

Politikens särart i en tid av marknadsisering

Matilde Millares, Linda Nyberg & Urban Strandberg

De offentliga verksamheterna har under de senaste decennierna genomgått omfattande förändringar såväl när det gäller villkor för politiskt beslutsfattande och förutsättningar för samhällsstyrning som för medborgares möjligheter att utöva politiskt inflytande. Det har handlat om decentralisering och avreglering, om privatisering och konkurrensutsättning, nya styrformer liksom nya former av regleringar. Dessa har inneburit olika former av maktförskjutningar, såväl horisontella (från förvaltningar till organisationer och företag) som vertikala (från förvaltning till medborgare, liksom från nationell till regional/lokal nivå, men även från nationell nivå till EU). Mycket talar för att välfärdsstatens och demokratins nya utmaningar kretsar kring politikens villkor i en tid av marknadsisering. För även om offentlig verksamhet i en större utsträckning än tidigare organiseras och styrs som privata företag finns det ändå något specifikt som skiljer dem åt; nämligen politikens särart och dess innebörd för den offentliga välfärdens möjligheter och förutsättningar. Till skillnad från privata företag innefattar de politiskt organiserade verksamheterna ett uppdrag i att sammanjämka olika demokratiska värden, liksom medborgares olika intressen och önskemål. Politiken innefattar därtill just medborgare, som till skillnad från kunder har särskilda rättigheter i fråga om hur politikens mål formuleras, men även i fråga om det sätt som dessa mål implementeras.

Det var med denna utgångspunkt som vi senhösten 2014 välkomnade förslag på artiklar till ett kommande temanummer i Statsvetenskaplig tidskrift. Den 26 november sände vi ut ett call for papers till cirka 50 svenska och nordiska kollegor inom nätverket "Förvaltning som business – marknadsanpassningens konsekvenser för processer, aktörer och värden".¹ Samma call for

1 Nätverket "Förvaltning som business – marknadsanpassningens konsekvenser för processer, aktörer och värden" bildades utifrån en arbetsgrupp vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg hösten 2010. Dess syfte är att samla forskare kring frågor om vad marknadsanpassningen innebär för politikens möjliga och önskvärda roll vad gäller mål, styrning och förutsättningar för medborgarnas ansvarsutkrävande. Sedan starten 2010 har frågorna diskuterats på arbetsgrupper inom Statsvetenskapliga förbundets årsmöten 2010, 2011, 2012, 2013, liksom på en handfull nätverksträffar samt på Nordiska statsvetarförbundets konferens 2014. Frågorna om marknadsanpassningens konsekvenser är emellertid intressanta även för en bredare krets än nätverket. Detta har yttrat sig bl.a. genom ett seminarium i Riksdagen 2013 där en antologi nätverket författat (med finansiering från Riksbankens Jubileumsfond) presenterades och diskuterades bland forskare, riksdagsledamöter och verksamhetsföreträdare: *När förvaltning blir business. Marknadsiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten.*

Linda Nyberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Matilde Millares är fil. dr. i statsvetenskap och verksam som analytiker vid Avdelningen för Analys och Prognos, Försäkringskassan. Urban Strandberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. E-post: linda.nyberg@svet.lu.se; matilde.millares@forsakringskassan.se; urban.strandberg@gu.se

papers lades också ut på hemsidan för Statsvetenskaplig tidskrift. För en tydligare riktning för temanumret lyfte vi fram tre teman. Det första gällde implementering; Hur ser processerna ut när förvaltningen marknadsieras på olika områden? Vilka är de bärande aktörerna och vilka implikationer har deras agerande? Det andra gällde värden och intressen; Hur främjas och utmanas centrala politiska värden och intressen som t.ex. styrning, ansvarsutkrävande, jämlikhet, legitimitet, inflytande, rättssäkerhet? Kommer olika värden i inbördes konflikter och vad är i så fall implikationerna av detta? Det tredje gällde föreställningar och ideal; Hur påverkas demokratiidealen och synen på förvaltningens roll i förverkligandet av en demokratisk välfärdsstat?

Bland inkomna förslag valde vi ut sex vars författare inbjöds att sända in artikelutkast. På sedvanligt vis genomfördes därefter dubbelblind granskning av texterna med två anonyma granskare per utkast. När vi sände ut granskningsrapporterna till författarna bifogade vi också våra egna detaljerade kommentarer på hur texterna borde revideras för att bidra till specialnumrets teman. Författarna ombads att skicka in reviderade artikelutkast tillsammans med separata kommenterande texter i vilka de förväntades bemöta granskarnas och våra synpunkter. En av sex tilltänkta artiklarna föll bort eftersom den inte levde upp till granskarnas och våra krav. I en sista omgång sände vi kortare kommentarer till författarna med syftet att åstadkomma språklig och terminologisk finputsning.

En av oss tre gästredaktörer (Linda Nyberg) medverkar också som artikel-författare. Av den anledningen har granskningsprocessen organiserats av oss två andra (Matilde Millares och Urban Strandberg). Som en i trojkan av gästredaktörer har Linda därmed fått ta del av samtliga granskningsrapporter men känner däremot inte till namnen på någon av granskarna.

Vi vill börja med att tacka Björn Badersten och Magnus Jerneck för deras initiativ att inbjuda oss att publicera detta temanummer. Vi vill rikta ett särskilt tack till de tolv kollegor som med mycket stor nit granskade artikelutkastet och försåg oss med utförliga samt konstruktivt kritiska granskningsrapporter. Vi vill också tacka författarna till de fem artiklar som ingår i numret. Sist men inte minst vill vi tacka dels alla kollegor i nätverket "Förvaltning som business – marknadsanpassningens konsekvenser för processer, aktörer och värden", dels Riksbankens Jubileumsfond för dess nätverksstöd.

I återstoden av denna inledning introducerar vi de fem artiklarna genom att reflektera över hur vi ser att de griper sig an specialnumrets teman.

Fem grepp på svensk marknadsiering

Temat för detta specialnummer är politikens särart i en tid av marknadsiering. Underförstått i denna formulering är att det finns en spänning mellan politik och marknad genom politikens unika förutsättningar, vilket gör temat

intressant att utforska. Vi påstår att politiken har en särart, genom det demokratiska uppdraget, som på något sätt utmanas av att allt större delar av den offentliga sektorn börjat bedrivas under marknadsliknande former. Detta anslag väcker genast frågor om vad som kännetecknar politikens respektive marknadens särart. Att som statsvetare ge sig in på en sådan diskussion är att ge sig in på minerat område. Begreppen politik och marknad kan fyllas med en rad olika betydelser som påverkar synen på relationen dem emellan. Därtill kan en distinktion mellan politik och marknad endast upprätthållas i teorin. Marknader uppstår inte av sig själva utan inrättas genom medvetna politiska beslut.²

Det finns inte heller några ”fria” marknader. Som Harcourt visar så var 1700-talets spannmålsmarknad i Paris, såväl som den nutida marknaden för vete på Chicago Board of Trade, fullkomligt genomsyrad av regler om marknadens öppning och stängning, vad som får säljas, när och hur och av vem.³ Att som forskare tala i termer av en marknadsisering av politiken riskerar därför å ena sidan att reifiera föreställningen om politik och marknad som väsensskilda sfärer och upprätthålla en dikotomi mellan stat och marknad som hindrar oss från att se det som är både och, eller kanske varken eller. Å andra sidan menar vi att det är värdefullt och nödvändigt att föra en diskussion i termer av politik och marknad för att kunna sätta ord på en utveckling som har visat sig innebära särskilda utmaningar för den politiska verksamheten. Som nämndes inledningsvis så ställer vi krav på att politiska organisationer ska ta hänsyn till demokratiska substans- och processvärden som inte privata företag förväntas leva upp till. Bidragen till denna antologi bör ses på olika svar på frågan om vad spänningen mellan politik och marknad består av, där författarna utgår från olika aspekter av politikens och marknadens särarter.

Linda Nybergs idékritiska studie av hur konkurrensregelverken kringskar det politiska beslutsfattandets handlingsutrymme placerar sig mitt i marknadsiseringsdiskussionens epicentrum. Nyberg studerar vilka idéer om politik och konkurrens som genomsyrar reglerna om offentlig upphandling, statsstöd och offentlig säljverksamhet. En huvudpoäng är att regelverken leder till en förskjutning av innebörden av vad som är politik och vad som kan och bör politiseras. Med sin idékritiska ansats kring politikbegreppets ideologiska glidning utpekar Nyberg hur marknadsiseringstrenden ställer utmanande krav på den statsvetenskapliga disciplinens politikbegrepp och metodologi.

Ulrika Winblad, Anna Mankell och Fredrik Olsson studerar kvalitetssäkring av privata vård- och omsorgstjänster inom den svenska välfärdssektorn. Artikeln tar utgångspunkt från idealtypiska perspektiv på hur kontraktstyrning och individuell valfrihet är tänkta att främja effektivitet och kvalitet. Författarna

2 Polanyi, Karl, 1944. *The great transformation*. New York: Farrar & Rinehart.

3 Harcourt, Bernard E., 2011. *The Illusion of Free Markets – Punishment and the Myth of Natural Order*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

koncentrerar sin principiella diskussion och empiriska studie på fyra slags mekanismer: val av utförare, byte av utförare, uppföljning av kontrakt och kravspecifikationer i kontrakt. Slutsatsen som dras är att alla fyra mekanismer har påtagliga svagheter när det gäller att faktiskt bidra till kvalitetsäkring. Författarna visar därmed att föreställningar och ideal om marknadsiering genom kontraktstyrning och valfrihet inte håller måttet i praktiken. De menar också att konsekvensen blir en försämrad politisk styrningsförmåga att åstadkomma en högkvalitativ vård och omsorg. Därmed uppstår en värdekonflikt mellan å ena sidan marknadsieringens föreställningar om kontraktstyrning och valfrihet och å andra sidan värden som jämlikhet, rättvisa, demokrati och effektiv användning av allmänna medel.

Styrning, granskning, ansvarsutkrävande och insyn är de politiska värden som står i fokus för artikeln skriven av Gissur Ó. Erlingsson, Mattias Fogelgren, Anna Thomasson och Richard Öhrvall. Författarna intresserar sig för kommunala bolag och artikeln bygger på enkäter och intervjuer med fullmäktigeledamöter och bolagsledamöter i en svensk kommun. Här studeras alltså marknadsiering som en särskild form av organisering av offentlig verksamhet, nämligen det kommunala bolaget. Artikeln mynnar ut i fem rekommendationer om hur kommuner bör inrätta och styra sina bolag: ökad medvetenhet om potentiella konflikter mellan demokrativärden och styrningsvärden när tongivande politiker i kommunstyrelsen också ges framträdande uppdrag i kommunala bolag; mer av öppenhet och tillgänglighet till bolagens arkiv och dokumentation; återkommande ställningstagande till bolagsstrukturen; öppenhet och tillgänglighet vid processer när styrelser tillsätts; samt omsorgsfull strukturering av utbildningsinsatser till ledamöter i kommunala bolagsstyrelser.

Det finns en mycket intressant demokratiaspekt som indirekt gör sig påmind tack vare en av Erlingssons m.fl. slutsatser, nämligen frågan om problemet med dubbla stolar mera generellt. Från vilka utgångspunkter är detta ett problem? I den svenska demokratisynen, särskilt kommunalt och regionalt, främjas att folkvalda arbetar nära förvaltningen. Att ha folkvalda i kommunala bolagsstyrelser skulle därmed kunna ses som ett sätt att öka den politiska styrningsförmågan samt demokratiska insynen och kontrollen av offentlig verksamhet. Med en sådan utgångspunkt vore det helt i sin ordning att representanter från kommunstyrelsen också sitter i bolagsstyrelser. Detta kan jämföras med att direktvalda ledamöter i kommunfullmäktige också kan vara utsedda på indirekt demokratisk delegerad grund att vara ledamöter i nämnder.

Erlingsson m.fl. kritiska reflektion kring dubbla stolar kan sporra statsvetenskapen till en principiell diskussion om demokratisk representation, delegation och institutionalisering. Kan en individ ha ett (eller flera) politiska uppdrag för mycket? Vad finns det för anledning till att uppfatta risker med att personer företräder "för mycket" makt? Spelar typen/formen av uppdrag någon roll för riskerna med för mycket makt i den enskilda individens händer? Finns

det olika sorters representation och skillnader mellan delegering och direkt politisk representation?

David Feltenius och Jessika Wide tar sig an en klassisk demokratiteoretisk fråga om relationen mellan individuella och kollektiva påverkansvägar och inflytandemöjligheter på politiska beslut. Artikeln studerar marknadsieringen av äldreomsorgen med avseende på införandet av lagen om valfrihetssystem i fyra kommuner. Den spetsformulerade frågan är om inrättandet av valfrihetssystem riskerar att tränga ut eller underminera kollektiva aktörers betydelse i planerings- och förankringsprocesser. Det som studeras är pensionärsorganisationerna SPF och PRO:s medverkan i kommunala pensionärsråd. Författarnas slutsats är att den marknadsiering de studerat inte har någon större påverkan på möjligheterna till kollektivt deltagande och inflytande mätt i antal möten och kontakter mellan pensionärsorganisationerna och förvaltningen. De lyfter dock ett annat potentiellt demokratiproblem, som kan inverka menligt på både individuella och kollektiva demokratiformer, nämligen sekretesskrav och komplexitet i avtal och förfrågningsunderlag inom upphandlingsprocesser. Den senare aspekten, som i en annan terminologi representerar marknadsieringens inneboende tendens till juridifiering av politiken, ger också en intressant förbindelse till Linda Nybergs artikel om konkurrensregelverken.

Anja Svejgaard Pors studerar hur digitaliseringen av den offentliga sektorn påverkar relationen mellan medborgare och tjänstemän. Studiens empiriska bas utgörs av observationer vid ett danskt medborgarkontor, intervjuer med kontorets chefer och medarbetare samt dokumentstudier. Slutsatsen är att mötet mellan myndighetens tjänstemän och medborgarna omgestaltas på tre nivåer – relationellt, institutionellt och styrningsmässigt. På ett övergripande plan bidrar Svejgaard Pors till en mer generell diskussion om innebörden av medborgarrollen och tjänstemannarollen. Texten lämnar också ett särskilt bidrag till diskussionen om marknadsiering när den visar hur digitaliseringen på det danska medborgarkontoret innebär en förskjutning av arbetsuppgifter och ansvar från förvaltningen till individen. Det kan ses som en privatisering av förvaltningen, i och med att uppgifter som tidigare gjordes av offentligt anställda nu ska skötas av individerna själva.