själva ordet tjänstegaranti är positivt och kan tolkas som att kommunen på ett bra sätt garanterar en viss nivå på servicen. Begreppet utgår från brukarnas perspektiv, det vill säga elever och föräldrar, de gamla på ålderdomshemmet, etcetera ...

Men i grannkommunen Tingsryd har kommunledningen också framställt tjänstegarantin som ett rent besparingsinstrument. Bland annat framhölls det i budgetarbetet i början av året att det inte behövdes ett helt koppel besparingsförslag inom socialen, det räckte med ett: tjänstegarantin ...

... Visst, det går att säga att tjänstegarantin kan användas i besparingssyfte. Men jag beskriver det hellre som att man med denna skapar rätt förväntningar på kommunens service och tjänster ... tjänstegarantin inte minst inom socialtjänsten handlar om att sätta ribban på rätt nivå och förklara för människor vad de kan få för service (Smålandsposten 2003-12-24).

Kan vi se dessa former av formellt utformade garantier som en typ av kontrakt mellan politiker och medborgare?⁷⁵ I så fall har samtliga relationer i förvaltningstriaden genomgått en radikalt ny utformning, nu i form av tvåpartsrelationer.

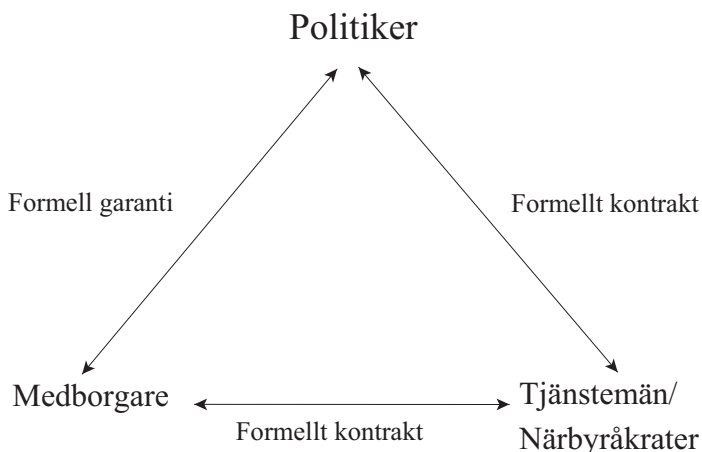


Fig 11. Splittras förvaltningstriaden upp i tvåpartsrelationer?

Om det är så att förvaltningstriaden splittras upp i tvåpartsrelationer måste vi ställa frågorna: Vilka konsekvenser får dessa uppdelade tvåpartsrelationer för möjligheten av en demokratisk trepartsdialog?, Hur påverkas tjänstemannens/närbyråkratens roll som katalysator i denna dialog? Kan tjänstemannen/närbyråkraten fortfarande vara en tolk av samhällsmedlemmarnas behov i syfte att förmedla den informationen till politikerna, som då får underlag för sina beslut? Det torde inte vara särskilt kontroversiellt att anta att det föreligger en potentiell risk att den demokratiska trepartsdialogen vittrar bort.

Om vi nu återknyter till termen "garanti" kan vi konstatera att den ger oss konnotationer till marknadens normer, till konsumentköplagen och till kunder,

⁷⁵Christensen exemplifierar t.ex. "citizens' or "service charters" i Storbritannien och kundkvalitetssystemen i Sverige som en form av institutionella kontrakt (Christensen 2001:469).

snarare än till en politisk demokratisk relation mellan medborgare, politiker och tjänstemän. Själva termen 'garanti' är – så som det också framförs i ovanstående citat – ett 'positivt ord'. Det lockar till en dyadisk tillit, dvs. en tillit till själva ordet. Det är säkert också så som många medborgare kommer att uppfatta dessa garantier. Som kunder känner vi oss nöjda, då vi får ett garantibevis på den dammsugare vi just köpt, vi vet att, om den då inte skulle fungera, kan vi få den reparerad utan kostnad eller till och med få en annan istället – garantibeviset har en juridisk innebörd. Det är inom en sådan kontext vi är vana att tolka vad en garanti innebär.

Vad betyder då garantierna här i en offentlighetsrättslig kontext? Svaret på frågan tycks vara: att människor kan få kompensation genom att avgiften sänks, dvs. då det rör sig om avgiftsbelagda tjänster, annars kan det gälla att kommunen får se till att det inte händer igen (Smålandsposten 2003-12-24), att kommunen rättar till felet (Smålandsposten 2003-12-24, Dagens Samhälle 2004-09-09) eller i andra hand *sänka* garantin (Dagens Samhälle 2004-09-09).

Vad är syftet med dessa garantier? En konsult, som leder Kommunförbundets nätverk kring tjänstegarantier menar att garantierna har tre syften: ”att tydliggöra kommunens tjänster för personalen och medborgarna, att vara en systematisk del i ledningens styrning samt att öka brukarinflytandet” (Dagens Samhälle 2004-09-09).

Idéerna bakom ”garantistrategin” är hämtad från en annan institutionell logik – marknaden. Vi kan se garantistrategin som en av de nya praktiker som förs in i offentlig verksamhet och vi måste ställa oss frågan hur denna praktik påverkar relationen till medborgarna – demokratins herrar. Paradoxen blir, inom en politisk demokratisk kontext, tydlig – *Det är aldrig ägaren som behöver en garanti*. Medborgarna/ägarna transformeras genom denna praktik från ägare till kund. Samtidigt sänder ”garantistrategin” en annan signal, nämligen att det inte är självklart att man kan lita på närbyråkraterna, det erfordras garantier för att jag skall slippa lägga mig före klockan 19, för att jag skall få duscha åtminstone en gång i veckan etc.

Ytterligare en tolkning är, och som framgår i citaten ovan, att ”garantierna” skall fungera som en strategi för omdefiniering av behov i relation till resurser och som en makt över tanken, dvs. de skall forma de preferenser som är möjliga att ha. Friedland & Alford (1991:234) menar att: ”The evidence of retrospective rationality, that people form preferences based upon the options open for them, explodes neoclassical welfare economics from the inside out. Then, markets are merely aggregating utilities which have been shaped by those markets themselves”.

Avslutningsvis kan kontraktsförfarande, som vi givit exempel på, förekomma i flera olika skepnader inom ramen för NPMs ”shopping basket”. Dessa kontraktsstrategier måste ses både som nya styrinstrument och som en form av strukturering, genom vilken olika organiseringsvariabler relateras till varandra (framför allt hur roller relateras till varandra) och till resurser. Kontraktet kan ses som en teknologi som materialiserar idéerna om marknaden och marknadsnormerna. Dessa idéer förmedlas genom språket, dvs. en annan form av styrning – ”management of meaning”.

Kapitel 8. Språk, kognitiva scheman – upprepade handlingar

Även om historien om skattemyndigheten, som ville byta det gamla tråkiga och byråkratiska ”överklagande” mot det mer affärsmässiga ”reklamation”, skulle vara en anka kan man enkelt notera att ord som kund, uppdragsgivare, med flera, i stor utsträckning ersatt ord som medborgare respektive överordnad myndighet (Lundquist 1999:249).

8.1 Introduktion

I detta avsnitt skall vi huvudsakligen studera det nya NPM-språk som introducerats inom offentlig verksamhet. Språket visar på förändringar samtidigt som språket är en aktivator av en kognitiv mekanism för förändring. Det påverkar hur vi kommer att uppfatta verkligheten. Språk, kunskap och kognitiva föreställningsramar hör ihop på så sätt att vi tänker med hjälp av språket och det är genom språket vi kan uttrycka våra kunskaper och tankar. Hur vi tänker är beroende av institutioner. ”[I]nstitutions need to be established by a cognitive device” menar Douglas (1987:55).

Som diskuterades i kapitel 3 så finns det en institutionaliserad ”kockbokskunskap” som styr våra kognitiva föreställningsramar, vad gäller typer av organisationer och vilken verksamhet de bedriver. Effektivitet och service kopplar vi till verksamheter som bedrivs av företag, medan politisk demokrati, rättvisa, gemensamma angelägenheter kopplas till den politiska arenan, dvs. till offentlig förvaltning. Det betyder att en ny definition av verksamheten leder tankarna till ett annat organisatoriskt fält, såsom Forsell & Jansson (2000) gav exempel på. Vi har också beaktat att olika aktörer kan ha en betydelsefull roll genom att aktivt mobilisera en annan institutionell logik, ”individuals can manipulate or reinterpret symbols and practices ... Under some conditions, they are artful in the mobilization of *different* institutional logics to serve their purposes (Friedland & Alford 1991:254).

Den fråga vi kan ställa är då vad som händer då verksamheten omdefinieras och/eller då ett nytt främmande språk förs in i den offentliga verksamheten. Språket har en viktig funktion som aktivator för förändringar i kognitiva scheman – en av de mekanismer som är verksamma i avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser. Språket är inte något ”neutralt medium” som bara överför information mellan människor. Den enskilde individen införlivar, via språket de institutionella regelsystemen som anvisar hur hon skall tänka, känna och handla. Vi skulle kunna säga att språket inte avbildar verkligheten, det konstituerar den. Ord har makt att påverka vår verklighetsuppfattning och metaforer kan användas för att legitimera nya sätt att handla (Municio 1997:8ff, jfr Scott 2001:190). Vi kan med andra ord *dels* se språket som data som visar på

förändring *dels* som ett medium för förändring – 'management of meaning' (Czarniawska-Joerges 1988).

Vi har sett flera exempel på hur NPM:s språk har infiltrerat djupt in i offentlig verksamhet: Kommundirektörer, managers, utförare, beställare, kunder, resultat-enheter, anbud, kontrakt, konkurrens, avtal, kvalitetssystem, garantier mm. NPM-språket innebär en transformering av språket inom offentlig sektor. Vi kan t.ex. möta ett språk, där omsorg inom äldreomsorgen anges som "produkter" (Blomberg 2004:146, Eliasson-Lappalainen 1998) och uttryck som "Sortimentet enligt SOL" (Westlund & Edvardsson 1998:17), för en beskrivning av Socialtjänstens lagparagrafer. Det är ett språk som hör hemma i en annan institutionell logik *marknaden* som överförs till och blandas med *den offentliga sektorns* institutionella logik.

Metaforen handlar om ett överskridande, den förmedlar en mening hämtat från ett annat sammanhang t.ex. från en annan institution. Metonymin bekräftar det ursprungliga sammanhanget. Metaforens betoning av likhet kombineras med metonymins betoning av närhet gör att de beskrivningar som görs stimulerar till nytänkande, men detta tänkande begränsas till de ramar som den nya kontexten ger. Det betyder att en metonymisk språklig process skapas, och att andra termer ur denna referensram förs in i beskrivningen, menar Mucio (1997:10).

Vi skall se på ett begrepp – en metafor – som fått stort genomslag inom såväl landsting som kommuner, 'resultatenheten'. "Den adekvata definitionen av begreppet resultatenhet inom företagsekonomi är en enhet där resultat uppnås som skillnaden mellan intäkter och kostnader" (Mucio 1997:19). När t.ex. en klinik, ett särskilt boende, en skola definieras som en resultatenhet leder det till att verksamheten kommer att förstås inom en ekonomisk referensram. Delen *resultat* i resultatenhet ger ett överskott av mening, dels kan det kopplas till mål- och resultatstyrning, dels till elevens eller omsorgstagares resultat (jfr Mucio 1997:19f). Som vi senare kommer att se är det elevens resultat relaterat till kostnader som kommit i fokus vid jämförelser mellan skolor och kommuner.

Det är kanske också utifrån ett sådant 'meningsöverskott' vi skall förstå hur kommuners prioriteringar påverkas (jfr Mucio 1997:20):

Enligt Kommunförbundet finns det t.o.m en kommun där politikererna har "klargjort att hemtjänst endast beviljas om insatserna är rehabiliterande", dvs. skall leda till *resultat*. Övriga behov kan enligt kommunen, tillgodoses genom ett utbud av service som finns hos företagare och organisationer i kommunen (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:132).

Det betyder att det blir de aspekter som passar in i ett ekonomiskt marknadstänkande som kommer att betonas, vilket ovanstående exempel på NPM-språk kan illustrera. Innebörden av traditionella termer kan då samtidigt mista sin mening. I Storbritannien har t.ex. utvecklingen lett till att benämningen "civil servant" har mist sin mening och till att 'British civil service' inte längre existerar (Greenwood, Pyper & Wilson 2002:19).

Marknadsbegrepp kan ses som en "trojansk häst" som medför förväntningar på förändrat beteende, nu inom ramen för marknadens institutionella kontext.

Aktörerna i förvaltningstriaden kan ju börja bete sig så som de beskrivs, dvs. som managers, entreprenörer, kunder etc. (jfr Blomquist 1996:199). Vi kan repetera vad Scott (2001:182) lärt oss. "Beliefs and behaviors are loosely coupled...but changes in our ideas and expectations put pressure on related activities, and vice versa".

De nya idéerna hamnar inte i ett tomrum, de blandas med en befintlig institutionell logik, vilket leder till motsägelser, friktioner och konflikter, vilket leder till instabilitet. En instabilitet som kan göra att tidigare institutionaliserade praktiker i olika grad kan förhindras att reproduceras, vilket kan förändra eller förgöra dem (jfr Jepperson 1991:153).

8.2 Retorik – språk från en annan institution

Blomquist (1996) fann i sin fältstudie om BUM-reformer i två kommuner att det fanns etablerade föreställningar om kommunen som en demokratisk organisation, där medborgarna skulle garanteras rättvisa och välfärd. I en sådan organisation intar politikern en huvudroll som medborgarföreträdare, vilket betydde direktkontakt med medborgarna och lyhördhet för deras behov. Samtidigt utmanades dessa föreställningar genom BUM-reformen, som innebar ett skapande av en universell identitet i form av formella organisationer, dvs. organisation som institution. En sådan organisationsidentitet ger upphov till andra sätt att uppfatta och värdera verksamheten. I en identitetsskapande process artikuleras likheter och skillnader där såväl förändring som stabilitet finns med. Det framkom, menar Blomquist (1996:202), "att det var idén om företaget som var relevant, till skillnad från en konkret praktik. Däremot var det i förhållande till andra kommuner just praktiken och erfarenheterna som översattes till det egna sammanhanget". Det fanns en slitning mellan en önskan att vara speciell och särskilja ut sig från andra, samtidigt som det identitetsskapande som pågår tyder på att kommuner kan komma att bli allt mer lika andra organisationer (Blomquist 1996:202, jfr Considine 2001, Blom 1998, Selander 2001).

Marknaden betraktades som något som skulle skapas, och marknadsskapandet kan därför karakteriseras som ingenjörskonst (Blomquist 1996:191, 194, 203). Den formella organisationen som idé visade sig i övertygelsen om att man kan planera fram konkurrens. Konkurrensen skulle kunna skapas såväl internt (mellan interna utförare) som externt (man talade om externa utförare). Ett exempel på hur man försökte administrera fram konkurrens och skapa aktörer var att befrämja olika typer av "starta-eget-projekt" (Blomquist 1996:194).

Jämförelsepunkten blir formella organisationer i allmänhet vilket gör att de åtminstone på utsagoplan och informationsplan bäddas ur från den politiska arenan. Avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser kan urholka tidigare roller både för individer och för organisationer för att samtidigt skapa nya identiteter på såväl organisations- som individnivå. Samtidigt kan förändringar av identiteten ske inom det organisatoriska fältet.

Blomquist diskuterar tesen om en identitetskris i offentlig sektor, men menar att utifrån "berättelserna från fältet är det emellertid tveksamt om det är relevant att tala om en identitetskris. Det fanns inslag av institutionell stabilitet i det att demokrati inte ifrågasattes, samtidigt som en ny institution, marknaden, fann sitt

uttryck” (Blomquist 1996:187). Men språket fanns där, menar Blomquist, oavsett om man var företrädare för reformen eller var skeptisk mot den, talade man om företag eller serviceorganisationer (Blomquist 1996:197).

Hur problem formuleras har betydelse för vilka lösningar som blir de ’naturliga’. Det är dock inte alltid ett problem som söker sin lösning, det kan lika gärna vara en lösning som söker ett problem (March & Olsen 1989:87). Språket kan användas för att förstärka problemformuleringen. Problemformuleringen kombinerat med kraftfulla metaforer kan göra att ett organisationskoncept accepteras.⁷⁶ I sådana fall kan det gälla att skapa en ’windows of opportunity’, som gör förändringarna möjliga. Blomquist fann exempel på hur pratet om ’ekonomisk kris’ användes för att motivera neddragningar och organisationsförändringar inom kommunen. Metaforen som då användes var ’organisationen blöder’. Samtidigt fanns det inte någon konsensus om verklighetsbeskrivningen, dvs. huruvida det överhuvudtaget förelåg någon ekonomisk kris (Blomquist 1996:100f, 154ff).

Blom beskriver i sin avhandling *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg* hur socialarbetarna inom en BUM organisation tog emot det nya NPM-språket och hur språket infiltrerade mer i vissa enheter än i andra. Marknadsretoriken användes mer vid utredningsenheterna och råd & stödenheterna, än vid andra enheter, vilket Blom menar, förmodligen beror på att de flesta beställningar går från utredningsenheterna till råd & stödenheterna (Blom 1998:217). Flera av de socialarbetare som Blom intervjuade beskriver hur det ekonomiska språket har påverkat deras sätt tänka på och tala om verksamheten. Vi skall se på några citat, som dels speglar hur språket genomsyrar verksamheten, dels hur språket kan komma att accepteras.

Det genomsyrar arbetet varje dag. Det är ju så vi har tvingats tänka, ska tänka. Man använder begreppen ... (Socialarbetare vid utredningsenhet ur Blom 1998:216). (Kursiv i original).

Av de konsulter som var inne för att göra jobbet, för att göra ”centrifugeringen”, så fick man värderingar. Nya värderingar att blanda ihop med sina gamla, men det är en djupare förankring i samhälls-ekonomin än i värderingsfrågor (Enhetschef – kommunal utförare ur Blom 1998:210). (Kursiv i original).

En kund är de ju, om man nu ska titta på beteckningen så, då passar ju kund egentligen kanske bättre. För man kommer till det här stället och vill – nu betalar man ju inte för det, men det har man gjort på skatten – man kommer och vill ha någonting, och vi ger ut (Socialarbetare –kommunal utförare) (Citatet hämtat från Blom 1998:216). (Kursiv i original).

⁷⁶”A crisis, like all new developments, is a creation of the language used to depict it; the appearance of a crisis is a political act, not a recognition of a fact or of a rare situation” (Edelman, 1988:31) (Citatet hämtat från Blomquist 1996:157).

Genom att närbyråkraterna använder språket är det rimligt att anta att de successivt 'på köpet' tillägnar sig antaganden om verksamheten, vars ursprung finns i marknadslogiken, och marknaden är "not simply an allocative mechanism but also an institutionally specific cultural system for generating and measuring value" (Friedland & Alford 1991:234).

Även om språkets påverkan ofta sker på ett mer omedvetet plan, så fanns det de som var tveksamma, de som hade farhågor för vad det skulle leda till i framtiden samt de som visade ett direkt motstånd:

På lite sikt kan det påverka en på ett mer omedvetet plan. Som har att göra med att man börjar använda ett annat språk som tidigare har varit förknippat med andra sätt att tänka och andra attityder. Pratar man om kronor och öron dagligdags, så är det klart att det påverkar en till slut. Man vet ju att saker och ting kostar si och så mycket. Man fostras ju på något sätt till sparsamhet och hela den biten (Socialarbetare vid utredningsenhet) (Citatet hämtat från (Blom 1998:215). (Kursiv i original).

På lite sikt förs ju [språket] över. Särskilt då om det kommer nya socialarbetare, nya socionomer som inte är "fostrade" i det som fanns förut, då är ju de helt fast. Dom har ju ingen möjlighet till någon annan begreppsvärd ens (Socialarbetare vid utredningsenhet, Citatet hämtat från Blom 1998:215). (Kursiv i original).

Nybörjaren, menar Blom, kommer förmodligen att införliva och reproducera de för-givet-tagna föreskrifterna för hur socialarbetare i den marknadsorienterade socialtjänsten ska tänka, tala och handla (Blom 1998:215). Farhågorna får teoretiskt stöd i neoinstitutionella antaganden om att en kultur inte kan bestå om transmissionen mellan generationerna och socialiseringen inom verksamheten upphör (Zucker 1991:83). Risken finns att "[t]he discourses not only constitute individuals, they seem to determine them. Statements, we are told by Deleuze, constitute both subjects and objects" (Friedland & Alford 1991:253).

Vissa socialarbetare (både vid sociala förvaltningen, och delar av de privata utförarenheterna) visade ett tydligt motstånd mot det nya språket. De hade en medveten ambition att inte använda något av den terminologi som var förknippad med köp- och säljförhållanden. Det fanns ett moraliskt motstånd. De ansåg att terminologin förtingligade klienterna, som kan komma att betraktas som handelsvaror istället för människor. Terminologin var heller inte adekvat i deras verksamhet. "Klienter är inte alltid resursstarka människor som kan 'köpa' eller 'beställa' den hjälp de behöver" (Blom 1998:216). Socialarbetarna vänder sig mot tanken att alla medborgare är *aktörer* och att marknadsspråket överhuvudtaget inte beaktar *personer* som av olika skäl inte kan vara aktörer. De motsätter sig också språkbruket p.g.a. att människorna blir förtingligade, de blir handelsvaror, dvs. det sker en commodifiering/varufiering av medborgarna. Detta visar på den paradox som finns inbyggd i BUM. Det är ju, som vi tidigare sett, egentligen inte samhällsmedlemmarna som blir kunder i denna modell, utan politikerna. När en entreprenad upphandlas följer ju snarare samhällsmedlemmarna med som 'en

del i avtalet'. Diskussionen om kunden inom ramen för en Beställar–Utförar-modell blir därför motsägelsefull och leder till gap mellan utsagoplan, informationsplan/realitetsplan. Vi kan se detta som en motsägelse – en paradox inom den nya institutionella logiken som implementerats. Kunden blir, enligt de kritiska närbyråkraterna, en handelsvara! Eller som i nedanstående citat, en intäkt. Citatet är ett uttalande från en verkställande direktör, Lasarets AB:

På de flesta sjukhusen i den offentliga sektorn upplevs den enskilde patienten som något besvärligt. Det gäller att hindra patienterna att komma till sjukhuset. Annars riskerar budgeten att spricka. Vi har istället gjort om betalningsmodellen så att det alltid skall löna sig att ta emot en patient. *En patient är en intäkt*. Därför minskar också kötiderna (Dagens Medicin 2001, nr 15. Citatet hämtat från Nordgren 2003:159). (Min kursiv).

Det är, som vi tidigare sett, ekonomistyrningens utformning som styr resursmobiliseringen mot kostnadsreducerings- eller intäktsstrategier vilket i sig ger den enskilde rollen som kostnad eller intäkt.

Nordgren poängterar att även om han inte kan avgöra graden av läkares motstånd mot kundbegreppet, kan han konstatera att det finns ett motstånd som visar sig i att de undviker att använda kundbegreppet i mötet med den sjuke.

Att skillnader mellan olika individers verklighetsplan aktualiseras vid NPM-reformens implementering visas också i Selanders (2001) avhandling: *Mångfal-dens problematik – om mötet mellan Ädelreformen och sjukhemmets verksamhet* där han studerar hur fyra olika diskurser möts: De tidigare förekommande medicinska diskursen och omvårdnadsdiskursen möter de nya språken genom den ekonomiska diskursen och servicediskursen.

I och med Ädelreformen, som innehåller flera moment av NPM-reformen (jfr Selander 2001:3ff, jfr Blomberg 2004) omdefinierades sjukhemmets verksamhet från sjukvård till service, dvs. patienten omdefinierades till boende, och läkarna försvann i stort sett från äldrevården när det gäller permanent närvaro och ledningsansvar (Selander 2001:126, 85)⁷⁷. En annan faktor var de ekonomiska styrmodellerna enligt NPM som innebar att verksamheten kom att kontrolleras och utvärderas efter en ekonomisk logik (jfr Erlingsdóttir 1999:110) och den nya ekonomistyrningen har, till skillnad från tidigare ekonomiska modeller, mer genomgripande verksamhetsdefinierande ambitioner (Selander 2001:12). Selanders avhandling bygger på ”en analys av synsätt, men i termer av diskurser som en form av kunskapssystem” (Selander 2001:16). Vi skall först se exempel på hur servicediskursen tas emot, hur personalen upplever ett gap mellan verklighetsplanen och hur de gör motstånd mot detta synsätt på verksamheten, dvs. mot de verksamhetsdefinierande anspråken:

⁷⁷ Ädelreformen innebar att det inom kommunen skulle finnas en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) som skulle vara ansvarig för den medicinska kvaliteten av äldrevården (Selander 2001:85).

Nu har vi ju ett boende och allting och det har man ju märkt och vi får ju mediciner på ett annat sätt. Men själva vården och allting det är ju precis likadant. Så vi har ju gått över från sjukvård till ett mer särskilt boende men det är ju ingenting nytt för vi har ju samma patienter och de är ännu sjukare idag. Så för gemene man som sjukvårdsbiträden och undersköterskor så är det ju samma arbete (Undersköterska) (Citatet hämtat från Selander 2001:125).

Vi ser i citat ovan att undersköterskan inte känner igen sig i den formella verksamhetsbeskrivningen, patienterna är ju inga friska boende, de är ännu mer sjuka idag⁷⁸. Hur verksamheten beskrivs på utsagoplanet ligger långt ifrån informationsplanet/realitetsplanet. I Silfverbergs undersökning finner vi exempel på den frustration som personalen kan uppleva, då de äldre skrivs ut från sjukhuset:

Gud vet vilka lagar det är, men tänk att de kan skicka hem en människa så! Armarna gipsade och revben och lårbenshalsen brutna. Och man skickade hem honom från sjukhuset! Vad har vi för lag för det, när man anses ha blivit bra? Vem ska ta hand om honom? Frugan? Ska hon lyfta upp en man? Visserligen väger han inte mer 35 kilo men ändå, och hon har reumatism själv. Hur ska man klara det? När står det här i tidningarna till exempel om en så'n sak? (Citatet hämtat från Silfverberg 1996:64f).

I Selanders undersökning, framförs också att Ädelreformen inneburit att sjukhemmet får mer vårdkrävande patienter, samtidigt som verksamheten omdefinierades från sjukvård till service. Ädelreformen kopplas samman med förändrade rutiner i bedömningen av patienter som medicinskt färdigbehandlade (Selander 2001:147).

Biståndshandläggarna inom äldreomsorgen är också kritiska mot att ”man inom landstingen värnar sin egen verksamhet samt att kortare vårdtider och snabba beslut om utskrivning av de gamla leder till kostnadsproblem för kommunen och problem för biståndshandläggaren som forceras att ta beslut utan en ordentlig utredning” (Blomberg (2004:136). Ädelreformen innebär att incitamenten för sjukvården blir en intäktsstrategi, när patienten är medicinskt färdigbehandlad, övergår betalningsansvaret till kommunerna, dvs. det ger en intäkt för sjukvården. För kommunerna blir det väsentligt att så snart som möjligt överta ansvaret för den äldres vård/omsorg – en strategi för kostnadsreducering.

Omdefinieringen av sjukhem till särskilt boende rymmer en paradox som har fått en egen benämning – ”Ädelparadoxen”. Den innebär att patienterna omdefi-

⁷⁸ Ädelreformen kopplas samman med förändrade rutiner i bedömningen av patienter som medicinskt färdigbehandlade. Det har enligt de flesta lett till medicinskt mer vårdkrävande patienter och därmed sämre möjligheter att bedriva ’social verksamhet’. Personalen upplever detta som dubbla budskap (Selander 2001:147). ”Medicinskt färdigbehandlad” var ett centralt begrepp i Ädelreformen, som innebär att när patienten bedöms medicinskt färdigbehandlad övergår betalningsansvaret till kommunerna. Nu används istället begreppet ”utskrivningsklar”.

nieras till boende samtidigt som de skrivs ut tidigare från sjukhusen och därmed med ett större behov av medicinsk tillsyn (Selander 2001:2).

8.3 Nya teknologier

Ädelreformen innebär att sjukhemmets verksamhet skall betraktas som en social verksamhet med medicinska inslag, dvs. det blir jämförbart med andra äldreboende, som kan skötas av andra yrkesgrupper än sjuksköterskor och undersköterskor. Det upplevdes, menar Selander, som en nedvärdering av omvårdnadskompetensen. "Omvårdnadsansvaret är inte utbytbar mot det serviceinriktade ansvaret, dvs. att hantera de gamla människorna som boende i allmänhet"(Selander 2001:147).

Selander menar att NPM-reformerna, som syftar till att skapa nya former för ekonomisk styrning, är inriktade mot att reducera den lösa koppling som funnits mellan den professionella verksamheten och den ekonomiska styrningen. Det betyder en hårdare ekonomisk styrning och en reducerad autonomi för professioner/närbyråkrater. Selander fann att den nya definitionen av verksamheten följdes av nya teknologier, dvs. tekniker, modeller och metoder som styr det praktiska arbetet. Ädelreformen materialiserades genom regler och styrmodeller (Selander 2001:5, 44).

Serviceinriktningen gick ut på att de boende skulle kunna välja tjänster och boendeformer och det skapades därför nya regler för boendet. "Alla som kommer till sjukhemmet får skriva ett hyreskontrakt. Det innebär att man har rätt till en speciell plats (oavsett om det är ett eget rum eller en plats i en större sal) och att patienterna inte kan flyttas till olika platser efter t.ex. medicinska hänsyn. Hyreskontraktet innebar, förutom en fysisk koppling till en specifik plats, också att patienterna blev debiterade en högre hyra än tidigare och att man fick betala för speciella tjänster som t.ex. läkarbesök och sjukgymnastik. På den månatliga hyresavin specificeras och summeras alla kostnader för patienten" (Selander 2001:126). Vi ser att formaliteten eller kodifieringsgraden är hög – en faktor som påverkar graden av reinstitutionalisering (jfr Johansson 2002:38). Även här, mot själva teknologin finns dock motstånd. Den upplevs som främmande och paradoxal, och visar återigen på ett glapp mellan verklighetsplanen:

Och det är Ädelreformen hit och kors och tvärs och de ska få eget och bestämma själva för hur man vill bo och det här är ett boende det är inte sjukvården. Det är ju vansinnigt! Jag menar tänk dig själv, eget boende på en fyrasal! Det tycker jag det är extremt. Det skulle jag aldrig kunna tänka mig själv med en som kanske ligger och skriker som grannen intill. Det är ju plågeri! Så har vi ju haft det för det har varit väldigt svårt att placera in folk (undersköterska) (Citatet hämtat från Selander 2001:147).

Motståndet innebär dock inte, menar Selander, att det inte sker något genomslag i den praktiska verksamheten. "Det är den totala effekten av diskursernas teknologier som ger den totala 'verksamhetsdefinierande effekten' på sjukhemmet" (Selander 2001:156). En teknologi som ingår i 'teknologikomplexet' är de nya

rutinerna för medicindelning, APO-doseringen. Den innebär att medicinen pake-teras på apoteket, vilket gör att undersköterskorna på delegation från sjukskö-terskan kan sköta medicinutdelningen. Teknologin implicerar också att patienten själv skall kunna sköta sin medicinering. Sjuksköterskorna själva menar dock att det berör själva kärnan i deras arbete (Selander 2001:154ff).

Införande av de nya teknologierna och den kompetensreducering som sker genom att medicindelning omdefinieras från medicin till service är exempel på externt påförda teknologier som kan innebära det ”första steget mot” institutio-nell förändring (Scott 2001:187), dvs. de kan vara aktivatörer av de mekanismer som är verksamma i avinstitutionaliseringprocesser. I fallet med APO-doseringen aktiveras, som vi skall se nedan, en tvingande urbäddning av de övri-ga dimensioner som funnits inbäddade i uppgiften ”medicinutdelning”. Först skall några exempel ges på den ekonomiska diskursen och dess medföljande tek-nologier. Styrningen sker indirekt och på distans genom delegerat ekonomiskt ansvar, som går ut på att kontrollera och styra verksamheten med ekonomiska mått. Styrningen sker bl.a. genom ekonomisk statistik som ger ”svart på vitt” hur avdelningarna ligger till i förhållande till den budgeterade ramen:

Och det är ju också ett dilemma när man kommer ner på de där mötena och så delar man ut underlag till alla, i alla fall i slutet av månaden. Och så sitter man och jämför och jädrar jag ligger på minus, ja ja du och jag ligger på plus! Det är inte roligt att gå på. Hon som låg på minus hon känner sig med en gång knäckt! (Sjuk-sköterska och biträdande avdelningsföreståndare. Citat hämtat från Selander 2001:121).

Jämförelserna är exempel på vad Oliver (1992) benämner som en funktionell press och som kan vara en aktivator som leder till att tidigare institutionaliserade praktiker börjar omvärderas – dvs. det leder till en instabilitet. Selander fann t.ex. att även om det inte fanns tydliga incitament till att spara mer än budgeterat så visste de att det var ett sätt att vinna erkännande och i förlängningen trygga den egna verksamheten. En hel del tid ägnades därför åt att i ekonomiska termer motivera sin egen existens (Selander 2001:122). Att spara kan bli ett mål i sig. Det visade sig också i begreppet ”att gå med lucka” (Selander 2001:157ff, jfr Johans-son 2003). Det innebär att, för att spara pengar, tar man inte in vikarier t.ex. vid sjukfrånvaro, vilket innebär en underbemanning som ger problem utifrån såväl medicinsk synvinkel som för omvårdnadsarbetet. Det innebär prioriteringar till det mest nödvändiga. Arbetet blir tungt och stressigt för den personal som är i tjänst och det går ut över patienterna. Att inte ta in vikarier tycks vara en vanlig kostnadsreduceringsstrategi (Johansson (2003). ”Institutions constrain not only the ends to which their behaviour should be directed, but the means by which those ends are achieved” (Jepperson 1991:251).

Den knappa resursen för personalen är tid och mindre personal leder därför till mindre tid för sådana uppgifter som inte är absolut nödvändiga. Det uppstår här en målförskjutning, dvs. medlen transformeras till mål. Det ekonomiska styrsys-temet fungerar som en självstyrande logik och gör att personalen själva sätter

gränser för verksamheten inom ramen för budgeten, vilket också Johanssons (2003) forskning givit exempel på.

Problematiken blir ”att man både vill visa sin förmåga att klara av de ekonomiska kraven och visa upp verksamheten som en väl fungerande organisation, samtidigt som man ser konsekvenserna av *den framstrukturerade resursknappheten* i verksamheten” (Selander 2001:139) (Min kursiv). Det fanns dock en ambivalens till det ekonomiska tänkandet:

Jag pratade med en sjukhuschef och hon menade att de nästan var för bra på det ekonomiska! De hade inte glömt bort vad de sysslar med men det kan ju gå till överdrift också. Att man även som sjuksköterska börjar tänka för mycket ekonomi och *reducerar patienterna till något slags post* att där kan man spara och där kan man spara (sjuksköterska) (Citatet hämtat från Selander 2001:188) (Min kursiv).

Vi kan jämföra utsagan ovan om risken att den sjuke äldre medborgaren blir en ”post” med socialarbetarnas rädsla för att ”förtingliga klienterna”, till ”handelsvaror” istället för människor. Och vi kan jämföra båda dessa med Considines beskrivning tidigare om effekterna av en ’body count method’ (se kap. 7, jfr även Bauman 1989). En potentiell risk kan identifieras – risken av en successiv anpassning. Brytting (2001:143) varnar för att vi kan komma att anpassa ”det vi vill till vad vi faktiskt gör”, dvs. att börja ’gilla läget’ även om det strider mot den egna övertygelsen om etiskt ansvar. En sådan rädsla för en successiv anpassning illustreras i nedanstående citat:

Egentligen är det fruktansvärt. Saker som tidigare inte föresvävat mig att jag skulle acceptera, gör jag nu varje dag. Den som inte kan gå själv, skickar vi hem i bårtaxi. Man måste ställa sig frågan: hur långt kan vi gå? Det är läskigt, jag ser bara på mig själv hur jag har förändrats. Och jag undrar vad jag är beredd att acceptera om tio år? ... Det som är läskigt är att det som sker, sker successivt, så att man sakta vänjer sig (Vårdfacket 1998-01-12).

Som vi tidigare sett, har flera forskare redovisat oroande ”tecken” på att NPM leder till en lägre moral inom offentlig service – en risk är att etiska frågor omtolkas till praktiska, tekniska och ekonomiska frågor (jfr Christensen & Læg Reid 2002b:115, Gregory 2002:248, jfr även Lawton 1998, Considine 2001). En annan faktor som är värd att uppmärksamma, är den *instrukturerade osäkerheten* om resurser och om verksamhetens överlevnad. Det innebär en politisk press, enligt Olivers begreppsapparat, och den tycks fungera som ytterligare ett kraftigt styrinstrument i de fall vi här studerat. Considine uppmärksammade, som vi tidigare sett, denna osäkerhet. Selander beskriver hur en hel del tid ägnades åt att motivera sin egen existens i ekonomiska termer (Selander 2002:122). Johansson (2003) har givit flera exempel på olika osäkerhetstyper. Liknande exempel kan vi finna i Bloms avhandling:

Kvantitativt tycker jag att man har pressen på sig att uppfylla sin kvot, i hur många ärenden man ska ha. Om man inte har uppfyllt den kvoten så kan man ju känna att man borde ha gjort lite mer för enhetens fortbestånd. Då kan ju det här att göra lite mer, tära på kvaliteten. Så där kan det vara att man håller emot, att man inte tar mer än vad man känner att man mäktar med, för att göra ett gott arbete. Men om de kraven ökar; att man ska ha mer ärenden, då får man göra avkall lite grand på det andra. Då inverkar det på arbetet (Socialarbetare – kommunal utförare). (Citatet hämtat från Blom 1998:219). (Kursiv i original).

Vi ser i citatet ovan att lojaliteten gentemot den egna organisationen kan utmana kvaliteten. Den instrukturerade osäkerheten tycks förstärka lojaliteten till den egna organisationen. En stark lojalitet till den egna organisationen kan dock reducera den etiska medvetenheten om vem/vilka tjänstemannen är *ansvarig inför* och även vad de har ett etiskt ansvar *för* i en politisk – demokratisk - kontext.

Den ekonomiska teknologin inom socialtjänsten, liknar den ekonomiska teknologi som infördes på sjukhemmen. Politiker och förvaltningsledning använde sig av flera olika strategier för att minska kostnaderna. En strategi var att tydligt informera socialsekreterarna om budgetläget och på så sätt göra dem mer kostnadsmedvetna. En annan strategi var att minska delegationsrätten till utredningsenheternas socialsekreterare samt ge direktiv om att de primärt skulle beställa av kommunala utförare med generella avtal. ”En idé som hösten 1996 ännu inte var genomförd, var att ånyo ge utredande socialarbetare en mer omfattande delegation, med villkoret att en del av respektive enhets ekonomiska ansvar läggs på socialarbetarna. Enskilda socialarbetare får på så vis mer att besluta om men även ett ekonomiskt budgetansvar” (Blom 1998:210). Det skulle betyda att socialarbetarna åter skulle få en godkänd handlingsfrihet, men då förmodligen i kombination med en mer begränsad handlingsförmåga, vilket totalt sett inte skulle öka deras autonomi. Den potentiella risken är snarare att den omdefiniering av behov, som kan komma att tvingas fram genom att behoven anpassas till resurser, nu kommer att ske av den enskilde socialsekreteraren.

Blombergs undersökning inom äldreomsorgen visar liknande styrningsstrategier, dvs. biståndshandläggarnas handlingsfrihet minskar genom att kommunerna utvecklade kriterier och riktlinjer för hur bedömningarna av de äldres behov av bistånd skulle bedömas, så kallade förvaltningshandböcker. Dessutom förekom insatskataloger, vilket innebär att hjälpinsatser är förutbestämda, dvs. standardiserade. I katalogen finns de insatser ”man *kan* få, vad och hur man får (om man får) samt hur hjälpinsatsen ska utföras” och preciseringen av hjälpinsatserna blir underlag för det pris som avtalats mellan beställare och utförare. Det betyder att biståndshandläggarnas frihet att göra individuella bedömningar om den enskildes behov endast föreligger på pappret, ”i praktiken kommer standardlösningar att erbjudas” (Blomberg 2004:170). En annan om än mer indirekt styrning är strategin att göra biståndshandläggarna kostnadsmedvetna. Sammantaget är ambitionen att nå en striktare biståndsbedömning:

Vi får ju faktiskt order om att, det är så dyrt med vårdboendeplats, så de vill helst att vi skall sitta och diskutera det kollegor emellan och vilket vi då, det finns väl de som gör det, men när man har jobbat så många år så tycker jag att jag kan, jag har ju delegation att göra det själv. Men alltså så dyr är en plats idag, så att de menar att det ska vi tänka på många gånger när vi placerar någon (Biståndshandläggare) (Citatet hämtat från Blomberg 2004:171f).

Det har till och med förekommit att handläggare direkt hotats med sanktioner p.g.a. beslut om särskilt boende fattats:

I en ... kommun har en handläggare vid en socialnämnd av en överordnad hotats med omplacering på grund av att handläggaren fattat för många beslut om särskilt boende för äldre. Det gjordes inte gällande att besluten i sak var felaktiga (SOU 2004:118:177).

Styrningsstrategierna förstärks ytterligare av att dokumentationskraven också används för att skapa mätbarhet – ett instrument som är nödvändigt för att kunna göra jämförelser. För att kunna göra jämförelser av kostnader och kvalitet är det nödvändigt att specificera och i tid standardisera och prissätta hjälpinsatserna. ”Det som mäts är det som syns och det som syns är det som räknas” (Blomberg 2004:173). Både de prissatta insatserna och jämförelsestrategierna medför med andra ord en tvingande inbäddning av en fragmentering genom uppstyckade, standardiserade insatser till den enskilde⁷⁹.

Vilket genomslag får då marknadstänkandet inom socialtjänsten? Sammantaget menar Blom (1998) att socialarbetarna ger en dubbel bild. På direkta frågor svarar de att klientarbetet inte påverkas av marknadsorienteringen, men då andra frågor ställs framträder bitvis en motsatt bild, dvs. att klientarbetet har påverkats. Flera av de intervjuade utförarna gav uttryck för att marknadsorienteringen försämrat olika aspekter av klientarbetet såväl kvalitativt som kvantitativt:

Man tänker allmänt lite snålare. Hur mycket kan läggas på den här familjen, både utifrån en ekonomisk aspekt om resultatet och de medel man lägger ned verkligen är i balans. På det sättet kan det vara en ekonomisk effekt, men även utifrån: vad orkar familjen med. Det tycker jag att vi blivit duktigare på (Enhetschef – kommunal utförare) (Citatet hämtat från Blom 1998:213). (Kursiv i original).

Vi kan se att medel/resurser, dvs. hur mycket arbete som utförs för en klient, kopplas till ’resultat’, vilket kan vara en effekt av det ’meningsöverskott’ som

⁷⁹Blomberg (2004:176) menar dock att biståndshandläggarna inte motsätter sig standardiseringen av hjälpinsatserna – de ser inte heller utvecklingen av den specialiserade biståndshandläggrollen, (där rollens omfång är fragmenterad) som en avprofessionalisering i första hand. De ser det mer som en specialisering av ett avgränsat kompetensområde.

finns i termen 'resultat' och därmed påverkas de prioriteringar som görs i kostnadsreducerande syfte (jfr tidigare redovisade exempel från Johansson 2003). NPM går ut på att disciplinera personalen i enlighet med ett produktivitetsideal och managers skall leda och mäta denna produktivitetsutvecklingsprocess, vilket oftast erfordrar kvantitativa mått. Mått som också kan användas i jämförelser med andra enheter i en form av benchmarking, och "jämförelser" blir allt vanligare, de är att se som institutionaliserade, menar Blomberg (2004:113). Jämförelser, listning, ackreditering utgör en form av funktionell press, som gör att tidigare praktiker kan komma att omvärderas. De kan fungera som aktivatorer av en instabiliseringsmekanism. Vi skall se på några exempel. Ett från äldreomsorgen och ett från skolan. I kommunaktuellt (2004-01-29a) kan vi läsa följande:

Jämför din kommun. Så mycket kostar äldreomsorgen jämfört med vad den "borde" kosta (KommunAktuellt 2004-01-29a).

Vad gäller skolan kan vi i KommunAktuellt 2004-01-22b) läsa att "Lysekil får bäst betyg för pengarna". Här jämförs kommunernas kostnader per betygspoäng (kpb). Detta "kpb" beräknas enligt följande:

Kostnaden för den kommunala grundskolan 2002 per elev, exklusive lokaler, har delats med det genomsnittliga betygresultatet (meritvärdet) i nian 2002/2003. Meritvärdet består av de 16 bästa betygsvärdena i elevernas slutbetyg. Godkänd ger 10 poäng, väl godkänd ger 15 poäng och mycket väl godkänd ger 20 poäng (KommunAktuellt 2004-01-22b).

Utifrån detta poängsystem jämförs kommunernas kostnader för skolan relaterat till Skolverkets jämförelseverktyg om förväntat resultat – "Salsa":

Med Salsa jämför Skolverket kommunernas och skolornas betygresultat med ett fiktivt betyg som man räknar fram med hänsyn till tre faktorer som påverkar resultaten. Föräldrarnas utbildningsnivå..., Andel elever med utländsk bakgrund..., Elevernas kön. Flickor har länge visat sig ha högre betyg än pojkar i många ämnen (KommunAktuellt 2004-01-22b).

I KommunAktuellt (2004-01-29b) följs denna jämförelse upp och synpunkter framförs att en förklaring kan vara att vissa skolor är mer generösa med betygen än andra, att skolornas betyg "inte är rättvisa och likvärdiga" och att "Skolverket nu ska göra en handlingsplan för rättvisare betyg". Frågan är således om det är jämförbara storheter som jämförs⁸⁰, och om så inte är fallet, vad kan "betyg-

80Se diskussionen om förberedelserna inför det målrelaterade betygssystemet och om svårigheter att hitta en rimlig form för hur lärare skulle kunna sätta betyg på ett likvärdigt sätt. "Den som tar del av betygskriterierna ... inser ganska snart att problemet med likvärdighet kvarstår. Å andra sidan menade några av utredarna att om bara lärarna får några år på sig, kommer de själva att finna rimliga

kronor-jämförelserna” få för konsekvenser på verksamheterna. En potentiell risk torde vara uppenbar, nämligen att dessa jämförelser leder till ett ”race to the bottom”. Lärarna, åtminstone om de är ”rationella egennyttomaximerare”, kan komma att sänka kraven för att resultaten skall se bra ut, framför allt om de ekonomiska styrinstrumenten fokuserar på betygsresultat. En annan fråga är hur andra värden uppmärksammas, ”betygen mäter bara vissa av skolans mål” påpekar en rektor vars skola bedriver ett stort arbete för att ge eleverna ett demokratiskt synsätt (KommunAktuellt 2004-01-29b). Är det här liksom i omsorgen att ”[d]et som mäts är det som syns och det som syns är det som räknas”? (jfr Blomberg 2004:173).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det nya NPM-språket och de nya NPM-teknologierna aktiverar de kognitiva mekanismer som är verksamma i avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocessen. Vi har i detta avsnitt kunnat identifiera såväl politisk som funktionell press mot förändring: osäkerhet om resurser och om enheternas överlevnad, omdefiniering av behov, standardisering av insatser, en av närbyråkraternas självpåtagen framstrukturerad resursknapphet samt vad man skulle kunna kalla jämförelsernas ”det som går att mäta paradox”. Vilket innebär att tidigare institutionaliserade praktiker inte får någon uppmärksamhet varför dess kontinuitet riskerar att minska (Oliver 1992:571f).

8.4 När språket inte kan uttrycka demokratiska värden

Det ekonomiska NPM-språket blir problematiskt på grund av att det utgår från aktiva aktörer och förbiser att alla personer, av olika orsaker, inte kan vara aktörer. Och som Silfverberg (1996:84) påpekar så har termen ”kund” ingen moralisk appell. En sjuksköterska menar att:

Det är lätt att glömma den moraliska appell som finns i uttryck som patienters sårbarhet, patientens utsatthet, patientens beroende när patienterna beskrivs som kunder, konsumenter [...] eller DRG-poäng (Citatet hämtat från Nordgren 2003:161).

Kundbegreppet har sin fokus på individen som aktör, det kan inte fånga upp ”de icke-valda grundvillkoren i människors tillvaro”. Med NPM språket är det ”svårt att uttrycka demokratiska, etiska och rättsliga problem” (Lundquist 2001:242). Om t.ex. Socialtjänstlagens paragrafer framställs som ett ”sortiment enligt SOL”, eller då tjänstegarantier får genomslag, kan vi inte fånga rättsstatens krav; när omsorgen av de äldre formuleras som leverans av produkter – kan vi inte uttrycka frågor om etiskt ansvar; när vi talar om kunder kan vi inte fånga innebörden av att respekten för människors lika värde måste kopplas till individen som person, inte till aktör; när demokrati formuleras som kundinflytande, kan vi inte tala om vikten av någon demokratisk trepartsdialog.

former för att tolka betygsriterierna på ungefär samma sätt. Det är en förhoppning som åtminstone inte har stöd i den målrelaterade forskningen (som man i huvudsak helt bortsett ifrån)” (Wedman 2003:313).

Det finns också exempel på hur en demokratisk dialog kan omtolkas till lobbying och hur en "förändrad demokrati" kräver "marknadsföringsvägar". I Kommunaktuellt (2004-01-15) kan vi läsa att "Förändrad demokrati kräver nya marknadsföringsvägar. 'Kommunerna måste lära sig att lobba mer aktivt'. Demokratin förändras. Kommittéer och remissvar är ute. Lobbying är inne. Fria former för påverkan ersätter formaliserade". Vi ser att det här talas om "förändrad demokrati", om att institutionaliserade praktiker "är ute" och hur demokrati kopplas till "marknadsföring". Risken är just detta, att "demokratin" omtolkas och på sikt kan förändra innebörden och föreställningen av demokratin (jfr Blomquist 1996:201, Lundquist 2001:244). Risken är också att olika myndigheter kan komma att utkämpa en intressekamp mot varandra. En sådan utveckling är ur en konstitutionell synvinkel minst sagt problematisk menar Demokratiutredningen (SOU 2000:1:95).

Tidsaspekten har givetvis en betydelse för en bedömning av NPM-reformens genomslag och graden av reinstitutionalisering (jfr Blomquist 1996). Zucker (1991:87) menar att "[c]ontinuity of the transmission process will also increase institutionalization". Hon menar, som vi tidigare sett, att det är de upprepande handlingarna och den intersubjektiva förståelsen som gör att institutionaliseringsgraden kan variera från låg till hög. Det betyder att när de nya teknologierna blir "Standard Operation Procedures", (SOP) samtidigt som den intersubjektiva förståelsen, om handlingens mening växer (och därmed tages för given) är institutionaliseringsgraden hög. Vi skulle kunna säga att när "nya skäl" för en handling har blivit allmänt accepterade, är graden av reinstitutionalisering hög.

8.5 NPM-språkets dyadiska struktur

NPM-språket skapar genom "positiva termer" en form av dyadisk tillit. Vi kan låna ett exempel från Lund (2001:29), som fångar fenomenet:

En man i min bekantskapskrets har berättat hur han som tonåring ofta och gärna sysselsatte sig med sin femton år yngre bror. Han hade med viss möda lärt pojken, som då var mellan ett och ett och halvt år gammal, att säga meningen "Nu dalar jag!", och följande lek fann de under en period mycket nöje i: Min bekant ställde sin lillebror på köksbordet och stod själv ett par steg ifrån bordet, den lille lyfte armarna rakt ut från kroppen, ropade "Nu dalar jag!" och kastade sig utan att tveka ut från bordskanten, varefter han varje gång till sin förtjusning fångades upp av sin storebrors starka armar. Detta upprepades dagligen och det var alltid storebrodern som tröttnade först. Min bekant har ett starkt minne av hur han en dag, då han var upptagen av ett telefonsamtal i ett angränsande rum, plötsligt hörde den förväntansfulla lilla rösten ute från köket meddela att "Nu dalar jag!". Tala om tillit! Storebrodern hann inte dit och den lille "dalade", precis som han hade sagt (Lund 2001:29).

I detta exempel var tilliten inte bra i den situation där verkligheten (på realitetsplanet) inte fanns med. Den lille kopplade sin tillit endast till uttalandet ”nu dalar jag”. Lund menar att detta är en tillit som har en dyadisk struktur, till skillnad från en tillit som bygger på en triadisk struktur. Den senare varianten innebär en bedömningsförmåga som tar hänsyn till en från individen oberoende verklighet.

Flera av NPM:s modeord har en liknande karaktär, t.ex. valfrihet, flexibilitet och kvalitetssäkring, garantier. Orden ger positiva konnotationer samtidigt som de är mångtydiga. Vem skulle säga att kvalitet inte är viktigt, att garantier inte känns tryggt, att få välja inte är positivt eller att flexibilitet inte är eftersträvänsvärt? Vi uppfattar dessa termer som ”positiva” och just denna kognitiva mekanism har betydelse för retorikens möjlighet att påverka och övertyga. *Innehållet* i ett budskap eller i en institutionell ordning har givetvis betydelse för hur vi börjar anpassa oss till nya sätt att tänka och handla. Som vi ska ge exempel på har termerna minst två, kanske fler sidor, med olika innebörder. Vi skall översiktligt se på några av dessa termer:

Valfrihet: För att förstå hur denna term kan tolkas på olika sätt och få olika innebörder, skall vi utgå från frågan: Är valfrihet det samma som respekt för människors självbestämmanderätt och integritet, dvs. det som faktiskt föreskrivs i Socialtjänstlagens målparagraf (Socialtjänstlagen 1 kap. 1 §). I kommentarer till lagen framgår att SoL är en ramlag som skall ge stor frihet att ta hänsyn till vad den enskilde önskar och behöver. ”Det ligger i linje med den helhetsprincip som präglar socialtjänstens verksamhet...[S]ocialtjänsten skall ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation” (Norström & Thunved 2003:29f). Vad är då skillnaden mellan Socialtjänstens självbestämmande och den marknadsinfluerade valfriheten?

Det gäller olika slags valfriheter: I ena fallet gäller det både materiella och sociala kvaliteter, i det andra fallet endast ting, produkter (jfr Silfverberg 1996:68). Det är en skillnad i innebörd. Omsorgen skall inte endast omfatta materiella behov, även sociala behov av delaktighet och gemenskap ingår. I kap. 5 § 4 Socialtjänstlagen framgår att Socialnämnden skall verka för att äldre människor får en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra, dvs. ”Man bör verka för att äldre människor får möjlighet till en aktiv sysselsättning” (Norström & Thunved 2003:99).

Den marknadsinfluerade valfriheten gäller det materiella och utgår från att den äldre är en oberoende aktör som kan välja från ett varuutbud. Vilket rimmar dåligt med den realitet som föreligger eftersom det endast är de som är riktigt skröpliga och beroende som erhåller hjälp. De orkar inte vara aktörer. ”De saknar den för marknadsidologin nödvändiga valkompetensen”, menar Silfverberg (1996:121). Den marknadsinfluerade valfriheten beaktar inte skillnaden mellan att vara aktör och att vara person.

Den traditionella omsorgen kännetecknades av att den omfattade både materiella och sociala behov, dvs. gemenskap och delaktighet i samhället. Det betydde att den gamle kunde få leva sin vardag så som han var van vid, dvs. han kunde ha kontroll över sin vardag. Det är denna innebörd som chefer och vårdbiträden inom omsorgen oftast tolkar in i principen om självbestämmande, menar Silfverberg (1996:95):

Man ska ha så pass mycket hjälp med allting så att man trivs bra och att man kan göra det, som man gjort förr, men man får hjälp med det. Det är det som lagen säger själv. Det är så (Citatet hämtat från Silfverberg 1996:95).

För de äldre är det en avsevärd skillnad mellan att välja från ett varuutbud och att få bestämma över sin vardag. Vi skulle kunna säga att det föreligger en kamp om vad valfrihet är i förhållande till självbestämmande inom äldreomsorgen.

Flexibilitet kan också tolkas olika av olika personer. Vi skall använda oss av exempel från äldreomsorgen och hur flexibilitet kopplas samman med respekt. ”Respekt betydde ursprungligen – förutom att beakta, ta hänsyn till – även sörja för, bekymra sig om (av lat. *Respicio*)” (Silfverberg 1996:136f). Det är denna sista del som hemvårdschefer och vårdbiträden poängterar. Det gäller att kunna läsa av en situation, att bry sig om den gamlas behov och handla därefter. ”Ungefär så har det etiska budskapet i flexibilitetsprincipen formulerats av hemvård- cheferna” menar Silfverberg. Det gäller att uppfatta en moralisk bjudande situation och det gäller ett etiskt ansvar *för* de människor över vars vardag och livskvalitet de har inflytande över. Respekt kopplas här till personer, som p.g.a. sjukdom och ålder inte kan vara aktörer. Vi ser att här kopplas flexibilitetsprincipen till samhällsmedlemmarna, till de äldre, dvs. till en flexibilitet som normativ princip som är i överensstämmelse med Socialtjänstlagens intentioner – ”att anpassa insatserna till den behövandes här- och nu situation”. En annan innebörd i ”flexibilitet”, är istället riktad mot dem som arbetar inom organisationen. Då innebär ”flexibilitet” att vara utbytbar, att ställa upp på andra tider etc. etc (Silfverberg 1996:137).

Samtidigt som marknadsretoriken betonat flexibilitet och större responsivitet gentemot ”kunden” har dock ”utbudet” t.ex. inom äldreomsorgen reducerats och standardiserats. Vi kan med Silfverberg (1999:102) ställa frågan: ”hur ser standardiserad trygghet, valfrihet, autonomi och integritet ut?” Om nu ”kundorienteringen” medför att de äldre förlorar sin frihet att forma sin egen vardag är detta inget framsteg även om kunden säger sig vara nöjd (jfr Ohlsson & Rombach 1998:120) och de äldre är en grupp som har svårt att ställa krav, klaga och påverka (Möller 1996). I Socialstyrelsens slutrapport (2000:4) Ädeluppdraget framgår att de flesta äldre är nöjda med den omsorg och vård de får, men det finns ett genomgående mönster i den kritik som framförs – ”det brister i individanpassningen av hjälpen, hjälpen uppfattas som regelstyrd och byråkratisk och över huvud taget önskar man bättre möjligheter att påverka på vilket sätt hjälpen ges” (Socialstyrelsen 2000:4:9).

I exemplet ovan om utformande av tjänstegarantier framgår det tydligt att ett syfte är ”att skapa rätt förväntningar på kommunens service”, dvs. att påverka individerna på informationsplanet. Samma element kan vi också finna som en del i ”kvalitetskonceptet”.

Kvalitetssystemen. Kvalitetssystemen *skulle* ge mer makt till samhällsmedlemmarna, samtidigt som ”[t]hey did, however, spell out existing rights and, beyond the law, what citizens had a right to *expect*” (Pollitt 1993:184). Ett sätt att åstadkomma kvalitetsförbättringar kan då vara att påverka förväntningarna. I en lärobok om *Tjänstutveckling och kvalitet i äldreomsorg* kan vi läsa följande:

”[En] kund [antas] vara tillfreds om upplevd kvalitet sammanfaller med förväntad kvalitet. Omsorgstagare skall på motsvarande grunder antas vara missnöjda om upplevd kvalitet understiger förväntad kvalitet. Mer än nöjd antas omsorgstagarna vara om upplevd kvalitet överstiger förväntad kvalitet” (Westlund & Edwardsson 1998:67). Av detta följer att ett sätt att utöka ”kvaliteten” är att sänka förväntningarna, dvs. påverka vad de äldre medborgarna över huvud taget kan önska. Det innebär i så fall att fokus läggs mer på informationsplanet än realitetsplanet. Detta illustrerar den typ av makt som brukar betecknas som *maktens tredje ansikte*. ”Indeed, is it not the supreme exercise of power to get another or others to have the desires you want them to have” (Lukes 1974:23).

Genom allmän information och vid biståndsbedömningar kan de äldre få ”rätt förväntningar” – det är ett ansvar som åvilar äldreomsorgsförvaltningen att se till ”att förväntningarna är realistiska, med hänsyn till den enskildes behov och äldreomsorgens resurser” (Westlund & Edwardsson 1998:68):

I vilken utsträckning omsorgstagarens kvalitetsuppfattning påverkas av hans eller hennes förväntningar är dock oklart. Inom tjänsteforskningens senaste rön har sambandet visat sig vara mindre starkt än man från början trodde. Vi menar trots detta att förväntningar har relevans, eftersom de påverkar omsorgstagarnas bedömningsgrunder och kognitiva strukturer, vilka i sin tur påverkar deras verklighetsuppfattningar och upplevelse av kvalitet. I dessa samband återfinns sannolikt också några av förklaringarna till att man i olika brukarundersökningar inte har funnit att upplevd kvalitet försämras i samband med nedskärningar och genomförda sparkrav. Omsorgstagare anpassar med all sannolikhet sina förväntningar med hänsyn till *nedskärningar och försämringar* (Westlund & Edwardsson 1998:68). (Min kursiv).

Som vi ser finns det en inbyggd paradox i honnörsorden valfrihet, flexibilitet/kundanpassning, kvalitet/tjänstegarantier och vi måste ställa frågan: varför poängteras individers val, kundorientering, kundens tillfredsställelse med kvaliteten etc. samtidigt som deras önskemål styrs så att egentliga önskemål och val utesluts? Det är vad Elster benämner som formande av eller förändring av preferenser och som illustreras genom – ”surt sa räven om rönnbären – fenomenet. “But of course the cause of his holding them to be sour was his conviction that he would be excluded from consuming them, and then it is difficult to justify the allocation by invoking his preferences” (Elster 1983:109).

Ohlsson & Rombach (1998) visar flera exempel på hur kundanpassningen på marknaden mer innebär att det är kunden som får anpassa sig till marknaden istället för tvärtom. Friedland & Alford (1991:234) menar, som vi tidigare sett att, ”[t]he evidence of retrospective rationality, that people form preferences based upon the options open for them, explodes neoclassical welfare economics from the inside out. Then, markets are merely aggregating utilities which have been shaped by those markets themselves”.

Då de ekonomiska värdena har kommit att dominera den offentliga verksamheten har frågor om hur demokrativärdena skall tillämpas i den offentliga för-

valtningen kommit i skymundan. Detta har bidragit till en minskad tilltro till det allmänna möjlighet att tillgodose behoven av social trygghet, vilket kan vara en anledning till att kommuner tar till civilrättsliga instrument som kvalitetssystem och garantier för att skapa tillit till att nivån på tillhandahållen service är god (jfr Hollander & Madell 2003:23). Däremot kan dessa strategier knappast lösa problemet med att det är svårt att realisera medborgarnas rättssäkerhet fullt ut då privaträttslig och offentlighetsrättslig verksamhet alltmer blandas (jfr Lundin 1999:34, Vahlne Westerhäll 2003:166).

8.6 När språk och teknologi stör yrkeskunnandet

Men det finns också andra dimensioner som inte kan uttryckas i NPM-språk och i NPM-teknologier. Dimensioner som är en kärna i vissa yrkesgruppers yrkeskunnande är nämligen det språk som utvecklas vid kontakten med omsorgstagarer, patienter etc. – ett språk som är anpassat till det vaga vardagsspråket, ett nyanserat språk, som innehåller tveksamheter när man är osäker och som öppnar för dialog (Agevall 1994). Lyhörddheten, som understödjer dialogen är en förutsättning för ömsesidigheten, men också för att uppfatta de behov omsorgstagarna har (Silfverberg 1996:95, 101). Silfverberg beskriver hur hemvårdchefer och vårdbiträden försöker motstå ”de inskränkningar som förtingligandets och marknadstänkandets perspektiv på verksamheten medför”. De menar att vissa handlingar har egna inneboende värden som inte beaktas inom ramen för den ekonomiska logiken (Silfverberg 1996:132). Alla värden kan ju inte mätas och prissätas och därmed inte heller kommuniceras i det ekonomiska NPM-språket.

En ny teknologi kan också reducera dimensioner som finns inbäddade i en uppgift. Vi kan som exempel återknyta till den nya teknologin som infördes på det särskilda boendet och som ersatte sjuksköterskans medicinutdelning med APO-systemet. En sjuksköterskas medicinutdelning handlar dock inte endast om att ge patienten medicinen, den innebär en rond där sjuksköterskan får kontakt med alla patienterna. Denna rond involverar samtal med varje patient samtidigt som sjuksköterskan har möjlighet att bedöma patientens hälsotillstånd. Innebörden i ”medicindelning” är således inte att endast dela ut medicin, den innebär att skapa/upprätthålla en god relation till patienten och den innebär för sjuksköterskan att skapa sig en helhetsbild av patienten och dennes hälsotillstånd (jfr Selander 2001:156). APO-doseringen, som infördes med argumentet att det skulle leda till ökad medicinsk säkerhet, innebär en kompetensreducering inom verksamheten. Denna teknologi omdefinierar en medicinsk teknologi till en serviceinriktad och bidrar därmed till en omdefiniering av verksamheten. Om ekonomiska argument används kan APO-doseringen ses som mer resurssnål och därmed kostnadseffektiv (jfr Selander 2001:155f).

Kostnadseffektivitet kan tolkas som något objektivt och neutralt. Men som Mary Douglas och Steven Ney (1998) påpekar är termen *kostnadseffektivitet* (efficiency) inte alls neutral när den används i politiska sammanhang. Motsatsen till kostnadseffektivitet blir slösaktighet – och vem kan försvara det? Då tid har blivit pengar, och vissa uppgifter inom de så kallade mjuka områdena kräver sin egen tid, finns som vi skall se, gränser för de rationaliseringar som kan göras om inte verksamheterna ska bli något kvalitativt annorlunda. I nästa kapitel om Tid och rum är syftet att försöka illustrera organiserings komplexitet och hur den resulterar i olika prioriteringar och kapabiliteter.

Kapitel 9 Tid och rum

9. 1 Introduktion

I syfte att försöka beskriva organiseringsprocessens komplexitet skall vi i detta avsnitt se exempel på hur organiseringsvariablerna genom struktureringen kan relateras till varandra och till inkommande preferenser och resurser. Syftet är här att fånga organiseringsprocessen i tid och rum (jfr Agevall 2002b). ”Allt som sker, sker i tid och rum”, dvs. det som sker i rummet = kräver utrymme och det som sker i tiden = tar tid, måste beaktas (Asplund 1983). Denna utvidgning är väsentlig för att få en förståelse för organiseringsresultat vad gäller prioriteter och kapabiliteter. Genom att analysera tid och rum kan vi också få en mer fullständig bild av New Public Management-konceptets reella och potentiella påverkan på vilka prioriteter och kapabiliteter organiseringsprocessen ger. För att analysera och förstå betydelsen av organisationen i tid och rum kommer analyskategorier att lånas från tidsgeografien (Hägerstrand 1970, 1991).

9. 2 Tidsgeografins begreppsapparat

Tidsgeografien är en ”situationsvetenskap” som söker efter tids och rumsliga restriktioner i en given situation och den ger oss en förståelse för det Hägerstrand (1991) kallar time-space eller tidsrummet (jfr Asplund 1983) och en viktig utgångspunkt är att individen är en odelbar enhet. Den uppdelning vi ofta gör, beroende på de olika roller vi kan inneha, fördunklar ofta denna självklarhet. Vi talar om anställda, föräldrar, boende, patienter, omsorgstagare etc. och förlorar då insikten om att en och samma person kan spela alla rollerna själv under sin livstid, kanske också under en dag (Ellegård & Nordell 1997).

Den rumsliga dimensionen är av vikt då vi studerar vardagslivet, därför att mänskligt liv är omöjligt utan någonstans att vara för att utföra aktiviteter, t.ex. för att sova, äta, skaffa mat eller vara tillsammans med andra människor. Lika nödvändig är tidsdimensionen eftersom varje form av aktivitet tar tid att genomföra. Förutom tid och plats är det också nödvändigt att ha tillgång till resurser, såväl kunskap som material och redskap, för att kunna genomföra de nödvändiga aktiviteterna. Dessa resurser är också lokaliserade någonstans under en viss tid (Ellegård & Nordell 1997:25f). Hägerstrand förser oss med tre olika analyskategorier vad gäller restriktioner (constraints) i tidsrummet: *kapacitetsrestriktioner*, *kopplingsrestriktioner* och *auktoritetsrestriktioner*. Dessa tre typer av restriktioner samverkar med varandra på flera sätt både direkt och indirekt (Hägerstrand 1970:4:31, 1991:150f).

Kapacitetsrestriktioner är sådana som direkt orsakas av vår *biologiska konstruktion* och/eller av vilka redskap vi kan använda. Vi måste t.ex. sova ett visst antal timmar och att sova liksom att äta erfordrar att det sker med vissa tidsintervall. Denna tid bestämmer i sin tur vilket utrymme som finns kvar för andra aktiviteter. Andra kapacitetsrestriktioner är *distansrelaterade* och kan, som jag tolkar

Hägerstrand (1991:146ff), innebära att individen kan ses som omgiven av ”ringar” (‘concentric’ tubes or rings of accessibility) med olika tillgänglighetsradier som är beroende av hans/hennes möjlighet att förflytta sig, möjlighet att kommunicera samt under vilka villkor han/hon är bunden till en viss plats. Det uppstår då ”räckviddströsklar, vilkas radie beror på hur fixerad individen är vid en viss plats” (Hägerstrand 1970:4:18).

Den innersta ringen består av det avstånd som personen från en viss plats kan nå med sina armar.

Den andra ringen utgör det område inom vilket det är möjligt att kommunicera, att föra ett samtal⁸¹.

Den tredje ringen utgår från boplatsen eller hemmet. När individen lämnar detta hem finns det en gränslinje för hur långt hon kan ge sig iväg (för att arbeta, handla, träffa andra människor etc.) om hon måste återvända innan en ’deadline’. På så sätt lever vi vårt dagliga liv på en ”ö” och storleken på denna vår ”ö” beror på vilka transportmöjligheter vi har. Det är stor skillnad mellan att gå, cykla, åka bil och att förflytta sig med hjälp av rullstol. Utifrån tidsgeografisk synpunkt får den ”ö” en individ har möjlighet att nå från sin bas, formen av ett *prisma*. Prismat utgör inte endast en geografisk yttre gräns – den har väggar åt alla håll i tidsrummet (Hägerstrand 1970:18ff).

Tidsrummet kan avbildas i ett tvådimensionellt diagram, där y-axeln betecknar tiden och x-axeln rummet. Individens rörelse i tidsrummet åskådliggörs med en oavbruten bana (trajectoria) med utbuktningar på X-variabeln för de olika stationer individen befinner sig inom. Detta tidsrum kan komma att se olika ut från dag till dag beroende på var individen befinner sig (= *station*)⁸² och hur länge han/hon stannar där:

⁸¹ Detta är ett område som vidgats genom t.ex. telekommunikation/ Internetkommunikation.

⁸² ”Station” är ett flexibelt begrepp beträffande skala i såväl tid som rum. Station är ”ett i tiden utsträckt rum med valfri diameter, innanför vilket eventuellt förekommande rörelser inte beaktas”. Det innebär att t.ex. bostadsorten kan vara en station i ett livsbaneperspektiv. På en annan förstoringsnivå – detaljnivå kan det vara en bostad, ett rum etc. (Hägerstrand 1970:4:16).

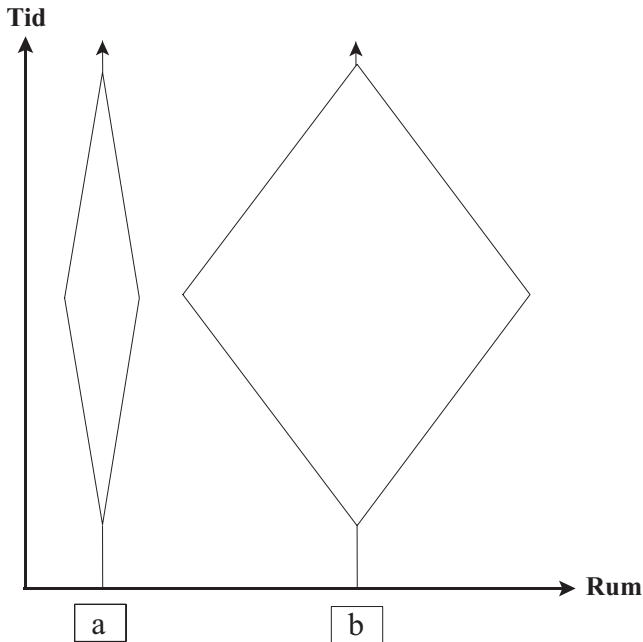


Fig 12. Exempel på dagsprisman (Fritt efter Hägerstrand 1970:20).

Var och hur länge individen befinner sig på en viss station påverkar prismans storlek, som kan variera från dag till dag. "Every stay at some station means that the remaining prism is shrinking in a certain proportion to the length of the stay ... Wherever the location and duration of stops inside the daily prism, the path of the individual will always form an unbroken line inside the prism without backward loops" (Hägerstrand 1991:147f).

Vi ser i figuren ovan två mycket olika dagsprismor, där den vänstra knappast har några utbuktningar i rumsdimensionen, medan dagsprismat till höger har en avsevärt mycket större bredd i rumsdimensionen.

Kopplingsrestriktioner definieras som var, när och hur länge individen måste samordna sig med andra individer, redskap och material för att producera, konsumera, träffa andra människor etc. (Hägerstrand 1991:149).

*Auktoritetsrestriktioner/Styrningsrestriktioner*⁸³ är tids-geografins maktbegrepp som innebär "time-space aspects of authority" som Hägerstrand benämner som en "control area" eller "domän". Inom denna domän har särskilda personer eller grupper särskilda befogenheter (Hägerstrand 1970:14, 1991:150). Det innebär också att regler och lagar begränsar vad som är möjligt och tillåtet att göra. Handlingsfriheten kan t.ex. begränsas genom instruktioner, rutiner, fixa tidsangivelser (Hägerstrand 1970:4:26, jfr Ellegård & Nordell 1997:33), t.ex. vid organiseringen av en verksamhet. Tillträdet till en domän är också reglerat. Det kan krävas en inbjudan t.ex. till någons hem, betyg för att komma in på universitet,

⁸³ I tidigare arbeten använde Hägerstrand begreppet "styrningsrestriktion", som han menade avsåg de tidsgeografiska aspekterna på maktutövning (Hägerstrand 1970:25).

pass för att besöka ett land, ett beviljat bistånd för särskilt boende för äldre etc. etc. (jfr Hägerstrand 1970, 1991).

Auktoritetsrestriktionen kan vara ett redskap för att fånga två väsentliga dimensioner av makt, nämligen tillträdet till ett rum, dvs. organiseringen *av* rummet och styrningen av vad som sker *i* detta rum, dvs. organiseringen i rummet.

Inom de områden vi här studerar t.ex. vård och omsorg för sjuka, äldre och funktionshandikappade, förstärker de olika restriktionerna varandra och det yttersta syftet måste för dessa verksamheter vara att minska de förstörade restriktionerna för den enskilde samhällsmedlemmen. Organiseringen av dessa verksamheter kan dock både minska och förstora restriktionerna – vilket gör att maktbegreppet blir centralt. Vi skall se på ett exempel som belyser hur olika restriktionsdimensioner kraftigt kan krympa den enskildes dagsprisma (se fig. ovan). Citat nedan gäller en man som är totalförklarad. Han kan bara röra huvudet, dessutom har han nu blivit i behov av respirator för att kunna andas:

Fram till i höstas klarade han, med personalens och rullstolens hjälp, att vara utomhus varje dag. Men sedan i höstas behöver han en rullstol som bär både honom och utrustningen ... har väntat sedan i höstas på sin nya rullstol. Men än har den inte kommit.

– Det känns som att jag inte orkar bråka eller vänta längre. Det känns bara som om att jag vill skita i allt.

Sedan han förlorade möjligheten att komma ut har han också förlorat möjligheten att delta i släktkalas och annat socialt. Något han kunde göra tidigare.

– Det känns som om min rullstol dras i långbänk. Något riktigt besked eller beslut har jag inte fått. De bara drar på det. Och min värld har blivit så mycket mindre, den består mest bara av tv:n (Smålandsposten 2001-07-11).

Mannens funktionshinder förstör de distansrelaterade kapacitetsrestriktionerna, han kan inte röra sina armar, han kan inte gå. Kopplingsrestriktionerna blir förstörade p.g.a. att han är bunden till rullstolen och till personalen för att kunna förflytta sig i tidsrummet. Vi ser hur han blir låst till sin lägenhet, dvs. till *en station*. Hans *trajectoria* får inga utbuktningar i tidsrummet. Hans dagsprisma krymper (jfr Agevall 2002:50).

Den ovissa väntan på den rullstol som skulle göra det möjligt för honom att röra sig i rumsdimensionen utgör en auktoritetsrestriktion – en maktdimension – som inte kan fångas i de statsvetenskapliga maktbegreppen. Inte ens maktens första ansikte, att få någon att göra något som de annars inte skulle ha gjort eller att få någon att avstå från att göra något som de annars skulle ha gjort, fångar den ”ovissa väntan” dimensionen, då det inte är något aktivt ställningstagande av den enskilde att avstå från det redskap som för honom skulle möjliggöra ett vidgat dagsprisma, och därmed en ökad livskvalitet. Jämför tidigare diskussion om lagtrots och domstolstrots, vilket också utgör en maktdimension mot den enskilde samhällsmedlemmen i form av ”oviss väntan” – en maktens fjärde ansikte.

För att kunna analysera (tids)rummets etiska implikationer behöver vi också två helt skilda dimensioner av begreppet tid, den abstrakta kontextoberoende

klocktiden, som flyter på i minuter, timmar, dagar, veckor, månader, år och den upplevda kontextberoende tiden. Det innebär att vi måste fokusera den för den enskilde ”upplevda tiden”, dvs. tidens kvalitativa innehåll. Vi skall återkomma till detta och då studera konsekvenserna av att aktiviteter fränkopplas tiden. Innan dess skall vi studera organiseringen av rummet.

9. 3 Organiseringen av rummet

9.3.1 Rummen delas ut – Rummen reduceras

Vad som på olika sätt berörts är hur NPM inneburit förändringar vad gäller organisering av rummet. Reformen har framför allt inneburit en fragmentering av den offentliga sektorns rum. Fragmenteringen sker genom att de offentliga uppgifterna nu också lämnas ut till olika aktörer/organisationer t.ex. privata entreprenörer, kommunala bolag etc. Det torde innebära en mer geografisk spridning av enheterna. Som vi tidigare sett innebär det också en större autonomi för dessa enheter, men också mindre interaktion mellan dem. Dessa tre fenomen, geografisk spridning, stor autonomi och minskad interaktion, gör att”[i]nstitutionalized norms and practices are more likely to atrophy or erode” (Oliver 1992:577). Den rumsliga organiseringen är således inte heller oväsentlig för uppkomsten av en institutionell förändring. Organiseringen av rummet påverkar bl.a. kommunikationsmöjligheter och kommunikationsmönster.

Rummen kan också delas upp efter funktioner. Blombergs undersökning (2004:127) om specialiserad biståndshandläggning inom äldreomsorgen visar t.ex. att fem av de åtta kommuner som ingick i studien hade centraliserat den specialiserade biståndshandläggningen till ett ”rum”. Den geografiska organiseringen innebar att en kommunövergripande biståndshandläggargrupp, placerades centralt. Övriga kommuner hade låtit biståndshandläggarna vara kvar ute i verksamhetsområdena. Den specialiserade biståndshandläggningen innebär generellt sett att handläggarna blir mer delaktiga i den ekonomiska styrningen av förvaltningen, menar Blomberg (2004:128), vilket torde utökas ytterligare om handläggargruppen placeras centralt. Genom den geografiska omflyttningen, kommer handläggarna längre ifrån verksamheten, vilket i sig kan påverka tidigare institutionaliserade synsätt vad gäller bedömning av enskildas behov av omsorg. Den centraliserade biståndshandläggningen innebär nämligen att biståndshandläggaren i fysisk mening kommer närmare förvaltningsledningen och nämndspolitikerna (Blomberg 2004:169).

En annan tendens som följer av NPM-influenserna är att antalet rum minskar. ”Antalet vårdplatser vid geriatriska kliniker minskade (från 11 700 år 1990 till 3 600 år 1998) och vårdtiderna kortades. Omställningen ställde höga krav på andra aktörer i vårdkedjan; den kommunala äldreomsorgen, men också primärvården” (SOU 2003:23:66). Under de senaste 10 åren har t.ex. vårdplatserna inom sjukvården minskat med 50 procent (Riksdag och Departement 2004-03-29), och ”kommunerna drar ner på platserna i äldreboendet i en oroande takt ...” (Riksdag & Departement 2004-03-01). Medan kommunerna under 1980-talet byggde ut det särskilda boendet för äldre, sker nu en neddragning utan motstycke. Cirka 6 000 platser försvann mellan år 2000-2002 och 13 000 platser hål-

ler nu på att avvecklas eller skall avvecklas fram till 2005. ”Det innebär att cirka 19 000 platser, eller 15 procent av hela äldreboendet, kommer att raderas ut på några få år. Vinsten för kommunerna är uppenbar. Sjuksköterskor och nattpersonal kan tas bort om boendet inte längre klassas som särskilt boende ... Samtidigt sker en *gradvis omtolkning* av vilket ansvar samhället har för att finansiera vård och omsorg ...” (Riksdag & Departement 2004-03-01). (Min Kursiv).

Är denna omtolkning ett tecken på, att det förekommer tidsaktuella influenser av politisk, rättslig och etisk natur som gör sig gällande inom lagens rāmärken utan att det behöver ske några förändringar i lagens yttre struktur? (jfr Vahlne Westerhäll 2003:167). Som vi tidigare sett exempel på har omdefinieringen av ”sjukhem” till ”särskilt boende” inneburit mindre krav på kompetens samtidigt som de äldre som bor där ofta är sjukare än tidigare. Socialstyrelsen har vid upprepade tillfällen påpekat, de brister som funnits vad gäller de medicinska insatserna för de äldre framförallt inom det särskilda boendet. Även om det finns vissa tecken på ”en något mer frekvent läkarnärvaro vid de aktuella boendena under de senaste två åren” menar Socialstyrelsen att det inte går att bortse ”från att förändringar i bedömningar av detta slag mer kan förklaras av värde-/opinionsförskjutningar än i verkliga förändringar” (Socialstyrelsen 2000:4:90f).

Vad vi nu ser är att ”särskilda boenden” omdefinieras till t.ex. ”seniorboende”, vilket inte innebär några krav på sjukskötersketjänster eller nattpersonal. Samtidigt ser vi en tendens till att kommunerna omdefinierar sitt ansvar, det framställs nu som att det inte endast är kommunen som har ansvar för äldreomsorgen, ”äldreomsorg är hela bygdens och inte enbart kommunens ansvar” (Blomberg 2004:172, Riksdag & Departement 2004:03-01).

Vi har också sett den nya teknologin i form av hyreskontrakt, vilket borde innebära en ”stabilitet i rummet”. Frågan är hur rättsligt bindande dessa kontrakt är utifrån kommunernas tolkning. Vi skall se på exempel där kommunen omdefinierar rummet från ”särskilt boende” till ”seniorboende” och därmed förändrar situationen för de äldre samhällsmedlemmar som redan bor där. De anhöriga informeras om förändringarna och informationen väcker starka reaktioner:

Från den första april stänger tillagningsköket ... maten börjar transporters dit. En av de tänkta åtgärderna som ska ha gett en besparing på 2,4 miljoner kronor om två år. Då är också nattpersonalen bortrationaliserad och dagpersonalen nedskuren till 4,5 tjänster ... kommer därefter att kallas seniorboende och ska på sikt inte ha någon fast personal.

– Någon vård 24 timmar om dygnet i längre perioder, alltså längre än några veckor, kommer det inte att bli. Sedan måste den vården ges på ett särskilt boende ...

... Flera röster höjdes och frågade efter om någon alls brytt sig om att se till hur kvaliteten kommer att förändras med besparingarna (Smålandsposten 2004-01-16).

Här uppstår också frågan vad de äldres hyreskontrakt egentligen gäller:

Trots att biståndsbeslutet anger exakt var de äldre ska vårdas så gäller inte detta som något bindande ...

– Det vi skiljer på är ett hyreskontrakt som den äldre har tecknat med kommunen för rummen de bor i och ett biståndsbeslut som tagits efter en bedömning av vårdbehovet. Och i den bedömningen är egentligen inte platsen eller byggnaden det intressanta utan vården som ges.

... vår bedömning är att man inte kan ställa några krav på att det ska finnas ett särskilt boende med dygnet-runt vård ... Det är vårdnivån som är väsentlig, inte var den erbjuds.

... Om det finns boende ... som tycker att det kommande seniorboendet erbjuder otillräcklig vård eller service, då ska de erbjudas en flytt. De som behöver vården men som inte vill flytta kommer att få ta strid med kommunen.

– Vi kommer då att tvingas säga upp hyresavtalet eftersom inte det ska vara ett särskilt boende längre. Sen blir det en hyrestvist där den boende i så fall anser att det inte räcker som skäl för en uppsägning ... Någon liknande tvist har aldrig prövats tidigare enligt kommunjuristen (Smålandsposten 2004-01-17a).

En annan kommun gör en annan tolkning av hyreskontraktens civilrättsliga status och backade från besparingar på äldreboendet just p.g.a. de äldres besittningsrätt. Besparingskraven låg på 13 miljoner och en idé som diskuterats var att stänga det särskilda boendet:

... i det beslutet så tog politikerna hänsyn till att de äldre hade en besittningsrätt till lägenheterna. Vi kunde inte bara lägga ned och hänvisa till andra boenden ... (Smålandsposten 2004-01-17b).

Tilläggas bör att denna kommun nu med stort intresse följer utvecklingen i den andra och att tjänstemännen nu "filar" på ett liknande förslag, dvs. att omdefiniera rummet "särskilt boende" till serviceboende.

Hyreskontrakt i särskilt boende, tycks inte vara någon avgörande bedömningsgrund, då kommunerna inte längre vill klassificera boendet som ett särskilt boende. Detta är givetvis en auktoritetsrestriktion inte endast vad gäller "tillträde till rum" för de äldre, utan också att de inte kan skydda sig från intrång i sitt rum – deras domän enligt Hägerstrands begreppsapparat. Antingen (1) tvingas den äldre acceptera den minskade trygghet den nya klassificeringen innebär, där nattpersonal och sjukskötersketjänster inte erfordras, eller (2) tvingas hon/han att flytta. (3) Om den äldre väljer att bo kvar, men deras behov av vård och omsorg ökar, måste de dock flytta till ett "särskilt boende", dvs. till den typ av boende de nu har och de måste sedan återigen försöka få tillträde till det "rum" som blir allt svårare att få tillgång till.

Enligt Socialtjänstlagen 5 kap. 5 § skall kommunen ”inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd”⁸⁴. I kommentarerna till Socialtjänstlagen skriver Norström & Thunved: ”Föreskriften ... innebär en skyldighet för kommunen att inrätta särskilda boendeformer för sådant ändamål ... Den tidigare skyldigheten för kommunerna att inrätta bostäder med gemensam service (servicehus) har ... som en följd av Ädelreformen ersatts med en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Detta begrepp har en vidare innebörd än det tidigare begreppet servicehus” (Norström & Thunved 2003:103).

När det gäller omsorgsinsatser pågår den faktiska verkställigheten fortlöpande, dvs. så länge omsorgen pågår (Lundin 2003:470). Om då den enskilde beviljats särskilt boende, men senare tvingas att flytta – är inte det en form av lag-trots? Utan att kunna bedöma de rent juridiska konsekvenserna av dessa ”omdefinieringsstrategier” kan frågan ändå ställas om medborgarnas rättssäkerhet kan upprätthållas då offentligrättslig och civilrättslig reglering blandas (jfr Vahlne Westerhäll 2003:166).

Exemplen ovan belyser att äldreomsorgen har blivit mer resursstyrd än behovsstyrd. Vi ser en tydlig målförskjutning, där medlen har blivit målet. Liknande beskrivning gör Höglund (2000) i sina studier av ett landsting. Höglund citerar Bror Rexed, före detta chef på socialstyrelsen, som kontrast gentemot den utveckling som skett:

Det är givetvis människan och patienten som skall vara centrum för uppmärksamheten och som skall vårdas både kroppsligt och psykiskt. Ibland kan god vård inte förenas med bästa ekonomiska lösning, och i så fall får ekonomin ge vika (Citatet hämtat ur Höglund 2000:191).

”Nu var förhållandet det omvända” skriver Höglund. ”Nu styrde ekonomin.” Grundbudskapet uppifrån hade ändrats, medan personalen gjorde sitt bästa för sina patienter (Höglund 2000:191). Om vi ställer Bror Rexeds uttalande mot uttalande i nedanstående citat tydliggörs denna målförskjutning ytterligare:

Det beslutades att numera ska ekonomin alltid sättas i första rummet. När det uppstår en konflikt mellan budgetramen och mål eller service ska verksamheten anpassas efter hur mycket pengar det finns. Detta godtog kommunfullmäktige, med ett tilläggsyrkande...

– jag är rädd för att personalen kommer att kompensera mindre resurser med att jobba hårdare, och det är livsfarligt! (Smålandsposten 2000-06-08).

⁸⁴”Det åligger således socialtjänsten att inrätta särskilda boendeformer med service och omvårdnad för de äldre, som inte längre vill eller kan bo kvar i det vanliga bostadsbeståndet. Genom Ädelreformen har den sociala och medicinska kompetensen integrerats inom de särskilda boendeformerna och bostäderna med särskild service” (Norström & Thunved 2003:103).

Om vi återknyter till den tidigare nämnda redueringen av antalet vårdplatser inom sjukvården, en reduering med 50 procent, kan vi konstatera att minskningen av antalet rum, kompenseras i tid. Den genomsnittliga vårdtiden har minskat med 25 procent, vårdplatsutnyttjandet har ökat med 30 procent (Riksdag & Departement 2004-03-29), vilket tyder på en ökad produktivitet. En ökad produktivitet kan indikera en ökad effektivitet, men här finns inget givet samband. För att tala om uppnådd effektivitet måste det finnas ett samband mellan vad som mäts och målen för verksamheten. ”[D]et kan finnas en motsättning mellan produktivitet och effektivitet” (Törnqvist 1999:29).

9.3.2. Resurser relateras till rum

Inledningsvis skall vi se ett exempel på hur ekonomistyrningen kan relatera resurser till rum. Exemplet gäller förlossningsrummet och långtidsvårdsrummet. Sjukhusdirektören vid Nordlands Centralsjukhus i Norge redovisar sin syn på problemet med det diagnosrelaterade ersättningssystemet – DRG:

En del av våra frustrationer handlar om missförhållanden i själva DRG-systemet, och om hur man budgeterar olika sjukvårdstjänster. Jag kan till exempel nämna att förlossningsvården är oerhört lågt prioriterad ekonomiskt. Detsamma gäller våra långvårdspatienter. De är i praktiken ‘värdelösa’. Och ju mer vi anstränger oss för dessa patientgrupper desto mer pengar går vi miste om. Fel och brister i systemet har lett till en atmosfär av misstänksamhet och tvivel på sjukhusets olika avdelningar. Ständigt aktualiseras frågan: ‘Kan vi lita på det här’ (Socialdepartementets DRG-tidning oktober 1991, Citatet hämtat ur Eriksen 1997:112f).

Vi har också tidigare sett att ekonomistyrningen med intäktsstrategier och kostnadsreduceringsstrategier lett till en resursstyrning snarare än en behovsstyrning, trots att det strider mot gällande lagstiftning, när det gäller vård och omsorg till äldre och funktionshindrade. Det blir allt svårare att få hemtjänst och hemsjukvård, de särskilda boendena minskar och ansvaret för vårdkrävande äldre lämnas i allt större utsträckning till de anhöriga (jfr Riksdag & Departement 2004-03-01).

Vi skall studera ett exempel från skolområdet, där också resurser relateras till rum. Skolverket har observerat att ett ökande antal barn skrivs in i särskolan och denna ökning har pågått alltsedan särskolans kommunalisering (Skolverket 2000-09-29:7). Den största ökningen har skett inom grundsärskolan, där utökningen av antalet barn uppgår till 62 procent. Variationerna är dock stora mellan olika kommuner i landet. Skolverket visar på de variationer som finns och anger att medan en kommun minskat antalet elever i grundsärskolan med 8 procent har en annan kommun utökat antalet elever i grundsärskolan med 148 procent (Skolverket 2000-09-29:13, 31):

Det är inte ovanligt att ansökningar till särskolan ... skickas för barn som har lindrig utvecklingsstörning men som ändå dittills kla-

rat målen i grundskolan. Här anges brist på resurser för att eleven också fortsättningsvis ska klara kraven i grundskolan som orsak till ansökan. I den pedagogiska utredningen kan det stå ”vi har inte resurser att ta hand om det här barnet” (Skolverket 2000-09-29:22).

Enligt Skolverkets rapport, har de flesta kommuner en central pott för elever i särskolan. Från denna pott kan de grundskolor som har integrerade särskolelever söka medel. Det innebär att, om en elev som går i grundskolan mottages i särskolan, utgör det ett ekonomiskt tillskott för den skolan. Det innebär dock inte alltid att resurserna tillfaller den enskilde eleven som bedömts vara i behov av särskolans resurser: Det tycks ”förekomma att elever placeras i grundskolan men att de inte identifieras och får stöd som särskoleelever trots att de bedömts tillhöra personkretsen” (Skolverkets rapport 2000-09-29:29). Sammantaget, menar Skolverket, kan den stora elevökningen inom en särskola förstås ”som strategier för att täcka resursbrister i grundskolan inom integreringens ram snarare än att ge elever tillgång till särskolans hela kompetens” (Skolverkets rapport 2000-09-29:24). Återigen ser vi hur kostnadsreducerande strategier och intäktstrategier leder till inte avsedda perversa effekter.

Föräldrarnas inflytande vad gäller valet av rum, var enligt Skolverkets bedömning inte övertygande. Föräldrarna upplevde att de styrdes genom att särskolan framställdes som ett bättre alternativ och några föräldrar menade att de känt sig ”mer eller mindre utpressade att välja särskola p.g.a dåliga resurser” (Skolverket 1999:9 hämtat ur Skolverket 2000-09-29:36). En sådan press på föräldrarna kan hänföras till maktens första ansikte – föräldrarna påverkas att välja ett skolrum som de annars inte skulle valt.

9.3.3 Preferenser, resurser, procedurer och rum

Preferenser i form av förvaltningsstyrning har under senare decennier inneburit en förändrad syn på kunskap (Lpo94), som innebär att den klassiska katederundervisningen i allt större grad ersatts med ”individualiserade, processinriktade, självstuderande, forskande, egenplanerade, temainriktade” arbetssätt. Dessa nya arbetssätt ställer andra och större krav på lärarna, som skall kunna uppmärksamma och bemöta olika elevers behov av stöd. Samtidigt har undervisningsgrupperna vuxit, dvs. antalet elever per lärare har ökat (Skolverket 2000-09-29:32). En tolkning som kan göras är att ett mer resurskrävande arbetssätt kombineras med minskande resurser, vilket kan föranleda inte avsedda effekter när resurser relateras till rum. Det krav som numera ställs om att alla elever skall klara godkänd-målet (Grundskolelagen 7 kap) kan, menar Skolverket (2000-09-29:33) bidra till att elever flyttas över till särskola:

Eftersom mottagande i särskola enbart skall baseras på elevers förmåga och förutsättningar, är det inte acceptabelt att ett för eleven så avgörande beslut fattas utifrån grundskolans resurstillgång...

Krav på utredning, ansökan, beslut och mottagande i särskolan finns för att ge elever och föräldrar rättstrygghet. Bestämmelserna ska utgöra en spärr; ett beslut om särskola betyder en förändrad

skolgång, en annorlunda karriär och en tillhörighet till en ny grupp, som traditionellt haft lågt status i samhället (Skolverket 2000-09-29:39f).

Individens placering i rummet får konsekvenser på såväl kort sikt (förändrad skolgång i ett specifikt rum) som lång sikt (risk för exkludering från andra rum i en kommande tid)⁸⁵. Vad vi ser här är att konsekvenser uppstår för samtliga demokrativärden; elever sorteras ut från ett skolrum p.g.a. resursbrist/för att skaffa resurser och/eller för att skolan ska kunna redovisa en ”bra” måluppfyllelse. Det strider mot rättsstatens principer och mot den offentliga etiken/förvaltningsetiken och därmed också mot den politiska jämlikheten.

Vi har tidigare behandlat bench marking problematiken, då olika skolor jämförs utifrån ”betyg per krona”. Den kommun, som får en ”bra utvärdering” kan ju då faktiskt vara den som till särskolan överflyttat de elever som är i behov av mer pedagogiskt stöd. Den potentiella risken med ekonomistyrningen och med jämförelsestrategierna är att de leder till en funktionell press emot en avinstitutionalisering av tidigare institutionaliserade praktiker.

Ekonomistyrning kan stå i motsats till en behovsstyrning och därmed skapa etiska konflikter. En norsk fackklubbsordförande för Norska Sjuksköterskeförbundet vid regionsjukhuset i Tromsø talar om vilka etiska problem ekonomistyrningen ger upphov till:

... sjukhuset får mer betalt för vissa operationer än andra. Man får också en särskild dygnersättning för utomlänspatienterna. Vårdgarantin fungerar på samma sätt, den leder till att vissa patientgrupper går före andra ... det strider mot vår yrkesetik. En god etisk prioritering borde vara att den som är sjukast skall behandlas först. Men det bryr man sig inte längre om. Nu kommer de lönsammaste patienterna i första hand (Nordlys 13.10.92 hämtat ur Eriksen 1997:113).

Problemet diskuteras också i Sverige (SOU 2003:23:45f) vad gäller hur ett landsting kan erbjuda tjänster till utomlänspatienter om det finns en mindre och tillfällig överkapacitet. Vad som kan definieras som överkapacitet har dock förändrats genom de nya styrformerna. Vid en ”anslagsfinansiering utan fastlagd beställning eller avtalad volym uppstod överkapacitet först när väntrummet var tomt och inga patienter fanns i sikte”. Då de prestationsrelaterade ersättningssystemen infördes och då ersättningarna gällde behandlingar ”styckevis” ökade kostnaderna för landstingen och budgetramarna spräcktes. Det gjorde att prestationersättningssystemen kompletterades med ett tak för antalet beställda prestationer, dvs. ett tak för totalkostnaden. Det kom att innebära att ”överkapacitet” får en annan innebörd än tidigare:

⁸⁵ ”I *livstidsperspektiv* innefattar det maximala tidrummet för en individ hans livstid ”gångar” det utrymme, som är i princip tillgängligt för honom under hans livstid” (Asplund 1983:190).

Vårdgivarna kan, när de uppfyllt åtagandet, hävda att deras vårdresurser inte är fullt utnyttjade, även om väntelistan med patienter från det egna landstinget är lång. Den kapacitet som finns erbjuds istället till andra med annan finansiering (SOU 2003:23:46).

Vi ser att prestationsersättningarna och dess takbelopp blir styrande för vilka samhällsmedlemmar som får tillträde till vårdgivarnas rum⁸⁶.

Sammanfattningsvis kan vi se att organiseringen av ”rummet” har flera sinsemellan överlappande dimensioner vad gäller etik, rättssäkerhet och politisk jämlikhet som alla utmanas då en målförskjutning sker mellan mål och medel. Målförskjutningen tycks ske successivt genom intäkts- och/eller kostnadsreducerande strategier. Därmed borde målförskjutningen kunna härledas till NPM-influenserna inom offentlig förvaltning. Men som vi skall se påverkar dessa influenser också organiseringen i rummet.

9.4 Organiseringen i rummet

9.4.1 När uppgiften har sin egen tid

Man kan inte öka avkastningen på använd tid särskilt mycket när man spelar stråkkvartett. Det går definitivt inte att rationalisera bort tio procent av arbetsstyrkan per år. Och att spela stycket snabbare och snabbare skulle leda till att efterfrågan minskar. Det är alltså ingen bra affär att lära sig spela en Mozart-kvartett i blixtempo för att hinna ge lyssnarna två eller flera under den halvtimme som det tidigare tog att spela en enda.

Kvartettspel är bara en av de många verksamheter som inte kan rationaliseras. Och om man ser till priset per tidsenhet så framstår de som allt mer kostbara. För dem som enbart tänker i absolut, ständigt rationaliserbar arbetstid framstår de som en allt dyrare lyxvara (Lundmark 1993:111).

Det inledande citatet belyser vårt nutida samhällsproblem, där vi styrs av den absoluta, abstrakta klocktiden och där tid blir pengar i en ständig strävan efter bättre kostnadseffektivitet och ökad produktivitet inte minst genom New Public Management intåg i offentlig verksamhet. ”Engelskans ungefärliga motsvarighet till ‘hinna’ heter *manage*. Att hushålla. Att förvalta, leda, styra”. Den engelska termen management betyder företags- och arbetsledning. ”Uttrycket är genomdränkt av tid (att ‘manage’ är att hinna och få tid över), samtidigt som det innehåller detta förhållande” (Asplund 1983:115f).

Citatet om stråkkvartetten ovan ger oss därför en värdefull insikt. Det säger oss att tid och kvalitet inte är sinsemellan oberoende fenomen, dvs. i vissa verk-

⁸⁶En annan effekt av att enskilda enheter har ett intäktsansvar är att innovationer pressas fram sidoverksamheter. Johansson (2003) beskriver flera exempel på sådana innovationer, dvs. enheterna startar verksamheter som ligger utanför de egentliga uppdragen.

samheter, såsom i stråkkvartetten ovan går det inte att reducera tiden utan att negativt påverka kvaliteten. Med andra ord att ”effektivisera” språkkvartetten skulle innebära att den blev något kvalitativt annorlunda och som Lundmark påpekar så klarar stråkkvartetten inte marknadens villkor då den jämförs med rationaliseringsbara verksamheter (Lundmark 1993:112). Vissa verksamheter har sin egen tid, där uppgiften måste styra tiden och inte tvärt om. Detta gäller inte minst inom de så kallade mjuka områdena inom offentlig sektor. Vi kan inte frikoppla aktiviteter från tiden. Du kan t.ex. inte duscha, mata, gångträna, en annan människa fortare för att hinna med fler personer på samma tid, utan att det som sker blir något kvalitativt annorlunda. Den politiska demokratin och offentlig etiken/förvalningsetiken sätter också gränser för hur långt tiden kan pressas innan mötet med samhällsmedlemmarna transformeras till ett sätt att producera ”outcomes”.

9.4.2 Roller, procedurer och resursen – tid

Den Taylor-tid som genom tidsstudiemetodiken infördes i industrin och som också infördes, fortfarande finns och i flera fall återinförs inom vissa vård- och omsorgsverksamheter innebär en frikoppling mellan arbetsuppgifter och tid.

Äldreomsorgen har blivit mer standardiserad, detaljplanerad och uppifrånstyrd. Inom äldreomsorgen finns tydliga exempel på en neo-taylorisering och tid mäts och prissätts allt mer detaljerat (jfr t.ex. Silfverberg 1996, 1999, Agevall 2002b). Det innebär att vårdbiträdenas handlingsfrihet och handlingsförmåga minskar, vilket innebär att de få svårare att svara mot och anpassa hjälpen till den enskildes behov. Med andra ord ”flexibiliteten” riktas inte mot att tillgodose den enskildes behov. Det innebär också, att omsorgsarbetet förtingligas genom att det endast är det materiellt påtagliga som fokuseras medan andra sociala dimensioner reduceras.

Szebehely (1995:82ff), som studerade olika former för organisering av hemtjänst, fann stora skillnader mellan vad hon benämner som ”det traditionella distriktet”, ”det självstyrande smågruppsdistriktet” och ”det löpandebands-likade servicehuset”⁸⁷. Vi skall se på två av dessa, det traditionella distriktet och det löpandebands-likade servicehuset. Det traditionella distriktet kännetecknas av att varje vårdbiträde ensam svarar för ett litet antal pensionärens hjälp, det betyder i den begreppsapparatur som här används att vårdbiträdesrollen har preciserats enligt en holistisk princip. Organiseringsmodellen kännetecknas också av att vårdbiträdena är tidsstyrda endast i den bemärkelsen att styrningen gäller vilka pensionärer de ska hjälpa, vid vilken tid och hur länge. Däremot är de inte förstyrda när det gäller vilka uppgifter de ska hjälpa den äldre med, dvs. deras arbete är inte uppgiftsstyrt, vilket innebär att de har en frihet att tillsammans med den äldre bestämma hur de ska använda hjälptiden. Organiseringen innebär en personkontinuitet, att vårdbiträdet har möjlighet att lära känna de gamla och därmed möjlighet att uppfatta deras skiftande behov. Här poängterade vårdbiträden och arbetsledare både den sociala och den materiella dimensionen av omsorgen och att det var väsentligt att kunna förstå, lyssna, ta hänsyn.

⁸⁷ Modellerna är konstruerade som idealtyper (Szebehely 1995).

Det löpandebandslika servicehuset kännetecknas av att arbetet är organiserat så att olika vårdbiträden svarar för olika delar av hjälpen hos ett stort antal hjälp-tagare. Här är, till skillnad från föregående modell, vårdbiträdena uppgiftsstyrda⁸⁸. Det finns en exakt styrning som anger vilka personer som ska ha hjälp med vilka uppgifter. Tidpunkten när hjälpen ska utföras kan vara ungefärligt angiven, däremot finns inga tider givna för hur länge hjälpen till den äldre ska vara. Det betyder att vårdbiträdena blir förstyrda, när det gäller innehållet av den hjälp de ska ge åt den äldre. Det finns inte här någon personkontinuitet och vårdbiträdet har svårare att lära känna de äldre: ett vårdbiträde i Szebehelys undersökning beskriver sin situation på servicehemmet:

Man känner ju inte pensionärerna. Det är väldigt mycket in och ut hela tiden. Om en person får 1-1,5 timmes vård per dag, då är det uppdelat på 4-5 gånger per dag. Och på en del ställen går man ut och in 6-7 gånger per dag, och stannar max 5 minuter per gång.[...]De beror ju på hur mycket man bjuder till själv, hur intresserad man är att öppna sig inför en människa ... Men lära känna, det gör man inte (Vårdbiträde, kvinna, 24 år) (Citatet hämtat från Szebehely 1995:125).

Inom det löpandebands-lika servicehuset hänvisade såväl arbetsledare som vårdbiträden till de praktiska uppgifterna. Kommentarer som arbetsledarna gjorde i det traditionella distriktet – att ”prata – det kan vara det viktigaste” – är främmande inom det löpandebands-lika servicehuset (Szebehely 1995:135). På servicehuset följs vårdkortet. En arbetsledare beskriver nedan, hur hon brukar informera den äldre om vad ett vårdbiträde gör:

Jag kan förklara för en nyinflyttad hyresgäst vad ett vårdbiträde gör. ...

Vi tar ett ärende då, en hyresgäst som flyttar in här, behöver hjälp, det kanske är en person som behöver hemskt mycket hjälp, då förklarar jag för den hyresgästen att han ska få hjälp av de vårdbiträden som jobbar här. Och det innebär att man kan få hjälp t. ex. med personlig hygien, man kan få hjälp med lättare matlagning inga större maträtter...p.g.a. tidsbrist då, men en del lättare matlagning. Bäddning, städning, du kan få hjälp med upphandling, följa med till sjukhus, fotvård, bad, det är då meningen att vårdbiträdet ska kunna hjälpa dig att beställa. När man talar om för en hyresgäst vad den ska ha hjälp med så måste man hela tiden poängtera tidsbristen ... att du får inte kräva det här då, du kanske inte får så här mycket hjälp som jag säger att ett vårdbiträde kan göra (Szebehely 1995:134).

⁸⁸ Påpekas bör att genomförandet av en specialiserad biståndshandläggning sammanfaller med en standardisering av hjälpinsatserna och med en striktare biståndsbedömning, vilket indikerar att de sociala rättigheternas materiella innehåll formuleras om (Blomberg 2004:190).

Vi ser att den äldre informeras om den ständiga tidsbristen, det är inte säkert att den gamle kan få all den hjälp som beskrivs, dvs. den gamles förväntningar kommer att anpassas till resurserna. En annan skillnad mellan dessa organiseringsprocesser är att i det löpandebands-lik servicehuset frikopplas tiden från uppgiften, dvs. uppgiften får inte ha sin egen tid, vilket påverkar såväl vårdbiträdets som den äldres tidsrum. Dessutom osynliggörs tiden.

9.4.3 När tiden osynliggörs

För att de äldre skall få den hjälptid som beräknats är det nödvändigt att vårdbiträdenas arbetstid räcker till, dvs. de måste ha lika många arbetstimmar som de äldre beviljats hjälptimmar genom behovsbedömningen plus tid för kringarbete, transporttid etc. Szebehely (1995:119ff) visar att denna till synes självklara logik inte alls är någon självklarhet inom äldreomsorgen. Genom uppgiftsstyrning blir tiden osynlig – det behöver t.ex. inte framgå att vårdbiträdet egentligen förväntas befinna sig på mer än en station samtidigt eller att det erfordras en bana/trajectoria i tid *och* rum mellan dessa stationer.

Szebehely fann att arbetstiden vid servicehuset var *mindre* än hjälptiden – ”även om vårdbiträdena skulle tillbringa all sin arbetstid tillsammans med de gamla så skulle servicehusets pensionärer bara få ca 70 % av den hjälptid som arbetsledaren har bedömt att de behöver. Men vårdbiträdena använder inte hela sin arbetstid till direkt pensionärsarbete” (Szebehely 1995:120). För de äldre är detta givetvis ett rättssäkerhetsproblem, då besluten om hjälpen inte implementeras fullt ut, för vårdbiträdena betyder det att de förväntas ge mer hjälp än vad som är faktiskt möjligt (Szebehely 1995:120,122).

Här kan man säga att organiseringen i rummet, som en konsekvens, leder till ett ”tidsfusk”, gentemot de gamla. Genom att inte tydliggöra huruvida reellt tillgängliga arbetstimmar överensstämmer med behovsberäknad tid till de äldre görs tiden osynlig både för pensionärer och för vårdbiträden. Vi har tidigare också sett exempel på hur ekonomistyrningen kan leda till en självdisciplinering vad gäller att spara in arbetstimmar – genom att ”gå med ”lucka”, vilket givetvis reducerar den tid som kan ägnas åt de äldre. Övergången till uppgiftsstyrning syftade till att vinna tid. ”Hemtjänsten stannar endast så länge hos pensionären som det tar att utträta de sysslor som avses” (Szebehely 1995:71), vilket innebär att det då endast blir den materiella delen av omsorgen som prioriteras. Dessutom kan avtalen innebära att endast det som är inskrivet i avtalet utförs. Det torde leda till ett checklistansvar även på denna operativa nivå. Det som inte är nedskrivet, ingår inte i ansvaret.

9.4.4 Organiseringens prioriteter och kapabiliteter

Vi skall här se på två olika exempel som kan spegla organiseringens resultat i form av kapabiliteter och prioriteter. Vi skall låna några citat från Szebehelys (1995) undersökning. Först presenteras några olika röster från det löpandebands-lik servicehuset, där besöken hos den äldre kunde vara fördelade enligt följande; ett besök på morgonen för hjälp med frukost och bäddning (10 minuter), lunch då den äldre får en matlåda (6 minuter) och på kvällen för att koka gröt och bre

en smörgås (12 minuter) (Szebehely 1995:179). I det första citatet nedan uttrycker en 78 årig kvinna hur hon upplever mötet med personalen:

”Dom har så bråttom, ibland är det som om det inte har varit någon här. Det är som en blixtn som svept genom rummet”.

Efter blixten finns alltid ett spår – kaffe och smörgås eller en bäddad säng – men ändå känns det som om ingen har varit där (Szebehely 1995:179).

De gamla har drömmar om hur det skulle kunna vara. Samtidigt upplever de dessa drömmar så orealistiska att önskemålen tas tillbaka samtidigt som de uttalas:

”Jag skulle vilja att de kunde sitta ner en stund, men det förstår man ju att de inte hinner. De har ju så många”

”Helst skulle jag vilja komma ut mer, men det kan man ju inte begära” (Szebehely 1995:185).

Citatet ovan säger oss mycket om de äldres upplevda tid – bristen på meningsfull kvalitativ tid. ”Tänk dig att ha missat den här sommaren för att man är instängd” säger Beck-Friis, professor i gerontologi och menar att ”[m]an har byggt ett fängelse åt de äldre”. Hon menar, att ”[d]et här är en av vår tids stora humanitära frågor – där vi ser att ekonomin helt och hållet har slagit ihjäl humaniteten” (Dagens Nyheter 2002-09-10).

Organiseringen resulterar i en bristande personalkontinuitet, avsaknad av sociala kontakter, att inte ha någon att prata med, små möjligheter att komma ut, vilket gör att deras dagsprisma krymper. De kan som vi tidigare sett inte påverka hur hjälpen ges eftersom vårdbiträdena är uppgiftsstyrda. Dessutom får de inte och är inte heller medvetna om att de inte får den hjälptid de beviljats (Szebehely 1995:120f).

Vi kan se att organiseringen resulterar i prioriteter, som endast omfattar den materiella delen av omsorgen och vi kan se att denna organisering brister i kapacitet: när det gäller att upprätthålla rättssäkerheten, när det gäller att ge trygghet och social gemenskap, när det gäller att underlätta den äldres rörelse i tidsrummet, vilket tillsammans gör att den äldres upplevda tid töms på kvalitativt innehåll. Av sammanhanget förstår vi också att dessa korta möten mellan den äldre och närbyråkraten inte kan kännetecknas av att en medborgare möter en annan medborgare. Närbyråkraterna hinner bara ”hantera” det rent materiellt nödvändiga. En potentiell risk är att vårdbiträdena successivt börjar uppfatta sitt ansvar endast som ett tekniskt ansvar för de givna praktiska uppgifterna. Det torde ju vara svårt för dem att hinna uppfatta moraliskt bjudande situationer, de ser aldrig helheten av den äldres situation och det finns en etablerad kunskap om att det är svårt att göra etiska bedömningar då arbetet är fragmenterat i delar.

I nedanstående citat, från en av de äldre inom det ”traditionella distriktet” ges en helt annan bild av den äldres tidsrum:

Jag tycker mest om vardagen. Om det håller bra så kommer Inga halv nio till tio varje dag. Och sen lyssnar jag på radio och sen

kommer hon klockan ett och går klockan tre. Och då /när hon kommer/ åter jag, och sen går vi ut, eller så dricker vi kaffe ute, eller också så går vi hem och dricker kaffe här. Nu när det är vackert ute tar vi kaffe med oss och dricker ute i en park. Då sitter vi på en soffa (Citat av en 82-årig rullstolsbunden kvinna ur Szebehely 1995:170).

... hon själv får bestämma – ena dagen gör Inga ett långkok, och då hinner de inte gå ut, den andra dagen tar hon något lättare, kanske en matlåda från servicehuset, och då blir det en längre promenad med rullstolen. ‘Man måste ju välja, och det har jag vant mig med’ (Szebehely 1995:171).

Vi ser att den äldres upplevda tid har ett kvalitativt innehåll och hon har kontroll över sin vardag. Hon har en relation till sitt ”fasta” vårdbiträde, hon vet när vårdbiträdet kommer, hur lång tid de har tillsammans. Här blir det ingen oviss väntan. Då hon kan förutse när hjälpen kommer, kan hon också planera sin egen tid och de sysslor hon kan och vill göra vilket gör att den (klock)tid då hon är ensam inte upplevs som långsam. Hon kan påverka den hjälp hon får, vårdbiträdets arbete är inte uppgiftsstyrt. Vill hon gå ut då det är vackert väder, kan de göra det. Hon är inte bunden till en station – hennes (trajectoria) får utbuktningar till fler stationer i tidsrummet. De förstorade kopplingsrestriktionerna som t.ex. bundenheten till rullstolen ger, förvärras här inte genom några kraftfulla auktoritetsrestriktioner. De som finns kan hon modifiera t.ex. genom att välja en något lättare måltid den dagen hon vill göra en långpromenad.

Vi ser att organiseringen resulterar i prioriteter som omfattar båda dimensionerna av den sociala omsorgen, dvs. både den sociala och den materiella delen samt i en respekt för den gamlas integritet och självbestämmande. Organiseringens kapaciteter är här; att den äldre, trots ett stort hjälpbehov, både kan känna trygghet och social gemenskap, att den äldre har möjlighet att påverka den hjälp hon får, hon har kontroll över sin vardag och hon är inte bunden till sin lägenhet – till en station – vilket påverkar hennes dagsprisma. Den äldre vet vilken hjälptid som är beviljad och hon får den hjälptid hon har beviljats, dvs. beslutet implementeras.

De bilder jag lånat för analys visar stora skillnader mellan de olika organiseringsprocessernas resultat i form av prioriteter och kapaciteter. Organiseringen påverkar de äldres tidsrum och deras upplevda tid, dvs. organiseringen påverkar den enskildes livskvalitet.

Organiseringen påverkar också närbyråkraternas tidsrum – deras arbetsmiljö, och arbetsmiljöns betydelse för kvalitet i vård- och omsorgsarbete behöver uppmärksammas mer (jfr Petterson 1999:92). NPM:s fokus på ekonomistyrning har inneburit att en osäkerhet implementerats på såväl individnivå, genom minskad anställningstrygghet och på organisationsnivå, genom osäkerhet om organisationens överlevnad. NPM har också inneburit en ökad uppifrånstyrning av persona-

len⁸⁹ (Gustafsson 1999:72f), samtidigt som antalet personal reducerats⁹⁰. Genom NPM implementeras problemet med ”de många händerna” genom att roller fragmenterats och genom att uppgifter styckas upp. Samtidigt har nedskärningar resulterat i problemet med ”för få händer”. Det uppstår en stress som en konsekvens av glapp mellan resurser och krav och ”utbrändhet hos personalen utgör en indikator på organisatorisk ohälsa”, menar Petterson (1999:88). Vissa former av stress kan vara etiskt betingande genom ständiga otillräcklighetskänslor, menar Silfverberg (1999:34). Personalen har försökt kompensera effekterna av nedskärningarna, så att inte samhällsmedlemmarna skulle drabbas. ”Trots detta upplevde många känslor av otillräcklighet och skuld” (Härenstam 2003:63). Till detta kommer den ofta självpåtagna arbetsutvidgningen, som också måste ses som en konsekvens av de nya styrformerna.

Förändringarna har skett i ett högt tempo. Inga uppföljningar har gjorts vare sig vad gäller personalens arbetsmiljö eller hur dessa förändringar kan ha påverkat förutsättningarna för förtroendefulla relationer mellan politiker–tjänstemän/närbyråkrater–medborgare. Inte heller har några uppföljningar gjorts vad gäller effekter på välfärdsystemets legitimitet eller på det demokratiska deltagandet (Gustafsson 1999:76f).

Sammanfattningsvis kan konstateras att, där NPM-influenserna i organiseringsprocessen varit stora har det inneburit ett ”höghastighetstempo”, där tid och kvalitet ses som sinsemellan oberoende fenomen även inom de så kallade mjuka områdena:

... NPM is leading to more cultural 'creolisation' – i.e., new, economically oriented cultural norms and values fuse with traditional, administrative norms and values, creating qualitatively new cultures (Christensen & Lægred 2002c:311).

Johansons (2003:224) forskning understryker Christensen & Lægreds ståndpunkt, hans analys visade att anpassningen till det nya kännetecknades av omvandling. ”Vid en omvandling kommer tidigare anpassade standarder nämligen att omformas eller avvecklas”, dvs. avinstitutionaliseras.

NPM med sitt ekonomiska marknadsfokus ser andra värden som operativa, de kommer inte att hotas eller negativt påverkas av NPM:s ekonomiska fokus – den föreställningen finns, som vi sett, skäl att ifrågasätta (jfr Christensen & Lægred 2002a:19).

⁸⁹Mer uppfifrånstyrning gäller t.ex. för de specialiserade biståndshandläggarna. ”Tidigare har lagstiftningens mål direkt legat till grund för det praktiska arbetet ute i områdena, men de mål och riktlinjer man nu håller på att arbeta fram är ett sätt att formulera en lokal praxis. Målen för äldreomsorgen är kopplade både till budgetplaneringen vad gäller de resurser som önskas och till de verksamhetsförändringar som planeras i samband med budgetarbetet” (Blomberg 2004:109).

⁹⁰Studier har visat ”att hot om arbetslöshet innebär hög stress och att varsel och arbetslöshet drabbar såväl berörda som den personal, som stannar kvar i organisationen med känslor av otrygghet, splittade arbetsgrupper och revirtänkande ... Upplevelse av nedskärningar, hot om permittering och risk för arbetslöshet har varit omfattande för alla vårdanställda ... Sjuknärvaron ökar och allt oftare utnyttjas ledighet istället för sjukskrivning vid korttidssjukdom” (Petterson 1999:90f).

Kapitel 10. En sammanfattande diskussion

10.1 Introduktion

Syftet med denna bok var att identifiera, analysera och syntetisera de reella och/eller potentiella effekter som en New Public Management-influerad organisering av offentlig verksamhet kan ha på demokrativärdena: Politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik/förvaltningsetik. Syftet inkluderade också en metodologisk uppgift, dvs. att utveckla analysredskap som kan bidra med en utökad förståelse för de förändringar som sker.

Utgångspunkten för analyserna i denna bok bygger på Demokratiutredningens och Kommundemokratikommitténs demokratisyn, dvs. ett fungerande samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin samt deliberativa kvaliteter. Det är på det politiskt demokratiska systemets output-sida som den politiska demokratin belyses och en utgångspunkt är att den politiska jämlikheten är lika viktig på output-sidan som på input-sidan av det politiskt demokratiska systemet. Det är här medborgarna direkt möter politiken.

Den normativa ansatsen var en nödvändig utgångspunkt för att förändringarna skall kunna bedömas. Det måste med andra ord finnas en normativ måttstock som vi kan göra jämförelser mot. De empiriska analysredskapen syftar till att beskriva och analysera vad förändringarna innebär/kan innebära och därmed ge förståelse för hur demokrativärdena påverkas/kan komma att påverkas.

I detta avslutande kapitel skall en sammanfattande diskussion föras kring hur demokrativärdena potentiellt och reellt påverkas genom avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser. En återkoppling sker till tidigare diskussion om vilka mekanismer som är verksamma i avinstitutionalisering- och reinstitutionaliseringprocesser och hur en NPM-influerad organisering kan aktivera dessa mekanismer.

10.2 Potentiella och reella effekter på demokrativärdena

10.2.1. Avinstitutionalisering – potentiella effekter på institutionaliserade praktiker

I kapitel 3 fördes utifrån den vetenskapliga litteraturen en diskussion om avinstitutionalisering och reinstitutionalisering som fenomen och argument framfördes för att man åtminstone kunde identifiera tre olika mekanismer som är verksamma i dessa processer: Instabilitet vad gäller tidigare institutionaliserade praktiker, tvingande inbäddnings- och/eller urbäddningsprocesser samt kognitiva mekanismer. En tentativ diskussion fördes om vad som kan aktivera dessa mekanismer, med andra ord vilka aktuatorer som kan starta mekanismerna. Inom ramen för olika typer av press mot förändring (Oliver 1992), kunde olika typer av aktuatorer identifieras och relateras till organisering såsom: hot mot organisationens legitimitet och existens, konkurrens, minskande interaktion mellan autonoma och

geografiskt åtskilda enheter, prestationsjämförelser, kvalitetssystem, och nya organisationsmedlemmar, inte minst chefer med annan bakgrund och andra erfarenheter samtidigt som ingen socialisering till tidigare institutionalisering sker etc. Vi har sett att NPM:s ”shopping basket” innehåller flertalet av dessa aktivatörer som rekommendationer för hur den offentliga sektorn lämpligen skall organiseras och vi har sett praktiska exempel på dess genomslag.

NPM-konceptet innebär att förvaltningen kan och bör skiljas från politiken, vilket innebär att förvaltningen ses som en teknisk serviceverksamhet likt all annan serviceverksamhet. Den organisatoriska identiteten förflyttas därmed mot organisation som institution. NPM-språket tjänstgör som en aktuator för den kognitiva mekanism som påverkar individers uppfattning om verkligheten. Den potentiella effekten är att de enskilda aktörerna i förvaltningstriaden: politiker, tjänstemän och även medborgare på informationsplan placerar sig utanför den politiska arenan vilket påverkar de institutionaliserade positionerna som politiker, som tjänsteman i offentlig förvaltning och som medborgare. Vi har sett att man analytiskt kan identifiera och särskilja olika förändringsmönster, dvs. hur de olika positionerna på sikt kan bli alltmer instabila. NPM-influenserna har för alla positionerna en apolitisk prägel. På frågan ”Vem är jag?” blir svaret inte längre lika självklart. Den potentiella risken är att de olika aktörerna börjar bete sig så som de beskrivs. Hur aktörerna uppfattar sin verklighet på informationsplanet har ju betydelse för hur de kommer att handla.

Vi har också sett att procedurerna tonas ned, medan resultat står i fokus och att konkurrens, kontraktstyrning och prestationsersättningar skall öka effektiviteten. Konkurrens och prestationsersättningar innebär en tvingande inbäddning av allt fler element⁹¹. Om verksamheter skall konkurrensutsättas måste de olika enheterna vara autonoma och ha tydliga gränser mot sin omvärld (vilket förstärker en utveckling i riktning mot en ”egen ny organisationsidentitet”). Inom t.ex. äldreomsorgen innebär konkurrensutsättningen, som en tvingande logik, att myndighetsutövningen måste särskiljas från de autonoma verkställande enheterna. Den specialiserade biståndshandläggningen blir en ”naturlig” lösning i ett flertal kommuner – en lösning som innebär en mer fragmenterad precisering av roller- nas omfång.

Ett annat exempel på tvingande inbäddning är att kostnadsjämförelsestrategierna tvingar fram preciserade och i tid standardiserade och prissatta insatser. Beställningar via kontrakt innebär samma tvingande inbäddning av uppstyckade, preciserade uppgifter. För prissättning erfordras ju också att uppgifterna styckas upp. Den Neo-Taylorism som fått ett så stort genomslag t.ex. inom äldreomsorgen kan ses som resultat av dessa tvingande inbäddningslogiker.

⁹¹[R]esearch on the actual use of performance indicators in public sector organizations reveals the extent to which the former are subject to a high degree of managerial and professional ‘gamesmanship’. It also highlights the potentially dysfunctional impact of too rigid an application of performance indicators in which strategic control becomes overcentralized in ‘command systems’ that begin to resemble Soviet-style planning regimes (Reed 1995:54).

Kontrakten på olika nivåer tenderar att förändra relationerna mellan de olika aktörerna i förvaltningstriaden. Den fråga som här kan ställas är huruvida förvaltningstriaden är på väg att splittras upp i tvåpartsrelationer och vad det kan innebära vad gäller möjligheterna till en demokratisk trepartsdialog och för möjligheterna att upprätthålla en tillit aktörerna emellan i en politisk demokratisk kontext. I de formella instrumentella kontrakten finns en misstillit inbyggd som understödjer en osäkerhet om motpartens intentioner. Formella kontrakt med enskilda samhällsmedlemmar kan, som vi sett, leda till ”kontrakt som maktutövning” snarare än en överenskommelse mellan jämställda parter.

När det gäller den politiska jämlikheten finns oroande tecken på att konkurrensen, prestationsersättningarna och osäkerheten om organisationens överlevnad (och indirekt den enskildes anställningsotrygghet) pressar fram resursmobiliserande strategier som strider mot denna princip. Det kan leda till att de enskilda medborgarnas behov formuleras om, så att vissa uppgifter/insatser inte längre utförs överhuvudtaget eller till att vissa medborgare väljs framför andra. Vi har sett flera exempel på inte avsedda bieffekter av resursmobiliserande strategier. Observeras bör att det inom äldreomsorgen sker omdefinieringsprocesser i kostnadsreducerande syfte på flera nivåer i kommunerna. Omdefinieringsstrategierna har potentiella och reella effekter på rättssäkerheten. De innebär t.ex. att ett bistånds materiella innehåll förändras utan att lagstiftningen förändrats och gränsen till vad som benämns lagtrots kan vara hårfin. De pågående omdefinieringsprocesserna innebär att förutsägbarheten, vilket också är ett rättssäkerhetsvärde, försvinner för de enskilda samhällsmedlemmarna.

Olika former av lagtrots och domstolstrots, visar att det allmänna inte arbetar åt samma håll. I vilken grad dessa märkliga fenomen direkt kan kopplas till NPM är oklart, men det stora fokus som läggs på ekonomivärden, ekonomistyrningen och på kvantitativa resultat skulle kunna stödja en sådan tes, liksom det faktum att vi sett exempel på liknande fenomen i andra länder som implementerat NPM-konceptet (jfr t.ex. Considine 2001). Både kostnadsreducerande strategier och intäktsstrategier kan, som vi sett exempel på, utgöra hinder för att upprätthålla en likhet inför lagen, och för en opartisk och saklig behandling. Resursmobiliseringsstrategierna kan således leda till diskriminerande behandling av samhällsmedlemmar, vilket måste vara en inte avsedd pervers effekt. Kanske kan problemet förstås inte endast som kostnadsreducerande strategier och/eller som intäktsstrategier utan också som en konflikt eller en friktion mellan synen på t.ex. bistånd som en social rättighet för samhällsmedlemmarna kontra vård och omsorg som konsumtionsvaror. Det kan, som Vahlne Westerhäll (2003) påpekar, också bli allt svårare att upprätthålla rättssäkerheten då inslaget av privaträttslig reglering ökar. Vi har sett flera exempel på att den konflikt som uppstår mellan företagsvärden och demokrativärden lösts på ett sådant sätt att demokrativärdet har fått stå tillbaka. Friktioner som uppstår mellan olika institutioner leder till instabilitet. Tidigare institutionaliserade praktiker börjar då att omprövas.

Flera forskare har varnat för att NPM-influenserna kan leda till en lägre moral, tendenser till en sådan utveckling har observerats. Jag har här, liksom tidigare forskare, kunnat se tendenser till och därmed en potentiell risk för att en amoralisk kultur utvecklas. Det går inte att säga något om utbredningen eller i vilken grad den etiska medvetenheten och det etiska ansvaret reducerats. Däremot kan

förutsättningarna för en etisk medvetenhet och ett etiskt ansvar bedömas. Det är individer som beslutar och handlar – etiskt eller oetiskt – men de gör det inom den struktur som organiseringen ger.

Det finns bland tjänstemän/närbyråkrater ett motstånd mot och en oro för att den enskilde samhällsmedlemmen blir ett objekt, en post etc. genom den NPM-influerade organiseringen och det finns tecken på att personalen upplever en etisk stress, i form av ständiga otillräcklighetskänslor trots att de försöker kompensera de allt mer reducerade resurserna. Arbetsbördan ökar också genom att kraven på dokumentation och redovisningar ökat, vilket i vissa fall innebär att en ”red tape” implementeras, dvs. de skyddar inte den enskilde samhällsmedlemmen (se t.ex. Considines (2001) beskrivning av ”Body Count”– metodens effekter). ”Body Count”– metoden är en teknologi som i sig kan vara avhumaniserande (jfr Bauman 1989:150). Men även om motstånd finns mot att värden och normer kan förloras, finns teknologierna där och de upprepas över tid. De kan fungera som en Trojansk häst som på sikt kan leda till en amoralisk kultur, för som Scott (2001:182) lärt oss [b]eliefs and behaviors are loosely coupled...but changes in our ideas and expectations put pressure on related activities, and vice versa”.

En förutsättning för ansvarets etik är tjänstemannens möjlighet att leva upp till sitt aktiva etiska ansvar som en demokratins väktare. De tidigare institutionaliserade praktikerna, vad gäller löner och anställningstrygghet som skulle stärka tjänstemäns och närbyråkraters integritet har till stor del ersatts med prestationsersättningar/individuella löner respektive med mer otrygga anställningsformer. Den tystnadskultur som tenderar att sprida sig, pga. att tjänstemännen av rädsla för repressalier inte vågar uttala sig kan bli förödande för förvaltningsetiken. Konkurrens, osäkerhet och resursmobiliseringsstrategier gör att det är väsentligt att det ”talas väl” om verksamheten, och att lojaliteten riktas mot den egna organisationen, vilket understödjer utvecklingen både av en horisontell och en vertikal tystnad. Och som Bauman (1989:229) skriver: *”Det individuella moraliska samvetets röst hörs bäst i larmet av politisk och social oenighet”* (Kursiv i original). Yttrandefrihet och meddelarfrihet vitaliserar demokratin (Ds 2001:9:38), höjer den etiska medvetenheten och stärker det etiska ansvaret. Med andra ord, den öppna dialogen stärker både demokratin och den offentliga etiken/förvaltningsetiken.

En annan förändring är att rollerna för tjänstemän/närbyråkrater enligt NPM (på utsagoplan och informationsplan) placeras utanför den politiska arenan. Uppgifterna beskrivs då som värdefria och tekniska. Det etiska ansvaret kan komma att förskjutas till den politiska nivån, medan det egna ansvaret transformeras till ett tekniskt ansvar. Samtidigt kan på den politiska nivån etiska frågor komma att omdefinieras till praktiska frågor.

För många befattningshavare fragmenteras också rollens omfång. Det gör att handlingskedjan blir lång och det är svårt för den enskilde att se konsekvenserna av sina beslut och handlingar. Det är en etablerad och känd kunskap att det är svårt att göra etiska bedömningar av uppstyckade delar (Denhardt 1988:85). Det blir svårt att fastställa vem som är ansvarig för vad. Problemet med de många händerna (Thompson 1987) implementeras, samtidigt som nedskärningar har gjort att ”problemet med för få händer” har uppstått.

Tid har blivit pengar i en ständig strävan efter bättre kostnadseffektivitet och för ökad produktivitet och, som vi sett exempel på, kopplas nu kvalitet till kraven på kostnadseffektivitet (Blomberg 2004:91). Den fragmenterade rollen och tidspressen försvårar för den enskilde närbyråkraten att upptäcka de moraliskt bjudande situationerna, den som varseblir dem upplever en etisk stress p.g.a. ständiga otillräcklighetskänslor.

NPM-språket är inte något neutralt språk och det går inte att uttrycka alla värden inom vårt offentliga etos i det ekonomistiska NPM-språket. ”Kund” ger, som Silfverberg (1996) påpekar, ingen moralisk appell. Produktspråket inom äldreomsorgen skymmer att det är människor det handlar om. Flera av de empiriska exemplen har visat hur ekonomistyrningen och jämförelseteknologierna får en självdisciplinerande effekt som förstärker de kostnadsreducerande strategierna. Vikarier tas inte in vid sjukdom (jfr t.ex. Selander 2001, Johansson 2003, Blomberg 2004) – ”Man går med lucka”, vilket tvingar fram en ”tillfällig” omdefiniering av den enskildes behov.

Sammanfattningsvis kan konstateras att NPM-influenserna här påverkar flera organiseringsvariabler på ett sådant sätt att den etiska medvetenheten och det etiska ansvaret direkt försvåras och vi vet att ”when rising efficiency standards are imposed by government mandate, the potential for deinstitutionalization of historically entrenched practices will be extremely high” (Oliver 1992:584).

Utifrån den normativa idealtyp som här utgör bedömningsgrunden, för att upprätthålla nödvändiga om än inte tillräckliga villkor för en demokratisk – etisk förvaltning, kan konstateras att den NPM-influerade organisationen utmanar/kan utmana samtliga element: den offentliga arenaidentiteten, tjänstemannens offentliga roll identitet och ansvars etik. Som nämndes i kapitel 3 kan en avinstitutionalisering också ske genom att offentliga verksamheter bokstavligen, bäddas ut från den politiska arenan och förflyttas till ett annat organisatoriskt fält – marknaden – en urbäddning som ger reella effekter på demokrativärden som insyn, öppenhet och yttrandefrihet.

10.2.2 Avinstitutionalisering –reella effekter på institutionaliserade praktiker

För att medborgarna skall kunna delta i den politiskt demokratiska processen erfordras en öppenhet inom förvaltningen och det erfordras att tjänstemännen har yttrandefrihet⁹² för att en demokratisk trepartsdialog skall vara möjlig. Tjänstemannen, som är en medborgare som åtagit sig att arbeta för andra medborgare, har en katalysatorroll i denna dialog. De möter i sitt arbete de enskilda samhällsmedlemmarna och kan i dialog med dem få viktig information att återföra till politikerna och vice versa. Medborgarnas behov och intressen måste tolkas och vara kända för att politikerna skall kunna leva upp till principen om lika hän-

⁹²”Den som vet att han eller hon utan risk för sanktioner kan diskutera ett problem på arbetsplatsen och även ge offentlighet åt diskussionen har onekligen en värdigare ställning än den som inte kan göra det” (Ds 2001:9:38).

syn, dvs. utan denna kunskap kan inte allas intressen beaktas och framför allt inte beaktas lika.

Det är relationerna till politiker och medborgare som konstituerar tjänstemannens position. Den enskilde tjänstemannen har en förtroendemannaroll som demokratins väktare och samhällsmedlemmarna förväntar sig att hon/han tar detta aktiva etiska ansvar. Utan öppenhet och möjlighet till information har medborgarna inte någon reell möjlighet, att bedöma politiken för att kunna utkräva något ansvar.

Som vi har sett i föregående analys ger NPM här reella negativa effekter på den politiska demokratin. Den reella effekten uppstår då offentliga uppgifter bäddas ut från den politiska arenan och från den offentliga sektorns organisatoriska fält. Det påverkar egentligen alla aktörerna inom förvaltningstriaden. Politikerna får generellt sett mindre insyn och mindre möjligheter att påverka de verksamheter som bäddas ut eller byter rättssubjekt, även om graden av förlusten varierar med driftsform. ”One main lesson that can be drawn across countries seems to be that devolution entails a decrease in political steering capacity and authority, and that less attention is given to political considerations in the ‘decoupled’ enterprises” (Egeberg 2003:123).

För medborgarna minskar möjligheterna till insyn – om än i olika grad också för dem – beroende på vilken driftsform det gäller. För tjänstemännen uppstår problemet att deras tidigare yttrandefrihet/meddelarfrihet/meddelarskydd inte gäller vid privaträttsligt anställningsförhållande. De *villkor* som erfordras för att den enskilde tjänstemannen skall kunna leva upp till sitt aktiva ansvar som demokratins väktare gäller inte här, varför tjänstemännens inte heller kan fungera som en katalysator i en demokratisk trepartsdialog. Det betyder för medborgarna, dels att det blir svårare att erhålla information, dels blir det svårare för dem att få sina synpunkter vidarebefordrade till politikerna. Politikerna i sin tur mister en för dem viktig informationskälla. Med andra ord, kan vi säga att den demokratiska trepartsdialogen upphör och ju fler offentliga uppgifter som bäddas ut, desto tystare torde det bli på det politiskt demokratiska systemets utflödessida. Den avinstitutionalisering som här sker, sker inte p.g.a. att institutionaliserade regler inte följs, utan därför att de inte blir tillämpliga vid privaträttsliga anställningsförhållanden.

Då kommunala enheter och privata enheter konkurrerar med varandra påverkas också tidigare normer om samarbete och informationsutbyte. En potentiell effekt är att konkurrensutsättningen och tävlandet gör att informationsflödet ”torkar upp” både i horisontell och i vertikal riktning även inom de kommunalt bedrivna resultatenheter. Vi skulle, med Olsen (1998:339), kunna säga att “[w]ithout citizens and officials who are well informed, active, civic minded and self-restrained, good government is impossible”.

En sammantagen potentiell effekt, torde vara att politiskt ansvarsutkrävande försvåras och att medborgarna passiviseras, då deras insyn och deltagande förhindras. Vilket kan få överspridningseffekter till det politiskt demokratiska systemets inflödessida, dvs. de kan komma att avstå från att rösta i de allmänna valen:

Sedan toppåret 1976 har valdeltagandet i det svenska riksdagsvalet sjunkit med över tio procentenheter till drygt 80 procent vid det senaste valet, år 2002.

– Valen betyder helt enkelt mindre för människor idag, vi har fått mera av marknadslösningar och civilt samhälle ... säger Sören Holmberg (Dagens Nyheter 2004-06-13).

En fråga som kan ställas är vilken betydelse det haft att medborgaren i policy-processen transformeras från medborgare till kund och att det blivit svårare för medborgarna att ha kunskap om vad ansvaret ligger. Det höghastighetstempo som New Public Management tycks medverka till genom att de politiska besluten sker för snabbt, dialog inte hinns med, utan besluten förankras i efterhand – torde inte stärka beslutens legitimitet i medborgarnas ögon.

New Public Management medverkar till det tidspressade mötet mellan närbyråkrater och samhällsmedlemmar. Det finns skäl att upprepa ett citat av Dennard (1996:323). ”Democracy evolves from a public administration in which individual citizens self-consciously serve other citizens in a shared human process of change and development”. Det visar att vi måste uppmärksamma demokrativärdena på utflödes-sidan av det politiskt demokratiska systemet. Vi kan med Peters & Pierre poängtera att ”[m]uch of what the public sector does is not amenable to market provision, or they might never have been put into government in the first place, and hence attempting to apply market principles may be mildly absurd” (Peters & Pierre 2003:6). De olika institutionella logikerna kommer i konflikt med varandra. En organisering som bygger på att individer svarar ”rationellt” på incitament utifrån sitt egenintresse kan leda till en självuppfyllande profetia (jfr Gregory 2002:254) på såväl individ- som organisationsnivå, vilket bl.a. speglats i de resursmobiliserande strategier vi sett exempel på.

Utifrån den analys som här gjorts av New Public Management har såväl reella som potentiella risker för en avinstitutionalisering av demokrativärdena inom offentlig förvaltning identifierats. Det innebär i ”ett värsta scenario” att utvecklingen kan gå i en inte önskad riktning mot en amoralisk kultur, mindre rättssäkerhet, politisk ojämlikhet och en allt större tystnad på det politiskt demokratiska systemets outputsida.

Summary

Introduction

We have witnessed an upsurge in new ways of organizing the public sector, and, often enough, these novel organizational forms are hybrid organizations, mixing the logics of the private and the public sector. *The New Public Management*, (NPM) philosophy is a case in point. Although by no means unequivocal, this philosophy is characterised by a combination of different elements, for example: decentralisation, management by objectives, customer orientation, tighter financial control, de-coupled organizations, contract- and economic steering processes, competition, outsourcing of services, benchmarking and a form of quasi-markets within the public sector, quality assurance systems, and performance measurement/payment. Common to all NPM reforms is that the ideas have been borrowed from the private sector administrative practice. That is, primarily focus is on economic values. Thus, NPM-reforms appear to be one-value-dimensional. But as long as we talk about democracy, we also have to observe the democratic values. These values also matter at the output-side of a democratic political system. Public administration/public services are not just any organisational form. Rather, it embodies the important, and frequently overlapping, values of democracy, public ethics and the rule of law.

It looks like NPM with its market focus sees the democratic values as more or less unproblematic and not negatively affected by the implementation of the private sector practices, maybe because democratic politics is placed only at one side of the democratic political system – the input-side. However, we can't separate politics and implementation; we have to be concerned with the whole democratic political system. That is, we are not allowed to neglect the output-side. The NPM view that the democratic values are not to be affected negatively by the implementation of the private sector practice is challenged by a lot of researchers and this view is challenged in this book too.

Aim and theoretical approach

The purpose of the book was to identify, analyse and synthesize which potential and/or real affects NPM might have on the democratic values: the political democracy, the rule of law and the public ethics. For such a purpose a normative approach is necessary. In order to understand how and in which way NPM can affect the democratic values, a normative ideal type – the conditions of possibility for democratic ethical public sectors – is designed. The normative ideal type is designed in order to capture the adequate attitudes of the civil servants for a democratic and ethical public sector. Indeed, to a large degree, the civil servants are the public administration:

A normative ideal type – Conditions of possibility for democratic, ethical public sectors:

**Political arena identity*

The civil servant understands that implementation processes are parts of politics, thus involving both facts and values.

**Public identity*

2. The civil servant conceives of herself as a citizen, in two senses: (a) as ‘master of democracy’, and (b) as ‘servant of democracy’ (i.e. as one citizen among others, who has agreed to work on behalf of all). The conjunction of (a) and (b) results in a self-conception as (c) a ‘guardian of democracy’ (i.e. controlling that our public ethos is observed).

3. The civil servant sees her clientele as citizens (masters of democracy).

4. The civil servant takes proper notice of the public interest (understood here as a “question mark” to be placed after each proposed line of action).

5. The civil servant conceives of her role as one of facilitating the democratic tripartite dialogue.

**Public ethics of responsibility*

6. The civil servant understands that she is to be held accountable and responsible, in the sense stipulated as, *the morally imperative specification of her responsibilities*.

With the purpose to *identify* NPM influences within the organizing processes different organizing variables are investigated, for example procedures, roles, languages within the organization. The organizing processes are also investigated within a time *and* space dimension, and then using concepts borrowed from the time-geography. The intension is to describe and understand the organizing *of* the rooms and the organizing processes *within* the rooms.

In order to *analyse* and understand potential and real impact by NPM-elements implemented within the public sector organizing processes, an institutional theory perspective is used. To understand the transformation processes within the public sector the mechanisms in work of deinstitutionalizing – and re-institutionalizing are elaborated. The questions are: which mechanisms are in work nurturing deinstitutionalizing and re-institutionalizing processes? And which factors, which activators cause the mechanisms to start working? Instability and coercive embedding- and disembedding processes and cognitive mechanisms are seen as fundamental mechanisms, which nurture such processes. Factors or activators are hypothetically discussed and are to a large extent identified as new languages within the public sector and as organizing devices. These are for example, goal-reduction, fragmentation into competitive autonomous, non-interacting and geographically dispersed units, insecurity about the survival of the organization amplified by job-insecurity and performance pay, new technologies such as Total Quality Management, benchmarking, mergers, new members primarily senior civil servants from other organizational fields and no socialization to the public values.

In order to *synthesize* NPM's potential and real effects on the democratic values examples/cases are borrowed from research projects in Sweden and in other countries and from different policy areas within the public sector.

Findings

NPM explicitly means that politics and implementation can be separated, and therefore a fragmentation of the public sector into autonomous competitive units is both possible and desirable. It is desirable because within the NPM-view it is a prerequisite of efficiency and quality. But the separation of politics and implementation also implies a separation between values and facts. The task of the public sector units become technical and similar to private sector services. The insecurity, implemented as a competition for resources at the organizational level, tends to change the civil servant's loyalties and identities i.e. the civil servants do not understand that they are placed within a public arena. The civil servant loses his/her public identity. The answer of the question: "Who am I?" will not be foreseeable.

When civil servants lose their public identity, they become unable to understand the meaning of the public interest – here defined as the obligation to reflect by placing a 'question mark' after each proposed line of action. Thus, we run the risk of undermining political equality at the output side of the democratic political system.

The fragmentation of the public sector into separate units causes a coercive embedding of more fragmentation. For example, the role of politicians is often split into purchaser and provider. Some politicians are frustrated because of the reduced role; while others understand his/her role as a modern manager. There will be frictions and the existing institutionalized position as a politician risks to be unstable.

The purchaser – provider model is a necessary element in the privatization of public services. For example, within the old age care services, the care manager reform can be seen as a coercive embedding because exercise of public authority such as need-assessments could not be included in any outsourcing to the private sector without special support in the law. Thus, one occupational role has to be split into two separated roles, one as a care manager, and one as a supervisor of the implementation of the services to elderly.

Another form of fragmentation appears as a neo-Taylorism. Essential for the contract-steering and performance pay is that the care and services to the elderly are split into separate priced parts. These priced parts are often translated into a "task-steering". One problem is that this implies that only the material dimension of the services is implemented, and a more or less coercive disembedding of the social dimension, thus disturbing the intrinsic values and meaning of old age care.

The second problem is that while a task can be divided into parts it is much more difficult to divide ethical judgments into parts. It will be more difficult to recognize moral inviting situations and the ethics of responsibility can be translated into a technical responsibility.

The multi-level fragmentations are an implementation of the problems of many hands. An additional problem here is that the citizens don't know in which arena these many hands are to be found. Diffuse 'rules of the game' hamper the citizens' possibilities to claim accountability, thus reducing the quality of democracy.

Procedures are not conceived as important; results are in focus within NPM. The law as the guiding rationale for actions tends to be undermined when insecurity and uncertainty will be managed by cost-saving- and/or revenue-strategies. Existed institutionalized practices come to be called into question, that is, institutionalized practices will be vulnerable to challenge, reassessment or rejection.

Cost-saving- and/or revenue-strategies are not always in accordance with public ethics of responsibility, with the rule of law or with the political equality. The strategies tend to lead to redefinitions of citizens' need, which in turn affect the priorities of the organizational units. The cost saving strategy not only means that the same things are performed in different and perhaps more cost saving ways, but also that some tasks were not performed at all. The competing organizations have a tendency to cream strategies, choose citizens whose needs require less resources and/or citizens bringing more revenues into the organization.

Insecurity and the resource mobilizing strategies tend to press the civil servants to direct their loyalties to the organization, thus, blurring the responsibility *for* the citizens who are dependent on care, services, and support. Many civil servants argue that they are worried about the individual citizens' status. Citizens can be transformed into 'commodities' or to 'posts for saving money'. There are many signs/examples that performance pay can lead to body count strategies, not in accordance with the public ethics of responsibility. Performance pay combined with insecurity seems to reinforce paradoxical and contradictory results not intended.

One identified problem is that the budget technology has been a form of a benchmarking like comparisons of economic statistics, causing a self-disciplined cost saving game, which in an indirect way affects what is possible to do. This phenomenon is amplified by similar comparative devices between different municipalities' performance defined as "the best pupils' mark for the money" and comparison between municipalities' costs for the old age care services.

Contract strategies on several levels tend to change the relationships between civil servants and politicians, and the relationships between citizens and civil servants. There are signs of a development towards a contractual relationship between politicians and citizens as well. For example, should we interpret the common discussion about guarantees for quality, for hospital seats, for possibilities of a meeting with a physician in less than a week, for dignity, and for security as contractual devices? If issuing 'guarantees' is a way of introducing contractual thinking, the nexus of relationships within the traditional political arena has undergone a complete change: the three part nexus of relationships – the triad of public administration – has been split up into two-part relationships. The effects of these changes on 'trust-relations' between politicians, civil servants and citizens and on the democratic tripartite dialogue should not be underestimated.

The competition and the insecurity both at the organizational and the individual level tend to dry up information flows. It is now important to talk only in positive terms about the performance of the units. In addition civil servants working within private units – have no guaranties for free speech at all. Thus, there is a risk for more silence at the output-side of the democratic political system. However, the issue about the absence of free speech within the private units implementing public tasks is now on the political agenda and some proposition from the government is expected.

Common understanding and shared definitions of social reality are often dependent on physical proximity. NPM-organizing *of* the rooms means more geographically dispersed autonomous or non-interacting units and then institutionalized norms and practices are more likely to atrophy or erode. NPM-organizing *within* the room has its focus on efficiency, which often is translated into fewer personnel, thus less time for the street-level-bureaucrats to interact with the citizens they encounter. However, the conditions of possibility for the street-level bureaucrats to practice democracy would be fulfilled only if street-level bureaucrats are granted time to interact with their fellow citizens in ways other than through the management of outcomes. If such conditions of possibility don't exist, we run the risk that street-level bureaucrats will understand the individuals they encounter not as citizens, but as 'problems' to be managed or as 'objects' for some technical, value-free task. This is reflected in the language of the organization, towards a more technical language.

Normative and ethical issues, however, can't be addressed in a technical vocabulary. Indirectly, the NPM one-dimensional focus on efficiency muddles the consciousness of public ethics of responsibility.

To sum up: Although differences in degrees of transformation processes, a lot of signs and examples are found that elements within the NPM-organizing can be understood as activators of the mechanisms in work of deinstitutionalizing and reinstitutionalizing processes, then challenging the democratic values. Thus, a whistle blowing is important, that is, it is time to ask questions not only about efficiency, but also about: What is good for democracy?

Referenser

- Abrahamsson, Bengt 1992. *Varför finns organisationer? Kollektiv handling, yttre krafter och inre logik*. Lund: Studentlitteratur.
- Agevall, Lena 1994. *Beslutsfattandets rutinisering*. Lund: Lunds universitet, Lund Political Studies 84.
- Agevall, Lena 1998. Differentierade effektivitetsbegrepp i välfärdsstudier – en analys av effektivitet och logiker för styrning och organisering. I Agevall Lena, Idlinge Björn, Johannesson Conny & Ring, Hans *Demokratins mångfald*. Lund: Studentlitteratur. (41-73).
- Agevall, Lena 2000. Hur välfärd organiseras – Spelar det någon roll? *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årgång 103. nr 1. (18-42).
- Agevall, Lena 2002a. Kvalitetssystemens paradoxer. I Agevall, Lena & Zanderin, Lars (red). *Organisering, ledning, miljö*. Växjö: Växjö universitet, Institutionen för samhällsvetenskap, Rapport nr 14. (328-385).
- Agevall, Lena 2002b. Välfärdens organisering i tid och rum – En explorativ studie. *Kommunal ekonomi och politik*. Volym 6 – Nummer 2 – Juni 2002. (45-72).
- Andersson, Staffan 2002. *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Umeå University, Department of Political Science.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2003/04:AU4. *Arbetsstagarinflytande i europabolag och övrig arbetsrätt m.m.*
- Aristotle The Politics* 1981. London: Penguin Books.
- Asplund, Johan 1983. *Tid, rum, individ och kollektiv*. Stockholm: Liber Förlag.
- Bauman, Zygmunt 1989. *Auschwitz och det moderna samhället*. Göteborg: Daidalos.
- Bergström, Tomas 2001. En förvaltning i demokratins tjänst? I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm, SNS förlag. (176-192).
- Bischofberger, Erwin 2002. Etiska synpunkter på vårdens ägarformer. I SOU 2002:31. *Vinst för vården. Idébetänkande från utredningen Vårdens ägarformer – vinst och demokrati*. Bilaga 3. (231-245).
- Blom, Björn 1998. *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå: Umeå Universitet, Institutionen för socialt arbete.

- Blomberg, Staffan 2004. *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Lund Dissertations in Social Work.
- Blomquist, Christine 1996. *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo 2000. *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Boréus, Kristina 1994. *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969-1989*. Stockholm: Tidens förlag
- Borgenhammar, Edgar 1993. *Att vårda liv. Organisation, etik, kvalitet*. Stockholm: SNS förlag. (2:a upplagan).
- Bovens, Mark 1998. *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bozeman, Barry 1993. A Theory Of Government "Red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 3, No 3. July. (273-301).
- Brottsbalken SFS 1993:207.
- Brunsson, Nils 1991. Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. I Arvidsson, Göran & Lind, Rolf & (red.) *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS Förlag. (20-40).
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. 1998. Organization Theory: Thirty Years of Dismantling, and then? In Brunsson, Nils & Olsen, Johan P (eds). *Organizing Organizations*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget. (13-43).
- Brytting, Tomas 2001. *Att vara som Gud? – moralisk kompetens i arbetslivet*. Malmö: Liber.
- Bäck, Henry 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Christensen, Tom 2001. Administrative Reform: Changing Leadership Roles? *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No 4, October. (258-480).
- Christensen, Tom 2003. Organization Theory and Public Administration. Introduction. In Peters, Guy B. & Pierre, Jon (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (109-115).
- Christensen, Tom & Lægreid, Per 2002a. A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In Christensen, Tom & Lægreid, Per (eds) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. (13-39).

- Christensen, Tom & Læg Reid, Per 2002b. New Public Management – Undermining Political Control? In Christensen, Tom & Læg Reid, Per (eds) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. (93-119).
- Christensen, Tom & Læg Reid, Per 2002c. Transforming Governance in the New Millennium. In Christensen, Tom & Læg Reid, Per (eds) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. (301-312).
- Considine, Mark 2001. *Enterprising States. The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cooper, Terry L. 1990. *The Responsible Administrator*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Czarniawska-Joerges, Barbara 1988. *Att handla med ord*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Dagens Nyheter 1998-12-30. "Stadsdelsnämnden följer inte lagen".
- Dagens Nyheter 2002-09-10. "Den dödande tristessen".
- Dagens Nyheter 2004-06-13. Det är långt från Nordkalotten till Bryssel.
- Dagens Samhälle 2004-09-09. "Garanterat nyttigt på Vårgårdas fat". Nr. 3.
- Dahl, Robert A. 1999. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront & DemokratiAkademin. Originalens titel: *Democracy and its critics* 1989. Svensk översättning: Göran Hemberg.
- deLeon, Linda 2003. On Acting Responsibility in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility. In Peters, Guy B. & Pierre, Jon (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (569-580).
- Denhardt, Kathryn G. 1988. *The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public organizations*. London: Greenwood Press.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*. Vol 60, No 6. (549-559).
- Denk, Thomas 2001. Tillit och politisk ordning. I Aronsson, Gunnar & Karlsson, Jan Ch. (red.) *Tillitens ansikten*. Lund: Studentlitteratur.
- Dennard, Linda F. 1996. The Maturation of Public Administration: The Search for a Democratic Identity. In Wamsley, Gary L. & Wolf, James F (eds). *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. London: Sage Publications. (293-326).
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. 1991. Introduction. In Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis* Chicago: Chicago University Press. (1-38).

- Douglas, Mary 1987. *How Institutions Think*. London: Routledge and Keagan Paul.
- Douglas, Mary & Ney, Steven 1998. *Missing Persons. A Critique of Personhood in the Social Sciences*. New York: Russel Sage Foundation.
- Downs, Anthony 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row Publishers.
- Dryzek, John, S. 1996. *Democracy in Capitalist Times. Ideals, Limits, and Struggles*. Oxford: Oxford University Press.
- Ds 2001:9 *Yttrandefrihet för privatanställda*.
- Edvardsson, Bo & Thomasson, Bertil 1991. *Kvalitetsutveckling – ett managementperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Egeberg, Morten 2003. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In Peters, Guy B. & Pierre, Jon (Eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (116-126).
- Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta 1998. "Omsorgskvalitet i svensk hemtjänst – hotad eller säkrad av att mätas? I Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta (red.) *Vad förgår och vad består? En antologi om äldreomsorg, kvinno- och socialpolitik*. Lund: Arkiv förlag (124-159).
- Ellegård, Kajsa & Nordell, Kersti 1997. *Att byta vanmakt mot egenmakt*. Stockholm: Johansson & Skyttmo Förlag AB.
- Elster, Jon 1983. *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar 1993. *Den offentlige dimensjon. Verdier og styrning i offentlig sektor*. Tromsø: Tano.
- Eriksen, Erik Oddvar 1997. *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*. Översättning Peter Dükler. Göteborg: Daidalos.
- Erlingsdóttir, Guðbjörg 1999. *Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Lund: Lunds universitet, Ekonomihögskolan.
- Ferlie, Ewan, Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fligstein, Neil 1991. The Structural Transformation of American Industry: An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919-1979. In Powell, Walter W & DiMaggio, Paul J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. (311-336).
- Forsell, Anders & Jansson, David 2000. *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reform*. Malmö: Liber Ekonomi.

- Friedland, Roger & Alford, Robert R. 1991. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In Powell, Walter W & DiMaggio, Paul J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. (232-263).
- Fukuyama, Francis 1995. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin Books.
- Galaskiewicz, Joseph 1991. Making Corporate Actors Accountable: Institution-Building in Minneapolis-St. Paul. In Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. (293-310).
- Gilligan, Carol 1982. *In a Different Voice*. Harvard: Harvard University Press.
- Goodin, Robert, E. 1996. Institutions and Their Design. In Goodin, Robert E. (ed.) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. (1-53).
- Green, Richard T. & Hubbell, Lawrence 1996. On Governance and Reinventing Government. In Wamsely, Gary L. & Wolf, James F. (eds.) *Refounding Democratic Public Administration*. London: Sage publications. (38-67).
- Greenwood, John, Pyper, Robert & Wilson, David 2002. *New Public Administration in Britain* Third edition. London: Routledge.
- Gregory, Robert 2002. Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management. In Christensen, Tom & Læg Reid, Per (eds) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. (231-258).
- Gregory, Robert 2003. Accountability in Modern Government. In Peters, Guy B. & Pierre, Jon (eds) *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (557-568).
- Gustafsson, Lennart & Svensson, Arne 1999. *Public Sector Reform in Sweden*. Malmö: Liber ekonomi.
- Gustafsson, Rolf Å. 1999. Den nya ekonomistyrningen och arbetsmiljön i *De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?*. Bilaga till slutbetänkande av kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation - HSU 2000. SOU 1999:66. (53-84).
- Gustafsson, Rolf Å. 2001. Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna? – argument för en konsekvent medborgarrätt. *Statsvetenskaplig tidskrift* nr. 4. Årgång 104. (329-348).
- Göteborgsposten* 2004-09-02. Äldre i nya händer när Capio säljer verksamhet.

- Halligan, John 2002. The Process of Reform in the Era of Public Sector Transformation. In Christensen, Tom & Lægreid, Per (eds) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. (73-89).
- Heinrich, Carolyn J. 2003. Measuring Public Sector Performance and Effectiveness. In Peters, Guy & Pierre, Jon (eds) *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (25-37).
- Henriksen, Jan-Olav & Vetlesen, Arne Johan 1998. *Etik i arbete med människor*. Översättning: Sven-Erik Torhell. Lund: Studentlitteratur.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hollander, Anna 1998. Verkställighet av länsrätternas domar och beslut. I Bengtsson, Hans (red.) *Politik, lag och praktik. Implementeringen av 1994 års handikappreform*. Lund: Studentlitteratur. (240-258).
- Hollander, Anna & Madell, Tom 2003. Socialtjänst på entreprenad – kan utredningar inom individ- och familjeomsorg överlämnas till enskilda utan särskilt stöd av lag? *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Årgång 66. Häfte 1 (15-46).
- Hugemark, Agneta 1994. *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv Förlag.
- Hägerstrand, Torsten 1970. Tidsanvändning och omgivningsstruktur. I SOU 1970:14 *Urbaniseringen i Sverige*.
- Hägerstrand, Torsten 1991. What about People in Regional Science? I Carlestam, Gösta & Sollby, Barbro (red.). *Om tidens vidd och tingens ordning. Texter av Torsten Hägerstrand*. Stockholm: Bygghörsningsrådet.
- Härenstam, Annika 2003. Riskfyllda förändringar i arbetslivet och strategier för åtgärder. I Jenner, Håkan & Svensson, Ingemar (red.) *Perspektiv på utbrändhet – om orsaker och motkrafter*. Stockholm: Förlagshuset Gothia AB. (52-75).
- Höglund, Mats 2000. *Växjö Centrallasarett. Historia. Nutid. Framtid*. Växjö. Svanbergs tryckeri i Växjö.
- Inghe, Gunnar & Inghe, Maj-Britt 1967. *Den ofärdiga välfärden*. Stockholm: Tidens Förlag-Folksam.
- Ingraham, Patricia 2003: Human Resource Management. Introduction. In Peters, Guy B. & Pierre, Jon (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (49-52).
- Jackall, Robert 1988. *Moral Mazes. The World of Corporate Managers*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenssen, Synnøve 2002. Transforming Politics: Towards New or Lesser Roles for Democratic Institutions? In Christensen, Tom & Lægreid, Per (eds) *New Public Management*.

- The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. (289-300).
- Jepperson, Ronald L. 1991. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In Powell, Walter W & DiMaggio, Paul J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. (143-163).
- JO-beslut 2004-03-23. (Diarienummer 1639-2002).
- Johansson, Anders 2003. *Offentlig kultur i omvandling? Om prestationsfinansiering och konkurrensutsättning av offentlig serviceverksamhet*. Örebro: Örebro Studies in Political Science 7.
- Johansson, Håkan 2001. *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv. Arkiv avhandlingsserie 55.
- Johansson, Roine 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jonas, Hans 1984. *The Imperative of Responsibility. In Search of an Ethics for the Technological Age*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kirkpatrick, Ian & Martinez Lucio, Miguel 1995. Introduction. In Kirkpatrick, Ian & Martinez Lucio, Miguel (eds). *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge. (2-15).
- Klein, Rudolf 1996. Selv-inventing Institutions: Institutional Design and the U.K. Welfare State. In Goodin, Robert E. (ed). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. (240-255).
- Koehn, Daryl 1994. *The Ground of Professional Ethics*. London: Routledge.
- KommunAktuellt* 2001-02-15. ”Äldrevårdens Moment 22”.
- KommunAktuellt* 2003-11-20. Socialchefer kräver att politikerna prioriterar.
- KommunAktuellt* 2003-11-27. Styrssystem knäcker personal och budget.
- KommunAktuellt* 2004-01-15. Kommunerna på efterkälken när lobbarna tar över.
- KommunAktuellt* 2004-01-22a. Skandalerna ökar rädslan för privata alternativ.
- KommunAktuellt* 2004-01-22b. Lysekil får bäst betyg för pengarna.
- KommunAktuellt* 2004-01-29a. Äldreomsorg/JÄMFÖRELSEN.
- KommunAktuellt* 2004-01-29b. Stora skillnader förklaras med orättvisa betyg.
- Kumlin, Staffan & Rothstein, Bo 2003. Staten och det sociala kapitalet. I Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red.) *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber. (146-168).

- Lagergren, Fredrika & Pierre, Jon 2003. "Civis Economicus" Pensioner, välfärd och ekonomiskt medborgarskap. I Pierre, Jon & Rothstein, Bo *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber. (135-145).
- Lawton, Alan 1998. *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- Lindblom, Charles E. 2003. *Marknad och samhälle*. Översättning: Rune Premfors. Originalens titel: *The Market System, What It Is, How It Works, and What To Make of It*. 2001. Stockholm: SNS förlag.
- Lipsky, Michael 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Luke, Jeffrey S. 1991. New Leadership Requirements for Public Administrators: From Managerial to Policy Ethics. In Bowman, James S. (ed). *Ethical Frontiers in Public Management. Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. (158-182).
- Lukes, Steven 1974. *Power: A Radical View* London: The Macmillan Press.
- Lund, Margrethe 2001. Tillit och mänsklig utveckling. I Aronsson, Gunnar & Karlsson, Jan Ch. (red.) *Tillitens ansikten*. Lund: Studentlitteratur. (29-47).
- Lundgren, Mats 1999. *Den kommunala förvaltningen som rationalistiskt ideal – en fallstudie om styrning och handlingsutrymme inom skola, barnomsorg och miljö- och hälsoskydd*. Uppsala: Uppsala universitet, Sociologiska institutionen.
- Lundin, Olle 1999. *Kommunal revision. En rättslig analys*. Uppsala: Iustus förlag.
- Lundin, Olle 2003. Sanktionsavgifter inom socialtjänstområdet – ett stort steg för lagstifaren, ett litet steg för enskildas sociala rättigheter. *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Årgång 66, Häfte 3. (465-477).
- Lundmark, Lennart 1993. *Tiden är bara ett ord. Om klockornas makt och hur man bryter den*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Lundquist, Lennart 1993. *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundquist, Lennart 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1999. Hotet mot den politiska demokratin. I Amnå, Erik (red.) *Demokrati och medborgarskap*. SOU 1999:77. Demokratiutredningen. (225-256).
- Lundquist, Lennart 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Lægreid, Per 2002. Transforming Top Civil Servant Systems. In Christensen, Tom & Lægreid, Per (eds.) *New Public Management. The transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate. (145-171).

- Maclagan, Patrick 1998. *Management & Morality*. London: Sage Publications.
- Malin, Nigel, Wilmot, Stephen & Manthorpe, Jill 2002. *Key Concepts and Debates in Health and Social Policy*. Buckingham: Open University Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Martinez Lucio, Miguel & Kirkpatrick, Ian 1995. Conclusion: The Politics of Quality and the Emergence of New Issues and Tensions within the Public Sector. In Kirkpatrick, Ian & Martinez Lucio, Miguel (eds). *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge. (271-281).
- Marquand, David 2004. *Decline of the Public*. Cambridge: Polity Press.
- Meyers, Marcia K. & Vorsanger, Susan 2003. Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In Peters, Guy B. & Pierre, Jon *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (245-255).
- Molander, Bengt 1992. Att handla med goda skäl. I Bertilsson, Margareta & Molander, Anders (red.) *Handling, norm och rationalitet. Om förhållandet mellan samhällsvetenskap och praktisk filosofi*. Bergen: Ariadne Forlag, Daidalos. (73-92).
- Montin, Stig 1998. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser* (SOU 1998:155).
- Montin, Stig 2002. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Morgan, Philip & Potter, Christopher 1995. Professional Cultures and Paradigms of Quality in Health Care. In Kirkpatrick, Ian & Martinez Lucio, Miguel (eds) *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge. (166-189).
- Municio, Ingegerd 1997. *Retorik och organisatorisk förändring. Föreställningar och begrepp i 90-talets skolformer*. Skolverket. En utvärdering inom samordningsprojektet för utvärderingar av styrsystemet.
- Möller, Tommy 1996. *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publika.
- Möller, Tommy 2000. *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*. Malmö: Liber.
- Nordgren, Lars 2003. *Från patient till kund. Intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*. Lund: Lund University, Institute of Economic Research.
- Norström, Carl & Thunved, Anders 2003. *Nya sociallagarna*. (Sextonde upplagan). Stockholm: Norstedts Juridik AB.

- Ohlsson, Östen & Rombach, Björn 1998. *Res pyramiderna. Om frihetsskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Stockholm: Svenska förlaget.
- Oliver, Christine 1992. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies* 13. (563-588).
- Olsen, Johan P. 1998. Institutional Design in Democratic Contexts. In Brunsson, Nils & Olsen, Johan P (eds). *Organizing Organizations*. Bergen-Sandviken: Fagbokförlaget. (319-349).
- Painter, Martin 2002. Policy Capacity and the Effects of New Public Management. In Christensen, Tom & Lægreid, Per (eds.) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate. (209-229).
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Pinter.
- Peters, Guy B. & Pierre, Jon 2000. Citizens versus the New Public Manager. The Problem of Mutual Empowerment. *Administration & Society*, vol. 32 No. 1 (9-28).
- Peters, Guy B. & Pierre, Jon 2003. Introduction: The Role of Public Administration in Governing. In Peters, Guy B. & Pierre, Jon (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (1-9).
- Petersson, Olof 1996. *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktodelning i dagens politik*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Petersson, Olof, Holmberg, Sören, Levin, Leif & Narud, Hanne Marthe 2002. *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS Förlag.
- Petterson, Inga-Lill 1999. Vårdens arbetsmiljöer under 1990-talet – en översikt över genomförda studier. I *De Nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad händer med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?* Bilaga till slutbetänkande av kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation – HSU 2000. SOU 1999:66. (85-128).
- Polany, Karl 1944. *Den stora omdaning*, svensk översättning, originalets titel: The Great Transformation. Lund: Arkiv förlag.
- Pollitt, Christopher 1993. *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd. (Second edition).
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert 2000. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 1997/98:113. *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*
- Proposition 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*.
- Proposition 2001/02:122. *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots*.

- Putnam, Robert D. 1996. *Den fungerande demokratin: Medborgarandans rötter i Italien*. Svensk översättning Margareta Eklöf. Originalets titel: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (1993). Stockholm: SNS förlag.
- Ramires, José Luis 2001. Den mänskliga existensens grund – en undersökning om tillitens fenomenologi. I Aronsson, Gunnar & Karlsson, Jan Ch. (red.) *Tillitens ansikten*. Lund: Studentlitteratur. (129-151).
- Reed, Mike 1995. Managing Quality and Organizational Politics: TQM as a Governmental Technology. In Kirkpatrick, Ian & Martinez Lucio, Miguel (eds). *The Politics of Quality in the Public sector*. London and New York: Routledge. (44-64).
- Regeringsformen 1974:152. (Omtryck SFS 1998:1437).
- Riksdag & Departement 2003-02-24. *Engqvists äldresatsning mötte kritik i riksdagen*. Nr.6.
- Riksdag & Departement 2004-02-09. *Garanterad vård inom 90 dagar*. Nr. 4.
- Riksdag & Departement 2004-03-01. *Kommunerna bryter lagen inom äldre vården*. Nr. 7.
- Riksdag & Departement 2004-03-29. *Vården mer effektiv trots färre vårdplatser*. Nr. 11.
- Riksdag & Departement 2004-08-30. *Kommuner fortsätter trotsa lagen*. Nr.24.
- Ritzer, George 1993. *The McDonaldization of Society*. London: Pine Forge Press.
- Rohr, John A. 1989. *Etics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker, inc. (Second edition).
- Rombach, Björn 1991. *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Roness, Paul G. 2002. Transforming State Employees' Unions. In Christensen, Tom & Lægreid, Per (eds.) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate. (173-208).
- Rothstein, Bo 1996. Political Institutions: An Overview. In Goodin, Robert E. & Klingemann, Hans-Dieter (eds) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press(133-166).
- Rothstein, Bo 2001. Välfärdstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag. (49-78).
- Rothstein, Bo 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag.
- Røvik, Kjell Arne 1998. Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. In Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (eds). *Translating of Organizational Change*. New York: Walter de Gruyter. (139-172).

- Sahlin-Andersson, Kerstin 1998. Imitation by Editing Success: The Construction of Organizational Fields. In Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (eds). *Translating of Organizational Change*. New York: Walter de Gruyter. (69-133).
- Sahlin-Andersson, Kerstin 2002. National, International and Transnational Constructions of New Public Management. In Christensen, Tom & Læg Reid, Per *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate. (43-72).
- Scott, Richard W. 2001. *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications. (Second edition).
- Selander, Martin 2001. *Mångfaldens problematik – om mötet mellan Ädelreformen och sjukhemmets verksamhet*. Göteborg: Bokförlaget BAS, Handelshögskolan.
- Self, Peter 2000. *Rolling Back the Market. Economic Dogma & Political Choice*. London: Macmillan Press.
- Silfverberg, Gunilla 1996. *Att vara god eller att göra rätt. En studie i yrkesetik och praktik*. Nora: Bokförlaget Nya Doxa.
- Silfverberg, Gunilla 1999. *Praktisk klokhet. Om dialogens och dygdens betydelse för yrkesskicklighet och socialpolitik*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Skolverket 2000-09-29. Hur särskild får man vara? Dnr 2000:2037.
- Smålandsposten 2000-06-08. Ekonomin i första rummet.
- Smålandsposten 2001-07-11. ”Tv:n har blivit hans värld”.
- Smålandsposten 2003-06-16. Duschgaranti införs på servicehus.
- Smålandsposten 2003-12-24. Alvesta kommun inför garanti på sina tjänster.
- Smålandsposten 2004-01-16. Planerade neddragningar skapar oro.
- Smålandsposten 2004-01-17a. Kommunen struntar i sina biståndsbeslut.
- Smålandsposten 2004-01-17b. Markaryds kommun tog hänsyn till de äldres besittningsrätt.
- Smålandsposten 2004-05-19. Ingen vill ge honom en lägenhet.
- Socialstyrelsen 2000:4. Äldreuppdraget. Slutrapport.
- Socialstyrelsen 2002. De äldre och besvärsrätten. Överklagade beslut om hemtjänst och särskilt boende.
- SOU 1999:21 *Lindqvists nia – Nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder*. Slutbetänkande av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder.

- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*.
- SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.
- SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Betänkande av 1999 års skollagskommitté.
- SOU 2003:23. *Vårda vården – samverkan, mångfald och rättvisa*. Slutbetänkande av Utredningen vårdens ägarformer – vinst och demokrati.
- SOU 2004:118. *Beviljats men inte fått*.
- Stark, Agneta & Regnér, Åsa 2001. *I vems händer? Om arbete, genus, åldrande och omsorg i tre EU-länder*. Linköping: Linköpings universitet, Tema Genus. Rapport nr 1.
- Szebehely, Marta 1995. *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv förlag.
- Thoenig, Jean-Claude 2003. Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. In Peters, Gay B & Pierre, Jon (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (127-137).
- Thompson, Andrew 1995. Customizing the Public for Health Care. What's in a label? In Kirkpatrick, Ian & Martinez Lucio, Miguel (eds). *The Politics of Quality in the Public sector*. London and New York: Routledge. (65-83).
- Thompson, Dennis F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press.
- Thompson, James R. 2003. Labor-Management Relations and Partnerships: Were They Reinvented? In Peters, Guy. B & Pierre, Jon (Eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. (84-97).
- Tryckfrihetsförordningen 1949:105. (Omtryck SFS 1998:1438).
- Trydegård, Gun-Britt 2000. Tradition, Change and Variation. *Past and Present Trends in Public Old-Age Care*. Stockholm: Stockholm University, Department of Social work.
- Törnqvist, Helene 1999. Nya ekonomiska styrformer – bakgrund, utformning och effekter. I *De Nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?* Bilaga till slutbetänkande av kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation – HSU 2000. SOU 1999:66. (5-52).
- Vahlne Westerhäll, Lotta 2003. Den starka statens fall? – förändringar på det rättsliga trygghetsområdet från ett styrningsperspektiv. *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Årgång 66, häfte 1(159-177).
- Vaughan, Diane 1983. *Controlling Unlawful Organizational Behavior. Social Structure and Corporate Misconduct*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Wamsley, Gary L. 1996. A Public Philosophy and Ontological Disclosure as the Basis for Normatively Grounded Theorizing in Public Administration. In Wamsley, Gary L. & Wolf, James F. *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. London: Sage Publications. (351-401).
- Wedman, Ingemar 2003. Från skallmätning till VG. Om skolans betyg. I Selander, Staffan (red.) *Kobran, nallen och majjen. Tradition och förnyelse i svensk skola och skolforskning*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Forskning i Fokus nr. 12 (307-316).
- Westlund, Peter & Edvardsson, Bo 1998. *Tjänsteutveckling och kvalitet i äldreomsorg. Praktik och teori*. Lund: studentlitteratur.
- Wettergren, Åsa 2001. Att äta kakan och ha den kvar – en kritik av talet om tillit i ledningssammanhang. I Aronsson, Gunnar & Karlsson, Jan Ch. (red). *Tillitens ansikten*. Lund: Studentlitteratur. (197-214).
- Wingfors, Stina S. 2004. *Socionomyrkets professionalisering*. Göteborg: Göteborgs universitet, Göteborgs Studies in Sociology No 20.
- Wockelberg, Helena 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala: Uppsala University Library.
- Vårdfacket* 1998-01-12. "Vi har sänkt våra krav för att stå ut." Nr. 1.
- Zucker, Lynne G. 1991. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. *The New Institutionalism in Organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. (83-107).
- Åman, Anders 1976. *Om den offentliga vården. Byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen. En arkitekturhistorisk undersökning*. Uddevalla: Liber.

Acta Wexionensia

Nedan följer en lista på skrifter publicerade i den nuvarande Acta-serien, serie III. För förteckning av skrifter i tidigare Acta-serier, se Växjö University Press sidor på www.vxu.se

Serie III (ISSN 1404-4307)

1. *Installation Växjö universitet 1999. Nytt universitet – nya professorer.* 1999. ISBN 91-7636-233-7

2. *Tuija Virtanen & Ibolya Maricic*, 2000: Perspectives on Discourse: Proceedings from the 1999 Discourse Symposia at Växjö University. ISBN 91-7636-237-X

3. *Tommy Book*, 2000: Symbolskiften i det politiska landskapet – namn-heraldik-monument. ISBN 91-7636-234-5

4. *E. Wåghäll Nivre, E. Johansson & B. Westphal (red.)*, 2000: Text im Kontext, ISBN 91-7636-241-8

5. *Göran Palm & Betty Rohdin*, 2000: Att välja med Smålandsposten. Journalistik och valrörelser 1982-1998. ISBN 91-7636-249-3

6. *Installation Växjö universitet 2000, De nya professorerna och deras föreläsningar.* 2000. ISBN 91-7636-258-2

7. *Thorbjörn Nilsson*, 2001: Den lokalpolitiska karriären. En socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd (doktorsavhandling). ISBN 91-7636-279-5

8. *Henrik Petersson*, 2001: Infinite dimensional holomorphy in the ring of formal power series. Partial differential operators (doktorsavhandling). ISBN 91-7636-282-5

9. *Mats Hammarstedt*, 2001: Making a living in a new country (doktorsavhandling). ISBN 91-7636-283-3

10. *Elisabeth Wåghäll Nivre & Olle Larsson*, 2001: Aspects of the European Reformation. Papers from Culture and Society in Reformation Europe, Växjö 26-27 November 1999. ISBN 91-7636-286-8

11. *Olof Eriksson*, 2001: Aspekter av litterär översättning. Föredrag från ett svensk-franskt översättningssymposium vid Växjö universitet 11-12 maj 2000. ISBN 91-7636-290-6.

12. *Per-Olof Andersson*, 2001: Den kalejdoskopiska offentligheten. Lokal press, värdemönster och det offentliga samtalets villkor 1880-1910 (Doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-303-1.
13. *Daniel Hjorth*, 2001: Rewriting Entrepreneurship. Enterprise discourse and entrepreneurship in the case of re-organising ES (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-304-X.
14. *Installation Växjö universitet 2001, De nya professorerna och deras föreläsningar*, 2001. ISBN 91-7636-305-8.
15. *Martin Stigmar*, 2002. Metakognition och Internet. Om gymnasieelevers informationsanvändning vid arbete med Internet (doktorsavhandling). ISBN 91-7636-312-0.
16. *Sune Håkansson*, 2002. Räntefördelningen och dess påverkan på skogsbruket. ISBN 91-7636-316-3.
17. *Magnus Forslund*, 2002. Det omöjliggjorda entreprenörskapet. Om förnyelsekraft och företagsamhet på golvet (doktorsavhandling). ISBN 91-7636-320-1.
18. *Peter Aronsson och Bengt Johannisson (red)*, 2002. Entreprenörskapets dynamik och lokala förankring. ISBN: 91-7636-323-6.
19. *Olof Eriksson*, 2002. Stil och översättning. ISBN: 91-7636-324-4
20. *Ia Nyström*, 2002. ELEVEN och LÄRANDEMILJÖN. En studie av barns lärande med fokus på läsning och skrivning (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-351-1
21. *Stefan Sellbjer*, 2002. Real konstruktivism – ett försök till syntes av två dominerande perspektiv på undervisning och lärande (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-352-X
22. *Harald Säll*, 2002. Spiral Grain in Norway Spruce (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-356-2
23. *Jean-Georges Plathner*, 2003. La variabilité du pronom de la troisième personne en complément prépositionnel pour exprimer le réfléchi (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-361-9
24. *Torbjörn Bredenlöw*, 2003. Gestaltning – Förändring – Effektivisering. En teori om företagande och modellering. ISBN: 91-7636-364-3
25. *Erik Wångmar*, 2003. Från sockenkommun till storkommun. En analys av storkommunreformens genomförande 1939-1952 i en nationell och lokal kontext (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-370-8

26. *Jan Ekberg (red)*, 2003, Invandring till Sverige – orsaker och effekter. Årsbok från forskningsprofilen AMER. ISBN: 91-7636-375-9
27. *Eva Larsson Ringqvist (utg.)*, 2003, Ordföljd och informationsstruktur i franska och svenska. ISBN: 91-7636-379-1
28. *Gill Croona*, 2003, ETIK och UTMANING. Om lärande av bemötande i professionsutbildning (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-380-5
29. *Mikael Askander*, 2003, Modernitet och intermedialitet i Erik Asklunds tidiga romankonst (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-381-3
30. *Christer Persson*, 2003, Hemslöjd och folkökning. En studie av befolkningsutveckling, proto-industri och andra näringar ur ett regionalt perspektiv. ISBN: 91-7636-390-2
31. *Hans Dahlqvist*, 2003, Fri att konkurrera, skyldig att producera. En ideologisk granskning av SAF 1902-1948 (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-393-7
32. *Gunilla Carlsson*, 2003, Det våldsamma mötets fenomenologi – om hot och våld i psykiatrisk vård (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-400-3
33. *Imad Alyouf*, 2004. Cost Effective Maintenance for Competitive Advantages (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-401-1.
34. *Lars Hansson*, 2004. Slakt i takt. Klassformering vid de bondekooperativa slakteriindustrierna i Skåne 1908-1946 (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-402-X.
35. *Olof Eriksson*, 2004. Strindberg och det franska språket. ISBN: 91-7636-403-8.
36. *Staffan Stranne*, 2004. Produktion och arbete i den tredje industriella revolutionen. Tarkett i Ronneby 1970-2000 (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-404-6.
37. *Reet Sjögren*, 2004. Att vårda på uppdrag kräver visdom. En studie om vårddandet av män som sexuellt förgripit sig på barn (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-405-4.
38. *Maria Estling Vannestål*, 2004. Syntactic variation in English quantified noun phrases with *all*, *whole*, *both* and *half* (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-406-2.
39. *Kenneth Strömberg*, 2004. Vi och dom i rörelsen. Skötsamhet som strategi och identitet bland föreningsaktivisterna i Hovmantorp kommun 1884-1930 (doktorsavhandling). ISBN: 91-7686-407-0.

40. *Sune G. Dufwa*, 2004. Kön, lön och karriär. Sjuksköterskeyrkets omvandling under 1900-talet (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-408-9
41. *Thomas Biro*, 2004. Electromagnetic Wave Modelling on Waveguide Bends, Power Lines and Space Plasmas (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-410-0
42. *Magnus Nilsson*, 2004. Mångtydigheternas klarhet. Om ironier hos Torgny Lindgren från *Skolbagateller* till *Hummelhonung* (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-413-5
43. *Tom Bryder*, 2004. Essays on the Policy Sciences and the Psychology of Politics and Propaganda. ISBN: 91-7636-414-3
44. *Lars-Göran Aidemark*, 2004. Sjukvård i bolagsform. En studie av Helsingborgs Lasarett AB och Ängelholms Sjukhus AB. ISBN: 91-7636-417-8
45. *Per-Anders Svensson*, 2004. Dynamical Systems in Local Fields of Characteristic Zero (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-418-6
46. *Rolf G Larsson*, 2004. Prototyping inom ABC och BSc. Erfarenheter från aktionsforskning i tre organisationer (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-420-8
47. *Päivi Turunen*, 2004. Samhällsarbete i Norden. Diskurser och praktiker i omvandling (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-422-4
48. *Carina Henriksson*, 2004. Living Away from Blessings. School Failure as Lived Experience (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-425-9
49. *Anne Haglund*, 2004. The EU Presidency and the Northern Dimension Initiative: Applying International Regime Theory (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-428-3
50. *Ulla Rosén*, 2004. Gamla plikter och nya krav. En studie om egendom, kvinnosyn och äldreomsorg i det svenska agrarsamhället 1815-1939. ISBN: 91-7636-429-1
51. *Michael Strand*, 2004. Particle Formation and Emission in Moving Grate Boilers Operating on Woody Biofuels (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-430-5
52. *Bengt-Åke Gustafsson*, 2004. Närmiljö som lärmiljö – betraktelser från Gnosjöregionen. ISBN: 91-7636-432-1
53. *Lena Fritzen* (red), 2004. På väg mot integrativ didaktik. ISBN: 91-7636-433-X
54. *M.D. Lyberg, T. Lundström & V. Lindberg*, 2004. Physics Education. A short history. Contemporary interdisciplinary research. Some projects. ISBN: 91-7636-435-6

55. *Gunnar Olofsson (red.)*, 2004. Invandring och integration. Sju uppsatser från forskningsmiljön "Arbetsmarknad, Migration och Etniska relationer" (AMER) vid Växjö universitet. ISBN: 91-7636-437-2
56. *Malin Thor*, 2005. Hechaluz – en rörelse i tid och rum. Tysk-judiska ungdomars exil i Sverige 1933-1943 (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-438-0
57. *Ibolya Maricic*, 2005. Face in cyberspace: Facework, (im)politeness and conflict in English discussion groups (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-444-5
58. *Eva Larsson Ringqvist och Ingela Valfridsson (red.)*, 2005. Forskning om undervisning i främmande språk. Rapport från workshop i Växjö 10-11 juni 2004. ISBN: 91-7636-450-X
59. *Vanja Lindberg*, 2005. Electronic Structure and Reactivity of Adsorbed Metallic Quantum Dots (doktorsavhandling). ISBN: 91-7636-451-8
60. *Lena Agevall*, 2005. Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management. ISBN: 91-7636-454-2

Växjö University Press

Växjö universitet

351 95 Växjö

www.vxu.se