

Birgitta Jordansson



Jan Moren:

**Om reformer. En studie av Kvalitetsreformen,
Politireform 2000 og Kunnskapsløftet**

Doktorsavhandling, Karlstads universitet,
Karlstad University Studies 2011: 24

Birgitta Jordansson, lektor,
Institutionen för sociologi
och arbetsvetenskap,
Göteborgs universitet
birgitta.jordansson@socav.gu.se

Jan Morens avhandling, som tillkommit inom ramen för arbetsvetenskap vid Karlstads universitet, syftar till att öka kunskaperna om reformer och att finna mekanismer och tendenser som säger något om reformer som generella fenomen. Det beskrivs som att det handlar om att studera reformer som redskap, anpassningar och som symboler, vilket kan uppfattas som att författaren anlägger ett metaperspektiv för att finna mönster som går igen oberoende av vad som ska förändras eller av den organisation som berörs. Morens utgångspunkt är vidare att stora reformer i offentlig sektor ofta är kopplade till demokrati som politiskt system och ett överordnat intresse sägs också vara demokratins organisering, vilket ger avhandlingen ett normativt anslag. På ett övergripande plan handlar det därför om reformernas roll i en demokrati eller i en demokratisk process och intresset är inriktat på huruvida det är möjligt att via organisering främja ideal som vägleder den representativa demokratin.

Avhandlingen har även en bakgrund i ett intresse för varför organisationer förändras och vad som kan förklara dessa förändringar. Utgångspunkten är här att reformer kan förstås som aktiva och medvetna försök att förändra organisationen för att på så vis förbättra både resultat och arbetssätt. Detta organisationsperspektiv förankrar författaren i den paradox som gör sig gällande, vilken uttrycks som att det ofta är stort avstånd mellan intentioner och faktiska resultat. Ett antal inbyggda spänningar lokaliserar – mellan politik och administration, mellan teori och praktik, mellan standardisering och flexibilitet samt mellan institutionell

autonomi och politisk auktoritet. Med en organisationsteoretisk utgångspunkt frågar författaren sig vad reformerna gör med de organisationer som de vänder sig till. Tre hypoteser, som därefter vägleder undersökningen, ställs upp. Den första är att reformer är effektiva redskap för att uppnå önskad förändring. Den andra hypotesen är att reformerna kommer att understryka att en medveten utformning av rationella organisationer är nödvändiga redskap, och den tredje att reformerna kommer att vara tydliga, enkla och översiktliga i sin utformning.

Avhandlingens syfte blir därför tvåfaldigt. Å ena sidan studeras fenomenet som sådant och vad som kännetecknar detta. Å andra sidan behandlas sambandet mellan reform och organisationsförändring. Detta tvåfaldiga intresse bottenar i att reformer ses utifrån både en verktygsaspekt och en innehållsaspekt. De ses som strategier för förändring i en organisation och de bär med sig bestämda målsättningar kring vad som ska förändras.

Tre norska reformer från tidigt 2000-tal utgör det empiriska underlaget. Två av dem berör utbildningssektorn – *Kvalitetsreformen*, som rör den högre utbildningen och som lanserades 2001, samt *Kunnskapsløftet*, som handlar om den norska skolan och som initierades 2004. Den tredje rör polisväsendet – *Politireform 2000* – och karakteriseras som en strukturreform eftersom den syftade till att reducera antalet polisdistrikt i Norge. Innehållsmässigt skiljer de sig åt men har det gemensamt att de syftar till att lägga grunden för omfattande förändringar i offentlig sektor. De ses därmed som strategiska verktyg för förändring. Politisk-demokratiska processer styrda från departementen ligger bakom både förberedelser och genomförande och de har lanserats genom stortingsmeddelanden. Både utbildningssektorn och polisen är också organiserade i egna fackdirektorat. Men det poängteras att det är sammankopplingen mellan innehåll och strategi som står i centrum för undersökningen samt vilka konsekvenser detta får för reformerna. Fenomenet tycks alltså vara överordnat själva förändringsprocessen.

Avhandlingen är pedagogiskt upplagd och inleds med en kort introduktion till de tre reformerna där några likheter mellan dem också lyfts fram. Därefter ägnas några kapitel åt att diskutera de teorier som används i analysdelen. Det första fokuserar demokratiteori och teorier om reformer samt förhållandet mellan reformer och demokrati. Därefter följer ett kapitel som, utifrån organisationsteoretiska traditioner, presenterar olika perspektiv på reformer. Här presenteras ett instrumentellt perspektiv där reformer ses som redskap, ett institutionellt perspektiv där reformer ses som anpassningar till organisationen samt ett perspektiv där reformer snarast ses som symboler och organisationerna som öppna system. Det senare definieras här som ett mytperspektiv och handlar om att organisationen har att förhålla sig till socialt konstruerade normer. Ett kapitel ägnas åt metod och de tekniker som används i analysen. De processer som har påverkat avhandlingens struktur rekonstrueras och kapitlet avslutas med

en översikt över de teoretiska perspektivens kopplingar till materialet och där hypoteser och forskningsfrågor till respektive analyskapitel presenteras. Själva analysdelen omfattar fyra kapitel. Tre av dessa är uppbyggda utifrån de tre teoretiska perspektiv som presenterats i det teoretiska översiktskapitlet och här analyseras de tre reformerna utifrån respektive perspektiv. Ett fjärde förankrar analysen i politisk teori. Här analyseras visioner och övergripande ambitioner i de tre reformerna samt hur de hanterar spänningen mellan institutionell autonomi och politisk auktoritet. Två avslutande kapitel summerar vilka generella lärdomar om reformer som avhandlingen ger och sammanfattar de fyra analyskapitlen utifrån de hypoteser som väglett undersökningen.

Det är ett spännande upplägg som leder läsaren genom de olika teoretiska ansatserna och som gör det möjligt att studera de olika reformerna ur skilda perspektiv. Materialet återkommer och tolkas på nya sätt genom de fyra analyskapitlen. Likheter och olikheter mellan dem kan belysas och de hypoteser som väglett undersökningen både bekräftas och förkastas. Författaren menar att själva fenomenet reform visar en tilltro till att organisationer är rationella system som alltså kan reformeras via detta slags verktyg men att det funnits klara skillnader mellan de tre undersökta reformerna. Hypotesen att reformer skulle vara effektiva redskap för att uppnå en önskad förändring visar sig ha starkt stöd och misslyckanden hänförs till att medlen inte varit tillräckligt effektiva. Reformerna visade sig vidare i hög grad kännetecknas av klarhet, enkelhet och konsistens. Att reformerna skulle lägga vikt vid organisationens formella utformning var däremot inte så viktigt. Men trots att rationalisering och effektivitet står i centrum i reformtexterna menar författaren att de på ett indirekt sätt ändå tar hänsyn till de specifika organisationernas normer och värderingar och att det är just de allmänna och abstrakta skrivningarna som bidrar till detta. Slutsatsen blir här att de tre undersökta reformerna har egenskaper som gör dem väl anpassade i förhållande till både icke-formella strukturer, institutionella särdrag och fackliga identiteter. Reformerna står på så vis för det allmänna och för det abstrakta medan organisationerna står för det specifika. De är utformade på ett sådant sätt att de lätt kan anpassas till olika institutioners grundläggande värden, normer och traditioner. De reformer som analyseras har också det gemensamt att de präglas av typiska västliga modernitetsvärden, vilket skulle borga för legitimitet. Att det ofta är en bristande konsistens mellan intentioner och resultat beror, menar författaren, på komplexiteten hos de sektorer som berörs. Med tanke på att samtliga undersökta reformer är tidsmässigt nära varandra är det kanske inte heller så konstigt att institutionell autonomi snarare än politisk auktoritet präglar språkbruket.

Det är en omfattande uppgift Moren tagit på sig och den övergripande frågan gäller i vilken utsträckning han lyckas genomföra sina syften. Diskussionen kring reformer som fenomen och med anknytning till institutionell och politisk

teori gör att frågorna lyfts upp till en mer generell nivå. Men återkommande kopplingar till de specifika verksamheterna gör att organisationsperspektivet hela tiden är närvarande. Utifrån det formulerade syftet är detta naturligtvis bra, men för läsaren väcker det återkommande frågor kring de specifika förutsättningarna i respektive organisation. Dessa lämnas därhän och i stället läggs fokus på reformerna som sådana. Det gör samtidigt att analysen så att säga hänger i luften. Det organisationsteoretiska perspektivet får aldrig fäste och frågorna kring varför organisationer förändras och hur reformerna spelar in i dessa förändringar lämnas obesvarade. Det vakuum som uppstår beror till en del på att det saknas kontextuella sammanhang där respektive organisation diskuteras utifrån sina specifika förutsättningar. Författaren har visserligen klargjort att detta aldrig varit meningen men då återstår frågan vad slags generella slutsatser som kan dras av själva fenomenet reform, inte minst mot bakgrund av att de alla härstammar från samma tidsperiod, präglad av en alltmer homogen föreställning om styrtekniker och styrningsideal.